

Vergaderjaar 2019–2020

33 192

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

M

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2019

1. Inleiding

Op 27 juni jl. is de evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen (Wbvk) aangeboden aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid; het evaluatieonderzoek¹ is als bijlage bij deze brief gevoegd. Deze wet voorziet in een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 om het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen uit te breiden en zo de identiteitsvaststelling van vreemdelingen te verbeteren (Stb. 2014, 2).

De evaluatie volgt uit artikel II van de Wbvk, op grond waarvan binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet (1 maart 2014) de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, en een standpunt inzake de wenselijkheid van een gehele of gedeeltelijke voortzetting van de wet ontvangt. De wet kent namelijk een horizonbepaling van zeven jaar op basis waarvan de bevoegdheid om biometrische kenmerken af te nemen en te verwerken op 1 maart 2021 vervalt (artikel 115 van de Vreemdelingenwet 2000).

In mijn reactie ga ik in op de belangrijkste conclusies uit de evaluatie, die mij voldoende aanleiding geven om te concluderen dat voortzetting van de bevoegdheid om biometrische kenmerken af te nemen en te verwerken wenselijk is. Volgend jaar zal u het daartoe bestemde wetsvoorstel worden aangeboden.

¹ Ter inzage gelegd oop de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

2. Vragen in de evaluatie

In de evaluatie worden twee hoofdvragen gesteld. De eerste is in hoeverre de Wbvk zijn doelen heeft bereikt. Het hoofddoel van de Wbvk is een verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Deze hoofdvraag is aangevuld met twee daaraan gerelateerde vragen, die voortvloeien uit de motie Strik c.s.² die destijds in de Eerste Kamer is aangenomen en uit de aanbevelingen van de tussenevaluatie van de Wbvk in 2017³. Deze vragen zijn:

- In hoeverre is de Wbvk noodzakelijk gebleken voor en heeft zij daadwerkelijk geleid tot bestrijding van identiteitsfraude?
- In hoeverre zijn de gegevens in de centrale database betrouwbaar en van voldoende kwaliteit?

De tweede hoofdvraag betreft de relatie met de EU-verordeningen op het gebied van het vreemdelingenbeleid en biometrie. Art. 106a, eerste lid, onder a, Vw2000 bepaalt dat de wet alleen van toepassing is voor zover biometrie niet op grond van Europese verordeningen kan worden afgenomen en verwerkt. Mochten alle categorieën vreemdelingen die onder de reikwijdte van de Wbvk vallen ook onder de reikwijdte van EU-verordeningen vallen, dan is de Wbvk overbodig geworden.

3. In welke mate bereikt de Wbvk zijn doelen?

In de Wbvk is geregeld dat, voor zover Europese verordeningen daarin niet voorzien, er van een vreemdeling (niet-EU burger) tien vingerafdrukken en een gezichtsopname kunnen worden afgenomen, dat de biometrische gegevens centraal worden opgeslagen (in de Basisvoorziening vreemdelingen, BVV) en dat deze gegevens gekoppeld worden aan één identiteit (via het V-nummer). Hierdoor wordt de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en -registratie verhoogd en worden onregelmatigheden ten aanzien van identiteit tegen gegaan. En dit leidt tot het hoofddoel van de wet: het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De conclusie van de evaluatie is dat er geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of de Wbvk doeltreffend is geweest, aangezien er vóór de inwerkingtreding van de wet geen nulmeting heeft plaatsgevonden en de doelstellingen van de wet niet SMART zijn geformuleerd. Daarnaast kunnen de effecten van de wet moeilijk worden beoordeeld omdat er nog geen uniforme, ketenbrede registratie van onregelmatigheden heeft plaatsgevonden. De evaluatie constateert echter ook dat ketenpartners unaniem het belang van de Wbvk onderschrijven.

Reactie:

Ik onderschrijf de conclusie van de onderzoekers dat, vanwege de genoemde redenen het niet mogelijk is om een objectief sluitend antwoord te geven op de vraag of de Wbvk doeltreffend is geweest. De ervaringen van de ketenpartners met de Wbvk zijn echter, zoals de evaluatie aangeeft, unaniem positief. ID-documenten kunnen veranderen, kunnen vals of vervalst zijn, persoonsgegevens zoals naam en nationaliteit kunnen wijzigen, maar vingerafdrukken wijzigen niet. Identificatie en verificatie op basis van vingerafdrukken zijn dan ook aanzienlijk betrouwbaarder en eenvoudiger dan op basis van documenten. Biometrische gegevens in de BVV kunnen 24 uur per dag en zeven dagen in de week geraadpleegd worden. De koppeling van biometrie met een uniek

² EK 20013/14, 33 192, G.

