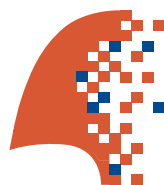




# Profileren en selecteren

ADVIES OVER HET GEBRUIK VAN PROFILERING IN DE  
UITVOERING VAN HET VREEMDELINGENBELEID



Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken

ADVIES

# ***Profileren en selecteren***

ADVIES OVER HET GEBRUIK VAN PROFILERING IN DE  
UITVOERING VAN HET VREEMDELINGENBELEID

DEN HAAG, NOVEMBER 2016

# De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

## Colofon

Advies 'Profileren en selecteren', uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2016

Advieskenmerk: 45•2016, november 2016  
ISBN: 978-90-8521-072-6

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken  
Turfmarkt 147  
2511 DP's-Gravenhage  
E-mail: [acvz@acvz.org](mailto:acvz@acvz.org)  
Website: [www.acvz.org](http://www.acvz.org)  
Tel: 070 370 4300



# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan **Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**  
**De heer mr. dr. K.H.D.M Dijkhoff**  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

contactpersoon **Drs. S.A.A. Avontuur**  
doorkiesnummer **06 46840908**  
datum **8 november 2016**  
ons kenmerk **ACVZ/ADV/2016/014**  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp **Aanbieding advies 'Profileren en selecteren'**

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 9 december 2015 (kenmerk 708090) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht u te adviseren over de vraag hoe het gebruik van profielen kan bijdragen aan een efficiënte, effectieve en verantwoorde uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Met de aanbieding van dit advies voldoet de commissie aan dit verzoek.

De ACVZ heeft geconstateerd dat profilering in de vreemdelingenketen nog in de kinderschoenen staat, maar verwacht dat de technologische ontwikkelingen op het gebied van dataverzameling en data-analyse onvermijdelijk met zich meebrengen dat de overheid in de toekomst in toenemende mate gebruik zal maken van big data technieken en dat ook profilering in het vreemdelingenbeleid hier steeds vaker op zal zijn gebaseerd. De ACVZ vindt het daarom van essentieel belang dat er een helder en toekomstgericht kader wordt ontwikkeld dat de inzet van profielen in het vreemdelingenbeleid met voldoende waarborgen omkleedt. Het advies bevat hiertoe concrete aanbevelingen. Eén van de aanbevelingen is om zorg te dragen voor een expliciete wettelijke grondslag voor de koppeling en uitwisseling van gegevensbestanden en het gebruik van profielen, omdat een duidelijke wettelijke basis vaak ontbreekt.

**Postadres**  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**bezoekadres**  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

[www.acvz.org](http://www.acvz.org)

Twitter: @ACVZ\_advies



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Het advies sluit aan op de strategische verkenning van het ministerie van Veiligheid en Justitie, waar onder de noemer 'de SMART uitdaging' vragen worden opgeworpen over hoe werkzaamheden door de inzet van nieuwe technologie beter en efficiënter kunnen worden uitgevoerd en hoe de rechtsstaat van de 21<sup>e</sup> eeuw ook in de 'smart society' en de cyber-wereld optimaal kan functioneren.<sup>1</sup> De ACVZ hoopt dat zij met het uitbrengen van dit advies een bijdrage kan leveren aan een oplossing voor de complexe vraagstukken die de transitie naar een hoogtechnologische samenleving, ook in het vreemdelingenbeleid, met zich meebrengt.

Hoogachtend,

mr. Koos Richelle  
voorzitter

mr. Wolf Mannens  
secretaris

<sup>1</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Recht en veiligheid in de 21<sup>e</sup> eeuw: Discussiestuk over de strategische uitdagingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie*, augustus 2016.

# Inhoudsopgave

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	3
HOOFDSTUK 1	
<b>Inleiding</b>	
1.1 Achtergrond, aanleiding en begripsomschrijving	7
1.2 Adviesvraag	9
HOOFDSTUK 2	
<b>Profilering in het vreemdelingenbeleid</b>	
2.1 Beschrijving profielen	11
2.2 Kenmerken van profilering in het vreemdelingenbeleid	13
HOOFDSTUK 3	
<b>Efficiency en effectiviteit</b>	
3.1 Testen, monitoring en evaluatie	15
3.2 Efficiency	17
3.3 Effectiviteit	19
HOOFDSTUK 4	
<b>Waarborgen</b>	
4.1 Rechtmatigheid	23
4.2 Zorgvuldigheid en kwaliteit gegevensverwerking	26
4.3 Transparantie	28
4.4 Doelbinding	30
4.5 Noodzaak	32
4.6 Verbod van discriminatie en stigmatisering	33
LITERATUURLIJST	37

<b>BIJLAGE 1</b>	
<b>Adviesaanvraag</b>	41
<b>BIJLAGE 2</b>	
<b>Profielen en processen van profilering</b>	43
<b>BIJLAGE 3</b>	
<b>Juridisch kader voor de verwerking van persoonsgegevens en het gebruik van profilering in het vreemdelingenbeleid</b>	49
1 Bescherming van privacy en persoonsgegevens	49
1.1 Internationaal	49
1.2 Nationale regelgeving privacy en bescherming persoonsgegevens	58
1.2.1 Grondwet	58
1.2.2 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)	58
1.2.3 Wet politiegegevens (Wpg) en Besluit politiegegevens (Bpg)	60
1.2.4 Voorstel kaderwet gegevensuitwisseling	62
2 Verbod van discriminatie / stigmatisering	63
2.1 Internationaal	63
2.2 Nationaal recht verbod van discriminatie en stigmatisering	66
3 Gegevensverwerking in het vreemdelingenrecht	72
3.1 De verwerking en verstrekking van gegevens in het vreemdelingenrecht: de artikelen 107 en 107a Vw 2000, en uitwerking in het Vb 2000 en VV 2000	72
3.2 Juridisch kader profielen	75
3.2.1 Behandelprofiel Visum Kort Verblijf	75
3.2.2 Profiel IND EU-internationaal-schijnrelaties	76
3.2.3 Profiel IND familie en gezin (nog in ontwikkeling)	77
3.2.4 Puntenstelsel RVO	78
3.2.5 Risicoprofilering bij de Inspectie SZW	78
3.2.6 Risicoprofilering bij Mobiel Toezicht Veiligheid	79
3.2.7 Risicoprofilering met <i>Advance Passenger Information</i> (API-gegevens)	81
3.2.8 Risicoprofielen kort verblijf en naleving au-pair beleid - NP	85
4 Toezichthoudende instanties en klachtrecht	86
<b>BIJLAGE 4</b>	
<b>Methode van onderzoek, afbakening en geraadpleegde personen en instanties</b>	89
1 Methode van onderzoek en afbakening	89
2 Geraadpleegde personen en instanties	89
<b>BIJLAGE 5</b>	
<b>Afkortingen en begrippen</b>	91
Afkortingen	91
Begrippen	93
<b>BIJLAGE 6</b>	
<b>Samenstelling adviescommissie</b>	95

## Conclusies en aanbevelingen

De digitalisering van de samenleving leidt er toe dat het gebruik van grote hoeveelheden (on)gestructureerde data uit verschillende bronnen (big data) en daarop gebaseerde profilering steeds vaker voorkomen. Er komt meer informatie digitaal beschikbaar, en nieuwe technologie kan het koppelen van bestanden vergemakkelijken waardoor nieuwe informatie wordt gegenereerd. Overheidsinstanties en bedrijfsleven passen profilering toe in verschillende sectoren, bijvoorbeeld op consumenten (direct marketing) en bij de opsporing van strafbare feiten door de politie. Het doel is meestal om efficiënt te werken en optimaal gebruik te maken van de informatie die in ervaringsgegevens aanwezig is. Dit advies beperkt zich tot profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid door de overheid.

De ACVZ hanteert in het rapport de volgende definitie van ‘profilering’:

Profilering is een proces dat uit twee fases bestaat:

- Het opstellen van een groepsprofiel bestaande uit indicatoren die samen een kans of risico vormen bij de uitvoering van overheidsbeleid.
- Het verwerken, analyseren en wegen van (persoons)gegevens aan de hand van indicatoren van een groepsprofiel met het doel iemand/een organisatie te beoordelen in termen van risico's en/of kansen.

Profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid staat nog in de kinderschoenen. Veel instanties bevinden zich in een verkennende en testende fase. De ontwikkelde profielen zijn nog voor het overgrote deel gebaseerd op ervaringsgegevens en soms zijn ze eenvoudig van aard. Bij sommige profielen worden bovendien enkel (nog) data van de eigen organisatie gebruikt. Het gebruik van databestanden van private partijen en/of openbare bronnen als *social media* komt nog niet veel voor. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de meeste organisaties inmiddels ten behoeve van profilering gegevens uitwisselen en grote bestanden aan elkaar koppelen.

De onderzoeksvraag in dit rapport luidt:

**Hoe kan het gebruik van profielen bijdragen aan een efficiënte, effectieve en verantwoorde uitvoering van het vreemdelingenbeleid?**

De ACVZ verwacht dat de technologische ontwikkelingen op het gebied van dataverzameling en data-analyse onvermijdelijk met zich meebrengen dat de overheid in de toekomst in toenemende mate gebruik zal maken van big data technieken en dat ook profilering hier steeds vaker op zal zijn gebaseerd. Dit zal voor de organisaties die belast zijn met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid niet anders zijn.

Op basis van het onderzoek onderschrijft de ACVZ dat het van essentieel belang is dat er een helder en toekomstgericht kader wordt ontwikkeld waarbij de inzet van profielen in het vreemdelingenbeleid met voldoende waarborgen wordt omkleed.



## De ACVZ komt tot de volgende aanbevelingen:

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat alle onderzochte organisaties voldoen aan de eis dat zij persoonsgegevens verwerken op basis van een wet of besluit en ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Zij zijn zich hierbij bewust van het belang van een zorgvuldige procedure en zij respecteren het verbod op geautomatiseerde besluitvorming. Maar voor het uitwisselen en koppelen van gegevensbestanden met persoonsgegevens en het gebruik van profielen ontbreekt meestal een duidelijke wettelijke basis. Dat organisaties gebruikmaken van convenanten en aanvullende regelingen kan dit gebrek niet repareren. De eerste aanbeveling luidt dan ook:

- 1) Zorg voor een expliciete wettelijke grondslag voor de uitwisseling en koppeling van gegevensbestanden en het gebruik van profielen, en borg dat profilering alleen wordt ingezet als aan de vereiste juridische waarborgen, zoals het non-discriminatiebeginsel, criteria van noodzakelijkheid en evenredigheid en de aanwezigheid van onafhankelijk toezicht, is voldaan.

Het onderzoek wijst verder uit dat organisaties in de vreemdelingenketen die gebruikmaken van profilering de daarbij behorende manier van werken (nog) niet of nog niet volledig hebben doorgevoerd. Zo zijn de indicatoren soms niet nauwkeurig gedefinieerd, en soms is sprake van een gebrekkige samenwerking tussen de analyseafdeling en de werkvloer. Adequate monitoring en evaluatie vinden niet in alle gevallen plaats. Bij alle onderzochte profielen ontbreekt een (regelmatige) vergelijking met aselechte steekproeven zodat de consequenties van het werken met profielen niet duidelijk zijn.

