

pro facto



Utrecht  
University

Samenvatting derde evaluatie Wet biometrie in de  
vreemdelingenketen

Door de vingers bekeken

Groningen, 15 juli 2024

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



rijksuniversiteit  
groningen

## Colofon

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen  
www.profacto.nl  
info@profacto.nl  
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. Heinrich Winter, dr. ir. Bieuwe Geertsema, mr. Ernst van Bergen (Pro Facto) en mr. dr. Viola Bex-Reimert (Universiteit Utrecht)
Opdrachtgever	WODC
Datum	15 juli 2024
Status	Definitief

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

### Begeleidingscommissie:

Prof. dr. G.J. (Gert-Jan) Veerman, em. hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit, Universiteit Maastricht (voorzitter)  
Prof. dr. D. (Didier) Meuwly, principal scientist, Nederlands Forensisch Instituut  
Mr. dr. H. (Helen) Oosterom-Staples, universitair docent, Tilburg University  
D. (Djurre) Das MSc, onderzoeker, Rathenau Instituut  
Drs. T.L. (Theo) van Mullekom, projectbegeleider, WODC  
R. (Rick) Assen MA, senior beleidsmedewerker, ministerie van Justitie en Veiligheid

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2024 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

# Samenvatting

## Aanleiding en onderzoeksdoel

De toegang, toelating en uitzetting van vreemdelingen en het vreemdelingtoezicht is in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Deze Vw 2000 is met de Wet biometrie in de vreemdelingenketen<sup>1</sup> (Wbvk) per 1 maart 2014 gewijzigd. De wetgever achtte deze wetswijziging noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te verbeteren, waardoor fraude effectiever bestreden zou kunnen worden.

De Wbvk heeft als einddoel de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid te verhogen. In belangrijke mate zou dat moeten gebeuren door 'onregelmatigheden ten aanzien van identiteit'.<sup>2</sup>

De Wbvk vormt de grondslag voor het afnemen en verwerken van biometrische gegevens (gezichtsopnames en vingerafdrukken) van vreemdelingen en de centrale opslag daarvan in de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV, het centrale Nederlandse registratiesysteem in de vreemdelingenketen). Ook worden de gegevens op basis van de Wbvk gekoppeld aan één uniek vreemdelingennummer waaronder de persoon administratief bekend staat. Met de Wbvk is aangesloten op verschillende ontwikkelingen in de Europese Unie (EU) op het gebied van registratie en identificatie aan de hand van biometrische gegevens. Inmiddels zijn meerdere Europese verordeningen aangenomen, die onder andere zien op de registratie en identificatie van vreemdelingen aan de hand van biometrische gegevens.

De Wbvk bevat een evaluatiebepaling waarin is vastgelegd dat binnen vijf jaar na inwerking-treding van de wet moest worden gerapporteerd over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Bij de evaluatie moet de wenselijkheid van een gehele of gedeeltelijke voortdurende werking van de wet aan de orde komen. De wet kent daarnaast een horizonbepaling waardoor de door de Wbvk ingevoerde bepalingen na zeven jaar van rechtswege vervallen.

---

<sup>1</sup> Voluit is dit de 'Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling', (Stb. 2014, 2).

<sup>2</sup> Deze neutrale term wordt gebruikt omdat bij (identiteits-)fraude sprake moet zijn van opzet. Het is dikwijls onduidelijk of dat het geval is.

Op verzoek van de Eerste Kamer is de wet voor het eerst geëvalueerd in 2016-2017. Toen bleek dat een vervolgevaluatie nodig was om de effecten van de Wbvk beter in kaart te krijgen. Die tweede evaluatie is in 2018-2019 uitgevoerd. Uit deze eerste twee evaluaties kwam het beeld naar voren dat het belang van de inzet van biometrie over de volle breedte van de vreemdelingenketen onderschreven werd. Door de verwevenheid van de Wbvk met Europese ontwikkelingen en processen bleek het lastig de effecten van de grondslagen die de Wbvk biedt te isoleren van andere factoren. De doeltreffendheid van de Wbvk kon niet worden vastgesteld, om vier redenen:

- De doelstellingen van de wet zijn niet goed geoperationaliseerd.
- Het preventieve effect van de wet is vrijwel niet te meten.
- Er is nooit een nulmeting uitgevoerd, waardoor een vergelijking met de situatie voorheen niet mogelijk is.
- Er zijn geen kwantitatieve, uniforme data beschikbaar over geconstateerde onregelmatigheden ten aanzien van identiteit.

