



Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

nota

Evaluatie Wet biometrie in de vreemdelingenketen

Datum

17 september 2024

Onze referentie

5774156

1. Aanleiding

Ter informatie en besluitvorming om bijgevoegde (identieke) conceptbrieven aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer te verzenden.

2. Geadviseerd besluit

De Wet biometrie in de vreemdelingenketen (hierna: Wbvk = in het bijzonder artikel 106a Vw2000) is geëvalueerd. De evaluatie wordt acht weken na aanbidding (26 juli jl.) openbaar gemaakt via de website van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC), en is op 23 september 2024 beschikbaar gekomen.

3. Kernpunten

De Wbvk is op 1 maart 2014 in werking getreden en bevatte destijds een horizonbepaling van zeven jaar. De wet werd per 1 maart 2021 opnieuw verlengd, ditmaal met vijf jaar tot 1 maart 2026. Voortzetting van de wet is alleen mogelijk indien de horizonbepaling uit de wet wordt geschrapt of gewijzigd. De onderhavige evaluatie betreft de derde evaluatie van de wet, waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wet worden beoordeeld, en daarmee ook de wenselijkheid van voortzetting.

De Wbvk verleent ketenpartners de bevoegdheid om tien vingerafdrukken en een gezichtsofname van vreemdelingen af te nemen, deze biometrische gegevens centraal op te slaan in de Basisvoorziening Vreemdelingen (hierna: BVV) en de biometrische gegevens van een vreemdeling te koppelen aan één identiteit (het V-nummer). Dit proces verhoogt de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en -registratie, en helpt onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit van vreemdelingen tegen te gaan. Het uiteindelijke doel van de wet is het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het migratiebeleid.

4. Toelichting

4.1 De evaluatie door het WODC: centrale onderzoeksvragen

De eerste vraag binnen de evaluatie richt zich op de verhouding tussen de Wbvk en andere relevante Europese wet- en regelgeving. De Wbvk is namelijk uitsluitend van toepassing voor zover EU-verordeningen niet voorzien in de mogelijkheid om gezichtsofnames en vingerafdrukken af te nemen en te verwerken.

De tweede vraag in de evaluatie onderzoekt de bijdrage van de Wbvk aan de identiteitsvaststelling van vreemdelingen en daarmee de werking van het

migratiebeleid. De evaluatie biedt inzichten in de effectiviteit en relevantie van de Wbvk binnen de huidige juridische en operationele kaders.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Eerste evaluatie

In 2017 is een tussenevaluatie van de Wbvk opgesteld en aangeboden. Uit deze evaluatie bleek dat de doeltreffendheid van de wet niet kon worden vastgesteld, omdat er vooraf geen nulmeting was verricht en de doelstellingen niet SMART waren geformuleerd. Bovendien was het onduidelijk in hoeverre de wet bijdroeg aan het bestrijden van identiteitsfraude, aangezien ketenpartners onregelmatigheden op het gebied van identiteitsvaststelling nauwelijks registreerden en dit ook niet op uniforme wijze deden. In reactie op de tussenevaluatie heeft de toenmalige Staatssecretaris Dijkhoff, in een brief aan de Eerste Kamer van 18 april 2017, laten weten dat hij ernaar streeft om op de kortst mogelijke termijn de noodzakelijke gegevens binnen de migratieketen op uniforme wijze te registreren, zodat bij een vervolgevaluatie beter inzicht kan worden verkregen in de effecten van de Wbvk.

Datum
17 september 2024

Onze referentie
5774156

Uniforme registratie

Naar aanleiding van de tussenevaluatie is in december 2017 een ketenbrede projectgroep opgericht, met als doel een systematiek voor uniforme registraties te ontwikkelen. Dit project is in juni 2019 afgerond met de ontwikkeling van een systematiek waarmee onregelmatigheden op een uniforme wijze gemonitord kunnen worden. De daadwerkelijke implementatie van een uniforme registratie hangt echter sterk af van de bereidheid en de capaciteit van ketenpartners om deze systematiek in de praktijk toe te passen. Dit betekent een extra administratieve belasting bij de medewerkers op straat of bij ambassadebalies. Daarnaast heeft de projectgroep een systeem ontwikkeld waarmee de kwaliteit van de biometrische gegevens die in de BVV worden opgeslagen, wordt gemonitord en voorzien van een kwaliteitsscore.