Het is niet verantwoord om gebruik te maken van profielen als het daarbij behorende instrumentarium niet of onvoldoende wordt ingezet, omdat daarmee niet is voldaan aan de vereisten die in wet- en regelgeving in algemene zin worden gesteld op het gebied van rechtmatigheid, noodzakelijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, doelbinding en het verbod van discriminatie. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- 2) Verbeter de kwaliteit van de toepassing van profielen door een profiel pas in gebruik te nemen als:
  - Er een privacy impact assessment heeft plaatsgevonden, waarin op adequate wijze de vraag wordt beantwoord of het inzetten van het profiel wel voldoet aan de vereisten met betrekking tot rechtmatigheid, zorgvuldigheid, noodzakelijkheid, transparantie, doelbinding en verbod op discriminatie en stigmatisering.
  - het profiel vóór ingebruikname is getest;
  - het terugkoppelen van resultaten is geborgd;
  - de resultaten van het werken met het profiel worden vergeleken met aselechte steekproeven;
  - er een adequaat monitoring en evaluatiesysteem aanwezig is;
  - is geborgd dat in evaluaties de vraag aan de orde wordt gesteld of de kosten opwegen tegen de baten.
- 3) Als uit terugkoppeling, monitoring en evaluatie niet blijkt dat een indicator in een profiel toegevoegde waarde heeft en/of nog voldoet, verfijn of verwijder deze indicator dan.

Bij de onderzochte organisaties in de vreemdelingenketen is het niet altijd duidelijk aan welke normen van privacybescherming en non-discriminatie zij moeten voldoen. Ketenpartners willen graag meer samenwerken in het kader van efficiency en effectiviteit maar ervaren de procedures voor de onderlinge uitwisseling van gegevens als omslachtig. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- 4) Investeer in de juridische expertise binnen de eigen organisatie op het gebied van gegevensverwerking.
- 5) Blijf inzetten op het verhelderen en vereenvoudigen van de wettelijke kaders voor uitvoeringsorganisaties en betrokkenen. Het reeds ontwikkelde 'privacybeleidskader' voor beleidstrajecten bij het ministerie van V&J is een goed voorbeeld.
- 6) Betrek bij het onderzoek dat momenteel plaatsvindt over de vraag hoe de samenwerking op het gebied van informatiegestuurd werken geformaliseerd kan worden, tevens de mogelijkheid om de juridische kennis over gegevensbescherming en de toetsing van de vraag of aan de eisen voor het gebruik van gegevens is voldaan, te beleggen bij een shared service center voor de keten.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de effectiviteit van profilering in de vreemdelingenketen wordt belemmerd doordat het gebruik van profilering onvoldoende gepaard gaat met een investering in de vakkennis en personele capaciteit die daar bij hoort. Voorts blijkt dat verschillen in prioriteitstelling in taken van ketenpartners soms de effectiviteit van profilering belemmeren. Ook blijkt uit het onderzoek dat er meer aandacht is voor de negatieve aspecten en risico's dan voor de positieve aspecten en kansen bij profilering van aanvragen. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- 7) Als er voor informatiegestuurd werken (inclusief profilering) wordt gekozen, rol de nieuwe werkwijze dan in de hele organisatie uit. Investeer in vakkennis en capaciteit op het gebied van data-analyse en gegevensbescherming. Houd blijvende aandacht voor het delen en circuleren van informatie binnen de organisatie. Geef voorlichting over nut en noodzaak van terugkoppeling van resultaten binnen de organisatie.
- 8) Geef ketenbrede doelen een prominentere plaats in de resultaatverantwoordelijkheden van de ketenpartners.
- 9) Zet meer in op profilering van kansrijke aanvragen en een vlotte afhandeling hiervan (met inachtneming van de voorwaarden die er worden gesteld aan geautomatiseerde besluitvorming in wet- en regelgeving).

De vreemdelingenketen is over het algemeen nog onvoldoende transparant over het gebruik van profilering en de bronnen die daarbij gebruikt worden. De verantwoordelijke instanties binnen de vreemdelingenketen neigen soms naar het verruimen van het doel van de gegevensverwerking. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- 10) Vergroot de transparantie over het gebruik van profielen door ketenbrede richtlijnen over transparantie op te stellen. Geef inzicht in de bronnen die bij profilering worden gebruikt en in de indicatoren voor zover dit in verband met de effectiviteit van de profilering mogelijk is.
- 11) Respecteer de doelbinding bij gegevensverwerking. Zorg indien nodig voor een nieuwe wettelijke grondslag voor andere doeleinden. Ga bij een uitbreiding van de gegevensset steeds na of deze noodzakelijk is.

Profilering brengt bij onzorgvuldig of ondoordacht gebruik het risico van discriminatie en stigmatisering met zich mee. Het recht stelt daarom zware eisen aan het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij profilering. Dit geldt ook voor de in de vreemdelingenketen veel gebruikte indicator 'nationaliteit'. Daarnaast kunnen op het eerste oog neutrale indicatoren – bijvoorbeeld als ze verwijzen naar een wijk – indirect discriminatoir of stigmatiserend zijn. Het vier-ogenprincipe kan de kans op onzorgvuldig of ondoordacht handelen verkleinen. De ACVZ adviseert daarom het volgende:

- 12) Licht de keten door op het gebruik van het bijzondere persoonsgegeven nationaliteit bij profilering en de vraag wanneer het gebruik van dit persoonsgegeven in profielen wel en niet gerechtvaardigd, noodzakelijk, geschikt en proportioneel is in relatie tot het te bereiken doel.
- 13) Schrap het criterium risicowijk en wees ook in de toekomst beducht voor andere op het eerste oog neutraal geformuleerde criteria die in de praktijk een stigmatiserende uitwerking kunnen hebben.
- 14) Investeer blijvend en voortdurend in scholing over discriminatie en stigmatisering bij uitvoerend ambtenaren met een discretionaire ruimte. Borg daar waar mogelijk toepassing van het vier-ogenprincipe.

## HOOFDSTUK I INLEIDING

### 1.1 Achtergrond, aanleiding en begripsomschrijving

De digitalisering van de samenleving leidt er toe dat het gebruik van grote hoeveelheden (on)gestructureerde data uit verschillende bronnen (big data) en daarop gebaseerde profilering steeds vaker voorkomen. Er komt meer informatie digitaal beschikbaar, en nieuwe technologie kan het koppelen van bestanden vergemakkelijken waardoor nieuwe informatie wordt gegenereerd. Overheidsinstanties en bedrijfsleven passen profilering toe in verschillende sectoren, bijvoorbeeld op consumenten (direct marketing) en bij de opsporing van strafbare feiten door de politie. Het doel is meestal om efficiënt te werken en optimaal gebruik te maken van de informatie die in ervaringsgegevens aanwezig is. Dit ACVZ-advies beperkt zich tot profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid door de overheid.

De ACVZ hanteert in dit rapport de volgende definitie van ‘profilering’:

Profilering is een proces dat uit twee fases bestaat:

- Het opstellen van een groepsprofiel bestaande uit indicatoren die samen een kans of risico vormen bij de uitvoering van overheidsbeleid.
- Het verwerken, analyseren en wegen van (persoons)gegevens aan de hand van indicatoren van een groepsprofiel met het doel iemand/een organisatie te beoordelen in termen van risico's en/of kansen.

Profilering in het vreemdelingenbeleid staat nog in de kinderschoenen. Veel instanties bevinden zich in een verkennende en testende fase. Dit brengt met zich mee dat de opvatting bij de onderzochte instanties verschilt over wat profilering nu precies is en dat er ook verwarring is over de definitie. Daar komt bij dat de term ‘profilering’ een negatieve connotatie heeft, waardoor sommige instanties de term liever vermijden. In de literatuur en de praktijk komen dan ook verschillende definities van ‘profilering’ voor.<sup>1</sup> De term ‘profilering’ wordt hierbij vaak zowel voor het opstellen als voor het toepassen van een profiel gebruikt. Daarom onderscheidt de ACVZ in de bovenstaande definitie nadrukkelijk twee fases. In de ontwikkelfase stelt de betrokken instantie een groepsprofiel op dat bestaat uit relevante indicatoren die samen een kans en/of risico weergeven. Deze groepsprofielen in de vreemdelingenketen zijn ondersteunend aan het beslisproces in de aanvraagprocedure van een visum of vergunning, of aan de beslissing wie te controleren (in het kader van het toezicht op het naleven van de vreemdelingenwet). In de tweede fase vindt de profilering van het individu/de organisatie aan de hand van het groepsprofiel

1 De Autoriteit Persoonsgegevens hanteert de volgende definitie: ‘Profilering houdt in het verzamelen, analyseren en combineren van (persoons)gegevens met als doel iemand in te delen in een bepaalde categorie. Met profilering kan een organisatie ook het gedrag van mensen voorspellen of een beslissing over hen nemen. Profilering wil dus zeggen dat iemand aan de hand van een profiel wordt beoordeeld.’ De twee door de ACVZ onderscheiden fases zijn in deze definitie impliciet terug te vinden, definitie profilering. Ook de nieuwe Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) geeft in artikel 4 onder 4) een definitie van profilering, maar beperkt deze tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens: ‘Elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen’, zie: Verordening nr. 2016/679 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

plaats, dat wil zeggen, de betrokken instantie beoordeelt het betreffende individu/de organisatie aan de hand van de indicatoren van het groepsprofiel in termen van risico's en/of kansen. Risico's in het kader van toegang en verblijf van vreemdelingen betreffen illegale toegang, illegaal verblijf, illegale tewerkstelling, arbeidsuitbuiting, en risico's op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Kansen liggen in een versnelde behandeling voor een aanvraag voor een visum of vergunning, bijvoorbeeld in het kader van het *orange carpet*-beleid (OC-beleid) en economische diplomatie voor een visum kort verblijf.<sup>2</sup>

De ACVZ heeft voor een ruime definitie van profilering gekozen, die zich niet beperkt tot geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Uit het ACVZ-onderzoek is namelijk gebleken dat bij de toepassing van een groepsprofiel op individuen/organisaties steeds een menselijke analyse, weging of aanvullende menselijke controle volgt (discretionaire ruimte).<sup>3</sup> Bovendien selecteren de instanties die belast zijn met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid niet alleen individuen door middel van profilering, maar ook organisaties.

Instanties die belast zijn met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid zijn gericht op het verkennen van de mogelijkheden van profilering. De Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) hebben al enkele jaren ervaring opgebouwd met het gebruik van profielen bij respectievelijk de verbetering van de grensbewaking, het (binnenlands) Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) en het toezicht op naleving van onder andere de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Andere instanties zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK) van de Nationale Politie (NP) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn bezig met het ontwikkelen van dataondersteunde profielen of zijn hiervoor een pilot gestart. De instanties gebruiken het instrument van profilering vooral om de beschikbare capaciteit gericht in te zetten waar deze nodig is, teneinde efficiënt en effectief te kunnen werken.

Profilering is een onderdeel van 'informatiegestuurd werken', waarmee wordt bedoeld het gericht werken op basis van verzamelde en geanalyseerde informatie. Onder de paraplu van informatiegestuurd werken vallen naast profilering ook technieken als bestandsvergelijkingen, het gebruik maken van *watchlists* en trajectcontroles. Bij bestandsvergelijkingen worden gegevens die over dezelfde persoon of organisatie aanwezig zijn in verschillende databestanden met elkaar vergeleken. Een voorbeeld is een vergelijking van IND-gegevens over een vreemdeling met gegevens van de politie over diezelfde persoon. *Watchlists* zijn lijsten met personen of kentekens die gesignaleerd staan (voor bijvoorbeeld een opgelegd inreisverbod, een openstaande boete of eerdere betrokkenheid bij mensen-smokkel). Als een dergelijke persoon of auto aan de grens wordt gesignaleerd, geeft het systeem een signaal af. Bij trajectcontroles geeft een systeem een signaal af als er in een

- 
- 2 Nederland kent het *orange carpet*-beleid, voor bonafide reizigers die het Schengen-gebied bezoeken in het kader van bijvoorbeeld handel, politiek, cultuur of onderwijs. Het gaat hierbij om reizigers die een belangrijke relatie hebben met Nederland of een gewaardeerde partner zijn van de ambassade of het consulaat. Binnen de kaders van het OC-beleid kunnen Nederlandse ambassades en consulaten in bepaalde gevallen voor deze doelgroepen versneld en op een vereenvoudigde wijze een visum afgeven. Er worden minder ondersteunende documenten gevraagd en het afgegeven visum is vaak voor meer dan één reis geldig. Bonafide reizigers kunnen zo op eenvoudiger uit visumplichtige landen naar hun partners in Nederland reizen. Meestal wordt in de betreffende bedrijven of instellingen een contactpersoon aangewezen, die voor visumaanvragen van medewerkers een begeleidende brief afgeeft. Op die manier wordt een OC-partner verantwoordelijk gehouden voor de reiziger.
  - 3 De discretionaire ruimte houdt in dat de uitvoerder van het beleid *kan* besluiten om te controleren, te handhaven of een aanvraag versneld af te handelen. Het groepsprofiel ondersteunt bij het maken van de keuze of de bevoegdheid in een concreet geval wordt gebruikt. De menselijke afweging in het concrete geval kan op zich ook weer gebaseerd zijn op een vorm van profilering, al dan niet op basis van ervaring, persoonlijke perceptie of vooroordelen. De recente discussie over het 'etnisch profileren' door de politie gaat over de invulling van deze discretionaire bevoegdheid. Profilering is dan ook geen nieuw fenomeen, maar de aanwezigheid van grote hoeveelheden data heeft er een nieuwe impuls aan gegeven.

ander systeem een mutatie plaatsvindt die mogelijk van belang is. Als voorbeeld: bij de IND komt een melding binnen zodra een vergunninghouder uit de Basisregistratie Personen wordt geschreven, omdat deze uitschrijving mogelijk gevolgen kan hebben voor de verleende verblijfsvergunning.

