rijksuniversiteit groningen / faculteit rechtsgeleerdheid / vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde

Vervolgevaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen

GRONINGEN, 25 JUNI 2019

Colofon

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

Onderzoeksteam:
Prof. dr. Heinrich Winter (projectleider)
Mr. dr. Viola Bex-Reimert
Dr. ir. Bieuwe Geertsema
Mr dr. Stephan Hollenberg
Mr. Erwin Krol

Begeleidingscommissie:
Dr. D.W.J. Broeders (voorzitter)
Mr. S.G. Kok
Prof. dr. D. Meuwly
Prof. mr. G.J. Veerman
Drs. J.J. Verboom
Dr. J. Diehle

© 2019 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting **1**

1 Inleiding **7**
1.1 Inleiding 7
1.2 Aanleiding 7
1.3 Centrale onderzoeksvragen 9
1.4 Onderzoeksmethoden 9
1.5 Onderzoeksverantwoording 10
1.6 Afbakening en begrippen 11
1.7 Leeswijzer 13

2 Beleidsreconstructie **15**
2.1 Inleiding 15
2.2 Hoofdlijnen van de beleidstheorie 15
2.3 Beoordeling van de beleidstheorie 19

3 Juridisch kader **21**
3.1 Inleiding 21
3.2 Reikwijdte van de wet 21
3.3 Wettelijke vereisten 26
3.3.1 Afname 26
3.3.2 Opslag en verwijdering van gegevens 27
3.3.3 Toegang tot en inzage in de gegevens 28

4 Procesevaluatie **29**
4.1 Inleiding 29
4.2 Uitwerking in het PIL 29
4.2.1 Vergelijking PIL 6.1 en PIL 9.1 30
4.2.2 Overige instructies 32
4.3 Werkwijze en ervaringen van ketenpartners 34
4.3.1 Afname van biometrische gegevens ten behoeve van identificatie en verificatie 34
4.3.2 Opslag en verwijdering van gegevens 40
4.4 Registratie-analyse 41

5 Kwaliteit en betrouwbaarheid van de biometrische gegevens **43**
5.1 Inleiding 43
5.2 Kwaliteitsmanagement in de vreemdelingenketen 43
5.3 Ervaringen van ketenpartners 46
5.4 Kwantitatief beeld van kwaliteit vingerafdrukken 47

6 Gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen 50
6.1 Inleiding 50
6.2 Registraties van gezichtsopnames en vingerafdrukken 50
6.3 Overig gebruik van biometrie 53
6.4 Biometrie bij tegengaan van onregelmatigheden 54

7 Analyse 58
7.1 Inleiding 58
7.2 Context van de huidige evaluatie 58
7.3 Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie 58
7.4 Aanvullende punten naar aanleiding van de huidige procesevaluatie 59
7.5 Analyse van bevindingen ten aanzien van gebruik 61

8 Europeesrechtelijke ontwikkelingen 63
8.1 Inleiding 63
8.2 Ontwikkelingen op Europees niveau 65
8.2.1 Voorstel Wijziging Visumcode (COM (2018) 252 final) en Voorstel aanpassing Visuminformatiesysteem (COM (2018) 302 final) 65
8.2.2 Wijziging SIS (EU) 2018/ 1860 (terugkeer illegaal verblijvende derdelanders), (EU) 2018/ 1861 (grenscontroles) en (EU) 2018/1862 (politiële en justitiële samenwerking) 66
8.2.3 Wijziging Eurodac (COM (2016) 272 final) 67
8.2.4 ETIAS (Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem), Verordening (EU) 2018/1240 68
8.2.5 Europees inreis- en uitreissysteem (Entry/Exit system, EES), Verordening (EU) 2017/2226 70
8.2.6 Verordeningen Interoperabiliteit van EU-informatiesystemen, COM (2017) 793 final (grenzen en visa) en COM (2017) 794 (politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie). 71
8.3 Verhouding Europese ontwikkelingen en de Wbvk 72
8.3.1 Inleiding 72
8.3.2 Grensbewaking 75
8.3.3 Toezicht 76
8.3.4 Visa voor kort verblijf 77
8.3.5 Verblijfsprocedures 77
8.3.6 Terugkeer en vertrek. 78
8.3.7 De rol van de BVV 79
8.4 Afsluitende opmerkingen 80

9 Samenvatting en conclusies 81
9.1 Deel I: Evaluatie van de Wbvk 81
9.2 Deel II: Europeesrechtelijke ontwikkelingen 82
9.3 De motie Strik c.s. en de horizonbepaling 84

Bijlage 1: Deelvragen 86

Bijlage 2: Bestudeerde documenten **88**

Bijlage 3: Lijst met gebruikte afkortingen **91**

Bijlage 4: English Summary **92**

Samenvatting

Inleiding en onderzoeksaanpak

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

De Wbvk voorziet in een uitbreiding van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. De afname en verwerking van een gezichtsopname en tien vingerafdrukken van in beginsel alle vreemdelingen in alle vreemdeling-rechtelijke processen is mogelijk gemaakt. Daarnaast kunnen deze biometrische gegevens centraal in de vreemdelingenadministratie (de Basisvoorziening Vreemdelingen, afgekort BVV) worden opgeslagen en kunnen zij worden geraadpleegd. Deze wet is onderwerp van dit voorliggende onderzoek.

De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit twee onderdelen:

1. In welke mate bereikt de Wbvk zijn doelen?
2. Hoe verhoudt de wet zich tot de Europese ontwikkelingen tot implementatie van informatiesystemen waarin biometrie wordt opgeslagen?

Voor het onderzoek is een documentstudie uitgevoerd, zijn interviews afgenomen bij ketenpartners en andere betrokken partijen, zijn gegevens opgevraagd bij deze partijen, en is een analyse uitgevoerd op basis van de verkregen gegevens. Daarnaast is een steekproef van dossiers uit de BVV bestudeerd.

Het onderhavige onderzoek is het vervolg van een eerdere evaluatie waarvan de resultaten gepubliceerd zijn in 2017. De opvolging van de aanbevelingen uit dat onderzoek is meegenomen in het onderhavige onderzoek.

Beleidsreconstructie en juridisch kader

De beleidsreconstructie en het juridisch kader zijn in principe onveranderd ten opzichte van het vorige onderzoek. Het gaat hier immers om een reconstructie van (doelen van) de wet, de daarbij in te zetten middelen en de overwegingen die daarbij gemaakt zijn. In een doelboom is duidelijk gemaakt dat het einddoel van de Wbvk het verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid is, en dat daarvoor in belangrijke mate van belang is dat de hierboven beschreven middelen (afname van biometrische gegevens en opslag in de BVV met een uniek V-nummer) de betrouwbaarheid van processen omtrent identiteit verhogen. Daarmee zouden onregelmatigheden ten aanzien van identiteit bij de processen bestreden moeten worden. De beoordeling van de beleidstheorie is dat niet alle veronderstellingen en aannames

goed onderbouwd zijn. We zien wel dat de keuzes voor specifieke middelen aansluiten op de praktische realiteit. Doelstellingen zijn niet goed SMART geformuleerd of goed geoperationaliseerd.

Procesevaluatie

In het kader van de procesevaluatie is nagegaan welke veranderingen zich bij de ketenpartners hebben voorgedaan met betrekking tot het gebruik van biometrie in het kader van de Wbvk. Bij een aantal ketenpartners zijn nieuwe systemen in gebruik genomen ter ondersteuning van de registratie van biometrische gegevens of de verificatie met behulp van deze gegevens. De KMar heeft een nieuwe registratiezuil in gebruik genomen en zal dit verder uitrollen. De diplomatieke posten van BZ kunnen inmiddels rechtstreeks gegevens in de BVV laten registreren (in plaats van via de IND). De IND zal op korte termijn overgaan op apparatuur van één leverancier (in plaats van twee). Het COA heeft het gebruik van biometrie uitgerold over alle locaties, zodat processen voor inhuisregistratie en meldplicht sneller verlopen. Ten slotte is ook voor de BVV zelf een nieuw systeem in gebruik genomen, waarbij het onder meer mogelijk is geworden de kwaliteit van alle vingerafdrukken te meten op basis van internationale open standaarden.

Een analyse van de nieuwe versie van het Protocol Identificatie en Labeling (PIL) leert dat alle veranderingen die zijn doorgevoerd in de keten ook zijn opgenomen in de nieuwe versie van dit document.

Beoordeling doeltreffendheid Wbvk

Met dit onderzoek is voor een tweede keer getracht een antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de doelen van de Wbvk zijn behaald. Geconstateerd moet worden dat ook nu geen antwoord op deze hoofdvraag gegeven kan worden. Deels ligt dit besloten in de manier waarop de doelen van de wet zijn beschreven. Deze zijn niet goed geoperationaliseerd, waardoor het niet goed hard te maken is of en wanneer deze doelen überhaupt behaald zouden worden. Een belangrijke barrière bij de evaluatie van de effecten van de wet ligt in het feit dat er geen nulmeting voorafgaand aan de invoering van de wet heeft plaatsgevonden van de aard en omvang van zogeheten ‘onregelmatigheden ten aanzien van identiteit’. Sterker nog, er is pas na de vorige evaluatie in 2017 werk gemaakt van een uniforme categorisering van welke onregelmatigheden zich in de migratieketen kunnen voordoen en hoe deze zich manifesteren bij elk van de ketenpartners. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wbvk was hier nog geen zicht op, laat staan dat er kwantitatieve informatie verzameld was over deze problematiek.

Vanuit de vreemdelingenketen wordt bij beoordeling van het nut en de effecten van de Wbvk vaak gewezen op de zogenaamde *dark number*-problematiek: een deel van de onregelmatigheden is niet meetbaar, omdat deze per definitie buiten het zicht van de ketenpartners plaatsvinden. Deze problematiek zou naar mening van de onderzoekers na verloop van tijd steeds minder van belang moeten worden, wanneer structureel en gecoördineerd wordt ingezet op dat deel van de onregelmatigheden dat juist wel in beeld komt.

De onderzoekers moeten constateren dat ook voor dit onderzoek nog geen goed beeld verkregen kan worden van de huidige stand van zaken met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen, of in hoeverre deze situatie verbeterd is naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wbvk. Aan de ketenpartners is gevraagd om zo veel als mogelijk kwantitatieve gegevens te verstrekken waaruit blijkt dat men in beeld heeft welke onregelmatigheden zich voordoen en hoe vaak. Deze informatie is welbeschouwd niet boven tafel gekomen. De onderzoekers vermoeden dat dit vooral een doorwerking is van het feit dat er nog steeds geen gebruik wordt gemaakt van managementrapportages om grip te krijgen op de problematiek die met de Wbvk juist bestreden zou moeten worden. Als er al informatie hierover wordt verzameld, dan wordt deze niet in geaggregeerde vorm gebruikt door het management van de ketenpartners, laat staan in een overkoepelende rapportage door de migratieketen als geheel.

Er zijn wel stappen gezet naar dergelijke rapportages, maar deze hebben nog niet geleid tot uniforme, ketenbrede registraties. Dit was in ons vorige rapport uit 2017 als eerste aanbeveling geformuleerd. Hoe dan ook is andermaal duidelijk geworden dat een daadwerkelijke evaluatie van de effecten van de Wbvk op basis van analyse van kwantitatieve gegevens onmogelijk is en zal blijven. Dit omdat een cijfermatige reconstructie van de situatie voor de inwerkingtreding van de Wbvk blijkbaar niet mogelijk is.

Beleidsmakers zullen zich wat dat betreft tevreden moeten stellen met kwalitatieve beelden en waarnemingen vanuit de vreemdelingenketen.

De tweede en derde aanbeveling in het vorige rapport betroffen het opzetten van een kwaliteitssysteem voor monitoring van en sturing op de kwaliteit van biometrische gegevens. Ook op dit vlak constateren we dat er wel stappen zijn gezet. Alle vingerafdrukken in de BVV worden voorzien van kwaliteitsscores, waarmee gemonitord kan worden op kwaliteit. We constateren dat verbeteringsslagen in de kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken zijn gemaakt door het in gebruik nemen van nieuwe systemen, maar constateren ook dat na implementatie van de systemen de kwaliteit niet verder verbetert maar eerder licht lijkt af te nemen. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre men grip heeft op de kwaliteit van de processen op dit vlak.

Bij verdere uitwerking van het kwaliteitssysteem is het aanbevelenswaardig om in elk geval niet de gebruikers van de biometrie (de ketenpartners) aan te wijzen als de partij die de kwaliteit beoordeelt. Hiervoor moeten benchmarks worden opgesteld door technische experts, waarna technische richtlijnen moeten worden opgesteld om ervoor te zorgen dat sturing op de kwaliteit van afname-processen ook afgedwongen kan worden bij de ketenpartners. Dit vergt op bestuurlijk niveau een investering in gedegen kwaliteitsmanagement met heldere rollen en bevoegdheden.

Deel II: Europeesrechtelijke ontwikkelingen

Op dit moment zet de Europese Commissie hoog in op het beter beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied, mede naar aanleiding van de zogenaamde ‘migratie-

crisis' in 2015. Dit heeft tot gevolg gehad dat nieuwe wetgeving is geïnitieerd, die moeten leiden tot een Entry/Exit systeem (EES) en een autorisatiesysteem (ETIAS). Daarnaast zijn er wijzigingen voorgesteld in reeds bestaande Europese verordeningen, waardoor wijzigingen doorgevoerd worden in het Visuminformatiesysteem VIS), het Schengeninformatieysysteem (SIS) en in Eurodac. Deze wijzigingen hebben ook gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk.

De invoering van ETIAS zal geen gevolgen hebben voor de Wbvk, nu dit systeem niet werkt met biometrische gegevens. Dit geldt niet voor de invoering van het EES (registratiesysteem voor *alle* derdelanders die voor kort verblijf naar het Schengengebied komen). Dit systeem is relevant voor de grensbewaking maar ook voor toezicht en terugkeer. Op grond van de verordening worden vier vingerafdrukken en een gezichtsopname gemaakt voor een persoonlijk dossier tenzij de gegevens al in het VIS zijn opgenomen of iemand al eerder is ingereisd. Dit betekent dat van deze personen op grond van artikel 106a Vw nog maar deels biometrische gegevens kunnen worden afgenomen, nu op grond van het EES vier vingerafdrukken worden afgenomen en op grond van 106a Vw er tien vingerafdrukken afgenomen kunnen worden. Daarnaast doet zich de vraag de verordening voor of de verordening bij verificatie een impliciete bevoegdheid tot het maken van een gezichtsopname ter plaatse bevat.

Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld in het Visuminformatiesysteem (VIS). Dit systeem registreert alle *visumplichtige* derdelanders die voor kort verblijf naar het Schengengebied komen. Voorgesteld is om de leeftijd voor het nemen van vingerafdrukken te verlagen naar zes jaar. Ook wordt een digitale foto genomen. Het is onduidelijk welke gevolgen deze wijzigingen hebben voor het Wbvk. In artikel 106a Vw wordt enkel gesproken van het nemen van vingerafdrukken en het maken van een gezichtsopname zonder dat gespecificeerd wordt naar leeftijd of de manier waarop de gezichtsopnamen worden gemaakt. Interessanter is dat bij invoering van de wijzigingen ook visa voor lang verblijf, in het geval van Nederland de machtiging tot voorlopig verblijf, ingevoerd worden in het VIS. Ook de verblijfsvergunningen worden ingevoerd. In artikel 22bis lid 1 van het voorstel voor wijziging VIS wordt gesproken over de invoer van visa voor langere duur en verblijfsvergunningen. Het lijkt erop dat ook de verblijfsvergunningen zonder mvv ingevoerd dienen te worden. Dit heeft geen gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk, nu deze gegevens vanuit de nationale bestanden aangeleverd worden.

Er zijn ook wijzigingen in SIS II voorgesteld. Vooropgesteld moet worden dat SIS II enkel de bevoegdheid tot een signalering bevat en niet de bevoegdheid om biometrische gegevens af te nemen. De voorgestelde wijzigingen zien op het opnemen van een terugkeerbesluit en een inreisverbod in SIS II. In dit laatste geval kan dit verbod alleen worden opgenomen als iemand zich niet ophoudt in het Schengengebied. Opvallend is wel dat in SIS II de mogelijkheid tot opname van een palmafdruk is opgenomen, terwijl deze bevoegdheid niet is opgenomen in artikel 106a Vw 2000. Het lijkt er dan ook op dat dit biometrisch gegeven niet kan worden opgenomen in SIS II, nu hier geen nationale bevoegdheid bestaat tot afname. Het SIS II geeft niet de bevoegdheid tot afname maar tot opname in het systeem.

Tenslotte zijn de voorgestelde wijzigingen in Eurodac relevant. Waar Eurodac nu ziet op de registratie van personen die verzoeken om internationale bescherming, wordt deze uitgebreid naar personen die irregulier de buitengrens van Schengen zijn binnengekomen. Van deze groep personen een gezichtsopname en tien vingerafdrukken genomen. Dit betekent dat in die gevallen artikel 106a niet meer van toepassing is. Deze gegevens worden ook in Eurodac opgenomen.

Daarnaast moet gewezen worden op het volgende. De hierboven beschreven conclusies zien op de afnamen van biometrische gegevens. Maar daarnaast bevat 106a Vw ook de bevoegdheid tot de verwerking van deze gegevens. De gegevens worden verwerkt in de BVV. De vraag is welke rol voor de BVV is weggelegd wanneer door de veranderende Europese wetgeving de gegevens op Europees niveau opgeslagen worden. Het antwoord hierop hangt nauw samen met de vraag in hoeverre ook nationale bestanden gecreëerd kunnen worden en in hoeverre de bevoegdheid bestaat om daar biometrische gegevens in op te nemen. Daarnaast lijkt een deel van de beantwoording mogelijk te liggen in het antwoord op de vraag wie de bevoegdheid bezit om biometrische gegevens af te nemen. Als het gaat om de verstrekking van nationale visa en verblijfsvergunningen, kan beargumenteerd worden dat deze gegevens weliswaar in Europese systemen ingevoerd dienen te worden, maar dat de bron hiervan een nationaal bestand is, nu het gaat om de uitoefening van nationale bevoegdheden. Een andere vraag die voorligt is hoe om te gaan met de aanvullende werking van de Wbvk. Als alleen aanvullende gegevens in de BVV opgenomen mogen worden, en daar lijkt het wel op als er geen nationale bestanden gecreëerd mogen worden, dan is de vraag hoe functioneel de BVV is in dit soort situaties. Om een volledig beeld te krijgen, zouden de gegevens uit de BVV gecombineerd moeten worden met de gegevens uit het desbetreffende Europese systeem. Vraag is hoe interoperabel dergelijke systemen zijn. Daarnaast is in de Europese verordeningen precies vastgelegd welke ambtenaren toegang hebben tot de Europese systemen. De vraag is of dit overeenkomt met de toegangsvoorwaarden die de BVV hanteert.

De motie Strik c.s. en de horizonbepaling

Bij de behandeling van de wet heeft de Eerste Kamer de motie-Strik c.s. [1] aangenomen die verzoekt in ieder geval te onderzoeken:

1. in hoeverre de wetswijziging noodzakelijk is gebleken voor en daadwerkelijk heeft geleid tot de bestrijding van identiteitsfraude;
2. in hoeverre de wetswijziging heeft geleid tot gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden;
3. in hoeverre de gegevens in de centrale databank betrouwbaar en van voldoende kwaliteit blijken.

De onderzoekers concluderen dat in interviews breed wordt verklaard dat de in het kader van de Wbvk ingezette biometrie heeft geholpen bij de bestrijding van identiteitsfraude, maar dat het niet mogelijk is deze stelling cijfermatig te onderbouwen. Door het ontbreken van een goed beeld van de situatie ten tijde voor de inwerkingtreding van de

—

[1] *EK* 2013/14, 33.192, G.

Wbvk (nulmeting) is het onmogelijk om het effect van de wet op de bestrijding van identiteitsfraude te meten.

Ten aanzien van punt 2 moeten de onderzoekers concluderen dat er geen accuraat beeld is verkregen van het gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden maar dat, op basis van de vorige evaluatie en de verklaring dat de situatie niet drastisch veranderd is, dit gebruik zeer beperkt is. Bij de derde vraag uit de motie kan worden geconcludeerd dat de gegevens in de BVV betrouwbaar zijn, maar dat 'voldoende kwaliteit' niet gedefinieerd is. Wel zijn sinds het vorige onderzoek stappen gezet om de kwaliteit te verbeteren.

De Wbvk kent een horizonbepaling: de door de Wbvk ingevoerde wetsbepalingen worden na zeven jaar van rechtswege ingetrokken. De cruciale vraag voor beleidsmakers is nu of deze wet voortgezet moet worden. Hoewel een duidelijk, kwantitatief beeld van de te bestrijden problematiek en de mate waarin de Wbvk hierbij ondersteuning biedt niet verkregen kan worden, moet ook worden vastgesteld dat partijen in de vreemdelingenketen unaniem het belang van de Wbvk onderschrijven. Het gebruik van de BVV en de daarin geregistreerde (biometrische) gegevens is een integraal onderdeel van alle processen. Bovendien sluit men aan op diverse Europese ontwikkelingen en wordt gebruik gemaakt van Europese systemen.

De onderzoekers stellen wel vast dat wanneer voor continuering van de wet wordt gekozen, de aanbevelingen uit de eerste evaluatie onverminderd van kracht blijven en zelfs als randvoorwaarde vastgesteld zouden moeten worden. De ketenpartners dienen zo snel mogelijk uniform gecategoriseerde registraties van onregelmatigheden op te zetten en hierover periodiek moeten rapporteren. Daarnaast moet intensief worden ingezet op integraal kwaliteitsmanagement in de keten. Hierbij wordt aanbevolen om, in plaats van gebruikerservaringen, dactyloscopische expertise als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de gewenste kwaliteitsniveaus.

De analyse van Europese ontwikkelingen levert vooralsnog geen uitsluitsel over de noodzaak van de Wbvk. Er staat nog een aantal vragen open die beantwoord moeten worden voordat de invloed van deze ontwikkelingen duidelijk wordt. Op dit moment zijn deze vragen nog niet te beantwoorden.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

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

De Wet biometrie vreemdelingenketen (afgekort: Wbvk) voorziet in een uitbreiding van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. De afname en verwerking van een gezichtsopname en tien vingerafdrukken van in beginsel alle vreemdelingen in alle vreemdeling-rechtelijke processen is mogelijk gemaakt. Daarnaast kunnen deze biometrische gegevens thans centraal in de vreemdelingenadministratie worden opgeslagen en kunnen zij worden geraadpleegd. Deze wet is onderwerp van dit voorliggende onderzoek.

1.2 Aanleiding

De Wbvk bevat in artikel II een evaluatiebepaling. De minister van Justitie en Veiligheid (J&V) dient op grond van deze bepaling binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de wenselijkheid van een gehele of gedeeltelijke voortdurende werking van de wet. Op verzoek van de Eerste Kamer heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd dat deze evaluatie binnen drie jaar kan plaatsvinden. De wet kent daarnaast een horizonbepaling: de door de Wbvk ingevoerde wetsbepalingen worden na zeven jaar van rechtswege ingetrokken.

Bij de behandeling van de wet heeft de Eerste Kamer bovendien de motie-Strik c.s. aangenomen.[2] Deze motie verzoekt in ieder geval te onderzoeken:

1. in hoeverre de wetswijziging noodzakelijk is gebleken voor en daadwerkelijk heeft geleid tot de bestrijding van identiteitsfraude;
2. in hoeverre de wetswijziging heeft geleid tot gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden;
3. in hoeverre de gegevens in de centrale databank betrouwbaar en van voldoende kwaliteit blijken.

In 2016/2017 heeft een evaluatieonderzoek plaatsgevonden, waarbij bovenstaande aandachtspunten en onderzoeksthema's leidend zijn geweest.[3] Een belangrijke conclusie van het onderzoek luidde dat het niet mogelijk was de doeltreffendheid van

—

[2] *EK* 2013/14, 33.192, G.

[3] H. Winter, A. Klingenberg, V. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen, 2017.

de wet vast te stellen, met name omdat de ketenpartners geen registraties bijhielden over de aard en de omvang van onregelmatigheden. De evaluatie uit 2016/2017 heeft de werkwijze van de keten in kaart gebracht en inzicht gegeven in de ervaringen van de ketenpartners ten aanzien van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de biometrische gegevens en de doelbereiking van de wet. Dit evaluatieonderzoek is gebruikt als eerste meting, waarbij niet op alle onderzoeksthema's volledige gegevens verkregen zijn. Een nulmeting, waarbij de situatie voor inwerkintreding van de Wbvk goed in kaart is gebracht, heeft nooit plaatsgevonden.

Het onderzoeksrapport geeft een drietal aanbevelingen om een toekomstig evaluatieonderzoek mogelijk te maken:

1. Registreer onregelmatigheden/fraudegevallen op uniforme wijze;
2. Bezie of een verdere verbetering van de kwaliteit van vingerafdrukken nodig is en welke verbeteropties hiertoe op een effectieve en efficiënte manier aan bijdragen. Blijf de kwaliteit van biometrische gegevens daarna monitoren;
3. Onderzoek in hoeverre de eventueel in te zetten kwaliteitsverbeteringen leiden tot het gewenste resultaat alsmede in hoeverre de wet daadwerkelijk bijdraagt aan de beoogde doelen. Voor dit vervolgonderzoek is het van belang dat:
    a. Ketenbrede definities gehanteerd worden voor het begrip 'onregelmatigheden ten aanzien van identiteit' en de categorieën die daarin te onderscheiden zijn.
    b. Afgesproken wordt hoe (vermoedens van) onregelmatigheden geregistreerd moeten worden en hoe moeten deze registraties centraal worden samengepakt en gemonitord.
    c. Een centrale monitor opgezet wordt voor de kwaliteit van vingerafdrukken in de BVV, waarbij met steekproeven een beeld van de kwaliteit van vingerafdrukken afkomstig van verschillende ketenpartners en eventueel locaties en systemen gevormd wordt.
    d. (Eventueel) een monitor van de personele inzet per deelproces in de keten en van de doorlooptijden van verschillende groepen vreemdelingen opgezet worden.

Naar aanleiding van de evaluatie en daarin gedane aanbevelingen is een ketenbreed project gestart met als doel de geconstateerde knelpunten te verhelpen. Meer specifiek richt dit project zich op:

1. Het ontwikkelen van een uniforme registratie van onregelmatigheden;
2. Het opzetten van een centrale monitor voor kwaliteit vingerafdrukken BVV;
3. Het adviseren over verbetermogelijkheden o.b.v. analyses van deze kwaliteit;
4. Het leveren van input voor vervolgonderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wbvk.

Het voorliggende onderzoek is een vervolg van de evaluatie uit 2016/2017 en heeft als doel om de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk in kaart te brengen conform de evaluatieverplichting, waarbij tevens ingegaan wordt op de aandachtspunten van de motie-Strik c.s. Daarnaast wordt het wenselijk geacht om in dit onderzoek tevens in te gaan op de Europeesrechtelijke ontwikkelingen op het vlak van het gebruik van biometrische gegevens in de migratieketen.

1.3 Centrale onderzoeksvragen

De doelstelling van het evaluatieonderzoek is in de kern het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de Wbvk de door de wetgever geformuleerde doelen heeft bereikt en in de verhouding tussen de nationale en Europese wet- en regelgeving. Dit onderzoek beoogt de minister in staat te stellen een standpunt te formuleren inzake de wenselijkheid van voortzetting van de wet.

De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit twee onderdelen:

I. In welke mate bereikt de Wbvk zijn doelen?
II. Hoe verhoudt de wet zich tot de Europese ontwikkelingen tot implementatie van informatiesystemen waarin biometrie wordt opgeslagen?

De probleemstelling is uitgewerkt in 19 deelvragen, die terug te vinden zijn in bijlage 1. Het onderzoek is opgebouwd uit een vijftal deelonderzoeken:

I. Beleidsreconstructie en juridische analyse
II. Procesevaluatie
III. Registratie-onderzoek
IV. Doeltreffendheidsanalyse
V. Onderzoek naar Europees juridisch kader

1.4 Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeks-methoden ingezet.

Documentstudie
In het kader van dit onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Hierbij ging het in de eerste plaats om de evaluatie uit 2016/2017, waarbij de documenten uit de wetsgeschiedenis en relevante wetenschappelijke publicaties bestudeerd zijn. Daar-naast is de aanverwante (Europese) wet- en regelgeving bestudeerd. In het kader van de procesevaluatie zijn daarnaast interne protocollen, uitvoeringsrapportages en kwaliteitsrichtlijnen bestudeerd. Ook is kennisgenomen van de verslagen van de keten-brede projectgroep. Een volledig overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 2.

Interviews
De procesevaluatie is daarnaast voor een belangrijk deel uitgevoerd door middel van interviews met ambtenaren werkzaam bij de betrokken ketenpartners en de betrokken ministeries. Zij zijn onder meer bevraagd over het werken met biometrie in de praktijk en over hun gebruikerservaringen daarmee. De verslagen van interviews zijn ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd en door hen akkoord bevonden.

Registratieanalyse
Bij de Directie Regie Migratieketen (DRM) zijn 100 dossiers opgevraagd, waarin geanonimiseerde, biografische gegevens zijn opgenomen, en waarvan bekend was of

foto's dan wel vingerafdrukken zijn opgeslagen in de BVV. Hierbij hebben we verzocht om een spreiding over het jaar waarin de gegevens zijn geregistreerd (20 per jaar van 2014 tot en met 2018) en herkomstgebied, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenschapsonderdanen (afkomstig uit de EU, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland), personen geboren in Europa (maar geen gemeenschapsonderdanen) en personen geboren buiten Europa.

De dossiers zijn door de DRM verstrekt, waarbij anders dan op de bovengenoemde criteria geen selectie is toegepast. Bij de analyse is gekeken of de opslag van biometrische gegevens conform de Wbvk is gebeurd, op basis van geboorteland (voor zover bekend) en geboortedatum.

Rapportage
Door middel van een analyse van de verkregen kwalitatieve en kwantitatieve gegevens komen wij tot een beantwoording van de hoofdvragen van het onderzoek.

1.5 Onderzoeksverantwoording

Het voorliggende onderzoek is een vervolgevaluatie van de Wbvk die onder meer ingaat op de doeltreffendheid van deze wet. Het meten van doeltreffendheid veronderstelt dat de causaliteit tussen ingezet beleid en waargenomen effecten (de *outcome*) aangetoond kan worden. In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet dat de belangrijkste doelstelling van de wetgever was om fraude/onregelmatigheden rondom de identiteit van vreemdelingen tegen te gaan. Achterliggende doel is het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Om te beoordelen of de door de wetgever beoogde doelen behaald zijn en de gewenste maatschappelijke effecten zijn opgetreden, is het noodzakelijk dat monitoringsgegevens beschikbaar zijn. Idealiter is bij het opstellen van het beleid, dus voorafgaand aan de inwerkingtreding van een wet, een nulmeting beschikbaar, waarbij in ieder geval de omvang van het op te lossen probleem in kaart is gebracht. Uit de evaluatie van 2016/2017 bleek dit niet het geval te zijn, waardoor het onmogelijk was om met behulp van een voor- en nameting de doeltreffendheid van het beleid vast te stellen.

Hierboven is reeds geconstateerd dat ten tijde van de vorige evaluatie de onregelmatigheden ten aanzien van identiteit niet uniform geregistreerd werden. Door dit gebrek aan kwantitatieve gegevens kon niet in kaart gebracht worden of de door de wetgever gewenste effecten in de praktijk waarneembaar waren, waarvoor gelet op het voorstaande geldt dat de oorzaak van eventuele effecten niet causaal toegeschreven kunnen worden aan de wet.

In het beste geval kan de voorliggende evaluatie inzicht bieden in de mate waarin thans met behulp van biometrische gegevens onregelmatigheden aan het licht komen en de ontwikkeling in de omvang en aard van deze onregelmatigheden, waarbij uit aanvullende kwalitatieve gegevens bevindingen kunnen volgen over de vraag in hoeverre de wettelijke mogelijkheden hieraan zouden hebben (kunnen) bijgedragen.

Bij de uitvoering van dit onderzoek bleek dat de gegevens die noodzakelijk zijn om bovenstaande vragen te beantwoorden ook nu nog niet verkregen konden worden en dat de in het rapport van de nulmeting gedane aanbevelingen nog niet volledig zijn geïmplementeerd. De ketenbrede projectgroep heeft zich gebogen over het formuleren van een uniforme definitie van onregelmatigheden en de wijze waarop deze geregistreerd zouden moeten worden. Dit heeft er nog niet toe geleid dat adequaat registraties bijgehouden worden van de aard en omvang van de onregelmatigheden. Dit vormt een belangrijke complicatie bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. De opvolging van de aanbevelingen komt nader aan de orde in hoofdstuk 3 en 4.