Tweede evaluatie

In 2019 is de tweede evaluatie van de Wbvk aangeboden. Uit deze evaluatie bleek dat het belang van de inzet van biometrie over de volle breedte van de migratieketen werd onderschreven. Echter, vanwege de verwevenheid van de Wbvk met Europese ontwikkelingen en processen, bleek het moeilijk om de effecten van de grondslagen die de Wbvk biedt te isoleren van andere factoren. De doeltreffendheid van de wet kon niet worden vastgesteld, aangezien de doelstellingen van de Wbvk onvoldoende waren geoperationaliseerd, en het preventieve effect van de wet niet meetbaar was, omdat er geen nulmeting was uitgevoerd bij de invoering van de wet. Een vergelijking met de situatie voorafgaand aan de invoering van de wet was hierdoor niet mogelijk. Daarnaast ontbraken kwantitatieve, uniforme gegevens over geconstateerde onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Na deze evaluatie is de Wbvk met vijf jaar verlengd, tot 1 maart 2026, waarbij is vastgelegd dat een derde evaluatie verslag moet uitbrengen over de noodzakelijkheid, doeltreffendheid en effecten van de wet.

Resultaat huidige (derde) evaluatie

Het gebrek aan kwantitatieve onderbouwing van de effectiviteit van de Wbvk, en de uitdaging om onregelmatigheden en fraudegevallen volledig inzichtelijk te krijgen en te meten, blijft bestaan. Het blijft onduidelijk hoeveel gevallen van identiteitsfraude daadwerkelijk voorkomen worden dankzij de wet. Zoals eerder geconcludeerd in de eerste twee evaluaties, blijft het ontbreken van cijfers over de situatie vóór de inwerkingtreding van de Wbvk een obstakel voor het maken van een vergelijking.

Desondanks zijn enkele vaststellingen gedaan door het WODC:

1. De Wbvk biedt een essentiële juridische basis voor het gebruik en de opslag van biometrie, met name in situaties waar EU-verordeningen niet van toepassing zijn, wat de efficiëntie van diverse processen binnen de migratieketen aanzienlijk verhoogt.
2. Hoewel het moeilijk is om de exacte impact van de Wbvk kwantitatief vast te stellen, erkennen ketenpartners unaniem de toegevoegde waarde van biometrische gegevens bij de identiteitsvaststelling en -registratie van vreemdelingen. Zonder de Wbvk zouden deze processen minder effectief verlopen en meer capaciteit vergen.
3. Kwalitatief onderzoek wijst uit dat de Wbvk bijdraagt aan een doelmatige uitvoering van vreemdelingenprocessen, waarbij het gebruik van biometrie een integraal onderdeel vormt in de migratieketen. De jaarlijkse rapportage onregelmatigheden biedt inzicht in de gevallen van potentiële identiteitsfraude die met behulp van biometrie aan het licht zijn gekomen.
4. Kwantitatief onderzoek wijst uit dat biometrie een aanzienlijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de uitvoering van identificatie- en verificatieprocessen doordat de kans op fouten wordt verkleind en daarmee de nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid wordt verhoogd.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
17 september 2024

Onze referentie
5774156

4.2 Reactie op de evaluatie

EU-verordeningen

De Wbvk is van toepassing voor zover EU-verordeningen inzake biometrie in het vreemdelingenbeleid niet van toepassing zijn. Met de uitbreiding van de reikwijdte van de EU-verordeningen rijst de vraag of de Wbvk inmiddels volledig vervangen is door deze verordeningen. Dit betreft onder andere het Visum Informatiesysteem (VIS) wanneer in de toekomst ook lang verblijf visa/verblijfsvergunningen in dat systeem worden opgenomen, European Asylum Dactyloscopy (EURODAC) voor asielzoekers en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, het Entry Exit System (EES) voor vreemdelingen die kort verblijf in een EU-lidstaat hebben, en Vo. 1030/2002, die voorschrijft dat verblijfsdocumenten voorzien moeten zijn van twee vingerafdrukken en een gezichtsopname.

De evaluatie concludeert dat de Wbvk deels wordt ingeperkt door EU-verordeningen met betrekking tot biometrische gegevens, maar dat er ook nog onderdelen van het ketenproces zijn waar de Wbvk een rol vervult. Dit betreft vreemdelingen die een inburgeringsexamen in het buitenland afleggen en vreemdelingen die een mvv aanvragen bij de ambassade. Tevens biedt de Wbvk een grondslag voor de opname van biometrische gegevens in nationale bestanden. Naast de interoperabiliteit tussen Europese systemen en de gegevensuitwisseling die hieruit voortvloeit, biedt artikel 107 Vw2000 een grondslag voor de opname van gegevens in de nationale vreemdelingenadministratie.

Daarnaast beperken de EU-verordeningen het afnemen van vingerafdrukken soms tot een beperkt aantal (bijvoorbeeld vier onder EES of twee onder Vo 1030/2002) en voorziet het huidige EURODAC niet in de mogelijkheid om gezichtsopnames af te nemen. Bovendien voorzien de EU-verordeningen niet in alle proces overstijgende toepassingen van biometrie. Zo kan bijvoorbeeld, wanneer een vreemdeling in EURODAC geregistreerd staat, na terugkeer en een aanvraag om een mvv niet in EURODAC worden gezocht. Bij registratie in EURODAC wordt wel gekeken of de vreemdeling, afhankelijk van de categorie, al bekend is in EURODAC.

De Wbvk blijft derhalve noodzakelijk om te waarborgen dat biometrische gegevens door de gehele migratieketen worden gebruikt voor alle processen.

Effectiviteit van de wbvk

De derde evaluatie van de Wbvk bevestigt dat het ontbreken van een kwantitatieve onderbouwing van de effectiviteit van de wet, evenals de uitdaging om onregelmatigheden en fraudegevallen volledig inzichtelijk te maken en in kaart te brengen, een blijvend en niet te repareren aandachtspunt vormt. Hoewel het verkrijgen van exacte cijfers over het aantal door de Wbvk voorkomen gevallen van identiteitsfraude lastig blijft, is vastgesteld dat de wet een essentiële juridische basis biedt voor het gebruik en de (nationale) opslag van biometrie, wat van cruciaal belang is voor de efficiëntie van processen binnen de migratieketen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
17 september 2024

Onze referentie
5774156

De unanieme erkenning door ketenpartners van de toegevoegde waarde van biometrische gegevens bij de identiteitsregistratie onderstreept het belang van de wet. Zo vergemakkelijken de identificatie en verificatie via vingerafdrukken aanzienlijk het identificatieproces, in tegenstelling tot het gebruik van documenten waar over de echtheid twijfel kan bestaan. Bovendien zorgt de koppeling van biometrie aan een enkel V-nummer ervoor dat een vreemdeling niet meer onder verschillende identiteiten kan worden ingeschreven in de BVV; de afname en opslag van biometrie vergemakkelijken ook het ontdebbeelproces.

Sinds de tweede 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 binnen de migratieketen wordt gesignaleerd. Deze rapportage is inmiddels twee keer aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden, waarbij de meest recente gegevens betrekking hebben over heel 2022.

In de rapportages wordt onderscheid gemaakt tussen mogelijke gevallen van identiteitsfraude, zoals geconstateerd door het Handhavingsinformatieknooppunt (HIK) van de IND, en onregelmatigheden ten aanzien van identiteit die zijn geregistreerd in het logboek van de BVV. Uit de meest recente rapportage blijkt dat het aantal signalen van mogelijke identiteitsfraude beperkt, maar niet verwaarloosbaar is, in 2022 werden 259 gevallen geregistreerd door het HIK.

Daarnaast kwamen 379 administratieve onregelmatigheden aan het licht. Aangezien er momenteel slechts twee rapportages beschikbaar zijn, kunnen er geen uitspraken worden gedaan over trends.

In dit najaar zal de derde Rapportage onregelmatigheden Wbvk worden aangeboden. De komende jaren zal worden gemonitord of er trendmatige ontwikkelingen zichtbaar zijn.