De grens tussen een bestandsvergelijking en profilering is niet altijd eenvoudig te trekken. Sommige bestandsvergelijkingen vinden plaats omdat men op basis van het ontwikkelde groepsprofiel indicatoren heeft ontwikkeld die betrekking hebben op de (persoons) gegevens die in de betreffende bestanden zijn verzameld. In dat geval is een bestandvergelijking aan te merken als de tweede fase van de profilering.

## 1.2 Adviesvraag

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de ACVZ bij brief van 19 januari 2015 gevraagd om advies over het onderwerp ‘Handhaving en gebruik van risicoprofielen in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid’. Na een eerste verkenning van het onderwerp heeft de ACVZ besloten het advies niet te beperken tot handhaving/toezicht, omdat ook bij toegang en toelating sprake is van profilering. Verder heeft de commissie besloten om de term ‘risico’ uit de onderzoeksvraag te halen, omdat het bij profilering niet alleen om risico’s maar ook om kansen gaat.

De onderzoeksvragen zijn in afstemming met de staatssecretaris nader gepreciseerd.<sup>4</sup> De hoofdvraag luidt nu:

**Hoe kan het gebruik van profielen bijdragen aan een efficiënte, effectieve en verantwoorde uitvoering van het vreemdelingenbeleid?**

De ACVZ heeft deze vraag uitgesplitst in vier subvragen:

- Hoe wordt profilering momenteel ingezet bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid?
- Wat zijn de ervaringen en behaalde resultaten?
- Welke risico’s op het gebied van schending van privacy en non-discriminatie zijn er in de uitvoeringspraktijk aangetroffen en welke waarborgen zijn er om deze risico’s tegen te gaan?
- Welke lessen zijn te trekken uit de ervaringen, ook op andere beleidsterreinen?

---

<sup>4</sup> Brief SvVenJ met adviesaanvraag d.d. 9 december 2015, kenmerk 708090, zie bijlage 1.



## HOOFDSTUK 2 PROFILERING IN HET VREEMDELINGENBELEID

### 2.1 Beschrijving profielen

Uit het onderzoek dat de ACVZ voor dit advies heeft verricht, komt naar voren dat zes organisaties bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid momenteel één of meerdere profielen inzetten die voldoen aan de definitie zoals die in het eerste hoofdstuk is opgenomen. BZ, de IND en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gebruiken de ontwikkelde groepsprofielen in de tweede fase van het proces van profilering ter ondersteuning van een beslissing of een advies in aanvraagprocedures.<sup>5</sup> Deze groepsprofielen worden vaak ‘behandelprofielen’ genoemd. De Inspectie SZW, KMar en NP gebruiken groepsprofielen bij de uitvoering van hun toezichts- en/of opsporingstaken. Deze groepsprofielen dienen ter ondersteuning van de beslissing wie in de tweede fase van het profileringsproces aan een controle te onderwerpen en wie niet (of minder vaak). Er zijn binnen de vreemdelingenketen ook organisaties die geen gebruik maken van profilering (DT&V en COA).

De profielen en de processen van profilering zijn in bijlage 2 schematisch weergegeven. Hieronder volgt per organisatie een korte beschrijving.

#### **Profielen ter ondersteuning van het beslisproces in aanvraagprocedures (behandelprofielen)**

##### *Buitenlandse Zaken*

BZ is in 2014 gestart met een pilotproject waarin een behandelprofiel voor de aanvraag van een visum kort verblijf wordt ontwikkeld. De pilot zal eind 2016 geëvalueerd worden. BZ is van plan om het werken met profielen daarna uit te rollen naar alle Regionale Service Organisaties (RSO's). Het betreft een ervaringsprofiel, maar op den duur wil BZ dit doorontwikkelen naar een datagestuurd profiel.<sup>6</sup> Het profiel bevat zowel ‘kans’ als ‘risico’-indicatoren, al zijn op dit moment verreweg de meeste van de huidige indicatoren onder die laatste groep te scharen. BZ wil de ‘kans’-indicatoren verder uitwerken bij de doorontwikkeling van het systeem. Het profiel heeft een vertrouwelijk karakter.

BZ werkt in het project samen met verschillende ketenpartners die informatie aanleveren, zoals de NP.

##### *Immigratie- en Naturalisatiedienst*

De IND is bezig met een verandertraject van vier samenhangende projecten, waarvan ‘behandelprofielen’ er één is.<sup>7</sup> Het is de bedoeling dat het werken met behandelprofielen eind 2016 van start gaat. Het behandelprofiel ‘familie en gezin’ is het verst ontwikkeld, maar op dit moment nog niet operationeel. Het betreft een ervaringsprofiel. Het behandelprofiel bevat zowel kans- als risico-indicatoren. Het profiel heeft een vertrouwelijk karakter.

5 N.B. De RVO maakt geen onderdeel uit van de vreemdelingenketen.

6 Zie voor de definities van ervaringsprofiel en datagestuurd profiel de begrippenlijst in bijlage 5.

7 De andere projecten in het verandertraject zijn ‘handhavingsmotor’, ‘e- dienstverlening’ en ‘datalab’. Het project e-dienstverlening richt zich op het digitaliseren van werkprocessen (van aanvraag tot bekendmaking). De handhavingsmotor is een functionaliteit in INDiGO waarmee signalen van mutaties in gegevens uit basisregistraties of andere bronbestanden (Basisregistratie Personen (BRP), Suwinet (besloten systeem waarmee verschillende overheidsorganisaties maatschappelijk gevoelige persoonsgegevens uitwisselen in het kader van werk en inkomen) en de Justitiële Informatiedienst (JID)) geautomatiseerd worden beoordeeld op mogelijke gevolgen voor het verblijfsrecht van de vreemdeling. Het uiteindelijke oordeel over de gevolgen (intrekking van het verblijfsrecht) wordt door medewerkers gedaan. De handhavingsmotor is inmiddels gerealiseerd en wordt steeds verder uitgebreid met nieuwe koppelingen. Het ‘datalab’ bevindt zich nog in de beginfase. Het is een soort broedkamer waar nieuwe dingen kunnen worden uitgetoet.



De IND-directie Regulier Verblijf en Nederlandschap, klantgroep EU-Internationaal heeft een ervaringsprofiel voor schijnhuwelijken en –relaties tussen EU-burgers en derdelanders ontwikkeld dat is gebaseerd op evaluaties van eerdere IND-projecten op dit terrein en op het EU-Richtsnoer betreffende een betere omzetting en toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn (richtlijn 2004/38/EG).<sup>8</sup> De IND meent zelf dat hier geen sprake is van een profiel maar van een indicatorenlijst, maar de werkwijze valt onder de definitie van ‘profilering’ die de ACVZ voor dit advies hanteert. Het profiel bevat alleen risico-indicatoren en heeft naast de openbare indicatoren uit het richtsnoer ook een vertrouwelijke component.

#### *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)*

De IND kan de RVO bij de beoordeling van een aanvraag om toelating als zelfstandige vragen om een advies. Het advies van de RVO is gebaseerd op een ervaringsprofiel dat is vervat in een puntenstelsel dat opgenomen is in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000).<sup>9</sup> Het betreft hier een kansprofiel met een openbaar karakter.

### **Profielen ter ondersteuning van de beslissing wie te controleren (in het kader van toezicht op vreemdelingen)**

#### *Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

De Inspectie SZW werkt risicogestuurd en heeft in dit kader meerdere risicoprofielen opgesteld die (mede) betrekking hebben op het vreemdelingendomein (illegale arbeid/ arbeidsuitbuiting).

Bij de inspectie wordt tot nu toe het meest gewerkt met ervaringsprofielen die worden samengesteld volgens de ‘methode McDowell’.<sup>10</sup>

Daarnaast heeft de Inspectie SZW in samenwerking met het Kennis- en expertisecentrum voor intelligente data-analyse (Kecida) van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) een datagestuurd profiel ontwikkeld voor de horeca en is de inspectie momenteel bezig met de ontwikkeling van andere datagestuurde profielen. In het datagestuurde profiel zijn overigens ook gegevens meegenomen van indicatoren die binnen ervaringsprofielen ontwikkeld zijn.

De Inspectie SZW hanteert alleen risicoprofielen die vertrouwelijk van aard zijn.

#### *Koninklijke Marechaussee (KMar)*

De KMar maakt bij het Mobiel Toezicht Veiligheid en bij de controle aan de Schengenbuitengrens op Schiphol (door middel van *Advance Passenger Information*) gebruik van risico-profilering. De profilering wordt ingezet ter ondersteuning van de beslissing waar en wanneer te controleren en wie aan een controle wordt onderworpen. Bij het Mobiel Toezicht Veiligheid is het profiel deels aan te merken als datagestuurd, waarbij via het camerasysteem Amigo Boras informatie wordt ingewonnen ten behoeve van profilering. Daarnaast zijn de profielen in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid gebaseerd op ervaringen van operationele medewerkers en een intelligencebeeld gebaseerd op diverse interne en externe bronnen. Bij het grenstoezicht aan de Schengenbuitengrens worden ervaringsprofielen ingezet. De profielen zijn vertrouwelijk van aard.

8 Zie voor de relevante passage in het richtsnoer het juridisch kader in bijlage 3.

9 Bijlage 8a, behorend bij artikel 3.20a, eerste lid, VV 2000.

10 D. McDowell, *Strategic Intelligence, a handbook for Practitioners, Managers and Users*, Revised Edition. The Scarecrow press, Inc. Plymouth, UK, 2009, [handboek](#).