Na de tweede evaluatie is de Wbvk verlengd met vijf jaar (tot in 2026). Daarbij is vastgelegd dat een nieuwe, derde evaluatie een verslag moet opleveren over de noodzakelijkheid, de doeltreffendheid en de effecten van de Wbvk. Dit rapport presenteert de resultaten van deze derde evaluatie. Daarbij zijn de volgende twee onderzoeksvragen gehanteerd:

1. Hoe verhoudt de Wbvk zich tot relevante andere (Europese) wet- en regelgeving?
2. Welke bijdrage levert de Wbvk aan de identiteitsvaststelling van de vreemdeling en daarmee aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000?

## Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is aan de hand van drie deelonderzoeken uitgevoerd. Het eerste deelonderzoek betreft een juridische analyse van de verhouding tussen de Wbvk en relevante andere (Europese) wet- en regelgeving. In dit deelonderzoek zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de Europese regelgeving beschreven en geanalyseerd. Daarnaast is jurisprudentie geanalyseerd die relevant is voor de werking van de Wbvk. Naast de ontwikkelingen op Europees niveau is ook een beschrijving gegeven van alle (wetgevende) maatregelen die Nederland heeft genomen om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese verordeningen.

Het tweede deelonderzoek richt zich op de bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vw 2000. We hebben hiervoor gekeken naar registratie, opslag en beheer van biometrische gegevens. Vervolgens hebben we onderzocht hoe de gegevens gebruikt worden en hoe de kwaliteit van de gegevens gemonitord en geborgd wordt. We hebben gekeken welke informatie beschikbaar is over geconstateerde onregelmatigheden en welke informatie hieruit is te halen over de effectiviteit van de Wbvk. Ten slotte hebben we de ervaringen en zienswijzen van de ketenpartners in de vreemdelingenketen opgehaald om het kwalitatieve beeld over de Wbvk aan te scherpen.

Het derde deelonderzoek betreft een eindanalyse van de bevindingen uit de eerste twee deelonderzoeken. Deze leidt tot conclusies over de bijdrage van de Wbvk aan de uitvoering van de Europese systemen op het gebied van veiligheid en grenzen, en aan de uitvoering van de Vw 2000.

## Deelonderzoek I: Verhouding Wbvk tot andere relevante (Europese) wetgeving

### Beschrijving van de Wbvk

De bevindingen van deelonderzoek I staan centraal in hoofdstuk 3 van deze rapportage. Dat hoofdstuk begint met een plaatsbepaling van de Wbvk in de Vw 2000 en de uitwerking in lagere regelgeving. Het gaat daarbij om het afnemen en verwerken van bepaalde biometrische gegevens voor de identiteitsvaststelling (art. 106a Vw) van de vreemdeling, en de opslag van biometrische gegevens in de vreemdelingenadministratie (art. 107 Vw).

Biometrische kenmerken worden ingezet in een aantal processen in de vreemdelingenketen: bij grensbewaking, toezicht en bij het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel, een transitvisum, een visum kort verblijf, een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), een verblijfsvergunning regulier, het inburgeringsexamen en terugkeer en vertrek.<sup>3</sup> In sommige gevallen gold de Wbvk als een aanvulling op Europese verordeningen, in andere gevallen was de afname van biometrische kenmerken al exclusief door de Europese wetgever geregeld, en was geen rol voor de Wbvk weggelegd. In de gevallen waarin de Europese wetgever geen regeling had getroffen, is sinds 2015 de Wbvk van toepassing.