³ H. Winter, A. Klingenberg, V. Bex-Reimers, B. Geertsema en E.Krol, Evaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen, 2017.

V-nummer in de BVV betekent dat een vreemdeling niet meer onopgemerkt onder verschillende identiteiten in verschillende databestanden van ketenpartners kan voorkomen. Voor ketenpartners – en ik deel hun mening – is het evident dat de Wbvk in grote mate bijdraagt aan een verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Naar aanleiding van de conclusie over het ontbreken van een uniforme, ketenbrede registratie van onregelmatigheden in de tussenevaluatie in 2017

heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 18 april 2017 aangegeven dat hij ernaar streefde om de noodzakelijke gegevens binnen de Vreemdelingenketen op uniforme wijze te registreren, zodat bij een vervolgevaluatie beter inzicht kan worden verkregen in de effecten van de Wbvk. Hiertoe is een ketenbrede projectgroep gestart om – naast het opzetten van een centrale monitor met betrekking tot de kwaliteit van de vingerafdrukken in de BVV en advisering over verbetermogelijkheden in deze kwaliteit – te komen tot een uniforme rubricering van opzettelijke en niet-opzettelijke onregelmatigheden in de vreemdelingenketen. Deze projectgroep heeft haar werk afgerond in juni 2019 en de genoemde rubricering is aan de ketenpartners ter beschikking gesteld.

Het blijkt evenwel dat het uniform registreren en rubriceren van onregelmatigheden om die te kunnen herleiden tot de Wbvk niet eenvoudig te realiseren is. In de afrondende fase van de evaluatie zijn door ketenpartners wel aan de genoemde projectgroep cijfers gemeld over ID-onregelmatigheden. Het is echter niet goed mogelijk om te herleiden of deze onregelmatigheden enkel op grond van biometrie zijn ontdekt of dat hier andere factoren aan hebben bijgedragen. Ook is niet met zekerheid vast te stellen welke betrokken vreemdelingen tot de doelgroep van de Wbvk behoorden. Het is daardoor niet mogelijk om op grond van cijfers de doelmatigheid van de Wbvk te beoordelen.

De onderzoekers adviseren om het opzetten van een uniform gecategoriseerde registratie van onregelmatigheden en een periodieke rapportage hierover als voorwaarde te stellen voor continuering van de wet.

Nu de genoemde projectgroep haar werk heeft afgerond ben ik met Ketenpartners in gesprek over de wijze waarop zij de onregelmatigheden kunnen gaan registreren. Belangrijk is dat door registratie inzicht kan worden verkregen in de werking van de Wbvk. Tegelijk moet er een vorm worden gevonden waarin de registratie kan plaats vinden zonder dat de desbetreffende medewerkers (zoals de politieagent, de medewerker van de IND of van de Koninklijke Marechaussee) te maken krijgen met onevenredig zware administratieve lasten. Ondanks het belang dat ik aan de uniform gecategoriseerde registratie van onregelmatigheden hecht, wil ik deze niet als voorwaarde voor voortzetting van de Wbvk stellen. Ook zonder deze registratie zijn er voldoende redenen om de wet te continueren. In paragraaf 6 kom ik daarop terug.

4. Betrouwbaarheid en kwaliteit van de gegevens in de BVV

De evaluatie constateert dat er na de tussenevaluatie in 2017 stappen zijn gezet voor wat betreft het opzetten van een kwaliteitssysteem voor monitoring van en sturing op de kwaliteit van biometrische gegevens. Alle vingerafdrukken in de BVV zijn voorzien van kwaliteitsscores. Er zijn verbeterlagen gemaakt in de kwaliteit van de geregistreerde vingerafdrukken door het in gebruik nemen van nieuwe systemen. Tegelijk constateert de evaluatie dat de kwaliteit van de afgenomen biometrie niet verder verbetert maar eerder licht lijkt af te nemen.

Reactie:

Zoals de evaluatie aangeeft, zijn er belangrijke stappen gezet in de kwaliteitsverbetering van de biometrie, onder meer door het instellen van een ketenbrede werkgroep die zich richt op de kwaliteit van de biometrische gegevens in de BVV. Vingerafdrukken in de BVV zijn voorzien van kwaliteitsscores, zodat de kwaliteit beter kan worden gemonitord en er eventueel kan worden ingegrepen wanneer de kwaliteit vermindert. Belangrijk is dat de ingebruikname van nieuwe systemen door de Koninklijke Marechaussee, de Nationale Politie, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, alsmede de vervanging van het centrale biometrieregister in de BVV, de kwaliteit sinds 2014 op een structureel hoger niveau heeft gebracht. Ik herken mij dan ook niet in het beeld dat de kwaliteit van de afgenomen biometrie lijkt af te nemen.