### Nationale Politie (NP)

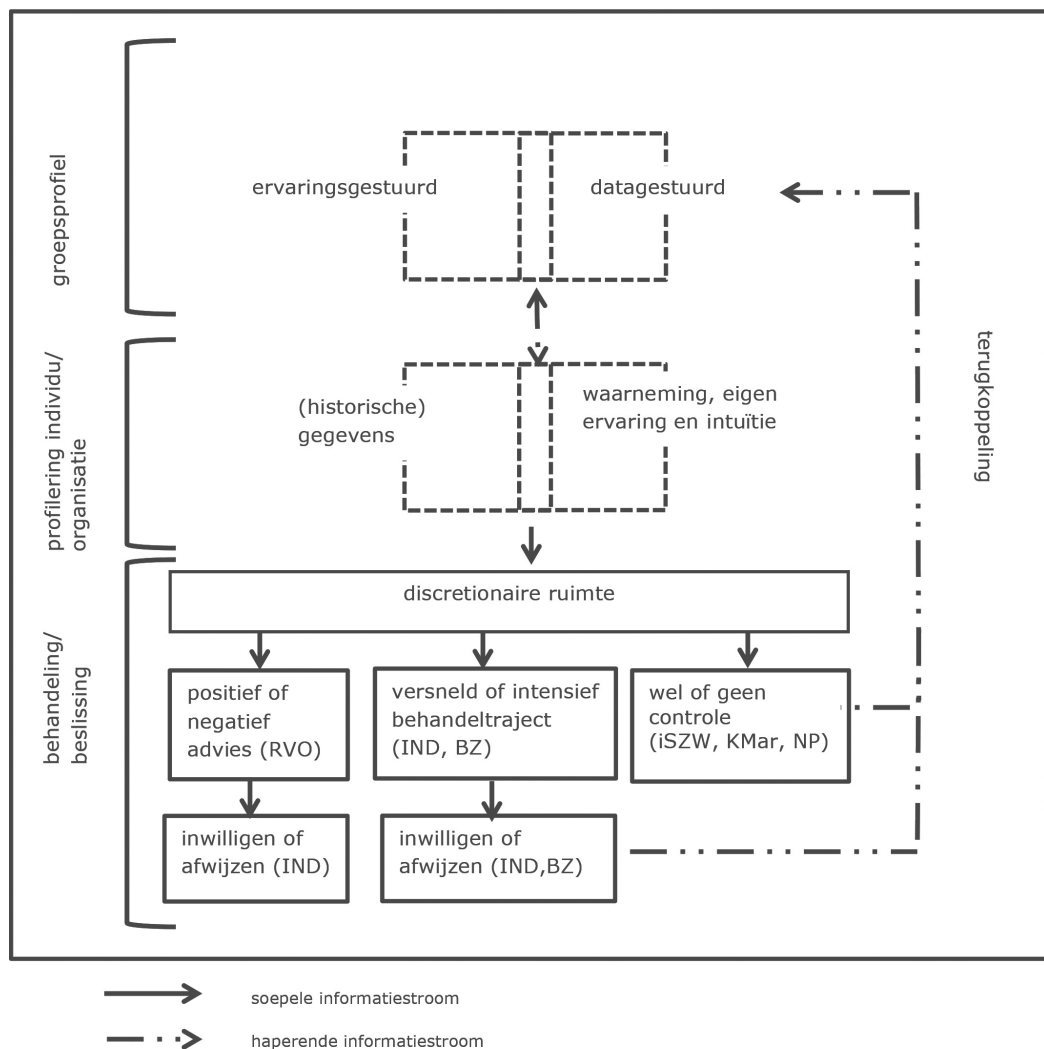
De vreemdelingenpolitie maakt bij haar toezichthoudende taak op houders van een visum kort verblijf (risico op illegaal verblijf) gebruik van het risicoprofiel kort verblijf dat door het Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt (NVIK) van de NP wordt ontwikkeld in het kader van een pilot. BZ levert hiervoor informatie aan.

Daarnaast heeft de NP twee deels overlappende risicoprofielen met betrekking tot au-pairs ontwikkeld (risico op illegaal verblijf) in het kader van de toezichthoudende taak van de politie en de opsporingsbevoegdheid voor mensenhandel.

Het betreft ervaringsprofielen die vertrouwelijk van aard zijn.

## 2.2 Kenmerken van profilering in het vreemdelingenbeleid

In de onderstaande figuur wordt schematisch weergegeven op welke wijze profilering in het vreemdelingenbeleid plaatsvindt.



Figuur 1. Profilering in het vreemdelingenbeleid

De eerste fase van profilering bestaat uit de ontwikkeling van een groepsprofiel (zie hoofdstuk 1). Alle organisaties gebruiken één of meer ervaringsgestuurde profielen. De KMar combineert dit bij het Mobiel Toezicht Veiligheid met een datagestuurde component. De Inspectie SZW heeft een datagestuurd profiel ontwikkeld dat mede wordt gevoed door ervaringsgegevens.

In de tweede fase van profilering wordt het profiel toegepast op individuen (in de meeste gevallen) of op ondernemingen (in geval van de Inspectie SZW en de RVO). Hiervoor gebruiken alle onderzochte organisaties gegevens over betrokkenen of referenten die reeds bekend zijn. In sommige gevallen is er weinig bekend over het individu of de organisatie (bijvoorbeeld bij het Mobiel Toezicht Veiligheid), in andere gevallen veel (bijvoorbeeld bij een aanvraagprocedure bij de IND). De gebruikte gegevens zijn zowel afkomstig van de eigen organisatie als van ketenpartners. De beslisser of de uitvoerder zet in alle gevallen bij de toepassing van het profiel in de tweede fase ook de eigen ervaring, waarneming en intuïtie in.

Geen enkele organisatie genereert geautomatiseerde beslissingen op basis van de profielen. Na het profileren volgt altijd nog een 'behandel- en beslisfase', waarin een medewerker de zaak individueel beoordeelt. De RVO geeft hierin een positief of negatief advies aan de IND, maar neemt zelf geen beslissing. De IND volgt echter het advies van de RVO in de praktijk altijd op. Een negatieve uitkomst van de profilering op basis van het puntensysteem bij de RVO leidt zodoende uiteindelijk tot een afwijzing van de aanvraag. BZ en de IND gebruiken de uitkomst van de profilering om aanvragen te selecteren die in aanmerking komen voor een versnelde afhandeling of juist een intensieve beoordeling. Deze beoordeling mondt uit in een positieve of een negatieve beslissing, waar de uitkomst van de profilering tenminste deels op van invloed is.

De Inspectie SZW, KMar en NP gebruiken de profilering om te besluiten waar en hoe ze hun controlecapaciteit zullen inzetten. De uiteindelijke gevolgen van een controle kunnen heel divers zijn: weigering toegang tot Nederland (KMar-*Advance Passenger Information*, KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid), bestuursrechtelijke boete (Inspectie SZW-profielen), intrekking vergunning (Inspectie SZW-profielen, NP-Au Pair), inbewaringstelling en daarna uitzetting (NP-kort verblijf) of vervolging (KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid, Inspectie SZW-profielen).

## HOOFDSTUK 3 EFFICIENCY EN EFFECTIVITEIT

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe profilering momenteel wordt ingezet in de vreemdelingenketen en wat de resultaten daarvan zijn. De in het onderzoek aangetroffen hindernissen die een efficiënte en effectieve uitvoering in de weg staan worden hierbij tevens benoemd.<sup>11</sup>

De IND-behandelprofielen, met uitzondering van het profiel EU-internationaal, zijn nog in ontwikkeling zodat er nog geen uitspraak over de efficiency en effectiviteit van deze profielen kan worden gedaan. De profielen visum kort verblijf van BZ en kort verblijf en au-pair van de NP bevinden zich nog in een pilotfase. De pilots zijn erop gericht de profielen in de praktijk te testen en naar aanleiding van de resultaten te verbeteren. In pilotprojecten is veel aandacht voor monitoring en evaluatie, juist omdat ze zijn opgezet om een model in de praktijk te testen en dat naar aanleiding van de resultaten te verbeteren. De ervaringen die in deze pilots inmiddels zijn opgedaan, zijn meegenomen in de analyse.

### 3.1 Testen, monitoring en evaluatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat profilering een kringloopmodel veronderstelt. Het profiel wordt ontwikkeld en getest, vervolgens toegepast in de praktijk, waarna de resultaten worden ingevoerd in het profiel, zodat dit kan worden aangepast en up-to-date blijft (zie ook figuur 1 in paragraaf 2.2). Naast de resultaten van de profilering hoort het profiel gevoed te worden met de uitkomsten van aselechte steekproeven, waarmee kan worden gecheckt of de aannames van het profiel nog steeds juist zijn. Uit de aselechte steekproeven kunnen nieuwe doelgroepen naar voren komen die nog niet in het profiel zijn verwerkt.

*Door gebreken in effectmetingen, monitoring en evaluatie kan de vraag wat de tot nu toe behaalde resultaten zijn in veel gevallen niet goed beantwoord worden.*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat alle organisaties die op dit moment met profielen werken (met uitzondering van het IND profiel EU-internationaal) op het gebied van terugkoppeling van resultaten, effectmetingen en evaluatie in meer of mindere mate gebreken vertonen.

*In de meeste gevallen zijn de profielen vooraf getest.*

In de meeste onderzochte gevallen worden profielen vooraf gevalideerd door ze te testen op een historische dataset (Inspectie SZW-profielen, KMar-Advance Passenger Information, IND familie en gezin, NP-Au-Pair). Bij het profiel KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid vindt vóór ingebruikname een test en analyse plaats om te bezien of het profiel wat toevoegt. De RVO heeft het puntenstelsel op een andere wijze onderbouwd.<sup>12</sup> BZ heeft aan een extern bureau opdracht gegeven onderzoek te doen naar de validering en weging van de bronnen van het behandelprofiel visum kort verblijf. De uitkomsten worden betrokken bij de evaluatie van de pilot.

---

11 Zie voor de definitie van efficiency en effectiviteit de begrippenlijst in bijlage 5.

12 Bij het opstellen van een nieuw puntenstelsel voor zelfstandigen was geen historische dataset voorhanden. Het systeem is opgebouwd op basis van de expertise van andere RVO-afdelingen, en in overleg met andere partijen zoals het Nuffic. Bijvoorbeeld, wat verstaan wordt onder innovatie is gebaseerd op de kenmerken van de topsectoren en kenniseconomie.

*De terugkoppeling van de resultaten van profilering blijft vaak achterwege.*

De terugkoppeling van de resultaten van de werkvloer naar de analyse- of beleidsafdeling hapert vaak, waardoor de mogelijkheden van profilering niet optimaal benut worden. In bijlage 2 is dit per organisatie zichtbaar gemaakt. Het komt ook veel voor dat de terugkoppeling kwalitatief niet goed is. De registratie is dan niet eenduidig, onvolledig of slordig ingevuld (KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid, KMar-Advance Passenger Information, NP-au-pair). In sommige gevallen zijn de gebruikte registratiesystemen niet optimaal ingericht op een adequate terugkoppeling (KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid, KMar-Advance Passenger Information). In een enkel geval (KMar-Advance Passenger Information) zorgt de korte bewaartermijn van één jaar ervoor dat niet meer optimaal kan worden geëvalueerd. Het gevolg van dit alles is dat informatie niet goed bruikbaar is voor analyses, dat niet bekend is wat het resultaat is van het profiel en dat de profielen niet up-to-date blijven. De terugkoppeling van de RVO naar de IND verloopt wel goed. Het puntenstelsel voor zelfstandigen is enkele keren aangepast aan de hand van veranderingen in het veld of ervaringen waaruit blijkt dat doelgroepen buiten de boot vallen.

*Aselecte steekproeven ontbreken vrijwel volledig.*

Het vrijwel volledig ontbreken van aselecte steekproeven bij profilering in de vreemdelingenketen impliceert dat er niet wordt getoetst of de aannames die aan het profiel ten grondslag liggen nog steeds kloppen en of de organisatie blinde vlekken heeft voor bepaalde groepen personen of organisaties. Het uitvoeren van aselecte controles staat in de beleving van de meeste onderzochte organisaties op gespannen voet met de beoogde efficiency. Anderen zien er wel het belang van in maar geven er vanwege capaciteitsproblemen geen invulling aan. Ze voelen er weinig voor hun beperkte capaciteit in te zetten op zaken waarvan ze op voorhand al menen te weten dat het niets zal opleveren.