### Relevante Europese ontwikkelingen

We onderscheiden een aantal relevante ontwikkelingen op Europees niveau. Door het programma Grenzen en Veiligheid, dat in 2015 door de Europese Commissie werd aangekondigd, is de Wbvk in sommige ketenprocessen minder relevant. Het gaat dan met name over de processen grensbewaking en grensbeheer, en toezicht, terugkeer en vertrek. De Europese wetgever probeert een sluitend systeem van grenscontroles te creëren en een overzicht te genereren van vreemdelingen die al dan niet rechtmatig op het grondgebied van EU-lidstaten verblijven. Hoe sluitender dit systeem, hoe kleiner de rol voor de Wbvk.

Sinds de tweede evaluatie van de Wbvk zijn alle gewijzigde Europese verordeningen op dit gebied door het Europees Parlement aangenomen. Ook is serieus werk gemaakt van het agentschap eu-LISA, welke op EU-niveau verantwoordelijk is voor het daadwerkelijk operationeel maken van het SIS (Schengeninformatiesysteem), VIS (het Europese Visuminformatiesysteem), Eurodac (het Europese systeem voor vergelijking van vingerafdrukken van onder andere asielzoekers), EES (Entry Exit Systeem), ETIAS (Reisautorisatiesysteem) en twee verordeningen die moeten leiden tot interoperabiliteit. Op dit moment (zomer 2024) is alleen het aangepaste SIS operationeel. Bij de andere aangepaste informatiesystemen is vertraging opgelopen vanwege technische factoren en wetgevingsfactoren. In paragraaf 3.3 zijn de ontwikkelingen rond deze verordeningen en systemen uitgebreid beschreven.

Op 29 november 2023 is de Uitvoeringswet EU-verordeningen in werking getreden. Deze wet zorgt ervoor dat onder andere het SIS, VIS, EES, en de twee verordeningen over interoperabiliteit, op nationaal niveau uitgevoerd kunnen worden. Dit betreft dus de uitwerking van Europese verordeningen op nationaal niveau, bijvoorbeeld bij het aanwijzen van nationale autoriteiten, het vastleggen van de autoriteiten die toegang hebben tot de Europese bestanden en het creëren van een grondslag voor de nationale versies van de Europese bestanden.

<sup>3</sup> Zie ook H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 38-39 en H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 67-68.

### **Betekenis ontwikkelingen voor de Wbvk**

We hebben vastgesteld dat de Wbvk ook op termijn een rol kan blijven vervullen bij de afname van biometrische gegevens ter identificatie en ter verificatie. Zeker als het gaat om louter nationale bevoegdheden, zoals de afgifte van de mvv en de verblijfsvergunning regulier, is artikel 106a Vw 2000 nog steeds de wettelijke grondslag voor de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname. Voor andere onderdelen van de keten zien we dat op EU-niveau bevoegdheden worden neergelegd om biometrische gegevens af te nemen. In sommige gevallen kan de Wbvk mogelijk een aanvullende rol vervullen. Hierover is pas uitsluitel te geven wanneer de EU-wetgever hier een duidelijk standpunt over inneemt en/of het Hof van Justitie EU dan wel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hier een oordeel over vellen. Met betrekking tot de verwerking van biometrische data vervult artikel 107 Vw 2000 een belangrijke rol. Met de Invoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid is artikel 107 Vw 2000 zo aangepast dat de BVV de rol van nationaal bestand van een Europees informatiesysteem zoals het SIS kan vervullen.

## **Deelonderzoek II: Bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000**

Voor het in kaart brengen van de bijdrage van de Wbvk aan de Vw 2000 hebben we allereerst kwalitatief onderzoek uitgevoerd om de processen in de vreemdelingenketen in kaart te krijgen. Dit hebben we gedaan aan de hand van documenten zoals het PIL, het Protocol Identificatie en Labeling (waarin de gestandaardiseerde werkwijze voor het registreren, identificeren, verifiëren, wijzigen en vernietigen van persoonsgegevens binnen de vreemdelingenketen is beschreven) en interviews met de ketenpartners en beheerders van de BVV. Vervolgens is ook in interviews gevraagd naar de ervaren meerwaarde van de inzet van biometrie, en specifiek van de Wbvk. Voor een beeld van de kwaliteit van vingerafdrukken (en de processen om die kwaliteit te monitoren en borgen) zijn meetgegevens opgevraagd en interviews afgenomen. We hebben kwantitatieve analyses uitgevoerd om een beeld te krijgen van het aantal registraties van biometrische gegevens en het gebruik van biometrie bij verificatie en identificatie. Ten slotte hebben we rapportages bestudeerd die ten behoeve van de Tweede Kamer zijn opgesteld over op basis van de Wbvk geregistreerde onregelmatigheden.