1.6 Afbakening en begrippen

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

Het is van belang deze processen en de begrippen 'identiteit' en 'vreemdeling' af te bakenen. Wij hanteren hiervoor dezelfde invulling als bij de eerste evaluatie.

Voor het begrip *identiteit* is aangesloten bij de door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken[4] en Brouwer en Middelkoop[5] gehanteerde definitie die als volgt te reconstrueren is: alle identificerende gegevens [van een vreemdeling] die (mede)bepalend zijn voor diens recht op toegang tot en verblijf in Nederland of als basis kunnen dienen voor de vaststelling van andere rechten of aanspraken. Volgens De Vries en Tigchelaar bepaalt de concrete situatie welke kenmerken tot iemands identiteit behoren, gezien de functie om iemand als uniek binnen een bepaalde groep en binnen een bepaalde context aan te merken.[6]

In de literatuur worden drie verschillende categorieën *identificatiegegeven*s onderscheiden: fysieke en biometrische gegevens, formeel functionele (beschrijvende en toegekende) gegevens en profielgegevens.[7] In het kader van dit onderzoek staan de fysieke en biometrische gegevens centraal. Hieronder vallen algemeen fysieke identificatiegegevens, als geslacht, lengte, haarkleur, maar ook specifieke of unieke identificatiegegevens zoals de iris, de vingerafdruk, het DNA-profiel en de botten-structuur.[8] In dit onderzoek worden met *biometrische gegevens* vingerafdrukken en een gezichtsopname bedoeld, tenzij anders aangegeven, aangezien de Wbvk enkel het gebruik van deze biometrische gegevens toestaat.

In de vreemdelingenketen zijn verschillende processen (tezamen: *identiteitsmana-*

—

[4] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), p. 15.
[5] Brouwer & Middelkoop (2013), p. 10.
[6] De Vries, Tigchelaar et al. (2007), p.10.
[7] Ibidem, p.33.
[8] Ibidem.

gement) te onderscheiden waarin identiteit een rol speelt. In de eerste plaats is het proces *identificatie of identiteitsvaststelling* van belang. Volgens Brouwer en Middelkoop is dit "het vaststellen van identificerende gegevens van een persoon om daarmee een bepaalde persoon te herkennen of met andere woorden te identificeren."[9] Daarnaast valt het proces van *identiteitsvastlegging* of de opname van identificerende gegevens in een systeem te onderscheiden. Dit betreft onder meer de verwerking en opslag van gegevens. *Verificatie* is het derde te onderscheiden proces, zijnde 'de vergelijking van informatie die door een persoon of een ander bestuursorgaan of instantie wordt aangeboden met de reeds vastgelegde gegevens in het databestand of ander opslagmedium.

Daarnaast worden binnen identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen nog twee processen onderscheiden: *identiteitstoekenning* en *identiteitswijziging*. Bij dit eerste proces wordt aan een persoon een bepaald identificerend (formeel functioneel) gegeven toegekend om de persoon in het kader van het te voeren proces te kunnen volgen. Bij het tweede proces gaat het om de wijziging van vastgelegde gegevens, wanneer deze onjuist of onvolledig blijken te zijn.[10]

Binnen deze processen kan *identiteitsfraude* plaatsvinden. Identiteitsfraude is geen juridisch vastgelegd strafbaar feit in de Nederlandse wetgeving. Wel worden het valselijk opmaken of vervalsen van identiteitsdocumenten in artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) en van biometrische kenmerken of persoonsgegevens in artikel 231a Sr strafbaar gesteld. In deze artikelen wordt niet expliciet gesproken over identiteitsfraude. Wij halen hier de werkdefinitie aan die De Vries en Tigchelaar voor hun onderzoek hebben gebruikt. Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan, zoals het ten onrechte verkrijgen van toegang tot rechten en voorzieningen in de vreemdelingenketen.[11]

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

In het kader van identiteitsmanagement kunnen zich verschillende categorieën onregelmatigheden voordoen, die in het kader van de eerste evaluatie als volgt gereconstrueerd zijn:

—

[9] Brouwer & Middelkoop (2013), p. 10.
[10] Deze processen zijn eveneens gedefinieerd in het Protocol Identificatie en Labeling. Deze definities kennen vergelijkbare formuleringen als die van Brouwer en Middelkoop.
[11] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), p. 15.

1. Fysieke gegevens, onopzettelijk. Bijvoorbeeld: ongeschikte vingers of een andere handicap.
2. Fysieke gegevens, opzettelijk. Bijvoorbeeld: verminking van vingers of het gebruik van valse vingerafdrukken.
3. Functionele gegevens, onopzettelijk. Bijvoorbeeld: onbewust vervalste documenten gebruiken, afwijkende spelling gebruiken bij (plaats)namen, verkeerde geboortedatum of –plaats doorgeven als gevolg van afwijkende conventies in het land van herkomst.
4. Functionele gegevens, opzettelijk. Bijvoorbeeld: valse of vervalste documenten gebruiken, liegen over identiteitsgegevens.

Profielgegevens worden niet door de vreemdeling verschaft: op dit type onregelmatigheden richt de wet zich dus niet. Dat geldt tevens voor het toekennen van de identiteit, wat gebeurt onder verantwoordelijkheid van de migratieketen.

De inzet van biometrie kan al deze vormen van te verwachten onregelmatigheden niet voorkomen. Een cruciaal gegeven hierbij is dat een vingerafdruk op zich geen informatie over iemands identiteit bevat; vingerafdrukken kunnen enkel gebruikt worden om identiteitsgegevens aan te koppelen, of om gegevens die er al aan gekoppeld zijn in een gegevensbank op te vragen. De consequentie is dat als er nog geen gegevens gekoppeld zijn aan de vingerafdrukken van een persoon, er ook geen sprake kan zijn van bestrijding van onregelmatigheden. Pas wanneer de biometrische gegevens voor het eerst zijn geregistreerd en aan een identiteit (al is het alleen al een toegekende identificatiecode zoals een V-nummer, zie paragraaf 2.2) is toegekend, kunnen ze op een later moment gebruikt worden voor de bestrijding van onregelmatigheden.[12] Voor onregelmatigheden bij het vaststellen van een identiteit is de bruikbaarheid van biometrie dus beperkt tot die gevallen waarbij (betrouwbare) identiteitsgegevens al in een systeem kunnen worden opgevraagd. Bij verificatie van de identiteit kan worden gecontroleerd of de opgegeven identiteitsgegevens kloppen met de al bekende gegevens. Ook hier geldt dat de betrouwbaarheid van de identiteitsgegevens die al bekend zijn niet gecontroleerd wordt. In die zin kan de afhankelijkheid van biometrie onregelmatigheden ook in stand houden: wanneer eenmaal foutieve identiteitsgegevens zijn gekoppeld aan biometrische gegevens kunnen fouten alleen worden ontdekt als na een verificatie de gegevens worden vergeleken met nieuwe identiteitsgegevens.

Dit onderzoek betreft het identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen (te onderscheiden van de burger- of strafrechtketen). De *vreemdelingenketen,* tegenwoordig ook *migratieketen* genoemd, betreft alle instanties en bestuursorganen die betrokken zijn bij de uitvoering van het vreemdelingen- en migratiebeleid.

1.7 Leeswijzer

Deze rapportage is thematisch opgezet. In hoofdstuk 2 wordt kort de reconstructie van de beleidstheorie herhaald weergegeven, zoals gepresenteerd in de eerste evaluatie. De beleidsreconstructie vormt de basis van beide evaluaties, omdat op die wijze de beoogde doelen, gewenste effecten en ingezette middelen in kaart zijn gebracht. Het

—

[12] Hierbij laten we het indirecte effect van een preventieve werking die uitgaat van de inzet van biometrie in processen buiten beschouwing.

hoofdstuk daarna bevat tevens een samenvatting van het juridisch kader en de geldende wettelijke vereisten.

Hoofdstuk 4 brengt de huidige uitvoeringspraktijk in beeld. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ingegaan op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de afgenomen biometrische gegevens. De kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens is een tweede, technische randvoorwaarde die in voldoende mate vervuld dient te zijn voordat de effecten op kunnen treden.

Vervolgens doet hoofdstuk 6 verslag van de registratie-analyse waarin ingegaan wordt op het daadwerkelijk gebruik van de biometrische gegevens door de verschillende ketenpartners. Hoofdstuk 7 bevat de analyse van de bevindingen. Hoofdstuk 8 beschrijft de Europeesrechtelijke ontwikkelingen op het vlak van biometrie en de implicaties hiervan voor de nationale wetgeving. In het slothoofdstuk worden de hoofdvragen beantwoord en zijn de conclusies en enkele aanbevelingen die hieruit volgen te vinden.

2 Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de reconstructie van de beleidstheorie die als basis dient voor het evaluatieonderzoek. De wetgever heeft met de Wbvk drie, aan elkaar gerelateerde, maatregelen getroffen:

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

Met deze instrumenten wenste de wetgever bepaalde doelstellingen na te streven en bepaalde maatschappelijke effecten te realiseren. Deze worden in dit hoofdstuk in kaart gebracht.

Tijdens de vorige evaluatie is de beleidstheorie uitgebreid in kaart gebracht en geanalyseerd. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek; voor een uitgebreide beschrijving wordt naar het evaluatierapport uit 2017 verwezen.[13]

2.2 Hoofdlijnen van de beleidstheorie

Aanleiding
Er is geen directe aanleiding aan te wijzen voor het indienen van het wetsvoorstel. Wel bestonden bij de wetgever en de ketenpartners zorgen over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling, waardoor identiteitsfraude niet afdoende bestreden kon worden.[14] Het toen toegestane gebruik van biometrische kenmerken werd niet toereikend geacht om tot een betrouwbare vaststelling van de identiteit te komen en fraude te bestrijden.

In de memorie van toelichting noch in andere documenten kan een cijfermatige onderbouwing gevonden worden van de concrete omvang van deze identiteits- en documentfraude. Sterker nog: meermalen was in de aanloop naar het indienen van de wet geconstateerd dat onvoldoende zicht bestond op de omvang van identiteits- en documentfraude in de keten.

Ondanks het feit dat geen goed beeld gevormd kon worden van de omvang van de problematiek, was naar het oordeel van de ketenpartners wel sprake van een serieus

—

[13] Zie: H. Winter, A. Klingenberg, V. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen, 2017.
[14] In het regeerakkoord “Bruggen slaan” (2012) is hieraan bijvoorbeeld aandacht geschonken in de vorm van een voornemen om DNA-tests te gebruiken als middel tegen identiteitsfraude. Uitbreiding van het gebruik van vingerafdrukken of gezichtsopnamen wordt echter niet genoemd.

probleem. Knelpunten op het gebied van identiteitsvaststelling, signalering en registratie van fraude, strafrechtelijke vervolging en gebrek aan centrale aansturing worden namelijk breed ervaren binnen de migratieketen.[15]

De Nederlandse wetgever wilde met de Wbvk aansluiting zoeken bij de Europese ontwikkelingen op dit vlak, zo bleek tijdens de interviews in het kader van de vorige evaluatie. Op Europees niveau waren reeds diverse regelingen ingevoerd waarbij het gebruik van biometrische kenmerken bij identificatie van vreemdelingen voorgeschreven werd. Deze regelingen werden ten dele uitgevoerd door Nederlandse ketenpartners: zij hadden dus al ervaring opgedaan met het gebruik van biometrie. Daarnaast waren op grond van Europese regelgeving verschillende informatiesystemen opgezet: Eurodac, VIS en SIS.

Doelstellingen

Met de Wbvk wilde de wetgever de betrouwbaarheid van de vaststelling en registratie van de identiteit verhogen. De wetgever deelt de ervaring van de ketenpartners dat het tot dan toe toegepaste gebruik van biometrische kenmerken onvoldoende betrouwbaar zou zijn met het oog op de identificatie van vreemdelingen en het adequaat bestrijden van identiteits- en documentfraude.

In de memorie van toelichting valt te lezen op welke wijze de bovengenoemde middelen zich verhouden tot elkaar en tot de bovengenoemde geformuleerde doelstellingen.[16]

> Met het gebruik van de gezichtsopname en de (tien) vingerafdrukken kan het beoogde doel worden bereikt, [namelijk] het streven naar het zoveel mogelijk voorkomen van identiteits- en documentfraude en illegaliteit.
>
> Het spreekt voor zich dat identiteitsfraude niet wordt voorkomen indien de verschillende ketenpartners niet 24 uur per dag en realtime gebruik kunnen maken van dezelfde informatie. Een centrale opslag hiervan is dan ook onontkoombaar.
> […]
> Het V-nummer is de sleutel voor de koppeling en uitwisseling van gegevens binnen de vreemdelingenketen. Dat stelt de ketenpartners in staat om – al dan niet elektronisch – informatie over een bepaalde vreemdeling met elkaar uit te wisselen.

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

—

[15] Ibidem, p. 11.
[16] *TK* 2011/12, 33 192, nr. 3, p. 4, 6 en 29.

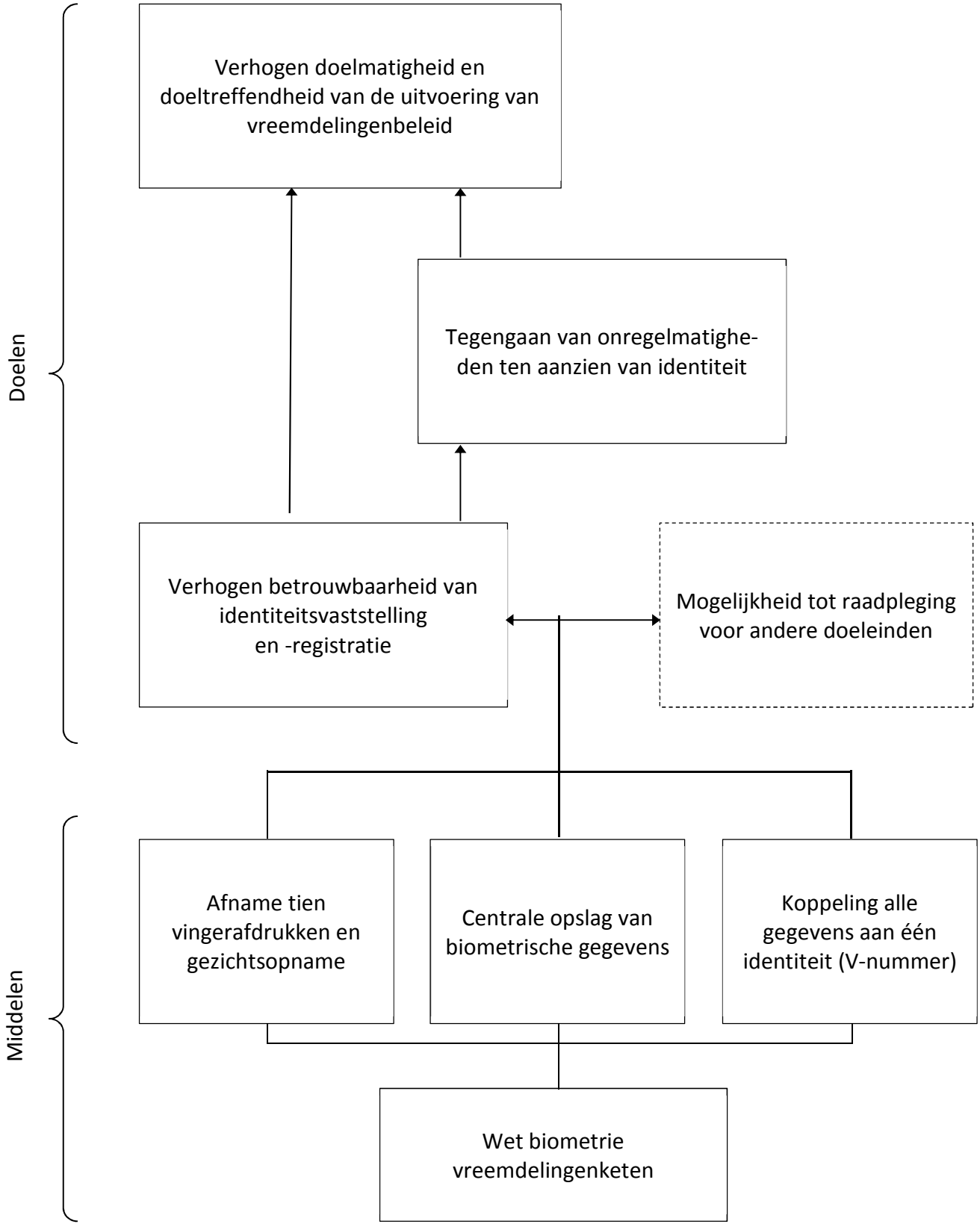
Deze relatie wordt als volgt uitgelegd in de memorie van antwoord:[17]

> [Bij] verificatie [kan] identiteitsfraude sneller worden vastgesteld door de vingerafdrukken te vergelijken met de brongegevens. Dit betekent dat geen identiteitsonderzoek hoeft te worden gestart dat veelal veel tijd in beslag neemt.
> […]
> Door het opslaan van biometrische gegevens van de vreemdeling bij het eerste contact met de vreemdelingenketen ontstaat er een uniek brongegeven voor de identiteitsvaststelling. Het gebruik van vingerafdrukken verhoogt de betrouwbaarheid van de identiteit van de vreemdeling en daarmee dus ook de vreemdelingenrechtelijke procedures. Hierdoor wordt fraude met documenten en identiteiten […] beter bestreden. Tevens wordt de dienstverlening aan de vreemdeling verhoogd doordat procedures sneller kunnen verlopen en wordt de vreemdeling beter beschermd tegen identiteitsdiefstal.

In de onderstaande door ons gemaakte doelboom (figuur 1) staat de verhouding tussen deze verschillende doelen en ingezette middelen, de beleidstheorie, schematisch weergegeven.

[17] *EK* 2012/13, 33 192, C, p.5 en p.23.

Figuur 1: Doelboom



2.3 Beoordeling van de beleidstheorie

In het vorige evaluatierapport is geconstateerd dat de onderbouwing van de beleidstheorie belangrijke tekortkomingen kent en niet kan gelden als evidence based.

De onderzoekers hebben vastgesteld dat de wetgever zich baseerde op de volgende veronderstellingen bij het tot stand brengen van de Wbvk.

1. Er is sprake van een omvangrijke hoeveelheid onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen, wat aanleiding vormde voor het uitbreiden van de inzet van biometrie in de migratieketen.
2. De ervaringen met Eurodac en VIS zouden laten zien dat biometrie van toegevoegde waarde is bij identificatie en registratie van vreemdelingen.
3. De inzet van biometrie creëert de mogelijkheid een beter beeld van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen te krijgen.
4. De betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie wordt groter bij de inzet van biometrie.
5. Door de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie te vergroten kunnen onregelmatigheden ten aanzien van identiteit aanzienlijk worden teruggebracht.
6. Onregelmatigheden ten aanzien van identiteit schaden de doelmatigheid en doeltreffendheid in de vreemdelingenketen in belangrijke mate.
7. Doorlooptijden bij processen waarbij biometrie wordt gebruikt worden kleiner.

Het merendeel van deze veronderstellingen is niet onderbouwd met empirisch bewijsmateriaal. In de eerste plaats geldt dat voor de stelling dat sprake was van een omvangrijke hoeveelheid onregelmatigheden. Immers, de omvang van het op te lossen probleem was niet in kaart gebracht, aangezien relevant (cijfer)materiaal hierover niet voorhanden was.

Daarnaast is niet gebleken dat evaluaties van de inzet van biometrie op Europees niveau beschikbaar waren, zodat de Nederlandse wetgever kon putten uit deze (buitenlandse) ervaringen en daarmee de ‘eigen’ beleidstheorie kon onderbouwen. De toegevoegde waarde van biometrie in deze Europese systemen en de waargenomen effecten zijn niet gemonitord. Desalniettemin acht de wetgever het wel voldoende aannemelijk dat identiteitsfraude op aanzienlijke schaal plaatsvindt en dat de inzet van middelen om dit te bestrijden gerechtvaardigd is.

Dat komt mede omdat de (subjectief gekleurde) praktijkervaringen bij de ketenpartners met Eurodac en VIS en met de inzetbaarheid van biometrie bij de identificatie van personen positief waren. Ondanks de afwezigheid van evaluaties over de effecten van de inzet van biometrie, waren de Europese ervaringen met biometrie zowel in technisch als in procesmatig opzicht dermate goed dat draagvlak en enthousiasme bestond voor uitbreiding van de inzet van biometrie in alle processen binnen de gehele Nederlandse vreemdelingenketen.

De keuze voor juist deze biometrische middelen, vingerafdrukken en gezichtsopnamen, bouwt tevens voor op de ervaringen met de Europese systemen. Er is niet onderzocht

of er alternatieven voorhanden waren om fraude in de vreemdelingenketen te bestrijden. Evenmin is gekeken of de doelmatigheid van de uitvoering van processen op hele andere manieren verhoogd zou kunnen worden. Andere biometrische middelen, zoals de irisscan of dna-samples, waren nog in ontwikkeling en vormden derhalve geen serieus alternatief. Daarnaast werden ze gezien als te duur of minder proportioneel.

Voor de specifieke keuze voor tien vingerafdrukken worden verschillende argumenten gegeven. Ten eerste zorgt de beschikbaarheid van tien vingerafdrukken voor een zo klein mogelijk risico op eventuele mismatches. Daarnaast is het moeilijker voor de vreemdeling om eventueel door middel van mutilatie van de vingerafdruk de afname te bemoeilijken. Tot slot is het bij de afname van alle vingerafdrukken niet meer mogelijk om de verkeerde vingerafdrukken af te nemen bij registratie van de gegevens, of om de verkeerde vingerafdrukken te gebruiken bij verificatie van de identiteit van de vreemdeling. Deze drie argumenten lijken de onderzoekers voldoende steekhoudend om te keuze voor het registreren van tien vingerafdrukken te rechtvaardigen. De extra maatschappelijke kosten (in de vorm van maximaal acht extra vingerafdrukken die afgestaan worden) zijn klein vergeleken met de winst die wordt behaald op het gebied van effectiviteit en efficiëntie in de processen.

Daarnaast hebben de onderzoekers geconstateerd dat de drie doelen in de doelboom niet of slechts in geringe mate voldoen aan het SMART-criterium. Het meest concrete doel, het vergroten van de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en –registratie, is wel *specifiek* en *ambitieus*, maar de betrouwbaarheid van beide processen is niet gedefinieerd of geoperationaliseerd en is dus ook niet *meetbaar*. Ook is er geen tijdspad voor verbeteringen vastgesteld: de doelstelling is dus niet *tijdsgebonden*. Daarmee is de vraag in hoeverre het doel *realistisch* is evenmin te beantwoorden. Ook het tussendoel ‘het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit’ en het einddoel ‘het verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid’ zijn niet SMART. De drie doelstellingen geven weliswaar in algemene termen weer op welke vlakken verbetering wordt nagestreefd met de Wbvk, maar de verbeteringen zijn niet gespecificeerd of tijdsgebonden en zonder verdere operationalisering niet meetbaar.

3 Juridisch kader

3.1 Inleiding

De Wbvk heeft het juridisch kader gecreëerd voor het verruimde gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. Dit hoofdstuk brengt de reikwijdte van de wet en de vereisten die de wet en onderliggende regelgeving stellen aan het gebruik van biometrie in beeld.

Net als voor de reconstructie van de beleidstheorie geldt ook voor de beschrijving van de wettelijke vereisten dat het vorige evaluatieonderzoek dit onderwerp uitvoerig behandeld heeft. Derhalve worden in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen weergegeven; voor een uitgebreid verslag wordt verwezen naar het evaluatierapport van 2017.[18]

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de wettelijke vereisten in de praktijk nageleefd worden.

3.2 Reikwijdte van de wet

Bevoegdheid
Met de Wbvk heeft de wetgever in artikel 106a Vw 2000 in een algemene juridische basis voorzien voor de bevoegdheid tot de inzet van biometrie in de vreemdelingenketen. Het eerste lid biedt de grondslag om biometrische gegevens (tien vingerafdrukken en een gezichtsopname) bij bepaalde categorieën vreemdelingen te kunnen afnemen en verwerken voor *de identiteitsvaststelling* van een vreemdeling. Dit dient plaats te vinden bij het eerste contact van de vreemdeling met één van de ketenpartners.

In het tweede lid is de bevoegdheid neergelegd tot het afnemen van één of twee of eventueel meer vingerafdrukken ten behoeve van de *verificatie* van de authenticiteit van bepaalde verblijfsdocumenten of van de identiteit van de vreemdeling. Bij opeenvolgende contacten met de migratieketen volstaat raadpleging in de centrale opslag om aan de hand daarvan de identiteit van de vreemdeling te verifiëren.

Bovenstaande bevoegdheden zijn in artikel 106a, derde lid Vw 2000 geattribueerd aan de minister van J&V, de ambtenaren belast met de grensbewaking en met het toezicht op vreemdelingen en de minister van Buitenlandse Zaken (BZ).

Voor de inwerkingtreding van de Wbvk bestond reeds voor bepaalde vreemdelingrechtelijke processen de bevoegdheid tot het gebruik van biometrie. Dit gebeurde vaak op grond van Europeesrechtelijke bepalingen, zoals bij de asielaanvraagprocedure. Artikel 106a schrijft voor dat biometrie gebruikt mag worden, voor zover dit gebruik nog niet geregeld is op grond van Europeesrechtelijke verordeningen.

—

[18] Zie noot 11.

In de vreemdelingenketen werd en wordt biometrie ingezet in diverse ketenprocessen. In het onderstaande schema worden de belangrijkste ketenprocessen en de daarbij betrokken ketenpartners weergegeven evenals de wijzigingen die de Wbvk teweeg heeft gebracht. Een uitgebreide toelichting op alle wijzigingen en de ketenprocessen is in het eerste evaluatierapport te vinden.

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Situatie voor de Wet biometrie vreemdelingenketen	Wijziging door Wet biometrie vreemdelingenketen
Grensbewaking	KMar Zeehavenpolitie	Afname vingerafdrukken en nemen foto met het oog op identificatie; 54 onder c Vw, 4.45 onder b Vb; gegronde reden nodig. Geen specificatie aantal vingerafdrukken	Geen gegronde reden meer nodig; wijziging artikel 4.45 onder b Vb naar aanleiding van Wbvk; Gebruik afgenomen biometrische kenmerken ook in andere processen te gebruiken. Specificatie *tien* vingerafdrukken, 106 a lid 1 Vw
Toezicht	AVIM (voorheen: VP) KMar	Afname vingerafdrukken en nemen foto met het oog op identificatie; 54 onder c Vw, 4.45 onder b Vb; gegronde reden nodig. Geen specificatie aantal vingerafdrukken	Geen gegronde reden meer nodig; wijziging artikel 4.45 onder b Vb naar aanleiding van Wbvk; Gebruik afgenomen biometrische kenmerken ook in andere processen te gebruiken. Specificatie *tien* vingerafdrukken, 106 a lid 1 Vw
Verblijfsvergunning asiel	AVIM KMar	Afname 10 gerolde vingerafdrukken op grond van artikel 9 Verordening 603/2013 (Eurodac); identificatie en verificatie (zie overweging 5 preambule) en 3.109 lid 5 Vb	Platte vingerafdrukken mogelijk op grond 106a Vw + gebruik in de hele keten.
Type A en C visa (transit en kort verblijf)	Ambassades en consulaten	Grondslag in de Visumcode. Opname in het VIS (N-VIS en C-VIS)	Geen wijziging. In verordening VIS reeds aangegeven dat biometrische kenmerken gebruikt mogen worden voor nationale bestanden (N-VIS)
Aanvraag mvv (zonder inburgeringsplicht)	Ambassades en consulaten	Geen afname	Nieuw gebruik
Verblijfsvergunning regulier	IND	Geen afname	Nieuw gebruik
Inburgeringsexamen	Ambassades en consulaten	Afnemen *alle* vingerafdrukken en foto; grondslag artikel 3 lid 2c Examenreglement basisexamen inburgering (ministeriele regeling; grondslag 3.98b lid 4 Vb)	Centraal gebruik
Terugkeer/ vertrek; verstrekking reisdocumenten	DT&V		Verificatie mogelijk
Vreemdelingenbewaring	DJI		(Indirect) minder vaak afname nodig

Naast deze ketenprocessen verdient het gebruik van biometrische gegevens bij de inhuisregistratie door het COA en bij vreemdelingenbewaring door de DJI afzonderlijk de aandacht.

Tijdens het vorige onderzoek is geconstateerd dat bij de zogeheten inhuisregistratie door het COA verificatie plaatsvond met behulp van vingerafdrukken. Dit gebeurde reeds voor inwerkingtreding van de Wbvk. De inhuisregistratie is de registratie van de bewoning van door het COA beheerde opvanglocaties. Deze inhuisregistratie wordt gelijktijdig uitgevoerd met de AVIM-meldplicht die wordt opgelegd als toezichthoudende maatregel op grond van artikel 54 jo. 46 Vw 2000. Voor de AVIM-meldplicht is het gebruik van biometrie mogelijk. Deze praktijk is sinds de publicatie van het onderzoeksrapport in 2017 niet gewijzigd.

De verplichting voor de vreemdeling tot wekelijkse COA-inhuisregistratie ligt vervat in artikel 19, eerste lid, onder e van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA); de achterliggende wettelijke grondslag van deze verplichting is de onderzoekers onduidelijk.

Bovendien is het de vraag of inhuisregistratie kan plaatsvinden met biometrie, aangezien dit slechts mogelijk is met het oog op de uitvoering van deze wet, namelijk de Vw 2000. Inhuisregistratie op een COA-locatie heeft tot doel om te bepalen of de bewoner nog op de locatie verblijft en of hij recht heeft op opvang en bijbehorende RVA-verstrekkingen. Het recht op opvang en voorzieningen volgt uit de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers en de RVA; daarmee is geen sprake van uitvoering van Vw 2000. Dit maakt dat de wettelijke grondslag voor het gebruik van biometrie bij deze inhuisregistratie voor de onderzoekers onduidelijk is, nu hiervoor geen grondslag te vinden is in artikel 106a Vw 2000.

Vreemdelingenbewaring kan plaatsvinden op grondslag van hoofdstuk 5 van de Vw 2000 en wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de DJI. Artikel 106a van de Vw 2000 is derhalve van toepassing op dit ketenproces. Daarnaast is in de meeste gevallen, zoals territoriale bewaring met het oog op beschikbaarstelling voor uitzetting, het regime dat vervat is in de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) van toepassing.[19]

In artikel 28, lid 3 van de Pbw is bepaald dat het vaststellen van de identiteit van de gedetineerde het nemen van een of meer vingerafdrukken omvat. In de gevallen waarin van de gedetineerde eerder overeenkomstig de Vw 2000 vingerafdrukken zijn genomen en verwerkt, omvat het vaststellen van zijn identiteit bij binnenkomst in de inrichting tevens een vergelijking van zijn vingerafdrukken met de van hem verwerkte vingerafdrukken. In artikel 28, lid 4 van de Pbw is voorschreven dat het vaststellen van de identiteit van de gedetineerde in de andere gevallen dan de eerste opname in de inrichting het nemen van een of meer vingerafdrukken en het vergelijken van die vingerafdrukken met de van hem bij binnenkomst genomen vingerafdrukken omvat.

—

[19] *TK* 2015/2016, 34.309, nr. 3, p. 4.

Van een vreemdeling in bewaring kunnen zowel vingerafdrukken worden afgenomen ten behoeve van verificatie op grond van 106a Vw 2000 als ten behoeve van identiteitsvaststelling op grond van de Pbw, tenzij de bepalingen uit de Vw 2000 als lex specialis deze bepalingen in de Pbw buiten werking stellen.

Tijdens de interviews gaven respondenten van de DJI aan dat bij elke vreemdeling bij binnenkomst tien vingerafdrukken en een gezichtsopname afgenomen worden en op een lokale omgeving opgeslagen worden. Dit is in strijd met de bepalingen in de Vw 2000, aangezien DJI nimmer de ketenpartner is waarmee de vreemdeling voor het eerst in aanraking komt en afgenomen biometrische gegevens centraal opgeslagen dienen te worden. Afname en lokale opslag zouden wel mogelijk kunnen zijn in het kader van artikel 28, lid 3 van de Pbw. Het is wel de vraag hoe dit zich verdraagt met het beginsel van doelmatigheid en proportionaliteit, aangezien van deze vreemdelingen reeds tien vingerafdrukken en een gezichtsopname opgeslagen zijn, waartoe de DJI toegang zou moeten hebben.