*Adequate monitoring en evaluatie vindt niet in alle gevallen plaats.*

Adequate monitoring en evaluatie ontbreekt (nog) in sommige gevallen (KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid, NP-au-pair, RVO-puntenstelsel), maar gebeurt in andere gevallen wel (BZ-visum kort verblijf, NP-kort verblijf, Inspectie SZW-profielen, IND-EU/internationaal, KMar-Advance Passenger Information). Als er wel wordt geëvalueerd blijkt soms dat het gehanteerde middel niet geschikt is om het resultaat te meten. Bijvoorbeeld bij het risicoprofiel kort verblijf van de NP wordt een adrescontrole ingezet na het aflopen van het visum. Als de vreemdeling niet wordt aangetroffen wil dat echter niet persé zeggen dat hij is teruggekeerd naar het land van herkomst. In die gevallen waarin de effectiviteit wordt gemeten, ligt de nadruk sterk op de kwantiteit (aantal hits, aanhoudingen, overtredingen enz.) en niet op kwaliteit van het resultaat (zoals de ernst van de zaak die door het profiel is onderkend) (KMar-Advance Passenger Information, Inspectie SZW-profielen).

*De discretionaire ruimte bemoeilijkt het meten van het resultaat van het profiel.*

Conform de eisen in wet- en regelgeving wordt de profilering bij alle onderzochte organisaties gevolgd door een menselijke afweging. Dit bemoeilijkt echter wel het meten van de efficiency en effectiviteit van de profielen. De uitvoerder beschikt over een zekere discretionaire ruimte waarbinnen hij eigen keuzes kan maken. Bij sommige profielen kan hij anders handelen dan het profiel indiceert. Zo kan de inspecteur SZW ter plekke beslissen welke panden hij wel en niet controleert, en maakt de medewerker van de KMar bij het Mobiel Toezicht Veiligheid aan de weg een keuze welke voertuigen hij wel en niet aan de kant zet voor controle. Deze 'afwijkingen' van het profiel worden niet systematisch geneeerd. Bovendien worden acties soms niet alleen naar aanleiding van de vooraf vastgestelde profielen uitgevoerd. Bij het Mobiel Toezicht Veiligheid worden bijvoorbeeld veel

personen gecontroleerd die niet zijn geselecteerd door het profiel dat op dat moment in Amigo Boras is ingeladen.<sup>13</sup>

Bij de pilot behandelprofiel visum kort verblijf van BZ gaat op dit moment in de pilotfase een menselijke inschatting aan de profilering vooraf. Tijdens de pilot worden alleen aanvragen die door medewerkers van de RSO's van te voren als 'hoog risicoaanvragen' zijn ingeschat voorgelegd voor profilering. Aanvragen kunnen in dit stadium van de pilot nog niet geautomatiseerd voorgelegd worden, waardoor het nog niet mogelijk is alle aanvragen voor te leggen. Volgens de ACVZ kan een dergelijke voorselectie mogelijk het resultaat van profilering beïnvloeden en zorgen voor een zelfversterkend effect ervan.

## 3.2 Efficiency

Een belangrijke doelstelling van profilering is het verhogen van de efficiency van de organisatie. Het idee is dat profilering eraan kan bijdragen dat de capaciteit alleen daar wordt ingezet waar dat nodig is.

*Er is weinig aandacht voor het selecteren van laag-risico aanvragen.*

Bij de instanties die als taak hebben op een groot aantal aanvragen te beslissen en waarbij veel aanvragen in de 'kans'-groep vallen (IND, BZ) is efficiency-winst te halen omdat al die aanvragen nu nog op de 'gewone' manier worden behandeld.<sup>14</sup> Het valt op dat de focus in de profielen die momenteel door BZ in de pilot worden getest nog erg op risico ligt, er is slechts één indicator die selecteert op kansrijke aanvragen. Bij het model voor familie- en gezinsmigratie dat de IND heeft ontwikkeld (maar dat nog niet in gebruik is) zijn de kans- en risico-indicatoren meer in balans. BZ gaat wel meer 'kans'-indicatoren uitwerken, bijvoorbeeld voor economische diplomatie.

Beide organisaties zijn huiverig voor geautomatiseerde of semi-geautomatiseerde *inwilligingen* van laag-risico aanvragen, vanwege het mogelijke politieke afbreukrisico als achteraf blijkt dat er toch een verkeerde beslissing is genomen.<sup>15</sup> Echter, ook in het huidige beslisproces komt het voor dat er achteraf gezien een verkeerde afweging is gemaakt. Uit het onderzoek naar lessen die er te leren zijn bij de Belastingdienst komt naar voren dat het geautomatiseerd behandelen van laag-risico aangiftes daar heel gebruikelijk is en naar het oordeel van de Belastingdienst veel efficiency-winst oplevert.<sup>16</sup> Deze manier van werken vereist wel dat het model regelmatig wordt getoetst aan de uitkomsten van een aselechte steekproef. Hierdoor kan het model worden bijgesteld op basis van de resultaten van de steekproef.

*De meeste organisaties ervaren procedures voor de onderlinge uitwisseling van gegevens als ingewikkeld en omslachtig.*

Gegevens van andere overheidsorganisaties zijn vaak nodig voor het ontwikkelen van een goed profiel. De informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties is met waarborgen omkleed. Beperking van gegevensuitwisseling tussen verschillende overheden is soms noodzakelijk ter bescherming van individuele rechten en ter voorkoming van stigmatisering (zie hiervoor hoofdstuk 4). De scheiding tussen het vreemdelingenrecht en het

---

13 M. van der Woude, J. Brouwer en T.J.M Dekkers: *Beslissen in Grensgebieden, een onderzoek naar het mobiel toezicht veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag, Boom criminologie, 2016, p.198.

14 BZ behandelt jaarlijks 450.000 aanvragen voor een visum kort verblijf.

15 N.B. Op basis van dataproctiewetgeving zijn geautomatiseerde afwijzingen niet toegestaan en deze worden dus ook niet overwogen.

16 Zie bijlage 4 voor de methode van onderzoek. De Belastingdienst is in het kader van best practices op het gebied van profilering betrokken bij het onderzoek.

strafrecht brengt bovendien met zich mee dat verschillende regimes van bescherming van persoonsgegevens van toepassing zijn (de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Wet politiegegevens (Wpg)). Er moeten verschillende wettelijke regelingen worden getoetst alvorens gegevensuitwisseling tot stand kan komen. Vaak wordt voor ieder project of deelgebied een eigen convenant of samenwerkingsovereenkomst afgesloten, met als gevolg dat er inmiddels veel convenanten en overeenkomsten bestaan. Overigens zijn ketenpartners over het algemeen, ook als aan alle juridische voorwaarden is voldaan, niet zo scheutig om informatie te verstrekken. Onzekerheid over die juridische borging kan hieraan ten grondslag liggen, waardoor risicomijdend gedrag ontstaat. Het gevolg van dit alles is dat de meeste organisaties de gegevensuitwisseling als omslachtig en moeizaam ervaren en er in het uiterste geval vanaf zien. Dit geldt niet voor de KMar. Daar is men van mening dat de Wpg redelijk helder uiteenzet welke informatie met welke partner mag worden gedeeld.

*Tekortkomingen in registratiesystemen hebben een negatieve invloed op de efficiency.* Tekortkomingen in de gebruikte registratiesystemen beïnvloeden de efficiency negatief. Zo ondervindt het Mobiel Toezicht Veiligheid hinder van technische storingen in Amigo Boras en van de slechte internetverbindingen in de grensgebieden van Nederland. De systemen voor *Advance Passenger Information* en Mobiel Toezicht Veiligheid voorzien onvoldoende in de mogelijkheid om resultaten terug te koppelen, zodat dit op een omslachtige wijze via andere computersystemen moet worden bewerkstelligd. De KMar werkt momenteel aan verbetering van deze onvolkomenheden. De Recherche Analyse Omgeving (RAO) voorziet evenmin in een mogelijkheid om resultaten terug te koppelen. Dit systeem lijkt verder wel te voldoen aan de verwachtingen van de NP. Voor de Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving (BAO) wordt een geautomatiseerde koppeling naar het processysteem van BZ (NVIS) gemaakt.

*Het bouwen van een duur en ingewikkeld computersysteem is geen vereiste voor profilering.* Het bouwen van dure en ingewikkelde systemen is geen voorwaarde voor het inzetten van profilering. De Inspectie SZW gebruikt hiervoor standaard softwarepakketten die prima voldoen. De afdeling Data & Analytics van de Belastingdienst functioneert als een broedkamer waar in kortlopende projecten (zes tot acht maanden) innovaties worden getest zonder het bouwen van ingewikkelde datawarehouses. Dit heeft als bijkomend voordeel dat een project kan worden stopgezet als het niet het gewenste resultaat lijkt op te leveren, zonder dat er veel kosten zijn gemaakt.<sup>17</sup>

De IND is de enige onderzochte organisatie waar wordt beoogd profilering in het ‘standaard’ computersysteem INDiGO in te bouwen. Dit voorkomt mogelijk problemen met terugkoppeling van resultaten zoals de KMar die nu ondervindt met *Advance Passenger Information* en Amigo Boras (zie hierboven). De profielen zijn nog niet actief zodat nog niets kan worden gezegd over de efficiencywinst die wordt bereikt als de profielen eenmaal draaien. De IND werkt echter al sinds 2005 aan het ontwikkelen van profielen, die tot op heden niet operationeel zijn.<sup>18</sup> De vertraagde ontwikkeling van INDiGO heeft gezorgd voor een vertraging in het invoeren van profielen.<sup>19</sup>

17 P. Olsthoorn, Verrassing van de Belastingdienst, verslag van de tweede bijeenkomst (5 nov 2014): Kosten besparen, kwaliteit winnen. In: I-Bestuur online tekst. Geraadpleegd op 6 juli 2016.

18 In 2005 verscheen een kritisch rapport van de Rekenkamer over de IND waarin profilering werd aangemerkt als een manier om efficiency-winst te halen. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 240 nrs. 1-2, p. 8, 11, 50, 66.

19 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2012/13*, nrs. 114, 118 en *2013/14*, nr. 122, Voortgangsrapportages INDiGO.

*Er bestaat nog geen uniforme werkwijze binnen de keten voor het gebruik van behandelprofielen.*

Zowel BZ als de IND werken aan de ontwikkeling van behandelprofielen. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen BZ, de NP en de IND over de behandelprofielen, maar er is geen uniforme werkwijze binnen de keten voor het gebruik van profielen ontwikkeld. Ook binnen de IND vindt afstemming plaats tussen de verschillende onderdelen met betrekking tot (de ontwikkeling van) behandelprofielen, maar is er geen uniforme werkwijze.

### 3.3 Effectiviteit

*Nauwkeurig gedefinieerde profielen vergroten de effectiviteit van de organisatie.*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat een groepsprofiel nauwkeurig moet zijn gedefinieerd om bij te dragen aan het vergroten van de effectiviteit van de organisatie. Het komt voor dat een profiel te breed geformuleerd is waardoor het te veel en niet-relevante hits genereert en de selectiebeslissing daarmee niet ondersteunt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het criterium risicowijk dat in de profielen BZ-visum kort verblijf en NP-kort verblijf wordt gehanteerd en voor profielen van de KMar bij het Mobiel Toezicht Veiligheid die alle kentekens uit een bepaald land selecteren. In sommige gevallen zijn de groepsprofielen nogal voor de hand liggend en voegen ze daarom niet veel toe aan hetgeen op de werkvloer breed bekend is en al jaren wordt gebruikt (bijvoorbeeld de Schilderswijk als risicowijk of een 'wit busje uit land X' bij het Mobiel Toezicht Veiligheid). BZ heeft dit in de pilot visum kort verblijf ook geconstateerd voor het criterium risicowijk en zal dit criterium schrappen na de evaluatie van de pilot. Bij het BZ behandelprofiel visum kort verblijf is het kans-profiel op dit moment te nauw geformuleerd (er is maar één indicator), waardoor dit nauwelijks hits genereert. BZ wil de kans-indicatoren verder uitwerken bij de doorontwikkeling van het systeem. Bij ditzelfde profiel zijn bovendien de aan de uitkomsten gekoppelde adviezen zo algemeen dat de medewerker met de beslissing op de aanvraag nog alle kanten uit kan.

Uit evaluaties die door de Inspectie SZW, de KMar (over *Advance Passenger Information*) en de IND (EU/Internationaal) zijn uitgevoerd komen aanwijzingen dat profilering de effectiviteit kan vergroten. De profielen van de Inspectie SZW en de IND halen een behoorlijk percentage aan relevante treffers.<sup>20</sup> Uit een update van cijfers uit een eerdere evaluatie die de KMar op verzoek van de ACVZ voor dit advies over *Advance Passenger Information* heeft aangeleverd komt naar voren dat het aantal hits op basis van risicoprofielen tussen 2013 en 2015 is verdubbeld. Hierbij past wel de opmerking dat het aantal hits in het *Advance Passenger Information*-systeem op basis van *watchlists* nog steeds vele malen groter is en dat het daarbij met name om Nederlanders gaat die nog een boete hebben openstaan of ten aanzien van wie een onuitgevoerd vonnis is geregistreerd.

Voor wat het Mobiel Toezicht Veiligheid betreft blijkt uit opeenvolgende Rapportages Vreemdelingenketen dat het percentage aangetroffen personen zonder rechtmatig verblijf in de loop der jaren is afgenomen en dat deze daling zich na de inzet van Amigo Boras heeft voortgezet (van 0,8% in 2012 naar 0,4% in 2015).<sup>21</sup> Externe factoren liggen hier in ieder geval mede aan ten grondslag, zoals de toetreding van Midden- en Oost-Europese

20 De meeste profielen van de Inspectie SZW laten een handhavingspercentage van tussen de 20 en 30% zien, wat door de inspectie als goed wordt beoordeeld. De IND unit EU/internationaal wijst ongeveer twee derde van de geselecteerde aanvragen na een hoorzitting af, verreweg de meeste van deze afwijzingen houden stand in beroep.

21 *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1645, brief van 11 april 2013; *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1800, brief van 8 april 2014; *Kamerstukken II* 2014/15, 19 637 nr. 1987, brief van 14 april 2015; *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637 nr. 2171, brief van 22 maart 2016, [rapportage 2012, 2013, 2014, 2015](#).



landen tot de EU. Om tot een goede verklaring te komen van deze daling zal er echter een aanvullende analyse moeten plaatsvinden die inzichtelijk maakt welke (externe) factoren van invloed zijn geweest.

*Profilering vereist goede analisten en goede analysemogelijkheden.*

De inzet van technische middelen, het verzamelen van veel gegevens en/of het koppelen van databestanden is geen garantie voor succes. Binnen de KMar is men kritisch op de wijze waarop Amigo Boras op dit moment wordt gebruikt. Uit onderzoek van de Universiteit Leiden blijkt dat de medewerkers van het Mobiel Toezicht Veiligheid zelf aangeven dat de huidige wijze van profilering met Amigo Boras weinig toevoegt.<sup>22</sup> Sommige respondenten (KMar, NP) hebben tijdens het onderzoek aangegeven dat er een tekort is aan goede analisten en goede analysemogelijkheden. De KMar krijgt na de reorganisatie in 2017 een uitbreiding van de analysecapaciteit en verwacht dan geen tekorten meer te hebben.

Een omslag naar informatiegestuurd werken, waar profilering onder valt, vereist een investering in analysecapaciteit. De Belastingdienst heeft om die reden enkele jaren geleden een analyseafdeling opgezet waar 50 tot 70 fte wetenschappelijk geschoolde analisten werkzaam zijn. De Inspectie SZW is in samenwerking met het Kennis en Expertise Centrum voor intelligente Data-Analyse (Kecida) van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) bezig met het ontwikkelen van datagestuurde profielen (en heeft er inmiddels één in gebruik) die gevalideerd, gemonitord en geëvalueerd worden en op basis daarvan worden doorontwikkeld. Het profiel dat al in gebruik is haalt een behoorlijk aantal relevante treffers (bij de Inspectie SZW 'handhavingspercentage genoemd) van rond de 30%.

*Gebrekkige samenwerking tussen de analyseafdeling en de werkvloer vermindert de effectiviteit.*

In par. 3.2 is al vermeld dat de terugkoppeling van resultaten richting de analisten bij de meeste organisaties hapert. Het komt daarnaast ook voor dat de communicatie van de analyseafdeling naar de werkvloer te wensen overlaat (KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid, Inspectie SZW-profielen). Dit heeft tot gevolg dat de medewerkers die de groepsprofielen in de tweede fase van het profileringsproces moeten toepassen op individuele gevallen, en die daarbij een discretionaire bevoegdheid hebben om af te wijken van de profielen, soms niet begrijpen hoe de profielen tot stand zijn gekomen en de meerwaarde ervan in twijfel trekken. Als de uitvoering in hun ogen 'zinloze' controles moet uitvoeren levert dit bovendien frustraties op. De uitvoerend medewerker kan er voor kiezen het eigen oordeel in de plaats te stellen van de profielen (als de organisatie daar de ruimte voor biedt), waardoor de profilering niet erg zinvol meer is. Een belangrijke reden dat aselechte steekproeven nauwelijks plaatsvinden is dat het als moeilijk wordt ervaren om medewerkers in de uitvoering te stimuleren om controles uit te voeren waarvan ze al op voorhand menen te weten dat die niets opleveren (NP-kort verblijf, KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid, KMar-Advance Passenger Information, Inspectie SZW-profielen). Het betrekken van de hele organisatie bij de profilering, waaronder het onderhouden van de groepsprofielen, vergroot de effectiviteit ervan.

*Politieke druk belemmert soms de effectiviteit van profilering.*

Informatiegestuurd werken, waaronder profilering valt, is gedefinieerd als het gericht werken op basis van verzamelde en geanalyseerde informatie. Soms wordt deze systematische werkwijze door politieke druk als gevolg van incidenten die in het nieuws komen (deels) opzij geschoven. Een voorbeeld is dat de KMar ten tijde van de vluchtelingen crisis

---

22 De KMar is positiever over de *watchlist*-functie van Amigo Boras, maar dat valt buiten de reikwijdte van dit advies. Zie: M. van der Woude, J. Brouwer en T.J.M. Dekkers: *Beslissen in Grensgebieden, een onderzoek naar het mobiel toezicht veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag, Boom criminologie, 2016.

in 2015 de opdracht kreeg om vaker langs de grote snelwegen controles uit te voeren, zodat voor het publiek beter zichtbaar was dat er toezicht wordt uitgeoefend op het grensverkeer. Een ander voorbeeld is dat, onder politieke druk alle energie wordt gestopt in relatief makkelijk haalbare en meetbare resultaten die vooral op korte termijn en buiten context worden gepresenteerd en bediscussieerd. Dit belemmert de effectiviteit van de organisatie.

*Verschillen in resultaatverantwoordelijkheden van ketenpartners belemmeren soms de effectiviteit van profilering.*

De soms moeizame samenwerking van ketenpartners in profilering heeft niet alleen nadelige gevolgen voor de efficiency, maar beïnvloedt in sommige gevallen ook de effectiviteit ervan. De betrokken organisaties hebben eigen resultaatverantwoordelijkheden waar zij binnen de eigen instantie of door de politiek op worden afgerekend en deze hebben prioriteit. Een gemeenschappelijk ketenbelang wordt hier soms ondergeschikt aan gemaakt. Een voorbeeld is dat BZ behoefte heeft aan informatie over de uitkomsten van de NP-pilot kort verblijf. De prioriteit van de politie ligt echter niet bij het controleren op voortzetting van het verblijf na afloop van het visum, waardoor hier slechts beperkte personele capaciteit voor wordt ingezet. Dit heeft gevolgen voor de validatie van het NP profiel kort verblijf én het BZ profiel visum kort verblijf: zonder deze controles is er geen terugkoppeling richting BZ over wie zich niet aan de voorwaarden van het visum heeft gehouden en kunnen de profielen NP-kort verblijf en BZ-visum kort verblijf niet in de praktijk worden getest.

*Onduidelijkheid over de wettelijke basis voor uitwisseling van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen heeft nadelige gevolgen voor de effectiviteit van profilering.*

Bij een aantal ketenpartners heerst onduidelijkheid over de wettelijke basis voor de uitwisseling van persoonsgegevens en over de vraag op welke manier een rechtsgeldige uitwisseling van gegevens geborgd kan worden. In paragraaf 4.1 wordt deze problematiek beschreven. Hierbij speelt ook een rol dat voor de politie de Wet politiegegevens van toepassing is en voor overheidsinstanties zonder opsporingsbevoegdheid de Wet bescherming persoonsgegevens, waarin verschillende niveaus van dataprotectie van toepassing zijn. Deze onduidelijkheid heeft nadelige gevolgen voor een effectief gebruik van het middel profilering.



## HOOFDSTUK 4 WAARBORGEN

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde welke risico's profilering op het gebied van privacy/bescherming persoonsgegevens en non-discriminatie met zich meebrengt en welke waarborgen er bij de onderzochte instanties zijn om deze risico's tegen te gaan. De ACVZ heeft bij haar onderzoek naar deze waarborgen een aantal zwakke plekken geconstateerd, die in dit hoofdstuk tevens worden benoemd.

Het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens in het vreemdelingenbeleid is gebonden aan normen van nationaal en internationaal recht. Deze zijn deels te vinden in algemene regels voor de bescherming van privacy en persoonsgegevens en het verbod van discriminatie, en deels in het vreemdelingenrecht. Het juridisch kader wordt uitgebreid beschreven in bijlage 3. Deze normen gelden ook als persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt in het kader van profilering. De term profilering komt evenwel niet voor in de Wbp en Wpg. Het opstellen van groepsprofielen valt niet rechtstreeks onder deze wetten.<sup>23</sup> Wel spreekt artikel 42 Wbp van 'geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bestemd om een beeld te krijgen van bepaalde aspecten van iemands persoonlijkheid'. Daarmee wordt in feite bedoeld op profilering. De huidige EU Richtlijn 95/46 bescherming persoonsgegevens kent geen bepaling inzake profilering, maar wel inzake besluitvorming op basis van geautomatiseerde gegevensverwerking. In de nieuwe Europese regelgeving voor de bescherming van persoonsgegevens, de Verordening 2016/679 (AVG) welke in 2018 in werking treedt, komt de term 'profilering' wel voor. Artikel 4 onder 4) AVG geeft een definitie van profilering. Preambule 72 van de AVG bepaalt dat de rechtsgronden voor verwerking en de beginselen voor gegevensbescherming ook van toepassing zijn op profilering.

### 4.1 Rechtmatigheid

De verwerking van persoonsgegevens vereist in beginsel een wettelijke grondslag.<sup>24</sup> Bestuursorganen mogen persoonsgegevens verwerken als dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van publiekrechtelijke taken.

*Alle onderzochte instanties verwerken persoonsgegevens op basis van een wet of besluit, ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Zij geven aan dat zij zich hierbij houden aan de wettelijke bewaartermijnen.*

De onderzochte instanties verwerken persoonsgegevens voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en daarop gebaseerde regelgeving en de wetten die in artikel 7.1 onder e VV 2000 opgesomd worden. De Inspectie SZW verwerkt (persoons)gegevens op basis van artikel 16 Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Soms is er ook EU-regelgeving van toepassing (Visumcode bij BZ-behandelprofiel visum kort verblijf) of ligt er een EU-richtlijn aan ten grondslag (richtlijn *Advance Passenger Information*).