### **Productie, opbouw en beheer**

Ten aanzien van de registraties hebben we geconstateerd dat het aantal registraties bij gezichtsopnamen tijdens de coronacrisis tijdelijk sterk gedaald is en inmiddels weer op het oude niveau ligt. Dit gaat om grofweg 750.000 geregistreerde gezichtsopnamen per jaar. Het aantal geregistreerde vingerafdrukken per jaar is sinds 2015 redelijk stabiel gebleven met een piek in 2022. Tijdens de vorige evaluaties is al geconstateerd dat sinds 2014 het aantal registraties per jaar sterk is gestegen, doordat BZ en de IND zijn gestart met het registreren van vingerafdrukken in de BVV.

Wat het beheer betreft, is uit deze evaluatie gebleken dat de vernietiging van biometrische gegevens niet goed verloopt. Bij afstemming tussen partijen over welke registraties verwijderd kunnen worden, wordt soms lang geen groen licht gegeven. Dit wordt met name veroorzaakt doordat het vertrek van de vreemdeling niet is vastgesteld. Dat heeft tot gevolg dat de gegevens niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn worden verwijderd.

### **Gebruik en benutting**

Alle ketenpartners gebruiken de BVV in (een deel van) hun processen. Bij elk eerste contact van een vreemdeling met een partner in de vreemdelingenketen wordt de identiteit op basis van documenten en/of andere informatie geregistreerd en worden biometrische gegevens opgeslagen. Bij die registratie wordt ook gecontroleerd of de persoon al eerder geregistreerd is. Daarbij wordt indien nodig ook gebruik gemaakt van Europese systemen zoals het VIS of SIS II. Bij elk opvolgend contact van de vreemdeling met een ketenpartner wordt vervolgens de identiteit gecontroleerd aan de hand van biometrie.

Het aantal handelingen varieert per jaar, al naar gelang de omvang van de groepen migranten die de verschillende processen doorlopen. Ter indicatie: in 2023 werden ruim 62.000 registraties met biometrie verricht en werden ruim 104.000 toevoegingen van biometrische gegevens aan bestaande dossiers gedaan.

In 2023 zijn er 174.000 zoekingen gedaan om aan de hand van biometrie een identiteit vast te stellen en er werd ruim 35.000 keer een identiteit geverifieerd aan de hand van de BVV. De resultaten van deze zoekingen en verificaties zijn per ketenpartner wisselend. Dat valt te verklaren door de verschillende processen waarin de ketenpartners een zoeking of verificatie uitvoeren. We constateren ook dat binnen dezelfde ketenpartners de hitpercentages soms sterk variëren over de jaren. Dat kan ten dele worden verklaard door ingebruikname van nieuwe systemen. Daarnaast is de samenstelling van de groep vreemdelingen waarvoor een zoeking of verificatie wordt uitgevoerd niet stabiel. Dit heeft gevolgen voor de verwachte uitkomsten van deze acties, en dus ook voor de gerealiseerde uitkomsten.

Uit de registratie-analyse komt naar voren dat in de BVV ten onrechte biometrische gegevens zijn opgeslagen van EU-burgers, dat wil zeggen onderdanen van de lidstaten. Van deze personen was in eerste instantie onduidelijk of zij afkomstig waren van binnen of buiten de EU, maar daar is later helderheid over verkregen. Bij naturalisatie worden gegevens niet direct verwijderd, maar worden deze geselecteerd voor verwijdering op een later moment, na controle door ketenpartners. Tot de daadwerkelijke verwijdering is dit in strijd met artikel 106a, vierde lid en artikel 107, eerste lid, Vw 2000; gemeenschapsonderdanen vallen buiten de reikwijdte van de Wbvk en hun biometrische gegevens mogen daarom niet (blijvend) worden opgeslagen in de vreemdelingenadministratie.