Met de nog in werking te treden Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring beoogt de wetgever één uniform bestuursrechtelijk regime te introduceren voor vreemdelingenbewaring. Daarmee wordt de territoriale bewaring uit de Pbw gehaald.[20] Deze wet bevat ook een artikel inzake het gebruik van biometrische gegevens:

Artikel 45
1. De directeur is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring bevoegd van een vreemdeling vingerafdrukken af te nemen en een gezichtsopname te maken.
2. In de gevallen waarin van de vreemdeling eerder overeenkomstig de Vreemdelingenwet 2000 vingerafdrukken zijn genomen en verwerkt is de directeur bevoegd een vergelijking te maken met de van de vreemdeling verwerkte vingerafdrukken, teneinde de identiteit van de vreemdeling te verifiëren bij eerste binnenkomst van de vreemdeling in de inrichting.
3. Teneinde de identiteit van de vreemdeling te verifiëren anders dan op grond van het tweede lid is de directeur bevoegd vingerafdrukken van de vreemdeling af te nemen en deze te vergelijken met de op grond van het eerste lid afgenomen vingerafdrukken in de volgende gevallen:
a. voorafgaand aan en na afloop van bezoek, tenzij dit bezoek plaatsvindt met direct visueel en geïndividualiseerd toezicht op de persoon van de vreemdeling en de bezoeker;
b. bij elke binnenkomst en telkens bij het verlaten van de inrichting.

Deze wet valt strikt genomen buiten dit onderzoek, maar is als toekomstige ontwikkeling relevant voor het gebruik van biometrie in het kader van vreemdelingenbewaring. De vergelijking van artikel 106a Vw 2000 met artikel 45 van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring leert het volgende. Artikel 106a Vw 2000 biedt reeds de mogelijkheid tot afname van vingerafdrukken ter verificatie; in die zin creëert het

[20] *TK* 2015/2016, 34.309, nr. 3, p. 6.

tweede lid geen nieuwe bevoegdheid. Het eerste en derde lid van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring lijken wel een verruiming te bevatten ten opzichte van de bestaande wettelijke kaders, in die zin dat vingerafdrukken afgenomen mogen worden ten behoeve van het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Artikel 106a Vw 2000 stond enkel het gebruik van biometrische gegevens ten behoeve van uitvoering van deze wet toe.

Doelgroepen
Uit artikel 106a, eerste en het vierde lid Vw2000 volgt dat de afname en de verwerking van biometrische gegevens slechts mogen plaatsvinden bij een *vreemdeling* die niet de status van gemeenschapsonderdaan heeft of behoort tot één van de bij algemene maatregel aangewezen categorie. Vreemdelingen die de leeftijd van zes jaar nog niet hebben bereikt of die blijvend fysiek niet in staat zijn tot afname van biometrische gegevens zijn tevens uitgesloten.

3.3 Wettelijke vereisten

3.3.1 Afname

In de Vw 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000), het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000) en de Vreemdelingencirculaires 2000 (hierna: Vc 2000) staan enkele bepalingen over de wijze waarop vingerafdrukken en gezichtsopnames afgenomen dienen te worden en hoe gehandeld moet worden, wanneer geen vingerafdrukken afgenomen kunnen worden.

Deze voorschriften luiden als volgt:
- ten behoeve van identificatie kunnen tien vingerafdrukken en een gezichtsopname afgenomen worden (artikel 106a, eerste lid Vw 2000);
- ten behoeve van verificatie mogen één of twee vingerafdrukken afgenomen worden. Indien dit geen resultaat oplevert, mogen meer vingerafdrukken worden gebruikt (artikel 106a, tweede lid Vw 2000);
- de vingerafdrukken worden digitaal en plat afgenomen (artikel 8.28 Vb 2000);
- indien bij de identiteitsvaststelling onduidelijkheid bestaat over de juistheid van de afgenomen vingerafdrukken, dient onderzoek door een dactyloscopisch deskundige[21] plaats te vinden (artikel 8.33 Vb 2000);
- als het onmogelijk is om van bepaalde vingers vingerafdrukken af te nemen, dient hiervan met opgave van reden een aantekening gemaakt te worden in de vreemdelingenadministratie (artikel 8.30, eerste lid Vb 2000);
- als sprake is van tijdelijke beschadiging, dan wordt de vreemdeling uitgenodigd om op een later moment zijn vingerafdrukken opnieuw te laten afnemen (artikel 8.30, tweede lid Vb 2000);

—

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

- hernieuwde afname van biometrische gegevens geschiedt opnieuw bij vreemdelingen die de leeftijd van twaalf respectievelijk achttien jaar hebben bereikt (artikel 8.31 Vb 2000);
- het opnieuw maken van een gezichtsopname is mogelijk, indien deze onvoldoende gelijkenis toont. Tevens kunnen vingerafdrukken en een gezichtsopname opnieuw worden afgenomen respectievelijk gemaakt, indien deze van onvoldoende kwaliteit zijn (artikel 8.31 Vb 2000);
- identificatie en registratie van de vreemdelingen met biometrische gegevens vindt plaats op de wijze zoals voorgeschreven in het Protocol Identificatie en Labeling (PIL) (paragraaf 6.1 Vc 2000 (A)).

In de wet- en onderliggende regelgeving zijn geen kwaliteitseisen gesteld aan de af te nemen vingerafdrukken. Wel volgt uit de toelichting op dit artikel 8.28 Vb dat de afname op dezelfde manier gebeurt met dezelfde apparatuur als voor de visa kort verblijf op grond van de Visumcode en de VIS-verordening. Op deze wijze wordt voldaan aan de technische specificaties van Beschikking 2006/648/EG en aan de ISO- alsmede de ANSI/NIST-standaard.

3.3.2 Opslag en verwijdering van gegevens

Opslag en verwijdering van gegevens zijn vormen van het verwerken van biometrische gegevens, zoals bedoeld in artikel 106a, eerste lid Vw 2000. De Vw 2000, het Vb 2000[22] en het VV 2000[23] bevat enkele eisen ten aanzien van deze activiteiten, die als volgt luiden:

- De afgenomen vingerafdrukken en gezichtsopnames worden opgeslagen in de vreemdelingenadministratie, namelijk de BVV, die beheerd wordt door de minister van J&V (artikel 7.1i VV 2000). Deze opslag bevat enkel de vingerafdrukken en gezichtsopnames die zijn afgenomen ter identificatie (artikel 107, eerste lid onder a Vw 2000). Vingerafdrukken afgenomen ter verificatie mogen slechts (decentraal) worden opgeslagen voor de duur van de verificatie (artikel 8.28, derde lid Vb 2000).
- Het wijzigen en vernietigen van de vingerafdrukken vindt plaats vanuit het bestand. In andere bestanden mogen slechts kopieën worden opgenomen (8.29 Vb 2000).
- Gezichtsopnames en vingerafdrukken worden nooit langer bewaard dan vijf jaar na afloop van bepaalde procedures (artikel 107, negende lid Vw 2000 jo. artikel 8.35 Vb 2000).
- De gegevens worden in ieder geval vernietigd, zodra het de minister bekend is dat de betrokkene niet langer behoort tot de categorie vreemdelingen waarvan deze kunnen worden afgenomen (artikel 8.36 Vb 2000).

—

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

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

3.3.3 Toegang tot en inzage in de gegevens

In artikel 8.34 Vb 2000 is bepaald wie toegang heeft tot de opgeslagen biometrische gegevens. Dat is in de eerste plaats het geval voor de daartoe gemachtigde beheerders van de BVV. Daarnaast kunnen daartoe gemachtigde ambtenaren die met de uitvoering van de Vw 2000 zijn belast, de gegevens rechtstreeks langs geautomatiseerde weg raadplegen.

Ten behoeve van bepaalde doelstellingen kunnen de gegevens aan derden ter beschikking worden gesteld (artikel 107, vijfde lid Vw 2000). Deze derden hebben geen rechtstreekse toegang tot de gegevens. Het gaat om de volgende doeleinden:

- de uitgifte van een reisdocument door een diplomatieke vertegenwoordiging ten behoeve van terugkeer;
- de identificatie van slachtoffers bij rampen en ongevallen;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten (onder voorwaarden);
- als toepassing van artikel 55c van het Wetboek van strafvordering;
- de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (thans: 2017).

Van de beschikbaarstelling wordt een aantekening gemaakt van de datum waarop en de organisatie waaraan de gegevens zijn verstrekt. Deze aantekening wordt bewaard voor de duur van vijf jaar (artikel 8.34 Vb 2000).

4 Procesevaluatie

4.1 Inleiding

Dit deelonderzoek richt zich op de werking van de Wbvk in de praktijk. We maken daarbij een onderscheid tussen de afname van biometrische data met als doel identiteitsvaststelling en verificatie. Dit onderzoeksthema heeft als belangrijkste doel om vast te stellen of in de praktijk voldaan wordt aan de geldende wettelijke vereisten en maatstaven van kwaliteit en betrouwbaarheid, zoals geformuleerd in het vorige hoofdstuk.

De beantwoording van deze vragen verloopt via twee wegen. In paragraaf 4.2 vindt een analyse van het Protocol Identificatie en Labeling (kortweg: PIL) plaats. Het PIL is een richtlijn die een gestandaardiseerde werkwijze geeft voor het identificeren, registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens en het vernietigen van biometrische gegevens in de migratieketen.[24] Paragraaf 6.1 van de Vc 2000 (A) bepaalt dat de identificatie en registratie van de vreemdeling met behulp van biometrische gegevens plaatsvindt door de ketenpartners op de wijze als voorgeschreven in het PIL. Het PIL heeft dus het karakter van een gestandaardiseerde werkinstructie voor alle ketenpartners, naast de eigen, soms meer gedetailleerd uitgewerkte werkinstructies. Ketenpartners hebben bovendien verklaard dat zij hun werkwijzen afstemmen op het PIL en dat het PIL aangepast wordt, indien (afwijkende) werkwijzen in praktijk hiertoe aanleiding geven. In deze paragraaf wordt tevens ingegaan op de wijzigingen die sinds de eerste evaluatie zijn doorgevoerd. Ook staan we stil bij de wijze waarop de aanbevelingen in het PIL hun beslag hebben gekregen, met name de aanbeveling om onregelmatigheden/ fraudegevallen op uniforme wijze te registreren.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met alle ketenpartners. Op deze wijze is tevens inzicht verkregen in het gebruik van biometrische gegevens in de praktijk en de ervaringen van de ketenpartners hierbij. Paragraaf 4.3 doet verslag van deze bevindingen.

Een derde wijze van informatievergaring had kunnen verlopen via de periodieke audits die het Topberaad Migratieketen blijkens het PIL zou uitvoeren. Met deze audits zou inzicht geboden moeten worden in de vraag of het PIL op een juiste wijze wordt toegepast. Tot op heden zijn dergelijke auditonderzoeken nog niet uitgevoerd, zodat hieruit niet geput kon worden.

4.2 Uitwerking in het PIL

Het meest recente PIL is de versie 9.1 die op 11 februari 2019 vastgesteld is. Ten tijde van het eerdere onderzoek was het PIL 6.1 van kracht. Hieronder wordt eerst nagegaan

—

[24] Het PIL is gebaseerd op art. 46 eerste lid van het Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017 houdende vaststelling van de organisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid).

welke verschillen tussen deze versies te ontdekken zijn. Vervolgens worden enkele, belangrijke instructies die gelijk gebleven zijn kort herhaald.

4.2.1 Vergelijking PIL 6.1 en PIL 9.1

Ten aanzien van de volgende onderwerpen zijn enkele relevante wijzigingen in het PIL doorgevoerd. Hieronder zijn de wijzigingen ten opzichte van het PIL 6.1 kort opgenoemd, waarna ze uitgebreider toegelicht worden. Ook gaan we expliciet in op de vraag welke opvolging in het PIL gegeven is aan de aanbevelingen uit het vorige onderzoek.

Onderwerp	**Wijziging: uitwerking in PIL 9.1**
Registratie door diplomatieke posten	Sinds 2017 gebeurt dit met behulp van VIB.
Meldplicht COA	Oude passage is geschrapt.
Samenvoegen van registraties	Een werkomschrijving is opgenomen.
Primaire systemen	In een bijlage zijn de bestaande systemen toegelicht. Daarnaast wordt de SIGMA-loketvoorziening ingericht.
Vastleggen ontbreken vingerafdrukken	Een werkomschrijving over het eventueel vastleggen van de reden van het niet afnemen van vingerafdrukken is opgenomen.

Registratie door diplomatieke posten
BZ (de diplomatieke posten) voert sinds 2017 de registratie uit met behulp van de Voorziening Identiteitsvaststelling van Vreemdelingen in het Buitenland (hierna: VIB)[25], waarmee volgens het PIL voldaan wordt aan de eisen die de Vw 2000 c.q. PIL stelt aan de kwaliteit van identiteitsvaststelling van mvv-plichtige of inburgeringsplichtige vreemdelingen.

In de eerste evaluatie werd geconstateerd dat de systemen gehanteerd door de diplomatieke posten bij aanvragen om toelating tot Nederland niet registreerden wanneer frauduleuze handelingen werden waargenomen. Bovendien werd door de IND opgemerkt dat hun ervaringen met de door de diplomatieke posten afgenomen en geregistreerde vingerafdrukken minder goed waren dan de ervaringen met de door de IND zelf geregistreerde vingerafdrukken. In het vervolg van dit hoofdstuk (paragraaf 4.3) wordt nader ingegaan op deze ontwikkeling.

Meldplicht COA
In het PIL 6.1 werd nog opgenomen dat de biometrische gegevens uit de BVV tevens

[25] Voor 2017 ontbrak het BZ aan de technische mogelijkheden om de op de diplomatieke posten afgenomen gegevens eigenhandig in de BVV te plaatsen. Om die reden werden de data aan de IND verzonden die ze in de BVV plaatste.

worden gebruikt in het kader van de meldplicht bij het COA. Deze passage is geschrapt.

Proces van samenvoegen van registraties
Het proces van het samenvoegen van registraties is verhelderd. Door de implementatie van BVV release 6.6 – al ten tijde van het eerste evaluatieonderzoek – is het mogelijk dat de bestaande registratie leidend te laten zijn en de nieuw geregistreerde identiteit te laten vervallen. De bij de nieuwe registratie afgenomen vingerafdrukken worden automatisch gekoppeld aan de bestaande registratie. Bij het eventueel samenvoegen kan de BVV verschillende foutmeldingen genereren (zie bijlage 9 van het PIL), bijvoorbeeld indien de vreemdeling meerdere nummers krijgt voor een register waarbij slechts één nummer is toegestaan.

In het vorige onderzoek werd geconstateerd dat destijds geen overzicht bestond van het aantal unieke personen dat geregistreerd is in de BVV. Dit komt omdat het voor een belangrijk deel gegevens betreft die voor 2012 in oudere systemen zijn opgeslagen, waarbij dubbele registraties niet uitgesloten waren. Het samenvoegingsproces beoogt dergelijke dubbelingen weg te nemen. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de in de BVV geregistreerde gegevens.

Toelichting primaire systemen
In een bijlage wordt ingegaan op de – ook voor 2016 al bestaande – primaire systemen binnen de migratieketen. De politie en de Koninklijke Marechaussee maken gebruik van de Basis Voorziening Identificatie (BVID), het COA van het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS), IND van INDiGO en DT&V van het Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (IS-TV). Ter ondersteuning van het (Europeesrechtelijke) visumproces zijn het Europees Visum Informatie Systeem (EU-VIS) en het Nationaal Visum Informatie Systeem (NVIS) in gebruik.

Tot slot is een SIGMA-loketvoorziening ingericht, waarbij het op dit moment enkel mogelijk is om gegevens van de ketenpartnersystemen op te vragen. In de toekomst wordt het mogelijk om gegevens ook via de SIGMA-loketvoorziening uit de BVV op te vragen. Het is niet gespecificeerd wanneer dit het geval zou moeten zijn.

Vastlegging ontbreken vingerafdrukken
Daarnaast is vrij recentelijk aan het PIL toegevoegd dat het kan voorkomen dat bij een geregistreerde vreemdeling geen vingerafdrukken zijn geregistreerd in de BVV, waarbij de reden (jonger dan zes jaar; onvoldoende kwaliteit; onvoldoende geschiktheid; burger EU/EER; overige) eventueel is vastgelegd. Deze werkinstructie dat *eventueel* de reden van het ontbreken van vingerafdrukken vastgelegd wordt, is – gelet op deze aanbevelingen en het oogmerk van de wet – nogal vrijblijvend en geeft geen heldere, uniforme instructie aan de uitvoerende ketenpartners.

Uniformeren van de registratie van onregelmatigheden
Het valt op dat in het PIL noch ingegaan wordt op het uniformeren van het registreren

van onregelmatigheden/ fraudegevallen, noch op het monitoren van de kwaliteit van de gegevens. In hoofdstuk 1 is reeds geconstateerd dat naar aanleiding van het eerste evaluatieonderzoek een ketenbreed project is gestart met als doel de knelpunten die in het onderzoek naar voren kwamen te verhelpen en de aanbevelingen te implementeren. Hiertoe zou onder andere een registratiefaciliteit voor onregelmatigheden/fraudegevallen en een centrale monitor ten behoeve van de kwaliteit van de afgenomen vingerafdrukken opgezet moeten worden. Daarnaast is voorgenomen om kwaliteitsmetingen uit te voeren. Noch een uniforme, gestandaardiseerde registratie van onregelmatigheden noch de centrale monitor zijn tot stand gekomen.

In het PIL is hierover dan ook geen informatie opgenomen. Ook de werkinstructie over de vastlegging van ontbrekende vingerafdrukken beantwoord niet aan de hierboven geformuleerde aandachtspunten, aangezien deze vastlegging slechts beperkt inzicht geeft in een aantal van de mogelijke onregelmatigheden.

4.2.2 Overige instructies

Ten aanzien van de volgende werkinstructies zijn géén veranderingen doorgevoerd in het PIL. Deze worden in het vervolg van deze paragraaf kort toegelicht.

Onderwerp	Uitwerking in het PIL
Moment van afname (identificatie)	Bij het eerste contact met de keten
Moment van afname (verificatie)	Bij momenten in het ketenproces waar identiteit een rol speelt
Aantal pogingen	Minimaal drie pogingen, indien niet tien kwalitatief goede vingerafdrukken gemaakt kunnen worden
Norm gezichtsopnames	Justitienorm voor gezichtsopnames
Norm vingerafdrukken	Conform technische specificatie van Beschikking 2006/648/EG en van toepassing zijnde ISO- en ANSI/NIST-standaard
Wijze van vernietiging	Beheerder doet selectie van te verwijderen gegevens, waarna identificerende ketenpartners akkoord geeft

Moment van afname

Identificatie geschiedt volgens het PIL enkel bij aanvang van de ketenprocessen waarbij een vreemdeling voor de eerste keer in contact komt te staan met de vreemdelingenketen. In het PIL staat aangegeven dat de identificatie, in gevallen waar wet- en regelgeving dat toestaat, altijd plaatsvindt met behulp van biometrie.

Minimum aantal pogingen

Bijlage 2 van het PIL stelt dat, als het na herhaalde pogingen onmogelijk blijkt alle tien vingerafdrukken met voldoende kwaliteit af te nemen, het beste resultaat opgestuurd

wordt naar de BVV. Minimaal drie pogingen tot afname moeten hierbij worden ondernomen. Overigens is nergens in het PIL vastgelegd wat geldt als 'voldoende kwaliteit'.

Moment van verificatie
Het PIL schrijft voor dat op de momenten in het ketenproces, waarop de identiteit van een persoon een rol speelt, de identiteit geverifieerd moet worden.[26] Dit is met name het geval wanneer er een relatie wordt gelegd tussen een fysiek aanwezige vreemdeling en zijn dossiers en in dat dossier wijzigingen worden aangebracht.

Wijze van verificatie
Verificatie vindt in beginsel plaats aan de hand van het verblijfsdocument dat vingerafdrukken bevat. Indien dit niet slaagt of onmogelijk is, kan verificatie plaatsvinden door een vergelijking met de vingerafdrukken die in de BVV zijn opgeslagen. Het PIL beschrijft de activiteiten in het verificatieproces. Deze staan hieronder overgenomen:

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

Eerst dient geverifieerd te worden tegen de opgeslagen gegevens in de BVV en daarna pas, indien nodig, tegen het document. Als V-nummer en vingerscan in de BVV overeenkomen met de gepresenteerde gegevens, is de verificatie geslaagd.

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

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

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

Wijze van vernietiging/ verwijdering
Het vernietigingsproces kent verschillende stappen:

1. De beheerder selecteert de V-nummers waarbij biometrie is opgeslagen die in aanmerking komt om 3 maanden later vernietigd te worden.
2. De lijst met deze V-nummers wordt maandelijks naar de identificerende ketenpartners gestuurd, die beoordelen of voldaan is aan de wettelijke criteria voor vernietiging.
3. De beheerder verwijdert de biometrie, nadat de ketenpartners hebben laten weten in welke gevallen aan de wettelijke criteria voldaan is.

—
[26] Ibidem, p.27.

4.3 Werkwijze en ervaringen van ketenpartners

Deze paragraaf brengt per ketenproces in kaart welke veranderingen de Wbvk teweeg heeft gebracht en hoe de wet door de betreffende ketenpartners in de praktijk wordt uitgevoerd. Hierbij ligt de nadruk op de ontwikkelingen sinds de eerste evaluatie. We bespreken de bevindingen per afzonderlijk proces, waarbij we eerst ingaan op het gebruik ten behoeve van identificatie en verificatie en vervolgens op de opslag en verwijdering van de gegevens.

4.3.1 Afname van biometrische gegevens ten behoeve van identificatie en verificatie

Het afnemen van biometrische gegevens kan op verschillende momenten in het proces voorkomen. Eerder in het rapport is onderscheid gemaakt tussen afname van biometrische gegevens ten behoeve van identificatie en afname ten behoeve van verificatie. Het afnemen van gegevens ten behoeve van identificatie vindt plaats op het moment dat de vreemdeling voor het eerst in aanraking komt met een van de ketenpartners. In de bespreking hieronder zijn dat de KMar, de politie (AVIM), IND en BZ. Bij het afnemen van biometrische gegevens ten behoeve van identificatie kan de ketenpartner echter ook tot de vaststelling komen dat de betreffende persoon reeds in de BVV staat geregistreerd. In die gevallen is er in feite sprake van een vorm van verificatie. Een aantal voorbeelden daarvan zal naar voren komen in de onderstaande bespreking.

Daarnaast richt de bespreking zich op de ervaringen van het COA en DJI die alleen biometrische gegevens afnemen ten behoeve van de verificatie van de identiteit van een vreemdeling. Verder wordt ook het gebruik van biometrische gegevens door DT&V besproken. Ten slotte is er een korte bespreking van de ervaring van JustID, die strikt genomen geen ketenpartner binnen de vreemdelingenketen is maar wel in aanraking komt met biometrische gegevens die in de BVV zijn opgeslagen.

De bespreking hieronder is opgedeeld aan de hand van de verschillende processen: grensbewaking en toezicht, verblijfsprocedures, meldplicht en inhuisregistratie, vreemdelingenbewaring, terugkeer, en processen buiten de keten.

Grensbewaking en toezicht
De KMar neemt als onderdeel van de grensbewaking biometrische gegevens af, ten behoeve van ID-vaststelling. Zij maakt hierbij gebruik van BVID-zuilen. Op Eindhoven Airport zet de KMar alle vreemdelingen die de toegang worden geweigerd standaard ‘voor de BVID-zuil’. Deze werkwijze zal worden uitgebreid naar andere luchthavens, en ook zo worden gaan ingericht bij de doorlating van vreemdelingen onder voorwaarden. De biometrische gegevens van de vreemdeling worden vastgelegd in de BVV en er wordt een V-nummer aangemaakt.

Als er bij de zuil twijfel heerst of het getoonde identiteitsdocument “echt, eigen, geldig en gekwalificeerd” is, dan kan de AVIM ingeschakeld worden via de “twijfelknop” op de zuil. Indien het een niet-Nederlander betreft is het mogelijk voor de AVIM om direct mee te kijken en nader onderzoek te doen. De AVIM-backoffice is bereikbaar tussen 7.00 en 23.00 uur.

De ambitie van de KMar is om uiteindelijk daar waar mogelijk alle handelingen te registreren waar een vreemdeling bij betrokken is. Op Schiphol staat momenteel bij elke vertrekpost al een BVID-zuil, maar vooralsnog slechts bij één van de aankomstposten. Het plan is om komend jaar bij elke aankomstpost een zuil neer te zetten. Dat zal volgens de respondenten het werkproces vergemakkelijken, omdat bij elke weigering dan altijd een registratie volgt in de BVV met een V-nummer. Op basis van dat nummer kunnen ze vervolgens in het VBS (Vreemdelingen Basis Systeem) de vreemdeling koppelen aan de BVV. Doordat steeds dezelfde registratie gebruikt kan worden is de kans op fouten kleiner.

Registratie kan ook op basis van een document, maar de KMar ziet duidelijk een meerwaarde in het gebruik van biometrie. Een van de voordelen is dat vreemdelingen kunnen worden tegengehouden die in een ander land een nieuw paspoort kopen nadat ze eerder in Nederland zijn geweigerd. Soortgelijk, zijn er volgens de respondenten bepaalde Oost-Europese landen waar je gemakkelijk je naam kunt veranderen. Over het aantal vreemdelingen dat na verloop van tijd onder een nieuwe naam of met een ander paspoort wederom probeert Nederland binnen te komen zijn geen cijfers beschikbaar. Deze mogelijkheden zijn naar voren gekomen uit verhoren en bij de vaststelling van documentfraude. Er vindt geen registratie plaats van hoe vaak dit voorkomt.

Ook beschermt de wet vreemdelingen tegen dubbel gebruik van hun naam. Door opname van de biometrie is aan elke naam een persoon te koppelen. Volgens respondenten komt in de praktijk regelmatig een hit op basis van biometrie naar voren in die gevallen waar iemand heeft aangegeven niet over documenten te beschikken.

Een andere verandering sinds de vorige evaluatie is dat de KMar nu direct de Eurodac bevraging doet. Daarmee fungeert het als voorportaal voor aanmeldcentra in het identificatie- en registratieproces. De mogelijkheid om Eurodac te bevragen was bij de politie standaard technisch uitgezet, omdat deze ketenpartner minder in aanraking komt met vreemdelingen dan de KMar. Gevolg hiervan was dat er een basisregistratie- en een Eurodac-bevraging gedaan moesten worden door de KMar. In de oude situatie vergaten gebruikers weleens naast de basisregistratie ook de Eurodac uit te voeren. Wanneer de KMar de Eurodac stap vergat, betekende dat voor de aanmeldcentra dat de opname van de biometrie daar alsnog uitgevoerd moest worden.

Verblijfsprocedures: BZ

De Nederlandse ambassades en consulaten, ressorterend onder BZ, nemen biometrische gegevens af. Zij doen dit onder andere in het kader van de aanvraag van een mvv. De belangrijkste verandering sinds de vorige evaluatie is de invoering van de VIB-applicatie (Voorziening Identiteitsvaststelling vreemdelingen in het Buitenland). Voorheen ontbrak het BZ aan de technische mogelijkheden om de op de diplomatieke posten afgenomen data eigenhandig in de BVV te plaatsen. Om die reden stuurde BZ de data naar de IND, waarna de IND het in de BVV plaatste. Deze omweg is nu niet meer nodig.

Door VIB hoeft BZ niet te allen tijde meer alle biometrie af te nemen, zoals voorheen gebruikelijk was. Bovendien is het met behulp van VIB ook mogelijk geworden direct te

verifiëren of een persoon al in de BVV staat. Wanneer iemand al eerder een (onsuccesvolle) mvv aanvraag heeft gedaan en dat nogmaals onder andere persoonsgegevens doet, kan diegene nu direct worden onderschept. Voorheen vond die onderschepping pas plaats op het moment dat de betreffende persoon al in Nederland verkeerde en zich meldde bij de IND.

De Directie Regie Migratiebeleid (DRM) van het ministerie van J&V komt met een voorbeeld van een persoon die zich meldde op een diplomatieke post voor een inburgeringsexamen. BZ kreeg een hit in de BVV, waaruit bleek dat de persoon in Nederland al bekend was. Via de IND kwam de zaak bij DRM terecht. Het bleek te gaan om een persoon met criminele antecedenten, waarna de politie uitgebreid onderzoek heeft gedaan. De persoon had geen inreisverbod. Zonder de Wbvk was deze persoon niet gesignaleerd.

De gevallen waarbij een tweede maal geprobeerd wordt om onder een andere naam een aanvraag in te dienen worden niet door BZ in een overzicht bijgehouden. Zodra wordt waargenomen dat er bepaalde onregelmatigheden zijn, wordt de IND daarover geïnformeerd. De IND kan vervolgens besluiten wat het doet met de gegevens. Bij frauduleuze aanvragen wordt lang niet altijd aangifte gedaan door BZ, in het land waar de diplomatieke post is gehuisvest, omdat het vaak onduidelijk is wat de consequenties daarvan zouden kunnen zijn voor de betreffende personen. Het doen van aangifte zou in sommige gevallen tot zeer ernstige gevolgen kunnen leiden. Het is uiteindelijk aan ketenpartners zelf om te bepalen wat er gebeurt ten aanzien van personen die al in de BVV staan. Dit hangt af van de omstandigheden van de situatie, daarom kun je volgens DRM niet centraal een exacte blauwdruk maken van wat in een dergelijke situatie de juiste manier van handelen is. Het ministerie van J&V geeft aan dat voor de meest voorkomende scenario's er wel op gelijke wijze wordt gehandeld.

De nieuwe wettelijke mogelijkheden van de Wbvk hebben volgens BZ duidelijk meerwaarde. BZ gaat ervan uit dat potentiele fraudeurs minder snel een mvv-aanvraag in Nederland zullen doen, nu ze weten dat biometrie een onderdeel van het proces is. Dit vermoeden kan overigens niet cijfermatig worden onderbouwd, door bijvoorbeeld te verwijzen naar gegevens waaruit een afname van frauduleuze gevallen zou kunnen blijken.

Verblijfsprocedures: IND

Voor de IND heeft Wbvk met betrekking tot de identificatie een (beperkte) extra werklast met zich meegebracht, vanwege de uitbreiding van het aantal biometrische gegevens dat moet worden afgenomen. De IND nam al twee vingerafdrukken af voor op de verblijfsdocumenten. In het kader van de Wbvk moest ieder wiens verblijfsvergunning verloopt immers bij de IND langskomen om van twee naar tien vingerafdrukken te gaan.

Daarnaast neemt de IND biometrische gegevens af wanneer blijkt dat de gegevens die door de diplomatieke post zijn afgenomen van onvoldoende kwaliteit zijn. Het is onbekend hoe vaak dit gebeurt.

Verder neemt de IND biometrische gegevens af ten behoeve van identificatie bij aanvragers van een verblijfsvergunning regulier. Bij het afnemen van de vingerafdrukken worden, indien bij de eerste afname niet gelijk tien afdrukken van voldoende kwaliteit verkregen zijn, extra pogingen ondernomen. Er is geen vaste afspraak hoeveel pogingen dat moeten zijn, maar er wordt altijd minimaal twee à drie keer geprobeerd om een goede afdruk te krijgen. Ook hebben de medewerkers crèmes tot hun beschikking die bij kunnen dragen aan een betere afdruk.

Bij het afhalen van de verblijfsvergunning gebruikt de IND biometrische gegevens om de identiteit van een vreemdeling te verifiëren. De eerste verificatie van de identiteit vindt echter plaats aan de hand van een identiteitsdocument. Verificatie aan de hand van vingerafdrukken vindt slechts plaats wanneer een medewerker twijfels heeft over de identiteit van de persoon.