Artikel 107a Vw 2000 voorziet in de verwerking van bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens. Deze kunnen worden verwerkt door ambtenaren van de IND, ambtenaren van de KMar en de politie die met het toezicht op de naleving van de wet zijn belast, en door

23 Zie de toelichting van de Autoriteit Persoonsgegevens, [Wbp-naslag artikel 1 sub a](#).

24 Zie artikel 8, tweede lid EVRM, artikel 8 Handvest Grondrechten EU, artikel 6, eerste lid, onder a Richtlijn bescherming persoonsgegevens, artikel 10, tweede lid Grondwet, artikel 6 Wbp en artikel 3, eerste lid Wpg.

derden voor zover deze betrokken zijn bij de uitvoering van de Vw 2000 (en de Schengengrenscode (SGC)) en daartoe noodzakelijkerwijs de beschikking moeten krijgen over deze gegevens.<sup>25</sup> Conform dit artikel zijn een aantal waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in lagere regelgeving vastgelegd.<sup>26</sup> De artikelen 107 vierde lid en zevende lid Vw 2000 regelen respectievelijk de gegevensverstrekking van de IND aan andere bestuursorganen (gezichtsopnames en vingerafdrukken uitgezonderd) en van bestuursorganen die niet belast zijn met vreemdelingrechtelijke taken aan de minister van Veiligheid en Justitie (V&J). De gegevensverstrekking mag niet plaatsvinden als de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen onevenredig wordt geschaad.<sup>27</sup> Naast de algemene wettelijke grondslag voor gegevensverwerking in de Vw 2000 is een aparte bepaling in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) opgenomen voor het Mobiel Toezicht Veiligheid.<sup>28</sup> Ook voor de levering van *Advance Passenger Information* aan de ambtenaren die belast zijn met de grensbewaking zijn specifieke bepalingen opgenomen in de Vw 2000, het Vb 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000).<sup>29</sup>

De verwerking van persoonsgegevens door de Inspectie SZW in het kader van het toezicht op de naleving van de Wav vindt plaats op basis van artikel 16 Wav. Ook hier wordt bepaald dat gegevensverstrekking niet plaatsvindt indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daarmee onevenredig wordt geschaad.

De RVO adviseert de IND over het wezenlijk Nederlands belang als onderdeel van de regeling in artikel 3.30 Vb 2000 voor toelating van zelfstandige ondernemers. De beoordeling van het wezenlijk Nederlands belang gebeurt aan de hand van een bij ministeriële regeling vastgelegd puntenstelsel. Voor de verwerking van persoonsgegevens zijn de Wbp en de vreemdelingrechtelijke regelgeving van toepassing.

*De instanties zijn bekend met de Wbp en Wpg en bijna alle instanties hebben een juridische afdeling die de profielen vooraf toetst.*

Uit het onderzoek is gebleken dat alle instanties bekend zijn met de Wbp en de Wpg en de beperkingen die deze wetten opleggen aan de (verdere) verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Bijna alle instanties hebben een juridische afdeling die het gebruik van profielen vooraf toetst. BZ heeft een extern bureau ingehuurd dat adviseert over de eisen van de Wbp en Wpg.

*Er is geen wettelijke grondslag voor het uitwisselen van gegevensbestanden tussen ketenpartners en het koppelen van deze bestanden in het kader van profilering. Uitwisseling van persoonsgegevens binnen de vreemdelingenketen vindt nu vaak plaats op basis van een convenant, protocol of ministeriële regeling.*

De ACVZ constateert dat de gegevensverwerking in de Vreemdelingenadministratie (VA) gekoppeld is aan een ruime hoeveelheid doelen. Het betreft uitvoering van de Vw 2000 en de RWN en hierop gebaseerde regelgeving, en uitvoering van de wetten die worden opgesomd in artikel 7.1 onder e VV 2000. Uit de algemene bevoegdheden ten aanzien van uitvoering van de Vw 2000 volgt echter geen bevoegdheid tot het *uitwisselen en koppelen van databestanden* van ketenpartners in het kader van profilering.<sup>30</sup> Het gaat dan immers om grootschalige uitwisseling van persoonsgegevens voor verschillende doeleinden,

25 Artikel 107a, tweede lid Vw 2000.

26 Artikelen 7.1a t/m 7.1d VV 2000.

27 Artikel 107, achtste lid Vw 2000.

28 Artikel 4.17a Vb 2000, Stb. 2011, 262, [besluit](#).

29 Artikelen 4, derde lid Vw 2000, 2.2a en 2.2b Vb 2000 en 2.1a VV 2000.

30 Die conclusie volgt ook uit de expertbijeenkomst bij de ACVZ d.d. 23 augustus 2016. Van de hier genoemde bevoegdheid moet worden onderscheiden het in een individueel dossier via een koppeling en op basis van een vooraf vastgestelde gegevensset opvragen van persoonsgegevens van een betrokkene, met als doel bijvoorbeeld het beoordelen van een verblijfsaanvraag of het nemen van een toezichtmaatregel. Op deze situatie heeft de bedoelde conclusie geen betrekking.

die met meer waarborgen omgeven dient te zijn.<sup>31</sup> Daarbij speelt ook mee dat gegevens die voor administratieve doeleinden worden gebruikt niet zonder meer voor strafrechtelijke doeleinden mogen worden gebruikt. In de Wbp is bepaald dat de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking voldoende specifiek dient te zijn. Preambule 72 van de AVG stelt vast dat de rechtsgronden voor verwerking en de beginselen van gegevensbescherming ook van toepassing zijn op profilering. Het gaat dan om de rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding en noodzakelijkheid van de gegevensverwerking voor profilering. Het huidige artikel 107 Vw 2000 is te algemeen om als wettelijke grondslag voor *profilering* te dienen. Het bovenstaande geldt ook voor artikel 16 Wav dat gaat over de verwerking van persoonsgegevens (en andere gegevens) in het kader van naleving van deze wet.

In de Vw 2000 en de Wav zijn geen regels opgenomen over profilering en het koppelen van gegevensbestanden van verschillende instanties. Uitwisseling van gegevensbestanden tussen ketenpartners vindt nu plaats op basis van een convenant, protocol of ministeriële regeling waarin ook waarborgen in verband met de bescherming van persoonsgegevens zijn vastgelegd.<sup>32</sup> Het ministerie van V&J heeft daarnaast een privacybeleidskader ontwikkeld. Het betreft een kader voor beleidstrajecten die gericht zijn op de verwerking van persoonsgegevens. Hierin zijn onder andere richtlijnen opgenomen voor gegevensverwerking in samenwerkingsverbanden.<sup>33</sup> Convenanten kunnen bijdragen aan de transparantie voor de betrokken partijen, en het privacybeleidskader kan de organisaties veel praktische handvatten bieden, maar een wettelijke grondslag is altijd vereist voor de uitwisseling en koppeling van gegevensbestanden.

In 2014 is op verzoek van de minister van V&J een verkenning uitgebracht over een kaderwet voor de uitwisseling van gegevens in samenwerkingsverbanden.<sup>34</sup> Het betreft ook het gebruik van moderne analysetechnieken zoals profilering.<sup>35</sup> Het gaat om samenwerkingsverbanden voor een specifiek doel ten dienste van een of meer van de volgende publieke belangen:

- het voorkomen en bestrijden van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen;
- het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften,
- het handhaven van de openbare orde en veiligheid, en
- het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten.<sup>36</sup>

Volgens respondenten van het ministerie van V&J zou de voorgenomen kaderwet, gelet op deze brede reikwijdte, ook van toepassing kunnen zijn op de gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden op het terrein van het vreemdelingenbeleid.<sup>37</sup>

---

31 Zo regelen de Wet en het Besluit Syri het gebruik van profilering met het systeem risico indicatie om fraude en misbruik of oneigenlijk gebruik met overheidsmiddelen tegen te gaan. Overigens was de Raad van State zeer kritisch over de inhoud van die regeling, en sprak van een 'fishing expedition', wet, besluit. Zie ook: Hert, P. de, & H. Lammerant (2016), 'Predictive profiling and its legal limits: effectiveness gone forever?', in: WRR, *Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 145-174, rapport.

32 Ketenpartners wisselen persoonsgegevens uit op basis van convenanten die voor de duur van de pilot gesloten zijn (NVIK-IND, BZ-NVIK, BZ-IND, BZ-DT&V, BZ-KMar). Daarnaast bestaat er een ministeriële regeling voor de informatie-uitwisseling tussen de KMar en de Douane, en een protocol voor de structurele uitwisseling van informatie tussen de KMar en de IND.

33 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Privacybeleidskader V&J. Kader voor beleidstrajecten binnen V&J die gericht zijn op verwerking van persoonsgegevens*, november 2015.

34 Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, *Kennis delen geeft kracht. Naar een betere en zorgvuldige gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden*, 2014, rapport.

35 Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, *Kennis delen geeft kracht. Naar een betere en zorgvuldige gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden*, 2014, onder andere p. 48, par. 4.6 onder d, e, f en g, en p. 50.

36 *Kamerstukken II* 2014/15, 32 761, nr. 79, p. 2.

37 Informatie uit interview V&J.

Alle onderzochte instanties in de vreemdelingenketen (BZ, IND, KMar, NP, Inspectie SZW) en de RVO willen in het kader van efficiency en effectiviteit graag meer samenwerken en informatie uitwisselen ten behoeve van profilering.<sup>38</sup> De keten onderzoekt daarom momenteel hoe de samenwerking op het gebied van informatiegestuurd werken geformaliseerd kan worden, zoals dat ook op andere beleidsterreinen is gebeurd, bijvoorbeeld bij de informatiebox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV).<sup>39</sup> De onderzochte instanties hebben daarnaast behoefte aan een duidelijke juridische grondslag in de wet voor de informatie-uitwisseling tussen alle ketenpartners en de verdere verwerking van persoonsgegevens voor profilering.<sup>40</sup> Nu is het op individuele basis vaak wel mogelijk om gegevens op te vragen, maar als het om structurele uitwisseling van gegevensbestanden gaat, dan is volgens de onderzochte instanties onduidelijk wat volgens de wet wel of niet mag, ook in verband met de verdere verwerking van die persoonsgegevens voor een ander doel dan het doel dat oorspronkelijk ten grondslag lag aan het verzamelen van die gegevens.

## 4.2 Zorgvuldigheid en kwaliteit gegevensverwerking

In de Richtlijn bescherming persoonsgegevens en de Wbp is vastgelegd dat de verantwoordelijke instantie persoonsgegevens op een behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.<sup>41</sup>

*Alle instanties zijn zich bewust van het belang van een zorgvuldige procedure. Er vindt geen geautomatiseerde besluitvorming plaats.*

Bij alle onderzochte instanties is een mens betrokken bij de weging van de uitkomsten van profilering. Conform de eis in artikel 15 eerste lid Richtlijn bescherming persoonsgegevens vindt bij deze instanties geen geautomatiseerde besluitvorming plaats waaraan rechtsgevolgen voor de betrokkene zijn verbonden. Besluiten worden door de medewerker van de betreffende instantie genomen en gemotiveerd. Bij een negatieve beslissing is bezwaar en beroep mogelijk (behandelprofiel IND EU-internationaal-schijnrelaties en BZ-visum kort verblijf).

*Waar datagestuurde profielen worden ontwikkeld is nadrukkelijk aandacht voor risico's op fouten.*

De onderzochte instanties werken vooralsnog vooral met ervaringsgestuurde profielen. Alleen de Inspectie SZW is bezig met de ontwikkeling van datagestuurde profielen. Specifiek op het gebied van profilering is van belang dat in preambule 71 van de AVG, die op 25 mei 2018 in werking zal treden, staat dat een organisatie bij het gebruik van profilering passende wiskundige en statistische procedures dient te hanteren en maatregelen dient te nemen waarbij het risico op fouten wordt geminimaliseerd. De Inspectie SZW heeft nadrukkelijk aandacht voor de controle van het statistische model, en valideert deze aan de hand van een test op historische data om mogelijke fouten in het model te achterhalen.

38 Informatie uit de interviews met gesprekspartners van de onderzochte instanties. De Inspectie SZW werkt al samen met de Belastingdienst, de IND en UWV bij het tegengaan van illegale tewerkstelling, zie ook: Dubbelinterview met Ruth Clabbers en Willem van Ee, Nieuwsbrief Versterking Vreemdelingentoezicht en Handhaving, 2014, afl. 3.