Voor het overige is niet gebleken dat ketenpartners gebruik maken van biometrische gegevens in situaties die buiten de reikwijdte van artikel 106a Vw 2000 of de relevante Europese verordeningen vallen. Het COA is gestopt met het gebruik van biometrie bij de inhuysregistratie, omdat artikel 106a Vw 2000 daar geen grondslag voor bood. Er zijn sinds de vorige evaluatie geen nieuwe processen opgezet waarbij biometrische gegevens worden gebruikt.

Wij constateren daarnaast dat de manier waarop ketenpartners gebruik maken van biometrische gegevens niet is gereguleerd door de wetgever. Het PIL kan niet als regulering van de werkwijze worden beschouwd, omdat het een beschrijving of hooguit een uniformering betreft van de werkwijze. Het ontbreken van regulering op dit punt is niet wenselijk. Ten eerste is het gebruik van biometrische gegevens een beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer van vreemdelingen, zoals beschermd door artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Het is daarom van belang dat het gebruik van deze gegevens op een zorgvuldige manier plaatsvindt, binnen de wettelijke randvoorwaarden, en dat op dat punt eisen worden gesteld aan ketenpartners. Ten tweede is het ook voor de effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid van belang dat het gebruik van biometrische gegevens zorgvuldig is. Bij een

onzorgvuldige werkwijze bestaat een hoger risico op onjuiste of onvolledige gegevens, waardoor het nemen van een correcte beslissing op basis van die gegevens wordt belemmerd of capaciteit moet worden gestoken in het herstellen daarvan.

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

Bij de vorige evaluatie van de Wbvk is door de onderzoekers aanbevolen om in te zetten op integraal kwaliteitsmanagement. Dit is ten dele gebeurd. Net als tijdens de voorgaande evaluatie is ook nu geconstateerd dat de vingerafdrukken in de BVV worden voorzien van een NFIQ-score, een internationaal erkende methode voor de kwaliteit van vingerafdrukken. Daarnaast wordt nu ook een score door het systeem zelf toegekend. Uit de twee scoremethodieken komt een licht uiteenlopend beeld: volgens de NFIQ-methode is de kwaliteit stabiel, volgens de methode van de fabrikant daalt de kwaliteit (waarbij er ook weer per ketenpartner verschillen zijn). De scores maken het mogelijk om de kwaliteit van de vingerafdrukken te monitoren. Uit de onderhavige evaluatie blijkt echter niet dat deze monitoring in de praktijk wordt verricht en ook van centrale sturing op kwaliteit is geen sprake. Wel zijn er binnen het Ketenplatform gesprekken gevoerd over de kwaliteit van de biometrische gegevens die door de diplomatieke posten worden afgenomen.

Naast de kwaliteitsscores wordt per verificatiepoging bijgehouden of deze slaagt. Het slagingspercentage geeft een indicatie van de betrouwbaarheid en kwaliteit van de gegevens. De slagingspercentages van de verificatiepogingen van de IND, NP, KMar en DJI zijn in de jaren 2020 tot 2023 ten opzichte van de voorgaande jaren relatief hoog (rond of boven de 95%). Ook is hier een lichte toename in te zien. Bij BZ zijn de slagingspercentages lager (net boven de 90%).

Er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de biometrische gegevens in de praktijk onvoldoende is. Als dat het geval zou zijn, dan zou daarop moeten worden ingegrepen binnen het Ketenplatform Identiteit Vreemdelingenketen.