Bij de afgifte van een verblijfsvergunning worden door de IND twee vingerafdrukken afgenomen die worden opgenomen op het verblijfsdocument. Dit zijn in beginsel altijd de beide wijsvingers. De IND gebruikt bij de afname van vingerafdrukken een eigen kwaliteitsscore die wordt uitgedrukt in een percentage. Wanneer de kwaliteitsscore van afgenomen vingerafdrukken onder een intern door de IND vastgestelde grenswaarde komt, worden die vingerafdrukken uitgesloten en neemt de IND twee andere afdrukken (van de duimen) op in het document. Deze werkwijze is vastgelegd in artikel 8.32 van het Vreemdelingenbesluit. De uniformiteit tussen de verschillende loketten wordt geborgd door de inzet van minimaal één key user per loket. De IND heeft in totaal zeven loketten en de key users wisselen onderling tips uit. Ook wordt de noodzaak en het belang van deze handeling herhaaldelijk kenbaar gemaakt aan het personeel. In de meeste gevallen gaat het in een keer goed. Als vangnet zit Bureau Documenten er altijd nog achter met de mogelijkheid tot afkeuring. Zij kan hier overigens maar een beperkte rol in spelen. Indien bijvoorbeeld foto's ten behoeve van een verblijfsdocumenten niet voldoen aan de matrix worden deze zelden afgekeurd. Herstel van een dergelijk verzuim kost de IND te veel tijd. Bij onderzoek naar de fotokwaliteit in 2016, 2017 en 2018 voldeed gemiddeld 30% van de foto's niet aan de door de EU gestelde eisen, die zijn weergegeven in de matrix.

Een (aanstaande) verandering ten opzichte van de situatie ten tijde van de vorige evaluatie is dat de IND stelt niet langer gebruik te gaan maken van de afname-apparaten van twee verschillende producenten. In de loop van 2019 zal het de afname-apparaten van de ene leverancier vervangen door afname-apparatuur van de andere leverancier. Met als gevolg dat alle apparaten van een en dezelfde leverancier worden betrokken. De IND verwacht dat deze wisseling in het eerste kwartaal gerealiseerd zal zijn. Overigens heeft een verschil in leverancier volgens de IND geen effect op de afnamen; softwarematig voldoen beide apparaten aan de gestelde afname-eisen. Alleen de hardware is anders.

De IND ziet de meerwaarde van de Wbvk, maar weet ook dat bij de groepen waar de wet op ziet minder vaak onregelmatigheden voorkomen dan in het asielproces. Manipulatie van de afdrukken komt bij het reguliere proces minder voor, omdat het voor mensen die zich kunnen identificeren met een paspoort vervolgens lastiger is te frauderen met hun vingerafdrukken. Die opeenvolging van feiten wordt ook als minder logisch

gezien. Bij het asielproces kan dit anders zijn omdat er dan bijvoorbeeld andere belangen spelen, zoals het willen verbergen dat er in een ander land al asiel aangevraagd is of dat men een andere identiteit heeft.

Het komt ook voor dat de oorspronkelijke identificatie is geschied aan de hand van valse brondocumenten. Dit resulteert in het probleem dat de biometrische gegevens die aan de identiteit van de persoon gekoppeld zijn, niet correct zijn. Er is volgens de IND een aantal landen waarvan bekend is dat dit fenomeen veelvuldig voorkomt.

Als een positief effect van de wet wordt gezien dat de verificatie door ketenpartners heel snel gaat, zodra een persoon met zijn biometrische gegevens eenmaal in het systeem staat. Procesmatig is deze vorm van verificatie “ontzettend efficiënt” volgens respondenten van de IND. Een ander positief effect is dat in geval van identiteitsfraude degene die fraudeert makkelijker tegen de lamp loopt, door tussenkomst van biometrische gegevens. Daarmee biedt de wet extra waarborgen voor de vreemdeling, met wiens naam identiteitsfraude is gepleegd.

Meldplicht en inhuisregistratie
Om administratieve lasten te verlichten en dubbele acties te voorkomen wordt op COA locaties de identiteit geverifieerd ten behoeve van twee verschillende processen. Ten eerste wordt er de meldplicht van de AVIM uitgevoerd. Ten tweede voert het COA een verificatie uit aan de hand van biometrische gegevens ten behoeve van de eigen inhuisregistratie.

De uitvoering van de AVIM-meldplicht en de COA-inhuisregistratie vallen procesmatig samen. Ten behoeve van de inhuisregistratie is er een loket om na te gaan welke personen aanwezig zijn op een locatie en welke bewoners aanspraak hebben op bepaalde voorzieningen. Anderzijds is er een loket van de AVIM ingericht voor de meldplicht zoals die is geregeld door de politie. Niet op elke COA locatie is het tweede loket echter aanwezig. In die gevallen wordt de inhuisregistratie van het COA gedeeld met de AVIM. Dit wordt via een overeenkomst voorgelegd aan de betreffende persoon.

Sinds de vorige evaluatie zijn er zaken verbeterd volgens respondenten van het COA. Op alle COA-locaties is het gebruik van biometrie nu in het werkproces opgenomen. In het begin heeft dit geleid tot klachten vanuit medewerkers van deze locaties omdat het proces te traag verliep. Inmiddels weten de medewerkers goed hoe de systemen te gebruiken en is sinds een aantal maanden het systeem ook verbeterd, waardoor de klachten zijn afgenomen. De verbetering van het systeem houdt onder andere in dat vingerafdrukken om te matchen vergeleken worden met de afdrukken die bij het pasje van de bewoner horen, in plaats van dat de afdruk vergeleken wordt met miljoenen andere afdrukken. Door deze ontwikkelingen hebben medewerkers meer vertrouwen in het systeem gekregen.

Uit het oogpunt van helderheid voor de asielzoeker en het bespoedigen van de doorloop wordt bij de verificatie tegenwoordig altijd gebruik gemaakt van de rechterwijsvinger. Eerder volgde uit de BVV welke vinger de beste afdruk had en die moest dan gebruikt worden, in de praktijk zorgde dit voor complicaties omdat het ingewikkeld was voor

asielzoekers. Indien het na drie pogingen niet gelukt is om zich met een vingerafdruk te melden moeten asielzoekers zich melden bij een medewerker, die aan de hand van het w-document of de locatiepas met foto de melding voltooit. Gemiddeld wordt op de COA locaties nu tachtig procent biometrisch gemeld in plaats van handmatig.

Als blijkt dat verificatie niet lukt vanwege de slechte kwaliteit van de afgenomen vingerafdrukken, kunnen de biometrische gegevens worden verbeterd door de AVIM. Hiermee worden dus opnieuw biometrische gegevens afgenomen. De afspraak was dat de AVIM op locatie zou komen met mobiele opnameapparatuur, in de praktijk komt dit volgens de respondenten van het COA echter niet vaak voor. Volgens de AVIM is de apparatuur beschikbaar maar moeten er procesmatig nog een aantal zaken geregeld worden.

Een goed werkend systeem stelt medewerkers van het COA in staat om bewoners zo veilig en snel mogelijk het meldingsproces te laten doorlopen. Bewoners moeten zich vaak elke week melden en om irritatie te voorkomen moet de verificatie snel verlopen. Het COA houdt een monitor bij waaruit kan worden afgelezen wat de doorlooptijd is. Het streeft naar een zo hoog mogelijke uniformiteit, maar in de uitvoering moet gewerkt worden met de realiteit. In de monitor zijn verschillen tussen locaties waar te nemen door de omstandigheden waaronder de controle plaatsvindt, zoals een kleine hal of een omvangrijke rij wachtenden. De monitor geeft inzicht in waarop gestuurd moet worden om het proces goed te laten verlopen.

Een van de beperkingen van biometrie is volgens respondenten dat de asielzoekers zich altijd moeten melden op een COA-locatie. Dit vormt vooral een beperking voor personen met een AVIM-meldplicht die verblijven bij familie elders in het land.

Vreemdelingenbewaring
DJI is verantwoordelijk voor de vreemdelingenbewaring. Bij de binnenkomst van een vreemdeling neemt het tien vingerafdrukken en een gezichtsopname af. In hoofdstuk 2 is reeds geconstateerd dat de DJI deze gegevens opslaat in een eigen systeem, parallel aan de BVV.

Bij binnenkomst in de vreemdelingenbewaring vindt identificatie van de vreemdeling door DJI plaats aan de hand van V-nummer en een verificatie van de vingerafdruk in de BVV. DJI gebruikt eventueel een gezichtsopname uit de BVV voor een visuele verificatie van de identiteit. De persoonsgegevens uit de BVV worden vervolgens automatisch gekoppeld aan de vingerafdrukken die door DJI zelf bij binnenkomst zijn afgenomen. DJI slaat ook vingerafdrukken op in een eigen database, op basis van art. 28 van de Penitentiaire beginselenwet. Deze worden gebruikt ten behoeve van verificatie wanneer een vreemdeling bijvoorbeeld de inrichting verlaat of binnenkomt en bij bezoekmomenten, zodat men altijd weet dat het de juiste persoon betreft. Wanneer mensen worden uitgeschreven dan worden de biometrische gegevens weer uit het eigen systeem verwijderd.

Terugkeerproces
DT&V maakt gebruik van vingerafdrukken in het terugkeerproces maar verifieert de identiteit van betrokkenen zelf niet op basis van vingerafdrukken. DT&V verifieert de

identiteit enkel aan de hand van de gezichtsopname en verder vertrouwt zij erop dat de ketenpartners hun werk juist hebben gedaan. DT&V beschikt dan ook niet over de apparatuur om vingerafdrukken af te nemen ter verificatie.

Autoriteiten in het land van herkomst willen soms zelf een controle uitvoeren op de vingerafdrukken. In dat kader zijn er een aantal landen, met name in Noord-Afrika, die de originele vingerafdrukken willen ontvangen. De DT&V kan via het eigen primaire systeem IS-TV de vingerafdrukken opvragen uit de BVV. Dit zijn digitale kopieën. In sommige gevallen zitten er scans van vingerafdrukken in het overdrachtsdossier. Daarnaast kan DT&V AVIM of KMar verzoeken om natte afdrukken af te nemen, indien het land van herkomst op die wijze de vingerafdrukken aangeleverd wil hebben. DT&V verstuurt in principe de op deze wijze verkregen biometrische gegevens zelf aan de buitenlandse autoriteiten, in sommige gevallen worden gegevens verstuurd via de Nederlandse diplomatieke posten. Het delen van deze vingerafdrukken met derden wordt geregistreerd middels een inventarislijst of journaalmelding in IS-TV.

DT&V komt regelmatig onregelmatigheden tegen, in de zin dat mensen een valse identiteit opgeven. Zij worden vervolgens gevonden in de BVV onder een andere naam. Ook bij presentatie op de ambassade van het land van herkomst kan blijken dat de vreemdeling een andere identiteit heeft dan in de BVV is vermeld. Bij een discrepantie tussen persoonsgegevens en documenten vindt er een check plaats door de AVIM of de KMar. DT&V kan wel inzien hoe vaak een identiteitsonderzoek wordt aangevraagd, maar niet hoe vaak een verzoek tot het wijzigen van persoonsgegevens wordt ingediend.

Bij een gedwongen terugkeer zijn de politie en de KMar betrokken, zij verifiëren de identiteit van de betreffende persoon. In het geval van een vrijwillig vertrek vindt de verificatie enkel plaats op basis van de visuele beoordeling van de foto door de DT&V. Dit zou ruimte kunnen scheppen voor fraude maar in deze gevallen zal de betreffende persoon op de luchthaven ook nog door de paspoortcontrole moeten komen.

Processen buiten de vreemdelingenketen
Ook buiten de vreemdelingenketen zijn effecten waar te nemen van de Wbvk. Indien een persoon in de strafrechtketen komt en er wordt vermoed dat het een vreemdeling betreft, dan vindt identiteitsvaststelling plaats aan de hand van de BVID. Van daaruit wordt direct vergeleken met de BVV. Als blijkt dat er verschillen zijn of dat er meerdere V-nummers naar boven komen op basis van de biometrische gegevens dan gaat JustID kijken hoe dat komt. Bij dubbele V-nummers wordt gekeken of de vingerafdrukken gelijk zijn. Wanneer men niet zou beschikken over biometrie dan zouden deze onregelmatigheden niet aan het licht komen. In de praktijk ervaart JustID dat de wet een grote toegevoegde waarde heeft maar ze beschikt niet over concrete cijfers waarmee dit kan worden onderbouwd. Dit wordt dus enkel kwalitatief geconstateerd.

4.3.2 Opslag en verwijdering van gegevens

De Wbvk kent in beginsel een bewaartermijn van vijf jaar voor biometrische gegevens in de vreemdelingenadministratie, die ingaat nadat bepaalde procedures zijn afgerond. Dit betekent dat de eerste verwijdering van gegevens voorzien is op 1 maart 2019, vijf

jaar na de inwerkingtreding van de wet. DRM is verantwoordelijk voor de opslag en verwijdering van de gegevens.

Uit onderzoek van DRM blijkt dat de biometrische gegevens van circa 4.000 mensen in aanmerking komen om te worden verwijderd uit de database. De andere persoonsgegevens van deze mensen blijven wel bewaard, in verband met de nationale archiefwetgeving. Het proces is zo ingericht dat DRM de groep die in aanmerking komt voor verwijdering voorlegt aan de ketenpartners; die moeten vervolgens bevestigen dat de biometrie van deze personen ook daadwerkelijk kan worden verwijderd. Zonder die bevestiging kan DRM niemand uit het systeem halen.

De wet stelt dat de biometrische gegevens vijf jaar na afloop van bepaalde procedures of activiteiten verwijderd moeten worden. Het kan daarbij gaan om het verkrijgen van het Nederlanderschap of een verblijfsvergunning, maar ook om vertrek naar het buitenland. DRM vindt het criterium dat iemand aantoonbaar Nederland heeft verlaten moeilijk toe te passen in de praktijk. Een groot deel van de mensen waar het om gaat, zoals uitwisselingsstudenten, vertrekken na verloop van tijd weer uit Nederland, zonder dat dat ergens wordt geregistreerd. Daarmee kan niet worden aangetoond dat zij Nederland hebben verlaten. De biometrische gegevens van deze personen blijven dan dus gewoon in de BVV staan. Het verdient volgens DRM daarom aanbeveling om dit criterium aan te scherpen en beter aan te laten sluiten bij de uitvoeringspraktijk.

4.4 Registratie-analyse

Bij de DRM zijn 100 dossiers opgevraagd, waarin geanonimiseerde, biografische gegevens zijn opgenomen, en waarvan bekend was of foto's dan wel vingerafdrukken zijn opgeslagen in de BVV. Hierbij hebben we verzocht om een spreiding over jaren (20 per jaar vanaf 2014) en over herkomstgebied; 20 van de dossiers van gemeenschapsonderdanen (dus afkomstig uit de EU, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland), 40 van personen geboren in Europa maar geen gemeenschapsonderdanen, en 40 vreemdelingen geboren buiten Europa. Bij de analyse is gekeken of de opslag van biometrische gegevens conform de Wbvk is gebeurd, op basis van geboorteland (voor zover bekend) en geboortedatum.

Alle personen in de opgevraagde dossiers waren ouder dan 6 jaar op het moment van registratie van de gegevens. Hiermee is dus voldaan aan de wettelijke eisen op dit punt.

Er zijn zoals verzocht ook 20 dossiers verstrekt van mensen die op basis van opgegeven geboorteland als gemeenschapsonderdaan gerekend kunnen worden. De opgegeven reden voor het feit dat toch biometrische gegevens zijn opgeslagen is dat voor deze personen geldt dat ze zijn geregistreerd met als bron persoonsgegevens een 'eigen verklaring'. De DRM acht het gerechtvaardigd om van deze personen biometrie af te nemen omdat er geen zekerheid is omtrent de identiteit (ze zijn ongedocumenteerd). Vanuit de ID-zuilen wordt tegenwoordig geen biometrie meer vastgelegd van gedocumenteerde EU-burgers. Men is nog bezig met een operatie waarmee de biometrie van eerder geregistreerde EU-burgers (waarbij geen twijfel meer over de herkomst bestaat) zal worden verwijderd. Naar schatting van de DRM zelf gaat het om

ongeveer 750 personen waarbij twijfel bestaat of ze inderdaad uit de EU komen. Het aantal personen waarbij die twijfel inmiddels is weggenomen is niet bekend.

Ten tijde van het vorige onderzoek is ook al geconstateerd dat er (voor een deel van de dossiers waar geen twijfel meer is) ten onrechte biometrische gegevens zijn opgeslagen. Het is goed om te constateren dat deze groep op het netvlies staat, maar tegelijk kan gesteld worden dat het afkeurenswaardig is dat de daadwerkelijke opschoningsoperatie nog niet is uitgevoerd en er kennelijk ook geen proces is waarmee direct na vaststelling van het feit dat iemand een gemeenschapsonderdaan is de gegevens worden verwijderd. De huidige situatie is op dit punt in feite nog steeds onwettig.

5 Kwaliteit en betrouwbaarheid van de biometrische gegevens

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de gegevens die worden opgeslagen in de BVV. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat in de wet- en onderliggende regelgeving geen kwaliteitseisen zijn gesteld aan de af te nemen vingerafdrukken. Wel volgt uit de toelichting op artikel 8.28 Vb dat de afname op dezelfde manier gebeurt met dezelfde apparatuur als voor de visa kort verblijf op grond van de Visumcode en de VIS-verordening. Op deze wijze wordt voldaan aan de technische specificaties van Beschikking 2006/648/EG en aan de ISO- alsmede de ANSI/NIST-standaard. Ingevolge het PIL geldt voor gezichtsopnames de Justitienorm.

In dit hoofdstuk bespreken we de wijze waarop de migratieketen het kwaliteitsmanagement heeft vormgegeven en of hierin wijzigingen zijn doorgevoerd sinds de vorige evaluatie. In de vorige evaluatie is aanbevolen om te bezien of een verdere verbetering van de kwaliteit van vingerafdrukken nodig is en welke verbeteropties hieraan op een effectieve en efficiënte manier bijdragen. Daarnaast is de aanbeveling gedaan om een centrale monitor op te zetten voor de kwaliteit van vingerafdrukken in de BVV, waarbij met steekproeven een beeld van de kwaliteit van vingerafdrukken afkomstig van verschillende ketenpartners en eventueel locaties en systemen kan worden gevormd. Op de opvolging van deze aanbevelingen gaan we expliciet in. Tevens beschrijven we de ervaringen van de ketenpartners in de praktijk met de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de gegevens.

5.2 Kwaliteitsmanagement in de vreemdelingenketen

In het vorige evaluatieonderzoek werd geconstateerd dat de verantwoordelijkheid voor (verbetering van) de kwaliteit van vingerafdrukken bij de ketenpartners belegd is. Er is geen sprake van gestructureerde centrale sturing op kwaliteitsverbetering van de biometrie die in de vreemdelingenketen wordt geregistreerd. Dit zou kunnen leiden tot een ondoelmatig laag investeringsniveau op dit gebied, die kwaliteitsverbetering in de weg kunnen staan.

Sinds de vorige evaluatie is een ketenbrede projectgroep ingesteld. Onder deze projectgroep hangen twee werkgroepen, waarvan de ene ziet op onregelmatigheden en de andere op kwaliteitsmonitoring. De eerste werkgroep heeft zich naar aanleiding van de evaluatie gericht op het uniformer registreren van onregelmatigheden in de keten en heeft naar werkwijzen gezocht om onregelmatigheden tegen te gaan. Daarbij wordt ook de vraag besproken wat nu precies als onregelmatigheid kan worden gezien. Tevens probeert de werkgroep met de keten tot een opsplitsing te komen tussen bewuste en onbewuste onregelmatigheden.

Met behulp van de BVV kunnen ketenpartners tot de ontdekking komen dat een persoon onder meerdere namen probeert binnen te komen. Indien men twijfelt aan de

identiteit van een vreemdeling, dan hebben medewerkers de mogelijkheid een signaal te plaatsen bij de registratie van die persoon die voor alle ketenpartners zichtbaar is. Hiermee is na de vorige evaluatie dus een mogelijkheid gecreëerd om onregelmatigheden in het systeem aan te geven maar ontbreekt het nog steeds aan een centraal overzicht van alle onregelmatigheden. Dit kan niet vanuit het systeem worden gegenereerd.

De tweede werkgroep kijkt naar hoe de kwaliteit van de gegevens in de BVV kan worden gemonitord door DRM. Daarbij moet worden opgemerkt, dat DRM niet over de voorkant gaat, dat is aan de ketenpartners. De afnameapparatuur kan op een bepaalde kwaliteit ingesteld worden. Hier zou tussen ketenpartners enig verschil kunnen zijn, mede gezien het feit dat ze gebruik maken van verschillende apparatuur. Er bestaat op dit moment een feedbackloop, die via het ketenplatform ingezet kan worden wanneer de kwaliteit van de data ontoereikend is. Dit wordt vanuit DRM geagendeerd. Op het gebied van kwaliteit heeft de werkgroep zijn werkzaamheden inmiddels afgerond en het onderwerp verder overgedragen aan het ketenplatform.

Een verandering ten opzichte van de situatie in de vorige evaluatie is dat de BVV tegenwoordig niet meer aangeeft dat de kwaliteit van de biometrische gegevens die worden geüpload onvoldoende is. Hier ligt de overweging 'beter iets dan niets' aan ten grondslag. Om tegelijkertijd te voorkomen dat medewerkers uit onkunde of te hoge werkdruk te snel concluderen dat het niet lukt een goede vingerafdruk af te nemen, is ervoor gekozen om minimaal drie pogingen te laten doen. Het gaat daarbij om het beste totaalresultaat van de afgenomen vingerafdrukken. Hetgeen betekent dat het systeem de afdrukken van verschillende pogingen samen kan voegen tot één set vingerafdrukken.

Omdat de technologie steeds beter wordt zijn afdrukken die vroeger als slecht werden aangemerkt, volgens DRM nu te bestempelen als matig. Met 'slechte' afdrukken kan tegenwoordig door de technologische vooruitgang meer worden gedaan dan hiervoor.

Ter indicatie van de kwaliteit wordt door DRM bijgehouden in hoeveel procent van de gevallen waarin iemands identiteit wordt geverifieerd er ook inderdaad een match wordt gevonden. Volgens DRM zijn de hitpercentages bij 1:1 verificaties binnen de praktische mogelijkheden een goede methode om te kijken naar de kwaliteit van afgenomen vingerafdrukken.

Bij de zogenaamde 1:1 verificatie gaat het om de verificatie van iemands vingerafdrukken aan de hand van de vingerafdrukken die na invoering van het V-nummer uit de BVV naar voren zijn gekomen als horende bij die persoon. Dit in tegenstelling tot de 1:n verificaties, waarbij iemands vingerafdrukken worden geverifieerd ten opzichte van alle in de BVV beschikbare vingerafdrukken. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld als bij een eerste identificatie wordt gecontroleerd of de betreffende persoon niet al in de BVV geregistreerd staat.

De scores liggen momenteel ten aanzien van alle ketenpartners gemiddeld rond de 95%. Uit het grote percentage succesvolle verificaties kan volgens DRM de conclusie worden getrokken dat het nieuwe systeem goed werkt. 'Het is common knowledge dat wanneer je biometrie gaat gebruiken en het gaat voor 95% goed, dan doe je het gewoon heel

goed.’ Daarbij moet volgens DRM worden opgemerkt dat vingerafdrukken van een persoon die op verschillende momenten worden afgenomen nooit voor 100% overeenkomen; de overeenkomst is gemiddeld ongeveer 90%.

Het vaststellen van de kwaliteit door gebruik te maken van een objectieve dataset zou volgens DRM een goede aanvulling zijn op de metingen die nu al worden gedaan. Met behulp van de expertise aanwezig bij de politie onderzoekt DRM momenteel of op basis van een representatieve doorsnede de kwaliteit van het systeem kan worden geobjectiveerd. Een van de hindernissen daarbij is volgens DRM de wettelijke bescherming van persoonsgegevens.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de NFIQ-score, die een globale indicatie van de kwaliteit van de vingerafdruk geeft. Deze score geeft een voorspelling weer van hoe groot de kans is dat een afdruk zal worden herkent bij verificatie. Dit is een geautomatiseerd proces en de techniek heeft geen weet van de exacte kwaliteit van de input. ‘Het is een hulpmiddel om aan de voorkant te zorgen dat het zo goed mogelijk is voor later.’

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

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

Daarmee zijn er voor zowel de technische eigenschappen als de inhoudelijke kwaliteit van vingerafdrukken een aantal normen voorhanden waaraan vingerafdrukken getoetst kunnen worden. De NFIQ-standaard lijkt een goed startpunt voor kwaliteitsbeoordeling van de afdrukken, gezien het open karakter van deze standaard (i.t.t. een aantal in de vreemdelingenketen gebruikte fabrikantennormen) en gezien het feit dat deze standaard ook al in de vreemdelingenketen gebruikt wordt voor het formuleren van een ambitie ten aanzien van kwaliteit. Tijdens de vorige evaluatie is echter ook geconcludeerd dat de ervaringen met deze standaard nog niet optimaal zijn. Inmiddels is ook de tweede versie van deze standaard in ontwikkeling, NFIQ 2, die mogelijk meer bruikbaar wordt voor het objectief beoordelen van vingerafdrukken.

Wanneer de vingerafdrukken worden geüpload, geeft het systeem onder andere de NFIQ-score weer. In een database worden de vingerafdrukken, de scores en de ketenpartner waarvan de afdrukken afkomstig zijn opgeslagen. Alle systemen van ketenpartners berekenen de scores ook, op basis waarvan feedback kan worden geven aan de gebruiker. Niet alle ketenpartnersystemen sturen deze score echter door naar de BVV.

Daarom berekent de BVV ook zelf de NFIQ-scores, zodat deze met de vingerafdruk opgeslagen worden in de database.

Het zoeken naar verbeteringen loopt via het ketenplatform, waar nu ook al enkele concrete voorstellen liggen. Die voorstellen zien voornamelijk op het neutraliseren van kwaliteitsissues aan de achterkant. Door samenspel van mens en machine kunnen twijfelgevallen bij de verificatie met bijna 100% accuratesse beoordeeld worden. Het verificatieproces kan verbeterd worden door voor gevallen waarover twijfel bestaat tussen wel of geen treffer dactyloscopen in te zetten. Momenteel worden resultaten in dit grijze gebied nog afgerond naar geen treffer. Qua afdrukken zullen hierbij waarschijnlijk voornamelijk vingerafdrukken van matige kwaliteit naar boven komen. Wanneer deze slechte afdrukken worden onderzocht door experts kan er ook feedback plaatsvinden over de vraag waarom de afdrukken zo slecht zijn. Behalve dat zaken aan het licht kunnen komen die de machine niet zou kunnen concluderen, biedt deze verbetering ook de mogelijkheid om zaken op te merken die structureel fout zijn.

In het kader van het vraagstuk van de kwaliteit van de afdrukken is het interessant te vermelden dat de politie bij de forensische opsporing steeds vaker *ghost images* tegenkomt. Dit zijn beelden van twee vingerafdrukken over elkaar heen. Dit ontstaat op het moment dat door een vettige huid de afdruk van de voorafgaande persoon nog op het scherm staat. Het kan worden voorkomen door na iedere afgenomen vingerafdruk het scherm goed schoon te maken.

De BVV geeft geen signaal bij slechte afdrukken, ter indicatie dat na verloop van tijd nogmaals een afdruk opgenomen moet worden. Deels is dit te verklaren doordat de groep waarvan slechte afdrukken zijn genomen veelal oudere mensen betreft. Bij deze groep wordt de afdruk met de tijd niet beter.

Samenvattend kan worden gezegd dat er sinds de vorige evaluatie belangrijke concrete stappen zijn gezet in de richting van een betere centrale monitoring van de kwaliteit maar dat er ook nog mogelijkheden voor een meer objectieve monitoring zijn. We gaan in hoofdstuk 7 hier verder op in.

5.3 Ervaringen van ketenpartners

Alle geïnterviewde ketenpartners is tevens gevraagd hoe zij aankijken tegen de kwaliteit van de biometrische gegevens. Dat geeft het volgende beeld.

Het signaal dat de kwaliteit ten tijde van de vorige evaluatie lager was bij BZ dan bij de IND is door BZ nader onderzocht. Daaruit is bij BZ het beeld ontstaan dat de kwaliteit van de vingerafdrukken niet het probleem was, maar eerder de kwaliteit van de pasfoto's. In Nederland weten vakfotografen precies aan welke eisen een foto moet voldoen, in het buitenland bestaat op dat punt weleens onduidelijkheid. BZ weet niet of daar inmiddels verbetering zichtbaar is. Op dit moment is BZ wel bezig te onderzoeken of de foto's door middel van 'live capture' (direct aan de balie) kunnen worden gemaakt. Het besluit daarover moet nog volgen. Tevens wordt momenteel in overleg met andere

ketenpartners onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de afname van de biometrie aan een externe dienstverlener over te laten, zoals al bij kortverblijf (KVV) wordt gedaan.

Volgens de IND is de kwaliteit van de vingerafdrukken die op de diplomatieke posten zijn afgenomen het afgelopen jaar aanmerkelijk verbeterd. Indien de kwaliteit te laag is, wordt er bij het loket een nieuwe opname gedaan. Door verbetering van de kwaliteit hoeft de IND niet vaak opnieuw de biometrie af te nemen. Mocht het toch een keer voorkomen, dan wordt dat bij de IND in een eigen systeem geregistreerd. In het dossier wordt toegevoegd dat er een tweede opname geweest is, maar het systeem biedt geen overzicht van het aantal gevallen waarin dat is gebeurd.

DT&V gebruikt biometrische gegevens, met name vingerafdrukken, vanuit de BVV die door andere ketenpartners zijn afgenomen ten behoeve van de identiteitsvaststelling en de aanvraag van reisdocumenten bij buitenlandse vertegenwoordigingen. Op deze wijze komt DT&V in aanraking met de kwaliteit van deze gegevens.

In sommige gevallen krijgt de DT&V te horen dat de kwaliteit van de uitdraaien van de vingerafdrukken die zij aanlevert onvoldoende is. Een voorbeeld hiervan is een identificatiemissie naar een Noord-Afrikaans land, waarbij in een aanzienlijk deel van de zaken teruggekoppeld werd dat de uitdraaien niet van voldoende kwaliteit waren. Wanneer vingerafdrukken de enige manier zijn om in een zaak de nationaliteit te bepalen, leidt dit ertoe dat er geen reisdocumenten worden verkregen en terugkeer dus niet gerealiseerd kan worden.

DT&V stelt zelf kwaliteitsmetingen te doen. Klachten over de kwaliteit worden momenteel echter nog onvoldoende structureel teruggekoppeld aan de leverancier van de apparatuur en de afnemende ketenpartners.

Volgens JustID, een partner buiten de vreemdelingenketen, is het percentage van vingerafdrukken dat van slechte kwaliteit is, na de laatste software update gedaald van ongeveer 6 à 7% van de gevallen naar 3 à 4%. Deze percentages hebben overigens betrekking op gevallen die strafrechtelijk via de politie of de KMar binnenkomen. Daarmee zijn deze cijfers in beperkte mate indicatief voor de kwaliteit van vingerafdrukken die in de BVV zijn opgeslagen of recenter zijn toegevoegd.

5.4 Kwantitatief beeld van kwaliteit vingerafdrukken

De kwaliteit van vingerafdrukken is op twee manieren kwantitatief te benaderen. Ten eerste kunnen we net als bij de vorige evaluatie kijken naar het percentage van het aantal pogingen tot matching (bij verificatie van vreemdelingen in de BVV) waarbij de verificatie gelukt is. We definiëren dit percentage in de context van deze analyse als het succespercentage. Bij verificatie gaan we er vanuit dat vingerafdrukken van de betreffende vreemdeling al in de BVV aanwezig zijn. Bij perfecte kwaliteit, perfecte afname van de vingerafdruk voor verificatie en perfecte apparatuur en systemen zou dit succespercentage theoretisch 100% moeten zijn. Hoe lager het percentage, des te slechter de kwaliteit van de opgeslagen vingerafdruk of van de voor verificatie afgenomen vingerafdruk.

In tabel 5.1 presenteren we het succespercentage bij verificatie door de ketenpartners, uitgesplitst per jaar. We zien dat er verschillen zijn tussen de ketenpartners, maar dat deze niet heel groot zijn. De belangrijkste ontwikkeling zien we in 2018, wanneer de cijfers van het COA beschikbaar komen. Het gemiddelde succespercentage over de gehele keten zakt daarmee aanzienlijk van structureel boven de 80% naar 60%. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het lage succespercentage bij het COA. Wanneer we de cijfers van het COA niet mee zouden nemen zou het gemiddelde uitkomen op 87% (op basis van 24.838 verificatiepogingen). Hierbij moet een belangrijke opmerking worden geplaatst: vanaf week 44 in 2018 is namelijk een nieuw systeem in gebruik genomen dat mede gebruikt wordt voor de verificatie voor de inhuisregistratie. Dit is gepaard gegaan met een aanmerkelijke stijging in het succespercentage, van gemiddeld 60% naar gemiddeld 94%. Samen met het nieuwe systeem dat bij het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gehanteerd (met een succespercentage van 93%) lijken er dus ten aanzien van de gebruikte applicaties stappen vooruit gezet te zijn bij de verificatie. Overigens lijkt de eerdere claim die gemaakt is tijdens een interview met medewerkers van de DRM dat een succespercentage van 95% gehaald wordt niet helemaal door deze cijfers gestaafd te worden.

