

Vergaderjaar 2016–2017

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2308

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2017

Op 8 november 2016 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op mijn verzoek het advies¹ uitgebracht «*Profileren en selecteren. Advies over het gebruik van profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.*»

In deze brief treft u een korte weergave van dit advies en mijn beoordeling ervan.

Inhoud advies

De ACVZ concludeert dat profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid zich nog in een verkennende en testende fase bevindt. De ontwikkelde profielen zijn nog voor het overgrote deel gebaseerd op ervaringsgegevens en bij sommige profielen worden alleen nog data van de eigen en andere overheidsorganisaties gebruikt. Het gebruik van databestanden van private partijen zoals *social media* komt nog niet veel voor. De meeste organisaties in de vreemdelingenketen wisselen ten behoeve van profilering gegevens uit en koppelen bestanden aan elkaar.

De ACVZ constateert dat alle onderzochte organisaties voldoen aan de eis dat zij persoonsgegevens verwerken op basis van een wet of besluit en ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Er is bij hen een sterk bewustzijn van het belang van een zorgvuldige procedure en zij respecteren het verbod op uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming. Voor het uitwisselen en koppelen van gegevensbestanden met persoonsgegevens en het gebruik van profielen maken de organisaties in de vreemdelingenketen gebruik van convenanten en aanvullende regelingen waarin wordt verwezen naar wet- en regelgeving. Een expliciete wettelijke basis ontbreekt meestal.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Voorts blijkt uit het onderzoek dat organisaties in de vreemdelingenketen die gebruikmaken van profilering de daarbij behorende manier van werken nog niet of nog niet volledig hebben doorgevoerd. De indicatoren voor profilering zijn soms nog niet nauwkeurig gedefinieerd en in sommige gevallen verdient de samenwerking tussen de analyseafdeling en werkvloer verdere verbetering.

Het zorgvuldige gebruik van bijzondere persoonsgegevens verdient volgens de ACVZ extra aandacht. Monitoring en evaluatie gebeurt soms maar is nog geen standaardpraktijk waardoor het resultaat van het werken met profielen niet altijd duidelijk is. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de effectiviteit van profilering in de vreemdelingenketen verbeterd kan worden door meer te investeren in kennis en door een meer coherente prioriteitstelling van de betrokken ketenpartners.

De ACVZ pleit daarom voor een verdere uitwerking en consistente toepassing van de waarborgen op het gebied van rechtmatigheid, noodzakelijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, doelbinding en het verbod op discriminatie. Daarbij acht zij het niet verantwoord om gebruik te maken van profielen als het daarbij behorende instrumentarium niet of onvoldoende wordt ingezet. Eveneens pleit de ACVZ voor het investeren in juridische expertise op het gebied van gegevensbescherming omdat bij de onderzochte organisaties in de vreemdelingenketen soms niet duidelijk is aan welke normen van gegevensbescherming en non-discriminatie zij moeten voldoen.

Beoordeling

Net als de ACVZ zie ik dat de inzet van technologische ontwikkelingen op het gebied van dataverzameling en -analyse zal toenemen en dat organisaties in de vreemdelingenketen steeds vaker informatie delen en gebruik maken van instrumenten als profilering. Het inzetten op deze ontwikkeling biedt belangrijke kansen voor de vreemdelingenketen. Deze kansen moeten benut worden om de toenemende migratiestroom vanuit derde landen naar Europa het hoofd te kunnen blijven bieden. Immers voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het vreemdelingenbeleid is het essentieel om over gegevens te beschikken die risico's, maar nadrukkelijk ook kansen voor verbeterde facilitering van vreemdelingen eerder en beter inzichtelijk maken. Gegevens worden in profielen verwerkt en door het gebruik van profielen kunnen vreemdelingen die naar Nederland komen of al in Nederland zijn sneller de procedure doorlopen of eerder de toegang tot Nederland worden ontzegd. Zo draagt profilering rechtstreeks bij aan een efficiëntere uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

De huidige praktijk laat zien dat het gebruik van profielen in de vreemdelingenketen duidelijk meerwaarde heeft. Door middel van profielen worden risico's van te voren in abstracte zin geformuleerd en vervolgens in concreto, op individueel niveau, onderzocht. Een goed voorbeeld is het gebruik van risico-indicatoren bij de beoordeling van luchtvaartpassagiersgegevens. Aan de hand van vastgestelde indicatoren wordt mede bepaald op welke passagiers de autoriteiten hun aandacht moeten richten. Dit kan aanleiding zijn voor feitelijk optreden zoals een controle direct aan de gate. Op grond van de analyse van de gegevens kunnen er aanwijzingen zijn over personen die onbekend zijn bij de autoriteiten en betrokken zouden kunnen zijn bij criminaliteit zoals bijvoorbeeld mensen-smokkel. In die gevallen wordt verder onderzoek ingezet. Andere organisaties in de vreemdelingenketen kunnen deze gegevens gebruiken om zo nodig gerichte inspecties te verrichten. Door deze werkwijze wordt handhaving capaciteit effectief en efficiënt ingezet.

Ik deel de mening van de ACVZ dat het gebruik van profielen uiteraard met waarborgen omkleed moet zijn. Het toepassen van profielen door verschillende organisaties in de vreemdelingenketen vergt van alle medewerkers extra waakzaamheid voor eventuele gevolgen voor de privacy van de vreemdeling. Maar de medewerkers hebben ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid om kwaadwillenden te onderkennen en, indien mogelijk, verblijf in Nederland te ontzeggen. Er zit dus een zekere spanning tussen het beschermen van de privacy van de individuele vreemdeling of referent en het beschermen van de samenleving. Een duidelijker kader kan uitkomst bieden. Ik ondersteun dan ook de constatering van de ACVZ dat een duidelijker kader voor de inzet van profielen bijdraagt aan de effectiviteit van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Het advies biedt enkele interessante aanbevelingen om zo'n kader verder vorm te geven. Ik zal in kaart brengen of het huidige juridische kader, met inbegrip van de waarborgen voor het uitwisselen en koppelen van gegevensbestanden, versterking behoeft. De kabinetsreactie van 11 november 2016 met het kabinetsstandpunt over het WRR-rapport *«Big Data in een vrije en veilige samenleving»*, zal ik hierbij betrekken.² Daarin is opgenomen dat het kabinet zal bezien of de wettelijke basis voor het uitvoeren en gebruiken van data-analyses versterking behoeft, met inbegrip van de waarborgen die daarbij gehanteerd dienen te worden. Voorts ben ik van mening dat een sterk juridisch kader, dat uiteraard in overeenstemming dient te zijn met de Europese privacyregelgeving (in het bijzonder de Algemene verordening gegevensbescherming, die vanaf 2018 van toepassing is) ervoor zorgt dat profielen beter met de vereiste juridische waarborgen worden omkleed. Daarbij vind ik het van groot belang dat wet- en regelgeving helder en eenvoudig toepasbaar is voor de uitvoeringsinstanties zodat profielen snel en effectief kunnen worden ingezet.

Concluderend, zie ik het advies in grote mate als een ondersteuning voor het huidige kabinetsbeleid om ten behoeve van informatiegestuurd werken, profielen in te zetten voor een meer doelgerichte en meer doelmatige uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

² Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 426, blz. 9.