### **Onregelmatigheden**

Sinds de vorige evaluatie is de Rapportage onregelmatigheden Wbvk opgezet als instrument om de Tweede Kamer periodiek te informeren over het aantal onregelmatigheden ten aanzien van identiteit dat op basis van de Wbvk in beeld is gekomen in de vreemdelingenketen. Deze rapportage is inmiddels twee keer naar de Tweede Kamer gestuurd, waarbij de meest recente rapportage gegevens over heel 2022 bevat. In deze rapportages wordt onderscheid gemaakt tussen gevallen van mogelijke ID-fraude zoals geconstateerd door het Handhavingsinformatieknooppunt (HIK) van de IND, en onregelmatigheden ten aanzien van identiteit die zijn geregistreerd in het logboek van de BVV. Daarbuiten zijn geen registraties van (vermoedens van) onregelmatigheden gevonden, noch centraal noch bij de ketenpartners.

De rapportages die nu zijn opgeleverd, zijn gebaseerd op gegevens van alle relevante ketenpartners op basis van uniforme definities. De categorieën onregelmatigheden waarover wordt gerapporteerd, verschillen tussen de twee kanalen waarlangs informatie wordt opgehaald. Bovendien is de categorisering veel grofmaziger dan de indeling die ten tijde van de vorige evaluatie werd opgezet. Over fysieke onregelmatigheden wordt niet gerapporteerd, voor de functionele onregelmatigheden wordt enkel onderscheid gemaakt tussen mogelijke ID-fraude en administratieve onregelmatigheden.

Uit de meest recente rapportage blijkt dat het aantal signalen van mogelijke ID-fraude beperkt, maar niet nihil is. Het ging in 2022 om 290 gevallen. Daarnaast is een redelijk aantal administratieve onregelmatigheden aan het licht gekomen (379).



Op de informatiewaarde van de rapportages valt het nodige aan te merken. Zo zijn er twee instanties/kanalen van waaruit gegevens worden aangeleverd: het Handhavinginformatieknooppunt van de IND en de BVV-beheerders van de Directie Regie Migratieketen (DRM). Beide instanties krijgen (ook) signalen vanuit verschillende ketenpartners, maar uit de rapportages viel niet op te maken of en zo ja in welke mate er sprake kan zijn van overlap van gevallen of welke soort onregelmatigheden via welk kanaal in de eindrapportage terecht komt. Navraag tijdens deze evaluatie heeft geleerd dat er geen sprake is van overlap.

De timing van de eerste twee rapportages is zodanig geweest dat de cijfers uit beide edities niet goed met elkaar te vergelijken zijn. Er is gedeeltelijk sprake van overlap van de rapportageperiodes. De rapportages betreffen de periode na verlenging van de Wbvk, en bovendien twee opeenvolgende jaren. Hierdoor zijn er geen conclusies te trekken over de ontwikkeling van het aantal onregelmatigheden.

Buiten de gegevens die zijn aangeleverd door DRM vanuit de BVV, en de Rapportages onregelmatigheden Wbvk, zijn geen gegevens aangeleverd door ketenpartners over onregelmatigheden. Daarmee kan geconstateerd worden dat gedeeltelijk is voldaan aan de aanbeveling om te komen tot een uniforme, ketenbrede en periodieke rapportage van onregelmatigheden. De beschikbare informatie zou nog verder kunnen worden toegelicht en eventueel uitgesplitst om een beter beeld van de situatie ten aanzien van onregelmatigheden te vormen, en om ontwikkelingen hierin in kaart te krijgen.

### **Ketenpartners**

Gevraagd naar het nut en noodzaak van de Wbvk, geven ketenpartners aan dat zij het gebruik van biometrie als de meest betrouwbare manier van identiteitsvaststelling beschouwen. Identificatie aan de hand van documenten en verklaringen wordt niet als een werkbaar alternatief beschouwd, omdat deze manier van identificatie minder betrouwbaar is en meer tijd in beslag neemt. Ketenpartners verwachten dat het wegvallen van de mogelijkheid om biometrie te gebruiken tot een vertraging van de processen zal leiden.

Voor de ketenpartners is het lastiger te benoemen wat de specifieke meerwaarde van de Wbvk is ten opzichte van de Europese verordeningen. Dit komt doordat in de dagelijkse praktijk niet altijd bekend is op welke juridische grondslag het gebruik van biometrie in bepaalde processen is gebaseerd. Dit komt volgens ketenpartners doordat de exacte juridische grondslag bij de uitvoering niet relevant is: belangrijker is om te weten dat biometrie mag worden afgenomen en wat de werkwijze hiervoor is. Er is sprake van vervlechting van processen op basis van verschillende juridische grondslagen. De verwevenheid tussen de BVV, de Europese systemen en de systemen van ketenpartners maakt het lastig om in de uitvoering een onderscheid te maken tussen gebruik van biometrie op basis van de Wbvk en op basis van Europees recht.

Ketenpartners geven ook aan dat het wegvallen van een centrale nationale opslag van biometrische gegevens het gebruik van de gegevens op basis van Europese verordeningen compliceert. Los van het feit dat de processen opnieuw moeten worden ingericht, moeten de gegevens dan tijdelijk decentraal door ketenpartners worden opgeslagen voor de raadpleging van Europese systemen. De Wbvk – die met artikel 107 Vw 2000 bepaalt dat er een vreemdelingenadministratie is en dat daar biometrische gegevens in worden opgeslagen – heeft op dit punt dus meerwaarde volgens ketenpartners.

## Deelonderzoek III: Eindanalyse

### Bijdrage aan Europese Systemen

Voor zover het gaat om de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname levert de Wbvk geen bijdrage aan de Europese systemen. Als gevolg van de gekozen wetssystematiek bestaat deze bevoegdheid enkel als er geen vingerafdrukken en een gezichtsopname kunnen worden afgenomen op basis van een Europese verordening. Dat ligt iets anders bij het VIS omdat de opname van biometrische gegevens in het VIS gebaseerd is op een nationale bevoegdheid tot afname. In andere woorden: de afname berust op een nationale bevoegdheid, het verwerken van informatie in het VIS op de VIS-verordening

Met betrekking tot artikel 107 Vw 2000, dat de basis vormt voor de BVV, ligt dit iets anders. Als gevolg van de Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid is artikel 107 Vw 2000 zo gewijzigd dat dit artikel ook de basis kan vormen voor de nationale equivalent – mits toegestaan op basis van EU-verordeningen – van het Europese systeem.

### Bijdrage aan uitvoering van de Vw 2000

Tijdens deze en ook eerdere evaluaties is steeds weer gebleken dat de vraag naar de bijdrage van de Wbvk aan de uitvoering van de Vw 2000 een dubbel antwoord oplevert. Enerzijds constateren we dat de ketenpartners in de vreemdelingenketen unaniem en zonder twijfel betogen dat het gebruik van biometrie in het algemeen van grote toegevoegde waarde is, en dat de juridische basis die de Wbvk biedt om buiten Europese regelingen om ook biometrie op te slaan en te gebruiken daarbij een onmisbare schakel vormt. Vrijwel alle processen zouden veel minder doelmatig kunnen worden uitgevoerd zonder biometrie, aldus de ketenpartners. Er zou dan in veel gevallen teruggevallen moeten worden op het gebruik van documentatie en verklaringen van vreemdelingen, wat een moeilijk te specificeren maar niet te onderschatten effect op de benodigde capaciteit bij de ketenpartners tot gevolg zou hebben. Ook met de extra inzet zouden processen volgens ketenpartners minder doeltreffend worden: in veel gevallen is biometrie het enige sluitende en haalbare middel om te borgen dat de registratie van de identiteit van migranten goed verloopt.

De Wbvk is onderdeel van een stelsel van regelingen die gezamenlijk de juridische basis voor het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen vormen. Processen zijn binnen en tussen ketenpartners vervlochten, en maken gebruik van biometrische gegevens die op verschillende grondslagen zijn verwerkt. Het is voor gesprekspartners niet goed mogelijk gebleken om de gevolgen van het eventueel stopzetten van de Wbvk concreet te maken en in te schatten wat de impact hiervan zou zijn. We constateren dat het gebruik van biometrie, ook op basis van de Wbvk, zodanig integraal onderdeel is van de processen, dat dit scenario door de ketenpartners niet serieus wordt overwogen en moeilijk is voor te stellen.