Het belang van betrouwbare, kwalitatief goede gegevens in de BVV kan nauwelijks worden overschat en blijft voor mij een belangrijk aandachtspunt. De BVV is de centrale datavoorziening, die continu beschikbaar is voor alle ketenpartners, die daarmee over dezelfde informatie kunnen beschikken. De aanbevelingen die de evaluatie doet om de kwaliteit nog verder te verhogen, zoals het opstellen van een benchmark door technische experts, het opstellen van technische richtlijnen inzake de kwaliteit van afname-processen en een investering op bestuurlijk niveau in gedegen kwaliteitsmanagement, neem ik daarom over.

5. Maken EU-verordeningen de Wbvk overbodig?

De Wbvk is van toepassing voor zover EU-verordeningen niet voorzien in afname en verwerking van gezichtsopnames en vingerafdrukken (art. 106a, eerste lid, Vw2000) dan wel in het verifiëren van de authenticiteit van een vreemdelingendocument of van de identiteit van een vreemdeling (art. 106a, tweede lid, Vw2000). De evaluatie concludeert dat de analyse van Europese ontwikkelingen vooralsnog geen uitsluitel levert over de noodzaak van de Wbvk.

Reactie:

In de afgelopen vijf jaar hebben zich belangrijke ontwikkelingen op EU-niveau voorgedaan die betrekking hebben op biometrie. De evaluatie schetst deze ontwikkelingen uitgebreid. Het gaat om de wijziging van het Visuminformatiesysteem (VIS), EURODAC en de invoering van het Entry/Exit systeem (EES). In toenemende mate wordt de reikwijdte van de EU-verordeningen met betrekking tot biometrie in de vreemdelingenketen vergroot en daarmee de reikwijdte van de Wbvk verkleind. Een nadere analyse laat evenwel zien dat er nog categorieën vreemdelingen zijn die niet zijn gedekt door Europese verordeningen. Dat betreft in ieder geval vreemdelingen die het examen inburgering buitenland afleggen en vreemdelingen die een aanvraag indienen om een machtiging tot voorlopig verblijf en/of een verblijfsvergunning regulier. Daarnaast maken de EU-verordeningen niet alle proces overstijgende toepassingen van biometrie mogelijk. Als bijvoorbeeld een vreemdeling in EURODAC geregistreerd staat, terugkeert en dan een machtiging tot voorlopig verblijf aanvraagt, mag in dat kader niet in EURODAC worden gekeken. De wet blijft derhalve ook nodig om te waarborgen dat biometrie door de hele keten te gebruiken is voor alle processen. De conclusie is dan ook dat EU-verordeningen de Wbvk niet volledig vervangen.

6. Voortzetting Wbvk

Nu de EU-verordeningen de Wbvk niet volledig vervangen, moet de vraag beantwoord worden of voortzetting van de Wbvk wenselijk is.

De evaluatie concludeert dat, hoewel een duidelijk kwantitatief beeld van de te bestrijden problematiek en de mate waarin de Wbvk hierin ondersteuning biedt niet verkregen kan worden, moet worden vastgesteld dat:

- a. partijen in de vreemdelingenketen unaniem het belang van de Wbvk onderschrijven;
- b. het gebruik van de BVV en de daarin geregistreerde (biometrische) gegevens een integraal onderdeel is van alle processen;
- c. de Wbvk aansluit op diverse Europese ontwikkelingen en er gebruik gemaakt wordt van Europese systemen.

Ik deel deze observaties van de onderzoekers. De Wbvk maakt het mogelijk om de identiteit van een vreemdeling eenduidig vast te stellen en daarna ook eenvoudig en betrouwbaar te verifiëren. Zoals eerder aangegeven wijzigen vingerafdrukken niet, in tegenstelling tot persoonsgegevens, zoals naam en nationaliteit, en documenten die bovendien vals, vervalst of van een andere vreemdeling kunnen zijn. Koppeling van de biometrische gegevens aan één V-nummer in de BVV en het continu kunnen raadplegen van de BVV blijven dan ook essentieel voor een goede uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de bestrijding van identiteitsfraude. Het maakt het mogelijk dat steeds door alle Ketenpartners de identiteit van de vreemdeling onomstotelijk kan worden vastgesteld.

Ik wil in dit verband ook benadrukken dat het vaststellen en registreren van de juiste identiteit niet alleen van belang is voor de overheid. Ook voor vreemdelingen zelf is het belangrijk dat hun identiteit ondubbelzinnig en juist is vastgesteld en geregistreerd. Hiermee worden bonafide vreemdelingen beschermd tegen malafide vreemdelingen die zich kunnen presenteren onder de identiteit van een ander.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol