

pro facto



Utrecht
University

Derde evaluatie Wet biometrie in de vreemdelingenketen
Door de vingers bekeken

Groningen, 15 juli 2024

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

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

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

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

Begeleidingscommissie:

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

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

© 2024 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Lijst van afkortingen	5
Samenvatting	7
Aanleiding en onderzoeksdoel	7
Onderzoeksaanpak	8
Deelonderzoek I: Verhouding Wbvk tot andere relevante (Europese) wetgeving	9
Deelonderzoek II: Bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000	10
Deelonderzoek III: Eindanalyse	14
1 Inleiding	16
1.1 Achtergrond	16
1.2 Gebruikte terminologie	17
1.3 Aanloop naar deze evaluatie	17
1.3.1 Eerste evaluatie van de Wbvk	18
1.3.2 Tweede evaluatie van de Wbvk	18
1.3.3 Verlenging van de Wbvk	20
1.4 Doel en onderzoeksvragen	21
1.5 Onderzoeksaanpak	21
1.5.1 Deelonderzoek I: Verhouding tussen de Wbvk en relevante andere (Europese) wet- en regelgeving	21
1.5.2 Deelonderzoek II: Bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000	22
1.5.3 Deelonderzoek III: Eindanalyse	25
1.6 Leeswijzer	25
2 Beleidsreconstructie	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Hoofdpijnen van de beleidstheorie	26
2.3 Beoordeling beleidstheorie	28
2.4 Tussenconclusie	30
3 De verhouding tussen de Wbvk en EU-regelgeving	32
3.1 Inleiding	32
3.2 De Wet biometrie in de vreemdelingenketen	34
3.2.1 De invoering van de Wbvk	34
3.2.2 De Wbvk en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer: Arrest C-70/18	36
3.2.3 De introductie van ‘slimmere’ informatiesystemen op EU-niveau	37

3.3	De EU-verordeningen die betrekking hebben op biometrie als bedoeld in artikel 106a Vw 2000 en de daaraan gekoppelde informatiesystemen	38
3.3.1	Eurodac	38
3.3.2	Visuminformatie Systeem (VIS)	39
3.3.3	Schengeninformatiesysteem	40
3.3.4	EES	42
3.3.5	ETIAS	43
3.3.6	Interoperabiliteit van de systemen	43
3.3.7	Nationale bestanden gekoppeld aan Europese systemen	44
3.4	Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid	45
3.5	De reikwijdte van de Wbvk	46
3.5.1	EU-verordeningen uitputtend bedoeld?	46
3.5.2	Basis Voorziening Vreemdelingen	47
3.5.3	De verhouding tussen de Wbvk en de EU-verordeningen	48
3.6	Tussenconclusie	49
4	Kwalitatieve bevindingen	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Gebruik van biometrie door ketenpartners	52
4.2.1	Protocol Identificatie en Labeling 9.1 en 13.0	52
4.2.2	Het gebruik van biometrie door ketenpartners	54
4.2.3	Naleving van wet- en regelgeving	57
4.2.4	Registratie-analyse	59
4.3	Nut en noodzaak van het gebruik van biometrie en de Wbvk volgens ketenpartners	59
4.4	Tussenconclusie	61
5	Kwaliteit van biometrische bevindingen	62
5.1	Inleiding	62
5.2	Kwaliteitsscores	63
5.3	Slagingspercentages	65
5.4	Kwaliteit van gezichtsoptnames	67
5.5	Nieuwe biometrievoorziening	68
5.6	Inzet op kwaliteitsmanagement	68
5.7	Tussenconclusie	69
6	Kwantitatieve analyse	70
6.1	Inleiding	70
6.2	Gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen	71
6.3	Resultaten van gebruik biometrie	74
6.4	Registratie onregelmatigheden door ketenpartners	76
6.5	Overige aangeleverde gegevens	78
6.6	Tussenconclusie	79

7	Conclusie	80
7.1	Inleiding	80
7.2	Deelonderzoek I: Verhouding Wbvk tot andere relevante (Europese) wetgeving	80
7.3	Deelonderzoek II: Bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000	82
7.4	Deelonderzoek III: Eindanalyse	87
Bijlage 1:	Bronvermelding	90
Bijlage 2:	Vragenlijst verdiepende interviews	92
Bijlage 3:	Schema's verhouding Wbvk en EU-verordeningen	93
Bijlage 4:	Tabellen bij figuren	99

Lijst van afkortingen

ACVZ	Adviescollege voor Vreemdelingenzaken (nu Adviesraad Migratie)
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BVID	Basis Voorziening Identiteitsvaststelling
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
BZ	Buitenlandse zaken
CIR	Common Identity Repository
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DRM	Directie Regie Migratieketen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
EER	Europese Economische Ruimte
EES	Entry Exit systeem
ESP	European Search Portal
EU	Europese Unie
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System
GBV	Gemeenschappelijke Biometrie Voorziening
HIK	Handavingsinformatieknooppunt (van de IND)
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JenV	Justitie en Veiligheid
KIV	Ketenplatform Identiteit Vreemdelingenketen
KMar	Koninklijke Marechaussee
MID	Multiple Identity Detector
NFIQ	NIST Fingerprint Image Quality
NUI	Nationale Uniforme Interface
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
mvv	Machtiging voorlopig verblijf
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
SBMS	Shared Biometric Matching Service
SIS	Schengeninformatiesysteem
VBS	Vreemdelingen Basissysteem
VIB	Voorziening Identiteitsvaststelling Vreemdelingen in het Buitenland

VIS	Visum informatiesysteem
Wbvk	Wet biometrie in de vreemdelingenketen
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VV 2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksdoel

De toegang, toelating en uitzetting van vreemdelingen en het vreemdelingtoezicht is in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Deze Vw 2000 is met de Wet biometrie in de vreemdelingenketen¹ (Wbvk) per 1 maart 2014 gewijzigd. De wetgever achtte deze wetswijziging noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te verbeteren, waardoor fraude effectiever bestreden zou kunnen worden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Onderzoeksaanpak

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

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

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

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

Beschrijving van de Wbvk

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

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

Relevante Europese ontwikkelingen

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

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

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

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

Betekenis ontwikkelingen voor de Wbvk

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

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

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

Productie, opbouw en beheer

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

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

Gebruik en benutting

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

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

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

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

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

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

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

Betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens

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

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

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

Onregelmatigheden

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

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

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

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

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

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

Ketenpartners

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

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

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

Deelonderzoek III: Eindanalyse

Bijdrage aan Europese Systemen

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

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

Bijdrage aan uitvoering van de Vw 2000

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De toegang, toelating en uitzetting van vreemdelingen en het vreemdelingtoezicht is in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Deze Vw 2000 is met de Wet biometrie in de vreemdelingenketen⁴ (Wbvk) per 1 maart 2014 gewijzigd. De wetgever achtte deze wetswijziging noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te verbeteren, waardoor fraude effectiever bestreden zou kunnen worden.

De Wbvk voorziet op drie manieren in een uitbreiding van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen⁵. Ten eerste vormt de Wbvk de grondslag om biometrische gegevens (een gezichtsopname en tien vingerafdrukken) van vreemdelingen af te nemen en te verwerken met het oog op de uitvoering van de Vw 2000. In de tweede plaats is sprake van centrale opslag van deze gegevens (de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV)), die voorheen enkel op het identiteitsdocument zelf of in decentrale systemen werden opgeslagen. Deze gegevens kunnen in het kader van de verschillende ketenprocessen geraadpleegd worden door verschillende ketenpartners – op grotere schaal en in meer omstandigheden dan voorheen. De derde en laatste wijziging was de koppeling van de biometrische gegevens van alle hierboven bedoelde vreemdelingen aan één vreemdelingsnummer, waaronder de vreemdeling administratief bekend staat.

Met de Wbvk is aangesloten op verschillende ontwikkelingen in de Europese Unie (hierna: EU) op het gebied van registratie en identificatie aan de hand van biometrische gegevens, waaronder registratie en identificatie op grond van Eurodac, VIS en SIS II. Inmiddels zijn meerdere Europese verordeningen aangenomen, die onder andere zien op de registratie en identificatie van vreemdelingen aan de hand van biometrische gegevens. Alle verordeningen zijn in werking getreden, maar de achterliggende systemen zijn nog niet operationeel. De verwachting is

⁴ Voluit is dit de 'Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling', (Stb. 2014, 2).

⁵ De termen 'vreemdelingenketen' en 'migratieketen' worden beiden gebruikt en zijn inwisselbaar. In deze rapportage gebruiken we voor de consistentie waar mogelijk de term 'vreemdelingenketen'.

dat het Entry Exit systeem (EES) begin 2025 operationeel zal worden, en het European Travel Information and Authorisation System (hierna: ETIAS) medio 2025.⁶

1.2 Gebruikte terminologie

In dit rapport wordt verwezen naar wetgeving en systemen van de Europese Unie en de ontwikkelingen die zich op dit gebied voordoen. Omwille van de leesbaarheid en in lijn met het gebruik in parlementaire documentatie en beleidstukken gebruiken we het bijvoeglijk naamwoord ‘Europese’ als we naar deze wetgeving, systemen en ontwikkelingen verwijzen.

Een andere veelgebruikte term is ‘vreemdeling’. Artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) definieert vreemdeling als ‘ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld’. Burgers van andere lidstaten van de Europese Unie vallen weliswaar onder deze definitie, maar de Wbvk is niet op hen van toepassing.⁷ Strikt genomen zou het juist zijn om in verband met de Wbvk te spreken van ‘derdelanders’, oftewel personen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de Europese Unie. In parlementaire documentatie en beleidstukken met betrekking tot de Wbvk wordt echter gesproken van ‘vreemdeling’ en ‘vreemdelingen’. In dit rapport sluiten we hierbij aan.

1.3 Aanloop naar deze evaluatie

De Wbvk bevat in artikel II een evaluatiebepaling. De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) diende 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 en een standpunt te formuleren 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 kon plaatsvinden.⁸ De wet kende daarnaast een horizonbepaling: de door de Wbvk ingevoerde wetsbepalingen zouden na zeven jaar van rechtswege worden ingetrokken.⁹

Bij de behandeling van de wet heeft de Eerste Kamer de motie-Strik c.s. aangenomen.¹⁰ Deze motie verzocht in ieder geval te onderzoeken:

1. in hoeverre de wetwijziging noodzakelijk is gebleken voor en daadwerkelijk heeft geleid tot de bestrijding van identiteitsfraude;
2. in hoeverre de wetwijziging 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 en 2018-2019 is de Wbvk geëvalueerd. We bespreken hieronder de conclusies en aanbevelingen van die evaluaties.

⁶ Persbericht Directorate-General Migration and Home Affairs, *ETIAS timeline explained*, 24 november 2023, travel-europe.europa.eu/etias-timeline-explained (laatst geraadpleegd op 27 mei 2024).

⁷ Zie artikel 106a, vierde lid, Vw 2000.

⁸ Handelingen I 2013/2014, nr. 11, item 3, p. 25.

⁹ Artikel 115 Vw 2000.

¹⁰ *Kamerstukken I 2013/14*, 33 192, G.

1.3.1 Eerste evaluatie van de Wbvk

De eerste evaluatie vond plaats in 2016-2017 en richtte zich op de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Daarbij werd specifieke aandacht geschonken aan de bijdrage aan de bestrijding van identiteitsfraude, het gebruik van de biometrische gegevens voor strafrechtelijke doeleinden en de kwaliteit van de geregistreerde biometrie.¹¹ Een belangrijke conclusie was dat het niet mogelijk was de doeltreffendheid van de wet vast te stellen, met name omdat de ketenpartners geen registraties bijhielden van de aard en de omvang van onregelmatigheden. De evaluatie uit 2016-2017 heeft de werkwijze van de vreemdelingenketen in kaart gebracht. Daarbij is 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 door de wetgever gebruikt als eerste meting, waarbij wordt aangetekend dat niet op alle onderzoeksthema's volledige gegevens verkregen zijn. Een nulmeting, waarbij de situatie vóór inwerkingtreding van de Wbvk goed in kaart is gebracht, was niet beschikbaar. Dit heeft tot gevolg gehad dat een vergelijking van de situatie voor en na inwerkingtreding niet te maken is. Ook in deze derde evaluatie werkt dit door in de beperkingen van kwantitatief onderzoek naar de effecten van de Wbvk.

Het onderzoeksrapport gaf een drietal aanbevelingen voor een toekomstige evaluatie:

1. Registreer onregelmatigheden/fraudegevallen op uniforme wijze.
2. Bezie of een verdere verbetering van de kwaliteit van vingerafdrukken nodig is en welke verbeteropties hier 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 deze registraties centraal moeten worden samengepakt en gemonitord;
 - c. Een centrale monitor wordt opgezet voor de kwaliteit van vingerafdrukken in de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV), waarbij met steekproeven een beeld wordt gevormd van de kwaliteit van vingerafdrukken afkomstig van verschillende ketenpartners (en eventueel locaties en systemen);
 - d. (Eventueel) een monitor wordt opgezet van de personele inzet per deelproces in de keten en van de doorlooptijden van verschillende groepen vreemdelingen.

1.3.2 Tweede evaluatie van de Wbvk¹²

De tweede evaluatie, uitgevoerd in 2018-2019, had ook als doel om de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk in kaart te brengen conform de evaluatieverplichting, waarbij tevens werd ingegaan op de aandachtspunten van de motie-Strik c.s. Daarnaast werd in dit tweede onderzoek ingegaan op de Europese ontwikkelingen op het vlak van het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen.

¹¹ H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017 (te vinden via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2266>).

¹² H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019 (te vinden via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2446>).

Tijdens deze tweede evaluatie is door middel van interviews met ketenpartners en andere betrokken partijen een duidelijk, unaniem beeld verkregen van de inschatting van het belang van de Wbvk in de vreemdelingenketen. Alle gesprekspartners hebben het belang van de inzet van biometrie over de volle breedte van de vreemdelingenketen onderschreven. Zowel op proces- als op systeemniveau is geconstateerd dat de Wbvk is verweven met Europese ontwikkelingen en processen; vreemdelingen kunnen zowel Europese als nationale procedures doorlopen, waarbij gegevens op basis van Europese en nationale grondslagen geregistreerd en uitgewisseld kunnen worden. Ook de systemen die deze processen ondersteunen, zijn daardoor verweven. Dat maakt het isoleren van de effecten van de grondslagen die de Wbvk biedt complex.

Tegelijkertijd bleek dat de hoofdvraag naar de doeltreffendheid van de Wbvk niet goed kwantitatief kon worden beantwoord. Aan deze constatering lagen vier oorzaken ten grondslag:

1. De doelstellingen van de wet zijn niet goed geoperationaliseerd, waardoor het moeilijk is vast te stellen onder welke omstandigheden ze gehaald zouden zijn. Hoofd- en tussendoelen zijn geschreven in termen als het 'vergroten van doelmatigheid van de uitvoering' of het 'verhogen van de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en registratie'. Er is nooit vastgesteld hoe 'doelmatigheid' en 'betrouwbaarheid' gemeten kunnen worden en welke verhoging of vergroting gehaald moest worden.
2. Er is sprake van een 'dark number'-problematiek. Dit houdt in dat de effectiviteit van de wet deels per definitie niet te meten is, daar waar het gaat om het preventieve effect van de maatregelen. Het is vrijwel zeker dat een verbeterde controle op identiteit in de vreemdelingenketen pogingen tot frauderen met identiteitsgegevens zal bestrijden en deels voorkomen, maar het is nooit vast te stellen hoe vaak dit gebeurt. Dat wil niet zeggen dat dit effect niet relevant is. Integendeel: juist dat preventieve effect kan als een van de belangrijkste effecten van de wet worden gezien.
3. Er is geen nulmeting gedaan van het aantal onregelmatigheden ten aanzien van identiteit dat in de keten geconstateerd is. Er kan daardoor geen vergelijking worden uitgevoerd tussen de situatie voor en na inwerkingtreding van de wet, en er kan dus ook geen kwantitatief effect worden gemeten.
4. Er zijn geen kwantitatieve, uniforme data beschikbaar over het aantal onregelmatigheden ten aanzien van identiteit dat in de volledige keten is geconstateerd. Decentraal is wel cijfermateriaal naar boven gekomen, maar in welke mate dit een volledig beeld gaf van de actuele situatie ten tijde van de evaluatie, was niet vast te stellen.

Voor de eerste drie punten was duidelijk dat dit voldongen feiten zijn, en dat deze blijvend van invloed zullen zijn op de mogelijkheden om de doeltreffendheid van de Wbvk vast te stellen. Dat blijft ook voor deze derde evaluatie het geval.

De aanbevelingen van deze tweede evaluatie kwamen grotendeels neer op herhaling en aanscherping van de aanbevelingen in de eerste evaluatie:

1. Er moet zo snel mogelijk een uniforme, ketenbrede registratie van onregelmatigheden opgezet worden, waarover periodiek gerapporteerd dient te worden.
2. Er moet intensief ingezet worden op integraal kwaliteitsmanagement ten aanzien van vingerafdrukken die in de keten worden geregistreerd, waarbij normen over kwaliteit worden vastgesteld op basis van dactyloscopische¹³ expertise.

¹³ Dactyloscopie is de techniek voor het zichtbaar maken, classificeren en identificeren van vingerafdrukken.

Op basis van de analyse van Europese ontwikkelingen is geconcludeerd dat voorlopig nog geen uitsluitsel kon worden gegeven over de noodzaak van de Wbvk. Er stonden ten tijde van deze tweede evaluatie nog enkele vragen open die beantwoord moesten worden voordat de invloed van deze ontwikkelingen duidelijk zou worden. In hoofdstuk 3 wordt de actuele stand van zaken op dit gebied besproken.

1.3.3 Verlenging van de Wbvk

De Wbvk zou oorspronkelijk op 1 maart 2021 komen te vervallen. Op basis van de conclusies van de tweede evaluatie heeft de staatssecretaris echter gemeend dat er voldoende gronden waren om de horizonbepaling te schrappen, zodat de Wbvk definitief van kracht zou blijven.¹⁴ Hiervoor is een consultatie doorlopen, die een reactie van een aantal partijen heeft opgeleverd.¹⁵ We vatten ze hier kernachtig samen:

- Het Adviescollege voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ)¹⁶ was van oordeel dat het ontbreken van een kwantitatief beeld van de bestreden onregelmatigheden onvoldoende grond bood voor het definitief van kracht maken van de Wbvk. Ook wees hij op onduidelijkheden over de ruimte die Europese verordeningen zouden laten voor de noodzaak van de Wbvk. Hij adviseerde om de horizonbepaling aan te passen en de tijdelijke bevoegdheid te verlengen met vijf jaar. In die vijf jaar zou het kwantitatieve beeld duidelijk moeten worden.
- De Nationale Politie (NP) steunde het voorstel van de staatssecretaris. Men benadrukte hierbij het belang van registratie voor alle groepen vreemdelingen in het kader van de nationale veiligheid, maar ook in bredere zin voor de ondersteuning van processen van identificatie van vreemdelingen.
- De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) was tegen de verlenging van de Wbvk. Zij achtte de inbreuk op de privacy van vreemdelingen die het gevolg was van de Wbvk niet langer gerechtvaardigd, gezien het feit dat nut en noodzaak niet op tijd onderbouwd konden worden. Daarbij sprak de NOvA van kwalitatieve ‘indrukken’, die daarmee niet sterk genoeg zouden zijn om een verlenging te rechtvaardigen, laat staan de wet definitief van kracht te maken.

Net na de consultatie adviseerde de Afdeling advisering van de Raad van State, in lijn met het ACVZ, dat een verlenging van de Wbvk gepast is. Dit onder voorwaarde dat een derde evaluatie op empirische wijze uitsluitsel geeft over de effectiviteit, het nut en de noodzaak van de nationale bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken, mede gelet op (mogelijk) nieuwe verplichtingen op dit terrein die voortvloeien uit de Europese wet- en regelgeving.

Deze adviezen zijn door de regering ter harte genomen. Conform het advies van het ACVZ (de huidige Adviesraad Migratie) wordt de Wbvk niet definitief van kracht, maar is deze in 2021 verlengd met vijf jaar.¹⁷ In artikel II is vastgelegd dat een nieuwe, derde evaluatie een verslag moet opleveren over de noodzakelijkheid, de doeltreffendheid en de effecten van de Wbvk. In de memorie van toelichting bij deze wet is specifiek aangegeven: ‘Ten behoeve van een integrale beoordeling van effectiviteit, nut en noodzaak moeten deze bevindingen van de keutenpartijen kunnen worden aangevuld met kwantitatieve gegevens verkregen uit de in te voeren registratie.’¹⁸

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 604, nr. 3.

¹⁵ Idem

¹⁶ De ACVZ heet tegenwoordig de Adviesraad Migratie.

¹⁷ Stb. 2021, nr. 80.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 604, nr. 3, p. 4.

1.4 Doel en onderzoeksvragen

De regering heeft toegezegd dat op basis van de uitkomsten van een nieuwe, derde evaluatie, die zowel op kwalitatieve als kwantitatieve gegevens gebaseerd zou moeten zijn, een afweging gemaakt moet worden over effectiviteit, nut en noodzaak van definitieve voortzetting in 2026 van de nationale bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken. Daarbij is tevens gevraagd om een geactualiseerde analyse van de verhouding tussen de Wbvk en Europese wet- en regelgeving.

Dit onderzoek heeft dus als doel twee onderzoeksvragen te beantwoorden:

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

1.5 Onderzoeksaanpak

We onderscheiden drie deelonderzoeken.

1.5.1 Deelonderzoek I: Verhouding tussen de Wbvk en relevante andere (Europese) wet- en regelgeving

In het eerste deelonderzoek zijn de nieuwste ontwikkelingen met betrekking tot de Europese regelgeving beschreven en geanalyseerd. Het gaat dan met name om de ontwikkelingen op het gebied van de achterliggende systemen. Alle Europese verordeningen zijn in werking getreden, maar kunnen pas worden uitgevoerd als de achterliggende systemen operationeel zijn geworden. Daarnaast is jurisprudentie geanalyseerd die relevant is voor de werking van de Wbvk. Het gaat dan zowel om jurisprudentie op Europees als op nationaal niveau.

Naast de ontwikkelingen op Europees niveau is ook een beschrijving gegeven van alle (wetgevende) maatregelen die Nederland heeft genomen om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese verordeningen. Hoewel niet gesproken kan worden van het implementeren van Europese wetgeving – het gaat immers om Europese verordeningen – volgt uit de verordeningen dat voor een correcte uitvoering daarvan aanvullende maatregelen op het niveau van de lidstaten noodzakelijk zijn.

Voor dit deelonderzoek zijn de volgende deelvragen aangehouden:

1. Hoe verhoudt de Wbvk zich tot de Europese wet- en regelgeving rondom het gebruik van biometrische kenmerken bij identificatie van vreemdelingen?
2. Welke concrete ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de tweede evaluatie van de Wbvk?
3. Hoe verhoudt de Wbvk zich tot het wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid?
4. Wat betekenen deze ontwikkelingen nu en op termijn voor de Wbvk?
5. Welke eisen worden vanuit het juridisch kader gesteld ten aanzien van verwerking van biometrische gegevens van vreemdelingen?

Het deelonderzoek heeft plaatsgevonden door middel van documentanalyse. De bevindingen staan in hoofdstuk 3 van dit rapport.

1.5.2 Deelonderzoek II: Bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000

In de voorgaande twee evaluaties is steeds als uitgangspunt genomen dat voor de effectiviteit van de Wbvk gekeken moest worden naar het effect van de inzet van de middelen uit deze wet op de bestrijding van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen. Bij beide evaluaties is de conclusie getrokken dat dit effect niet meetbaar is, omdat er nooit een nulmeting heeft plaatsgevonden en er sprake is van een 'dark number' dat niet meetbaar maar wel relevant is. De situatie na inwerkingtreding van de wet is dus niet te vergelijken met de situatie ervoor, en dit zal nooit kunnen.

Bij deze derde evaluatie is er daarom voor gekozen om voor het onderzoek naar de effectiviteit van de Wbvk te kijken naar de bijdrage die de wet levert aan de identiteitsvaststelling van de vreemdeling. Er is daarvoor onderzocht hoe gegevens die op basis van de Wbvk worden geregistreerd bijdragen aan de uitvoering van processen in de vreemdelingenketen, en daarmee aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000.

Het tweede deelonderzoek is opgedeeld in vijf onderzoeksthema's, waarbinnen enkele deelvragen zijn behandeld (tussen haakjes de hoofdstukken/paragrafen waarin deze vragen worden behandeld):

II.1 Productie, opbouw en beheer van het gegevensbestand

6. Voor hoeveel vreemdelingen zijn (volgens de meest recent beschikbare registraties) tien vingerafdrukken en een gezichtsofopname centraal vastgelegd in de BVV? (Paragrafen 6.2 en 6.3)
7. Hoe verhoudt dit zich tot registraties voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet en tot de metingen tijdens de eerdere evaluaties? (Paragrafen 6.2 en 6.3)
8. Hoe lang worden gegevens bewaard en welke waarborgen zijn er dat de gegevens volgens de gemaakte afspraken weer verwijderd worden uit het bestand? (Paragraaf 4.2.3)

II.2 Gebruik/benutting

9. Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de biometrische gegevens in de BVV door de verschillende ketenpartners geraadpleegd of gebruikt? Hoe vaak zijn gegevens opgevraagd in het kader van artikel 107 Vw 2000? (Paragrafen 4.2, 5.2, 6.2 en 6.3)
10. Hoe vaak werd na 1 maart 2014 de identiteit van de vreemdeling vastgesteld of geverifieerd aan de hand van de gezichtsofopname en/of tien vingerafdrukken? Wat was het resultaat daarvan? Zijn hierin ontwikkelingen over de jaren (of in elk geval voor en na de verlenging van de Wbvk) te zien? Waardoor kunnen die worden verklaard? (Paragrafen 5.2, 6.2 en 6.3)
11. Zijn er aanwijzingen dat het gebruik/de benutting van de biometrische gegevens niet zou voldoen aan de wet- en regelgeving? Zo ja, welke aanwijzingen? Hoe wordt geborgd dat deze processen in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving? (Paragraaf 4.2)

II.3 Betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens

12. Wat is de huidige situatie ten aanzien van de betrouwbaarheid en kwaliteit van biometrische gegevens? Welke criteria worden hiervoor gebruikt? In hoeverre blijken de gegevens betrouwbaar en van voldoende kwaliteit? (Paragrafen 5.1-5.3)
13. In hoeverre is de aanbeveling uit de eerdere evaluaties over integraal kwaliteitsmanagement in de keten opgevolgd? (Paragraaf 5.5)

II.4 Onregelmatigheden

14. Hoe worden (indien nodig per ketenpartner) onregelmatigheden gecategoriseerd en geregistreerd? Op welke manier(en) worden vermoedens en signalen van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit door de ketenpartners eventueel geregistreerd? (Paragrafen 6.4-6.5)
15. In hoeverre zijn daarmee de aanbevelingen uit de eerdere evaluaties en voornemens uit de memorie van toelichting opgevolgd? (Paragraaf 6.4)
 - a. Zijn uniforme definities van onregelmatigheden binnen de vreemdelingenketen afgesproken?
 - b. Is uniforme rubricering van opzettelijke en niet-opzettelijke onregelmatigheden in de vreemdelingenketen doorgevoerd?
16. In hoeveel gevallen (per duizend afnames) konden onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit worden voorkomen, vastgesteld en/of 'gerepareerd'? Zijn hierin ontwikkelingen over de jaren (of in elk geval voor en na de verlenging van de Wbvk) te zien? Waardoor kunnen die worden verklaard? (Paragrafen 6.4-6.5)
17. Welke inzichten bieden rapportages van de gegevens? In hoeverre is hierin een vergelijking te maken met gegevens die voor de verlenging van de Wbvk zijn verzameld in het kader van de eerste twee evaluaties? (Paragraaf 6.5)

II.5 Ketenpartners

18. Hoe beoordelen ketenpartners de mogelijkheden die de Wbvk biedt om de identiteit van vreemdelingen vast te stellen? (Hoofdstuk 4)
 - a. In hoeverre is de wet noodzakelijk gebleken en heeft deze daadwerkelijk geleid tot de bestrijding van onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit?
 - b. Tot welke effecten en neveneffecten (bijvoorbeeld een snellere en betrouwbaarder dienstverlening voor de vreemdeling) leidt de wet?
 - c. Welke verbeterpunten zien ketenpartners in de praktijk?

Bij de eerste vier onderzoeksthema's is ingegaan op het voornaamste doel van de evaluatie gezien vanuit de opdrachtgever, te weten het komen tot een empirische, kwantitatieve onderbouwing van nut en noodzaak van de Wbvk. Het vijfde onderzoeksthema is gebruikt om ook het kwalitatieve beeld te actualiseren. Dit beeld is nodig om de wetgever in staat te stellen tot een integrale afweging te komen over het voortbestaan van de Wbvk.

Voor deelonderzoek II zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

Oriëntatie

Met een oriëntatie hebben we volledig zicht willen krijgen op het werkveld, de context en aandachtspunten bij het onderzoek. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), specifiek van de Directie Migratiebeleid en de Directie Regie Migratieketen (hierna: DRM). Daarnaast is een verkennende documentstudie uitgevoerd, waarin onder meer zijn meegenomen:

- Kamerstukken in het dossier Wbvk sinds de vorige evaluatie, waaronder de rapportage inzake onregelmatigheden van december 2022;
- De Wbvk en de bijbehorende memorie van toelichting;
- Rapportages over onregelmatigheden;
- Het Protocol Identificatie en Labeling (PIL).

Gegevensverzameling registraties en gebruik

Na het verkennend vooronderzoek, dat met name was gericht op de beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens, zijn ketenpartners en andere partijen benaderd om gegevens te verzamelen en te verstrekken. Bij deze uitvraag is een tweesporenbenadering gekozen. Ten eerste is gericht gevraagd naar gegevens waarvan bekend was dat deze beschikbaar waren. Dit betreft voornamelijk gegevens die ook tijdens eerdere evaluaties zijn gebruikt, of waarvan op basis van de Rapportage onregelmatigheden Wbvk¹⁹ het bestaan vaststond.

Daarnaast is aan alle ketenpartners gevraagd naar eventueel decentraal geregistreerde gegevens die een beeld geven van de geconstateerde of vermoede onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Daarnaast is gevraagd zelf na te gaan of er kwantitatieve gegevens voorhanden zijn die effectiviteit, nut en noodzaak van de Wbvk kunnen onderbouwen.

Kwantitatieve analyse

We hebben moeten vaststellen dat het hierboven genoemde tweede spoor geen nieuwe gegevens heeft opgeleverd. De kwantitatieve analyse is dus uitgevoerd op basis van gegevens die ook bij eerdere evaluaties zijn gebruikt, aangevuld met de cijfers die in beide rapportages Onregelmatigheden Wbvk zijn verzonden aan de Tweede Kamer. Voor de analyses is gekeken in hoeverre de actualisering van de cijfers een beeld geeft van eventuele ontwikkelingen in de registratie en het gebruik van biometrische gegevens.

Gegevensverzameling en analyse kwaliteit biometrische gegevens

We hebben cijfers over de kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken opgevraagd, die ook bij de tweede evaluatie zijn aangeleverd. Dit keer zijn de gegevens over 2019-2023 aangeleverd, in aanvulling op gegevens over de periode van 2006-2018 die bij de vorige evaluatie zijn bekeken. Er is een analyse uitgevoerd met de aangevulde gegevens.

Verdiepende interviews

Om een beeld te vormen van de praktijksituatie bij de ketenpartners en DRM, zijn (groeps)interviews met vertegenwoordigers van deze instanties afgenomen. Er is met medewerkers van de volgende instanties gesproken:

- het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ);
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V);
- het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA);
- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- de Koninklijke Marechaussee (KMar);
- de Nationale Politie (NP);
- de Directie Regie Migratieketen (DRM).

Tijdens de interviews is ingegaan op wijzigingen ten opzichte van de situatie ten tijde van de tweede evaluatie, ten aanzien van:

- de werkprocessen bij verwerking van biometrische en andere persoonsgegevens bij ketenpartners en diplomatieke posten;
- borging van de naleving van wet- en regelgeving en protocollen;
- de praktische ervaringen bij deze verwerking;
- de manier waarop het gebruik van biometrie werkprocessen heeft veranderd;
- ervaringen met betrekking tot onregelmatigheden;

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 604, nr. 10.

- ontwikkelingen omtrent de inzet van biometrie; en
- verwachtingen ten aanzien van op handen zijnde wijzigingen in de regelgeving en gevolgen voor de praktijk in de vreemdelingenketen.

De gehanteerde vragenlijst is opgenomen in bijlage 2.

Procesanalyse

De bevindingen uit de kwantitatieve analyse en uit de interviews zijn getoetst aan het geldende juridisch kader dat in deelonderzoek I is opgesteld, om te bepalen in welke mate de praktijksituatie in de afgelopen jaren voldoet aan de eisen die vanuit dat juridisch kader zijn gesteld. Daarbij nemen we ook mee in hoeverre onderlinge afspraken (voornamelijk vastgelegd in het PIL) worden nagekomen door de ketenpartners.

1.5.3 Deelonderzoek III: Eindanalyse

Ter afronding van het onderzoek zijn de bevindingen uit de verschillende onderzoeksactiviteiten naast elkaar gelegd om tot een integrale analyse van de bijdrage van de Wbvk te komen. Hiervoor zijn de volgende twee deelvragen gehanteerd:

19. Welke conclusies kunnen op basis van de kwantitatieve gegevens (registraties), kwalitatieve gegevens (interviews) en analyse van wet- en regelgeving (en jurisprudentie) getrokken worden over de bijdrage die de Wbvk levert aan de uitvoering van de Europese systemen op het gebied van veiligheid en grenzen?
20. Welke conclusies kunnen op basis van de kwantitatieve gegevens (registraties), kwalitatieve gegevens (interviews) en analyse van wet- en regelgeving (en jurisprudentie) getrokken worden over de bijdrage die de Wbvk levert aan de uitvoering van de Vw 2000? Welke uitspraken kunnen gedaan worden over effectiviteit, nut en noodzaak, proportionaliteit, zorgvuldigheid, privacy en bescherming van persoonsgegevens?

1.6 Leeswijzer

De opzet van dit rapport is als volgt. We beschrijven eerst de beleidstheorie van de Wbvk die als basis dient voor deze evaluatie (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we in op de verhouding tussen de Wbvk en Europese regelgeving (hoofdstuk 3). De drie daaropvolgende hoofdstukken richten zich op de bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vw 2000, waarin we achtereenvolgens ingaan op de kwalitatieve bevindingen uit de evaluatie (hoofdstuk 4), de kwaliteit van de biometrische gegevens (hoofdstuk 5) en de kwantitatieve analyses van de gegevens die vanuit de vreemdelingenketen zijn aangeleverd (hoofdstuk 6). Tot slot analyseren we de bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken en beantwoorden we de in paragraaf 1.5 genoemde deelvragen (hoofdstuk 7).

2 Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de reconstructie van de beleidstheorie die als basis dient voor het evaluatieonderzoek. Tijdens de eerste 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.²⁰

2.2 Hoofdlijnen van de beleidstheorie

Aanleiding

Er is geen directe aanleiding aan te wijzen voor het indienen van het oorspronkelijke wetsvoorstel Wvbk in 2013. Wel bestonden bij het kabinet en de ketenpartners zorgen over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling, waardoor identiteitsfraude niet afdoende bestreden kon worden.²¹ 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: in de aanloop naar het indienen van de het wetsvoorstel is door het ACVZ geconstateerd dat er onvoldoende zicht was op de omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen.²²

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 probleem.

²⁰ H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 17-34.

²¹ 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.

²² ACVZ, *Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, 2010, p. 9.

Knelpunten op het gebied van identiteitsvaststelling, signalering en registratie van fraude, strafrechtelijke vervolging en gebrek aan centrale aansturing worden namelijk breed ervaren binnen de vreemdelingenketen.²³

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 verschillende 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.

Ingezette middelen

De wetgever heeft met de Wbvk drie aan elkaar gerelateerde maatregelen getroffen, die in de context van de beleidsreconstructie als middelen kunnen worden bestempeld:

- 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) vreemdelingnummer.

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 doelstellingen.²⁴

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.

²³ ACVZ, *Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, 2010, p. 11.

²⁴ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 192, nr. 3, p. 4, 6 en 29.

Van de toepassing van de drie genoemde middelen wordt een verbetering van de betrouwbaarheid van de identificatie van vreemdelingen verwacht. Daarmee wordt het achterliggende doel gediend: de bestrijding van identiteits- en documentfraude. Wanneer de bestrijding van identiteits- en documentfraude adequater verloopt, zal dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid verhogen, zo werd aangenomen, waarmee we bij het hoofddoel van deze wet aankomen.

Deze relatie wordt als volgt uitgelegd in de memorie van antwoord:²⁵

[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.

Bij deze beschrijving van de relatie kan ook worden opgemerkt dat de verhoogde betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie niet alleen via het tegengaan van onregelmatigheden het hoofddoel ondersteunt, maar dat er ook een rechtstreeks verband is te vinden. De verhoogde betrouwbaarheid kan zorgen voor verhoogde doelmatigheid en doeltreffendheid, zonder dat het tegengaan van onregelmatigheden daarbij een rol speelt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan versnelling van diverse processen bij de ketenpartners.

In de doelboom (figuur 2.1) is de verhouding tussen deze verschillende doelen en ingezette middelen, de beleidstheorie, schematisch weergegeven.

2.3 Beoordeling beleidstheorie

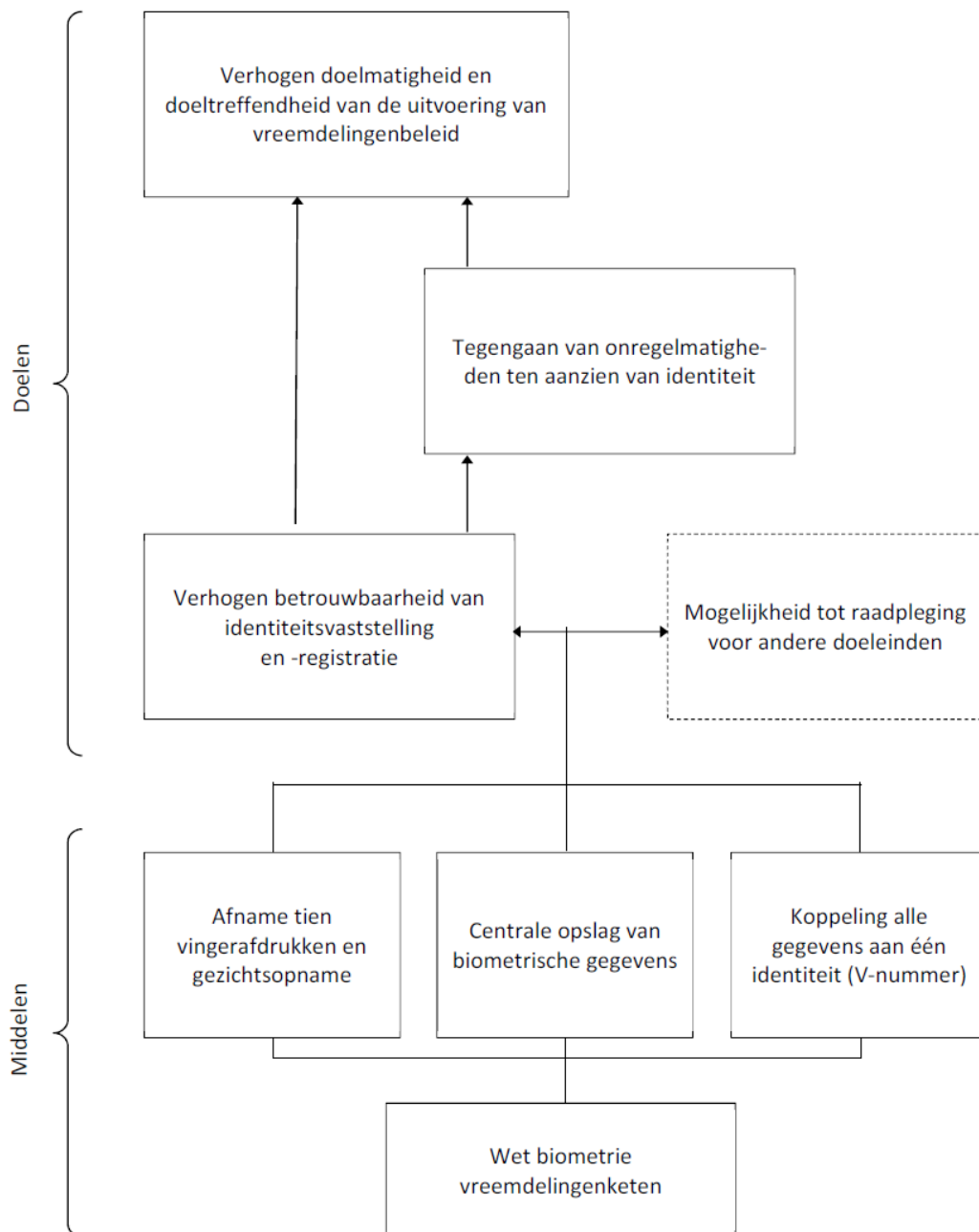
In de vorige twee evaluatierapporten is geconstateerd dat de onderbouwing van de beleidstheorie belangrijke tekortkomingen kent en niet kan gelden als *evidence-based*. De onderzoekers van die twee evaluaties hebben vastgesteld dat de wetgever zich baseerde op een aantal veronderstellingen over de omvang van het probleem van onregelmatigheden, de ervaringen met biometrie in andere migratieprocessen in de Europese Unie, en de verbanden tussen de in te zetten middelen en te behalen (tussen)doelen.

Het merendeel van deze veronderstellingen, zo stelden de onderzoekers vast, is niet onderbouwd met empirisch bewijsmateriaal. In de eerste plaats geldt dat voor de veronderstelling 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 niet kon putten uit deze (buitenlandse) ervaringen en daarmee de 'eigen' beleidstheorie niet kon

²⁵ Kamerstukken I 2012/13, 33 192, C, p.5 en p.23.

onderbouwen. De toegevoegde waarde van het gebruik van biometrie in deze Europese systemen en de waargenomen effecten is niet gemonitord. Desalniettemin achtte de wetgever het wel voldoende aannemelijk dat identiteitsfraude op aanzienlijke schaal plaatsvond en dat de inzet van middelen om dit te bestrijden gerechtvaardigd was.

FIGUUR 2.1: DOELBOOM VOOR DE WBVK



Hoewel er geen evaluaties over de effecten van de inzet van biometrie in Europees verband waren uitgevoerd, waren de Europese praktijkervaringen met biometrie zowel in technisch als in procesmatig opzicht goed. Dit creëerde draagvlak en enthousiasme voor uitbreiding van de

inzet van biometrie in alle processen binnen de gehele Nederlandse vreemdelingenketen bij de nationale autoriteiten.²⁶

De keuze voor juist deze biometrische middelen, vingerafdrukken en gezichtsopnamen, bouwt tevens voort 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 heel 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.²⁷

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 minimaliseert dit mogelijkheden om door middel van mutilatie afname van de vingerafdruk 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 leken de onderzoekers van de vorige evaluaties voldoende steekhoudend om de keuze voor het registreren van tien vingerafdrukken te rechtvaardigen.²⁸ De extra maatschappelijke kosten (in de vorm van inbreuk op grondrechten door maximaal acht extra vingerafdrukken die afgestaan worden) zijn volgens de wetgever klein vergeleken met de winst die wordt behaald op het gebied van effectiviteit en efficiëntie in de processen.²⁹

Daarnaast hebben de onderzoekers geconstateerd dat de drie doelen in de doelboom niet of slechts in geringe mate voldoen aan de SMART-criteria.³⁰ 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 hoofddoel ‘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.

2.4 Tussenconclusie

De beleidsreconstructie geeft een beeld van de relatie tussen de drie maatregelen die in de Wbvk zijn geregeld (de middelen) en de (tussen)doelen die daarbij gesteld zijn. Uit de analyse van de beleidstheorie blijkt dat de vastgelegde doelen niet dermate concreet zijn opgesteld, dat het mogelijk is om uitsluitsel te geven over de vraag of deze doelen behaald zijn. Er is niet

²⁶ H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 24-25.

²⁷ Aldus een bij de totstandkoming van de Wbvk betrokken wetgevingsjurist, zie .B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 26.

²⁸ *Ibidem*, p. 25-26.

²⁹ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 192, nr. 3, p. 34-40.

³⁰ We verstaan hieronder de volgende criteria: Specifiek, Meetbaar, Ambitieuw, Realistisch en Tijdsgebonden.

goed vastgelegd wat de doelen precies waren, in termen van uitkomsten en concrete doelwaarden. Bovendien is niet vastgelegd hoe snel de beoogde resultaten behaald zouden moeten zijn. Zoals ook in paragraaf 1.2 is besproken, beperkt dit de mogelijkheden om met empirisch onderzoek, en specifiek kwantitatief onderzoek, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wbvk te bepalen.

Deze complicaties staan nog los van het feit dat er geen nulmeting is geweest van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gebruik van biometrie in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, noch van de omvang van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Het tussendoel om deze onregelmatigheden tegen te gaan, is bovendien onmogelijk te meten gezien de *dark number*-problematiek: het preventieve effect van de maatregelen is niet te bepalen omdat niet kan worden onderzocht hoeveel vreemdelingen afzien van (pogingen tot) identiteitsfraude. Het positieve effect van verhoogde betrouwbaarheid bij identiteitsprocessen kan echter ook direct doorwerken op de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitvoering van het vreemdelingenbeleid, en op die manier geëvalueerd worden. Daarbij gaat het dan om tijdsbesparing bij identificatie en verificatie van vreemdelingen, en bij processen die daar gebruik van maken.

3 De verhouding tussen de Wbvk en EU-regelgeving

3.1 Inleiding

In 2015 is de Wet biometrie in de vreemdelingenketen (Wbvk) ingevoerd. Deze wet geeft een aantal actoren, waaronder de ambtenaren belast met de grensbewaking en ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen³¹, de bevoegdheid om ter identificatie van vreemdelingen een gezichtsopname en tien vingerafdrukken te nemen en te verwerken. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 106a lid 1 Vw 2000. Daarnaast is de bevoegdheid geschapen om, ter verificatie van de authenticiteit van een document of ter verificatie van de identiteit van de vreemdeling, vingerafdrukken te nemen (art. 106a lid 2 Vw 2000). In artikel 107 Vw 2000 wordt de basis van de vreemdelingenadministratie gelegd.

Ten tijde van de invoering van deze wet liep Nederland op dit gebied voor op de Europese Unie. Er waren wel enkele Europese verordeningen die de grondslag boden voor de afname van een gezichtsopname en vingerafdrukken, te weten Eurodac – bedoeld voor een goede uitvoering van de Dublin III verordening – en het Visum informatie Systeem (VIS), maar meer was er niet. De dreiging van terroristische aanslagen, gecombineerd met de ‘asielcrisis’ van 2015, leidde ertoe dat de Europese Unie een enorm pakket aan maatregelen aankondigde, dat met name zag op grensbeheer, rechtshandhaving en terrorismebestrijding.³² Onder de noemer slimmere informatiesystemen, werden wijzigingen aangekondigd die van invloed zijn op het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Visuminformatiesysteem (VIS) en Eurodac. Daarnaast werden twee nieuwe systemen aangekondigd, te weten het European Travel Information and Authorization System (ETIAS) en Entry Exit systeem (EES). Om alle systemen aan elkaar te koppelen werden er twee verordeningen geïntroduceerd die zien op de interoperabiliteit van de systemen. Dit betekent overigens niet dat alle aangepaste informatiesystemen al operationeel zijn. Alleen het aangepaste SIS is op het moment van afronding van dit onderzoek operationeel. De andere aangepaste systemen zullen in werking treden als alle technische

³¹ Zie voor een overzicht van alle bevoegde actoren artikel 106a lid 3 Vw 2000.

³² COM (2016), 602 def., zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 3, p. 2.

maatregelen door de betrokken EU-organen, en dan met name eu-LISA³³ en de betrokken lidstaten, gereed zijn gemeld.

Eén van de vragen die voorligt in deze evaluatie is welke rol de Wbvk kan vervullen bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet nu de EU-wetgever Europese verordeningen heeft vastgesteld die zien op de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname. Deze vraag ligt onder andere op tafel omdat artikel 106a Vw 2000 zo is geformuleerd dat alleen dan vingerafdrukken en een gezichtsopname genomen en verwerkt mogen worden, als dit op grond van *Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens niet mogelijk is*. De Nederlandse wetgever heeft bewust voor deze formulering gekozen om de Europese wetgever niet voor de voeten te lopen. Dit betekent overigens niet dat van iedereen vingerafdrukken en gezichtsopnames afgenomen kunnen worden. De reikwijdte van artikel 106a Vw 2000 is beperkt tot vreemdelingen én ter vaststelling van de identiteit met het oog op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 106a lid 1 Vw 2000) dan wel ter verificatie van de authenticiteit van een document of ter verificatie van de identiteit van de vreemdeling met het oog op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000.

De vraag welke rol de Wbvk nog speelt, lag expliciet voor bij de verlenging van de Wbvk tot 1 maart 2026. Deze verlenging was nodig omdat de wet als gevolg van een horizonbepaling zou aflopen op 1 maart 2021. Vlak voor die tijd is door de Tweede en Eerste Kamer ingestemd met een verlenging van de wet tot 1 maart 2026, onder toezegging van een evaluatie na drie jaar, waarin ook de vraag beantwoord zou moeten worden welke rol de Wbvk nog zou moeten spelen nu de Europese wetgever ook in wetgeving op dit vlak had voorzien³⁴. In dit hoofdstuk wordt daarom de vraag beantwoord hoe de Wbvk zich verhoudt tot andere relevante wetgeving. Het gaat hier specifiek om relevante Europese wetgeving en meer in het bijzonder de Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens als bedoeld in artikel 106a Vw 2000. Concreet gaat het hier om de Eurodac-verordening³⁵, de VIS-verordening³⁶, de Visumcode³⁷, de EES-verordening³⁸, de ETIAS-verordening³⁹, de SIS-verordening grenscontroles⁴⁰, de SIS-verordening terugkeer⁴¹, de verordening Interoperabiliteit grenzen en visa⁴² en de verordening Interoperabiliteit politie en justitie samenwerking.⁴³

In deze evaluatie wordt geen aandacht besteed aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De AVG valt niet onder de definitie van verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens als bedoeld in artikel 106a Vw 2000, maar vereist onder andere een wettelijke grondslag in het geval biometrische gegevens worden verwerkt. De Wbvk biedt, daar waar Europese verordeningen deze grondslag niet bieden, deze wettelijke basis. Ook de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken⁴⁴ en de ECRIS-richtlijn⁴⁵ en

³³ EU-LISA is een Europees agentschap dat verantwoordelijk is voor de operationalisering van de hierboven genoemde informatiesystemen, zie ook: <https://www.eulisa.europa.eu/>.

³⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35604, nr. 3.

³⁵ Verordening (EU) nr. 603/2013; zie verderop paragraaf 3.

³⁶ Verordening (EG) 767/2008; zie paragraaf 3.

³⁷ Verordening (EG) 810/2009; zie paragraaf 3.

³⁸ Verordening (EU) 2017/2226; zie paragraaf 3.

³⁹ Verordening (EU) 2018/1204; zie paragraaf 3.

⁴⁰ Verordening (EU) 2018/1861; zie paragraaf 3.

⁴¹ Verordening (EU) 2018/1860; zie paragraaf 3.

⁴² Verordening (EU) 2019/817; zie paragraaf 3.

⁴³ Verordening (EU) 2019/818. Zie voor een overzicht: *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 2, onderdeel A gecombineerd met artikel 1 Vw 2000.

⁴⁴ Verordening (EU), 2018/1862.

⁴⁵ EU (2019), 884.

het daarop gebaseerde Europees strafregisterinformatiesysteem (ECRIS-TCN-verordening)⁴⁶ blijven buiten beschouwing, nu zij niet zien op de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname van een vreemdeling.

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de verhouding is tussen de Wbvk, neergelegd in artikelen 106a en 107 Vw 2000, en andere EU-wetgeving, met name Europese verordeningen. In paragraaf 3.2 wordt kort ingegaan op de totstandkoming van de Wbvk en de verlenging van de horizonbepaling in 2021. In paragraaf 3.3 wordt het pakket aan maatregelen dat door de Europese Commissie is geïntroduceerd en waarvan alle verordeningen inmiddels zijn vastgesteld en (grotendeels) in werking zijn getreden, kort besproken. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de nadere uitwerking van de deze Europese verordeningen op nationaal niveau door de Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid.⁴⁷ In de laatste paragraaf, paragraaf 3.5, komt vervolgens de vraag aan de orde welke rol het Wbvk nog kan spelen op nationaal niveau. Enerzijds ziet deze vraag op het afnemen en verwerken van een gezichtsopname en tien vingerafdrukken en het gebruik daarvan voor de verificatie van een identiteit, anderzijds ziet deze vraag op de rol die de Basisvoorziening vreemdelingen (BVV) speelt, zowel op nationaal als op Europees niveau.

In dit hoofdstuk worden daarmee de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe verhoudt de Wbvk zich tot de Europese wet- en regelgeving rondom het gebruik van biometrische kenmerken bij identificatie van vreemdelingen?
2. Welke concrete ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de tweede evaluatie van de Wbvk?
3. Hoe verhoudt de Wbvk zich tot het wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid?
4. Wat betekenen deze ontwikkelingen nu en op termijn voor de Wbvk?
5. Welke eisen worden vanuit het juridisch kader gesteld ten aanzien van verwerking van biometrische gegevens van vreemdelingen?

3.2 De Wet biometrie in de vreemdelingenketen

3.2.1 De invoering van de Wbvk

De Wbvk creëert een juridisch kader voor het verruimde gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. De Wbvk is geïmplementeerd in de Vw 2000. Artikel 106a, eerste lid Vw 2000 creëert de bevoegdheid om van bepaalde categorieën vreemdelingen een gezichtsopname en tien vingerafdrukken te nemen en deze te verwerken voor het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling met het oog op de uitvoering van de wet. Het gaat dus om het afnemen en verwerken van bepaalde biometrische gegevens voor de identiteitsvaststelling van de vreemdeling. In artikel 106a, tweede lid Vw 2000 wordt de bevoegdheid gecreëerd om één, twee of eventueel meer vingerafdrukken af te nemen ten behoeve van de verificatie van de authenticiteit van bepaalde verblijfsdocumenten of van de identiteit van de vreemdeling. De uitwerking van artikel 106a lid 1 en 2 Vw 2000 is te vinden in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), het Voorschrift Vreemdelingen (VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc

⁴⁶ EU (2019), 816. De ECRIS-richtlijn is geïmplementeerd bij Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem en is op 1 maart 2023 in werking getreden (*Stb.* 2023, 61).

⁴⁷ Regels ter uitvoering van EU-verordeningen op het terrein van Grenzen en Veiligheid (Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid), *Kamerstukken II 2021/22*, 36158.

2000). Daarnaast wordt in de praktijk gebruik gemaakt van het Protocol Identificatie en Labeling (PIL).⁴⁸

Alle biometrische gegevens worden opgeslagen in de vreemdelingenadministratie. Het betreft hier de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). Artikel 107 lid 1 sub a Vw 2000 biedt de wettelijke basis voor het in de vreemdelingenadministratie opnemen van de gezichtsopname en vingerafdrukken die op grond van artikel 106a Vw 2000 zijn afgenomen.

Deze biometrische kenmerken worden ingezet in een aantal processen in de vreemdelingenketen. Het gaat hier om grensbewaking, het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel, een transitvisum, een visum kort verblijf, een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), een verblijfsvergunning regulier, het inburgeringsexamen en terugkeer en vertrek.⁴⁹ In sommige gevallen was voor de invoering van de Wbvk al een Europese verordening van toepassing. In die gevallen gold de Wbvk als een aanvulling, zoals bijvoorbeeld bij de behandeling van de verblijfsvergunning asiel. Op grond van de Eurodac-verordening worden gerolde vingerafdrukken genomen, daar waar de Wbvk de mogelijkheid biedt om ook platte vingerafdrukken te nemen. In andere gevallen was de afname van biometrische kenmerken al exclusief door de Europese wetgever geregeld, zoals bij de aanvraag van een transitvisum of een visum kort verblijf en was geen rol voor de Wbvk weggelegd. In die gevallen waarin de Europese wetgever geen regeling had getroffen, bijvoorbeeld omdat het om een nationale bevoegdheid gaat, zoals de afgifte van een mvv, is sinds 2015 de Wbvk van toepassing.

In de onderstaande tabel, die afkomstig is uit het eerste evaluatierapport, wordt het bovenstaande kort weergegeven:⁵⁰

Tabel 3.1

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Wijziging door Wet biometrie vreemdelingenketen
Grensbewaking	KMar Zeehavenpolitie	Geen gegronde reden meer nodig; gebruik gegevens in andere processen
Toezicht	AVIM ⁵¹ KMar COA (meldplicht bewoners AZC)	Idem
Verblijfsvergunning asiel	AVIM KMar	Centrale opslag en gebruik in andere processen; ook platte vingerafdrukken
Type A en C visa	Ambassades en consulaten	Centrale opslag en gebruik in andere processen
mvv (zonder inburgeringsplicht)	Ambassades en consulaten	Nieuw gebruik
Verblijfsvergunning regulier	IND	Nieuw gebruik

⁴⁸ Voor een uitgebreide beschrijving van dit wettelijk kader verwijzen wij naar H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, hoofdstuk 3.

⁴⁹ Zie ook H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 38-39 en H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 67-68.

⁵⁰ H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 38-39.

⁵¹ In de voorgaande evaluaties werd opgemerkt dat de AVIM deze toezichhoudende taak uitvoerde. In feite kunnen alle ambtenaren van de politie de bevoegdheden in dit verband uitoefenen.

Inburgeringsexamen	Ambassades en consulaten	Zie Type A en C visa
Inhuisregistratie	COA	Onduidelijk
Terugkeer/vertrek; ver- strekking reisdocumenten	DT&V	Verificatie van documenten en iden- titeit mogelijk
Vreemdelingenbewaring	DJI	(Indirect) minder vaak afname nodig

3.2.2 De Wbvk en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer: Arrest C-70/18

Een hele andere vraag die relevant is, is of de afname van biometrie op grond van artikel 106a Vw 2000 geen onevenredige inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Deze vraag is in de context van een nieuwe beperking als bedoeld in Besluit 1/80 (Turkse werknemers en hun familieleden) door het Hof van Justitie EU (HvJ EU) beantwoord in een arrest van 3 oktober 2019.⁵²

In dit arrest heeft het HvJ EU een oordeel gegeven over de toepassing van de Wbvk op Turkse onderdanen. Hierbij deed zich de vraag voor of de toepassing van artikel 106a en 107 Vw 2000 in strijd was met de *standstill*-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Hoewel de centrale vraag in deze zaak was of Nederland wetgeving die is vastgesteld na inwerkingtreding van voornoemd besluit mag toepassen op begunstigden van Besluit nr. 1/80 als de rechtspositie van de betrokkene vanwege deze regeling wordt verslechterd, is de evenredigheidstoets die het HvJ EU in dit verband moest uitvoeren interessant voor de materie waarop deze evaluatie betrekking heeft. Met name de overwegingen 46-70 van dit arrest zijn interessant.

Het HvJ EU begint met te overwegen dat het afnemen en bewaren van vingerafdrukken bij de uitgifte van paspoorten om vervalsing en frauduleus gebruik ervan te voorkomen, een door de Europese Unie erkende doelstelling van algemeen belang is, namelijk het voorkomen van illegale binnenkomst van personen op haar grondgebied.⁵³ Hierbij wordt verwezen naar het arrest C-291/12, (Michael Schwarz/Stadt Bochum).⁵⁴ Vervolgens verwijst het HvJ EU naar het belang dat de Uniewetgever hecht aan de bestrijding van identiteitsfraude waarbij het verwijst naar artikel 79(1) VWEU, de VIS-verordening en de verordening interoperabiliteit grenzen en visa. Deze verordeningen zijn ook onderwerp van deze evaluatie.⁵⁵ Vervolgens overweegt het HvJ EU dat de nationale regeling, de Wbvk, geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, omdat het afnemen, vastleggen en bewaren van tien vingerafdrukken en een gezichtsoptname van derdelanders in een centraal bestand het mogelijk maakt de betrokkene precies te identificeren en de identiteits- en documentfraude op te sporen door de biometrische gegevens van de aanvrager van een mvv te vergelijken met gegevens in dat bestand.⁵⁶

Tenslotte doet de vraag zich voor of de Wbvk niet verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken. Dit wordt door het HvJ EU ontkennend beantwoord; er wordt geen onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (artikel 7 Handvest EU) gemaakt bij de verwerking van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest EU⁵⁷). Dit oordeel is de uitkomst van een evenredigheidstoets die door het HvJ EU wordt gemaakt. Het HvJ EU begint met de vaststelling dat lidstaten *verplicht* zijn om ter voorkoming en bestrijding van identiteitsfraude de

⁵² HvJ EU, 3 oktober 2019, C-70/18, ECLI:EU:C:2019:823 (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie/A e.a.*).

⁵³ HvJ EU 3 oktober 2019, C-70/18, ECLI:EU:C:2019:823 (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie/A e.a.*) r.o. 47.

⁵⁴ HvJ EU 17 oktober 2013, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670 (*Michael Schwarz/Stadt Bochum*) r.o. 36-38.

⁵⁵ En daarmee dat het voorkomen en bestrijden van identiteitsfraude en documentfraude een dwingende reden van algemeen belang is dat een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van Besluit 1/80 kan vormen, HvJ EU 3 oktober 2019, C-70/18, ECLI:EU:C:2019:823 (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie/A e.a.*) r.o. 49.

⁵⁶ HvJ EU 3 oktober 2019, C-70/18, ECLI:EU:C:2019:823 (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie/A e.a.*) r.o. 50-51.

⁵⁷ In artikel 8 Handvest EU is vastgelegd dat eenieder recht heeft op bescherming van persoonsgegevens.

identiteit van een aanvrager van een mvv en visa als bedoeld in de VIS-verordening te verifiëren.⁵⁸ Met andere woorden; hier wordt geconstateerd dat het gaat om een verplichting van de lidstaten. Daarnaast constateert het HvJ EU dat de gegevens die worden afgenomen beperkt zijn tot tien vingerafdrukken en een gezichtsopname en dat de afname van deze gegevens *geen intiem karakter heeft noch fysieke of psychische ongemakken* veroorzaakt voor de betrokkene. Het HvJ EU constateert tevens dat de regeling op *alle* onderdanen van derde landen die langer dan de korte termijn wensen te verblijven, van toepassing is en dat het doel van de regeling *niet beperkt zou kunnen worden* tot bepaalde groepen van derdelanders, omdat dan het doel van de regeling – het voorkomen en bestrijden van identiteitsfraude en documentfraude – in gevaar zou komen. Het HvJ EU overweegt verder dat de gegevens slechts door een *beperkte groep* ambtenaren, te weten die ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Vw 2000, geraadpleegd kunnen worden en dat deze *correct zijn gemachtigd* door de bevoegde minister. Tot slot merkt het HvJ EU op dat met betrekking tot de duur van de bewaring van de persoonsgegevens de nationale regeling moet voldoen aan de objectieve criteria die een verband leggen tussen het nagestreefde doel en de te bewaren persoonsgegevens, waarbij het HvJ EU tot het oordeel komt dat een *bewaringstermijn van vijf jaren niet buitensporig* is.

Dit alles leidt bij het HvJ EU tot de conclusie dat het hier weliswaar een nieuwe beperking betreft als bedoeld in Besluit 1/80 maar dat deze gerechtvaardigd wordt door het doel, te weten identiteits- en documentfraude voorkomen en bestrijden, en evenredig is. In de context van een nieuwe beperking op grond van Besluit 1/80 is de toepassing van artikel 106a en 107 Vw 2000 daarmee gerechtvaardigd. Zoals gezegd ging het in het arrest van 3 oktober 2019 om de vraag of de toepassing van artikel 106a en 107 Vw 2000 evenredig is in het licht van de *standstill*-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80. Naar onze mening kan uit dit arrest worden afgeleid dat het HvJ EU de toepassing van artikel 106a en 107 Vw 2000 ook in zijn algemeenheid, buiten de context van de *standstill*-bepaling, als evenredig beschouwt. Het HvJ EU ziet de afname van biometrie op grond van artikel 106a Vw 2000 in dat geval niet als een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

3.2.3 De introductie van 'slimmere' informatiesystemen op EU-niveau

In 2016 gaf de Europese Commissie aan dat er sterk zou worden ingezet op slimmere informatiesystemen op het gebied van grensbeheer, rechtshandhaving en terrorismebestrijding. Dit was met name ingegeven door de toestroom van vluchtelingen uit Syrië in 2015 en de toegenomen terreurdreiging⁵⁹. Inmiddels is de VIS-verordening aangepast en zijn drie nieuwe SIS-verordeningen, de EES-verordening, de ETIAS-verordening en een tweetal verordeningen met betrekking tot interoperabiliteit vastgesteld (zie hieronder in paragraaf 3.3). Dat de verordeningen inmiddels zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, betekent zoals gezegd niet dat alle achterliggende systemen al operationeel zijn. Op dit moment is alleen het SIS operationeel.⁶⁰ De verwachting is dat het EES in de tweede helft van 2024 operationeel wordt. Het ETIAS moet operationeel zijn halverwege 2025.⁶¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat dit streefdata zijn. In werkelijkheid leveren dit soort projecten voortdurend vertraging op, onder

⁵⁸ Een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een nationaal visum en bedoeld voor die personen die langer dan 90 van 180 dagen in Nederland willen verblijven. Een visum op grond van de Visacode is een visum voor kort verblijf en bedoeld voor personen die maximaal 90 van de 180 dagen in Europa willen verblijven.

⁵⁹ COM (2016), 602 def., zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 3, p. 2.

⁶⁰ Het gewijzigde SIS is sinds maart 2023 operationeel, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_23_1505

⁶¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/smart-borders_en

andere omdat zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten alle voorbereidende maatregelen afgerond moeten zijn.⁶²

Naast de invoering van het Exit Entry Systeem en het ETIAS-reisautorisatiesysteem, zullen ook vier instrumenten geïntroduceerd worden die zien op interoperabiliteit, dat wil zeggen in hoeverre de verschillende systemen samen kunnen werken en daarmee de gegevensuitwisseling tussen de verschillende systemen vergemakkelijken. Het gaat hier om de *Shared Biometric Matching Service* (SBMS), *European Search Portal* (ESP), *Common Identity Repository* (CIR) en *Multiple Identity Detector* (MID).⁶³ Deze instrumenten maken het mogelijk om meerdere systemen tegelijk te raadplegen om bijvoorbeeld na te kunnen gaan of er sprake is van meerdere identiteiten.

Hieronder wordt verder ingegaan op deze systemen, de onderliggende verordeningen en welke biometrische kenmerken afgenomen en verwerkt mogen worden op grond van deze Europese verordeningen.

3.3 De EU-verordeningen die betrekking hebben op biometrie als bedoeld in artikel 106a Vw 2000 en de daaraan gekoppelde informatiesystemen

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2 heeft de Europese Commissie sterk ingezet op slimmere informatiesystemen. Dit heeft als gevolg dat de reikwijdte van de Wbvk wordt beperkt. Artikel 106a Vw 2000 bepaald namelijk dat biometrische gegevens mogen worden afgenomen en verwerkt voor zover de afname en de verwerking niet is geregeld in Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet om welke verordeningen en informatiesystemen het precies gaat. In drie bijlagen bij dit rapport volgt in tabelvorm een preciezer overzicht van alle bevoegdheden die aan de nationale autoriteiten zijn of worden toegekend door het Unierecht. In deze paragraaf volgt ook een korte beschrijving van deze verordeningen en de bijbehorende systemen en meer specifiek op de bevoegdheid tot afname van biometrische kenmerken, welke biometrische gegevens afgenomen mogen worden en waar deze worden opgeslagen.

3.3.1 Eurodac

In 2016 is een voorstel tot wijziging van de Eurodac-verordening gedaan door de Europese Commissie.⁶⁴ In 2020 heeft de Europese Commissie een gewijzigd voorstel ingediend. Deze gewijzigde Eurodac-verordening is onderdeel van het Asiel en Migratiepact dat na goedkeuring van het Europees Parlement in april 2024 en goedkeuring van de Raad in mei 2024 op 11 juni 2024 in werking zijn getreden. Met ingang van 12 juni 2026 zullen de verordeningen en richtlijnen van het Pact van toepassing zijn, waaronder ook de gewijzigde Eurodac-verordening⁶⁵. Op grond van de 'oude' Eurodac-verordening worden bij personen vanaf veertien jaar die om internationale bescherming vragen tien gerolde vingerafdrukken genomen.⁶⁶ Deze vingerafdrukken dienen ter identificatie en verificatie.⁶⁷ Al voor de invoering van de Wbvk werd

⁶² Zo werd bijvoorbeeld bij de behandeling van de verlenging van de termijn in artikel 115 Vw 2000 de verwachting geuit dat het SIS op zijn vroegst in 2022 operationeel zou worden, zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35604, nr. 3, p. 6.

⁶³ Zie voor een kort overzicht *Kamerstukken II 2021/2022*, 36158, nr. 2, onderdeel A.

⁶⁴ COM (2016), 272 def.

⁶⁵ Verordening (EU) 2024/1358.

⁶⁶ Artikel 9 Eurodac-verordening.

⁶⁷ Overweging 5 Preambule Eurodac-verordening.

in Nederland een gezichtsofopname afgenomen op grond van nationale wetgeving.⁶⁸ Als gevolg van de invoering van de Wbvk worden naast gerolde ook platte vingerafdrukken genomen. In het oorspronkelijke wijzigingsvoorstel uit 2016 wordt de leeftijd waarop vingerafdrukken worden afgenomen verlaagd van twaalf naar zes jaar en wordt een digitale foto gemaakt van het gezicht. Het gewijzigde voorstel spreekt niet meer van vingerafdrukken en een digitale foto, maar van biometrische gegevens. Biometrische gegevens betreffen, zo volgt uit artikel 2 onder s vingerafdrukken of gezichtsofopnamegegevens. Daarnaast biedt het ook de grondslag om biometrische gegevens van ontscheepten na een reddingsoperatie af te nemen.⁶⁹ Tenslotte zijn bepalingen omtrent de interoperabiliteit in het voorstel opgenomen, met name met het VIS en het SIS.

Het voorstel van de Europese Commissie breidt de reikwijdte van de Eurodac-verordening uit. Naast personen die om internationale bescherming vragen, worden ook de gegevens van personen die irregulier de buitengrens van het Schengengebied oversteken⁷⁰ en personen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven opgenomen.⁷¹ Het gaat hierbij om de afname van tien (platte en gerolde) vingerafdrukken.⁷² Deze data dienen binnen 72 uur na afname in Eurodac te worden ingevoerd. Hiermee wordt een systeem gecreëerd om alle personen die om welke reden dan ook niet rechtmatig in een lidstaat verblijven, in kaart te brengen. Dit gebeurt met het oog op dan wel terugkeer dan wel vertrek naar een derde land of andere lidstaat van de Europese Unie.

3.3.2 Visuminformatie Systeem (VIS)

De afgifte van het transitvisum, bedoeld om over te stappen op een vliegveld, en het visum voor kort verblijf (90 van de 180 dagen) wordt gereguleerd door Europese regelgeving. Het gaat hier met name om de Visumcode, die materiële regels bevat voor het afgeven van deze visa, en de VIS-verordening, die ziet op de registratie van alle informatie die relevant is voor de afgifte en het intrekken van een visum kort verblijf in het Visuminformatie Systeem. Wie als derdelander het Schengengebied wil inreizen voor een kort verblijf⁷³ dient, indien deze burger is van een land dat is opgenomen op de lijst van bijlage I van Verordening 2018/1806/EU, een visum kort verblijf aan te vragen. Dit visum is één vereiste van artikel 6 van de SGC om het Schengengebied in te reizen. In artikel 10 van de ‘oude’ VIS-verordening was opgenomen dat een aanvraag een foto van het gezicht diende te bevatten.⁷⁴ Lidstaten dienden tien platte vingerafdrukken te nemen en deze digitaal op te slaan. In de herziene VIS-verordening is opgenomen dat de foto ter plekke genomen dient te worden. Daarnaast is de minimumleeftijd voor het nemen van vingerafdrukken verlaagd van twaalf jaar naar zes jaar en geldt een maximumleeftijd van 75 jaar.⁷⁵ Ook zijn in de herziene VIS-verordening bepalingen opgenomen omtrent de interoperabiliteit, onder andere met EES en ETIAS. Dit betekent concreet dat elke visumaanvraag via een Europees zoekportaal automatisch gecontroleerd wordt aan de hand van SIS, EES, ETIAS, Eurodac, ECRIS-TCN, Europol, Interpol SLTD en Interpol TDawn. Leidt dit tot een ‘hit’, dan moet de bevoegde visumautoriteit (in casu de minister van

⁶⁸ Artikel 3.109 lid 5 Vb 2000, thans artikel 3.109 lid 2 Vb 2000.

⁶⁹ Artikel 24 Eurodac-verordening.

⁷⁰ Artikel 22 Eurodac-verordening.

⁷¹ Artikel 23 Eurodac-verordening.

⁷² Artikel 2, lid 1, onder q, Eurodac-verordening.

⁷³ Het gaat hier om een verblijf van maximaal 90 van de 180 dagen, zie artikel 6 SGC.

⁷⁴ Bij verordening van 7 juli 2021 (VERORDENING (EU) 2021/1134 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, met het oog op de herziening van het Visuminformatiesysteem) is onder andere de VIS-verordening gewijzigd. Voor een geconsolideerde versie van de VIS-verordening en een toelichting zie: <https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/vis-regulation.html>

⁷⁵ Hoofdstuk 3a Vis-Verordening (herzien).

Buitenlandse Zaken), de nationale ETIAS-eenheid (in Nederland nog aan te wijzen bij AMvB; voornemen om de KMar aan te wijzen) of een of meer aangewezen VIS-autoriteiten (ook nog aan te wijzen bij AMvB; voornemen om de KMar aan te wijzen) handmatig controleren of de hit klopt.⁷⁶

Daarnaast wordt de reikwijdte van het VIS uitgebreid. Waar op basis van de ‘oude’ VIS-verordening alleen gegevens over een visum kort verblijf en een transitvisum opgenomen konden worden, zullen op basis van de herziene VIS-verordening ook gegevens over verblijfsvergunningen en nationale visa worden opgenomen in het VIS.⁷⁷ Welke biometrische gegevens opgenomen moeten worden in het VIS met betrekking tot deze twee categorieën wordt, gelet op de tekst van artikel 22a VIS-verordening, afhankelijk gemaakt van de onderliggende regeling die de voorwaarden voor een aanvraag van een verblijfsvergunning of een visum lang verblijf regelt. Het kan hierbij gaan om zowel Europese regelgeving als nationale regelgeving. In het VIS kunnen foto’s en vingerafdrukken van kinderen vanaf zes jaar opgenomen worden. Aan het nemen van foto’s van minderjarigen zijn voorwaarden verbonden. Zo moet diegene die de foto afneemt een speciale training hebben gevolgd om foto’s bij kinderen in een dergelijke setting af te nemen.⁷⁸ Door de uitbreiding van de reikwijdte van het VIS wordt dit een informatiesysteem waar alle informatie over alle soorten visa en verblijfsvergunningen bij elkaar komt.

Op grond van artikel 30, lid 2 van de ‘oude’ VIS-verordening mag een lidstaat een nationaal bestand aanhouden. Dit wordt niet gewijzigd met de herziening van de VIS-verordening. In Nederland worden deze gegevens in de BVV bewaard.

3.3.3 Schengeninformatiesysteem

Op dit moment is het herziene Schengeninformatiesysteem het enige informatiesysteem dat in gewijzigde vorm wel operationeel is. Het vervangt SIS II⁷⁹ en is gebaseerd op drie separate verordeningen. Twee daarvan zijn relevant voor de reikwijdte van de Wbvk: de SIS-verordening grenscontroles⁸⁰ en de SIS-verordening terugkeer⁸¹. Beide verordeningen zien enkel op derdelanders.⁸² In beide SIS-verordeningen is geen grondslag opgenomen om vingerafdrukken en gezichtsopnames af te nemen maar enkel om deze biometrische data in te voeren en te delen.⁸³

De SIS-verordening terugkeer

De SIS-verordening terugkeer biedt de grondslag voor zowel het invoeren en verwerken van terugkeerbesluiten in het SIS als voor het uitwisselen van informatie. Het doel van deze verordening is om te verifiëren of iemand daadwerkelijk is teruggekeerd naar het land van herkomst en indien dat niet het geval is, ter ondersteuning van een terugkeerbesluit en daarmee de

⁷⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 3, p. 14-23.

⁷⁷ Hoofdstuk 3a VIS-verordening (herzien).

⁷⁸ Artikel 22a lid 2 sub a VIS-verordening (herzien).

⁷⁹ Verordening 1987/2006/EG.

⁸⁰ Verordening (EU) 2018/1861.

⁸¹ Verordening (EU) 2018/1860.

⁸² Voor de SIS-verordening Terugkeer wordt aangesloten, zo volgt uit artikel 2 lid 2, bij de definitie van derdelander als bedoeld in artikel 3 lid 1 van de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/ EC). Voor de SIS verordening Grensbewaking wordt aangesloten bij artikel 20 TFEU, dat wil zeggen iedereen die geen Unieburger is. Uitzondering wordt gemaakt voor personen die uitzondering van begunstigen van rechten van vrij verkeer die gelijkwaardig zijn aan die van burgers van de Unie uit hoofde van overeenkomsten tussen de Unie of de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en derde landen, anderzijds, zie artikel 3 lid 4 SIS verordening grensbewaking.

⁸³ Zie hiervoor uitgebreid H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, par. 8.2.2. en par. 9.2.

tenuitvoerlegging van de Terugkeerrichtlijn.⁸⁴ Dat dergelijke besluiten in het SIS worden ingevoerd is nieuw ten opzichte van SIS II. Niet alle terugkeerbesluiten hoeven te worden opgenomen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om terugkeerbesluiten van vreemdelingen die in vreemdelingendetentie zitten niet in te voeren.⁸⁵ In artikel 4 van de SIS-verordening terugkeer is opgenomen welke data in het SIS opgenomen mogen worden in verband met terugkeer. Het gaat daarbij om foto's en gezichtsopnamen (sub u) en dactyloscopische data (sub v). Deze laatste categorie bestaat uit één, twee of meer vingerafdrukken met een maximum van tien vingerafdrukken, zowel gerold als plat, en één of twee palmafdrukken. Palmafdrukken worden alleen dan opgenomen als er geen vingerafdrukken afgenomen kunnen worden, als de vreemdeling een misdrijf heeft begaan in het lidstaat die de derdelander heeft verwijderd of als de uitzetting onderdeel is van een opgelegde straf.⁸⁶ Deze data mag ook, indien de invoerende lidstaat daar toestemming voor geeft, onder voorwaarden gedeeld worden met een land dat geen lidstaat is van de EU.⁸⁷ Daarnaast mag deze data alleen gedeeld worden met het oog op identificatie en de uitgifte van een reisdocument en indien de vreemdeling van te voren op de hoogte is gesteld dat zijn informatie wordt gedeeld.⁸⁸

De SIS-verordening grenscontroles

In welke gevallen een signalering opgenomen dient te worden in het SIS in situaties van terugkeer, is opgenomen in de artikelen 24 en 25 van deze verordening. Artikel 24 van deze verordening bepaalt dat een signalering wordt opgenomen als een derdelander geweigerd wordt met het oog op toegang en verblijf, mits deze derdelander of een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid (sub a), of als een inreisverbod tegen deze persoon is uitgevaardigd (sub b). Artikel 25 bepaalt dat ook een signalering wordt opgenomen als de Raad van Ministers een beperkende maatregel heeft genomen. Dit kan het geval zijn bij reisverboden die zijn opgelegd in het kader van EU-sancties.⁸⁹

Net als in artikel 4 van de SIS-verordening terugkeer is in de SIS-verordening grenscontroles ook opgenomen welke data een signalering mag bevatten.⁹⁰ Ook hier gaat het om een foto, gezichtsopname of dactyloscopische data. De dactyloscopische data in de SIS-verordening grenscontroles bestaat uit platte en gerolde vingerafdrukken en palmafdrukken⁹¹, maar er wordt, in tegenstelling tot de SIS-verordening terugkeer, niet nader gespecificeerd wanneer er palmafdrukken toegevoegd worden.⁹² In artikel 32 van de SIS-verordening grenscontroles zijn nadere regels opgenomen over het invoeren van foto's, gezichtsopnames en vinger- en palmafdrukken; in artikel 33 van deze verordening zijn regels opgenomen over het gebruik van biometrische data voor verificatiedoeleinden. Het gaat dan met name om verificatie ter identificatie van een persoon.

⁸⁴ Artikel 2 SIS-verordening terugkeer.

⁸⁵ De uitzonderingen zijn opgenomen in artikel 2 lid 2 en 3 Vw SIS-verordening terugkeer.

⁸⁶ Artikel 4 lid 3 SIS-verordening terugkeer.

⁸⁷ Artikel 15 SIS-verordening terugkeer.

⁸⁸ Artikel 15, lid 3, SIS-verordening terugkeer.

⁸⁹ Een voorbeeld hiervan zijn de reisverboden die zijn opgelegd wegens de oorlog in Oekraïne. Zie voor de meest recente wijziging van het sanctiepakket Besluit (GBVB) 2024/1738/EU van 24 juni 2024 tot wijziging van Besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

⁹⁰ Artikel 20 SIS-verordening grenscontroles.

⁹¹ Artikel 32 lid 2 SIS-verordening grenscontroles, artikel 4 lid 3 terugkeer.

⁹² Artikel 32 lid 2 SIS-verordening grenscontroles.

Het centrale SIS-bestand, de nationale bestanden, het Bureau Sirene en de bevoegde autoriteiten

Het SIS is een centraal bestand en bevat alle gegevens die worden ingevoerd op basis van de SIS-verordeningen terugkeer, grenscontroles en politie en justitie samenwerking in strafzaken. In de SIS-verordening grenscontroles, welke de SIS II verordening vervangt, zijn regels opgenomen⁹³ over zowel het centrale SIS-bestand (C-SIS), de nationale bestanden (N-SIS) en het beheer van het centrale bestand door EU-LISA, het Europese agentschap dat verantwoordelijk is voor het beheer van het SIS, het VIS en Eurodac. Daarnaast bevatten de drie afzonderlijke verordeningen regels over de invoer van data, de reden waarom de signalering ingevoerd wordt, de toegangsgerechtigden en de uitwisseling van data.

Op nationaal niveau dient een bureau Sirene aangewezen te worden (artikel 7 SIS-verordening grenscontroles), welke het nationale aanspreekpunt is voor buitenlandse autoriteiten. In Nederland is het bureau Sirene ondergebracht bij de landelijke eenheid van de Nationale Politie (NP).⁹⁴ Voor de invoering, wijziging of het wissen van gegevens is op nationaal niveau de IND, de NP of de KMar verantwoordelijk.⁹⁵ In artikel 34 van de SIS-verordening grenscontroles is een aantal doelen vastgelegd op basis waarvan lidstaten toegang hebben tot de informatie in het C-SIS. Artikel 41 van deze verordening geeft lidstaten de bevoegdheid om in sommige gevallen data uit het SIS te verwerken. De toegangs- en verwerkingsgerechtigden op Nederlands niveau zijn aangewezen in de Tijdelijke wet regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken.⁹⁶ In deze tijdelijke wet heeft Nederland per doel (variërend van politiecontroles en grenscontroles tot het voorkomen van terroristische aanslagen) één of meerdere Nederlandse autoriteiten aangewezen.⁹⁷

3.3.4 EES

Het Entry Exit systeem (EES) is een nieuw systeem dat wordt ingevoerd ten behoeve van het grensbeheer van de buitengrenzen van Schengen.⁹⁸ Het is alleen van toepassing op derdelanders die inreizen voor kort verblijf⁹⁹ en bevat gegevens over de datum, tijdstip, en plaats van in- en uitreis van derdelanders. Op grond van deze data wordt de maximale verblijfsduur berekend. Het afstempelen van paspoorten bij binnenkomst en vertrek wordt met de inwerking-treding van het EES vervangen door deze registratie in het EES. Weigeringen bij de buitengrens worden ook geregistreerd in het EES.¹⁰⁰ Deze registratie is een andere dan in het SIS omdat daar alleen derdelanders gesignaleerd worden als hen de toegang tot het Schengengebied moet worden geweigerd omdat zij bijvoorbeeld een gevaar zijn voor de openbare orde zijn. Met de invoering van het EES probeert de Europese Unie een effectiever grensbeheer in te voeren en zogenoemde *overstayers* te identificeren. *Overstayers* zijn derdelanders die de maximale verblijfsduur van 90 van de 180 dagen overschrijden, zoals vastgelegd in de Schengengrenscore (SGC).¹⁰¹ Ook moet het EES de opsporing en vervolging van ernstige misdrijven, waaronder terroristische misdrijven, gemakkelijker maken.¹⁰²

⁹³ Artikel 4 en 6 SIS-verordening grenscontroles.

⁹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36158, nr. 3, p. 35.

⁹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36158, nr. 3, p. 35.

⁹⁶ Stb. 2022, 101.

⁹⁷ Zie bijlage 3, schema 3.

⁹⁸ Artikel 4 EES-verordening.

⁹⁹ Artikel 2 lid 1 sub a en b EES-verordening.

¹⁰⁰ Artikel 2 lid 2 EES-verordening.

¹⁰¹ Artikel 6 lid 1 SGC.

¹⁰² Artikel 6 lid 1 EES-verordening.

Op grond van de artikelen 15, 16 en 17 van de EES-verordening wordt een dossier aangeemaakt wanneer een onderdaan van een derde land bij een buitengrens van het Schengengebied staat van wie nog geen EES-dossier bestaat.¹⁰³ Voor derdelanders die een visumplicht hebben geldt dat de informatie uit het VIS gehaald. In andere gevallen wordt een gezichtsopname (live) afgenomen en vingerafdrukken in het dossier gevoegd. In artikel 15 is een grondslag voor het afnemen van een gezichtsopname neergelegd. Als het een vreemdeling betreft die een visumplicht heeft, staan deze gegevens al in het VIS en worden deze vanuit het VIS in het EES geïmporteerd.¹⁰⁴ Het gaat om vingerafdrukken van de rechterhand. Gaat het om personen aan wie de toegang aan de grens wordt geweigerd en die nog geen dossier hebben in EES, dan is de registratie van biometrische gegevens afhankelijk gesteld van de weigeringsgrond. In sommige gevallen wordt een live gezichtsopname en de vingerafdrukken van de rechterhand in het dossier gevoegd.¹⁰⁵

Het gebruik van de data in het EES, waaronder biometrische data, wordt gereguleerd in artikel 23 en hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 van de EES-verordening. Artikel 23 bepaalt wanneer de data uit het EES gebruikt kunnen worden voor verificatie aan de grens zelf, hoofdstuk 3 ziet op het gebruik van EES data door andere autoriteiten dan autoriteiten belast met de grensbewaking, zoals visa-autoriteiten of de centrale ETIAS-unit. In hoofdstuk 4 wordt het gebruik van EES-data door autoriteiten die met rechtshandhaving zijn belast, gereguleerd. Aan de grens zelf zijn de grensautoriteiten bevoegd tot het gebruik van EES-data. De data kunnen gebruikt worden ter verificatie van de identiteit of een eerdere registratie van een derdelanders.¹⁰⁶ Ook mogen de data gebruikt worden voor het uitvoeren van grenscontroles.¹⁰⁷

3.3.5 ETIAS

Naast het EES wordt ook een *European Travel Information and Authorization System* (ETIAS) ingevoerd. Onderdanen van derde landen waarvoor geen visumplicht geldt om het Schengengebied binnen te reizen, dienen voordat zij naar het Schengengebied afreizen via ETIAS een reisautorisatie aan te vragen. Op deze manier kan worden bepaald of er met hun aanwezigheid mogelijk een risico bestaat voor de openbare orde of kan in het geval van bijvoorbeeld een pandemie ingegrepen worden. Het betreft een automatisch systeem. Alleen in het geval van een hit zal een handmatige beoordeling plaatsvinden. ETIAS bevat *geen* biometrische gegevens van personen. In deze evaluatie zal dan ook niet nader worden ingegaan op ETIAS.

3.3.6 Interoperabiliteit van de systemen

Naast de invoering van slimmere informatiesystemen zet de EU ook sterk in op de interoperabiliteit van deze systemen. Dat betekent dat de data uit meerdere systemen compatibel met elkaar zijn. De grondslag hiervoor ligt, naast specifieke grondslagen, in twee EU-verordeningen. Het gaat hier om een viertal instrumenten die zien op de interoperabiliteit, te weten de verordening interoperabiliteit grenzen en visa¹⁰⁸ en de verordening interoperabiliteit politie en justitiële samenwerking.¹⁰⁹ Deze laatste verordening is niet relevant voor deze evaluatie nu deze niet ziet op het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. In deze verordeningen worden vier instrumenten geïntroduceerd: *Shared Biometric Matching Service* (SBMS), *European Search Portal* (ESP), *Common Identity Repository* (CIR) en *Multiple Identity Detector* (MID).

¹⁰³ Artikel 14 lid 4 EES-verordening.

¹⁰⁴ Artikel 14 lid 3 EES-verordening.

¹⁰⁵ Artikel 18 EES-verordening.

¹⁰⁶ Zie artikel 46 lid 1 Vw 2000.

¹⁰⁷ Artikel 23 EES-verordening.

¹⁰⁸ Verordening 2019/817.

¹⁰⁹ Verordening 2019/818.

Het *European Search Portal* (ESP) is een zoekportaal dat het mogelijk maakt om het EES, VIS, ETIAS, Eurodac, Central SIS, ECRIS-TCN, Europol en Interpol databases en het CIR te doorzoeken.¹¹⁰ Het is alleen maar een zoekstelsel; wie toegang heeft wordt bepaald door de onderliggende verordeningen. Het *Shared Biometric Matching Service* is een gezamenlijke dienst voor biometrische vergelijking. Het gaat hier om een vergelijking van onder andere biometrische gegevens die opgehaald worden uit het SIS en het *Common Identity Register* (CIR). Deze vergelijking kan gebruikt worden om doelen van het EES, VIS, Eurodac, SIS en ECRIS-TCN te bereiken. Het CIR bevat gegevens van derdelanders die in het EES, VIS, ETIAS, Eurodac en ECRIS-TCN zijn opgeslagen. Ook kan het CIR, op grond van de Verordening interoperabiliteit politieautoriteiten ingezet worden bij natuurrampen, ongevallen of terroristische aanslagen om zo een persoon te identificeren. Voor deze evaluatie blijft dit verder buiten beschouwing. Het *Multiple Identity Detector* koppelt gegevens van het SIS en het CIR om zo personen op te kunnen sporen die onder meerdere identiteiten geregistreerd staan. Op deze manier wordt onder andere gepoogd om identiteitsfraude te voorkomen. In alle gevallen is er sprake van doelgebonden gebruik. In de Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid worden de bevoegde autoriteiten op nationaal niveau aangewezen.¹¹¹

Met de inwerkingtreding van deze verordeningen zullen door de koppeling van de gegevens en invoering in het CIR veel verwerkingen in meerdere systemen plaatsvinden. Voor een compleet overzicht daarvan wordt verwezen naar de Uitvoeringswet waarin in detail wordt ingegaan op de verwerking van gegevens in verschillende systemen.

In veel van deze instrumenten die de interoperabiliteit van informatiesystemen regelen, wordt ook verwezen naar ECRIS-TCN. ECRIS-TCN is een centraal systeem waarin de identiteitsgegevens van derdelanders worden opgeslagen die zijn veroordeeld door een strafrechter van een van de lidstaten van de Europese Unie. ECRIS-TCN en de onderliggende verordening en richtlijn hebben geen gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk. In deze evaluatie wordt daarom niet verder ingegaan op ECRIS-TCN. Tot slot moet worden gewezen op nationale systemen die worden aangehouden op grond van de Europese verordeningen als genoemd in artikel 1 van de Vw 2000. Het gaat hier in ieder geval om het N-SIS en het NL-VIS.

3.3.7 Nationale bestanden gekoppeld aan Europese systemen

N-CIS

Voor het SIS geldt dat er zowel een centraal interface is (C-SIS) als een nationale interface (N-CIS). De wettelijke grondslag voor het N-SIS is te vinden in artikel 4 van de SIS-verordening grenscontroles. Signaleringen in het C-SIS worden ingevoerd via het N-SIS¹¹² en elke lidstaat is verplicht een autoriteit aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het N-SIS.¹¹³

Het N-CIS kan een kopie zijn van het gehele C-SIS of van een gedeelte daarvan.¹¹⁴ In Nederland is ervoor gekozen om een N-CIS zonder binaire data aan te houden. Dit betekent concreet dat er geen biometrische gegevens van door Nederland gesignaleerde personen in het N-CIS zijn opgeslagen.¹¹⁵ Bureau Sirene is verantwoordelijk voor het N-SIS en is ondergebracht bij de NP. Met betrekking tot gegevens die door andere lidstaten zijn ingevoerd, bepaalt artikel 41 lid 2

¹¹⁰ Artikel 6 verordeningen Interoperabiliteit.

¹¹¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 3, p. 40-42.

¹¹² Artikel 6 SIS-verordening grenscontroles.

¹¹³ Artikel 7 lid 1 SIS-verordening grenscontroles.

¹¹⁴ Artikel 4 lid 1 sub d SIS-verordening grenscontroles.

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 3.

van de SIS-verordening grenscontroles dat het lidstaten niet is toegestaan om signaleringen ingevoerd door andere lidstaten of extra gegevens via het N-CIS in nationale databestanden te kopiëren, zoals de vreemdelingenadministratie. Dit geldt ook voor gegevens die ingevoerd zijn in het kader van de SIS-verordening terugkeer.¹¹⁶

VIS

Voor de ondersteuning van visumaanvragen is een nationaal bestand aangelegd. Een deel van de daarin opgeslagen gegevens worden daarnaast ook in het VIS opgeslagen. Artikel 30 van de VIS-verordening biedt daarnaast de mogelijkheid aan lidstaten om uit het VIS opgevraagde gegevens in een nationaal bestand te bewaren voor zover dat in een individueel geval nodig is.¹¹⁷

EES

In artikel 40 van de EES-verordening wordt de mogelijkheid geschapen om data die de lidstaat heeft ingevoerd in het EES, ook te bewaren in een nationaal in- of uitreisstelsel. Het gaat hier alleen om alfanumerieke data (letters). Deze informatie valt niet onder de Wbvk, nu deze uitsluitend ziet op biometrische data. Op dit bestand wordt daarom in deze evaluatie niet verder ingegaan.

Eurodac

Nederland kan gegevens die in Eurodac ingevoerd worden, ook in een nationaal bestand opslaan. De huidige verordening bepaalt in artikel 1 lid 3 dat gegevens bedoeld voor Eurodac ook verwerkt mogen worden in nationale bestanden.

NUI

Alle lidstaten zijn verplicht om een Nationale Uniforme Interface (NUI) in te richten. Op deze serverracks worden gegevens van en naar de EU-informatiesystemen getransporteerd. De lidstaten dienen alle verantwoordelijke overheidsdiensten die toegang hebben tot de EU-informatiesystemen aan te sluiten. Vaak wordt informatie in het eigen systeem van de overheidsdienst ingevoerd waarna via een koppeling de gegevens via het NUI naar het desbetreffende informatiesysteem of informatiesystemen op EU-niveau getransporteerd worden.

3.4 Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid

De hierboven beschreven Europese regelgeving betreft enkel verordeningen. Dit betekent dat deze integraal onderdeel uitmaken van de nationale rechtsorde en niet geïmplementeerd mogen worden in nationale wetgeving.¹¹⁸ Dit betekent niet dat deze verordeningen geen enkele handeling vereisen van de nationale wetgever. Zo moeten voor de in de vorige paragraaf besproken verordeningen op lidstaatniveau nog nationale autoriteiten worden aangewezen. Het gaat om nationale autoriteiten die bevoegd zijn tot de afname en verwerking van biometrische data en de raadpleging daarvan ter identificatie of verificatie. Daarnaast heeft de Europese wetgever sommige opties facultatief gemaakt. Dat betekent dat de nationale wetgever kan kiezen of deze het desbetreffende artikel van toepassing verklaard. Ook is het in sommige gevallen mogelijk, daar waar de Europese wetgever niet de bedoeling heeft gehad om een onderwerp uitputtend te regelen, om op nationaal niveau aanvullende wetgevende maatregelen te nemen.

¹¹⁶ Artikel 19 SIS-verordening terugkeer.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 3, p. 47.

¹¹⁸ Art. 288 VWEU.

In Nederland is daarom de Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid aangenomen door de Tweede Kamer en Eerste Kamer.¹¹⁹ In deze wet wordt uitvoering gegeven aan de hierboven besproken Europese verordeningen, onder andere door het aanwijzen van bevoegde Nederlandse autoriteiten. De inwerkingtreding van de wet, of delen daarvan, is afhankelijk van de ontwikkelingen op EU-niveau.

3.5 De reikwijdte van de Wbvk

3.5.1 EU-verordeningen uitputtend bedoeld?

Daar waar ooit artikel 106a Vw 2000 een voortrekkersrol vervulde, wordt deze rol langzamerhand verruild voor die van vangnet voor die gevallen waar op grond van Europese wetgeving geen tien vingerafdrukken en een gezichtsofname kunnen worden afgenomen. Dit roept de vraag op of de Europese verordeningen die hier besproken zijn door Uniewetgever als uitputtend zijn bedoeld of dat, al dan niet afhankelijk van het onderwerp dat geregeld wordt, de nationale wetgever toch de bevoegdheid heeft om aanvullende regels te stellen. Dit is relevant omdat de Wbvk soms de bevoegdheid geeft om meer biometrische gegevens – bijvoorbeeld tien in plaats van vijf vingerafdrukken – af te nemen dan op grond van Europese verordeningen is toegestaan.

Hierbij kunnen drie situaties onderscheiden worden. In het eerste geval bieden de Europese verordeningen zoals opgenomen in artikel 1 van de Vw 2000 *geen* grondslag voor het afnemen, verwerken of gebruiken van biometrische gegevens ter verificatie van de identiteit en de Uniewetgever heeft niet de bedoeling gehad om een uitputtende regeling te treffen. Met andere woorden: het onderwerp is simpelweg niet geregeld door de Europese wetgever. In dat geval biedt artikel 106a Vw 2000 de wettelijke grondslag voor de afname en verwerking van biometrische gegevens en het gebruik daarvan ter identificatie en verificatie.

In het tweede geval zou artikel 106a Vw 2000 een *aanvullende rol* kunnen vervullen, bijvoorbeeld omdat wel een gezichtsofname afgenomen kan worden op grond van Europese verordeningen maar geen vingerafdrukken. Met andere woorden, het onderwerp is wel geregeld door de Europese wetgever, maar artikel 106a Vw 2000 biedt meer mogelijkheden.

Theoretisch zou zich nog een derde geval voor kunnen doen. In dat geval zou er wel een uitputtende regeling door de Uniewetgever zijn vastgesteld met betrekking tot de registratie van vreemdelingen, maar is expliciet door Uniewetgever gekozen om afname van biometrische gegevens voor identificatie en ter verificatie van documenten en identiteit niet toe te staan.

De vraag is welke rol artikel 106a Vw 2000 in deze situaties kan vervullen. Onzes inziens kan artikel 106a Vw 2000 in ieder geval een aanvullende rol vervullen in de eerste situatie. De Europese wetgever heeft niet bedoeld een uitputtende regeling te treffen. Dat betekent dat er nog ruimte bestaat voor de nationale wetgever om regels op te stellen. Artikel 106a Vw 2000 kan volgens ons geen aanvullende rol vervullen in de derde situatie, ondanks de wat neutrale bewoordingen van artikel 106a Vw 2000. De Europese wetgever heeft in die situatie immers geoordeeld dat voor de afname en verwerking van biometrische gegevens geen rol is weggelegd voor de lidstaten.

¹¹⁹ Stb. 2023, 427.

De tweede situatie is de meest gecompliceerde. Er zijn weliswaar door de Uniewetgever regels gesteld met betrekking tot de afname en verwerking van biometrische gegevens maar deze gaan minder ver dan de nationale regeling, in dit geval artikel 106a Vw 2000, gaat. Bestaat in die gevallen nog ruimte voor de nationale wetgever om bijvoorbeeld ook vingerafdrukken van de linkerhand te nemen als de Europese regeling alleen over afname van vingerafdrukken van de rechterhand spreekt? In de memorie van toelichting bij de Wbvk in 2012 lijkt de gaat de Nederlandse wetgever uit van een aanvullende werking: *'Dat communautair bepaald is dat op het verblijfsdocument slechts twee vingerafdrukken dienen te worden opgeslagen, staat niet in de weg aan de bevoegdheid om in de nationale wetgeving te regelen dat van een vreemdeling tien vingerafdrukken worden verwerkt, mits er uiteraard maar twee vingerafdrukken uiteindelijk op het verblijfsdocument worden opgeslagen.'*¹²⁰ Hoewel de nationale wetgever hier spreekt over verwerking, wordt er in deze evaluatie van uitgegaan dat dit ook ziet op de afname.

3.5.2 Basis Voorziening Vreemdelingen

Artikel 107 Vw 2000 biedt de juridische grondslag voor de vreemdelingenadministratie. Het gaat hier om de opname en verwerking van biometrische gegevens. In artikel 107 Vw 2000 is de juridische grondslag gelegd voor de opname (lid 1) en de verwerking (lid 2) van gegevens van vreemdelingen waaronder biometrische gegevens. Met de Uitvoeringswet is de reikwijdte van de vreemdelingenadministratie verruimd. Uit de vreemdelingenadministratie worden thans ook gegevens, waaronder persoonsgegevens, in de systemen verwerkt die zijn ingericht op basis van de SIS-verordening grenscontroles, de SIS-verordening terugkeer, de ETIAS-verordening, gegevens op grond van artikel 48 Verordening interoperabiliteit grenzen en visa en artikel 48 van de Verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie. Het gaat hier om de opname van gegevens uit de EU-systemen op basis van deze verordeningen. Daarnaast wordt in artikel 107, lid 1, onder d, sub 3°, Vw 2000 opgemerkt dat in de vreemdelingenadministratie ook gegevens opgenomen kunnen worden van Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens. Deze laatste bepaling lijkt een vangnetbepaling te zijn.

Van belang is dat de opnamegrondslag voortvloeit uit de verordeningen zelf. De Europese verordeningen bepalen niet in welk nationaal bestand de gegevens moeten worden opgenomen. In die zin is de rol van de Wbvk beperkt tot het creëren van een grondslag voor de vreemdelingenadministratie.

Naast de opname van gegevens uit Europese systemen, biedt artikel 107 lid 2 Wbvk en de wijzigingen die daarin zijn opgenomen op grond van de Uitvoeringswet *wel* de grondslag voor de verwerking van biometrische gegevens. In lid 2 is opgenomen dat de tien vingerafdrukken en een gezichtsofopname worden verwerkt. Na invoering van de Uitvoeringswet is in sub c toegevoegd dat de vreemdelingenadministratie tevens tot doel heeft om de gegevens van de in de eerste alinea van deze paragraaf genoemde verordeningen te *verwerken* in de vreemdelingenadministratie. Voorwaarde is wel dat de verwerking in overeenstemming is met de desbetreffende verordening en dat de verwerking noodzakelijk is in verband met een besluit van de minister en eventueel daarmee samenhangende procedures in rechte. Het gaat hier om een specifieke categorie besluiten waartegen in rechte wordt opgekomen, zoals een weigering van de toegang op grond van het EES, waarbij de minister alle relevante gegevens nodig heeft voor deze procedure in rechte. De memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet wijst er expliciet op dat een aantal Europese verordeningen voorwaarden stelt aan deze nationale verwerking.

¹²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33192, nr. 3, p. 43.

Deze voorwaarden blijven toepasselijk als de gegevens in een nationaal bestand zoals de BVV worden opgeslagen. Ook mag niet van de doelbinding van de Europese verordeningen worden afgeweken: de gegevens mogen alleen worden gebruikt in overeenstemming met de in de Europese verordening voorgeschreven doelstellingen.¹²¹

3.5.3 De verhouding tussen de Wbvk en de EU-verordeningen

Het antwoord op de vraag wat de reikwijdte van de Wbvk is na de invoering van de in dit hoofdstuk beschreven verordeningen en de daarbij behorende informatiesystemen, is lastig te verwoorden. Het betreft een nogal technisch aspect van deze evaluatie, waarbij een vergelijking moet worden gemaakt tussen de relevante Europese verordeningen, de Wbvk en de Uitvoeringswet. Daarom is gekozen voor een schematische vergelijking tussen de bevoegdheden op basis van de Wbvk, bevoegdheden op basis van de besproken verordeningen voor de uitvoering van het Programma Grenzen en Veiligheid en de bevoegdheden op basis van deze Europese verordeningen die zijn ingevoerd met het Programma Grenzen en Veiligheid. Deze vergelijking bestaat uit drie schema's, die als bijlage bij dit rapport zijn gevoegd (zie bijlage 2).

Het eerste schema ziet op de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname *ter identificatie*. Dit komt overeen met de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 106a lid 1 Vw 2000. Het tweede schema ziet op de afname van tien vingerafdrukken *ter verificatie*. Dit komt overeen met de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 106a lid 2 Vw 2000. Het derde schema ziet op de *verwerking* van vingerafdrukken en een gezichtsopname in de vreemdelingenadministratie. Dit komt overeen met de bevoegdheid neergelegd in artikel 106a lid 1 jo artikel 107 lid 2 Vw 2000.

Per ketenproces wordt aangegeven wat de reikwijdte van de Wbvk was en wat er veranderd is. De keuze om uit te gaan van ketenprocessen is ingegeven door de werkwijze van de wetgever bij de eerste invoering van de Wbvk in 2015. In de eerste en tweede evaluatie is de reikwijdte van de Wbvk ook bepaald aan de hand van ketenprocessen.

Met betrekking tot de afname van tien vingerafdrukken ter verificatie moet het volgende opgemerkt worden. Ten eerste dat het hier alleen gaat om het afnemen van vingerafdrukken. Er bestaat dus geen nationale bevoegdheid om een gezichtsopname af te nemen ter *verificatie* van de authenticiteit van documenten of ter verificatie van de identiteit van een vreemdeling.¹²² Daarnaast moet een helder onderscheid gemaakt worden tussen een bevoegdheid tot afname ter identificatie, waar het eerste overzicht op ziet, en op afname ter verificatie, waar het tweede overzicht op ziet.¹²³

Tenslotte moet opgemerkt worden dat niet in alle gevallen vingerafdrukken afgenomen hoeven te worden om de identiteit van een vreemdeling te verifiëren. In sommige gevallen bevatten documenten bijvoorbeeld al vingerafdrukken. Als dat het geval is, dan is artikel 106a lid 2 Vw 2000 niet van toepassing. Dit geldt ook voor het raadplegen van bestanden, zoals het SIS, EES of VIS. Artikel 106a en artikel 107 Vw 2000 zien alleen op de afname ter identificatie, afname ter verificatie en verwerking van gegevens en niet op de daaropvolgende raadpleging van die gegevens voor bepaalde doeleinden. Het zal duidelijk zijn dat veel van de hierboven

¹²¹ Kamerstukken II 2021/22, 36158, nr. 3, p. 90.

¹²² Om deze reden wordt de mogelijkheid om ter verificatie een gezichtsopname af te nemen niet genoemd in artikel 8.28 Vb 2000.

¹²³ De vingerafdrukken die afgenomen worden ter verificatie worden niet opgeslagen of verder verwerkt, aldus de wetgever, zie Kamerstukken II 2011/12, 33192, nr. 3, p. 44.

besproken verordeningen juist daar ook regels over bevatten. Maar zoals gezegd, deze regels hebben geen gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk.

3.6 Tussenconclusie

De vraag die met deze evaluatie beantwoord moet worden, is wat anno 2024 nog de meerwaarde is van de Wbvk. Voor zover het gaat om bevoegdheden tot afname en verwerking van vingerafdrukken en een gezichtsopname die de EU-wetgever in EU-verordeningen heeft neergelegd, kan de Wbvk geen aanvullende werking vervullen en heeft de Wbvk ook nooit een rol gespeeld. In artikel 106a Vw 2000 wordt immers als voorwaarde gesteld dat de bevoegdheid moet worden uitgeoefend ter uitvoering van de Vw 2000. Dit is anders als het gaat om bevoegdheden die zijn neergelegd in richtlijnen – deze dienen immers geïmplementeerd te worden in nationale wetgeving – of in aanvullende nationale wetgeving.

Over de bevoegdheid om vingerafdrukken en een gezichtsopname te nemen ter *identificatie* en *verificatie* kan op basis van de schematische vergelijking, terug te vinden in bijlage 3 van dit rapport, het volgende opgemerkt worden. De Wbvk blijft van toepassing op de mvv, nu het hier gaat om een nationaal visum. Ook de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname in het kader van een aanvraag verblijfsvergunning regulier zijn niet geregeld door de Uniewetgever. Dit verandert niet nu de data ingevoerd moeten worden in het VIS. De *afname* is immers gebaseerd op de Wbvk. Het EES verlangt enkel vingerafdrukken van de rechterhand, terwijl de Wbvk de wettelijke grondslag biedt voor het afnemen van tien vingerafdrukken. In paragraaf 3.5 is opgemerkt dat de wetgever zelf uitgaat van een exclusieve werking van verordeningen die zien op biometrische gegevens. Dit zou betekenen dat de Wbvk daar *geen* aanvullende werking heeft. Zoals gezegd heeft de Europese wetgever zich niet expliciet uitgelaten over de exclusieve werking van de EES. Daarom is in het schematisch overzicht de aanvullende werking als ‘ter discussie’ aangemerkt.

Aanvullend kan over de bevoegdheid om vingerafdrukken af te nemen ter *verificatie bij de verblijfsvergunning asiel* opgemerkt worden dat de wijziging van de Eurodac-verordening zoals deze nu voorligt geen bepalingen bevat over verificatie. Dat zou betekenen dat de Wbvk daar nog aanvullende werking zou hebben. Daarnaast moet over het EES opgemerkt worden dat daar waar in artikel 106a lid 2 Vw 2000 alleen wordt gesproken over de afname van *vingerafdrukken* ter verificatie, in artikel 3.102a Vb 2000 wordt gesproken over zowel *vingerafdrukken* als een *gezichtsopname*. Dit is opvallend, nu de grondslag van artikel 3.102a Vb 2000 is gelegen in artikel 106a lid 2 Vw 2000. Daarnaast moet over het EES opgemerkt worden dat de verhouding tussen afname ter *identificatie* en afname ter *verificatie* enigszins gecompliceerd wordt door het feit dat op grond van het EES de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid hebben om een dossier te updaten als blijkt dat niet alle gegevens zijn opgenomen in een eerder dossier. Dit betekent dat dit proces begint met het afnemen van biometrische gegevens om een identiteit te verifiëren maar dat dit overgaat in afname ter (nadere) identificatie als blijkt dat niet alle gegevens in het dossier aanwezig zijn. Ook bij Eurodac moet een voorbehoud gemaakt worden. In de artikelen 13 en 14 van de Eurodac-verordening wordt bepaald dat biometrische gegevens worden afgenomen van derdelanders die illegaal in het land verblijven.

De Wbvk is voor de *verwerking* van vingerafdrukken en een gezichtsopname nog belangrijk. Veel Europese systemen bieden de mogelijkheid om een nationaal bestand aan te houden. Voor de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening terugkeer is expliciet een basis geboden in artikel 107 lid 1 sub d jo artikel 107 lid 2 sub c van de Vw 2000. In deze bepalingen

is echter ook een soort vangnetcategorie opgenomen, door te bepalen dat gegevens die verwerkt mogen worden op grond van de Europese verordeningen en betrekking hebben op biometrische gegevens. Dit betekent overigens niet dat de verwerking en opslag van deze gegevens in de vreemdelingenadministratie moet gebeuren, maar het is in ieder geval mogelijk gemaakt. Deze mogelijkheden zijn toegevoegd naar aanleiding van de Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid.

Op basis van de bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat de reikwijdte van de Wbvk wel wordt ingeperkt door de Europese verordeningen die op biometrische gegevens zien, maar dat er ook nog onderdelen van het ketenproces zijn waar de Wbvk een rol vervult. Het gaat dan met name om de aanvraag tot een mvv en de verblijfsvergunning regulier. Daarnaast moet ook geconcludeerd worden dat de Wbvk een grondslag (kan) creëren bij de opname van biometrische data in nationale bestanden. Hoewel er ook veel Europese systemen bestaan en er als gevolg van de verordeningen interoperabiliteit tussen deze systemen veel gegevens worden uitgewisseld, biedt artikel 107 Wbvk de grondslag voor opname in de vreemdelingenadministratie.

4 Kwalitatieve bevindingen

4.1 Inleiding

In de twee eerdere evaluaties van de Wbvk in 2017 en 2019 is geconcludeerd dat het niet mogelijk is om vast te stellen of en in hoeverre de doelstellingen van deze wet zijn bereikt. Dit komt doordat deze doelstellingen door de wetgever onvoldoende zijn geoperationaliseerd. Daarnaast is de problematiek die de wet zou moeten tegengaan – onregelmatigheden ten aanzien van identiteit – niet goed in kaart gebracht.¹²⁴ Dit is nog steeds het geval. Bij de vraag naar de effectiviteit van de Wbvk richten we ons in deze evaluatie daarom niet langer op de vraag of de doelen van de wet zijn behaald, maar kijken we naar de bijdrage die de Wbvk levert aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Dat houdt in dat we onderzoeken of en zo ja in welke mate de Wbvk de uitvoering van het vreemdelingenbeleid verbetert.

Wij zetten hiervoor eerst het gebruik van biometrie door ketenpartners uiteen, waarin we ons beperken tot de hoofdlijnen en de veranderingen in de werkwijze van ketenpartners ten opzichte van eerdere evaluaties (paragraaf 4.2). Daarmee worden de volgende deelvragen beantwoord:

8. Hoe lang worden gegevens bewaard en welke waarborgen zijn er dat de gegevens volgens de gemaakte afspraken weer verwijderd worden uit het bestand?
9. Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de biometrische gegevens in de BVV door de verschillende ketenpartners geraadpleegd of gebruikt? Hoe vaak zijn gegevens opgevraagd in het kader van artikel 107 Vw 2000?
11. Zijn er aanwijzingen dat het gebruik/de benutting van de biometrische gegevens niet zou voldoen aan de wet- en regelgeving? Zo ja, welke aanwijzingen? Hoe wordt geborgd dat deze processen in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving?

¹²⁴ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 58.

Vervolgens gaan we in op de vraag hoe ketenpartners aankijken tegen het nut en de noodzaak van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen (paragraaf 4.3). Daarbij wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

18. Hoe beoordelen ketenpartners de mogelijkheden die de Wbvk biedt om de identiteit van vreemdelingen vast te stellen?

4.2 Gebruik van biometrie door ketenpartners

In deze paragraaf brengen we het gebruik van biometrie door ketenpartners in kaart. Daarvoor gaan we eerst in op het Protocol Identificatie en Labeling (PIL), waarin de gestandaardiseerde werkwijze voor het registreren, identificeren, verifiëren, wijzigen en vernietigen van persoonsgegevens is beschreven. Vervolgens bespreken we het gebruik van biometrie door ketenpartners in de praktijk. In het slot van deze paragraaf beantwoorden we de vraag of aanwijzingen bestaan dat het gebruik van biometrie door ketenpartners niet voldoet aan wet- en regelgeving.

4.2.1 Protocol Identificatie en Labeling 9.1 en 13.0

Het PIL beschrijft de gestandaardiseerde werkwijze voor het registreren, identificeren, verifiëren, wijzigen en vernietigen van persoonsgegevens binnen de vreemdelingenketen. Paragraaf A6 van de Vc 2000 schrijft voor dat de identificatie en registratie van de vreemdeling met behulp van biometrische gegevens door ketenpartners geschiedt op de door het PIL voorgeschreven wijze. In deze paragraaf beschrijven we de veranderingen van de meest recente versie van het PIL (13.0) ten opzichte van de versie die van kracht was tijdens de voorgaande evaluatie (9.1).

In PIL 13.0 zijn werkinstructies opgenomen over de registratie van onregelmatigheden en is de werkinstructie voor de vernietiging van biometrische gegevens aangepast. Er zijn daarnaast ook enkele andere wijzigingen geweest. Deze houden geen direct verband met biometrie of zijn van redactionele aard.¹²⁵ Deze overige wijzigingen laten we om die redenen buiten beschouwing.

Registratie onregelmatigheden

In de memorie van toelichting bij de verlenging van de Wbvk wordt opgemerkt dat met ketenpartners gezocht wordt naar een vorm om onregelmatigheden te registreren.¹²⁶ Er is voor gekozen om de onregelmatigheden niet door de afzonderlijke ketenpartners te laten registreren, maar door een logging centraal bij te houden in de BVV.¹²⁷ Met het oog op de registratie van onregelmatigheden zijn vijf functionaliteiten aan de BVV toegevoegd, waarmee afwijkingen bij de identiteitsvaststelling kunnen worden geconstateerd en bewaard. Het gaat om de volgende functionaliteiten:

1. Registreren inclusief biometrische gegevens: hierbij wordt een persoon geregistreerd in de BVV en worden biometrische gegevens ingevoerd.

¹²⁵ Voorbeelden van deze wijzigingen zijn de toevoegingen van bijlagen 15 en 16, waarin respectievelijk de werkwijze voor de hervestiging en herplaatsing van vluchtelingen en de vaststelling van staatloosheid wordt beschreven. Een ander voorbeeld is de oprichting van het Strategisch Overleg Vreemdelingenketen (SOM) en de opheffing van het Topberaad Vreemdelingenketen; de tekst van het PIL is op dit punt geactualiseerd.

¹²⁶ *Kamerstukken II 2020/21, 35 604, nr. 3, p. 5.*

¹²⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 35 604, nr. 8, p. 3.*

2. Toevoegen biometrische gegevens aan de bestaande registratie: hierbij is een persoon al eerder geregistreerd en worden aan deze registratie biometrische gegevens toegevoegd.
3. Zoeken op basis van biometrische gegevens: hierbij worden biometrische gegevens ingevoerd om te kijken of deze ook al bij een bestaande registratie zijn opgenomen.
4. Verifiëren op basis van biometrische gegevens: hierbij worden biometrische gegevens gebruikt om te controleren of de ter plaatse opgegeven identiteit ook staat geregistreerd in de BVV.
5. Samenvoegen van registraties: hierbij worden meerdere registraties samengevoegd tot één registratie, omdat de biometrische gegevens hetzelfde blijken te zijn.

Bij de eerste drie functionaliteiten wordt een registratie gemaakt indien er sprake is van een hit (de ingevoerde biometrische gegevens blijken al eerder bij een registratie te zijn opgenomen). Bij de verificatie wordt 'in detail vastgelegd' wat de reden is van het niet slagen van een verificatie. Ten slotte moeten alle samenvoelingen worden geregistreerd.

Paragraaf 5.4 van PIL 13.0 licht deze functionaliteiten toe. De eerste drie functionaliteiten zijn erop gericht om te constateren dat aangeleverde persoonsgegevens en de persoonsgegevens die al eerder in de BVV zijn opgeslagen niet overeenkomen, bijvoorbeeld omdat de betrokkene onder een andere naam (alias) geregistreerd staat. Het gaat hier om de situatie dat bij de eerste identificatie blijkt dat de betrokkene al in de BVV voorkomt. De vierde functie houdt in dat bij een mislukte verificatie in detail wordt vastgelegd wat daarvan de reden is. De vierde functie wordt als volgt toegelicht: 'Bij de vierde functie wordt, indien de verificatie niet slaagt, in detail vastgelegd wat daarvan de reden is.' Wij begrijpen hieruit dat de ketenpartners bij een mislukte verificatie vanuit de BVV de mogelijkheid krijgen om vast te leggen waarom de verificatie is mislukt. In het slot van de Leidraad Biometrie Verificatie Ketenpartners (opgenomen in bijlage 11 van het PIL) staat dat het van belang is dat de ketenpartner bij mislukte verificatie beschrijft wat er gebeurt. De volgende opties zijn daarbij mogelijk: het verificatieantwoord wordt niet doorgegeven, de kwaliteit van de vingerafdruk is onvoldoende of de vreemdeling stelt met zekerheid dat hij het wel is.¹²⁸ De vijfde functie is dat de samenvoelingen worden geregistreerd en bewaard voor latere analyse.

Vernietigen persoonsgegevens

Op grond van artikel 8.35 Vb 2000 worden de biometrische gegevens en vingerafdrukken in de BVV niet langer bewaard dan:

- a. Vijf jaar nadat de aanvraag tot het verlenen van een mvv is afgewezen;
- b. in geval van rechtmatig verblijf: vijf jaar nadat de betrokken vreemdeling, wiens rechtmatig verblijf is geëindigd, Nederland aantoonbaar heeft verlaten; of
- c. indien tegen de vreemdeling een inreisverbod is uitgevaardigd of de vreemdeling ongewenst is verklaard: vijf jaar na afloop van de geldigheidsduur van het inreisverbod onderscheidenlijk de ongewenstverklaring.

Daarnaast volgt uit het gebruik van het begrip 'vreemdeling' dat de biometrische gegevens van tot Nederlander genaturaliseerde personen uit de BVV moeten worden vernietigd. Na naturalisatie kunnen deze personen op grond van artikel 1 Vw 2000 namelijk niet langer als vreemdeling worden beschouwd.

¹²⁸ PIL 13.0, p. 84.

Het PIL beschrijft in paragraaf 8 de werkwijze voor de vernietiging van persoonsgegevens. In de huidige werkwijze, beschreven in PIL 13.0, wordt standaard een query (zoekopdracht) gedraaid op het BVV. Hiermee wordt gezocht naar v-nummers waarbij de biometrie waarschijnlijk verwijderd moet worden. De Directie Regie Migratieketen (DRM) stuurt maandelijks een lijst met v-nummers naar de ketenpartners met de vraag of in de afgelopen vijf jaar activiteiten hebben plaatsgevonden die tot verlenging van de bewaartermijn leiden. Hierbij worden tevens de criteria voor verlenging van de bewaartermijn genoemd.

In het PIL zijn in versie 13.0 instructies toegevoegd over de verwijdering van biometrische en andere persoonsgegevens van genaturaliseerde personen.¹²⁹ Deze instructies houden in dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) periodiek bepaalt welke persoonsgegevens voor vernietiging in aanmerking komen vanwege naturalisatie en dit doorgeeft aan DRM.

4.2.2 Het gebruik van biometrie door ketenpartners

We bespreken hieronder hoe ketenpartners in hun processen gebruik maken van biometrie. Hierbij baseren we ons op de interviews die we met de verschillende ketenpartners hebben gevoerd. De processen waarbij het gebruik van biometrie is gebaseerd op Europese verordeningen laten we hierbij buiten beschouwing. Voor alle ketenpartners geldt dat de BVV deels is vervangen door de Gemeenschappelijke Biometrie Voorziening (GBV). Alle organisaties die onder het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) vallen, maken gebruik van dit systeem. De GBV zorgt voor de geautomatiseerde identificatie van vingerafdrukken; de gegevens staan opgeslagen in de Basis Voorziening Vreemdelingenketen (BVV).¹³⁰

Grensbewaking en toezicht

De Koninklijke Marechaussee (KMar) neemt in het kader van de grensbewaking biometrische gegevens af om de identiteit van vreemdelingen te registreren. De Zeehavenpolitie Rotterdam is belast met grensbewaking in het Rotterdamse havengebied en neemt in dat verband biometrische gegevens af.¹³¹ Ook in het kader van het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (aangeduid als Mobiel Toezicht Veiligheid of MTV) identificeert en verifieert de KMar vreemdelingen aan de hand van biometrische gegevens. Ook de Nationale Politie (NP) voert deze toezichthoudende taak uit en neemt daarbij biometrische gegevens af. De bevoegdheid tot grensbewaking en toezicht op vreemdelingen is gebaseerd op respectievelijk artikel 46, eerste lid, Vw 2000 en artikel 47, eerste lid, Vw 2000.¹³² De bevoegdheid om in deze processen tien vingerafdrukken en een gezichtsopname af te nemen, is gebaseerd op artikel 106a Vw 2000.

Bij de registratie in het kader van grensbewaking gebruikt de KMar BVID-zuilen.¹³³ In de evaluatie van 2019 is benoemd dat de KMar op Eindhoven Airport alle vreemdelingen die de toegang wordt geweigerd standaard voor deze zuil zet en dat deze werkwijze wordt uitgebreid naar vreemdelingen die worden doorgelaten onder voorwaarden en ook wordt uitgerold op andere luchthavens. Deze uitbreiding naar vreemdelingen die worden doorgelaten onder voorwaarden en naar andere luchthavens is inmiddels gebeurd. Het proces is zo ingericht dat vreemdelingen direct aan een BVID-zuil worden geregistreerd en geïdentificeerd in de BVV en

¹²⁹ Ook de vernietiging van registraties van visums voor kort verblijf is opgenomen in het PIL. Deze registraties zijn gebaseerd op Verordening 2018/1806/EU met betrekking tot het Schengeninformatiesysteem en vallen om die reden buiten de reikwijdte van de Wbvk.

¹³⁰ Wij gaan uitgebreider in op de GBV in verband met de kwaliteit van de matching in paragraaf 5.4.

¹³¹ Op andere zeehavens is de KMar bevoegd.

¹³² Vanuit de algemene politietaken bedoeld in artikel 3 van de Politiewet voeren ambtenaren van de politie ook identiteitsonderzoeken uit. Deze onderzoeken kunnen betrekking hebben op de identiteit van vreemdelingen.

¹³³ BVID staat voor Basis Voorziening Identiteitsvaststelling.

een v-nummer krijgen toegewezen (mits zij nog niet zijn geregistreerd met biometrische gegevens).

In het kader van MTV kan de KMar vreemdelingen staande houden en ophouden. Als een persoon wordt opgehouden, verifieert de KMar de identiteit via een zuil aan de hand van de BVV. Als de persoon niet bekend is, wordt de persoon geregistreerd en wordt een v-nummer aangemaakt.

De belangrijkste wijziging in deze processen ten opzichte van eerdere evaluaties is dat de KMar de vreemdeling eerst registreert in de BVV en een v-nummer aanmaakt en pas daarna de processen in het Vreemdelingen Basissysteem (VBS) start. Er wordt dus niet langer gaandeweg het proces in het VBS een v-nummer aangemaakt.

Verblijfsprocedures BZ

Ambassades en consulaten nemen biometrische gegevens af in het kader van de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Daarnaast wordt door Buitenlandse Zaken (BZ) ook gebruik gemaakt van biometrie bij de afgifte van Schengenvisa en paspoorten aan Nederlanders in het buitenland, maar dit gebruik is niet gebaseerd op artikel 106a Vw 2000.

Sinds de evaluatie in 2019 zijn er geen wijzigingen geweest in het werkproces rond de afname van biometrische gegevens in het kader van de aanvragen voor mvv's. Wel is BZ bezig met de vervanging van de afname-apparatuur. De reden voor de vervanging is de verbetering van de kwaliteit en het creëren van de mogelijkheid om op de diplomatieke posten in het land van herkomst (of bestendig verblijf) van de vreemdeling direct een gezichtsopname te maken, in plaats van een fysieke pasfoto in te scannen. Het streven is om de apparatuur in 2025 te vervangen.

Verblijfsprocedures IND

De IND neemt ten behoeve van identificatie biometrische gegevens af bij de behandeling van aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen. Doorgaans meldt de vreemdeling zich digitaal bij de IND of wordt hij of zij aangemeld door een referent. Dat laatste kan het geval zijn bij gezins-, studie en soms arbeidsmigratie.¹³⁴ In deze situaties wordt pas op een later moment biometrische gegevens afgenomen. Als de betreffende vreemdeling ook een mvv nodig heeft, gebeurt het afnemen van biometrische gegevens in het buitenland. In andere gevallen gebeurt dit bij het IND-loket in Nederland.

Bij de afgifte van een verblijfsdocument verifieert de IND aan de hand van een identiteitsdocument. Als er twijfels bestaan over de identiteit van de vreemdeling neemt de IND ook vingerafdrukken af. De IND registreert ook biometrische gegevens van houders van mvv's, maar alleen als blijkt dat de vingerafdrukken en gezichtsopname die door de diplomatieke posten in het land van herkomst zijn afgenomen van onvoldoende kwaliteit blijken te zijn.

De respondenten van de IND geven aan dat de registratie van de vreemdeling niet altijd vlekkeloos verloopt. Er zijn signalen dat het regelmatig voorkomt dat vreemdelingen al onder een ander v-nummer in de BVV geregistreerd staan. Dit kan komen door administratieve fouten bij de handmatige verwerking in het systeem, maar ook doordat de persoon na de eerste registratie is gehuwd en daardoor een andere naam heeft. Bij een nieuwe aanvraag voor een

¹³⁴ Een referent is een familielid en/of de persoon bij wie de vreemdeling in Nederland gaat verblijven of de organisatie (bijvoorbeeld de werkgever of onderwijsinstituut) die het verblijf regelt (art. 1.8-1.15 Vb 2000).

vergunning blijkt dan door de afname van biometrie dat de persoon al onder een andere naam bekend staat.

In dit verband wordt specifiek het inburgeringsexamen genoemd. Sommige vreemdelingen moeten in het buitenland een inburgeringsexamen afleggen om in aanmerkingen te komen voor een mvv.¹³⁵ Bij een inburgeringsexamen, dat in het buitenland op een diplomatieke post wordt afgenomen, maakt BZ een v-nummer aan zonder gebruik te maken van vingerafdrukken. Dit v-nummer wordt nadat het inburgeringsexamen is behaald regelmatig niet vermeld op het aanvraagformulier voor een verblijfsdocument. Als de IND vervolgens zelf een v-nummer aanmaakt, wordt de vreemdeling soms voor de tweede keer geregistreerd onder een ander v-nummer. Andersom komt het ook voor dat de vreemdeling al bekend is in de BVV en bij de diplomatieke post voor het inburgeringsexamen nog een keer wordt geregistreerd.

Inhuisregistratie en meldplicht

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) gebruikte biometrische gegevens bij de inhuisregistratie. De inhuisregistratie houdt in dat de bewoners van het COA zich wekelijks moeten melden, zodat het COA kan nagaan of de betrokkene nog in de opvang verblijft en aanspraak maakt op de opvangvoorzieningen. In de voorgaande evaluatie is vastgesteld dat de inhuisregistratie niet gebaseerd is op de Vw 2000, maar op artikel 12 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. De inhuisregistratie valt daarmee buiten de reikwijdte van artikel 106a Vw 2000.¹³⁶ Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft vastgesteld dat er geen wettelijke grondslag is voor het gebruik van biometrische gegevens bij de inhuisregistratie. De AP heeft om die reden de staatssecretaris geadviseerd om ‘te voorzien in een wettelijke grondslag voor de verificatie aan de hand van biometrie voor de COA inhuisregistratie indien deze verwerking noodzakelijk is’.¹³⁷

Het COA is – in afwachting van een wettelijke grondslag voor de afname van biometrie – gestopt met het gebruik van biometrisch gegevens bij de inhuisregistratie. De medewerkers van het COA verifiëren nu de identiteit aan de hand van het pasje van de melder. Deze registraties kosten volgens respondenten van het COA meer tijd dan registraties waarbij biometrie wordt gebruikt. Bij registratie met een vingerscanner was namelijk minimale begeleiding van personeel van het COA nodig. Als de instroom van asielzoekers verder toeneemt, kan deze extra tijdsbesteding volgens de respondenten van het COA ertoe leiden dat medewerkers uit andere functiegroepen moeten bijspringen bij de uitvoering van de inhuisregistratie en zodoende minder tijd aan hun eigen taken kunnen besteden.

Ten tijde van de vorige evaluatie viel de inhuisregistratie procesmatig samen met de uitvoering van de meldplicht door de NP op grond van artikel 54, eerste lid, Vw 2000.¹³⁸ De respondenten van de NP geven aan dat het COA de locatiegegevens van een vreemdelingen invoert in de BVV, wat de NP vervolgens in staat stelt om via de BVV de meldplicht uit te voeren. Bij de uitvoering wordt geen gebruik gemaakt van biometrische gegevens. Ook in de Kamerbrief van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 januari 2021¹³⁹ wordt vermeld dat de verstrekking van de dagelijkse bezettingsgegevens door het COA aan de NP is gestopt. De alternatieve werkwijze is nu dat de NP informatie uit de BVV opvraagt in het kader van het

¹³⁵ Zie voor de categorieën vreemdelingen die zijn vrijgesteld van deze verplichtingen paragraaf 4.7 van Vc 2000 (B).

¹³⁶ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 18.

¹³⁷ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 24 juni 2020, z2020-01329, p. 6.

¹³⁸ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 38.

¹³⁹ *Kamerstukken II 2020/21* 19 637 en 32 761, nr. 2695, p. 1 en 2.

toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet 2000. Deze werkwijze is gebaseerd op artikel 107, achtste lid, Vw 2000. Dit artikel verplicht bestuursorganen (in dit geval het COA) ertoe om gegevens en inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet (in dit geval de uitvoering van de in artikel 54, eerste lid, Vw 2000 bedoelde meldplicht).¹⁴⁰ De respondenten van de NP geven aan dat bij de uitvoering van de meldplicht geen gebruik wordt gemaakt van biometrische gegevens.

Vreemdelingenbewaring

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is belast met de vreemdelingenbewaring. De DJI verifieert aan de hand van biometrie of ze de juiste persoon voor zich hebben. Dat doen ze bij binnenkomst van de vreemdeling in de inrichting en als deze de inrichting (tijdelijk) verlaat.

De DJI sloeg de biometrische gegevens van vreemdelingen eerder op in de BVV én in het eigen systeem. Tegenwoordig worden deze gegevens niet langer opgeslagen in het eigen systeem.

De DJI is, net zoals de andere ketenpartners, voor de matching van vingerafdrukken overgestapt op de Gemeenschappelijke Biometrie Voorziening (GBV). Respondenten van de DJI geven aan dat de verificatie met het nieuwe systeem aanzienlijk sneller gaat dan met het oude. Eerst duurde dit zo'n vijf minuten, nu naar schatting tussen de dertig en vijftig seconden. Dit proces kan volgens de respondenten van DJI verder worden versneld als er bij het scannen van een vingerafdruk de bijbehorende persoon naar voren komt, althans als deze is geregistreerd. In de huidige situatie kan alleen één-op-één worden geverifieerd door te kijken of de vingerafdrukken overeenkomen met de vingerafdrukken die bij een specifiek v-nummer zijn geregistreerd.

Terugkeerproces

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het terugkeerproces. Bij dit proces verifieert de DTenV de identiteit van vreemdelingen niet aan de hand van vingerafdrukken. De regievoerder (de medewerker die het terugkeerproces begeleidt) controleert de identiteit van de vreemdeling aan de hand van een gezichtsopname. Volgens de respondent zijn binnen de DTenV geen signalen dat regievoerders gesprekken voeren met vreemdelingen met een valse identiteit. Vreemdelingen zijn ook al eerder geïdentificeerd door de KMar, NP, IND, het COA of de DJI voordat ze met de DTenV in aanraking komen.

De DTenV gebruikt vingerafdrukken dus niet om de identiteit van vreemdelingen te verifiëren. Wel gebruikt DTenV vingerafdrukken bij de aanvraag van vervangende reisdocumenten. Volgens de respondent van de DTenV hebben de vreemdelingen in het terugkeerproces vaak geen reisdocumenten. Voor de afgifte van vervangende reisdocumenten vragen landen van herkomst steeds vaker om vingerafdrukken. De Directie Internationale Aangelegenheden van de DTenV verstrekt in dat geval de vingerafdrukken aan de autoriteiten in het betreffende land van herkomst.¹⁴¹

4.2.3 Naleving van wet- en regelgeving

Eén van de deelvragen van deze evaluatie is of er aanwijzingen zijn dat het gebruik van de biometrische gegevens niet voldoet aan wet- en regelgeving. We constateren op dit punt dat

¹⁴⁰ Zie voor een uitgebreidere toelichting op dit punt Privacy Management Partners, *Grondslag en verstrekkingen COA. Een externe toets op de rechtmatigheid*, 2020, p. 12-14. Dit rapport is als bijlage bij de genoemde Kamerbrief van minister en staatssecretaris gevoegd.

¹⁴¹ Deze verwerking van gegevens vindt plaats in het kader van de uitoefening van de bevoegdheid tot uitzetting van artikel 63, tweede lid, Vw 2000 en artikel 6.1a, eerste lid, Vb 2000.

het ontbreekt aan wet- en regelgeving die het gebruik van biometrische gegevens reguleert. De ketenpartners zijn op grond van paragraaf A6 van de Vc 2000 weliswaar verplicht om conform het PIL te handelen, maar het PIL is bedoeld als een beschrijving van de werkwijze voor het identificeren van vreemdelingen.¹⁴² Het PIL is dus eerder een uniformering van de werkwijze dan een instrument dat het gebruik van biometrische gegevens door ketenpartners reguleert. De Vw 2000 en de daarop gebaseerde regelgeving stellen voor het overige geen eisen aan het gebruik van biometrie door ketenpartners.

Wat betreft de naleving van het PIL zijn er enkele knelpunten te noemen. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft een audit uitgevoerd en op 8 februari 2024 de (niet-openbare) rapportage opgeleverd. Deze audit richtte zich op de uitvoering van het PIL door ketenpartners. De uitkomst van deze audit was dat er een drietal knelpunten bestaat bij de uitvoering van het PIL. Ten eerste ontstaan nog veel dubbelingen, wat volgens de ADR in de meeste gevallen het gevolg is van menselijk handelen. Ten tweede blijkt dat in de praktijk de verificatie aan de hand van biometrische gegevens wordt overgeslagen of alleen aan de hand van documenten plaatsvindt. De ADR merkt op dat hierdoor het risico bestaat dat processen in gang worden gezet bij de verkeerde persoon, wat de kans op misbruik of fraude vergroot. Tot slot zijn nog niet alle medewerkers, in het bijzonder beleidsmedewerkers, van de ketenpartners bekend met het PIL. Dat heeft tot gevolg dat er in sommige gevallen oplossingen worden bedacht zonder dat daarbij het PIL in acht wordt genomen. Volgens de auditors komt de doelstelling van eenduidige persoonsgegevens van het PIL hierdoor in het geding.

Tijdens een gesprek met medewerkers van DRM bleek ook dat op het punt van vernietiging van de biometrische gegevens een knelpunt bestaat. Volgens het PIL zou DRM maandelijks een bestand met v-nummers aan de ketenpartners moeten verstrekken. Deze v-nummers zijn van personen waarvan gesuggereerd wordt dat deze uit de BVV verwijderd zouden kunnen worden omdat ze waarschijnlijk vertrokken zijn uit Nederland. Bij een zeer groot aantal gesuggereerde v-nummers kan geen uitsluitel worden gegeven over geschiktheid voor verwijdering. Dit wordt met name veroorzaakt doordat het vertrek van de vreemdeling niet is vastgesteld. Wanneer geen uitsluitel bestaat over de noodzaak om de gegevens te verwijderen, wordt ervoor gekozen dit niet te doen. Hierdoor verloopt dit proces van verwijdering niet zoals beschreven. Deze situatie heeft er ook voor gezorgd dat de beschreven maandelijkse frequentie in de praktijk niet wordt gehaald, omdat de reactietermijnen vanuit de ketenpartners hier niet op aansluiten. Omdat ketenpartners niet snel genoeg reageren op een serie voor verwijdering gesuggereerde v-nummers, ziet DRM er soms van af om een nieuwe serie te versturen.

Met artikel 107, tweede lid, Vw 2000 zijn middels de Wbvk vijf doeleinden vastgelegd 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.

Tijdens de eerste evaluatie is vastgesteld dat in het kader van artikel 107, tweede lid Vw 2000 in een periode van vijftien maanden twaalf keer een zoeking op basis van deze gronden is

¹⁴² PIL 13.0, p. 9.

gedaan.¹⁴³ Tijdens de tweede evaluatie zijn geen kwantitatieve gegevens verkregen, maar is bevestigd dat de frequentie van zoekingen in dezelfde orde van grootte is gebleven. Ook is tijdens dit gesprek naar voren gekomen dat men in 2016 is begonnen met de raadpleging van gezichtsofnamen, onder dezelfde voorwaarden als onder het bovenstaande artikel beschreven.¹⁴⁴ Tijdens een gesprek met medewerkers van DRM is aangegeven dat de situatie sinds de vorige evaluatie ongewijzigd is. Het aantal zoekingen op basis van dit artikel blijft dus zeer beperkt.

4.2.4 Registratie-analyse

Bij DRM zijn (net als bij de vorige evaluaties) 100 dossiers opgevraagd, waarin geanonimiseerde, biografische gegevens zijn opgenomen, en waarvan bekend was dat er of wel foto's dan wel vingerafdrukken zijn opgeslagen in de BVV. Hierbij hebben we verzocht om een spreiding over twee tijdsperiodes (2015-2019 en 2020-2024) en over het geboorteland: een groep is geboren binnen Europa maar buiten de EU en de EER, de tweede is 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. De gegevens zijn in april 2024 verstrekt.

Net als bij de vorige evaluatie waren alle personen in de opgevraagde dossiers ouder dan zes jaar op het moment van registratie van de gegevens. Hiermee is dus voldaan aan de wettelijke eisen op dit punt. Van zeven personen bleken twee registraties in de BVV te staan: een registratie met een geboorteland buiten de EU, maar ook een met een geboorteland binnen de EU. Deze personen zijn soms vrij recent genaturaliseerd (eind 2023), in enkele gevallen langer geleden (eind 2022 of eind 2021). Het proces is niet zo ingericht dat van deze personen bij naturalisatie direct de gegevens worden verwijderd. Door DRM is verklaard dat deze registraties wel nog in 2024 worden verwijderd. Hierin is mede vertraging ontstaan door een groot migratietraject naar een nieuw rekencentrum bij de Nationale Politie.

Vanuit de ID-zuilen worden tegenwoordig geen biometrische gegevens meer vastgelegd van gedocumenteerde EU-burgers.¹⁴⁵

Bij de vorige evaluatie is al verklaard dat een operatie werd opgezet waarmee de biometrie van eerder geregistreerde EU-burgers (waarbij geen twijfel meer over de herkomst bestaat) zou worden verwijderd.¹⁴⁶ Uit de nieuwe registratie-analyse blijkt dat deze operatie nog steeds niet volledig is uitgevoerd. De huidige situatie is op dit punt daarmee in feite nog steeds onwettig.

4.3 Nut en noodzaak van het gebruik van biometrie en de Wbvk volgens ketenpartners

Uit de interviews met alle ketenpartners en het ministerie van J&V blijkt dat de specifieke meerwaarde van de Wbvk door de ketenpartners niet goed kan worden vastgesteld. De meeste respondenten geven aan geen zicht te hebben op de juridische grondslagen voor het

¹⁴³ H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 66.

¹⁴⁴ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 54.

¹⁴⁵ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 41.

¹⁴⁶ Het zou gaan om een groep van ongeveer 750 mensen

gebruik van biometrie. Eén respondent werkzaam bij de DJI geeft aan dat in de uitvoering relevant is dat biometrie mag worden afgenomen (of juist verplicht is) en dat de manier waarop dit moet gebeuren helder moet zijn. De exacte juridische grondslag daarvoor is niet relevant, aldus deze respondent. Eén respondent werkzaam bij de IND wijst in dit verband ook op de verwevenheid van de BVV, de Europese systemen en de systemen van de ketenpartners (in het geval van de IND INDiGO), waardoor de grondslagen op basis waarvan biometrische gegevens worden opgeslagen (Wbvk en Europese regelingen) ook met elkaar verweven zijn.

De ketenpartners zien meerwaarde in het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. Het gebruik van biometrie is volgens de ketenpartners de meest betrouwbare manier om de identiteit van een vreemdeling vast te stellen en te voorkomen dat deze onder meerdere identiteiten wordt geregistreerd. De alternatieven – vaststelling op basis van identiteitsdocumenten of verklaringen – achten de ketenpartners minder betrouwbaar. Bovendien wordt het gebruik van biometrie ook als efficiënter beschouwd.

Dat het gebruik van biometrie voorkomt dat vreemdelingen onder meerdere identiteiten worden geregistreerd, kunnen de ketenpartners niet met cijfers onderbouwen. De IND wijst er wel op dat er signalen zijn dat het regelmatig voorkomt dat een vreemdeling al eerder onder een ander v-nummer is geregistreerd. Zoals gezegd in paragraaf 4.2.2 wordt dit veroorzaakt door administratieve fouten, vreemdelingen die bij de tweede registratie een andere naam opgeven of doordat bij registraties door het ministerie van BZ voor inburgeringsexamens het v-nummer niet aan de IND wordt doorgegeven. Deze dubbele registraties komen aan het licht doordat biometrie wordt gebruikt. De DJI geeft aan dat dubbele registraties niet vaak voorkomen, en bijna altijd administratief van aard zijn. Ook de KMar geeft aan dat dubbele registraties minder vaak voorkomen doordat de Wbvk van kracht is, en dat het wegvallen van deze wet ertoe kan leiden dat het aantal dubbele registraties weer oploopt.

De ketenpartners wijzen er ook op dat het gebruik van biometrie naar verwachting een afschrikkende werking heeft: als mensen weten dat het vrijwel onmogelijk is om onder een valse identiteit een procedure te beginnen, zullen minder pogingen daartoe worden gedaan om een valse identiteit op te geven. Een dergelijk preventief effect van het gebruik van biometrie kan echter niet op een sluitende manier worden aangetoond.

Er zijn geen cijfers beschikbaar over de effecten die het gebruik van biometrie heeft op de snelheid van de procedures. De ketenpartners verwachten wel dat het proces sneller verloopt als biometrie wordt gebruikt. Het vaststellen van de juiste identiteit aan de hand van documenten neemt volgens de NP veel tijd in beslag, bijvoorbeeld als hiervoor informatie van het land van herkomst moet worden opgevraagd. De verwachting is dat het aantal identiteitsonderzoeken weer oploopt als geen gebruik van biometrie wordt gemaakt. Ook de samenvoeging van identiteiten is een extra administratieve handeling die – als biometrie wordt gebruikt – minder vaak nodig is.

Het COA is zoals gezegd in paragraaf 4.2.2 gestopt met het gebruik van de biometrie, omdat de Wbvk daar geen toereikende grondslag voor bood. De identiteit van een vreemdeling wordt nu geverifieerd aan de hand van een pasje. De ervaring is dat dit de processen enigszins heeft vertraagd, maar tot dusver niet tot capaciteitsproblemen heeft geleid. Uit deze ervaring van het COA kunnen geen conclusies worden getrokken over het toekomstige effect van het wegvallen van het gebruik van biometrie op de capaciteit van de het COA, omdat dit voornamelijk afhankelijk is van de migratiestroom.

4.4 Tussenconclusie

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag of en zo ja in welke mate de Wbvk bijdraagt aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000. Hiervoor is eerst aan de hand van het PIL en de interviews met ketenpartners het gebruik van biometrie door ketenpartners uiteengezet. Buiten het feit dat het COA gestopt is met de afname van biometrie, zien we geen grote veranderingen in dit gebruik ten opzichte van de eerdere evaluaties. Ten aanzien van de vraag of er aanwijzingen zijn dat het gebruik van biometrie door ketenpartners niet in overeenstemming is met de wet- en regelgeving, constateren we dat de manier waarop ketenpartners gebruik maken van biometrische gegevens niet is gereguleerd door de wetgever. Het PIL betreft enkel een beschrijving, of hooguit een uniformering van de processen. Dit is onwenselijk, omdat het gebruik van biometrische gegevens een beperking vormt van het recht op de persoonlijke levenssfeer van vreemdelingen, zoals beschermd door artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet. Het is daarom van belang dat het gebruik van deze gegevens op een zorgvuldige manier plaatsvindt en dat op dat punt eisen worden gesteld aan ketenpartners. Ook vanuit het oogpunt van een effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid is het van belang dat het gebruik van biometrische gegevens zorgvuldig is.

Daarnaast komt uit de registratie-analyse naar voren dat van een aantal personen ten onrechte gegevens zijn opgeslagen in de BVV. Het betreft EU-burgers waarvan in eerste instantie onduidelijk was of zij afkomstig waren van binnen of buiten de EU. Zoals in de twee voorgaande evaluaties reeds is genoemd, is het ons inziens in strijd met de wet (meer specifiek: artikel 106a, vierde lid, Vw 2000) als de gegevens van EU-burgers in de BVV opgeslagen blijven nadat duidelijkheid is verkregen over hun nationaliteit.¹⁴⁷

Vanuit het oogpunt van het verhogen van de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en registratie van vreemdelingen kan worden geconstateerd dat het gebruik van biometrie op dit punt een belangrijke bijdrage levert, althans volgens de ketenpartners. Ten eerste is de identiteitsvaststelling met het gebruik van biometrie volgens ketenpartners betrouwbaarder dan de identiteitsvaststelling met andere methoden, zoals vaststelling op basis van identiteitsdocumenten of verklaringen. Hoewel niet cijfermatig kan worden onderbouwd dat de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling is toegenomen sinds het gebruik van biometrie op grond van de Wbvk, is het wel aannemelijk dat bij gebruik van documentatie of verklaringen van vreemdelingen de kans groter is dat de verkeerde identiteit wordt vastgesteld; hetzij door vervalsing van documenten of onjuiste verklaring van derdelanders, hetzij door fouten aan de zijde van de ketenpartners.

Een andere bijdrage die de Wbvk levert aan de werking van de Vw 2000 is dat door het gebruik van vingerafdrukken de dubbele registratie van een vreemdeling aan het licht komt. Deze dubbele registraties zijn volgens ketenpartners vaak het gevolg van administratieve fouten, maar kunnen ook het gevolg zijn van naamsveranderingen van de vreemdeling. De ketenpartners verwachten dat identiteitsvaststelling met biometrische gegevens bijdraagt aan de efficiëntie van de uitvoering, omdat de identiteitsvaststelling met gebruik van biometrie sneller gaat en minder snel leidt tot dubbele registraties die samengevoegd moeten worden.

¹⁴⁷ H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 2693), 2017, p. 50 en H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, 2019, p. 42.

5 Kwaliteit van biometrische bevindingen

5.1 Inleiding

Het is van belang dat de kwaliteit van de biometrische gegevens toereikend is om tot een betrouwbare vergelijking te komen, met name omdat de betreffende vreemdeling bij onjuiste vergelijking weinig tot geen mogelijkheden heeft om dit te weerleggen.¹⁴⁸ Vanuit dat oogpunt gaan we in dit hoofdstuk in op de kwaliteit van biometrische gegevens die op grond van de Wbvk worden gebruikt en hoe het management van de kwaliteit is vormgegeven. Hierbij zijn twee deelvragen van belang:

12. Wat is de huidige situatie ten aanzien van de betrouwbaarheid en kwaliteit van biometrische gegevens? Welke criteria worden hiervoor gebruikt? In hoeverre blijken de gegevens betrouwbaar en van voldoende kwaliteit?

Voor het beantwoorden van de eerste van deze twee onderzoeksvragen beschrijven we eerst de kwaliteitsscores die gebruikt kunnen worden bij het meten van de kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken (paragraaf 5.2). Daarna bekijken we de slagingspercentages bij zoekingen en verificaties, om een indruk te geven van de betrouwbaarheid in de praktijk (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 beschrijven we de situatie ten aanzien van gezichtsopnames en in paragraaf 5.5 beschrijven we de nieuw in gebruik genomen biometrievoorziening.

19. In hoeverre is de aanbeveling uit de eerdere evaluaties over integraal kwaliteitsmanagement in de keten opgevolgd?

Deze tweede onderzoeksvraag wordt in paragraaf 5.6 behandeld.

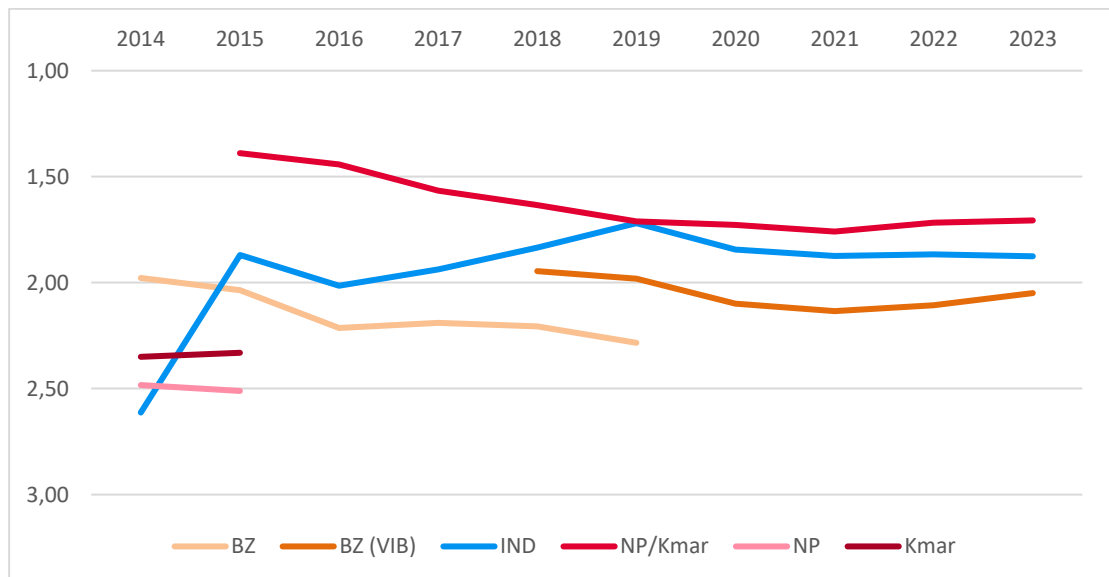
¹⁴⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, *Under watchful eyes. Biometrics, EU IT systems and fundamental rights*, 2018, p. 51.

5.2 Kwaliteitsscores

De kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken¹⁴⁹ in de Basis Voorziening Vreemdelingen BVV kan worden gemeten op basis van technische methoden. Hiervoor worden twee kwaliteitsscores gebruikt. De eerste, de NFIQ-score, is een algemeen geaccepteerde methode voor de kwaliteit van vingerafdrukken. De NFIQ-score wordt aangegeven op een schaal van 1 tot 5, waarvan 1 het hoogst is en 5 het laagst is. Aan de hand van de NFIQ-scores is het mogelijk om per ketenpartner na te gaan wat de kwaliteit is van de registraties van vingerafdrukken en hoe de kwaliteit zich ontwikkelt. De tweede score wordt toegekend op basis van een kwaliteitsmeting die door een fabrikant (IDEMIA) is ontwikkeld. Deze loopt van 0 tot 250, waarbij 250 de hoogste kwaliteit is.

In figuur 5.1 en 5.2¹⁵⁰ zien we respectievelijk per ketenpartner de gemiddelde kwaliteitsscores per systeem/ketenpartner. Ten eerste valt hierbij op dat het verloop van de kwaliteitsscores per scoresysteem afwijkt. Zo zien we bij de NFIQ-scores dat de migratie van de Nationale Politie (NP) en Koninklijke Marechaussee (KMar) naar een nieuw systeem een aanzienlijke kwaliteitsverbetering zou hebben opgeleverd, terwijl die sprong bij de fabrikant-score niet waarneembaar is. Bij de IND zien we dat de NFIQ-score vanaf 2015 redelijk stabiel blijft, terwijl bij de fabrikantenscore een dalend verloop te zien is.

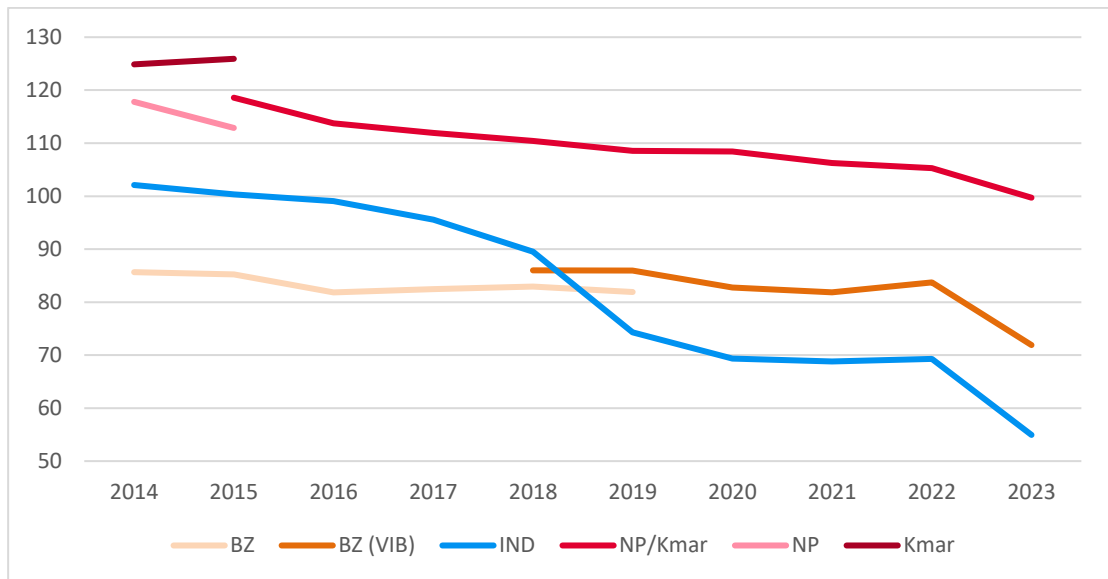
FIGUUR 5.1: GEMIDDELDE NFIQ-SCORES VOOR VINGERAFFDRUKKEN, PER SYSTEEM/KETENPARTNER, 2014-2023



¹⁴⁹ In deze context bedoelen we met 'vingerafdrukken' de geregistreerde afbeelding van de vingerafdruk in het systeem, niet de vingerafdruk van de persoon zelf.

¹⁵⁰ De voor deze figuren gebruikte cijfers zijn te vinden in tabellen 5.1 en 5.2 in Bijlage 3.

FIGUUR 5.2: GEMIDDELTE SCORES FABRIKANT VOOR VINGERAFDRUKKEN, PER SYSTEEM/KETENPARTNER, 2014-2023



Voor beide score-methodieken geldt dat er geen absolute normen zijn waaraan de kwaliteit van vingerafdrukken getoetst kan worden. Toch zijn er op basis van het verloop over tijd en de verschillen tussen registratiesystemen wel enkele observaties te maken. Op basis van beide figuren kunnen we constateren dat in de jaren na ingebruikname van nieuwe systemen de kwaliteit licht achteruit lijkt te gaan.¹⁵¹ Bij de IND is dit effect aanzienlijk. Een van de respondenten van DRM zegt dat de veroudering van de apparatuur de voornaamste oorzaak is voor de afname van de kwaliteit van de vingerafdrukken. Als de apparatuur verouderd is en er bijvoorbeeld enkele laserlichten kapot gaan, neemt de kwaliteit af. Meerdere ketenpartners geven aan dat de door hen gebruikte apparatuur verouderd is. De NP en KMar hebben in 2015 hun afname-apparatuur vervangen en zijn nu bezig met de vervanging van de scanners. De IND heeft zijn afname-apparatuur in 2019 vervangen en merkt dat deze anno 2024 ook is verouderd. Ook BZ is om dezelfde redenen bezig met de vervanging van de afname-apparatuur.

Praktische consequenties

De identificerende ketenpartners gaan wisselend om met de kwaliteitstandaarden voor vingerafdrukken. NP en KMar registreren ook vingerafdrukken die van onvoldoende kwaliteit zijn. Deze vingerafdrukken komen volgens een respondent van DRM ondanks de slechtere kwaliteit nog steeds naar voren bij de matching. De IND en BZ hanteren wel minimumeisen voor vingerafdrukken.

Volgens de respondent van DRM is het de vraag of de achteruitgang in kwaliteit een effect heeft op de matching. Een klein verschil in kwaliteit, bijvoorbeeld een NFIQ-score van 2 in plaats van 1, heeft geen waarneembaar effect op de matching. Alleen vingerafdrukken van zeer slechte kwaliteit zijn moeilijker terug te vinden.

¹⁵¹ Overigens zien we bij drie ketenpartners waarvan tot in 2023 scores zijn gegeven een sterke knik naar beneden. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de kwaliteit in drie verschillende systemen dusdanig sterk is gedaald. Het is echter onduidelijk of hier sprake is van een meet- of datafout.

5.3 Slagingspercentages

De BVV houdt de resultaten van raadplegingen bij. Daarbij kijken we eerst naar twee processen.

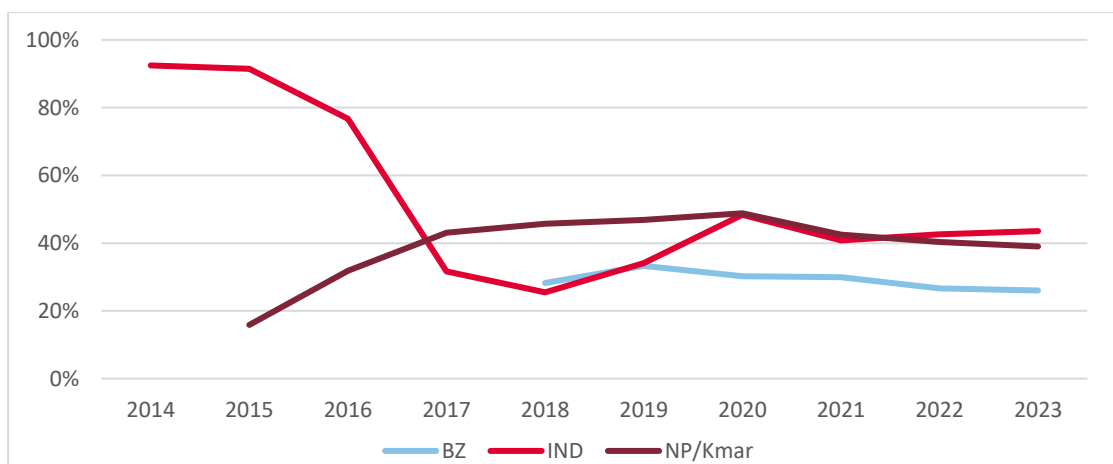
Zoekingen

Bij een zoeking worden biometrische gegevens ingevoerd en wordt gekeken of deze gegevens al in de BVV bekend zijn, zonder dat van tevoren bekend is onder welke identiteit deze gegevens eerder zijn geregistreerd. Dat gebeurt in principe bij aanvang van processen, waarin een persoon voor de eerste keer in aanraking komt met de vreemdelingenketen.¹⁵² Het is hierbij goed mogelijk dat de persoon in kwestie nog niet geregistreerd staat. Als er een persoon is waarvan de gegevens eerder al geregistreerd zijn in de BVV wordt er gesproken van een hit.

Het hitpercentage (percentage van zoekingen dat een hit oplevert) zou – in het theoretische geval dat de kwaliteit en de afname van vingerafdrukken en de gebruikte technologie perfect zouden zijn – exact gelijk moeten zijn aan het percentage vreemdelingen dat geregistreerd staat. Met andere woorden, in de perfecte situatie geeft het systeem een hit als (en alleen als) de persoon geregistreerd staat, en geen hit als (en alleen als) de persoon niet geregistreerd staat.

De context waarbinnen zoekingen (en verificaties) worden gedaan verschilt. De gebruikte systemen zijn verschillend, maar soms krijgen ketenpartners ook een andere manier van werken.¹⁵³ Hierdoor is het onmogelijk gebleken om voor elk proces/systeem het verwachte percentage succesvolle zoekingen of verificaties onder ideale omstandigheden te bepalen. Daardoor is het ook niet mogelijk om de gemeten hitpercentages af te zetten tegen een streefpercentage, en daarmee de betrouwbaarheid van de biometrische gegevens of de doeltreffendheid van de raadplegingen te beoordelen. Een hitpercentage geeft op zichzelf geen informatie. Als hitpercentages stijgen of dalen zonder aanwijsbare oorzaak, kan dat wel een indicatie zijn van verbeterde of verslechterde werking van het systeem en/of de kwaliteit van de vingerafdrukken. De enige informatiewaarde zit dus in de ontwikkeling van het gemeten percentage bij elk systeem, door de jaren heen, en dan vooral in het eventueel voorkomen van sterke schommelingen hierin.

FIGUUR 5.3: PERCENTAGE HITS BIJ ZOEKINGEN PER SYSTEEM/KETENPARTNER, 2014-2023



¹⁵² PIL 13.0, p. 21.

¹⁵³ Bij de IND zijn soms zoekingen uitgevoerd, terwijl de (vermeende) identiteit al bekend is en een verificatie meer voor de hand ligt. Hiervoor wordt gekozen om de instructies voor medewerkers eenvoudig te houden.

In figuur 5.3 presenteren we voor drie systemen het hitpercentage bij zoekingen.¹⁵⁴ Bij het systeem dat door BZ wordt gebruikt, zien we een betrekkelijk kleine variatie, met hitpercentages tussen 26 en 33 procent. Bij de IND is de variatie veel groter; na enkele jaren met zeer hoge hitpercentages (boven 90%) en een scherpe daling in 2016-2019 stabiliseert het zich in de laatste drie jaar iets boven de 40%. Door de IND is verklaard dat de sterke variatie voornamelijk gezocht moet worden in de onderliggende processen. Zo zijn zoekingen uitgevoerd terwijl er wel verwacht werd dat de betreffende persoon al geregistreerd stond. Daarmee hebben deze zoekingen dus het karakter van een verificatie (zie hieronder), terwijl ze als zoeking worden geregistreerd. De schommelingen kunnen veroorzaakt zijn door verschillen in processen waarbij de zoekingen zijn ingezet en/of de samenstelling van de groep migranten waarbij zoekingen zijn uitgevoerd. Het effect van de kwaliteit van vingerafdrukken is met deze cijfers niet aan te tonen.

Bij het systeem van de NP en KMar is de laatste zeven jaar een schommeling tussen 40% en 50% te zien, waarbij zich de laatste vier jaren een lichte daling lijkt af te tekenen. Daarmee is het beeld stabiel te noemen. Voor de lichte daling is geen verklaring gevonden.

Verificaties

Bij verificatie worden biometrische gegevens van een persoon ingevoerd om te controleren of de identiteit die hij heeft opgegeven klopt. Dit gebeurt op momenten dat een vreemdeling tussen ketenpartners wordt overgedragen. Hierbij is het van belang dat de fysieke persoon eenduidig is gekoppeld aan het administratieve dossier dat wordt overgedragen. Daarvoor worden de ingevoerde gegevens dus vergeleken met eerder geregistreerde biometrische gegevens bij een opgegeven identiteit. Het verschil met een zoeking is dat niet alleen biometrische gegevens worden ingevoerd, maar ook persoonsgegevens van de verwachte geregistreerde identiteit (inclusief een v-nummer). Indien de biometrische gegevens die worden ingevoerd overeenkomen met de eerder geregistreerde gegevens, wordt er gesproken van een gelukte verificatie.¹⁵⁵

In figuur 5.4 presenteren we de percentages gelukte verificaties.¹⁵⁶ Bij verificaties gaat het zoals gezegd om een een-op-een zoeking, waarbij verondersteld wordt dat de betreffende persoon al eerder geregistreerd is in de BVV, inclusief biometrische gegevens. Het percentage geslaagde verificaties is dus naar verwachting veel hoger dan het aantal hitpercentage bij zoekingen. Dat zien we ook terug in de figuur.

We zien dat het percentage gelukte verificaties vooral in de laatste jaren (vanaf 2019) stabiliseert boven de 90% (en bij de DJI boven de 95%). Bij BZ wijken de metingen af vanwege een tijdelijk lager percentage in 2020. Hiervoor is geen verklaring gevonden. Bij het COA zijn cijfers geregistreerd in het kader van een pilot voor inhuusregistratie namens de NP. We zien dat het percentage gelukte matchpogingen in het eerste jaar (2018) vrij laag is. Dit wordt verklaard door opstartproblemen in het proces, die in latere jaren grotendeels zijn opgelost. Medio 2021 is dit proces gestopt vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag (zie ook paragraaf 4.2.2).

¹⁵⁴ De onder deze liggende cijfers zijn opgenomen in tabel 5.3 in bijlage 3.

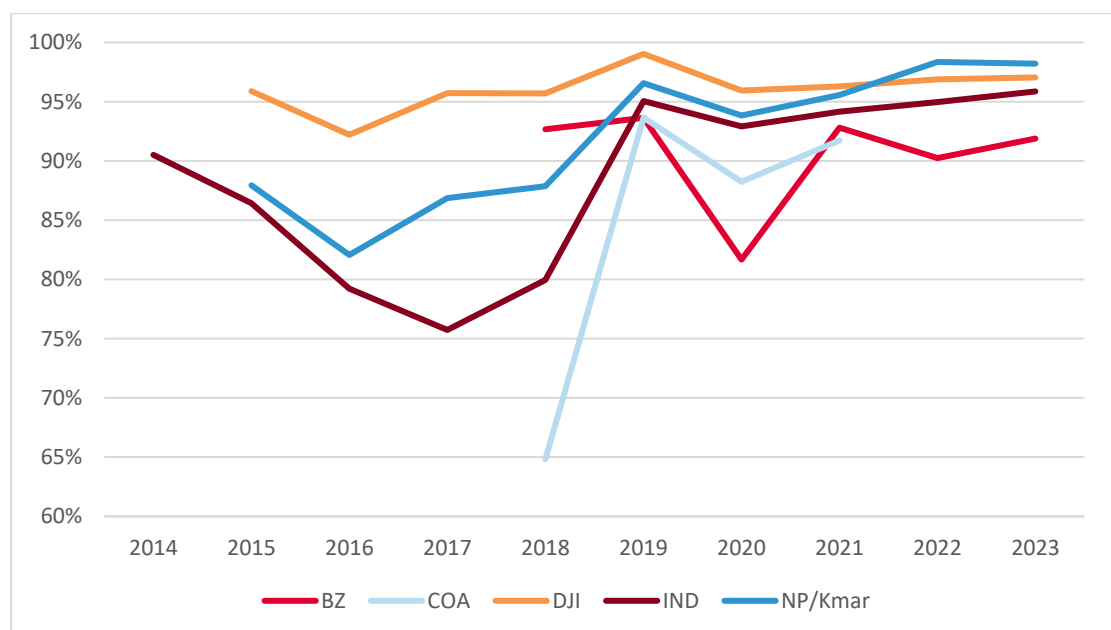
¹⁵⁵ Het gaat hier om de in de data gehanteerde criteria voor een 'gelukte' verificatie. In theorie kunnen valse positieven ook in de data als 'gelukt' meegenomen zijn. Overigens zijn hiervoor geen aanwijzingen gevonden tijdens dit onderzoek.

¹⁵⁶ De onder deze liggende cijfers zijn opgenomen in tabel 5.4 in bijlage 3.

Voor DJI, IND en NP/KMar zien we de laatste vier jaar een lichte stijging van het percentage gelukte verificaties. Vanuit DRM wordt erop gewezen dat in deze periode een nieuwe voorziening in gebruik is genomen die gebruikt wordt voor de vergelijking van vingerafdrukken. Hier gaan we in paragraaf 5.4 verder op in.

Bij de interpretatie van de gemeten gegevens moeten we erop wijzen dat na een mislukte verificatiepoging ketenpartners doorgaans direct nog een poging zullen doen. Het PIL schrijft dit ook voor.¹⁵⁷ Het is goed mogelijk dat deze tweede poging wel slaagt, bijvoorbeeld omdat de apparatuur is schoongemaakt of de vinger beter op de scanner is geplaatst. De BVV registreert dan één mislukte poging en één geslaagde poging, terwijl de verificatiepoging vanuit het perspectief van de ketenpartners is geslaagd. In onze data wordt in deze situatie een mislukte en een succesvolle poging geteld.

FIGUUR 5.4: PERCENTAGE GELUKTE VERIFICATIES PER SYSTEEM/KETENPARTNER, 2014-2023



5.4 Kwaliteit van gezichtsopnames

De kwaliteit van de gezichtsopnames die de diplomatieke posten bij de IND aanleveren, voldoen niet aan de eisen van de IND. De kwaliteit van deze gezichtsopnames is laag, omdat de diplomatieke posten niet zelf een foto maken, maar gebruik maken van pasfoto's die door de betrokkene zijn verstrekt. Deze pasfoto's zijn niet in alle landen van goede kwaliteit en het is niet altijd mogelijk voor de betrokkene om snel een nieuwe pasfoto te laten maken. Bovendien bestaat het risico dat de aangeleverde pasfoto van een ander persoon is. BZ is bezig met vervanging van de apparatuur die gebruikt wordt bij een registratie. Met de nieuwe apparatuur zijn de diplomatieke posten wel in staat om wel zelf een gezichtsopname te maken, waardoor dit probleem wordt ondervangen.

¹⁵⁷ PIL 13.0, p. 34.

Voor de overige ketenpartners geldt dat er geen signalen zijn dat de gezichtsopnamen niet aan de kwaliteitseisen voldoen.

5.5 Nieuwe biometrievoorziening

Respondenten van DRM geven aan dat een module van het biometrieregister van de BVV is vervangen door de Gemeenschappelijke Biometrie Voorziening (GBV). Dat heeft tot gevolg dat de matching van vingerafdrukken nu in de GBV plaatsvindt. De gegevens blijven opgeslagen in de BVV. Alle organisaties die onder het ministerie van JenV vallen, maken gebruik van dit systeem dat zorgt voor de geautomatiseerde identificatie van vingerafdrukken.

De technologie van het nieuwe systeem is volgens de respondenten van DRM op een aantal vlakken beter. Zo is de matching accurater, omdat de technologie kan herkennen welke hand wordt gebruikt en door middel van post-processing (het na vastlegging aanpassen van de vingerafdruk) kan de kwaliteit worden verbeterd. De leverancier van de matchingsoftware slaat alleen de zogeheten *templates* van vingerafdrukken op. Dit zijn karakteristieken die het algoritme uit de afbeelding van de vingerafdrukken haalt. De afbeeldingen van de vingerafdrukken blijven in beheer bij het ministerie van JenV, waardoor het delen van biometrische gegevens geminimaliseerd blijft.

Aan het nieuwe systeem kunnen op een later moment nieuwe functionaliteiten worden toegevoegd. Zo noemen de respondenten van DRM de mogelijkheid om mislukte vingerafdrukken voor te leggen aan de experts van het Centrum voor Biometrie van de NP. De controle door deze experts neemt enige tijd in beslag en is daardoor met name nuttig bij belangrijke beslissingen, zoals de afgifte van een verblijfsvergunning en het in bewaring nemen van personen. Ook de mogelijkheid van gezichtsherkenning is een functionaliteit die kan worden toegevoegd. De migratie van de gegevens in de BVV naar het nieuwe systeem heeft veel tijd in beslag genomen, waardoor er nog geen ruimte is geweest om nieuwe functionaliteiten aan het systeem toe te voegen.

5.6 Inzet op kwaliteitsmanagement

In de voorgaande evaluaties is aanbevolen om in te zetten op integraal kwaliteitsmanagement. Hiermee is bedoeld dat de kwaliteitsbeoordeling niet aan de ketenpartners moet worden gelaten. In plaats daarvan moeten benchmarks en technische richtlijnen worden opgesteld door technische experts. Als er vervolgens een partij wordt aangewezen die deze richtlijnen bewaakt, dan kan er daarmee voor worden gezorgd dat sturing op de kwaliteit van afnameprocessen ook afgedwongen wordt bij de ketenpartners. Daarbij is opgemerkt dat dit op bestuurlijk niveau een investering in gedegen kwaliteitsmanagement vergt, met een heldere rolverdeling en afbakening van bevoegdheden.¹⁵⁸

De kwaliteitsscores maken het mogelijk om de kwaliteit te monitoren. Deze monitoring is volgens het PIL een van de kerntaken van het Ketenplatform Identiteit Vreemdelingenketen (KIV). Uit de evaluatie blijkt niet dat de kwaliteit periodiek wordt gemonitord. Daardoor kan er ook niet worden ingegrepen als de kwaliteit onvoldoende is. Er zijn binnen dit Ketenplatform wel eens ad hoc gesprekken gevoerd over de kwaliteit van de biometrische gegevens die door de

¹⁵⁸ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 76.

diplomatieke posten worden afgenomen. Zoals gezegd is BZ bezig met de apparatuur voor de afname van biometrische gegevens te vervangen.

Er zijn verschillende internationale normen op het gebied van identiteitsmanagement, over de invoering van biometrische identificatie en elektronische opslag van gegevens in machinaal leesbare reisdocumenten.¹⁵⁹ Daarnaast zijn er ook organisatorische normen om te beoordelen hoe de identiteitsprocessen worden uitgevoerd door de organisaties.¹⁶⁰: deze normen worden momenteel niet gebruikt in de vreemdelingenketen.

We moeten constateren dat er geen sprake is van integraal kwaliteitsmanagement. De kwaliteit van vingerafdrukken wordt wel gemonitord, maar er worden geen (interne vastgestelde of externe) normen of streefcijfers gehanteerd om de kwaliteit te meten. Er zijn geen structurele processen voor het constateren van achteruitgang in kwaliteit, en de bewaking van de kwaliteit is belegd bij een overlegplatform. Hierdoor is er eerder sprake van gedeelde verantwoordelijkheid door alle partijen dan van één verantwoordelijke partij.

De gemeten kwaliteit van biometrische gegevens geeft in de praktijk geen aanleiding tot ingrijpen. Er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de biometrische gegevens onvoldoende is voor de doelmatige uitvoering van processen. De slagingspercentages van de verificatiepogingen van de IND, NP, KMar en DJI zijn in de jaren 2020 tot 2023 relatief hoog ten opzichte van de voorgaande jaren (rond of boven de 95%). Ook is hier een lichte toename in te zien. Bij BZ zijn de slagingspercentages iets lager (net boven de 90%). Op basis van deze gegevens lijkt de kwaliteit van vingerafdrukken over de hele onderzochte periode op hetzelfde niveau te blijven of licht af te nemen.

5.7 Tussenconclusie

Op basis van de aangeleverde kwantitatieve data zien we dat de kwaliteit van de geregistreerde gegevens over het algemeen als voldoende wordt gezien. Zeker de laatste jaren, met de implementatie van de GBV voor de afhandeling van matchingverzoeken, is de betrouwbaarheid van de zoekingen en verificaties toegenomen naar een niveau dat voor de ketenpartners goed werkbaar is.

De aanbeveling om in te zetten op integraal kwaliteitsmanagement uit eerdere evaluaties is nog niet opgevolgd.¹⁶¹ Aan de hand van de kwaliteitsscores kan de kwaliteit worden gemonitord, maar tijdens deze evaluatie is niet gebleken dat deze monitoring daadwerkelijk plaatsvindt of dat er wordt ingegrepen als de kwaliteit onvoldoende is. Sterker nog: er zijn geen kwantificeerbare normen of streefcijfers vastgesteld waarbij gesproken wordt van 'onvoldoende kwaliteit'. Hierbij kan worden opgemerkt dat dergelijke normen altijd situatie-afhankelijk zijn. In de bestudeerde situatie stellen we vast dat de kwaliteit van de vingerafdrukken vooralsnog geen aanleiding heeft gegeven voor ingrijpen, anders dan dat er in het KIV in het verleden aandacht is geschonken aan door BZ geregistreerde vingerafdrukken.

¹⁵⁹ International Civil Aviation Organization (ICAO) Document 9303.

¹⁶⁰ De ISO/IEC 9000-serie betreft kwaliteitsbeheersystemen, de ISO/IEC 17000-serie betreft conformiteitsbeoordeling en de ISO/IEC TR 24741:2018 norm behandelt biometrie en informatietechnologie.

¹⁶¹ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 52.

6 Kwantitatieve analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we kwantitatieve analyses van de gegevens die vanuit de vreemdelingenketen zijn aangeleverd. In het kader van het onderzoek is een brede uitvraag gedaan bij DRM en alle ketenpartners. Het doel was om alle kwantitatieve gegevens te verkrijgen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de nut en noodzaak van de Wbvk.

In paragraaf 6.2 presenteren we de gegevens over het aantal registraties van gezichtsopnamen en sets van vingerafdrukken door ketenpartners in de periode 2013-2023. Daarnaast zijn cijfers aangeleverd over de resultaten van registraties en toevoegingen. Deze worden in paragraaf 6.3 geanalyseerd. In deze paragrafen behandelen we de volgende deelvragen, conform de nummering in paragraaf 1.5:

6. Voor hoeveel vreemdelingen zijn (volgens de meest recent beschikbare registraties) tien vingerafdrukken en een gezichtsopname centraal vastgelegd in de BVV?
7. Hoe verhoudt dit zich tot registraties voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet en tot de metingen tijdens de eerdere evaluaties?
9. Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de biometrische gegevens in de BVV door de verschillende ketenpartners geraadpleegd of gebruikt?
10. Hoe vaak werd na 1 maart 2014 de identiteit van de vreemdeling vastgesteld of geverifieerd aan de hand van de gezichtsopname en/of tien vingerafdrukken? Wat was het resultaat daarvan? Zijn hierin ontwikkelingen over de jaren (of in elk geval voor en na de verlenging van de Wbvk) te zien? Waardoor kunnen die worden verklaard?

Voor de vragen 9 en 10 geldt dat deze deels ook zijn beantwoord in paragraaf 5.2, waarbij zoekingen en verificaties zijn behandeld. In paragraaf 6.3 bespreken we registraties en toevoegingen.

Paragraaf 6.4 gaat in op de cijfers die zijn gegenereerd in het kader van de rapportages onregelmatigheden Wbvk, die naar aanleiding van de vorige evaluatie van de Wbvk zijn opgesteld over 2021 en 2022. In paragraaf 6.5 bespreken we overige gegevens die zijn aangeleverd. In deze twee paragrafen behandelen we vier onderzoeksvragen:

14. Hoe worden onregelmatigheden gecategoriseerd en geregistreerd? Op welke manier(en) worden vermoedens en signalen van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit door de ketenpartners eventueel geregistreerd?
15. In hoeverre zijn daarmee de aanbevelingen uit de eerdere evaluaties en voornemens uit de memorie van toelichting opgevolgd?
16. In hoeveel gevallen konden onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit worden voorkomen, vastgesteld en/of 'gerepareerd'? Zijn hierin ontwikkelingen over de jaren te zien? Waardoor kunnen die worden verklaard?
17. Welke inzichten bieden rapportages van de gegevens? In hoeverre is hierin een vergelijking te maken met gegevens die voor de verlenging van de Wbvk zijn verzameld in het kader van de eerste twee evaluaties?

Het hoofdstuk sluit af met een tussenconclusie in paragraaf 6.6.

6.2 Gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen

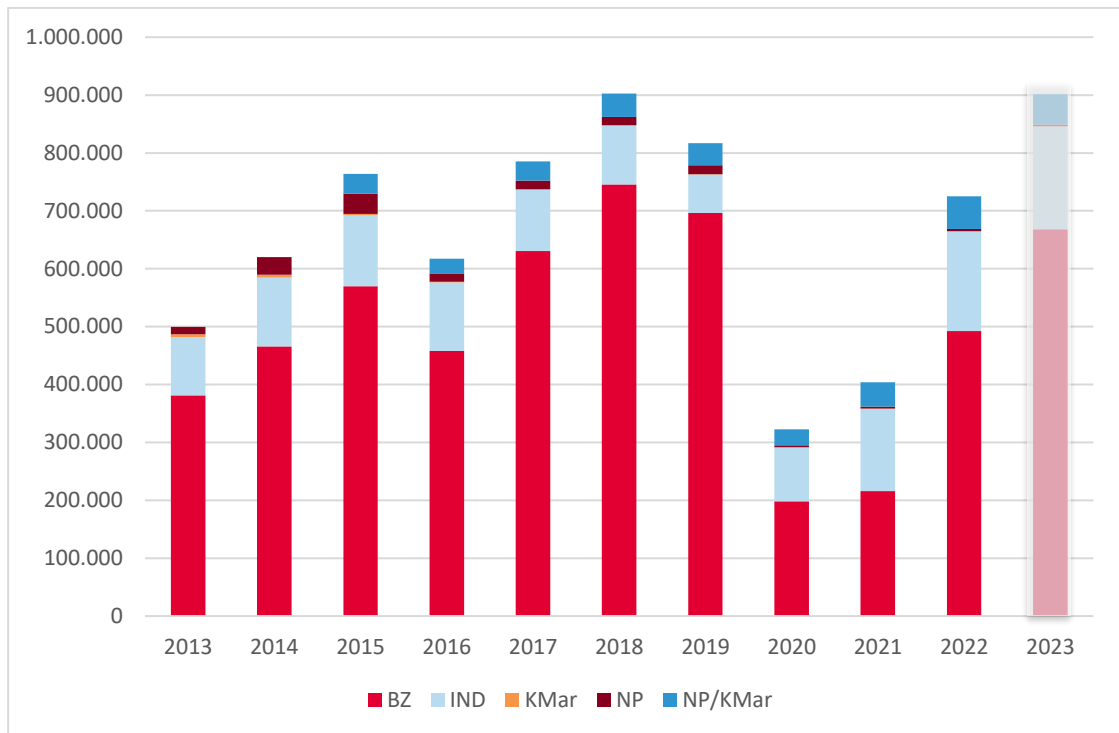
In het kader van de Wbvk worden alle biometrische gegevens die door de ketenpartners in de vreemdelingenketen worden geregistreerd, opgeslagen in de BVV. Ten eerste gaat het hierbij om gezichtsopnamen. In figuur 6.1 wordt per jaar en per ketenpartner het aantal registraties gepresenteerd voor de periode 2013 tot en met oktober 2023.¹⁶²

Hierbij moet een aantal opmerkingen worden gemaakt:

- Het betreft het totaal aantal registraties van gezichtsopnamen, niet enkel de registraties op basis van de Wbvk (die op 1 maart 2014 in werking trad). Vanwege de vervlechting van systemen en processen binnen de ketenpartners is het niet mogelijk om deze registraties uit te splitsen per proces.
- Tot in 2019 werd een gedeelte van de gezichtsopnamen door BZ gemaakt, maar door de IND in de BVV geregistreerd. Deze zijn in de figuur bij BZ ondergebracht omdat het gaat om registraties in het kader van processen onder verantwoordelijkheid van die ketenpartner.
- De NP en de KMar hebben deels in hetzelfde systeem gegevens geregistreerd. Deze gegevens zijn niet uit te splitsen naar ketenpartner en zijn dus als één categorie opgenomen in de figuur.

¹⁶² De onder de figuren liggende cijfers zijn opgenomen in bijlage 3. De tabelnummers in die bijlage corresponderen met de figuurnummers in dit hoofdstuk.

FIGUUR 6.1: AANTAL GEREGEREERDE GEZICHTSOPNAMEN IN DE BVV PER KETENPARTNER 2013-2023



*) Voor 2023 waren cijfers voor november en december nog niet beschikbaar.

Tijdens de vorige evaluatie is geconstateerd dat het aantal registraties van gezichtsopnamen na de inwerkingtreding van de Wbvk sterk is toegenomen, van bijna 130.000 naar ruim 190.000 per kwartaal. Deze stijging werd voornamelijk veroorzaakt door de diplomatieke posten, die dankzij de Wbvk de bevoegdheid kregen om biometrische gegevens af te nemen bij nieuwe doelgroepen.

We zien nu dat bij met name BZ in 2020 en 2021 zeer waarschijnlijk een sterk effect is te zien van de coronacrisis. In onderliggende cijfers is te zien dat in maart van 2020 de daling scherp intreedt en daarna aanhoudt in lijn met de reisbeperkingen die in die periode golden. Dit effect is ook in mindere mate zichtbaar bij de IND. Bij de KMar en de NP zien we in 2016 een daling in de cijfers dat te verklaren is door een verschuiving tussen de systemen waarmee geregistreerd is. Daarnaast is in 2015 een tijdelijk opwaarts effect te zien vanwege de pilots die zijn opgezet waarbij het COA namens de NP in het kader van de inhuisregistratie gezichtsopnames registreerde.

In figuur 6.2 presenteren we het aantal in de BVV geregistreerde sets vingerafdrukken per ketenpartner over de periode van 2013 tot en met oktober 2023.¹⁶³ Tijdens de vorige evaluaties is al geconstateerd dat sinds 2014 het aantal registraties per jaar sterk is gestegen doordat BZ en de IND zijn gestart met registreren van vingerafdrukken in de BVV. Destijds ging het om een toename met 28.000 registraties per kwartaal ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wbvk.¹⁶⁴

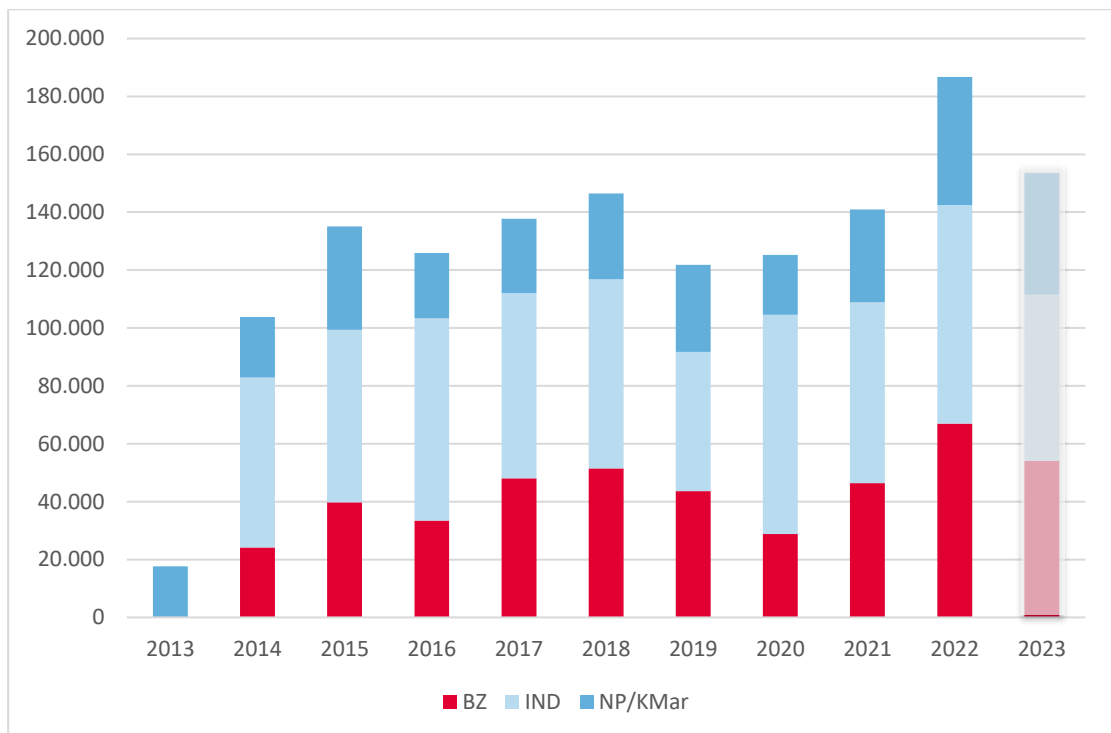
¹⁶³ In de rapportage bij de tweede evaluatie zijn registraties door NP/KMar per abuis onder het COA geregistreerd (p. 31). Dit was destijds onjuist.

¹⁶⁴ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 52.

Hier is te zien dat het totaal aantal geregistreerde vingerafdrukken een redelijk stabiel verloop kent, met een relatief hoog aantal registraties in 2022. Hiervoor is geen verklaring te geven, anders dan de verhoogde instroom bij alle registrerende ketenpartners.

Voor het totaal aantal geregistreerde gezichtsopnamen en vingerafdrukken zijn iets actuelere cijfers beschikbaar dan voor het aantal uitgevoerde registraties en toevoegingen. Het totaal aantal gezichtsopnamen dat per 15 januari 2024 is geregistreerd in de BVV ligt op 6.930.318. Op die peildatum zijn in totaal 1.295.294 sets vingerafdrukken geregistreerd. Er zijn twee redenen waarom er veel meer gezichtsopnamen geregistreerd zijn dan vingerafdrukken: gezichten veranderen, terwijl vingerafdrukken alleen veranderen als het weefsel beschadigt door trauma aan het weefsel. Ketenpartners plaatsen daarom geregeld nieuwe gezichtsopnamen in de BVV, zonder dat daarbij opnieuw vingerafdrukken geregistreerd worden. Daarnaast worden van kinderen jonger dan zes jaar geen vingerafdrukken opgeslagen terwijl van hen wel gezichtsopnamen worden geregistreerd.

FIGUUR 6.2: AANTAL GEREGEREERDE SETS VINGERAFDRIJEN PER KETENPARTNER 2013-2023

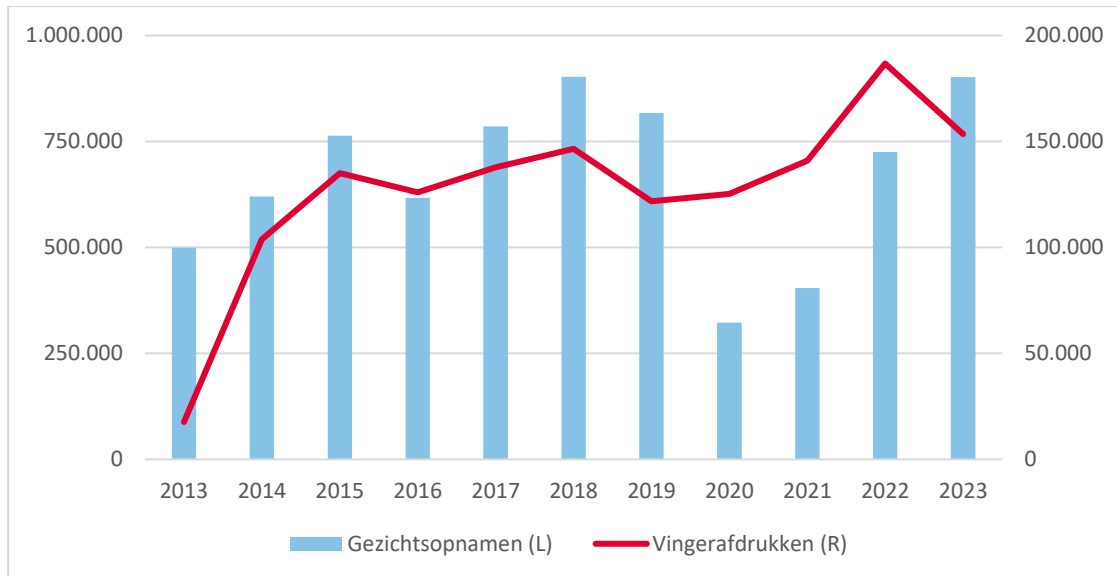


*) Voor 2023 waren cijfers voor november en december nog niet beschikbaar ten tijde van de informatieverzameling voor deze evaluatie.

In figuur 6.3 worden de totale registraties per jaar met elkaar vergeleken. Hierbij valt op dat de coronacrisis (2019-2021) en de daarmee sterk teruggelopen migratie vooral bij de gezichtsopnamen zeer waarschijnlijk een sterk effect had, terwijl bij de vingerafdrukken dit effect niet waarneembaar is. Hiervoor zijn door de ketenpartners twee verklaringen gegeven. Ten eerste heeft de coronacrisis vooral effect gehad op de aanvragen voor het visum kort verblijf. Bij aanvragen voor dit type visum wordt een gezichtsopname geregistreerd, maar geen vingerafdrukken. Doordat het aantal van deze visumaanvragen tijdelijk sterk verminderde, is het effect sterker terug te zien bij de gezichtsopnamen. Een tweede verklaring zit in het feit dat de IND in de tweede helft van 2020 veel meer vingerafdrukken heeft geregistreerd. Waar dit er normaal gesproken maximaal rond 6.000 per maand waren, zien we in de periode juli-

december 2020 gemiddeld ruim 9.000 registraties. Dit wordt volgens de IND verklaard door een inhaaleffect veroorzaakt door de tijdelijke sluiting van IND-loketten in het voorjaar van 2020, in combinatie met een jaarlijks terugkerende piek in het aantal student-migranten. Als derde oorzaak geeft de IND aan dat in die periode een maatregel is ingevoerd dat gezichtsopnamen maximaal zes maanden oud mochten zijn. Bij het vernieuwen van de verouderde gezichtsopnamen zijn destijds ook gelijk opnieuw vingerafdrukken afgenomen.