Tabel 5.1 Succespercentage bij verificatie, per ketenpartner per jaar

Jaar		**2014**		**2015**		**2016**		**2017**		**2018**	
Ketenpartner	**Systeem**	**Aant.**	**%**	**Aant.**	**%**	**Aant.**	**%**	**Aant.**	**%**	**Aant.**	**%**
BZ										6.469	93%
COA										551.508	65%[1]
DJI				4.461	96%	2.761	92%	3.928	96%	4.782	96%
IND		44.129	91%	21.357	86%	10.075	79%	11.907	76%	11.777	81%
Kmar	Webfit	229	86%	142	79%						
NP	Webfit	192	86%	45	84%						
NP	MEOS	5	20%	14	29%	51	69%	2		3	
NP/Kmar	BVID			40.413	88%	18.424	82%	3.847	87%	1.807	88%
Totaal		**44.555**	**90%**	**66.432**	**88%**	**31.311**	**82%**	**19.684**	**82%**	**576.346**	**66%**

[1] Dit percentage is na week 44 in 2018 gestegen van 60% naar 94%.

Aangezien deze ontwikkelingen voornamelijk te maken hebben met de afname van vingerafdrukken bij verificatie, en niet zozeer gedreven worden door verbetering van de eerder geregistreerde vingerafdrukken, is het interessant om ook te kijken naar de tweede indicator van kwaliteit.

De DRM heeft in de periode sinds de vorige evaluatie ervoor gezorgd dat van alle vingerafdrukken een NFIQ-score is toegekend. In figuur 5.1 presenteren we de gemiddelde kwaliteitsscore die vingerafdrukken toegekend hebben gekregen, uitgesplitst naar registrerende ketenpartner (en eventueel het gebruikte systeem) en het jaartal. Bij de NFIQ score geldt dat een score van 1 de beste kwaliteit aangeeft, terwijl een score van 5 de laagste score is. Er is een aantal opmerkingen te maken bij deze figuur:

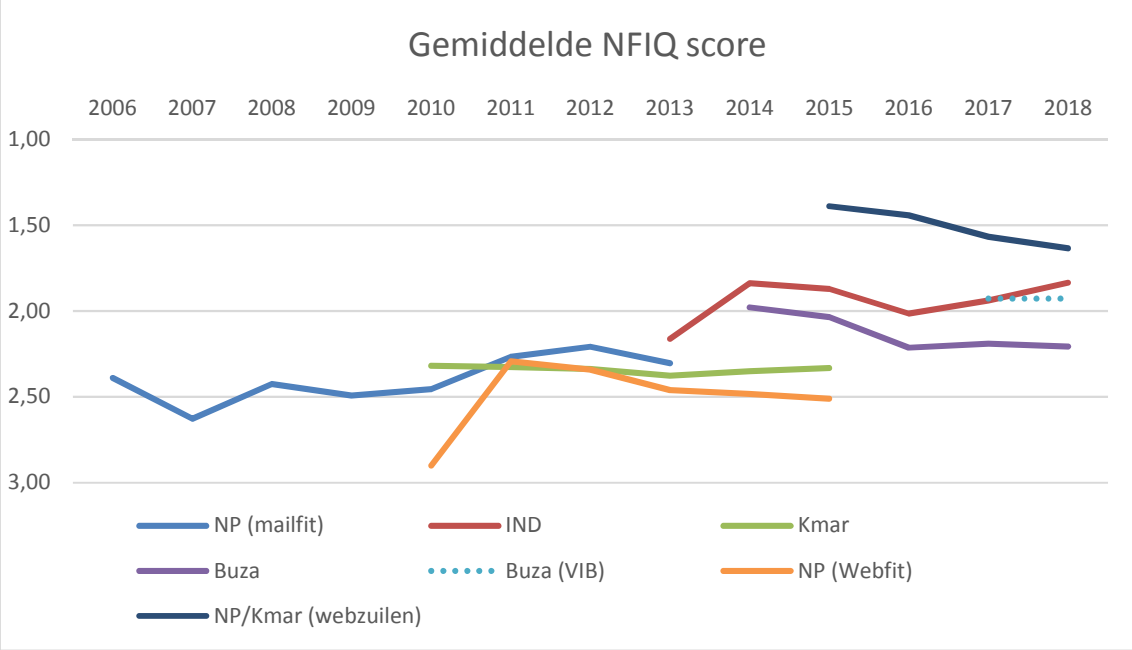
- We zien dat in de loop der jaren de kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken is toegenomen. Waar de gemiddelde NFIQ-score in de beginperiode rond of iets

boven 2,5 schommelde, varieert deze in de laatste vier jaren tussen ongeveer 2,2 en 1,4.

- Bij een aantal ketenpartners/systemen zien we een lichte toename na verloop van tijd (NP met mailfit, IND). Deze stijgingen zijn niet heel sterk.
- De kwaliteit van vingerafdrukken die is afgenomen in de BVID-webzuilen door NP en Kmar is in de loop der jaren wel weer afgenomen. Hetzelfde geldt voor de vingerafdrukken geregistreerd in het systeem dat BZ sinds 2014 in gebruik heeft.
- De belangrijkste kwaliteitssprongen zijn gemaakt doordat nieuwe systemen in gebruik zijn genomen. In 2015 zijn de Kmar en de NP op een nieuw systeem overgestapt, waarmee vingerafdrukken van aanzienlijk betere kwaliteit worden geregistreerd. De twee systemen die bij BZ in gebruik zijn genomen in 2014 en 2018 registreren ook een vingerafdrukken van een hogere kwaliteit dan eerder gebruikelijk was.

Hoewel er dus sprake is van verbetering van de gemiddelde kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken door het in gebruik nemen van nieuwe systemen, moet ook geconstateerd worden dat in het gebruik van deze systemen na implementatie geen sprake is van structurele verbeteringen.

Figuur 5.1 Ontwikkeling van kwaliteit vingerafdrukken in de BVV[1]



[1] Voor de reeks BZ (VIB) is slechts een waarneming (2018) beschikbaar. Om deze visueel te markeren is een stippellijn aangegeven tussen 2017 en 2018.

6 Gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het gebruik van biometrie in het kader van deze wet. We presenteren en analyseren gegevens over registraties en raadplegingen van biometrische gegevens. Paragraaf 6.2 behandelt de registraties door verschillende ketenpartners, voor en na de invoering van de wet. In paragraaf 6.3 beschrijven we het gebruik van biometrische gegevens voor doeleinden die niet direct de vreemdelingenketen dienen. Paragraaf 6.4 behandelt de registratie van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit op basis van kwantitatieve gegevens en bevindingen uit interviews.

6.2 Registraties van gezichtsopnames en vingerafdrukken

Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling in het aantal registraties van gezichts-opnames en sets vingerafdrukken, zijn de gegevens van aan de BVV aangeleverde biometrische gegevens op een rij gezet in tabellen met gegevens per kwartaal. Hierbij is voor zover mogelijk onderscheid gemaakt tussen de ketenpartners die de gegevens hebben aangeleverd bij de BVV. De Wbvk is in werking getreden op 1 maart 2014 wat inhoudt dat de effecten van de wet met name vanaf het tweede kwartaal van 2014 te zien zijn.

Tabel 6.1 Geregistreerde gezichtsopnames BVV per ketenpartner

Ketenpartner		BZ[1]	IND	Kmar	NP	KLPD (bulk)[2]	NP/Kmar[3]
Periode	**Totaal**						
2012 Q2	**162014**	0	7249	1	0	154764	0
2012 Q3	**149354**	11569	11622	122	96	125945	0
2012 Q4	**98306**	74053	21556	1037	1660	0	0
2013 Q1	**106863**	81208	22858	1061	1736	0	0
2013 Q2	**136252**	107564	24336	1334	3017	0	0
2013 Q3	**145213**	111168	29166	1224	3655	0	0
2013 Q4	**111072**	81408	24049	1310	4305	0	0
2014 Q1	**129237**	93472	29930	1080	4755	0	0
2014 Q2	**172675**	133961	28269	1583	8862	0	0
2014 Q3	**177828**	135216	32175	1266	9171	0	0
2014 Q4	**140131**	103346	28172	1165	7448	0	0
2015 Q1	**139024**	109329	23638	841	5132	0	84
2015 Q2	**195749**	160066	24522	1206	8984	0	971
2015 Q3	**237780**	175803	36654	419	10609	0	14295
2015 Q4	**191093**	124338	37961	230	9803	0	18761
2016 Q1	**162771**	122699	29204	123	4035	0	6710
2016 Q2	**176653**	143033	26638	161	2763	0	4057
2016 Q3	**191368**	150011	31171	236	3823	0	6127
2016 Q4	**166312**	122049	31589	144	3910	0	8620
2017 Q1	**190444**	143440	35497	139	3276	0	8090

2017 Q2	**209882**	171922	25402	112	3945	0	8501
2017 Q3	**216547**	178069	25050	105	4287	0	9036
2017 Q4	**168755**	137117	20626	52	3160	0	7800
2018 Q1	**196664**	160552	23595	36	3777	0	8704
2018 Q2	**239041**	200318	26864	35	3074	0	8750
2018 Q3	**259303**	217730	26433	73	3803	0	11264
2018 Q4	**207505**	167172	24897	43	3951	0	11442

[1] Zowel door BZ geregistreerd, als door BZ afgenomen en door IND geregistreerd.

[2] In deze periode is een grote verzameling biometrische gegevens door het Korps Landelijke Politiediensten in de BVV ingebracht.

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

In tabel 6.1 is te zien dat het totaal aantal geregistreerde gezichtsopnames vanaf het in werking treden van de Wbvk op een hoger niveau ligt. In de twee jaar voorafgaand aan 1 maart 2014 is het gemiddeld aantal registraties per kwartaal 129.789, in de periode erna (tot en met 2018) dit gemiddelde op 191.554. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename in het aantal registraties door de diplomatieke posten (van ruim 70 duizend gemiddeld naar gemiddeld ruim 150 duizend). Zoals ook bij het vorige onderzoek is geconstateerd is dit in lijn met de verwachtingen; als gevolg van de Wbvk hebben diplomatieke posten de bevoegdheid gekregen om biometrische gegevens af te nemen bij nieuwe doelgroepen.

Tabel 6.2 Geregistreerde sets vingerafdrukken BVV, per ketenpartner

Ketenpartner		**BZ[1]**	**IND**	**Kmar**	**NP[2]**	**NP/Kmar**	**COA[3]**
Periode	**Totalen**						
2012 Q2	**5110**	0	0	565	1167	3378	0
2012 Q3	**6375**	0	0	546	1837	3992	0
2012 Q4	**6447**	0	0	723	1631	4093	0
2013 Q1	**5196**	0	0	717	829	3650	0
2013 Q2	**3985**	0	0	665	474	2846	0
2013 Q3	**4413**	0	0	768	517	3128	0
2013 Q4	**4047**	0	0	793	0	3254	0
2014 Q1	**9335**	1285	4992	691	0	2367	0
2014 Q2	**28105**	4676	16656	1063	0	5710	0
2014 Q3	**37334**	11603	19252	909	0	5570	0
2014 Q4	**29047**	6549	17892	742	0	3864	0
2015 Q1	**24660**	6559	15108	649	0	2268	76
2015 Q2	**26603**	7604	12554	914	0	4607	924
2015 Q3	**49054**	17422	16861	240	0	1165	13366
2015 Q4	**41040**	8221	15002	0	0	0	17817
2016 Q1	**30164**	6857	17384	0	0	0	5923
2016 Q2	**26412**	6478	16301	0	0	0	3633
2016 Q3	**39310**	15247	18402	0	0	0	5661
2016 Q4	**35176**	9945	17845	0	0	0	7386
2017 Q1	**38824**	11461	21112	0	0	0	6251
2017 Q2	**30957**	9008	15334	0	0	0	6615
2017 Q3	**39770**	17142	15678	0	0	0	6950
2017 Q4	**28146**	10421	11943	0	0	0	5782
2018 Q1	**30610**	9567	14707	0	0	0	6336

2018 Q2	**34529**	9802	18293	0	0	0	6434
2018 Q3	**46811**	20796	17463	0	0	0	8552
2018 Q4	**34531**	11283	14951	0	0	0	8297

[1] Zowel door BZ geregistreerd, als door BZ afgenomen en door IND geregistreerd.
[2] Dit betreft zowel KLPD (en 'na-ijleffecten' van gebruik van oude systemen), als NP.
[3] Levering van vingerafdrukken in het kader van enkele pilots voor meldplicht (namens de AVIM).

In tabel 6.2 zien is een grote toename in het aantal geregistreerde vingerafdrukken waar te nemen, die veroorzaakt is door de start van de registratie van vingerafdrukken door de IND en de diplomatieke posten. Het gemiddelde aantal registraties per kwartaal is na invoering van de Wbvk met ruim 28.000 sets vingerafdrukken toegenomen. De IND en BZ zijn samen verantwoordelijk voor gemiddeld bijna 26.000 registraties per kwartaal.

Deze toename blijft achter bij de toename van het aantal geregistreerde gezichtsopnames (bijna 62.000). De DRM heeft hiervoor een aantal verklaringen gegeven: allereerst zijn gezichten veranderlijker dan vingerafdrukken. Dit wordt ondervangen doordat ketenpartners een nieuwe gezichtsopname kunnen plaatsen in de BVV, naast de al opgeslagen gezichtsopnames, zonder dat daarbij opnieuw vingerafdrukken geregistreerd hoeven te worden. Daarnaast worden van kinderen jonger dan zes jaar geen vingerafdrukken opgeslagen terwijl men in die gevallen wel gezichtsopnames registreert.

Tijdens het vorige onderzoek is een inzicht gegeven in de manier waarop deze cijfers zijn opgebouwd wanneer we een onderscheid maken naar het proces in het kader waarvan vingerafdrukken zijn geregistreerd. Voor het huidige onderzoek zijn deze gegevens niet aangeleverd. Omdat er geen fundamentele wijzigingen[27] in de manier waarop gegevens worden verzameld zijn doorgevoerd, presenteren we in tabel 6.3 het beeld tot en met februari 2016.[28] Deze alternatieve indeling kent in patronen overeenkomsten, omdat bepaalde ketenpartners de uitvoering van bepaalde processen op zich nemen. Zo registreren KMar en de Nationale Politie vingerafdrukken in het kader van grensbewaking, asiel en binnenlands vreemdelingentoezicht, terwijl de diplomatieke posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dit doen in het kader van aanvragen voor visa en mvv's, en de IND voor aanvragen voor verblijfsvergunningen regulier en verblijfsvergunningen asiel.

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

—

[27] Onder een fundamentele wijziging verstaan we hier een verandering in de wettelijke bevoegdheden van ketenpartners, zoals bij de inwerkingtreding van de Wbvk het geval was.
[28] We hopen dat we voor de eindrapportage alsnog de actuele gegevens kunnen meenemen. Dit hangt af van de levering van gegevens door DRM.

Tabel 6.3 Geregistreerde sets vingerafdrukken BVV, per proces

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

[1] Registraties door KLPD zijn niet uitgesplitst naar proces. Hierdoor zijn 11.475 registraties in de periode tot mei 2013 (licht gearceerde velden) niet opgenomen in dit overzicht.
[2] Vanaf september 2015 is een nieuw systeem in gebruik waardoor gegevens over deze registraties niet beschikbaar konden worden gesteld.

Op 1 januari 2019, bijna vijf jaar na het in werking treden van de Wbvk, zijn er in totaal 6.195.188 gezichtsopnames in de vreemdelingen-administratie opgeslagen. Het biometrieregister telt op dat moment 1.177.156 sets vingerafdrukken. Inmiddels is met de invoering van een nieuw systeem voor de BVV een opschoning uitgevoerd van dubbele registraties op basis van vingerafdrukken. Het aantal sets vingerafdrukken is dus zo goed als gelijk aan het aantal unieke personen in de BVV.[29]

6.3 Overig gebruik van biometrie

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

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

—

[29] Bij de zoeking voor dubbele vingerafdrukken moet rekening gehouden worden met het feit dat ook deze zoekingen niet 100% foutloos zijn. Het kan dus zijn dat er nog enkele gevallen van dubbele registraties niet ontdekt zijn.

Tijdens het vorige onderzoek is geconstateerd dat in de periode januari 2015 - maart 2016 twaalf zoekingen zijn gedaan. Voor het huidige onderzoek is wederom verzocht de gegevens over raadplegingen te verstrekken. Dit verzoek is niet tijdig ingewilligd. De reden hiervan is niet bekend gemaakt. Tijdens een interview heeft een medewerker van het Centrum voor Biometrie van de NP is wel verklaard dat het aantal raadplegingen voor wat betreft vingerafdrukken in de periode na 2016 niet drastisch is veranderd.

Ook is tijdens dit gesprek naar voren gekomen dat men in 2016 is begonnen met de raadpleging van gezichtsopnamen, onder dezelfde voorwaarden als onder het bovenstaande artikel beschreven. Het aantal raadplegingen van gezichtsopnamen (voor opsporing en vervolging van strafbare feiten) is hoger omdat bij gevonden gezichtsopnamen (beeldmateriaal, foto's) eerder sprake zou zijn van een redelijk vermoeden dat de verdachte een vreemdeling is.

De DT&V gebruikt gegevens uit de BVV om vervangende reisdocumenten uit te laten geven door diplomatieke vertegenwoordigingsinstanties. Over het aantal maal dat de DT&V op deze manier gegevens uit de BVV gebruikt zijn gegevens verstrekt, die zijn opgenomen in tabel 6.4.

Tabel 6.4 Gegevensverstrekking aan de DT&V

	Aantal keer gegevens verstrekt
2014 (vanaf week 27)	357
2015	2846
2016	2197
2017	1777
2018	2329

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

6.4 Biometrie bij tegengaan van onregelmatigheden

Tijdens de vorige evaluatie is vastgesteld dat het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit een belangrijk doel was van de verbrede inzet van biometrie in de vreemdelingenketen, maar dat een exact beeld van de omvang van dit verschijnsel niet te vormen is. Hiervoor werden twee redenen opgegeven. Ten eerste speelt de zogenaamde 'dark number'-problematiek: men kan niet meten wat men niet kan waarnemen. Daarnaast werd geconstateerd dat er geen uniforme, consistente registratie binnen de vreemdelingenketen als geheel geregeld was. Hier zijn ook aanbevelingen over gedaan in het kader van dit vorige onderzoek.

Mede naar aanleiding van het vorige onderzoek is een ketenbrede projectgroep opgezet (zie paragraaf 5.2), waarbinnen een werkgroep zich bezighoudt met uniforme registratie van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Men heeft hiervoor een overzicht opgesteld van alle mogelijke onregelmatigheden die ketenpartners tegenkomen bij het gebruik van biometrie. Daarbij is de classificatie toegepast die tijdens de evaluatie in 2017 is voorgesteld, op basis van de vraag of er opzet in het spel is en of het fysieke of functionele gegevens betreft (zie voor toelichting paragraaf 1.6). Vanuit vijf ketenpartners (IND, AVIM, Kmar, DT&V en BZ) zijn typen onregelmatigheden aangedragen, waarna de andere ketenpartners nagaan of dit type ook bij hun processen voorkomt en hoe dit zich manifesteert. Ook is per type onregelmatigheid aangegeven welke partij verantwoordelijk is voor eventuele tegenmaatregelen, waarbij opvalt dat veelal de verantwoordelijkheid bij de ketenpartner zelf wordt gelegd maar ook regelmatig de gemeente als verantwoordelijk wordt gezien (wanneer het gaat om zaken met betrekking tot het BRP). Men werkt momenteel nog aan het verkrijgen van overzichten van het aantal keren dat de onregelmatigheden geconstateerd zijn. Deze gegevens zijn op het moment van opstellen van dit rapport niet voorhanden.

Tijdens interviews is bij alle ketenpartners net als tijdens de vorige evaluatie in 2017 gevraagd naar kwantitatieve gegevens over het aantal geconstateerde (vermoedens van) onregelmatigheden. Geconstateerd moet worden dat deze gegevens niet geleverd konden worden. Voor zover er sprake is van registraties gebeuren deze decentraal, op individueel niveau of binnen afdelingen. Er is hoe dan ook noch sprake van ketenbrede registratie, noch van periodieke managementrapportages die een inzicht geven in de omvang van de problematiek of ontwikkelingen daarin. Daarmee is dus ook duidelijk geworden dat de registratie van onregelmatigheden nauwelijks is veranderd sinds de invoering van de Wbvk.

Bij de IND is het beeld met betrekking tot systematische registratie van onregelmatigheden onveranderd ten opzichte van de vorige evaluatie. Er is geen kwantitatief beeld van de aard en omvang van de problematiek, of ontwikkelingen hierin. Alleen het aantal verzoeken om identiteitsonderzoek bij de backoffice (die onder de Kmar valt) wordt geregistreerd, maar hiervoor is verwezen naar de Kmar zelf.

Bij de KMar zijn (de resultaten van) identiteitsonderzoeken lange tijd wel geregistreerd en sinds juli 2016 gebeurt dit gescheiden van de registraties van valse of vervalste documenten. Deze informatie wordt echter niet in rapportages geaggregeerd of gebruikt voor analyses van de aard en omvang van de problematiek van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Het is dan ook niet mogelijk gebleken gegevens in een bruikbare vorm aan de onderzoekers beschikbaar te stellen.

Ook bij de AVIM wordt regelmatig onderzoek uitgevoerd bij vermoedens van of twijfels over onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Tijdens de vorige evaluatie is al vastgesteld dat doordat er geen consistente systematiek wordt gehanteerd bij het registreren van onregelmatigheden, de bruikbaarheid van deze registraties beperkt is als het gaat om analyseren van trends bij onregelmatigheden. Ook hier geldt dat de informatie niet op managementniveau geaggregeerd beschikbaar is. De registraties worden eventueel gebruikt voor het verbeteren van de kwaliteit van de registratie-

processen. Wel is het mogelijk om in kaart te brengen hoeveel identiteitsonderzoeken in de loop der tijd zijn uitgevoerd en hoe lang de onderzoeken hebben geduurd. In tabel 6.5 presenteren we deze informatie.

In de tabel zien we een piek rond 2015, wat overeenkomt met de grote stroom vluchtelingen die in dat jaar ontstond. We zien ook dat de gemiddelde (en mediaan van de) doorlooptijd in de drukkere jaren aanzienlijk is opgelopen. Dit heeft volgens de respondenten vanuit de Nationale Politie te maken met capaciteitsproblemen als gevolg van de hoge bezetting van de onderzoekende afdelingen. Na 2015 zien we dat hoewel het totaal aantal onderzoeken min of meer constant blijft, de gemiddelde doorlooptijd van identiteitsonderzoeken aanzienlijk afneemt. Dit kan veroorzaakt worden doordat het aantal gevraagde onderzoeken aanzienlijk af is genomen ten opzichte van de capaciteit, maar ook doordat de kwaliteit van vingerafdrukken, processen en ondersteunende systemen steeds verder verbeterd is. Een laatste effect wat hierin meespeelt is, is het feit dat in de gepresenteerde gemiddelden alleen de afgesloten onderzoeken worden meegerekend. In de latere jaren is een groter deel van de onderzoeken nog niet afgesloten, terwijl juist deze onderzoeken het gemiddelde omhoog zullen trekken.[30]

Tabel 6.5 Identiteitsonderzoeken door AVIM

	Onderzoeken gestart	Gestart per maand	Gemiddelde duur (dagen)[3]	Mediaan Duur (dagen)[3]	Niet afgesloten (percentage)
2012	35809[1]	3410	26	4	0%
2013	36592	3049	25	5	0%
2014	41534	3461	76	19	0%
2015	60060	5005	142	50	1%
2016	31364	2614	60	2	2%
2017	30322	2527	45	2	2%
2018	32666	2722	20	1	6%
2019	2905[2]	1937	2	0	

1 Vanaf 14 februari 2019
2 Tot en met 13 februari 2019
3 Alleen succesvol afgesloten onderzoeken

Bij BZ is het proces met de ingebruikname van de VIB-applicatie in 2018 veranderd zodat diplomatieke posten direct biometrische gegevens in de BVV kunnen controleren. Mocht de vreemdeling al bekend zijn van een eerdere aanvraag dan blijkt dit dus direct ter plekke, terwijl in het verleden dit pas aan het licht kwam wanneer de IND de gegevens die op de diplomatieke posten waren afgenomen in de BVV invoerde. Deze gevallen worden echter noch door de diplomatieke posten decentraal, noch door het ministerie van BZ centraal geregistreerd. Ook van andere onregelmatigheden ten aanzien van identiteit zijn geen registraties beschikbaar.

Bij het COA is men sinds de vorige evaluatie begonnen met het rapporteren van het aantal keer dat verificatie in het kader van de meldplicht niet op basis van

—

[30] Wanneer we het gemiddelde berekenen en open onderzoeken meenemen alsof ze op de peildatum zijn afgerond, zien we nog steeds een significante daling in de periode 2015-2018 met gemiddelde doorlooptijden van respectievelijk 151, 75, 54, 27.

vingerafdrukken kon geschieden (waarna wordt overgegaan op foto-verificatie, en wat daar de reden voor is. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn dat de geboden vingerafdruk geen match oplevert, dat afdrukken niet in de BVV zijn opgenomen of dat documenten niet getoond kunnen worden. Deze cijfers worden wekelijks voor alle locaties verzameld en gerapporteerd, samen met een totaaloverzicht waarin ook cumulatieve cijfers (over het hele jaar) zijn opgenomen. De onderzoekers hebben verzocht om meerdere overzichten over de afgelopen jaren, om daarmee ontwikkelingen in de ervaringen met biometrie in kaart te brengen. Deze gegevens zijn niet binnen de daarvoor gestelde termijnen ter beschikking gesteld.

Met de huidige stand van zaken ten aanzien van registratie in de vreemdelingenketen, moeten we ons wederom beperken tot gegevens die door de DRM zijn geleverd over het percentage hits die ketenpartners hebben gekregen bij het registreren van een vreemdeling met biometrische gegevens en het toevoegen van biometrische gegevens aan een dossier. Dit is net als bij de vorige evaluatie nog steeds de enige ketenbrede indicatie die opgeleverd kan worden van de mogelijke omvang van de problematiek ten aanzien van onregelmatigheden. In tabel 6.6 is te zien bij hoeveel procent van deze acties een *hit* werd gevonden in de BVV bij verschillende ketenpartners, oftewel bij welk percentage van de registraties en toevoegingen bleek dat de vingerafdrukken van de vreemdeling al geregistreerd stonden in de BVV.

Tabel 6.6 Percentage hits bij registratie of toevoeging van biometrie

Toevoegingen	Jaartal	2014		2015		2016		2017		2018	
Ketenpartner		Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%
BZ		26551	0,05%	42044	0,04%	40152	0,07%	67291	0,20%	74908	0,65%
IND		61607	0,68%	58659	0,73%	69704	0,99%	65097	1,21%	64383	2,01%
Registraties	Jaartal	2014		2015		2016		2017		2018	
Ketenpartner	Systeem	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%
BZ										3217	0,12%
Kmar	Webfit	4629	10,09%	2281	8,99%						
NP	Webfit	27885	33,62%	13394	39,05%						
NP/Kmar	BVID			34644	2,45%	24271	2,15%	27691	2,56%	28859	1,18%

We kunnen net als bij de vorige evaluatie constateren dat er verschillen te zien zijn tussen de ketenpartners. In een schriftelijke toelichting bij het cijfermateriaal hebben medewerkers van de DRM in 2017 al aangegeven dat de mate waarin hits kunnen worden geïnterpreteerd als onregelmatigheden ten aanzien van identiteit verschilt per ketenpartner en per systeem. Wanneer we kijken naar de registraties in 2014 en 2015 in Webfit is het aannemelijk dat het niet kan gaan om meer dan 30% van de gevallen waarbij zich onregelmatigheden zouden voordoen. Hier was het proces zodanig ingericht dat bij elk contact een registratie werd verricht, waarbij er dus vaak sprake was van hits. Er is geen exacte uitsplitsing te maken van het deel van de gevallen waarbij hits voorkwamen die ook daadwerkelijk als onregelmatigheid aangemerkt kunnen worden.

De constatering blijft overeind dat ook deze cijfers nog geen goed beeld kunnen geven van de omvang van het probleem dat met de Wbvk zou moeten worden bestreden.

7 Analyse

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen zoals gepresenteerd in de vorige vijf hoofdstukken. We bespreken hier enkele belangwekkende zaken die naar voren zijn gekomen en die van belang zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen. De beantwoording van deze vragen zelf komt in hoofdstuk 9 aan de orde.

7.2 Context van de huidige evaluatie

Het onderhavige rapport is een vervolg op het in 2017 verschenen rapport en als zodanig een tweede poging om de Wbvk te evalueren. Daarbij moet worden aangetekend dat in 2017 al is geconstateerd dat een echte evaluatie van de wet in wezen onmogelijk is. Dit heeft twee oorzaken:

1. De doelen van de Wbvk zijn niet goed geoperationaliseerd. Termen als doelmatigheid en doeltreffendheid (van processen in de vreemdelingenketen) of betrouwbaarheid (van identiteitsvaststelling en –registratie) zijn niet gedefinieerd, en er is niet vastgesteld hoe effecten moesten worden gemeten en hoe groot deze effecten zouden moeten zijn.
2. De problematiek die zou moeten worden bestreden met de instrumenten die deze wet regelt (onregelmatigheden ten aanzien van identiteit) is niet in kaart gebracht voordat de wet in werking is getreden.

De combinatie van deze twee feiten levert een situatie op waarbij niet is na te gaan of de wet de gewenste effecten heeft, zo is bij de eerste evaluatie geconstateerd. Dit is ook niet meer met terugwerkende kracht op te lossen. Beleidsmakers zullen zich tevreden moeten stellen met het feit dat van een harde onderbouwing van de effecten van de Wbvk geen sprake kan zijn. Hooguit kunnen de onderzoekers afgaan op kwalitatieve bevindingen uit interviews met betrokkenen (die tegelijk ook belanghebbende zijn).

Tijdens deze tweede evaluatie hebben de onderzoekers voortgeborduurd op het eerste evaluatieonderzoek. Met gesprekspartners zijn interviews gehouden waarbij ten eerste is gecontroleerd of het beeld uit de eerste evaluatie correct was, om vervolgens in te gaan op veranderingen in de situatie sinds de vorige evaluatie. Dit rapport kent dienovereenkomstig ook deels overlap en op hoofdpunten herhaling van het vorige, omdat het de bedoeling is dat dit document zelfstandig leesbaar is.

7.3 Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

Bij de procesevaluatie is naar voren gekomen dat sinds de vorige evaluatie er een aantal stappen is gezet om de aanbevelingen die destijds zijn gedaan op te volgen. Er is een ketenbrede projectgroep opgezet die hieraan langs twee sporen werkt. Er is een werkgroep ingesteld die stappen heeft gezet om te komen tot een uniforme, gestandaardiseerde registratie van onregelmatigheden. Wel moeten we constateren dat hoewel er een inventarisatie op papier staat van typen onregelmatigheden en de manier waarop deze zich manifesteren bij de verschillende ketenpartners, er in de praktijk nog

vrijwel niets is gedaan ten aanzien van de uniforme en/of centrale registratie van onregelmatigheden. Net als bij de vorige evaluatie moet geconstateerd worden dat nog zelden duidelijk in kaart is gebracht welke typen onregelmatigheden voorkomen en hoe vaak, hoe deze aan het licht kwamen, wat de rol van biometrie hierbij was en wat vervolgens met het dossier wordt gedaan. Eventuele volgende stappen zoals een uniforme registratie over de gehele keten heen en het produceren van rapportages hierover die ten grondslag kunnen liggen aan analyses en sturing op basis van die analyses zijn daarmee nog toekomstmuziek. Daarbij kan men zich afvragen of de huidige opzet, met een projectgroep (en werkgroep) die gezamenlijk verantwoordelijk is voor dit proces, optimaal is voor wat betreft de voortgang. Het kan het overwegen waard zijn om één partij (een ketenpartner, een afdeling of een aan te stellen functionaris) de regie te laten voeren over dit proces. Daarmee kan voorkomen worden dat partijen te veel naar elkaar kijken en een afwachtende houding aannemen.