Tegelijkertijd zien we dat kwantitatieve onderbouwing van de waarde van de Wbvk moeizaam blijft. De rapportage over onregelmatigheden die inmiddels twee keer is opgesteld, kan nog verder uitgewerkt en verbeterd worden. De informatie kan nu worden gekwalificeerd als grofmazig. Bovendien is het proces van totstandkoming van de rapportage summier beschreven, waardoor de cijfers moeilijk te interpreteren zijn. Als derde verbeterpunt zou als doel gesteld moeten worden om de rapportage sneller af te ronden, zodat deze meer actueel is dan tot nu toe het geval is.

Los daarvan blijft de ‘dark number’-problematiek onverminderd van toepassing op dit onderwerp: het aantal onregelmatigheden en pogingen tot ID-fraude dat wordt voorkomen door de

Wbvk is niet te achterhalen of onderbouwd in te schatten, en dus zijn ook de gevolgen van het vervallen van de wet onduidelijk. Ten slotte herhalen we dat cijfers over de situatie vóór inwerkingtreding van de Wbvk ontbreken en dat een vergelijking met die situatie dus nooit kan worden gemaakt.

Inmiddels zou de vraag gesteld kunnen worden of het verder verbeteren van het kwantitatief beeld van de bijdrage van de Wbvk aan de uitvoering van de Vw 2000 nog significant van invloed is op de vraag of nut en noodzaak voldoende zijn voor verdere verlenging van deze wet. Het staat vast dat jaarlijks in enkele honderden gevallen concreet op basis van de Wbvk mogelijke ID-fraude aan het licht komt, maar dat niet kan worden vastgesteld hoeveel gevallen van ID-fraude voorkomen worden. Verdere specificering van welke types onregelmatigheden zijn geconstateerd, zal dit totaalbeeld niet veranderen. Het berekenen van een kwantitatief effect van het wegvallen van de Wbvk op de doelmatigheid van de processen in de vreemdelingenketen zou in theorie nog mogelijk zijn – er zou een inschatting van de vereiste extra capaciteit gemaakt kunnen worden – maar ook dan is de vraag of dit het beeld van de bijdrage van de Wbvk zal veranderen. Het kwalitatieve beeld dat inmiddels in drie evaluaties naar voren is gekomen, is dat de Wbvk bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van processen. Deze bijdrage komt niet exclusief voort uit de toegenomen mogelijkheden bij het bestrijden van onregelmatigheden. Een aantal processen in de vreemdelingenketen kunnen dankzij biometrie doelmatiger worden uitgevoerd, zonder dat eventuele onregelmatigheden daarbij een rol spelen.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en de bescherming van persoonsgegevens constateren we dat het gebruik van biometrische gegevens niet is gereguleerd, maar enkel is beschreven (of hooguit geüniformeerd) in het PIL. Gelet op de beperking van het recht op persoonlijke levenssfeer van vreemdelingen is het van belang dat het gebruik van biometrische gegevens op een zorgvuldige manier plaatsvindt en dat op dit punt eisen worden gesteld aan ketenpartners. Een onderwerp dat om bijzondere aandacht vraagt is de opslag van gegevens van EU-burgers.

Uiteindelijk is het een politieke keuze of de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname van een vreemdeling van belang zijn voor de werking van de Vw 2000. Gelet op de huidige programma Grenzen en Veiligheid lijkt de EU al een keuze te hebben gemaakt. De wijziging van de Europese verordeningen in dit kader behelzen niet alleen de introductie van informatiesystemen, maar ook van de afname van biometrische data ter identificatie en verificatie. Toch is het van belang telkens kritisch te kijken waarom informatie wordt verzameld en of de verzameling van gegevens proportioneel is ten opzichte van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van vreemdelingen. Het verzamelen van informatie om het verzamelen of om te anticiperen op situaties die zich mogelijk in de toekomst voordoen, kan stuiten op het vraagstuk van non-discriminatie; zeker nu in dit specifieke geval alleen informatie van vreemdelingen vergaard wordt.





pro facto



[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)