FIGUUR 6.3: TOTAAL AANTAL GEREGISTREERDE GEZICHTSOPNAMEN (LINKERAS) EN SETS VINGERAFDRUKKEN (RECHTERAS)



6.3 Resultaten van gebruik biometrie

Door DRM zijn gegevens aangeleverd over de resultaten van het gebruik van biometrie door verschillende ketenpartners. Hierbij onderscheiden we twee processen:

- Registraties: hierbij wordt een persoon geregistreerd in de BVV, waarbij tegelijk ook vingerafdrukken worden opgeslagen.
- Toevoegingen: hierbij worden van een persoon die al geregistreerd is in de BVV vingerafdrukken toegevoegd aan de registratie.

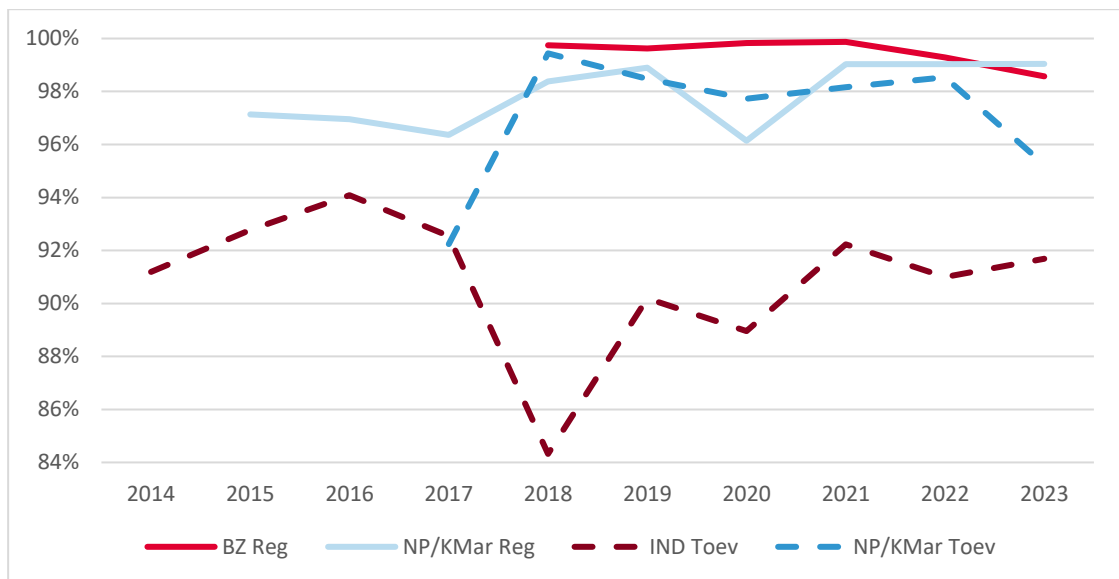
Wanneer bij registratie blijkt dat de ingevoerde vingerafdrukken al eerder opgeslagen zijn in de BVV, spreekt men van een hit. Bij registraties en toevoegingen wordt over het algemeen verwacht dat er geen hit wordt gevonden; in principe zou het immers om de eerste registratie van biometrische gegevens moeten gaan. Als de biometrische gegevens al opgeslagen blijken te zijn, dan is dat tegen de verwachting in. Er wordt dan, zoals in paragraaf 4.2.1 beschreven, een mogelijke onregelmatigheid geregistreerd. De registratie en toevoeging vindt in dat geval geen doorgang.

In figuur 6.4 is voor registraties en toevoegingen van verschillende ketenpartners weergegeven hoeveel er per ketenpartner zijn uitgevoerd, en welk percentage al dan niet heeft geleid tot een hit. Bij 'registratie' en 'toevoeging' gaat het, zoals gezegd, om processen waarbij normaal gesproken wordt verwacht dat de vingerafdrukken nog niet in de BVV zijn opgeslagen.

Het verwachte resultaat bij het invoeren van de gegevens in de BVV is dus dat er geen hit is (bij een hit worden de gegevens wel gevonden in een bestaande record van een vreemdeling).

Daarbij moet worden opgemerkt dat in de aangeleverde data over de resultaten van registraties/toevoegingen voor sommige jaren alleen data zijn aangeleverd over de gevallen waarin sprake was van 'geen hit'. Hoewel kan worden aangenomen dat de rest voornamelijk hits betrof, is dit niet altijd het geval geweest. De overige gevallen betroffen een niet nader benoemde categorie 'anders'. Bij BZ was deze categorie bij toevoegingen in 2018 zeer groot. Hiervoor is geen verklaring gevonden. Het is niet bekend hoe groot die categorie in latere jaren is geweest, noch in hoeverre dat van invloed is geweest op het percentage hits. Bij andere ketenpartners was de categorie 'anders' zeer klein. Vanwege de onzekerheden over de categorie 'anders' bij de resultaten bij toevoegingen van BZ, zijn deze niet meegenomen in figuur 6.4. In bijlage 3 zijn tabellen opgenomen waarbij de cijfers onder deze figuur zijn gepresenteerd, en waar deze toevoegingen wel zijn vermeld.

FIGUUR 6.4: RESULTATEN VAN REGISTRATIES EN TOEVOEGINGEN VAN BIOMETRIE IN DE BVV (PERCENTAGE 'GEEN HIT')



Bij de registraties zien we dat bij de diplomatieke posten in zeer weinig gevallen sprake is van een mogelijke hit. Bij de NP en de KMar (die gezamenlijk een applicatie gebruiken waarbij niet per ketenpartner onderscheid is gemaakt wie de registratie uitvoert) ligt dit percentage iets hoger. Dit zou erop kunnen wijzen dat bij de NP en de KMar de geregistreerde personen doorgaans een iets grotere prikkel hebben om een verkeerde identiteit op te geven, maar dat kan niet worden vastgesteld.

Bij toevoegingen zien we bij BZ een veel kleiner percentage gevallen waarbij sprake is van 'geen hit' (zie tabel 6.4 in bijlage 3). In 2018 en 2019 zakt dit percentage zelfs onder de 70%. Daarmee is niet automatisch gezegd dat hier sprake is van veel hits; in 2018 zien we dat dit hitpercentage nog steeds onder 1% ligt. In dat jaar is een aanzienlijke categorie 'anders' genoteerd. De verklaring hiervoor ligt volgens DRM waarschijnlijk in het in gebruik nemen van de Voorziening Identiteitsvaststelling Vreemdelingen in het Buitenland (VIB), waarbij registraties onder de categorie 'anders' zijn geschaard en dus niet als 'hit' of 'geen hit' zijn geregistreerd.

Bij de IND is het percentage toevoegingen waarbij 'geen hit' is geconstateerd vrij constant en gemiddeld iets hoger dan 90%. Het hitpercentage lag tot 2017 rond 1%. In 2017 was dit 2,4%.

Of de stijging naar 2,4% daarna is doorgezet, is uit de aangeleverde data niet op te maken. Aangezien in dat jaar (2018) het percentage bij 'geen hit' eenmalig lager was, ligt dit niet in de lijn der verwachting. Bij de NP en de KMar zijn geen aantallen hits opgegeven. Gezien het percentage toevoegingen met 'geen hit', lijkt dit beperkt en constant over de jaren.

De bovenstaande cijfers geven vooral een beeld van de omvang van het gebruik van biometrie bij verschillende ketenpartners. We zien dat er soms sprake is van hits. Wanneer er geen gebruik was gemaakt van biometrie, dan waren hier waarschijnlijk dubbele registraties uitgevoerd voor dezelfde personen. Het is echter niet zo dat het percentage hits uitsluitend geeft over het aantal onregelmatigheden. Uit de beschrijvingen van werkprocessen blijkt dat er bijvoorbeeld ook sprake kan zijn van een vergissing of misverstand, een communicatiefout, onjuiste verwerking van opgegeven informatie of per abuis verkeerd opgegeven informatie.

6.4 Registratie onregelmatigheden door ketenpartners

In de eerdere evaluaties is de aanbeveling gedaan dat ketenpartners een uniform gecategoriseerde registratie van onregelmatigheden opzetten en hier periodiek over moeten rapporteren.¹⁶⁵ Op basis van de aan ons verstrekte informatie hebben wij moeten constateren dat dit niet is gebeurd. Door het ontbreken van een dergelijke registratie kan geen zicht worden verkregen op de problematiek die de Wbvk beoogt te bestrijden. Uit de huidige evaluatie blijkt dat DRM, BZ, de NP en het Handhavingsinformatieknoppunt (HIK) van de IND acties hebben ondernomen om meer zicht te krijgen op onregelmatigheden. Op 14 december 2022 is de eerste rapportage over de onregelmatigheden die door toepassing van de Wbvk zijn ontdekt naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁶⁶ Op 4 maart 2024 is een tweede rapportage naar de Kamer gestuurd, met meer actuele en uitgesplitste gegevens.¹⁶⁷

In tabel 6.1 presenteren we de cijfers die opgegeven zijn in deze twee rapportages. De rapportages zijn opgesteld vanuit twee bronnen. De eerste bron is het Handhavingsinformatieknoppunt (HIK) van de IND, dat gegevens heeft aangeleverd over mogelijk ID-fraude. Het HIK ontvangt gegevens over onregelmatigheden en mogelijke fraude op het gebied van de identiteit zowel van de IND als van 'alle relevante ketenpartners, zoals het ministerie van BZ en de NP.'

Voor het tweede gedeelte van de rapportage wordt gebruik gemaakt van een logboek dat de reacties van de BVV op de registratie en verificatie van vingerafdrukken bijhoudt, zodat deze na de analyse gecategoriseerd kunnen worden. In de eerste rapportage wordt hierbij nog vermeld dat 'het ministerie van BZ en de NP/AVIM bestanden met geconstateerde onregelmatigheden aanleveren'¹⁶⁸, die als basis voor de analyses van de BVV worden gebruikt.

In de eerste rapportage zijn voor deze twee bronnen verschillende rapportageperiodes gehanteerd. De rapportage van het HIK ging over 2021, die vanuit de BVV de periode van 20 juli 2021 tot en met 30 juni 2022. In de tweede rapportage heeft het HIK over 2022 gerapporteerd en is ervoor gekozen de rapportage vanuit de BVV hierop aan te laten sluiten. Hierdoor overlappen de rapportageperiodes voor BVV-rapportage; het eerste halfjaar van 2022 wordt voor beide rapportages gebruikt.

¹⁶⁵ H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen* (WODC-rapport 3003), 2019, p. 85.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 35 604, nr. 9.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II 2023/24*, 35 604, nr. 10.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 35 604, nr. 9, p. 2.

TABEL 6.1: CIJFERS UIT DE EERSTE TWEE RAPPORTAGES ONREGLMATIGHEDEN WBVK

Datum rapportage	14 december 2022	Maart 2024
Rapportage HIK (IND)	Jan 2021 – Dec 2021	Jan 2022- Dec 2022
Mogelijke ID-fraude	182	259
Schengen Informatiesysteem (SIS II)		256
IND-loketten		2
Voorziening Identiteitsvaststelling vreemdeling in het buitenland (VIB)		1
Rapportage BVV	Juli 2021 - Juni 2022	Jan 2022- Dec 2022
Administratieve onregelmatigheden	280	379
Signalen mogelijke ID-fraude		31
Overige/ nader te onderzoeken	2030	88

Deze gedeeltelijke overlap beperkt de mogelijkheden om eventuele ontwikkelingen vast te stellen. Het gaat wel in beide rapportages om een periode van (ongeveer) een jaar.

In de eerste rapportage is aangegeven dat fysieke onregelmatigheden niet worden meegenomen in de rapportages. Het gaat hierbij om situaties waarin, om wat voor reden dan ook, geen vingerafdrukken afgenomen konden worden, waardoor er dus geen sprake kan zijn van een constatering op basis van biometrie. Daarbij moeten we constateren dat hier sprake is van een keuze en niet van een vanzelfsprekendheid. Als blijkt dat een persoon opzettelijk zijn vingertoppen heeft beschadigd en daarmee processen met betrekking tot identificatie bewust bemoeilijkt of frustreert, kan dat wel degelijk geconstateerd en geregistreerd worden. Uit een interview met medewerkers van de IND blijkt overigens dat men met dergelijke situaties nooit geconfronteerd is.

Naar aanleiding van de aangeleverde cijfers doen we een aantal constatering:

1. Er wordt in de rapportages gerapporteerd op basis van twee bronnen, die geen integraal beeld geven. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of er vanuit het HIK ook administratieve onregelmatigheden zijn geconstateerd.
2. In de tekst van de rapportages lijkt het erop dat vanuit andere ketenpartners zowel aan het HIK als aan DRM (voor de BVV-rapportage) gegevens of signalen worden doorgegeven. Het is niet duidelijk of hier sprake van overlap kan zijn, of waarom sommige signalen naar de ene en andere signalen naar de andere deelrapportage gaan.
3. Door deels overlappende rapportageperiodes is het niet mogelijk om ontwikkelingen duidelijk in kaart te krijgen.
4. De categorie 'overige/nader te onderzoeken' is zeer omvangrijk in de eerste rapportage. In de tweede is dezelfde categorie veel kleiner. Dit verschil is in de rapportage aan de Tweede Kamer niet geduid. Vanuit DRM is aangegeven dat een groot aantal onregelmatigheden waarschijnlijk in tweede instantie is beoordeeld als 'niet onderzoekswaardig', en dat er op een striktere manier in de logboeken is gekeken naar mogelijke onregelmatigheden.
5. Dat de onder 4. genoemde categorie in de eerste rapportage zo groot is, beperkt de informatiewaarde. Het overgrote deel van de daar gerapporteerde cijfers betreft dossiers waar geen duidelijkheid over is.

We constateren tevens dat het onduidelijk is of er nog processen en/of ketenpartners zijn van waaruit geen registraties worden doorgegeven voor deze rapportage. In de rapportage wordt gemeld dat het HIK gegevens van ‘alle relevante ketenpartners’ ontvangt, maar tijdens een interview met medewerkers van de IND bleek dat daar vraagtekens bestaan over de systematische registratie van en rapportage over onregelmatigheden door andere ketenpartners.

Ook constateren we dat een verdere uitsplitsing van de onregelmatigheden niet plaatsvindt. Tijdens de vorige evaluatie was een projectgroep Biometrie in de vreemdelingenketen opgezet, die zich onder meer had toegelegd op de mogelijkheden van uniforme registratie van onregelmatigheden. Hiertoe is onder meer een inventarisatie opgesteld van verschillende soorten onregelmatigheden, hoe en waar die zich voordoen. We constateren nu dat deze route verder niet is vervolgd en dat de registraties die beschikbaar zijn grofmazig zijn te noemen.

Al met al blijkt van ‘uniforme, ketenbrede registraties’ en daarop gebaseerde structurele rapportages nog steeds geen sprake te zijn. De informatie die beschikbaar is en gerapporteerd wordt, is moeilijk te doorgronden en laat ruimte voor vragen. Bovendien blijkt uit de timing van de rapportages en de gekozen rapportageperiodes dat het structurele karakter nog vorm moet krijgen.

6.5 Overige aangeleverde gegevens

We hebben, mede gezien de vragen die ook in de Tweede Kamer specifiek leefden over de kwantitatieve onderbouwing van nut en noodzaak van de Wbvk, op dit punt bij alle ketenpartners een brede uitvraag gedaan. Hierbij is gevraagd om, naast de specifieke gegevens die wij (ook bij eerdere evaluaties) hebben opgevraagd bij DRM, ook in de eigen organisaties na te gaan of er gegevens voorhanden zijn die kwalitatieve getuigenissen over de onmisbaarheid van biometrie (en de Wbvk) kunnen staven. Deze vraag is zowel in informatiebrieven over de evaluatie als tijdens interviews op tafel gelegd.

TABEL 6.2: AANTAL UITGEVOERDE IDENTITEITSONDERZOEKEN DOOR NP

Jaar	Jaartotaal ³	Maandgemiddelde
2012 ¹	35.809	3.410
2013	36.592	3.049
2014	41.534	3.461
2015	60.060	5.005
2016	31.893	2.658
2017	30.869	2.572
2018	34.473	2.873
2019	35.420	2.952
2020	27.678	2.307
2021	36.086	3.007
2022	47.153	3.929
2023	48.378	4.032
2024 ²	4.247	2.124

¹) Vanaf 14 februari 2012

²) Tot en met 29 februari 2024

Alleen vanuit de NP zijn gegevens aangeleverd die zicht geven op het aantal uitgevoerde identiteitsonderzoeken, zoals die ook tijdens de vorige evaluatie zijn gerapporteerd. Hierbij gaat het voor 60 tot 70 % om identiteitsonderzoeken in het kader van een asielaanvraag. Deze cijfers worden weergegeven in tabel 6.2. De schommelingen in het aantal identiteitsonderzoeken wordt vooral verklaard door externe ontwikkelingen. Zo zien we in 2020 een tijdelijke, scherpe daling van ruim 20 % ten opzichte van andere jaren, die waarschijnlijk wordt verklaard door de verlaagde migratiestromen in dat jaar vanwege de coronacrisis. De informatiewaarde van deze cijfers zit vooral in de omvang van het aantal onderzoeken. Daaruit blijkt dat biometrische gegevens op grote schaal worden gebruikt om identiteitsonderzoeken uit te voeren.

In lijn met de eerdere evaluaties moeten we constateren dat (naast de rapportages beschreven in de vorige paragraaf) er amper aanvullende cijfers zijn aangeleverd. Er is ook geen melding gedaan van gegevens die wel zijn geregistreerd, maar om welke reden dan ook niet gedeeld konden worden ten behoeve van deze evaluatie.

6.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de voorhanden zijnde gegevens waaruit een beeld kan worden verkregen over nut en noodzaak van de Wbvk. De informatie die we hebben kunnen ophalen, bestaat hoofdzakelijk uit twee elementen. Ten eerste hebben we een beeld verkregen van het aantal registraties van biometrische gegevens dat in de periode 2013-2023 is opgenomen in de BVV. Dit geeft een indicatie van de omvang van het gebruik van de BVV. Net als bij de eerste twee evaluaties kan de situatie van voor 2014 worden gebruikt om het effect van de Wbvk hierop te schetsen. Jaarlijks zijn er ongeveer 80.000-160.000 meer sets van vingerafdrukken geregistreerd dan voor de inwerkingtreding van de Wbvk. De verwevenheid van processen en systemen enerzijds, en de sterke invloed van de hoeveelheid vreemdelingen anderzijds, maken het echter onmogelijk om het effect van de Wbvk te isoleren.

Het tweede element betreft specifiek de registratie van (vermoedens van) onregelmatigheden. Hiervoor zijn inmiddels twee rapportages beschikbaar die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Daaruit is een beeld op te maken: jaarlijks zijn er enkele honderden gevallen van mogelijke ID-fraude door de IND gerapporteerd, en ook enkele honderden in de BVV geregistreerde onregelmatigheden. Hierbij moet gezegd worden dat op enkele punten onduidelijkheden blijven bestaan over de interpretatie en vergelijkbaarheid van deze cijfers. Buiten deze rapportages hebben we geconstateerd dat de overige ketenpartners verder geen cijfers hebben aangeleverd over onregelmatigheden.

7 Conclusie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we expliciet de deelvragen die zijn gebruikt voor deze evaluatie, zoals beschreven in paragraaf 1.5. In paragraaf 7.2 en 7.3 beantwoorden we de deelvragen van deelonderzoek I (de verhouding tussen de Wbvk en relevante andere Europese wet- en regelgeving) en deelonderzoek II (de bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vw 2000). In paragraaf 7.4 worden de bevindingen uit deelonderzoek III geanalyseerd en wordt een antwoord op de deelvragen van dat onderzoeksthema gegeven.

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

Voor dit deelonderzoek presenteren we de conclusies op basis van de vijf deelvragen.

1. Hoe verhoudt de Wbvk zich tot de Europese wet- en regelgeving rondom het gebruik van biometrische kenmerken bij identificatie van vreemdelingen?

Door het programma Grenzen en Veiligheid dat in 2015 door de Europese Commissie werd aangekondigd, is de Wbvk in sommige ketenprocessen minder relevant. Het gaat dan met name over de processen grensbewaking en grensbeheer, en toezicht, terugkeer en vertrek. Door wijzigingen in het SIS, VIS en Eurodac en met de introductie van het EES (en het ETIAS), probeert de Europese wetgever een sluitend systeem van grenscontroles te creëren en een overzicht te genereren van vreemdelingen die al dan niet rechtmatig op het grondgebied van EU-lidstaten verblijven.

2. Welke concrete ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de tweede evaluatie van de Wbvk?

Sinds de tweede evaluatie van de Wbvk zijn alle gewijzigde Europese verordeningen ook daadwerkelijk door het Europees Parlement aangenomen. Ook is serieus werk gemaakt van het agentschap EU-lisa, welke op EU-niveau verantwoordelijk is voor het daadwerkelijk operationeel maken van het SIS, VIS, Eurodac, EES en ETIAS. Op dit moment (zomer 2024) is alleen het

SIS operationeel. Wanneer de andere informatiesystemen operationeel worden, is nog onduidelijk. Met name technische factoren (het bouwen en testen van deze systemen) en wetgevingsfactoren (op nationaal niveau dienen bijvoorbeeld nog verantwoordelijke autoriteiten aangewezen te worden) zijn verantwoordelijk voor de vertraging die is ontstaan.

3. Hoe verhoudt de Wbvk zich tot het wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid?

Het wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-verordeningen, welke thans geen voorstel meer is maar in werking is getreden op 29 november 2023, zorgt dat onder andere het SIS, VIS, EES, en de twee verordeningen over interoperabiliteit, op nationaal niveau uitgevoerd kunnen worden. Dit wekt misschien wat verbazing. Het gaat immers om Europese verordeningen. Europese verordeningen mogen niet geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving maar werken direct door in de nationale rechtsorde, zo volgt uit art. 288 VWEU. Dat betekent niet dat deze Europese verordeningen geen uitwerking behoeven op nationaal niveau. Zo moeten bijvoorbeeld nationale autoriteiten aangewezen worden. Gedacht kan worden aan de nationale EES-autoriteit. Daarnaast moet vastgelegd worden welke autoriteiten toegang hebben tot de Europese bestanden. Ook vereisen de nationale versies van de Europese bestanden soms een nationale wettelijke grondslag. Dit is de reden waarom met deze Uitvoeringswet artikel 107 Vw 2000 is aangepast.

4. Wat betekenen deze ontwikkelingen nu en op termijn voor de Wbvk?

De Wbvk kan ook op termijn een rol vervullen bij de afname ter identificatie en de afname ter verificatie. Zeker als het gaat om louter nationale bevoegdheden, zoals de afgifte van de mvv en de verblijfsvergunning regulier, is artikel 106a Vw 2000 nog steeds de wettelijke grondslag voor de afname van vingerafdrukken en een gezichtsopname. Voor andere onderdelen van de keten, en dan met name grensbewaking en beheer en toezicht, terugkeer en vertrek, zien we dat op EU-niveau bevoegdheden worden neergelegd om vingerafdrukken, een gezichtsopname en zelfs een palmafdruck te nemen. Mogelijk gaat het nog om andere biometrische data, maar dat blijft onduidelijk. Zoals al eerder opgemerkt, wordt in de nieuwe gewijzigde Eurodac-verordening het begrip biometrische data gebruikt in plaats van vingerafdrukken en een gezichtsopname. Biometrische gegevens betreffen, zo volgt uit artikel 2 onder s vingerafdrukken of gezichtsopnamegegevens.

In sommige gevallen kan de Wbvk mogelijk een aanvullende rol vervullen. Een voorbeeld daarvan is de bevoegdheid in het EES om vingerafdrukken van de rechterhand af te nemen. In artikel 106a Vw 2000 is opgenomen dat er vingerafdrukken van beide handen genomen kunnen worden. De vraag is of artikel 106a Vw 2000 een aanvullende rol kan vervullen. De regering lijkt tegengestelde standpunten in te nemen; de EU-wetgever lijkt zich weinig te bekommeren om dit onderwerp. Zolang de EU-wetgever hier geen duidelijk standpunt over inneemt en het Hof van Justitie EU dan wel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hier geen oordeel over vellen, blijft deze onduidelijkheid bestaan.

Met betrekking tot de verwerking van biometrische data vervult artikel 107 Vw 2000 een belangrijke rol. Met de Invoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid is artikel 107 Vw 2000 zo aangepast dat de BVV de rol van nationaal bestand van een Europees informatiesysteem zoals het SIS kan vervullen. Dat hoeft overigens niet. De Nederlandse wetgever kan er ook voor kiezen om een aparte wettelijke grondslag voor zo'n nationaal bestand te creëren. In dat geval heeft de Wbvk geen aanvullende werking.

5. Welke eisen worden vanuit het juridisch kader gesteld ten aanzien van verwerking van biometrische gegevens van vreemdelingen?

Deze vraag valt eigenlijk buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De AVG bevat de wettelijke eisen die aan gegevensverwerking worden gesteld, maar valt niet onder de definitie van verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens als bedoeld in artikel 106 a Vw 2000. Wat de AVG wel vereist is een wettelijke grondslag in het geval biometrische gegevens worden verwerkt. Deze grondslag kan onder andere artikel 107 Vw 2000 bieden.

Deze vraag is wel in een specifieke context (beperking in de zin van Besluit 1/80, Turkse onderdanen) aan de orde gekomen in een uitspraak van het Hof van Justitie EU van 3 oktober 2019. Hier deed zich onder andere de vraag voor of de afname van biometrie op grond van artikel 106a Vw 2000 geen onevenredige inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.¹⁶⁹

In deze specifieke context komt het Hof van Justitie EU tot de conclusie dat het hier weliswaar een nieuwe beperking betreft als bedoeld in Besluit 1/80 maar dat deze gerechtvaardigd wordt door het doel, te weten identiteits- en documentfraude voorkomen en bestrijden, een doel dat in art. 79, lid 1 VWEU expliciet wordt genoemd. Met andere woorden: artikel 106a Vw 2000 is in deze specifieke context niet onevenredig. Mogelijk beschouwt het Hof van Justitie EU de toepassing van artikel 106a Vw 2000 ook buiten de context van Besluit 1/80 niet als onevenredig, maar dat kan niet met zekerheid worden geconcludeerd. Het Hof van Justitie EU heeft namelijk nog geen oordeel over dit artikel gegeven buiten de context van Besluit 1/80 dat specifiek van toepassing is op Turkse onderdanen.

7.3 Deelonderzoek II: Bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000

Deelonderzoek II richt zich op de bijdrage die de Wbvk levert aan de werking van de Vw 2000. Om deze bijdrage in beeld te krijgen, is het deelonderzoek in een vijftal onderzoeksthema's verdeeld. In deze paragraaf bespreken we de bevindingen uit het deelonderzoek aan de hand van deze thema's en de daarin gebruikte deelvragen.

II.1 Productie, opbouw en beheer van het gegevensbestand

6. Voor hoeveel vreemdelingen zijn (volgens de meest recent beschikbare registraties) tien vingerafdrukken en een gezichtsopname centraal vastgelegd in de BVV?
7. Hoe verhoudt dit zich tot registraties voorafgaand de inwerkingtreding van de wet en tot de metingen tijdens de eerdere evaluaties?

Op peildatum 15 januari 2024 zijn 6,9 miljoen gezichtsopnamen en 1,3 miljoen sets vingerafdrukken geregistreerd in de BVV. Dat is een toename van ongeveer 735.000 gezichtsopnamen en 118.000 sets vingerafdrukken sinds de vorige peildatum van 1 januari 2019.

In paragraaf 6.2 bespreken we het aantal registraties van biometrische gegevens per jaar en per ketenpartner. Deze zijn gepresenteerd voor de periode van 2013 tot en met oktober 2023. We hebben geconstateerd dat het aantal registraties bij gezichtsopnamen tijdens de coronacrisis tijdelijk sterk gedaald is en inmiddels weer op het oude niveau ligt. Dit gaat om grofweg

¹⁶⁹ HvJ EU 3 oktober 2019, C-70/18, ECLI:EU:C:2019:823 (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie/A e.a.).

750.000 geregistreerde gezichtsopnamen per jaar. Het aantal geregistreerde vingerafdrukken per jaar is sinds 2015 redelijk stabiel gebleven (gemiddeld iets minder dan 150.000 sets per jaar), met een piek in 2022.

Tijdens de vorige evaluaties is al geconstateerd dat sinds 2014 het aantal registraties per jaar sterk is gestegen, doordat BZ en de IND zijn gestart met het registreren van vingerafdrukken in de BVV. Destijds ging het om een toename met 28.000 registraties per kwartaal ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wbvk.

8. Hoe lang worden gegevens bewaard en welke waarborgen zijn er dat de gegevens volgens de gemaakte afspraken weer verwijderd worden uit het bestand?

Wat het beheer betreft, is uit deze evaluatie gebleken dat de vernietiging van biometrische gegevens niet goed verloopt. Bij een zeer groot aantal gesuggereerde v-nummers kan geen uitsluitsel worden gegeven over geschiktheid voor verwijdering. Dit wordt met name veroorzaakt doordat het vertrek van de vreemdeling niet is vastgesteld. Dat heeft tot gevolg dat de gegevens niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn worden verwijderd. Deze situatie heeft er ook voor gezorgd dat de beschreven maandelijkse frequentie in de praktijk niet wordt gehaald, omdat de reactietermijnen vanuit de ketenpartners hier niet op aansluiten.

II.2 Gebruik en benutting

9. Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de biometrische gegevens in de BVV door de verschillende ketenpartners geraadpleegd of gebruikt? Hoe vaak zijn gegevens opgevraagd in het kader van artikel 107 Vw 2000?
10. Hoe vaak werd na 1 maart 2014 de identiteit van de vreemdeling vastgesteld of geverifieerd aan de hand van de gezichtsopname en/of tien vingerafdrukken? Wat was het resultaat daarvan? Zijn hierin ontwikkelingen over de jaren (of in elk geval voor en na de verlenging van de Wbvk) te zien? Waardoor kunnen die worden verklaard?

In paragrafen 5.2, 6.2 en 6.3 zijn kwantitatieve analyses gegeven van het gebruik van biometrie door de ketenpartners in de vreemdelingenketen. Alle ketenpartners gebruiken de BVV in (een deel van) hun processen. Bij elk eerste contact van een vreemdeling met een partner in de vreemdelingenketen wordt de identiteit op basis van documenten en/of andere informatie geregistreerd en worden biometrische gegevens daarbij opgeslagen. Bij die registratie wordt ook gecontroleerd of de persoon al eerder geregistreerd is. Daarbij wordt indien nodig is ook gebruik gemaakt van Europese systemen zoals het VIS of SIS II. Bij elk opvolgend contact van de vreemdeling met een ketenpartner wordt vervolgens de identiteit gecontroleerd aan de hand van biometrie.

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

Over het aantal zoekingen in het kader van artikel 107, tweede lid Vw 2000 kan in lijn met eerdere evaluaties worden vastgesteld dat het nog steeds om zeer beperkte aantallen gaat.

In 2023 zijn er 174.000 zoekingen gedaan om aan de hand van biometrie een identiteit vast te stellen en er werd ruim 35.000 keer een identiteit geverifieerd aan de hand van de BVV. De

resultaten van deze zoekingen en verificaties zijn per ketenpartner wisselend. Dat valt te verklaren door de verschillende processen waarin de ketenpartners een zoeking of verificatie uitvoeren. We constateren ook dat binnen dezelfde ketenpartners de hitpercentages soms sterk variëren over de jaren. Dat kan ten dele worden verklaard door ingebruikname van nieuwe systemen. Daarnaast is de samenstelling van de groep vreemdelingen waarvoor een zoeking of verificatie wordt uitgevoerd niet stabiel. Dit heeft gevolgen voor de verwachte uitkomsten van deze acties, en dus ook voor de gerealiseerde uitkomsten.

11. Zijn er aanwijzingen dat het gebruik/de benutting van de biometrische gegevens niet zou voldoen aan de wet- en regelgeving? Zo ja, welke aanwijzingen? Hoe wordt geborgd dat deze processen in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving?

Uit de registratie-analyse komt naar voren dat – zoals ook in de eerdere evaluaties het geval was – in de BVV ten onrechte biometrische gegevens zijn opgeslagen van EU-burgers, dat wil zeggen onderdanen van de lidstaten. Van deze personen was in eerste instantie onduidelijk of zij afkomstig waren van binnen of buiten de EU, maar daar is later helderheid over verkregen. Het is in strijd met artikel 106a, vierde lid, en artikel 107, eerste lid, Vw 2000 als gegevens van EU-burgers die in de BVV opgeslagen blijven staan nadat duidelijkheid is verkregen over hun nationaliteit.

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

Wij constateren daarnaast dat de manier waarop ketenpartners gebruik maken van biometrische gegevens niet is gereguleerd door de wetgever. Het PIL kan niet als regulering van de werkwijze worden beschouwd, omdat het een beschrijving of hooguit een uniformering betreft van de huidige werkwijze. Het ontbreken van regulering op dit punt is niet wenselijk. Ten eerste is het gebruik van biometrische gegevens een beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd door artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet, van vreemdelingen. Het is daarom van belang dat het gebruik van deze gegevens op een zorgvuldige manier plaatsvindt, binnen de wettelijke randvoorwaarden, en dat op dat punt eisen worden gesteld aan ketenpartners. Ten tweede is het ook voor de effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid van belang dat het gebruik van biometrische gegevens zorgvuldig is. Bij een onzorgvuldige werkwijze bestaat een hoger risico op onjuiste of onvolledige gegevens, waardoor het nemen van een correcte beslissing op basis van die gegevens wordt belemmert of capaciteit moet worden gestoken in het herstellen daarvan.

II.3 Betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens

12. In hoeverre is de aanbeveling uit de eerdere evaluaties over integraal kwaliteitsmanagement in de keten opgevolgd?

De aanbeveling uit de vorige evaluatie van de Wbvk om in te zetten op integraal kwaliteitsmanagement is ten dele opgevolgd. Net als tijdens de voorgaande evaluatie worden de vingerafdrukken in de BVV voorzien van een NFIQ-score. Deze NFIQ-scores maken het mogelijk om de kwaliteit van de vingerafdrukken te monitoren. Uit de onderhavige evaluatie blijkt echter niet dat deze monitoring in de praktijk wordt verricht en ook van centrale sturing op kwaliteit is

geen sprake. Wel zijn er binnen het Ketenplatform gesprekken gevoerd over de kwaliteit van de biometrische gegevens die door de diplomatieke posten worden afgenomen.

13. Wat is de huidige situatie ten aanzien van de betrouwbaarheid en kwaliteit van biometrische gegevens? Welke criteria worden hiervoor gebruikt? In hoeverre blijken de gegevens betrouwbaar en van voldoende kwaliteit?

Vingerafdrukken worden volgens twee methoden beoordeeld. Daaruit komt een licht uiteenlopend beeld: volgens de NFIQ-methode is de kwaliteit stabiel, volgens de methode van de fabrikant daalt de kwaliteit (waarbij ook weer per ketenpartner verschillen zijn).

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

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

II.4 Onregelmatigheden

14. Hoe worden onregelmatigheden gecategoriseerd en geregistreerd? Op welke manier(en) worden vermoedens en signalen van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit door de ketenpartners eventueel geregistreerd?

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

Daarbuiten zijn geen registraties van (vermoedens van) onregelmatigheden gevonden, noch centraal noch bij de ketenpartners.

15. In hoeverre zijn daarmee de aanbevelingen uit de eerdere evaluaties en voornemens uit de memorie van toelichting opgevolgd?
 - a. Zijn er uniforme definities van onregelmatigheden binnen de vreemdelingenketen afgesproken?
 - b. Is uniforme rubricering van opzettelijke en niet-opzettelijke onregelmatigheden in de vreemdelingenketen doorgevoerd?

De rapportages die nu zijn opgeleverd, zijn gebaseerd op gegevens van alle relevante ketenpartners. Daarmee is er wel sprake van uniforme definities binnen de vreemdelingenketen. De categorieën onregelmatigheden waarover wordt gerapporteerd, verschillen per kanaal en zijn bovendien grofmazig. Over fysieke onregelmatigheden wordt niet gerapporteerd, voor de functionele onregelmatigheden wordt enkel onderscheid gemaakt tussen mogelijke ID-fraude en administratieve onregelmatigheden. De eerder gekozen weg om tot een ketenbrede

uniformering van registraties van onregelmatigheden te komen, heeft in de afgelopen jaren geen gevolg gekregen.

16. In hoeveel gevallen (per duizend afnames) konden onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit worden voorkomen, vastgesteld en/of 'gerepareerd'? Zijn hierin ontwikkelingen over de jaren (of in elk geval voor en na de verlenging van de Wbvk) te zien? Waardoor kunnen die worden verklaard?

Uit de meest recente rapportage blijkt dat het aantal signalen van mogelijke ID-fraude beperkt, maar niet nihil is. Het ging in 2022 om 290 gevallen. Daarnaast is een redelijk aantal administratieve onregelmatigheden aan het licht gekomen (379). Omdat er sprake is van slechts twee rapportages (met deels overlappende rapportageperiodes) kunnen we geen uitspraken doen over ontwikkelingen over de jaren.

17. Welke inzichten bieden rapportages van de gegevens? In hoeverre is hierin een vergelijking te maken met gegevens die voor de verlenging van de Wbvk zijn verzameld in het kader van de eerste twee evaluaties?

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

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

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

II.5 Ketenpartners

18. Hoe beoordelen ketenpartners de mogelijkheden die de Wbvk biedt om de identiteit van vreemdelingen vast te stellen?
 - a. In hoeverre is de wet noodzakelijk gebleken en heeft deze daadwerkelijk geleid tot de bestrijding van onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit?
 - b. Tot welke effecten en neveneffecten (bijvoorbeeld een snellere en betrouwbaarder dienstverlening voor de vreemdeling) leidt de wet?
 - c. Welke verbeterpunten zien ketenpartners in de praktijk?

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

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

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

7.4 Deelonderzoek III: Eindanalyse

19. Welke conclusies kunnen op basis van de kwantitatieve gegevens (registraties), kwalitatieve gegevens (interviews) en analyse van wet- en regelgeving (en jurisprudentie) getrokken worden over de bijdrage die de Wbvk levert aan de uitvoering van de Europese systemen op het gebied van veiligheid en grenzen?

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

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

20. Welke conclusies kunnen op basis van de kwantitatieve gegevens (registraties), kwalitatieve gegevens (interviews) en analyse van wet- en regelgeving (en jurisprudentie) getrokken worden over de bijdrage die de Wbvk levert aan de uitvoering van de Vw

2000? Welke uitspraken kunnen gedaan worden over effectiviteit, nut en noodzaak, proportionaliteit, zorgvuldigheid, privacy en bescherming van persoonsgegevens?

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

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

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

Los daarvan blijft de 'dark number'-problematiek onverminderd van toepassing op dit onderwerp: het aantal onregelmatigheden en pogingen tot ID-fraude dat wordt voorkomen door de Wbvk is niet te achterhalen of onderbouwd in te schatten, en dus zijn ook de gevolgen op dit vlak van het wegvallen van deze wet ongewis. Ten slotte herhalen we dat cijfers over de situatie vóór inwerkingtreding van de Wbvk niet bestaan en dat een vergelijking met die situatie dus nooit kan worden gemaakt.

Inmiddels zou de vraag gesteld kunnen worden of het verder verbeteren van het kwantitatief beeld van de bijdrage van de Wbvk aan de uitvoering van de Vw 2000 nog significant van invloed is op de vraag of nut en noodzaak voldoende zijn voor verdere verlenging van deze wet. Het staat vast dat jaarlijks in enkele honderden gevallen concreet op basis van de Wbvk mogelijke ID-fraude aan het licht komt, maar dat niet kan worden vastgesteld hoeveel gevallen van ID-fraude voorkomen worden. Verdere specificering van welke types onregelmatigheden zijn geconstateerd, zal dit totaalbeeld niet veranderen. Het berekenen van een kwantitatief effect van het wegvallen van de Wbvk op de doelmatigheid van de processen in de vreemdelingenketen zou in theorie nog mogelijk zijn – er zou een inschatting van de vereiste extra

capaciteit gemaakt kunnen worden – maar ook dan is de vraag of dit het beeld van de bijdrage van de Wbvk zal veranderen. Het kwalitatieve beeld dat inmiddels in drie evaluaties naar voren is gekomen, is dat deze bijdrage van groot belang is voor de doelmatige uitvoering van processen. Deze bijdrage komt niet exclusief voort uit de toegenomen mogelijkheden bij het bestrijden van onregelmatigheden, maar ook door bijdragen aan de doelmatigheid van veel processen in de vreemdelingenketen.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en de bescherming van persoonsgegevens constateren we dat het gebruik van biometrische gegevens niet is gereguleerd, maar enkel is beschreven (of hooguit geüniformeerd) door het PIL. Gelet op de beperking van het recht op persoonlijke levenssfeer van vreemdelingen is het van belang dat het gebruik van biometrische gegevens op een zorgvuldige manier plaatsvindt en dat op dit punt eisen worden gesteld aan ketenpartners. Een onderwerp dat om bijzondere aandacht vraagt is de opslag van gegevens van EU-burgers. Het is in strijd met artikel 106a, vierde lid, Vw 2000 als gegevens van EU-burgers die in de BVV opgeslagen blijven staan nadat duidelijkheid is verkregen over hun nationaliteit.

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

Bijlage 1: Bronvermelding

Literatuur

- Privacy Management Partners, *Grondslag en verstrekkingen COA. Een externe toets op de rechtmatigheid*, 2020
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Under watchful eyes. Biometrics, EU IT systems and fundamental rights*, 2018
- H.B. Winter, A.M. Klingenberg, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema en E. Krol, *Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen (WODC-rapport 2693)*, 2017
- H.B. Winter, V.M. Bex-Reimert, B. Geertsema, S. Hollenberg en E. Krol, *Vervolgevaluatie Wet biometrie vreemdelingenketen (WODC-rapport 3003)*, 2019

Jurisprudentie

- HvJ EU 17 oktober 2013, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670 (*Michael Schwarz/Stadt Bochum*)
- HvJ EU, 3 oktober 2019, C-70/18, ECLI:EU:C:2019:823, *JV 2019/196*, m. nt. E. Brouwer (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie/A e.a.*)

Parlementaire stukken

- *Kamerstukken II 2011/12*, 33 192, nr. 3
- *Kamerstukken I 2012/13*, 33 192, C
- *Kamerstukken I 2013/14*, 33 192, G
- *Kamerstukken II 2020/21*, 19 637 en 32 761, nr. 2695
- *Kamerstukken II 2020/21*, 35 604, nr. 3
- *Kamerstukken II 2020/21*, 35 604, nr. 10.
- *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 2, onderdeel A
- *Kamerstukken II 2021/22*, 36158, nr. 3
- *Kamerstukken II 2022/23*, 35 604, nr. 9.
- *Kamerstukken II 2023/24*, 35 604, nr. 10
- *Handelingen I 2013/2014*, nr. 11, item 3

Communicatie van de Europese Commissie

- COM (2016), 272 def.
- COM (2016), 602 def.
- COM (2016), 614 def.

Overig

- ACVZ, *Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en document-fraude in de vreemdelingenketen*, 2010
- Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 24 juni 2020, z2020-01329
- Persbericht Directorate-general Migration and Home Affairs, *ETIAS timeline explained*, 24 november 2023, travel-europe.europa.eu/etias-timeline-explained (laatst geraadpleegd op 27 mei 2024)

Bijlage 2: Vragenlijst verdiepende interviews

Gebruik van biometrische gegevens: hoe zijn de processen nu ingericht, op welke manier wordt biometrie daarin betrokken?

- Welke processen zijn te onderscheiden?
- Om welke migratiestromen en/of doelgroepen gaat het hierbij?
- Welke procesbeschrijvingen zijn beschikbaar?
- Hoe wordt biometrie gebruikt? Welke grondslagen gelden hierbij?
- Wat zijn ervaringen in de praktijk met het gebruik van biometrie?
- Wat zijn relevante ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie?

Nut en noodzaak van biometrie, bijdrage aan doelmatigheid van de processen

- In welke mate is biometrie noodzakelijk bij de uitvoering van processen in het kader van de Vw2000?
- In welke mate draagt de inzet van biometrie bij aan de doelmatigheid?

Specifiek nut en noodzaak van Wbvk

- Welke rol speelt de Wbvk specifiek bij de processen?
- Zijn er registratieprocessen die specifiek op grond van de Wbvk zijn ingericht?
- Kan er bij eventuele raadpleging van gegevens onderscheid worden gemaakt op gegevens die op grond van de Wbvk zijn geregistreerd?
- Wat zouden de gevolgen zijn als de Wbvk wordt beëindigd?

Omgang met (vermoedens van) onregelmatigheden t.a.v. identiteit, registratie, opvolging

- Welke onregelmatigheden zijn bij de ketenpartner in beeld, of worden vermoed?
- Worden (vermoedens van) onregelmatigheden geregistreerd?
- Welke categorisering wordt hierbij toegepast? Welke gegevens worden geregistreerd?
- Hoe wordt dit eventueel gedeeld binnen de organisatie en de migratieketen?

Bijlage 3: Schema's verhouding Wbvk en EU-verordeningen

Schema 1: afname vingerafdrukken en gezichtsoptname ter identificatie

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Bevoegdheid op grond Wbvk	Bevoegdheid Europese verordening (oud)	Wijziging Europese verordeningen (nieuw)(bevoegdheden)	Gevolgen voor reikwijdte Wbvk
Grensbewaking ¹⁷⁰	KMar/ Zeehavenpolitie/directeur grenslogies/ NP aangewezenen door minister (art. 46 Vw 2000)	<i>Afname</i> : gezichtsoptname en tien vingerafdrukken (art. 106a Vw 2000)		EES : gezichtsoptname (art. 15), vingerafdrukken rechterhand (impliciet art. 117), koppeling VIS via 16. Gaat om in- en uitreis derdelanders	EES : Wbvk eventueel aanvullende werking linkerhand
Toezicht, terugkeer en vertrek	Toezicht : NP/KMar ¹⁷¹ (art. 47 Vw 2000) Terugkeer en vertrek : Minister van Veiligheid en Justitie, organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid: DT&V	Gezichtsoptname en tien vingerafdrukken (art. 54 Vw 2000 jo 106a Vw 2000 jo 4.45 Vb 2000)	Geen	EURODAC : illegaal verblijvende vreemdeling en vreemdelingen die irregulier de grens oversteken: <i>Afname</i> biometrische gegevens (art. 13 lid 1 en 14 lid 1 voorstel), Ontscheppte vreemdelingen: <i>afname</i> : biometrische gegevens (art. 14 bis)	EURODAC : Afname biometrische gegevens, niet nader gespecificeerd, waarschijnlijk geen aanvullende werking.
Transitvisum en visum kort verblijf	Art. 2 Rijkvisumwet Minister van Buitenlandse Zaken, uitgevoerd door ambassades en consulaten	Geen, geregeld in Visumcode en VIS-verordening		Geen, wel wijziging van de VIS-verordening zelf. Was: inleveren foto vanaf 12 jaar + tien platte vingerafdrukken. Wordt: live foto vanaf 6 jaar + tien platte vingerafdrukken	Geen, was ook al voor de Wbvk geregeld door de Europese wetgever.

¹⁷⁰ EURODAC is hier opgenomen onder de verblijfsvergunning asiel. De nieuwe bevoegdheden onder het EURODAC-voorstel zijn opgenomen onder toezicht, terugkeer en vertrek.

¹⁷¹ De NP wordt hier genoemd omdat deze bij de uitoefening van hun toezichtstaken in sommige gevallen een vreemdeling tegenkomen die zich niet kan identificeren. In dat geval oefent de NP een toezichtstaak uit in het kader van de Vreemdelingenwet en kan de vreemdeling in vreemdelingenbewaring worden geplaatst in het belang van de openbare orde (artikel 59 Vw 2000).

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Bevoegdheid op grond Wbvk	Bevoegdheid Europese verordening (oud)	Wijziging Europese verordeningen (nieuw)(bevoegdheden)	Gevolgen voor reikwijdte Wbvk
Machtiging tot voorlopig verblijf (nationaal visum)	Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid: ambassades en consulaten	Gezichtsopname en tien vingerafdrukken (art. 54 Vw 2000 jo. 106a Vw 2000 jo 1.31 sub b Vb 2000)	Geen	Geen, VIS alleen voor verwerking.	Wbvk nog wel van toepassing, opname gegevens in VIS afhankelijk van onderliggende nationale of Europese regeling (art. 22a)
Verblijfsvergunning regulier	Minister van J&V, Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid : IND	Tien vingerafdrukken en een gezichtsopname (Art. 106a Vw 2000 jo. 54 Vw 2000 jo 3.102a Vb 2000)	Geen	Geen	Wbvk nog wel van toepassing, opname gegevens in VIS afhankelijk van onderliggende nationale of Europese regeling (art. 22a)
Verblijfsvergunning asiel	AVIM (identificatie en registratie), IND (beoordeling aanvraag)	Geen	Eurodac (als eerste lidstaat) Afname van 10 gerolde vingerafdrukken vanaf veertien jaar (art. 9 Eurodac-verordening)	Eurodac als eerste lidstaat: <i>Voorstel 2020: Afname</i> biometrische gegevens van personen van zes jaar of ouder (art. 10 voorstel)	Waarschijnlijk geen, biometrische data lijken in ieder geval tien vingerafdrukken en een gezichtsopname te bevatten.

Schema 2: afname van tien vingerafdrukken ter verificatie

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Bevoegdheid op grond Wbvk	Bevoegdheid Europese verordening (oud)	Wijziging Europese verordeningen (nieuw) (bevoegdheden)	Gevolgen voor reikwijdte Wbvk
Grensbewaking	KMar/ Zeehavenpolitie/directeur grenslogies/ NP aangewezen door minister (art. 46 Vw 2000)	<i>Verificatie:</i> art. 106a lid 2 Vw 2000	EURODAC: geen	EURODAC: zie afname ter identificatie, EURODAC maakt geen verschil, spreekt slechts over opname biometrische gegevens (irregulier grens oversteken) EES: afname nadat blijkt dat dossier onvolledig is (art. 14) VIS : afname vingerafdrukken en indien vingerafdrukken niet kunnen, gezichtsopname. Let op: mag niet alleen besluit baseren op alleen gezichtsopname (art. 22 i VIS)	EURODAC: zie afname ter identificatie EES: eventueel aanvullende werking vingerafdrukken linkerhand (ter discussie) VIS: Wbvk geen aanvullende werking
Toezicht, terugkeer en vertrek	Toezicht: KMar/NP ¹⁷² (art. 47 Vw 2000) Terugkeer en vertrek: Minister van Veiligheid en Justitie, organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid: DTenV	Toezicht: <i>Verificatie:</i> art. 107 lid 4 Vw 2000	Geen	EURODAC: zie afname ter identificatie, EURODAC maakt geen verschil, spreekt slechts over opname biometrische gegevens (illegaal in land verblijven) EES: afname nadat blijkt dat dossier onvolledig is (art. 14) VIS: vingerafdrukken visumhouder + eventueel gezichtsopname (art. 22h VIS) bij controle mvv en verblijfsvergunning	EURODAC: Zie afname ter identificatie, geen aanvullende werking EES: eventueel aanvullende werking vingerafdrukken linkerhand (ter discussie) VIS: Wbvk geen aanvullende werking

¹⁷² De NP wordt hier genoemd, omdat deze bij de uitoefening van diens toezichtstaken in sommige gevallen een vreemdeling tegenkomt die zich niet kan identificeren. In dat geval oefent de NP een toezichtstaak uit in het kader van de Vreemdelingenwet en kan de vreemdeling in vreemdelingenbewaring worden geplaatst in het belang van de openbare orde (artikel 59 Vw 2000).

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Bevoegdheid op grond Wbvk	Bevoegdheid Europese verordening (oud)	Wijziging Europese verordeningen (nieuw) (bevoegdheden)	Gevolgen voor reikwijdte Wbvk
Machtiging tot voorlopig verblijf (nationaal visum)	Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid: ambassades en consulaten	Art. 106a Vw 2000 jo. 54 Vw 2000 jo. 1.31 sub b Vb 2000	Geen	VIS: zie terugkeer	Geen, zie voor gevolgen Schema I: afname ter identificatie
Verblijfsvergunning regulier	Minister van J&V, Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid : IND	Art. 106a Vw 2000 jo. 54 Vw 2000 jo. 3.102a Vb 2000	Geen	VIS: zie terugkeer	Geen, zie voor gevolgen Schema I: afname ter identificatie
Verblijfsvergunning asiel	NP (identificatie en registratie), IND (beoordeling aanvraag)	Art. 106a lid 2 Vw 2000 jo. art. 54 Vw 2000 jo. art. 3.102 a Vb 2000	EURODAC: vingerafdrukken vanaf 14 jaar	EURODAC als niet eerste lidstaat: EURODAC bevat geen bepalingen over afname ter verificatie	Wbvk nog ter verificatie en matching met Eurodac

Schema 3: verwerking van vingerafdrukken en een gezichtsopname in de vreemdelingenadministratie

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Bevoegdheid op grond Wbvk	Bevoegdheid Europese verordening (oud)	Wijziging Europese verordeningen (nieuw) (bevoegdheden)	Gevolgen voor reikwijdte Wbvk
Grensbewaking	KMar/ Zeehavenpolitie/directeur grenslogies/ NP aangewezen door minister (art. 46 Vw 2000)	<i>Verwerking:</i> Art. 106a lid 1 jo. 107 lid 2 Vw 2000	Niet relevant, nieuwe SIS-verordeningen al in werking getreden	<p>SIS grenscontroles: indien gevaar openbare orde opname in SIS van gezichtsopname, 1-10 platte vingerafdrukken, 1-10 gerolde vingerafdrukken.</p> <p>EES: verwerking van derdelanders aan de grens + weigeringen aan de grens: live foto en vingerafdrukken rechterhand (art. 15 EES-verordening)¹⁷³.</p> <p>EURODAC: Binnen 72 uur naar EURODAC en CIR (art. 13 en art 14)</p> <p>VIS: invoeren verblijfsvergunningen en visa lang verblijf, art. 22a, vingerafdrukken vanaf 6 jaar, gezichtsopname + specifieke vereisten afname</p>	<p>SIS: art. 107 a lid 2 Wbvk</p> <p>EES: verwerking voor alleen vingerafdrukken rechterhand; aanvullende werking Wbvk (ter discussie)</p> <p>Eurodac: Nationaal bestand mag aangehouden worden, art. 1 lid 2</p> <p>VIS: nationale bevoegdheid</p>
Toezicht, terugkeer en vertrek	<p>Toezicht: NP/KMar¹⁷⁴ (art. 47 Vw 2000)</p> <p>Terugkeer en vertrek: Minister van Veiligheid en Justitie, organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid: DT&V</p>	<i>Toezicht: verwerking:</i> het zich laten fotograferen en het afnemen van tien vingerafdrukken (art. 54 Vw 2000 jo 106a Vw 2000 jo art. 54 4.45 Vb 2000 en art. 107 Vw 2000)	Geen	<p>EURODAC (irregulier binnenkomende vreemdelingen): biometrische gegevens van iedereen van zes jaar of ouder binnen 72 uur naar Eurodac en CIR (art. 13)</p> <p>EURODAC (illegaal verblijvende vreemdelingen): biometrische gegevens van iedereen van zes jaar of ouder binnen 72 uur naar Eurodac en CIR (art. 13)</p> <p>EURODAC: Ontscheppte vreemdelingen: biometrische gegevens van iedereen van zes jaar of ouder binnen 72 uur naar EURODAC en CIR (art. 14 bis)</p> <p>SIS- verordening terugkeer: bij invoeren terugkeerbesluiten ook 1-10 vingerafdrukken (gerold en plat) + gezichtsopname (art. 4 SIS-verordening terugkeer), 1-2 palmafdrukken</p> <p>VIS: zie mvv en verblijfsvergunning regulier</p>	<p>EURODAC: Kan in nationaal bestand (art.1, lid 2 voorstel)</p> <p>SIS: art. 107a lid 2 Vw 2000</p> <p>VIS: irregulier + illegaal: afhankelijk van de onderliggende regeling</p>

¹⁷³ Er is geen expliciete bevoegdheid opgenomen tot afname van vingerafdrukken van de rechterhand. Deze bevoegdheid wordt afgeleid uit de bewoordingen van artikel 17 lid 3 EES-verordening, zie ook *paragraaf 3.4 van deze evaluatie*.

¹⁷⁴ De NP wordt hier genoemd, omdat deze bij de uitoefening van hun diens toezichtstaken in sommige gevallen een vreemdeling tegenkomt die zich niet kan identificeren. In dat geval oefent de NP een toezichtstaak uit in het kader van de Vreemdelingenwet en kan de vreemdeling in vreemdelingenbewaring worden geplaatst in het belang van de openbare orde (artikel 59 Vw 2000).

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Bevoegdheid op grond Wbvk	Bevoegdheid Europese verordening (oud)	Wijziging Europese verordeningen (nieuw) (bevoegdheden)	Gevolgen voor reikwijdte Wbvk
Transitvisum en visum kort verblijf	Art. 2 Rijkswet: Minister van Buitenlandse Zaken: ambassades en consulaten	Geen, geregeld in Visumcode en VIS-verordening, opname in het VIS		Geen	Wbvk nooit van toepassing geweest; exclusieve bevoegdheid Europese wetgever
Machtiging tot voorlopig verblijf (nationaal visum)	Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid: ambassades en consulaten	Art. 106a Vw 2000 jo. art. 54 Vw 2000 jo. art. 1.31 sub b Vb 2000	Geen	VIS: opname visum lang verblijf in VIS, welke biometrische data opgenomen worden is afhankelijk van onderliggende regeling (art. 22a VIS)	Wbvk nog wel van toepassing, opname gegevens in VIS afhankelijk van onderliggende regeling
Verblijfsvergunning regulier	Minister van J&V, Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid: IND	Art. 106a Vw 2000 jo art. 54 Vw 2000 jo 3.102a Vb 2000	Geen	VIS: Verwerking: opname verblijfsvergunning in VIS, welke biometrische data opgenomen worden is afhankelijk van onderliggende regeling (art. 22a VIS)	Wbvk nog wel van toepassing, opname gegevens in VIS afhankelijk van onderliggende regeling
Verblijfsvergunning asiel	NP (identificatie en registratie), IND (beoordeling aanvraag)	Tien platte vingerafdrukken een gezichtsopname	EURODAC (als eerste lidstaat) , binnen 72 uur doorgeven van de vingerafdrukken van alle vingers van iedereen vanaf 14 jaar die asiel aanvraagt	EURODAC als eerste lidstaat: <i>Voorstel 2020: verwerking:</i> biometrische gegevens van personen van zes jaar of ouder (art. 10 voorstel)	EURODAC: mag nationaal bestand aanhouden

Bijlage 4: Tabellen bij figuren

TABEL 5.1: RESULTATEN VAN ZOEKINGEN IN DE BVV, 2014-2023 (BIJ FIGUUR 5.1)

Zoekingen		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BZ	Aantal					5.011	12.482	8.073	10.519	13.349	14.175
	Geen hit					71,7%	66,7%	66,8%	70,0%	73,1%	73,9%
	Hit					28,3%	33,3%	30,3%	30,0%	26,6%	26,0%
IND	Aantal	23.609	13.007	3.572	8.514	6.132	26.052	22.566	35.802	51.552	54.505
	Geen hit	6,8%	7,6%	23,2%	68,1%	74,5%	65,9%	48,9%	59,2%	57,4%	56,3%
	Hit	92,5%	91,5%	76,8%	31,7%	25,5%	34,1%	48,3%	40,8%	42,6%	43,6%
NP/ KMar	Aantal		42.649	40.187	62.015	66.298	72.222	55.543	70.954	91.014	101.206
	Geen hit		83,9%	68,0%	56,1%	54,0%	53,2%	48,4%	57,4%	59,6%	60,7%
	Hit		15,9%	31,8%	43,1%	45,7%	46,8%	48,8%	42,5%	40,3%	39,0%

TABEL 5.2: RESULTATEN VERIFICATIES PER SYSTEEM, 2014-2023 (BIJ FIGUUR 5.2)

Verificaties		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BZ	Aantal					6.469	18.046	9.181	15.172	16.157	14.638
	Gelukt					92,7%	93,6%	81,7%	92,8%	90,3%	91,9%
	Mislukt					2,8%	2,5%	2,8%	2,9%	3,9%	2,8%
COA	Aantal					551.508	629.809	341.193	16.520		
	Gelukt					64,8%	93,7%	88,3%	91,7%		
	Mislukt					25,8%	6,2%	6,6%	8,1%		
DJI	Aantal		4.461	2.761	3.928	4.782	8.441	2.953	3.607	3.474	3.888
	Gelukt		95,9%	92,2%	95,7%	95,7%	99,0%	95,9%	96,3%	96,9%	97,0%
	Mislukt		3,0%	5,9%	3,4%	2,6%	1,0%	1,9%	3,7%	3,1%	2,7%
IND	Aantal	44.129	21.357	10.075	11.907	5.891	19.364	17.641	23.302	17.509	15.006
	Gelukt	90,5%	86,4%	79,2%	75,7%	80,0%	95,1%	92,9%	94,2%	95,0%	95,9%
	Mislukt	4,3%	6,9%	10,1%	11,9%	10,1%	4,9%	4,6%	5,8%	5,0%	3,9%
NP/ Kmar	Aantal		40.413	18.424	3.847	1.807	1.690	374	520	3.711	1.734
	Gelukt		87,9%	82,1%	86,9%	87,9%	96,6%	93,9%	95,6%	98,4%	98,2%
	Mislukt		9,3%	13,4%	10,5%	9,7%	3,4%	4,0%	4,2%	1,6%	1,6%

TABEL 6.1: AANTAL GEREGISTREERDE GEZICHTSOPNAMEN IN DE BVV PER KETENPARTNER 2013-2023 (BIJ FIGUUR 6.1)

	Totaal	Buitenlandse Zaken	IND	KMar	NP	NP/KMar
2013	499.399	381.348	100.409	4.929	12.713	
2014	619.871	465.995	118.546	5.094	30.236	
2015	763.646	569.536	122.775	2.696	34.528	34.111
2016	617.343	458.031	118.602	664	14.531	25.514
2017	785.628	630.548	106.575	408	14.668	33.427
2018	902.513	745.772	101.789	187	14.605	40.160
2019	817.063	696.252	66.765	176	15.628	38.235
2020	322.513	198.321	92.771	297	3.438	27.673
2021	404.056	216.083	142.470	198	3.369	41.925
2022	725.186	492.123	172.521	336	4.041	56.161
2023*	901.512	668.093	177.745	140	3.110	52.421

*) Voor 2023 zijn cijfers voor november en december niet meegenomen

TABEL 6.2: AANTAL GEREGISTREERDE SETS VINGERAFDRUKKEN PER KETENPARTNER 2013-2023 (BIJ FIGUUR 6.2)

	Totaal	BZ	IND	NP/KMar
2013	17.641			17.641
2014	103.821	24.113	58.792	20.916
2015	135.120	39.806	59.525	35.789
2016	125.942	33.405	69.932	22.603
2017	137.697	48.032	64.067	25.598
2018	146.481	51.448	65.414	29.619
2019	121.791	43.624	48.111	30.048
2020	125.251	28.769	75.803	20.660
2021	140.975	46.413	62.440	32.111
2022	186.758	66.986	75.525	44.245
2023*	153.494	54.130	57.339	42.021

*) Voor 2023 zijn cijfers voor november en december niet meegenomen

TABEL 6.4: RESULTATEN VAN REGISTRATIES EN TOEVOEGINGEN VAN BIOMETRIE IN DE BVV (BIJ FIGUUR 6.4)

Registraties		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BZ	Aantal					3.217	7.779	5.349	7.109	9.363	10.090
	Geen hit					99,8%	99,6%	99,8%	99,9%	99,3%	98,6%
	Hit					NB	NB	NB	NB	NB	NB
NP/ Kmar	Aantal		34.644	24.271	27.691	28.859	29.017	18.629	33.461	45.323	52.226
	Geen hit		97,1%	97,0%	96,4%	98,4%	98,9%	96,1%	99,0%	99,0%	99,0%
	Hit		2,5%	2,2%	2,6%	1,2%	NB	NB	NB	NB	NB
Toevoegingen		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BZ	Aantal	26.551	42.044	40.152	67.291	74.939	64.504	34.470	55.829	74.203	66.475
	Geen hit	97,5%	98,1%	98,8%	98,7%	64,1%	65,9%	77,9%	80,9%	84,1%	81,4%
	Hit	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,7%	NB	NB	NB	NB	NB
IND	Aantal	61.607	58.659	69.704	65.097	35.948	34.685	54.644	29.403	35.729	36.853
	Geen hit	91,2%	92,8%	94,1%	92,5%	84,3%	90,2%	89,0%	92,2%	91,0%	91,7%
	Hit	0,7%	0,7%	1,0%	1,2%	2,4%	NB	NB	NB	NB	NB
NP/ Kmar	Aantal				116	2.322	3.350	3.303	1.036	1.296	925
	Geen hit				92,2%	99,4%	98,5%	97,7%	98,2%	98,5%	95,2%
	Hit				NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB



pro facto



www.pro-facto.nl