Echter geven hoogstens cijfers en patronen, op de lange termijn een beeld van de effectiviteit. Om inzicht te krijgen in het aantal keren dat de Wbvk fraude heeft voorkomen, zal een onmogelijke opgave blijven.

4.3 Conclusie: voortzetting Wbvk

De Wbvk blijft een relevante juridische basis voor de afname van biometrie bij bepaalde categorieën vreemdelingen, de opslag van deze gegevens in de BVV en de koppeling aan een V-nummer. Zoals de evaluatie aantoont, vormt het gebruik van de BVV en de daarin geregistreerde biometrische gegevens een integraal onderdeel van alle processen binnen de migratieketen. Terwijl identiteitsdocumenten kunnen wijzigen, vervalst of vals kunnen zijn en persoonsgegevens zoals naam en nationaliteit kunnen veranderen, blijven vingerafdrukken constant en vormen zij het meest efficiënte middel om iemands identiteit vast te stellen. De voortzetting van de Wbvk is noodzakelijk voor het waarborgen van de integriteit en effectiviteit van het vreemdelingenbeleid. De wet bevordert de veiligheid en betrouwbaarheid van identiteitsverificatie, hetgeen cruciaal is voor de handhaving van de openbare orde en nationale veiligheid. Bovendien ondersteunt de wet een uniforme benadering van biometrische gegevens, wat de samenwerking tussen de ketenpartners en internationale partners bevordert. De wet draagt voorts bij aan de bestrijding van fraude en identiteitsdiefstal door het gebruik van onmiskenbare biometrische kenmerken.

Daarnaast faciliteert de Wbvk de efficiëntie en accurate afhandeling van asiel- en verblijfsaanvragen door een betrouwbare identificatie van vreemdelingen mogelijk te maken.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Het streven is dan ook om zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel gereed te hebben, dat ten doel heeft de Wbvk na 1 maart 2026 definitief voort te zetten.

Datum
17 september 2024

Onze referentie
5774156

4.4 Bestuurlijke en politieke context

In zowel de Tweede als de Eerste Kamer bestond aanvankelijk weerstand tegen de Wbvk. De bezwaren betroffen voornamelijk de vraag of de afname van biometrie niet een onterecht ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van vreemdelingen vormde, en of deze maatregel proportioneel was ten opzichte van het beoogde doel van de wet. Ondanks deze bezwaren stemde een meerderheid in de Tweede Kamer, bestaande uit de fracties van VVD, CDA, PVV, PvdA, SGP, en 50PLUS, destijds uiteindelijk in met de wet. De Eerste Kamer, met steun van de fracties PVV, VVD, PvdA, CDA, ChristenUnie, OSF en 50PLUS, aanvaardde de wet onder de voorwaarde dat er in 2017 een tussenevaluatie zou plaatsvinden. Deze evaluatie diende te onderzoeken in hoeverre de wetwijziging noodzakelijk was voor, en daadwerkelijk heeft bijgedragen aan, de bestrijding van identiteitsfraude. Tevens moest worden nagegaan in hoeverre de wetwijziging had geleid tot het gebruik van biometrische gegevens voor strafrechtelijke doeleinden en of de gegevens in de centrale databank betrouwbaar en van voldoende kwaliteit waren. De motie-Strik, die werd aangenomen, legde deze evaluatieverplichtingen vast.

Het gebruik van biometrische gegevens vormt een inbreuk op het recht op persoonlijke levenssfeer, zoals gewaarborgd in artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Deze inbreuk is zorgvuldig afgewogen en gerechtvaardigd, aangezien de Wbvk erop gericht is de identiteit van vreemdelingen eenduidig vast te stellen en fraude te bestrijden. De toepassing vindt dan ook plaats binnen de wettelijke kaders en voldoet aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), waarbij privacy-standaarden te allen tijde worden gewaarborgd.

4.5 Afstemming

Partners in de migratieketen.

4.6 Communicatie

N.v.t.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

6. Bijlagen

Conceptbrief aan de Eerste en Tweede Kamer inzake voortzetting van de Wbvk. Evaluatierapport Wet biometrie in de vreemdelingenketen.