Ten aanzien van de kwaliteit van vingerafdrukken zien we dat er belangrijke stappen zijn gezet. Belangrijk hierbij is dat van alle vingerafdrukken nu bekend is wat de kwaliteit is volgens algemeen geldende standaarden, en dat periodiek en per ketenpartner en/of systeem kan worden nagegaan hoe de kwaliteit van de geregistreerde vingerafdrukken zich ontwikkelt. Dit legt een basis voor monitoring van de kwaliteit, analyses van ontwikkelingen en eventuele sturing op de relevante processen en aanpassing van de gebruikte systemen.

Aangezien de ketenpartners nog niet ver genoeg zijn met het opzetten van een uniforme registratie van onregelmatigheden, is het nog te vroeg gebleken om de derde aanbeveling uit de vorige evaluatie – die een koppeling legt tussen de kwaliteit en het bereiken van de doelen van de wet – op te kunnen volgen. Ook nu, na de tweede evaluatie van de Wbvk, kan er dus nog geen sprake zijn van een meting van onregelmatigheden, en daarmee dus ook niet van de start van een meting van de effecten van de wet en de inzet van instrumenten die daarin geregeld is. Tijdens dit onderzoek is andermaal duidelijk geworden dat voor de inwerkingtreding van de wet nooit een duidelijk, kwantitatief beeld is verkregen van de situatie met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Het moet dus helder zijn dan een daadwerkelijke evaluatie van de effecten op basis van analyse van dergelijke gegevens onmogelijk is en zal blijven. Beleidsmakers zullen zich wat dat betreft tevreden moeten stellen met kwalitatieve beelden en waarnemingen vanuit de vreemdelingenketen.

7.4 Aanvullende punten naar aanleiding van de huidige procesevaluatie

Tijdens de procesevaluatie hebben de onderzoekers een aantal belangwekkende bevindingen gedaan waar mogelijk op geacteerd dient te worden. Deze presenteren we hier puntsgewijs.

- De inhuisregistratie die door COA wordt uitgevoerd, lijkt vooralsnog geen wettelijke basis te hebben. Geconstateerd is dat dit proces ook niet meer in het PIL is opgenomen. Toch wordt voor dit proces in belangrijke mate gebruik gemaakt van de gegevens die in de BVV zijn opgeslagen in het kader van de Wbvk.

- Bij de processen omtrent vreemdelingenbewaring door de DJI werpen de onderzoekers de vraag op in hoeverre de huidige situatie, waarbij vingerafdrukken zowel in de BVV als in een eigen biometriesysteem worden opgeslagen, wenselijk en doelmatig is. DJI maakt onderdeel van de vreemdelingenketen. De Wbvk voorziet in een grondslag om biometrische gegevens af te nemen voor de identiteitsvaststelling van een vreemdeling. Dit dient cf. het PIL plaats te vinden bij het eerste contact van de vreemdeling met één van de ketenpartners. Gelet op de taak van het DJI is het erg onwaarschijnlijk dat het eerste contact van de vreemdeling met de DJI is. Bij opvolgende contacten, dus bij inbewaringstelling bij de DJI, kunnen één of twee of eventueel meer vingerafdrukken (maar zo minimaal mogelijk) afgenomen worden ten behoeve van de verificatie van de identiteit van de vreemdeling. Bij opeenvolgende contacten met de migratieketen volstaat raadpleging in de centrale opslag om aan de hand daarvan de identiteit van de vreemdeling te verifiëren. Daarnaast voorziet de Pbw, waarvan onderdelen tevens van toepassing zijn op de vreemdelingenbewaring (wat een bestuursrechtelijk karakter kent), in een grondslag om tien vingerafdrukken af te nemen en (lokaal) op te slaan. Op grond van deze bepaling handelt DJI zoals beschreven. De onderzoekers werpen de vraag hoe dit zich verdraagt met de Vw 2000: DJI heeft als ketenpartner toegang tot de gegevens in de BVV. De vraag is hoe deze beide bepalingen zich tot elkaar verhouden. Als de Vw 2000 opgevat wordt als lex specialis, wat naar het oordeel van de onderzoekers het geval is, zou dit regime leidend moeten zijn en is er geen plaats voor afname van 10 vingerafdrukken op grond van de Pbw, tenzij de afname een ander oogmerk heeft. Los van deze rechtmatigheidsvraag blijven de twijfels over doelmatigheid gelet op het voorgaande hoe dan ook staan: er zijn immers al vingerafdrukken van deze vreemdelingen afgenomen.
- De ketenpartners die identificeren, zoals KMar, hebben hierop hun proces ingericht met zuilen, apparatuur en applicaties. We hebben begrepen dat de vreemdeling hier telkens tien vingerafdrukken moet afgeven, waarna deze waarschijnlijk weer verwijderd worden indien deze al opgeslagen zijn in BVV. Het uitgangspunt van het PIL is echter dat bij het eerste contact met de vreemdelingenketen geïdentificeerd wordt en bij opvolgende contacten wordt geverifieerd. De start van het proces zou dus moeten zijn dat eerst wordt gecontroleerd of iemand voorkomt in de BVV om vervolgens, indien dit niet het geval is, tien vingerafdrukken af te nemen. Dit lijkt dus niet in overeenstemming met elkaar.
- De onderzoekers vinden het opmerkelijk dat DT&V in het geheel niet verifieert op basis van biometrie. Gezien het feit dat verificatie van de identiteit op basis van biometrie algemeen als de meest betrouwbare methode wordt beschouwd, is het opmerkelijk te noemen dat de identiteit van deze vreemdelingen niet op deze manier wordt geverifieerd. Wel ontvangt men biometrische gegevens van andere ketenpartners om deze te verstrekken aan buitenlandse autoriteiten (zoals geregeld in art. 107 Vw2000, vijfde lid, onder a). DT&V registreert deze verstrekkingen in het eigen primaire systeem. Al moet gezegd worden dat aan gedwongen vertrek bewaring vooraf gaat, waarvoor wel een verificatie op basis van biometrie plaatsvindt, dan nog zou een nieuwe verificatie bij aanvang van de uitzetting op zijn plaats zijn. Bewaring en uitzetting zijn immers

niet één proces, en de verantwoordelijkheid voor beide contacten ligt bij verschillende ketenpartners.

- Hoewel er geen cijfers beschikbaar zijn gekomen over de actuele raadplegingen van de BVV in het kader van art. 107 Vw2000, is wel verklaard dat het nu mogelijk is gezichtsopnamen te raadplegen en dat het aantal van deze raadplegingen bij verdachten van ernstige misdrijven groter is dan bij vingerafdrukken. Als reden hiervoor is door een geïnterviewde aangegeven dat bij een vingerafdruk geen vermoeden kan bestaan over de vreemdelingenstatus van de verdachte, terwijl bij een gezichtsopname die vermoedens wel kunnen bestaan. De onderzoekers vragen zich af of deze manier van werken rechtmatig is.
- Ten aanzien van het proces van verwijdering van biometrische gegevens is aan het licht gekomen dat de wettelijke voorschriften er in de praktijk toe leiden dat gegevens soms langer dan vijf jaar worden bewaard voor groepen vreemdelingen waarvan in de regel verwacht kan worden dat zij het land hebben verlaten. Het is voor bepaalde processen zo dat het startpunt van de bewaartermijn van vijf jaar moeilijk te bepalen is omdat er soms geen goed beeld van is wanneer iemand het land heeft verlaten.
- Voor zover bekend zijn de voorgenomen audits van de toepassing van het PIL nog niet uitgevoerd.

7.5 Analyse van bevindingen ten aanzien van gebruik

De analyse van het gebruik van biometrie zien we in de data die ter beschikking gesteld zijn vooral een voortzetting van het beeld van de eerste evaluatie. Sinds invoering van de Wbvk zijn zoals verwacht aanzienlijk meer gezichtsopnamen en vingerafdrukken geregistreerd in de BVV, wat grotendeels wordt verklaard door de sterke toename van de registratie van biometrie door de diplomatieke posten en de IND.

Voor wat betreft raadpleging voor overige doeleinden (in het kader van art. 107 Vw 2000) is ten opzichte van de vorige evaluatie een belangrijke verandering dat men nu ook gezichtsopnamen uit de BVV kan raadplegen. Dit gebeurt vaker dan bij vingerafdrukken omdat bij gezichtsopnamen sneller een redelijk vermoeden kan bestaan dat de gezochte persoon een vreemdeling is, aldus een geïnterviewde.

Ook de raadpleging voor strafrechtdoeleinden van biometrische gegevens die in het kader van Eurodac en de Prüm-verordening zijn geregistreerd betreft een verandering in het gebruik. In hoofdstuk 8 zullen we verder ingaan op deze ontwikkelingen.

In hoofdstuk 6 hebben we ook een uitgebreide beschrijving gegeven van de registraties van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit (of met name het ontbreken ervan). Zoals we in 7.3 ook beschreven zijn er op dit vlak in de praktijk nog niet genoeg stappen gezet.

Ten aanzien van de doelmatigheid van processen is wel duidelijk geworden dat de nieuw ingevoerde systemen een verbetering vormen ten opzichte van de oude situatie. Met name de in 2018 in gebruik genomen systemen bij BZ (VIB) en COA, alsmede

het nieuwe biometriesysteem van de BVV, zorgen ervoor dat de processen waarbij biometrie wordt afgenomen en geraadpleegd sneller verlopen, onder meer doordat het succespercentage bij verificatie veel hoger is dan in de oude situatie. Toch moet ook geconstateerd worden dat geen goed beeld gevormd kan worden van de doelmatigheid van de processen in de keten als geheel.

Net als bij de vorige evaluatie moet geconstateerd worden dat zonder integraal overzicht van ontwikkeling van de verschillende doorlooptijden (niet alleen tijdens de afname van biometrie, maar ook tijdens de administratieve processen die in de keten worden uitgevoerd) een inschatting van doelmatigheid (nog) niet mogelijk.

8 Europeesrechtelijke ontwikkelingen

8.1 Inleiding

Op dit moment zet de Europese Commissie hoog in op het beter beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied, mede naar aanleiding van de zogenaamde 'migratiecrisis' in 2015. Daarnaast speelt de dreiging van een mogelijke terroristische aanslag een grote rol bij de oprichting van nieuwe EU-informatiesystemen en het aanpassen van regelgeving rond de reeds bestaande EU-informatiesystemen. Op dit moment zijn er drie informatiesystemen op Europees niveau op het gebied van het vreemdelingenrecht: Eurodac[31], het Schengen Informatiesysteem (SIS)[32] en het Visa Informatiesysteem (VIS)[33]. Eurodac ziet op dit moment voornamelijk op personen die asiel aanvragen. Dublin III verplicht de lidstaat waar de migrant als eerste Europa binnenkomt om de migrant verplicht te registeren.[34] Het VIS registreert derdelanders[35] die een visum nodig hebben om het Schengengebied binnen te reizen. Tenslotte kennen we op Europees niveau het SIS. Het SIS is specifiek gecreëerd voor grensbewaking en rechtshandhaving en werkt met zogenaamde signaleringen. Zowel personen als objecten kunnen gesignaleerd staan.

De Europese Commissie heeft voor al deze informatiesystemen voorstellen gedaan om wijzigingen aan te brengen. Naast deze drie informatiesystemen worden in de nabije toekomst nog twee informatiesystemen gecreëerd: het Inreis- en Uitreissysteem (EES) en het Europees Reisinformatie en Autorisatiesysteem (ETIAS).[36] Het ETIAS is een autoristatiesyteem voorderdelanders die voor minder dan 90 van 180 dagen naar de EU afreizen en die geen visumplicht hebben en is in die zin complementair aan het VIS, die alle visumplichtige derdelanders registreert. Het ETIAS kan niet-visumplichtige derdelanders een autorisatie weigeren. Overigens is een autorisatie op grond van het ETIAS geen garantie voor binnenkomst in het Schengengebied, alleen een voorwaarde. Het EES registreert alle derdelanders die in- en uit het Schengengebied reizen voor minder dan 90 van 180 dagen en is complementair aan het SIS. In het SIS worden immers alleen signaleringen opgenomen maar bevat geen inreisgegevens van derdelanders. In het EES worden alle derdelanders opgenomen die het Schengengebied inreizen voor kort verblijf.[37] Op deze wijze ontstaat onder andere beter zicht op zogenaamde *overstayers*, dat

—

[31]Verordening (EU) 603/2013 (Eurodac)

[32] Verordening (EG) 20 december 2006, nr, 1987/2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

[33] Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke Visumcode (810/2009) en Verordening (EC) 767/2008 (VIS).

[34] Verordening (EU) 604/2013.

[35] Onder derdelanders wordt verstaan onderdanen van een derde land. Een onderdaan van een derde land is een ieder die geen burger is van de Unie in de zin van artikel 20 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), met uitzondering van die personen die krachtens overeenkomsten tussen de Unie of de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en derde landen, anderzijds, rechten van vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan de rechten van burgers van de Unie.

[36] Verordening (EU) 2018/1240 (ETIAS), Verordening (EU) 2017/2226 (EES)

[37] Voor een overzicht van de verhouding tussen de verschillende systemen kan verwezen worden de inleiding bij voorstel COM (2018), 302 final, p. 7

wil zeggen personen die langer verblijven in het Schengengebied dan hun is toegestaan. Op dit moment kan de verblijfsduur alleen via in- en uitreisstempels bepaald worden.

Naast de oprichting van twee nieuwe informatiesystemen is ook een voorstel gedaan voor een tweetal verordeningen die zien op de interoperabiliteit van EU-informatiesystemen.[38] Doel van deze verordeningen is het beter uitwisselen van informatie die op Europees niveau beschikbaar is. Door middel van een aantal instrumenten, waaronder de Shared Biometric Matching Service en het European Search Portal, moet de uitwisseling van informatie tussen de verschillende EU-informatiesystemen gestroomlijnd worden.

Tenslotte moet nog gewezen worden op nog een toekomstig EU-informatiesysteem, het ECRIS-TCN systeem. Dit systeem bevat alle strafrechtelijke veroordelingen van derdelanders die nu nog in de nationale systemen zijn opgeslagen. In dit onderzoek wordt niet op dit systeem ingegaan.

Gelet op de bovenstaande ontwikkelingen en het feit dat de Wbvk is ontwikkeld als aanvulling op het gebruik van biometrie op Europees niveau, rijst de vraag hoe deze Europese ontwikkelingen geduid moeten worden.[39] Deze vraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord.

In de volgende paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de ontwikkelingen op Europees niveau. In paragraaf daarna wordt de vraag beantwoord hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de Wbvk. In dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen de vraag of de wijzigingen een nieuwe bevoegdheid tot afname van biometrische gegevens bevatten en de vraag of biometrische gegevens die op Europees niveau zijn afgenomen, op nationaal niveau verwerkt mogen worden. Voor veel gegevens gebeurt de verwerking door opname in de BVV.

Tenslotte moet nog het volgende opgemerkt worden. Veel wijzigingen worden, zoals al in de inleiding vermeld, ook opgenomen met het oog op de bestrijding van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten. Dit hoofdstuk ziet expliciet niet op deze vragen maar enkel op de implicaties van deze wetgeving op de Wbvk. Daarnaast ziet dit hoofdstuk ook niet op de implicaties die deze wetgeving heeft voor de zogenaamde ‘secundaire doelen’, zoals zijn weergegeven in artikel 107 lid 5 Wbvk.

—

[38] Verordeningen Interoperabiliteit van EU-informatiesystemen, COM (2017) 793 final (grenzen en visa) en COM (2017) 794 (politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie).

[39] Artikel 106a Vw 2000 is alleen van toepassing voro zover op grond van Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens geen gezichtsopname of vingerafdrukken kunnen worden genomen of bewerkt, artikel 106a Vw 2000.

8.2 Ontwikkelingen op Europees niveau

8.2.1 Voorstel Wijziging Visumcode (COM (2018) 252 final) en Voorstel aanpassing Visuminformatiesysteem (COM (2018) 302 final)

Op 5 april 2010 is de Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke Visumcode (810/2009) in werking getreden. Om deze Visumcode goed te laten functioneren is het Visum Informatiesysteem (VIS) sinds 2011 operabel. Het Visum Informatiesysteem bestaat uit een centrale component (C-VIS, artikel 27) en nationale componenten (N-VIS, artikel 28). De gegevens worden door de grenswacht ingevoerd in de N-VIS waarna vervolgens de informatie wordt doorgeleid naar het Centrale bestand (C-VIS). In dit bestand worden de visumaanvragen opgeslagen van derdelanders die een visumplicht hebben voordat zij het Schengengebied in kunnen reizen. Het gaat hier om het visum voor kort verblijf en het transitvisum. Sommige gegevens mogen worden bewaard in het N-VIS (artikel 30). Bij de aanvraag wordt een foto gescand of een gezichtsopname ter plekke gemaakt. Daarnaast worden tien vlakke vingerafdrukken genomen en digitaal bewaard.[40]

Op 14 maart 2018 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan om de Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke Visumcode (810/2009) te wijzigingen.[41] In aanvulling daarop heeft de Europese Commissie 16 mei 2018 voorstellen gedaan om een aantal regelingen te wijzigen om aanpassingen aan het Visum Informatiesysteem (VIS) te kunnen maken.[42] Beide voorstellen zijn gedaan in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijke EU-visumbeleid.[43]

Doel van voorstel 2018/0061 (wijziging Visumcode) is om enerzijds reizigers die geen migratie- of veiligheidsrisico vormen beter te faciliteren en anderzijds de veiligheidsrisico's en migratiedruk te verminderen.[44] Er zijn kortweg drie wijzigingen die voorgesteld worden: het verhogen van de visumleges van EUR 60 naar EUR 80 (artikel 16), het aanpassen van voorwaarden gesteld aan het verstrekken van visa voor onderdanen van landen die niet goed meewerken aan terugkeer van eigen onderdanen (artikel 25 bis) en de introductie van een meervoudig visum voor regelmatige reizigers met een oplopende geldigheidsduur van 1 tot maximaal 5 jaar (artikel 24 lid 2).

Doel van voorstel 2018/0152 (wijziging VIS) is om het VIS te verbeteren, mede in het kader vande veranderende uitdagingen op het gebied van veiligheid en migratie en het betere beheer van de buitengrenzen van de EU. Het agentschap eu-LISA (Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige systemen op het gebied van

—

[40] Verordening (EG) 390/2009 (wijziging gemeenschappelijke visuminstructies, artikel 1.2.
[41] Voorstel 2018/0061 (COD), COM(2018), 252 final
[42] Voorstel COM (2018, 302 final.
[43] Op 20 februari 2019 is een informeel akkord bereikt tussen vertegenwoordigers van het Europese parlement en het Raad, https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/02/20/visa-policy-council-confirms-agreement-on-changes-to-the-visa-code/
[44] 2018/0061, COM (2018) 252 final, p. 1-2.

vrijheid, veiligheid en recht) is verantwoordelijk voor het nieuwe VIS.[45] Specifieke doelstellingen van dit voorstel zijn 1. de procedure voor het aanvragen van een visum te vergemakkelijken, 2. de controles aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten vergemakkelijken en versterken en 3. de veiligheid in het Schengengebied bevorderen door de informatie-uitwisseling tussen lidstaten inzake onderdanen van derde landen die houder zijn van een visum voor verblijf van langere duur of van een verblijfsvergunning, te faciliteren.[46]

Daarnaast kent het voorstel enkele secundaire doelen. Deze secundaire doelen zien vooral op het faciliteren van de identificatie van personen voor verschillende doelen. Op grond van dit voorstel wordt een aantal maatregelen voorgesteld, waaronder het opnemen van informatie over visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen in het VIS, het opnemen van een kopie van het reisdocument van de visumaanvragen en het automatisch controleren van alle visumaanvragen die in het VIS zijn opgeslagen in alle andere informatiesystemen voor veiligheid en migratie.[47] Door deze controle zou onder andere duidelijk moeten worden welke aanvragers gebruik maken van meerdere identiteiten. Door informatie over visa voor lang verblijf en verblijfsvergunningen moet worden opgenomen in het VIS, wordt deze groep ook in een Europees systeem geregistreerd. De data moet zowel opgenomen worden voor het verstrekken, het weigeren als het intrekken van een visum voor lang verblijf en een verblijfsvergunning Specifiek moet worden opgemerkt dat het gaat om gegevens *na* afgifte, weigering of intrekking. Bij afgifte of weigering moeten er onder andere een gezichtsopname en twee vingerafdrukken opgenomen worden (artikelen 22quater en 22quinquies van het voorstel). Van belang is ook dat in het voorstel is opgenomen voortaan ook tien vingerafdrukken afgenomen worden bij kinderen vanaf 6 jaar in plaats van het huidige 12 jaar (artikel 13 sub c wijziging Visumcode) en het streven naar het afnemen van gezichtsopnames ter plaatse (artikel 9 lid 5 wijziging VIS, artikel 13 sub b wijziging Visumcode).[48]

8.2.2 Wijziging SIS (EU) 2018/ 1860 (terugkeer illegaal verblijvende derdelanders), (EU) 2018/ 1861 (grenscontroles) en (EU) 2018/1862 (politiële en justitiële samenwerking)

In december 2016 heeft de Europese Commissie drie voorstellen gedaan om de tweede generatie van het Schengen Informatiesysteem (SIS II) te verbeteren. Het Schengeninformatiesysteem is een signaleringsysteem dat wordt gebruikt voor rechtshandhaving en grensbewaking. Doel is om de interne veiligheid binnen het Schengengebied te versterken door betere informatievoorziening aan de grens. Dit hangt direct samen met de mogelijkheid om binnen het Schengenaquis vrij te reizen. Er kunnen zowel personen als objecten gesignaleerd staan. Gedacht moet worden aan signaleringen met het oog op de weigering van toegang en verblijf van onderdanen van derde landen die een inreis-

—

[45] Eu-LISA is opgericht bij Verordening (EU) 2011/1077.
[46] Voorstel 2018//0152 (COD), COM (2018), 302 final, p. 3-4.
[47] Zie ook Voorstel COM (2018), 302 final, p. 8-9.
[48] Zie ook Voorstel COM (2018), 302 final, p. 11.

verbod hebben maar ook het signaleren van personen die strafbare feiten hebben begaan en die gesignaleerd staan met het oog op aanhouding, overlevering of uitlevering. EU-burgers kunnen niet gesignaleerd staan (artikel 30 SIS II).

Het Schengen Informatiesysteem bestaat uit een centrale component (C-SIS) en nationale componenten (N-SIS) (artikel 4). De gegevens worden door de grenswacht ingevoerd in de N-SIS waarna vervolgens de informatie wordt doorgeleid naar het centrale bestand. Sinds december 2006 is de verordening van kracht die de basis heeft gelegd voor de tweede generatie van het SIS.[49] Op grond van artikel 32 van het SIS II mogen gegevens in nationale bestanden bewaard worden. Van gesignaleerde personen worden de vingerafdrukken en biometrische gegevens opgenomen (artikel 20 SIS II).[50]

Door de Europese Commissie is in een drietal verordeningen wijzigingen in het SIS II voorgesteld. Eén verordening ziet op het gebied van politiële en justitiële samenwerking, één verordening ziet op het gebied van grenscontroles en één verordening ziet op het gebied van de terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen op het grondgebied van Schengen. In deze verordeningen is een aantal wijzigingen opgenomen ten opzichte van SIS II.

Zo zouden irregulier verblijvende derdelanders tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, gesignaleerd moeten worden in het SIS. Daarnaast moet de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft uitgevaardigd worden ingelicht als een dergelijk persoon door een andere lidstaat bij controle wordt aangetroffen. Daarnaast is voorgesteld dat inreisverboden alleen maar in het SIS mogen worden opgenomen als is vastgesteld dat de persoon zich niet in de EU bevindt. Van onbekende personen waarvan wel biometrische gegevens beschikbaar zijn, wordt een signalering gemaakt. Op biometrisch gebied wordt het mogelijk gemaakt dat ook palmafdrukken (artikel 32 verordening grenscontroles, artikel 4 lid 3 verordening terugkeer illegaal verblijvende vreemdelingen) in het SIS worden opgenomen. Vingerafdrukken worden op dit moment al in het SIS opgenomen. In de nieuwe verordening op het gebied van grenscontroles wordt de mogelijkheid geboden om een tot tien gerolde dan wel platte vingerafdrukken op te nemen (artikel 32 verordening grenscontroles, artikel 4 lid 3 verordening terugkeer illegaal verblijvende vreemdelingen). Het is van belang op te merken dat in de verordeningen geen juridische grondslag is opgenomen om vingerafdrukken en foto's te nemen, alleen om ze te registreren als er een signalering moet worden opgenomen.

8.2.3 Wijziging Eurodac (COM (2016) 272 final)

Doel van het EURODAC-systeem is om asielzoekers en personen die in verband met illegale grensoverschrijding van een buitengrens van de EU zijn aangehouden, te registeren om zo, in het kader van de Dublin III verordening[51] te voorkomen dat asielzoekers daar een verblijfsvergunning asiel aanvragen waar de voorwaarden het gunstigste zijn

—

[49] Verordening (EG) 20 december 2006, nr, 1987/2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

[50] In artikel 22 SIS II zijn specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot de afname van vingerafdrukken en foto's.

[51] Verordening (EU) 604/2013.

('asylumshopping'). Daarnaast zijn de Dublin verordeningen ook opgesteld om te voorkomen dat asielzoekers tussen wal en schip vallen omdat geen enkele lidstaat verantwoordelijkheid neemt voor een aanvraag verblijfsvergunning asiel. Door gegevens van de asielzoeker, waaronder vingerafdrukken, te registreren in Eurodac, kan beoordeeld worden welk land volgens Dublin III als eerste land van binnenkomst moet worden gekwalificeerd.[52] In de huidige regeling is vastgelegd dat de vingerafdrukken van elk persoon van veertien jaar en ouder die om asiel verzoekt afgenomen worden (artikel 9).

De Europese Commissie heeft echter geconstateerd dat als gevolg van de migratiecrisis in 2015 het sommige landen niet meer lukt om van alle asielzoekers vingerafdrukken te nemen. Daarom stelt de Europese Commissie voor om ook andere biometrische identificatiemiddelen te gebruiken zoals gezichtsherkenning en een gezichtsopname (artikel 2). De leeftijd voor het afnemen van vingerafdrukken wordt verlaagd van 14 jaar naar zes jaar (artikelen 10, 13 en 14). De bewaringstermijn wordt verlengd naar vijf jaar (artikel 17).[53] In artikel 2 wordt de verplichting opgenomen om foto's en vingerafdrukken in Eurodac op te nemen. Door de opname van gezichtsopnamen wordt vooruitgelopen op de toekomstige invoering van gezichtsherkenningssoftware.[54]

Daarnaast stelt de Europese Commissie een uitbreiding van de reikwijdte van Eurodac voor. Onder het huidige Eurodac wordt enkel vastgesteld of in één of meer lidstaten een verzoek om asiel is ingediend. De Europese Commissie stelt voor dat de reikwijdte van Eurodac wordt uitgebreid naar irregulier verblijvende derdelanders (artikel 1 lid 1 onder b). Op deze wijze vindt een aanvulling plaats met het inreis- en uitreissysteem (EES) die alle inreis- en uitreisgegevens registreert van derdelanders die legaal het land zijn binnengekomen. Eurodac registreert dan die derdelanders die niet legaal het land zijn binnengekomen en die aangetroffen worden. Door de voorgestelde wijzigingen in SIS II wordt dit aspect nog verstrekt doordat daar alle terugkeerbesluiten en inreisverboden in worden gesignaleerd. Biometrie voor deze groep wordt ingezet om de effectiviteit van het terugkeerbeleid EU te vergroten. Hierbij wijst de Europese Commissie met name op irreguliere migranten die 'bedrieglijke methoden gebruiken om identificatie te voorkomen en verstrekking van nieuwe documenten bemoeilijken'.[55] Ook de duur van administratieve detentie kan zo bekort worden en identiteitsfraude bestreden worden (artikel 2, 15 en 16).

8.2.4 ETIAS (Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem), Verordening (EU) 2018/1240

Op 5 september 2018 heeft de Raad een verordening aangenomen waarmee het European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) wordt opgezet. Het is nog

—

[52] Eurodac is ingesteld bij Verordening (EU) 603/2013.
[53] Dit geldt niet voor personen die asiel aanvragen. Daarvan is en blijft de bewaringstermijn 10 jaar (zie artikel 12).
[54] COM (2016) 272 final, p. 5.
[55] COM (2016) 272, final, p. 3.

niet duidelijk wanneer het systeem daadwerkelijk in werking zal treden.[56] Niet-visumplichtige derdelanders moeten *voordat* zij afreizen naar het Schengengebied een reisautorisatie aanvragen (artikelen 1, 2). Deze verplichting geldt ook voor familieleden van EU-burgers of onderdanen van derde landen die recht hebben op vrij verkeer maar niet in het bezit zijn van een verblijfskaart. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat hiervoor is gekozen vanuit het oogpunt van veiligheid en volksgezondheid.[57] Er zijn op dit moment 61 landen waarvan de onderdanen geen visumplicht hebben voor het Schengengebied.

Aanvragers kunnen online een aanvraag indienen (artikel 16) waarna de aanvraag automatisch wordt verwerkt. De door de derdelander verstrekte informatie wordt automatisch gecontroleerd aan de hand van een hele set EU-databanken, de ETIAS watchlist, de ETIAS screeningsregels en de relevante Interpoldatabanken. Het gaat hier om het ETIAS zelf (interne verificatie), SIS, VIS, EES, Eurodac, Ecris, de ETIAS watchlist en ETIAS screeningsregels (artikel 20) en de Interpoldatabanken SLTD en TDAWN (artikel 12). Sommige EU-databanken worden gebruikt om de identiteit de controleren, andere om het reisdocument te controleren. De ETIAS screeningsregels zijn bedoeld om antwoorden te geven op vragen over de achtergrond van de aanvrager.[58] Het ETIAS en het hierna te bespreken Exit/Entrysystem (EES) worden parallel ontwikkeld om volledige interoperabiliteit tussen de systemen te garanderen.[59] Vervoerders zijn ook verantwoordelijk voor de controle van de autorisatie. Blijkt bij aankomst aan de grens de passagier alsnog te worden geweigerd, dan is de vervoerder verantwoordelijk voor het terugbrengen van de reiziger. Neemt de vervoerder een passagier mee zonder geldige reisautorisatie, dan volgt ook nog een sanctie (hoofdstuk VII).[60]

Grenswachters hebben voor de grenscontrole geen toegang tot ETIAS zelf (artikel 13).[61] Wordt een persoon geweigerd op grond van het ETIAS en probeert deze alsnog de via een grensdoorlaatpost de grens over te steken, dan wordt deze ook in het EES geregistreerd. Belangrijk is op te merken dat de gegevens die aangeleverd moeten worden voor het ETIAS geen biometrische kenmerken bevat (zie ook artikel 17).[62]

Beoordeeld wordt op de aanvrager een gevaar vormt op grond van irreguliere migratie, veiligheid of volksgezondheid. Is dat niet het geval, dan wordt autorisatie verleend. Opgemerkt moet worden dat een reisautorisatie geen garantie oplevert dat de persoon bij de grens niet alsnog wordt geweigerd. Wel wordt verwacht dat het aantal weigeringen significant zal afnemen, ook omdat personen die bijvoorbeeld in het SIS geregistreerd

—

[56] In dit artikel op de website schengenvisainformation wordt gesuggereerd dat het system in januari 2021 in werking zal treden, zie https://www.schengenvisainfo.com/etias/, zie ook:https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/09/05/european-travel-information-and-authorisation-system-etias-council-adopts-regulation/

[57] COM (2016), 731 final, p. 6-7

[58] COM (2016), 731 final, p.10.

[59] COM (2016) 731 final ,p. 2.

[60] COM (2016), 731 final, p.13.

[61]COM (2016), 731 final, p.14.

[62] Zie ook: COM (2016), 731 final, p. 8-9.

staan nu een autorisatie geweigerd wordt. Eu-LISA wordt belast met het operationeel beheer (artikel 6).

8.2.5 Europees inreis- en uitreissysteem (Entry/Exit system, EES), Verordening (EU) 2017/2226

Naast het ETIAS wordt ook het Europees inreis- en uitreissysteem (Entry/Exit System, EES) geïntroduceerd. Deze nieuwe database is van toepassing op alle derdelanders die voor maximaal 90 van de 180 dagen naar het Schengengebied mogen komen.[63] Het gaat dus alleen om kort verblijf. Het is daarbij niet relevant of de derdelander visumplichtig is of niet. Niet alleen worden gegevens opgenomen van derdelanders die in- of uitreizen maar ook van derdelanders die geweigerd worden aan een buitengrens van het Schengengebied. Daarnaast worden ook familieleden van EU-burgers die geen verblijfskaart hebben geregistreerd.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat een dergelijk systeem om verschillende redenen wenselijk is.[64] Zo kunnen door een dergelijk systeem vertragingen bij de grenscontroles worden aangepakt nu gegevens in het EES drie jaar lang worden bewaard (en in voorkomende gevallen vijf jaar). De gegevens van personen die vaker de grens oversteken, staan dan al ook in de database. Ook worden de grenscontroles op deze manier versterkt, nu in het SIS alleen signaleringen staan en niet structureel iedereen wordt geregistreerd die in- en uitreist in het Schengengebied. Ook ontstaat een beter zicht op de zogenaamde *overstayers*. Dit zijn personen die wel legaal de grens zijn overgestoken, bijvoorbeeld met een visum, maar die hun verblijfsduur overschrijden. Door registratie in het EES ontstaat zicht op deze groep personen. Nu kan alleen aan de hand van in- en uitreisstempels in reisdocumenten bepaald worden hoe lang een persoon heeft verbleven en of deze de toegestane verblijfsduur niet heeft overschreden. Het agentschap eu-LISA wordt belast met het operationeel beheer (artikel 37).

Het EES bestaat uit een centraal systeem dat biometrische en alfanumerieke gegevens bevat. Met biometrische gegevens wordt hier bedoeld een vingerafdruk en gezichtsopnames (artikel 1 sub 18). Naast het centrale systeem heeft elke lidstaat een nationale interface (artikel 7) Ook zijn het VIS het EES interoperabel met het EES (artikel 8). Aan de grens bekijkt de grenswachter of iemand een persoonlijk dossier heeft en vindt, indien nodig, de bijwerking van gegevens plaats (artikel 14). Blijkt een persoon die de grens wil overschrijden nog geen persoonlijk dossier te hebben, dan wordt een gezichtsopname gemaakt (artikel 15). Gaat het om niet-visumplichtige onderdanen dan worden ook vingerafdrukken opgenomen (artikel 17). Kinderen onder de 12 jaar die niet-visumplichtig zijn, zijn vrijgesteld van het afnemen van vingerafdrukken (artikel 17 lid 3). Gaat het om personen aan wie de toegang is geweigerd, dan kan op grond van artikel 18 lid 2 voor visumplichtige onderdanen een gezichtsopname worden vastgelegd.

—

[63] Zie voor het toepassingsbereik artikel 2.
[64] COM (2016), 194 final, p. 3-5.

Opvallend is dat gekozen is voor het afnemen van vier vingerafdrukken. In het oorspronkelijke voorstel uit 2013 was wel uitgegaan van tien vingerafdrukken. De Europese Commissie beargumenteert dat zo enerzijds een voldoende betrouwbare verificatie en identificatie plaatsvindt en anderzijds dat wordt voorkomen dat, gelet op de grootte van de database, het aantal gegevens de groot wordt.[65] Het gaat hier om vingerafdrukken van de rechterhand indien aanwezig. Anders wordt overgaan op de linkerhand (artikel 1 sub 16, artikel 17).

De grensautoriteiten hebben toegang tot het EES voor het verifiëren van identiteit en eerdere registratie van een onderdaan uit een derde land en het raadplegen van gegevens voor zover nodig voor het uitvoeren van grenscontroles (artikel 23). Verder worden in artikel 23 regels gegevens voor het gebruik van gegevens ter verificatie van een identiteit bij grenscontroles. Uitgangspunt is dat in eerste instantie toegang wordt verleend tot de naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, gegevens over het reisdocument en de datum waarop de geldigheidstermijn van het reisdocument verstrijkt. Levert dit een "hit" op, dan is verificatie mogelijk middels vingerafdrukken of een gezichtsopname. Voor zover het gaat om visumplichtige onderdanen, vindt verificatie plaats middels de vingerafdrukken die in het VIS staan geregistreerd (artikel 23 lid 4 sub a). Hetzelfde systeem wordt gehanteerd bij verificatie van de identiteit van een onderdaan van een derde land of om te bepalen of hij/zij wel voldoet aan de voorwaarden van toegang en verblijf. Daarnaast hebben de visumautoriteiten rechtstreeks toegang om vanuit het VIS in het EES te zoeken (artikel 24).

8.2.6 Verordeningen Interoperabiliteit van EU-informatiesystemen, COM (2017) 793 final (grenzen en visa) en COM (2017) 794 (politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie).

De Europese Commissie heeft op 12 december 2017 het voorstel gedaan tot een tweetal nieuwe verordeningen om interoperabiliteit van de EU-informatiesystemen te bewerkstelligen. Het betreft een tweetal verordeningen, een op het gebied van grenzen en visa en een op het gebied van politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie. De twee voorstellen zijn bijna hetzelfde. Doel van deze verordeningen is het verbeteren van het beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied en het verhogen van de interne veiligheid binnen de EU.
Om dit te realiseren zijn vier instrumenten voorgesteld:

1. European Search Portal (ESP): het gaat hier om een technische component dit zoekvragen vanuit het nationaal zoekportaal uitzet naar de EU-informatiesystemen en de zoekresultaten weer teruggeeft.
2. Shared Biometric Matching Service; centrale component voor het opvragen en vergelijken van biometrische gegevens in de EU-informatiesystemen.
3. Common Identity Repository; centraal gegevensbestand die en alfanumerieke en biometrische gegevens bevat van elke identiteit die in een centraal EU-informatiesysteem wordt geregistreerd.

—

[65] COM (2016), 194 final, p. 7.

4. Multiple Identity Detector (MID): component die koppelingen opslaat en creëert tussen gelijkende identiteitsgegevens. Deze detector beziet of aan 1 set biometrische gegevens meerdere identiteiten gekoppeld zijn.

Eu-LISA is verantwoordelijk voor het operationele beheer.

8.3 Verhouding Europese ontwikkelingen en de Wbvk

8.3.1 Inleiding

Nu de ontwikkelingen op Europees niveau beschreven zijn, doet zich de vraag voor hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de Wbvk. In artikel 106a Vw is immers opgenomen dat dit artikel alleen van toepassing is voor zover op grond van Europese verordeningen geen vingerafdrukken en gezichtsopnames genomen kunnen worden. Het nieuwe informatiesysteem EES, is ook gebaseerd op een Europese verordening. Ook de juridische grondslag van het VIS, SIS en Eurodac is gelegen in Europese verordeningen.[66] Om de verhouding overzichtelijk weer te geven, is ervoor gekozen om in eerste instantie de eventuele wijzigingen schematisch weer te geven en daarvoor hetzelfde schema te gebruiken als in hoofdstuk 3. Daarna volgt een toelichting per ketenproces.

—

[66] De verordeningen Interoperabiliteit van EU-informatiesystemen spelen geen rol bij de vraag hoe de Wet biometrie vreemdelingenketen zich verhoudt tot de Europese verordeningen, nu zij alleen zien op de interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen en niet op koppelingen met nationale systemen of de opname van biometrische kenmerken uit nationale bestanden. Ook de verordening die ziet op de oprichting van het ETIAS is niet relevant, nu voor dit systeem geen biometrische gegevens worden verzameld voor identificatie of verificatie.

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Situatie voor de Wet biometrie vreemdelingenketen	Wijziging door Wet biometrie vreemdelingenketen	Aankomende Europese wetgeving
Grensbewaking	KMar Zeehavenpolitie	Afname vingerafdrukken en nemen foto met het oog op identificatie; 54 onder c Vw, 4.45 onder b Vb; gegronde reden nodig. Geen specificatie aantal vingerafdrukken	Geen gegronde reden meer nodig; wijziging artikel 4.45 onder b Vb naar aanleiding van Wbvk; Gebruik afgenomen biometrische kenmerken ook in andere processen te gebruiken. Specificatie *tien* vingerafdrukken, 106 a lid 1 Vw	ETIAS; bevat geen biometrische gegevens, levert geen wijzigingen op voor de Nederlandse situatie. SIS: toevoeging dat palmafdrukken ook opgenomen kunnen worden in het SIS (maar geen bevoegdheid tot afname in het SIS) EES: vier vingerafdrukken rechterhand (vanaf 12 jaar) en een gezichtsopname (tenzij visumplichtig, dan koppeling gemaakt met het VIS) voor persoonlijk dossier. Voor verificatie mogelijk impliciete bevoegdheid tot maken gezichtsopname ter plaatse. Voor vingerafdrukken niets bepaald.
Toezicht	AVIM (voorheen: VP) KMar	Afname vingerafdrukken en nemen foto met het oog op identificatie; 54 onder c Vw, 4.45 onder b Vb; gegronde reden nodig. Geen specificatie aantal vingerafdrukken	Geen gegronde reden meer nodig; wijziging artikel 4.45 onder b Vb naar aanleiding van Wbvk; Gebruik afgenomen biometrische kenmerken ook in andere processen te gebruiken. Specificatie *tien* vingerafdrukken, 106 a lid 1 Vw	Eurodac: uitbreiding reikwijdte. Na wijziging ook van toepassing op irregulier verblijvende vreemdelingen; na wijziging ook gezichtsopname en tien vingerafdrukken vanaf 6 jaar (was eerst 14 jaar) EES: voor verificatie mogelijk impliciete bevoegdheid tot maken gezichtsopname ter plaatse. Voor vingerafdrukken niets bepaald. SIS; signalering SIS van irregulier verblijvende vreemdelingen. Opname van palmafdrukken, foto en vingerafdrukken.
Verblijfs-vergunning asiel	AVIM KMar IND	Afname 10 gerolde vingerafdrukken op grond van artikel 9 Verordening 603/2013 (Eurodac); identificatie en verificatie (zie overweging 5 preambule) en 3.109 lid 5 Vb	Platte vingerafdrukken mogelijk op grond 106a Vw + gebruik in de hele keten.	Eurodac; gezichtsopname. Leeftijd vingerafdrukken verlaagd naar 6 jaar (was eerst veertien jaar).
Type A en C visa (transit en kort verblijf)	Ambassades en consulaten	Grondslag in de Visumcode. Opname in het VIS (N-VIS en C-VIS)	Geen wijziging. In verordening VIS reeds aangegeven dat biometrische kenmerken gebruikt mogen worden voor nationale bestanden (N-VIS)	Wijziging VIS: vingerafdrukken vanaf 6 jaar en gezichtsopname ter plaatse

mvv (zonder inburgerings-plicht)	Ambassades en consulaten	Geen afname	Nieuw gebruik	Geen, wel wijziging in het VIS voorgesteld om afgifte, weigering of intrekking mvv op te nemen in VIS, maar geen afname biometrische gegevens, hoofdstuk IIIbis voorstel. Opname door lidstaat van data, waaronder een gezichtsopname en twee vingerafdrukken
Verblijfs-vergunning regulier	IND	Geen afname	Nieuw gebruik	Geen, wel wijziging in het VIS voorgesteld om afgifte, weigering of intrekking verblijfsvergunningen op te nemen, maar geen afname biometrische gegevens hoofdstuk IIIa voorstel. Opname door lidstaat van data, waaronder een gezichtsopname en twee vingerafdrukken.
Inburgerings-examen	Ambassades en consulaten	Afnemen *alle* vingerafdrukken en foto; grondslag artikel 3 lid 2c Examenreglement basisexamen inburgering (ministeriele regeling; grondslag 3.98b lid 4 Vb)	Centraal gebruik	Geen
Terugkeer/ vertrek; verstrekking reisdocumenten	DT&V		Verificatie mogelijk	Eurodac: ook van toepassing op irregulier verblijvende derdelanders EES; van toepassing op personen die 90 van de 180 dagen blijven, biometrie afgenomen bij binnenkomst, kan gebruikt worden voor voor overstayers (legaal het land binnengekomen maar niet binnen de gestelde termijn terugkeren). Vier vingerafdrukken vanaf 12 jaar, digitale foto. Verificatie potentieel impliciete bevoegdheid tot afname gezichtsopname ter plaatse, niets bepaald over vingerafdrukken. SIS; irregulier verblijvende vreemdelingen; palmafdrukken, foto en vingerafdrukken; alleen opname in het SIS (geen afname).
Vreemdelingen-bewaring	DJI		(Indirect) minder vaak afname nodig	(Indirect) minder afname nodig.

8.3.2 Grensbewaking

Eén van de gebieden waar de grootste wijzigingen zich zullen voordoen is op het gebied van grensbewaking. Op zich is dit niet opvallend; bij de meeste, zo niet alle voorstellen is één van de doelstellingen dat de grensbewaking van het Schengengebied verbeterd wordt zodat de interne veiligheid toeneemt.

Na invoering van de Wbvk was er geen gegronde reden meer nodig om biometrische kenmerken af te nemen. De vraag is welke gevolgen de invoering van de aanstaande Europese wetgeving heeft voor de reikwijdte van de Wbvk.

De invoering van het *ETIAS* (autorisatiesysteem voor alle niet-visumplichtige derdelanders) levert geen wijzigingen op. Dit hangt direct samen met het feit dat geen biometrische gegevens worden aangeleverd voor het ETIAS.

Dit geldt niet voor de invoering van het *EES* (registratiesysteem voor alle derdelanders die voor kort verblijf naar het Schengengebied komen). Op grond van de verordening worden vier vingerafdrukken en een gezichtsopname gemaakt voor een persoonlijk dossier tenzij de gegevens al in het VIS zijn opgenomen of iemand al eerder is ingereisd. Dit betekent dat van deze personen op grond van artikel 106a Vw nog maar deels biometrische gegevens kunnen worden afgenomen, nu op grond van het EES vier vingerafdrukken worden afgenomen en op grond van 106a Vw er tien vingerafdrukken afgenomen kunnen worden. Vraag is wel of dit gebeurt ter identificatie of verificatie. In de artikelen 16 tot en met 18 wordt alleen gesproken van een persoonlijk dossier en deze term is niet gedefinieerd in de verordening. Het lijkt echter om identificatie in de zin van artikel 106a lid 1 Vw 2000 te gaan.

Daarnaast moet gewezen worden op de artikelen 23 en 26 van de verordening. Hierin zijn de voorwaarden voor verificatie opgenomen. Vraag is of deze bepalingen enkel regels geven wanneer het EES mag worden geraadpleegd ten behoeve van verificatie of dat hier ook een bevoegdheid is opgenomen om biometrische gegevens, in dit geval vingerafdrukken en een gezichtsopname, af te nemen. Een eenduidige conclusie is niet mogelijk. Kijkt men naar de tekst van artikel 23 lid 2 dan is daar in opgenomen “als de zoekopdracht (...), vergelijken de grensautoriteiten de ter plaatse gemaakte gezichtsopname van die persoon met (...), of gaan zij over tot verificatie van vingerafdrukken (...). In artikel 26 worden vergelijkbare bewoordingen gebruikt. Dit leidt tot de vraag of hier een impliciete bevoegdheid tot het afnemen van een gezichtsopname in moet worden gelezen (ter plaatste gemaakte gezichtsopname) of dat wordt uitgegaan van een nationale bevoegdheid om een gezichtsopname te maken. Voor vingerafdrukken is niets bepaald.[67]

De voorgestelde wijzigingen in het SIS leveren geen directe wijzigingen op, nu het SIS II alleen maar de grondslag geeft om gegevens op te nemen. De vraag is wel op grond van

—

[67] Artikel 26 wordt hier ook genoemd omdat dit artikel ziet op de verificatie van de identiteit van een onderdaan uit een derde land ten behoeve van de voorwaarden van toegang.

welke wettelijke bevoegdheid dan een palmafdruk wordt afgenomen en in het SIS wordt opgenomen, nu in artikel 106a Vw deze mogelijkheid nog niet voorkomt.

8.3.3 Toezicht

Ook op het gebied van toezicht zal een aantal wijzigingen optreden. Naast het aanscherpen van de grensbewaking heeft de Europese Commissie ook sterk ingezet op het beter in beeld brengen van illegaal verblijvende derdelanders. Het gaat hier om drie groepen; personen die legaal het Schengengebied inreizen omdat zij in het bezit zijn van een visum voor kort verblijf maar na de toegestane verblijfsduur niet meer uitreizen, personen die irregulier een buitengrens van het Schengengebied oversteken en personen die legaal in een lidstaat verbleven maar aan wie een terugkeerbesluit of inreisverbod is uitgevaardigd. De eerste groep wordt in de toekomst in kaart gebracht door het EES. Doordat de inreisdatum wordt geregistreerd, kan relatief simpel in kaart gebracht worden of iemand na de toegestane inreisduur niet is uitgereisd. De tweede groep wordt in kaart gebracht door de wijzigingen die zijn voorgesteld in Eurodac, waarbij na de wijzigingen niet alleen meer aanvragers van asiel worden geregistreerd maar ook irregulier verblijvende derdelanders die de grenzen van de EU irregulier zijn overgestoken. De derde groep wordt in kaart gebracht door een signalering in SIS II.

Maar wat heeft dit voor gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk? De eerste groep personen valt onder het EES. Op grond van het EES worden voor het persoonlijke dossier vier vingerafdrukken en een gezichtsopname gemaakt. Dit gebeurt middels een digitale foto. De Wbvk heeft dan een aanvullende werking voor zover het gaat om het afnemen van tien vingerafdrukken. Voor zover het gaat om verificatie moet gewezen worden op artikel 26 van de verordening. Zoals in paragraaf 8.3.2. al is betoogd, doet zich de vraag voor of in dit artikel een impliciete bevoegdheid tot het maken van een gezichtsopname ter plaatse is neergelegd. Voor vingerafdrukken is niets neergelegd.

De tweede groep personen valt onder de werking van Eurodac. De uitbreiding van de reikwijdte van Eurodac naar personen die irregulier de buitengrens van Schengen oversteken, heeft tot gevolg dat voor deze groep personen een gezichtsopname en tien vingerafdrukken vanaf 6 jaar genomen kunnen worden (artikel 13 en 14). Dit betekent dat in die gevallen artikel 106a niet meer van toepassing is. Deze gegevens worden ook in Eurodac opgenomen.

De derde groep personen valt onder de werking van SIS II. Het gaat hier om personen tegen wie een terugkeerbesluit of inreisverbod is uitgevaardigd (in dat laatste geval alleen als diegene zich buiten Europa bevindt). Zoals al eerder opgemerkt, geeft het SIS geen bevoegdheid tot afname van biometrische gegevens. Ook hier doet zich dan ook de vraag voor op welke wijze palmafdrukken worden opgenomen nu artikel 106a Vw geen wettelijke grondslag schept voor het afnemen van palmafdrukken. Wel wordt de mogelijkheid gecreerd om op grond van SIS II te verifieren of tegen iemand een inreisverbod of terugkeerbesluit is uitgevaardigd. Dit roept de vraag op of er dan geen ruimte meer is voor de BVV, nu deze gegevens in SIS II ingevoerd worden. SIS II kent ook een nationaal bestand, N-SIS. Daarnaast doet zich de vraag voor of de invoer van

dergelijke gegevens in SIS II betekent dat deze gegevens niet meer in een nationaal bestand verwerkt mogen worden. Het zijn de lidstaten die deze gegevens verzamelen met betrekking tot nationale vergunningen.

8.3.4 Visa voor kort verblijf

Het transitvisum (luchthavenvisum, gebruikt om over te stappen) en het visum voor kort verblijf (90 binnen 180 dagen) worden gereguleerd door Europese regelgeving, namelijk de Visumcode en de Verordening tot oprichting van het VIS. Er zijn twee wijzigingen op het gebied van biometrische kenmerken voorgesteld: de minimumleeftijd voor afname van vingerafdrukken wordt verlaagd van 12 naar 6 jaar vanaf 6 jaar en er wordt een digitale foto gemaakt. Het is onduidelijk welke gevolgen beide wijzigingen hebben op de afname van biometrische gegevens, nu in de Wbvk geen leeftijdsgrens is opgenomen en ook niet is vastgesteld hoe een gezichtsopname moet worden afgenomen. Met betrekking tot de verwerking van de gegevens kan worden opgemerkt dat op grond van artikel 30, tweede lid van de VIS-verordening reeds was bepaald dat een lidstaat in zijn nationale bestanden gegevens mag bewaren welke die lidstaat in het VIS heeft ingevoerd. In Nederland is dit nationale bestand de BVV en de systemen van de ketenpartners.

8.3.5 Verblijfsprocedures

Bij sommige procedures werden reeds voor 1 maart 2014 (gerolde) vingerafdrukken en gezichtsopnames afgenomen op grond van Europeesrechtelijke en andere wettelijke bepalingen, zoals ingeval van *de verblijfsvergunning asiel* (artikel 3.109, vijfde lid Vb 2000). Als gevolg van de Wbvk worden naast gerolde vingerafdrukken (voor Eurodac) ook platte vingerafdrukken (voor de BVV) afgenomen. Daarnaast worden deze platte vingerafdrukken ook opgeslagen in de BVV, waardoor ze in de gehele vreemdelingenketen gebruikt kunnen worden. De Vreemdelingenpolitie (nu: Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel) oefent deze bevoegdheid uit namens de Minister van J&V. Door wijzigingen in het Eurodac worden in de toekomst mogelijk vingerafdrukken van kinderen vanaf 6 jaar afgenomen. Daarnaast wordt een digitale foto gemaakt.

Bij de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) treden met betrekking tot de *identificatie* geen wijzigingen op door de invoering van de gewijzigde Europese wetgeving. Weliswaar wordt een nieuw hoofdstuk IIIbis in het gewijzigde VIS voorgesteld, waarin de procedures zijn vastgelegd om data in het VIS in te voeren voor zover het gaat om de mvv, maar er zijn geen bepalingen opgenomen die een bevoegdheid tot het afnemen van biometrische gegevens creëren voor het identificeren van persoon. Dit is ook logisch, nu de mvv een nationaal visum is. Artikel 22bis lid 4 van het voorstel stelt dan ook terecht dat als er in het kader van nationale wetgeving gegevens niet beschikbaar zijn dat in het VIS “niet van toepassing” opgenomen moet worden. Voor vingerafdrukken is nog een onderscheid gemaakt tussen geen afname vereist op grond van Uniewetgeving of nationale wetgeving. De vraag dringt zich wel op of er wel bevoegdheden zijn gecreëerd om biometrie af te nemen in het kader van

verificatie. Uit de artikelen 22octies tot en met 22undecies van het voorstel tot wijziging van het VIS lijkt te kunnen worden afgeleid dat er wel toegang wordt verleend tot de data die is ingevoerd, maar dat er geen bevoegdheid tot het afnemen van biometrische data is verleend. De artikelen 22nonies en 22decies spreken wel het zoeken aan de hand van vingerafdrukken, maar het lijkt erop dat hier geen bevoegdheid tot het afnemen van vingerafdrukken ter verificatie is opgenomen. Dit lijkt ook voort te vloeien uit de titels van de artikelen 22octies tot en met 22undecies, die alle spreken van toegang tot gegevens en niet van afname van gegevens.[68]

Het bovenstaande geldt ook voor de verblijfsvergunning regulier en asiel. Ook deze vergunningen dienen na verstrekking, wijziging of intrekking opgenomen te worden in het VIS. De vergunningen worden wel opgenomen, er is ook toegang tot de data, maar het lijkt erop dat er geen bevoegdheden gecreëerd om biometrische gegevens af te nemen ten behoeve van de identificatie en verificatie. Ook lijkt het er niet op dat de afgenomen gegevens niet meer in de BVV opgenomen mogen worden. Het lijkt erop dat wordt uitgegaan van een nationaal bestand die data, waaronder biometrische gegevens, aanlevert ten behoeve van het VIS.

8.3.6 Terugkeer en vertrek.

Met de invoering van het EES en de wijzigingen in Eurodac probeert de Europese Commissie derdelanders die irregulier in het Schengengebied verblijven in kaart te brengen zodat ze kunnen terugkeren naar het land van herkomst of een veilig derde land. Daarnaast zou een registratie in SIS II van een inreisverbod of een terugkeerbesluit ook moeten bijdragen tot terugkeer.

Bij terugkeer is eigenlijk alleen sprake van verificatie, niet van identificatie. De DT&V kan ten gevolge van de Wbvk de identiteit van de vreemdeling verifiëren met behulp van biometrische gegevens in het kader van *de terugkeer- en vertrekprocessen* waar de dienst verantwoordelijk voor is. Bovendien kunnen biometrische gegevens beschikbaar gesteld worden voor *het verstrekken van een reisdocument* van een reisdocument door een diplomatieke vertegenwoordiging ten behoeve van terugkeer (artikel 107, vijfde lid, onder a Vw 2000). Met de invoering dan wel wijzigingen van de Europese verordeningen, en dan met name van het EES, Eurodac en SIS II is het goed mogelijk dat hierin wijzigingen zullen plaatsvinden. Biometrische gegevens die worden afgenomen in het kader van Europese verordeningen, worden ook verwerkt in het Europese systeem. In sommige gevallen is er nog een nationaal bestand, zoals het N-VIS en het N-SIS. Dit zijn echter andere bestanden dan de BVV. De vraag die dan ook voorligt, is welke bestanden geraadpleegd dienen te worden bij terugkeer en vertrek en of daar ook nog een rol is weggelegd voor de BVV. Voor zover het gaat om derdelanders die niet rechtmatig het Schengengebied zijn binnengekomen, bevatten de wijzigingen in Eurodac regels met betrekking tot de afname en opname in Eurodac. Derdelanders die wel legaal het Schengengebied zijn binnengekomen, maar hier te lang zijn gebleven (de

—

[68] Zie Voorstel COM (2018), 302 final, p. 64-67.

overstayers) vallen onder de werking van EES. Rechtmatig verblijvende derdelanders wiens verblijfsvergunning is ingetrokken of wiens aanvraag is afgewezen, zijn ook geregistreerd in EES. Een terugkeerbesluit wordt sowieso geregistreerd in SIS II, evenals een inreisverbod voor die gevallen waarin de persoon zich niet in het Schengengebied verbindt. Het lijkt er dan ook op dat op het gebied van terugkeer en vertrek de Europese systemen straks weinig tot geen ruimte laten voor de Wbvk.

8.3.7 De rol van de BVV

In artikel 107 Vw 2000 is de BVV in het leven geroepen. In dit systeem worden de biometrische gegevens verwerkt die op grond van artikel 106a zijn afgenomen. Zoals uit het voorgaande blijkt, zal er in de toekomst op Europees gebied veel wijzigen. De vraag is welke gevolgen dit heeft voor de rol van het BVV. In artikel 106a Vw 2000 is immers bepaald dat alleen als niet op grond van een Europese verordening gezichtsopnamen en vingerafdrukken afgenomen en verwerkt kunnen worden, dit op nationaal niveau kan gebeuren. Het verwerken gebeurt door opname in het BVV. Maar wat nu als door veranderende Europese wetgeving de gegevens op Europees niveau opgeslagen worden? Een andere vraag die voorligt is hoe om te gaan met de aanvullende werking van de Wbvk. Betekent dit dan dat alle biometrische gegevens opgeslagen mogen worden in het BVV of alleen die gegevens die aanvullend afgenomen en verwerkt mogen worden?

Het antwoord hierop hangt nauw samen met het antwoord op twee vragen. In de eerste plaats dient de vraag beantwoord of de gegevens die worden verzameld in het kader van de Europese systemen, zoals Eurodac en EES ook bewaard mogen worden in nationale systemen, zoals bijvoorbeeld wel mogelijk is bij het VIS (N-VIS) en SIS (N-SIS). Daarnaast lijkt een deel van de beantwoording mogelijk te liggen in het antwoord op de vraag wie de bevoegdheid bezit om biometrische gegevens af te nemen. Als het gaat om de verstrekking van nationale visa en verblijfsvergunningen, kan beargumenteerd worden dat deze gegevens weliswaar in Europese systemen ingevoerd dienen te worden, maar dat de bron hiervan een nationaal bestand is, nu het gaat om de uitoefening van nationale bevoegdheden. Voor zover dat niet het geval is, doet zich de vraag voor of nog wel ruimte is voor de BVV. In de tweede plaats moet de vraag beantwoord worden of, in die gevallen dat de Wbvk aanvullende werking heeft, ook de gezichtsopname en vingerafdrukken die op grond van de Europese verordening zijn afgenomen, in de BVV opgenomen mogen worden of alleen de aanvullende biometrische gegevens. Het lijkt erop dat voor dit laatste gepleit moet worden. Maar dit roept meteen de vraag op welke functie de BVV heeft als alleen aanvullende biometrische gegevens, en dan met name vingerafdrukken, opgenomen mogen worden. Om een volledig beeld te krijgen, zouden de gegevens uit de BVV gecombineerd moeten worden met de gegevens uit het desbetreffende Europese systeem. Vraag is hoe interoperabel dergelijke systemen zijn. Daarnaast is in de Europese verordeningen precies vastgelegd welke ambtenaren toegang hebben tot de Europese systemen. De vraag is of dit overeenkomt met de toegangsvoorwaarden die de BVV hanteert.

8.4 Afsluitende opmerkingen

De wijzigingen die zijn voorgesteld op Europees niveau brengen ook wijzigingen met zich mee op nationaal niveau. Dit geldt met name voor de grensbewaking, het toezicht en het terugkeerproces. Dit is precies waar de Europese Commissie sterk op inzet. Dit heeft ook gevolgen voor Nederland. Zo wordt de Wbvk voor een deel overbodig omdat de bevoegdheid tot het afnemen van biometrische kenmerken in Europese verordeningen is geregeld. Artikel 106a Vw is duidelijk: als deze bevoegdheid in Europese Verordeningen is vastgelegd, is er geen ruimte meer voor de afname op nationaal niveau. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de keuze voor deze formulering is ingegeven door het feit dat op deze wijze bij een wijziging van Europese verordeningen de Vw niet elke keer aangepast hoefde te worden.[69] De wetgever lijkt ervan uit te zijn gegaan dat het gaat om een exclusieve bevoegdheid van de Europese wetgever. Als dit inderdaad het geval is, dan doet zich wel de vraag voor wat de invoering van het EES en de uitbreiding van de reikwijdte van Eurodac voor gevolgen heeft voor het delen van gegevens en het verifiëren daarvan. Zoals eerder is betoogd, doet zich de vraag voor of er nog wel ruimte is voor een nationaal bestand met dezelfde biometrische gegevens nu op Europees niveau deze gegevens worden verzameld. Indien hier inderdaad geen ruimte voor is, dan worden de mogelijkheden tot het verifiëren van biometrische gegevens ook gereguleerd door Europese regelgeving en niet meer door de Wbvk. Zelfs als de bevoegdheid niet exclusief is, dan biedt artikel 106a Vw geen mogelijkheid om dezelfde biometrische gegevens af te nemen en te verwerken, nu daarin is opgenomen dat dit alleen mogelijk is als dit niet op grond van Europese verordeningen mogelijk is.

Daarnaast moet gewezen worden op de ontwikkelingen van de biometrische kenmerken zelf. Het valt op dat de Europese Commissie sterk inzet op het afnemen van digitale foto's. Zo is bijvoorbeeld in de verordening ter instelling van het EES een gezichtsopname gedefinieerd als een digitale afbeelding van het gezicht (artikel 3 lid 1 sub 17). Deze mogelijkheid wordt opgenomen omdat de Europese Commissie vooruitloopt op de mogelijkheid om in de toekomst met gezichtsherkenningssoftware te werken. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot de gezichtsopname zoals vermeld in artikel 106a Vw. In de Vw is geen definitie opgenomen van een gezichtsopname. Ook heeft de Europese Commissie in de wijzigingen relatief vaak voorgesteld om de leeftijd te verlagen naar 6 jaar. Opvallend is dat in artikel 106a Vw geen leeftijdsgrens is opgenomen. Tenslotte moet worden gewezen op de afname van palmafdrukken. In de voorgestelde wijzigingen in SIS II kunnen een of twee palmafdrukken worden opgenomen. In artikel 106a Vw is geen grondslag voor de afname van deze palmafdrukken opgenomen. Het zou kunnen zijn dat deze wel aanwezig is in bijzondere wetgeving. Voor zover dit niet het geval is, dient hier ook naar gekeken te worden.

—

[69] *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 192, nr. 3., p. 42.

9 Samenvatting en conclusies

9.1 Deel I: Evaluatie van de Wbvk

Met dit onderzoek is voor een tweede keer getracht een antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de doelen van de Wet biometrie in de vreemdelingenketen (Wbvk) zijn behaald. Geconstateerd moet worden dat ook nu geen antwoord op deze hoofdvraag gegeven kan worden. Deels ligt dit besloten in de manier waarop de doelen van de wet zijn beschreven. Deze zijn niet goed geoperationaliseerd, waardoor het niet goed hard te maken is of en wanneer deze doelen überhaupt behaald zouden worden. Een belangrijke barrière bij de evaluatie van de effecten van de wet ligt in het feit dat er geen nulmeting heeft plaatsgevonden van de aard en omvang van zogeheten 'onregelmatigheden ten aanzien van identiteit'. Sterker nog, er is pas na de vorige evaluatie in 2017 werk gemaakt van een uniforme categorisering van welke onregelmatigheden zich in de migratieketen kunnen voordoen en hoe deze zich manifesteren bij elk van de ketenpartners. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wbvk was hier nog geen zicht op, laat staan dat er kwantitatieve informatie verzameld was over deze problematiek.

Vanuit de vreemdelingenketen wordt bij beoordeling van het nut en de effecten van de Wbvk vaak gewezen op de zogenaamde *dark number*-problematiek: een deel van de onregelmatigheden is niet meetbaar, omdat deze per definitie buiten het zicht van de ketenpartners plaatsvinden. Deze problematiek zou naar mening van de onderzoekers na verloop van tijd steeds minder van belang moeten worden, wanneer structureel en gecoördineerd wordt ingezet op dat deel van de onregelmatigheden dat juist wel in beeld komt.

De onderzoekers moeten constateren dat ook voor dit onderzoek nog geen goed beeld verkregen kan worden van de huidige stand van zaken met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van identiteit, of in hoeverre de situatie verbeterd is naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wbvk. Aan de ketenpartners is gevraagd om zo veel als mogelijk kwantitatieve gegevens te verstrekken waaruit blijkt dat men in beeld heeft welke onregelmatigheden zich voordoen en hoe vaak. Deze informatie is welbeschouwd niet boven tafel gekomen. De onderzoekers vermoeden dat dit vooral een doorwerking is van het feit dat er nog steeds geen gebruik wordt gemaakt van managementrapportages om grip te krijgen op de problematiek die met de Wbvk juist bestreden zou moeten worden. Als er al informatie hierover wordt verzameld, dan wordt deze niet in geaggregeerde vorm gebruikt door het management van de ketenpartners, laat staan in een overkoepelende rapportage door de migratieketen als geheel.

Er zijn wel stappen gezet naar dergelijke rapportages, maar deze hebben nog niet geleid tot uniforme, ketenbrede registraties, hoewel dit in ons vorige rapport uit 2017 als eerste aanbeveling geformuleerd was. Hoe dan ook is andermaal duidelijk geworden dat een daadwerkelijke evaluatie van de effecten van de Wbvk op basis van analyse

van kwantitatieve gegevens onmogelijk is en zal blijven. Ook een cijfermatige reconstructie van de situatie voor de inwerkingtreding van de Wbvk is blijkbaar niet mogelijk.

Beleidsmakers zullen zich wat dat betreft tevreden moeten stellen met kwalitatieve beelden en waarnemingen vanuit de vreemdelingenketen.

De tweede en derde aanbeveling in het vorige rapport betroffen het opzetten van een kwaliteitssysteem voor monitoring van en sturing op de kwaliteit van biometrische gegevens. Ook op dit vlak constateren we dat er wel stappen zijn gezet. Alle vingerafdrukken in de BVV worden voorzien van kwaliteitsscores, waarmee gemonitord kan worden op kwaliteit. We constateren dat verbeteringsslagen in de kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken zijn gemaakt door het in gebruik nemen van nieuwe systemen, maar constateren ook dat na implementatie van de systemen de kwaliteit niet verder verbetert maar eerder licht lijkt af te nemen. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre men grip heeft op de kwaliteit van de processen op dit vlak.

Bij verdere uitwerking van het kwaliteitssysteem is het aanbevelenswaardig om in elk geval niet de gebruikers van de biometrie (de ketenpartners) aan te wijzen als de partij die de kwaliteit beoordeelt. Hiervoor moeten benchmarks worden opgesteld door technische experts, waarna technische richtlijnen moeten worden opgesteld om ervoor te zorgen dat sturing op de kwaliteit van afname-processen ook afgedwongen kan worden bij de ketenpartners. Dit vergt op bestuurlijk niveau een investering in gedegen kwaliteitsmanagement met heldere rollen en bevoegdheden.

Wij wijzen op een aantal zaken die zijn opgevallen tijdens de procesevaluatie. Deze zijn beschreven in paragraaf 7.4. Met name ten aanzien van de wettelijke borging van de meldplicht zoals afgenomen door het COA en de verwijdering van biometrische gegevens na vertrek van migranten uit Nederland (en verstrijken van de termijn van vijf jaar) dienen mogelijk aanpassingen in wet- en regelgeving doorgevoerd te worden om te borgen dat deze in lijn zijn met de intentie van de Wbvk.

9.2 Deel II: Europeesrechtelijke ontwikkelingen

Op dit moment zet de Europese Commissie hoog in op het beter beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied, mede naar aanleiding van de zogenaamde ‘migratiecrisis’ in 2015. Dit heeft tot gevolg gehad dat nieuwe wetgeving is geïnitieerd, die moeten leiden tot een Entry/Exit systeem (EES) en een autorisatiesysteem (ETIAS). Daarnaast zijn er wijzigingen voorgesteld in reeds bestaande Europese verordeningen, waardoor wijzigingen doorgevoerd worden in het Visuminformatiesysteem VIS), het Schengeninformatieysysteem (SIS) en in Eurodac. Deze wijzigingen hebben ook gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk.

De invoering van ETIAS zal geen gevolgen hebben voor de Wbvk, nu dit systeem niet werkt met biometrische gegevens. Dit geldt niet voor de invoering van het EES (registratiesysteem voor *alle* derdelanders die voor kort verblijf naar het

Schengengebied komen). Dit systeem is relevant voor de grensbewaking maar ook voor toezicht en terugkeer. Op grond van de verordening worden vier vingerafdrukken en een gezichtsopname gemaakt voor een persoonlijk dossier tenzij de gegevens al in het VIS zijn opgenomen of iemand al eerder is ingereisd. Dit betekent dat van deze personen op grond van artikel 106a Vw nog maar deels biometrische gegevens kunnen worden afgenomen, nu op grond van het EES vier vingerafdrukken worden afgenomen en op grond van 106a Vw er tien vingerafdrukken afgenomen kunnen worden. Daarnaast doet zich de vraag de verordening voor of de verordening bij verificatie een impliciete bevoegdheid tot het maken van een gezichtsopname ter plaatse bevat.

Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld in het Visuminformatiesysteem (VIS). Dit systeem registreert alle *visumplichtige* derdelanders die voor kort verblijf naar het Schengengebied komen. Voorgesteld is om de leeftijd voor het nemen van vingerafdrukken te verlagen naar zes jaar. Ook wordt een digitale foto genomen. Het is onduidelijk welke gevolgen deze wijzigingen hebben voor het Wbvk. In artikel 106a Vw wordt enkel gesproken van het nemen van vingerafdrukken en het maken van een gezichtsopname zonder dat gespecificeerd wordt naar leeftijd of de manier waarop de gezichtsopnamen worden gemaakt. Interessanter is dat bij invoering van de wijzigingen ook visa voor lang verblijf, in het geval van Nederland de machtiging tot voorlopig verblijf, ingevoerd worden in het VIS. Ook de verblijfsvergunningen worden ingevoerd. In artikel 22bis lid 1 van het voorstel voor wijziging VIS wordt gesproken over de invoer van visa voor langere duur en verblijfsvergunningen. Het lijkt erop dat ook de verblijfsvergunningen zonder mvv ingevoerd dienen te worden. Dit heeft geen gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk, nu deze gegevens vanuit de nationale bestanden aangeleverd worden.

Er zijn ook wijzigingen in SIS II voorgesteld. Vooropgesteld moet worden dat SIS II enkel de bevoegdheid tot een signalering bevat en niet de bevoegdheid om biometrische gegevens af te nemen. De voorgestelde wijzigingen zien op het opnemen van een terugkeerbesluit en een inreisverbod in SIS II. In dit laatste geval kan dit verbod alleen worden opgenomen als iemand zich niet ophoudt in het Schengengebied. Opvallend is wel dat in SIS II de mogelijkheid tot opname van een palmafdruk is opgenomen, terwijl deze bevoegdheid niet is opgenomen in artikel 106a Vw 2000. Het lijkt er dan ook op dat dit biometrisch gegeven niet kan worden opgenomen in SIS II, nu hier geen nationale bevoegdheid bestaat tot afname. Het SIS II geeft niet de bevoegdheid tot afname maar tot opname in het systeem.

Tenslotte zijn de voorgestelde wijzigingen in Eurodac relevant. Waar Eurodac nu ziet op de registratie van personen die verzoeken om internationale bescherming, wordt deze uitgebreid naar personen die irregulier de buitengrens van Schengen zijn binnengekomen. Van deze groep personen een gezichtsopname en tien vingerafdrukken genomen. Dit betekent dat in die gevallen artikel 106a niet meer van toepassing is. Deze gegevens worden ook in Eurodac opgenomen.

Daarnaast moet gewezen worden op het volgende. De hierboven beschreven conclusies zien op de afnamen van biometrische gegevens. Maar daarnaast bevat 106a Vw ook de

bevoegdheid tot de verwerking van deze gegevens. De gegevens worden verwerkt in de BVV. De vraag is welke rol voor de BVV is weggelegd wanneer door de veranderende Europese wetgeving de gegevens op Europees niveau opgeslagen worden. Het antwoord hierop hangt nauw samen met de vraag in hoeverre ook nationale bestanden gecreëerd kunnen worden en in hoeverre de bevoegdheid bestaat om daar biometrische gegevens in op te nemen. Daarnaast lijkt een deel van de beantwoording mogelijk te liggen in het antwoord op de vraag wie de bevoegdheid bezit om biometrische gegevens af te nemen. Als het gaat om de verstrekking van nationale visa en verblijfsvergunningen, kan beargumenteerd worden dat deze gegevens weliswaar in Europese systemen ingevoerd dienen te worden, maar dat de bron hiervan een nationaal bestand is, nu het gaat om de uitoefening van nationale bevoegdheden. Een andere vraag die voorligt is hoe om te gaan met de aanvullende werking van de Wbvk. Als alleen aanvullende gegevens in de BVV opgenomen mogen worden, en daar lijkt het wel op als er geen nationale bestanden gecreëerd mogen worden, dan is de vraag hoe functioneel de BVV is in dit soort situaties. Om een volledig beeld te krijgen, zouden de gegevens uit de BVV gecombineerd moeten worden met de gegevens uit het desbetreffende Europese systeem. Vraag is hoe interoperabel dergelijke systemen zijn. Daarnaast is in de Europese verordeningen precies vastgelegd welke ambtenaren toegang hebben tot de Europese systemen. De vraag is of dit overeenkomt met de toegangsvoorwaarden die de BVV hanteert.

9.3 De motie Strik c.s. en de horizonbepaling

Bij de behandeling van de wet heeft de Eerste Kamer de motie-Strik c.s. [70] aangenomen die verzoekt in ieder geval te onderzoeken:

1. in hoeverre de wetswijziging noodzakelijk is gebleken voor en daadwerkelijk heeft geleid tot de bestrijding van identiteitsfraude;
2. in hoeverre de wetswijziging heeft geleid tot gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden;
3. in hoeverre de gegevens in de centrale databank betrouwbaar en van voldoende kwaliteit blijken.

De onderzoekers concluderen dat in interviews breed wordt verklaard dat de in het kader van de Wbvk ingezette biometrie heeft geholpen bij de bestrijding van identiteitsfraude, maar dat het niet mogelijk is deze stelling cijfermatig te onderbouwen. Door het ontbreken van een goed beeld van de situatie ten tijde voor de inwerkingtreding van de Wbvk (nulmeting) is het onmogelijk om het effect van de wet op de bestrijding van identiteitsfraude te meten. Daarmee is dus niet aantoonbaar gemaakt dat de wetswijziging noodzakelijk is gebleken.

Ten aanzien van punt 2 moeten de onderzoekers concluderen dat er geen accuraat beeld is verkregen van het gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden maar dat, op basis van de vorige evaluatie en de verklaring dat de situatie niet drastisch veranderd is, dit gebruik zeer beperkt is.

—

[70] *EK* 2013/14, 33.192, G.

Bij de derde vraag uit de motie kan worden geconcludeerd dat de gegevens in de BVV betrouwbaar zijn, maar dat 'voldoende kwaliteit' niet gedefinieerd is. Wel zijn sinds het vorige onderzoek stappen gezet om de kwaliteit te verbeteren.

De Wbvk kent een horizonbepaling: de door de Wbvk ingevoerde wetsbepalingen worden na zeven jaar van rechtswege ingetrokken. De cruciale vraag voor beleidsmakers is nu of deze wet voortgezet moet worden. Hoewel een duidelijk, kwantitatief beeld van de te bestrijden problematiek en de mate waarin de Wbvk hierbij ondersteuning biedt niet verkregen kan worden, moet ook worden vastgesteld dat partijen in de vreemdelingenketen unaniem het belang van de Wbvk onderschrijven. Het gebruik van de BVV en de daarin geregistreerde (biometrische) gegevens is een integraal onderdeel van alle processen. Bovendien sluit men aan op diverse Europese ontwikkelingen en wordt gebruik gemaakt van Europese systemen.

De onderzoekers stellen wel vast dat wanneer voor continuering van de wet wordt gekozen, de aanbevelingen uit de eerste evaluatie onverminderd van kracht blijven en zelfs als randvoorwaarde vastgesteld zouden moeten worden. De ketenpartners dienen zo snel mogelijk uniform gecategoriseerde registraties van onregelmatigheden op te zetten en hierover periodiek moeten rapporteren. Daarnaast moet intensief worden ingezet op integraal kwaliteitsmanagement in de keten. Hierbij wordt aanbevolen om, in plaats van gebruikerservaringen, dactyloscopische expertise als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de gewenste kwaliteitsniveaus.

De analyse van Europese ontwikkelingen levert vooralsnog geen uitsluitsel over de noodzaak van de Wbvk. Er staat nog een aantal vragen open die beantwoord moeten worden voordat de invloed van deze ontwikkelingen duidelijk wordt. Op dit moment zijn deze vragen nog niet te beantwoorden.

Bijlage 1: Deelvragen

A. Registratie-onderzoek

1. Voor hoeveel vreemdelingen zijn inmiddels (of per 1 september 2018) 10 vingerafdrukken en gezichtsopname centraal vastgelegd in de BVV?
2. Hoe verhoudt zich dit tot registraties voor de inwerkingtreding van de wet en tot de meting tijdens de eerste evaluatie?

B. Procesevaluatie

1. Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de biometrische kenmerken in de BVV door de verschillende ketenpartners geraadpleegd of gebruikt?
2. Hoe vaak werd na 1 maart 2014 de identiteit van de vreemdeling vastgesteld of geverifieerd aan de hand van de gezichtsopname en 10 vingerafdrukken?
3. Wat was het resultaat daarvan (gelukt/mislukt; nieuwe entry in BVV of koppeling aan bestaande entry; alias(sen) herkend (let ook bijv. op naamwijziging door huwelijk), anders)?
4. In hoeveel gevallen (per duizend afnames) kon één of meer onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit worden voorkomen, vastgesteld en/of 'gerepareerd'?
5. Zijn er aanwijzingen dat het gebruik/ de benutting van de biometrische kenmerken niet zou voldoen aan de wettelijke vereisten en gestelde voorwaarden? Zo ja, welke aanwijzingen?
6. Hoe vaak per maand vindt gebruik van biometrische kenmerken plaats voor andere doeleinden, uitgesplitst over deze vijf doeleinden? (Strik)
7. Hoe vaak en door wie worden de biometrische kenmerken in BVV geraadpleegd op verzoek van derden (geen ketenpartners)?
8. Wie zijn de derden, wat zijn de redenen en wordt aan de verzoeken voldaan?
9. Zijn er aanwijzingen dat het gebruik/ de benutting van de biometrische kenmerken niet zou voldoen aan de wettelijke vereisten en gestelde voorwaarden? Zo ja, welke aanwijzingen?
10. Welke criteria kunnen het beste worden gebruikt voor betrouwbaarheid en kwaliteit van de gegevens?
11. In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria betrouwbaar? (Strik)
12. In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria van voldoende kwaliteit? (Strik)

C. Doeltreffendheidsanalyse

1. Welke criteria kunnen het beste worden gebruikt voor de beoordeling van de doeltreffendheid en effecten van de wet? Is aanpassing nodig van de eerder (tijdens de eerste evaluatie) geformuleerde criteria?
2. In hoeverre is de wet noodzakelijk gebleken voor en heeft deze daadwerkelijk geleid tot de bestrijding van onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit? (Strik)

3. Tot welke effecten en neveneffecten (bijvoorbeeld een snellere en betrouwbaarder dienstverlening voor de vreemdeling) leidt de wet? (verplichting)
4. In welke mate en welke opzichten is de wet in de praktijk doeltreffend en op welke punten kan de doeltreffendheid van de wet (nog) worden verbeterd? (verplichting)

D. Rechtsvergelijkend onderzoek

1. Hoe verhoudt de Wet biometrie zich tot de Europese wet- en regelgeving rondom het gebruik van biometrische kenmerken bij identificatie van vreemdelingen?
2. Welke concrete ontwikkelingen zijn er zichtbaar binnen de Europese wet- en regelgeving rondom het gebruik van biometrische kenmerken bij identificatie van vreemdelingen? Bijv. Welke systemen zijn/worden voor welk doel gerealiseerd of aangepast?
3. Wat betekenen deze ontwikkelingen nu en op termijn voor de Nederlandse Wet biometrie?

Bijlage 2: Bestudeerde documenten

Literatuur

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

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

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

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

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

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

Wet- en regelgeving

Wetten

- Penitentiaire beginselenwet
- Vreemdelingenwet 2000
- Wet bescherming persoonsgegevens
- Wet COA
- Wet inburgering
- Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling *(Stb. 2014, nr. 2)*

Regelgeving

- Besluit van 21 januari 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding

van de Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (Stb. 2014, 2) *(Stb. 2014, nr. 44)*

- Protocol Identificatie en Labeling (versie 6.1)
- Protocol Identificatie en Labeling (versie 9.1)
- Regelingen verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005
- Voorschrift Vreemdelingen 2000
- Vreemdelingenbesluit 2000
- Vreemdelingencirculaire 2000 (A)
- Vreemdelingencirculaire 2000 (B1)

Europese regelgeving en overige documenten
Beschikking 2004/512/EG *(PbEU* 2004 L 213*)*

COM (2011) 549

COM (2012) 533

COM (2013) 485

SEC (2007) 742

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

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

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

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

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

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

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

Overig

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

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

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

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

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

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

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

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

ICTU (2018) *Wie denk jij dat ik ben? PID Biometrie in de migratieketen,* werkdocument projectgroep Biometrie in de migratieketen, mei 2018.

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

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

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

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

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2018) *BVV en andere centrale voorzieningen,* factsheet, 25 september 2018.

Bijlage 3: Lijst met gebruikte afkortingen

ANSI	American National Standards Institute
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BVID	Basis Voorziening Identificatie
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
BZ	Buitenlandse Zaken
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COM	Europese Commissie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DRM	Directie Regie Migratieketen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
ECRIS	European Criminal Records Information System
EES	Inreis- en Uitreissysteem
EK	Eerste Kamer
ESP	European Search Portal
ETIAS	Europees Reisinformatie en Autorisatiesysteem
EU	Europese Unie
eu-LISA	European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice
IBIS	Integraal Bewoners Informatie Systeem
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISO	International Organization for Standardization
IS-TV	Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek
J&V	Justitie en Veiligheid
JustID	Justitiële Informatiedienst
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
NFIQ	NIST Fingerprint Image Quality
NIST	National Institute of Standards and Technology
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
RVA	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005
SIS	Schengen Informatiesysteem
SMART	Specifiek, Meetbaar, Ambitieus, Realistisch, Tijdsgebonden
Sr	Wetboek van Strafrecht
TK	Tweede Kamer
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VIB	Voorziening Identiteitsvaststelling van Vreemdelingen in het Buitenland
VIS	Visa Informatiesysteem
VP	Vreemdelingenpolitie
VV 2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wbvk	Wet biometrie in de vreemdelingenketen

Bijlage 4: English Summary

Introduction and research method

The entry, admission, deportation and supervision of foreign nationals in the Netherlands is regulated in the Foreign Nationals Act 2000 (Vw 2000). With the *Act of 11 December 2013 amending the Foreign Nationals Act 2000 in connection with the expansion of the use of biometrics in the immigration process in connection with improving the identification of the foreign nationals* (Act on Biometrics in the Immigration Process (Wbvk) the Foreign Nationals Act 2000 was amended on 1 March 2014.

The Act on Biometrics in the Immigration Process makes it possible to increase the use of biometrics in the immigration process. It is now possible to collect a facial image and ten fingerprints from in principle every foreign national in all legal proceedings involving immigrants. These biometric data can also be stored centrally and consulted in the administration of foreign nationals (the Basic Facility for Immigrants, BVV). This act is the subject of this research.

The research question has two components:

3. To what extent has the Act on Biometrics in the Immigration Process achieved its objectives?
4. How does the act relate to European developments regarding the implementation of information systems in which biometrics are stored?

For the research, documents were studied, interviews were conducted with partners in the process and other stakeholders, data was requested from these parties, and an analysis was carried out based on the data obtained. A sample of files from the Basic Facility for Immigrants (BVV) was also studied.

This research is the continuation of an earlier evaluation of which the results were published in 2017. The follow-up of the recommendations from that research has been included in this research.

Policy reconstruction and legal framework

The policy reconstruction and the legal framework are, in principle, the same as in the earlier research. This is, after all, a reconstruction of (the objectives of) the act, the resources to be used and the considerations that have been taken into account. It is made clear in a target tree that the ultimate objective of the Act on Biometrics in the Immigration Process is to increase the efficiency and effectiveness of the implementation of the immigration policy, and that to this end it is essential that the collection of biometric data and its storage in the BVV increases the reliability of processes for identifying foreign nationals, while at the same time smoothing out irregularities in the identifying processes. The assessment of the policy theory is that not all the estimates and assumptions are well-founded. We do, however, see that the choices for specific resources is in

line with practical reality. Objectives are not SMART formulated or operationalized properly.

Process evaluation

In the context of process evaluation we looked into what changes have taken place among the partners in the immigration process with regard to the use of biometrics within the scope of the Act on Biometrics in the Immigration Process. Some partners have started to use new systems to assist with registering biometric data or verification using these data. The KMar has introduced a new registration column and plans to roll this out further. The diplomatic missions of the Foreign Office can now have data registered directly in the BVV (instead of going through the Immigration and Naturalisation Service, IND). In the short term the IND will start to use equipment from one supplier (instead of two). The Central Agency for the Reception of Asylum Seekers, COA has rolled out the use of biometrics across all locations, so that processes for in-house registration and reporting obligations are faster. Finally, the BVV itself has introduced a new system making it possible to measure the quality of all fingerprints based on international open standards, for instance.

An analysis of the new version of the Protocol Identification and Labeling (PIL) shows that all changes made in the process are also included in the new version of this document.

Assessment of the effectiveness of the Act on Biometrics in the Immigration Process

This research is a second attempt to get an answer to the question regarding the extent to which the objectives of the Act on Biometrics in the Immigration Process have been achieved. It has to be said that even now this question cannot be answered. This is partly due to how the objectives of the act are described. These have not been properly operationalized, making it difficult to establish whether and when these goals would be achieved if at all. A major barrier in evaluating the effects of the act lies in the fact that there was no baseline measurement of the nature and extent of so-called 'identity irregularities' prior to the introduction of the act. In fact, only after the previous evaluation in 2017 was work done on a uniform categorization of which irregularities could occur in the migration process and how these materialize at each of the process partners. There was no insight into this and certainly not any qualitative information available about the problem when the Act on Biometrics in the Immigration Process was introduced.

When assessing the usefulness and effects of the Act on Biometrics in the Immigration Process, the partners in the immigration process often refer to the so-called *dark number* problem: some of the irregularities cannot be measured because, by definition, these occur out of the sight of the partners in the process. In the opinion of the researchers, this problem should become less and less important over time, as structural and coordinated efforts are directed to that part of the irregularities that actually does come into the picture.

The researchers note that neither a good picture of the current state of affairs regarding identity irregularities in the immigration process nor of the extent to which this situation has improved as a result of the entry into force of the Act on Biometrics in the Immigration Process can be formed for this research. The partners in the process were asked to provide as much quantitative data as possible showing they have an idea about what irregularities occur and how frequently. The truth of the matter is that such information was not forthcoming. The researchers suspect that this is mainly a consequence of the fact that management reports are still not being used to get a grip on the problems that the Act on Biometrics in the Immigration Process is intended to combat. If information about this has been collected, then it is not used in aggregate form by the management of the process partners, let alone in an overarching report by the immigration process as a whole.

Steps have, however, been taken towards creating such reports, but these have not yet led to uniform, process-wide registrations. This was formulated as the first recommendation in our previous report from 2017. In any case, it has once again become clear that an effective evaluation of the effects of the Act on Biometrics in the Immigration Process on the basis of analysis of quantitative data is and will remain impossible. This is because a statistical reconstruction of the situation before the entry into force of the Act on Biometrics in the Immigration Process is apparently not possible.

Policymakers will have to be content with qualitative images and observations from within the immigration process.

The second and third recommendations in the previous report concerned the establishment of a quality system for monitoring and focusing on the quality of biometric data. Here too we note that with regard to this steps have been taken. All fingerprints in the BVV are provided with quality scores, making it possible to monitor quality. We note that improvements in the quality of registered fingerprints have been made by putting new systems into use, but we also note that after implementation of the systems the quality does not improve further, but instead appears to decrease slightly. This raises the question of the extent to which people have a grip on the quality of processes in this area.

When the quality system is developed further, it is advisable not to designate the users of the biometrics (the process partners) as the party that assesses the quality. For this, benchmarks must be set by technical experts, after which technical guidelines must be drawn up to ensure that focus on the quality of collecting processes can also be enforced at the partners in the process. At administrative level, this requires an investment in sound quality management with clear roles and powers.

Part II: Developments in European law

The European Commission is currently focusing heavily on better management of the external borders of the Schengen area, partly in response to the so-called ‘migration

crisis' in 2015. As a result, new legislation has been initiated that should lead to an Entry/Exit system (EES) and an authorization system (ETIAS). In addition, changes have been proposed to already existing European regulations, whereby changes will be implemented in the Visa Information System (VIS), the Schengen Information System (SIS) and in Eurodac. These changes also have consequences for the scope of the Act on Biometrics in the Immigration Process.

The introduction of ETIAS will not affect the Act on Biometrics in the Immigration Process since this system does not work with biometric data. This does not apply to the introduction of the EES (registration system for *all* third-country nationals coming to the Schengen area for short stays). This system is relevant for border control but also for surveillance and return. Under the Regulation, four fingerprints are collected and a facial image is made for a personal file unless the data have already been entered into the VIS or the person has already entered the area. This means that biometric data can only be partially collected from these persons on the basis of Article 106a of the Foreign Nationals Act, since four fingerprints are collected under the EES and ten fingerprints can be collected under Article 106a of the Foreign Nationals Act. In addition, the question arises as to whether the regulation contains an implicit authority to make an on-site facial image before or during verification.

In addition, changes are proposed to the Visa Information System (VIS). This system registers all third-country nationals who are subject to the visa requirement who come to the Schengen area for a short stay. It has been proposed that the age at which fingerprints can be collected should be lowered to six years. A digital photograph is also taken. The consequences these changes have for the Act on Biometrics in the Immigration Process are unclear. Article 106a of the Foreign Nationals Act only refers to the collection of fingerprints and the making of a facial image without specifying age or how the facial images are made. More interestingly, when the changes are introduced, visas for long stay, in the case of the Netherlands the authorization for temporary stay, are also entered in the VIS. The residence permit is also entered. Article 22bis paragraph 1 of the VIS amendment proposal refers to the introduction of longer-term visas and residence permits. It seems that residence permits without an authorization for temporary stay should also be entered. This has no consequences for the scope of the Act on Biometrics in the Immigration Process since these data are provided from the national registers.

Amendments to the SIS II have also been proposed. First of all, it must be stated that SIS II only contains the authority to issue an alert and not the authority to collect biometric data. The proposed changes relate to the inclusion of a return decision and an entry ban in SIS II. In the latter case, this prohibition can only be included if the person is not present in the Schengen area. It is striking that SIS II includes the possibility of including a palmprint, while this authorization is not included in Article 106a of the Foreign Nationals Act 2000. It would therefore seem that these biometric data cannot be entered in SIS II, since there is no national power to collect them here. The SIS II does not provide authority to collect the data but to the enter the data in the system.

Finally, the proposed amendments to Eurodac are relevant. While currently Eurodac refers to the registration of persons requesting international protection, this will be extended to include persons who have irregularly crossed the external border into the Schengen area. A facial image and ten fingerprints will be collected from this group of people. This means that in those cases, Article 106a no longer applies. These data are also entered in Eurodac.

We would also like to point out the following: the conclusions described above regard the collection of biometric data. But Article 106a of the Foreign Nationals Act also provides an authorization to process these data. The data are processed in the BVV. The question is what role the BVV will play when data are stored at European level due to changing European legislation. The answer to this is closely related to the extent to which national files can also be created and the extent of the authorization to enter biometric data into these files. Part of the answer seems to lie in the answer to the question of who is authorized to collect biometric data. When it comes to issuing national visas and residence permits, while it can be argued that although these data should be entered into European systems, the source of these data is a national file, since this is about the exercise of national powers. Another question facing us is how to deal with the additional effect of the Act on Biometrics in the Immigration Process. If additional data may only be entered in the BVV, and this does seem to be the case since national files are not allowed to be created, then the question is how functional is the BVV in this type of situation. To get a complete picture, the data in the BVV should be combined with the data in the relevant European system. But how interoperable are these systems? In addition, the European regulations lay down precisely which officials have access to the European systems. The question is whether this corresponds to the access conditions applied by the BVV.

The motion submitted by Strik et al and the sunset clause

When the act was debated the Upper House of the Netherlands Parliament adopted the motion submitted by Strik et al[71] requesting that at the very least, the following should be researched:

1. the extent to which the legislative amendment was in fact needed for and actually resulted in the prevention of identity fraud;
2. the extent to which the legislative amendment has resulted in the use of biometric data in other criminal proceedings;
3. the extent to which the data in the central databank are indeed reliable and of sufficiently high quality.

The researchers conclude that during the interviews it was generally stated that the biometrics used in the scope of the Act on Biometrics in the Immigration Process have helped to prevent identity fraud, but that it is not possible to substantiate this statement with statistics. Due to the absence of a clear picture of the situation before the Act on

—

[71] *EK* 2013/14, 33,192, G.

Biometrics in the Immigration Process came into force (baseline measurement), it is impossible to measure the effect of the act on the prevention of identity fraud.

Regarding point 2, the researchers have to conclude that an accurate picture has not been obtained of the use of biometric data in other criminal proceedings, but that, based on the previous evaluation and the statement that the situation has not changed drastically, this use is very limited. With regard to the third question in the motion, it can be concluded that the data in the BVV are reliable, but that 'sufficient quality' has not been established. Steps have, however, been taken since the previous study to improve quality.

The Act on Biometrics in the Immigration Process has a sunset clause: the legal provisions introduced by the Act on Biometrics in the Immigration Process will be automatically repealed after seven years. Policymakers are now faced with the crucial question of whether the act should be continued. Although a clear, quantitative picture of the problems to be tackled and the extent to which the Act on Biometrics in the Immigration Process offers support in this regard cannot be obtained, it must also be established that parties in the immigration process unanimously endorse the importance of the Act on Biometrics in the Immigration Process. The use of the BVV and the (biometric) data registered in it is an integral part of all processes. Furthermore, links have been forged with various European developments and use is being made of European systems.

The researchers note that if continuation of the act is opted for, the recommendations in the first evaluation remain in full force and should even be set as a precondition. The partners in the process must set up uniformly categorized registrations of irregularities as quickly as possible and must report on this periodically. And intensive efforts must be made with regard to integrated quality management in the process. We recommend that instead of user experiences, the desired quality levels are determined based on dactyloscopic expertise.

The analysis of European developments still does not yet provide a definitive answer regarding the necessity of the Act on Biometrics in the Immigration Process. A number of questions remain to be answered before the impact of these developments becomes clear. These questions cannot yet be answered.