39 P. Olsthoorn (2016): *Big data voor fraudebestrijding. WRR working paper 21*. Den Haag, WRR, p. 177-200, [rapport](#); Uitkomst van de expertbijeenkomst bij de ACVZ d.d. 23 augustus 2016; iCOV is als samenwerkingsverband tussen het OM, de politie, de Belastingdienst, de Douane, het FIOD en de Financial Intelligence Unit in 2013 opgericht met de operationele doelen onder meer om crimineel en onverklaarbaar vermogen in kaart te brengen, witwas- of fraudeconstructies bloot te leggen, belastingontduiking tegen te gaan en verder de partners te helpen om overheidsvorderingen alsnog te innen.

40 Informatie uit de interviews met gesprekspartners van de onderzochte instanties.

41 Artikel 6, eerste lid, onder a van de Richtlijn bescherming persoonsgegevens en artikel 6 Wbp.

*In enkele (maar niet alle) gevallen is vooraf aan de invoering van een pilot of het werken met profielen een privacy impact assessment (PIA) uitgevoerd.*

BZ en de NP hebben een PIA uitgevoerd, onder andere voorafgaand aan de pilots behandelprofiel BZ-visum kort verblijf en NP-kort verblijf. De Inspectie SZW werkt met PIA's. Ook bij de profilering met *Advance Passenger Information* is een PIA uitgevoerd.<sup>42</sup> Dit zegt niet alles over de kwaliteit van de toetsing. De PIA van BZ vermeldt bijvoorbeeld een hele ruime doelbinding voor de uitwisseling van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen, terwijl de Wbp de eisen van een (vooraf) welbepaald doel en dataminimalisatie als uitgangspunt neemt.<sup>43</sup>

De rijksoverheid is verplicht om bij ontwikkeling van nieuwe wetgeving rekening te houden met de resultaten van een PIA.<sup>44</sup> In het regeerakkoord van het huidige kabinet is vastgelegd dat bij de bouw van ICT-systemen en het aanleggen van databestanden bescherming van persoonsgegevens uitgangspunt is en dat een PIA daar standaard bij hoort. Hiervoor is het Toetsmodel *Privacy Impact Assessment* (PIA) Rijksdienst ontwikkeld. In 2016 heeft een evaluatie plaatsgevonden van dit toetsmodel. Volgens de evaluatie werkt het toetsmodel slechts in beperkte mate richtinggevend en corrigerend en komt het ook voor dat een PIA vooral als een administratieve last wordt beschouwd.<sup>45</sup>

*Instanties hebben een scheiding aangebracht tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke gegevens.*

Waar zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke gegevens verwerkt worden, is in de analyse-omgeving een scheiding aangebracht tussen data over vreemdelingentoezicht en data over opsporing van strafbare feiten (NP; Inspectie SZW).

*Klachtrecht en extern toezicht bieden extra waarborgen.*

Bij de toepassing van een profiel op een individu kan het betrokken individu van mening zijn dat er sprake is van schending van de bescherming van zijn persoonsgegevens, van discriminatie of van stigmatisering. Zo kan het herhaaldelijk selecteren van een individu, (mede) op grond van een risicofactor, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een visum kort verblijf of bij het toezicht op kort verblijf met gebruik van het criterium risicowijk, stigmatisering tot gevolg hebben, en het selecteren van een individu enkel en alleen op een verboden grond, zoals ras, verboden discriminatie opleveren. Op grond van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht is het mogelijk een klacht in te dienen over iedere gedraging van een bestuursorgaan. Ook is een klacht bij de Nationale ombudsman mogelijk.<sup>46</sup> Op internationaal niveau bestaat er individueel klachtrecht in het kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie. In Nederland houdt de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht op de bescherming van persoonsgegevens op grond van de Wbp en Wpg.

42 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Programmadirectie IDMI, *Evaluatie inzake het gebruik van Advance Passenger Information (API) in Nederland, december 2009 - juni 2013*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014, [rapport](#).

43 'Het stroomlijnen van de in- en uitgaande buitenlandse burgers in Nederland'.

44 Zie: Regeerakkoord 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012, VIII Veiligheid en Justitie, p. 29.

45 *Kamerstukken II 2015/16*, 26 643, nr. 416, [brief](#), J.A.G. Versmissen e.a., *Evaluatie Toetsmodel PIA Rijksdienst. Onderzoeksrapport*, Privacy Management Partners, 2016, [rapport](#).

46 Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Nationale ombudsman over klachten over vermeende discriminatie bij het Mobiel Toezicht Veiligheid, nrs. [2010/156](#) en [2013/069](#).



*De datakwaliteit is een punt van zorg.*

Bij enkele onderzochte instanties is gebleken dat de kwaliteit van informatie niet goed was. Er was bijvoorbeeld sprake van niet bestaande adressen en postcodes, niet ingevulde velden, gebrek aan eenduidige invoering of te ruime indicatoren (profiel BZ-visum kort verblijf (in pilotfase), profiel KMar-Mobiel Toezicht Veiligheid) waardoor het profiel onjuiste of minder relevante resultaten opleverde. BZ heeft dit in een tussentijdse interne evaluatie ook onderkend voor de pilot visum kort verblijf.<sup>47</sup> Daarnaast zijn er vaak problemen met het terugkoppelen van resultaten. Bij enkele profielen is gebleken dat er niet genoeg geïnvesteerd wordt in de technische ondersteuning om de zorgvuldigheid en kwaliteit van het gebruik van profilering te vergroten. In hoofdstuk 3 is hier op ingegaan. Echter, gebrekkige datakwaliteit heeft niet alleen gevolgen voor de efficiency en effectiviteit, maar brengt eveneens met zich mee dat een organisatie ten aanzien van het zorgvuldigheidsvereiste en de vereisten op het gebied van de kwaliteit van gegevensverwerking tekort schiet.

### 4.3 Transparantie

Het waarborgen van transparantie is één van de beginselen van gegevensverwerking.<sup>48</sup> De Wbp waarborgt transparantie van gegevensverwerking door een informatieplicht op te leggen aan de verantwoordelijke instantie. Die informatieplicht houdt in dat betrokkene wordt geïnformeerd over het doel van de verwerking van persoonsgegevens en de organisatie die de gegevens verwerkt. Dit beginsel is in de Wpg niet nader uitgewerkt (bijvoorbeeld in een informatieplicht) hetgeen te maken heeft met de bijzondere aard van de uitvoering van de politietoek. In de Wbp en Wpg is geen informatieplicht over het gebruik van profielen opgenomen. De nieuwe AVG geeft wel specifieke voorschriften voor transparantie ten aanzien van profilering. Op de verantwoordelijke instantie ligt in beginsel een plicht om informatie te verschaffen over het bestaan van profilering.<sup>49</sup>

*Er is over het algemeen nog onvoldoende transparantie over het gebruik van profilering en de bronnen die daarbij gebruikt worden.*

Uit het onderzoek blijkt dat het (vermeende) gebruik van profilering meestal wel kort wordt vermeld in Kamerstukken of op de website van een betrokken instantie, maar zelden wordt toegelicht.<sup>50</sup> Dit heeft te maken met het vertrouwelijke karakter van profielen. Immers, wanneer (de indicatoren van) een profiel openbaar gemaakt word(t)en, kunnen personen die tot de doelgroep behoren hun gedrag er op aanpassen. Transparantie staat op gespannen voet met de effectiviteit van profilering. Convenanten met ketenpartners zijn vaak niet openbaar.<sup>51</sup> Ze zijn vooral bedoeld om transparantie te bieden aan de betrokken partijen over de gemaakte afspraken.

---

47 BZ benadrukt dat de pilot onder andere dient om onvolkomenheden boven tafel te krijgen zodat het profiel aangepast kan worden. Ook de relevantie en weging van bronnen wordt dan kritisch bekeken.

48 Zie artikel 8, tweede lid EVRM, het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (1981) en de Wbp.

49 Zie: preambule 60, artikel 5 eerste lid onder a (beginselen verwerking persoonsgegevens), artikel 12 (plicht verantwoordelijke instantie om transparantie te betrachten, verwijst ook naar profilering), de artikelen 13 tweede lid onder f en 14 tweede lid onder g (te verstrekken informatie over het bestaan van profilering en de gevolgen ervan), artikel 15 eerste lid onder h (inzagerecht) en artikel 26 AVG (gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken).

50 College voor de Rechten van de Mens (CRM) 30 september 2013, Oordeel 2013/119, El Al Israel Airlines Limited, [uitspraak](#).

51 Het convenant inzake de samenwerking tussen de Koninklijke Marechaussee en de Belastingdienst/Douane is wel openbaar. Zie: [convenant](#).

De KMar is met de publicatie van een factsheet over het gebruik van Amigo Boras wel transparant over het gebruik van profilering bij het Mobiel Toezicht Veiligheid.<sup>52</sup> Ook de nota van toelichting bij de regeling van het Mobiel Toezicht Veiligheid uit 2011 maakt melding van het feit dat de KMar informatiegestuurd werkt, en noemt de bronnen die de KMar daarbij gebruikt.<sup>53</sup> Volgens onderzoek van de Universiteit Leiden<sup>54</sup> is Nederland met de regeling van het Mobiel Toezicht Veiligheid zelf ook transparanter en beter controleerbaar dan de meeste andere EU-lidstaten omdat in nationale regelgeving is uitgewerkt hoe gebruik wordt gemaakt van het toezicht aan de binnengrens op basis van artikel 23a Schengengrenscode.<sup>55</sup>

De staatssecretaris van V&J heeft in 2014 aangegeven dat hij, met het oog op het vereiste van transparantie, in de Vc 2000 zal opnemen dat de KMar bij de selectie voor de verwerking en het bewaren van *Advance Passenger Information* gebruik maakt van risico-indicatoren.<sup>56</sup> De profielen zelf zijn vertrouwelijk, maar de *Advance Passenger Information*-velden waarmee de profielen samengesteld worden zijn openbaar en vastgelegd in artikel 2.2a Vb 2000 (zie ook bijlage 3: Juridisch kader). In 2014 is een evaluatie over het gebruik van *Advance Passenger Information* (voor o.a. profilering) gepubliceerd.<sup>57</sup>

Voor het behandelprofiel IND EU-internationaal-schijnrelaties worden deels indicatoren uit de Richtsnoeren van de Europese Commissie gebruikt, die openbaar zijn.<sup>58</sup>

BZ werkt momenteel aan een privacyverklaring waarin het gebruik van profilering expliciet genoemd wordt. Daarnaast zal een animatie over het gebruik van behandelprofielen op de website worden geplaatst.

De Inspectie SZW is het meest transparant over het feit dat de inspectie risicogericht werkt.<sup>59</sup> Om redenen van transparantie worden ook de inspectieresultaten in het kader van de Wav openbaar gemaakt.

Volgens sommige wetenschappers is het belang van transparantie (en andere waarborgen) bij het gebruik van profilering groter naarmate de doelbinding minder strikt is, ook in het geval van de verdere verwerking van de persoonsgegevens.<sup>60</sup> De ACVZ verwacht dat de verwerking van gegevens en het uitwisselen en koppelen van gegevensbestanden in de vreemdelingenketen in de nabije toekomst zal toenemen. Het gebruik van big data, gegevens van private partijen en social media kan een (grotere) rol gaan spelen bij profilering. Het belang van transparantie neemt hiermee toe.

---

52 Factsheet gebruik Amigo Boras, [factsheet](#).

53 Artikel 4.17a Vb 2000, Stb. 2011, 262, [besluit](#).

54 M.A.H. van der Woude, J. Brouwer & T.J.M. Dekkers, *Beslissen in grensgebieden. Een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: Boom criminologie, 2016, p. 228.

55 Volgens artikel 23 van de Schengengrenscode mag het toezicht uitgevoerd worden met het oog op de openbare veiligheid, en ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, [verordening](#); de Nederlandse wetgever heeft het Mobiel Toezicht Veiligheid in het vreemdelingenrecht geregeld.

56 Zie de brief van de SvVenJ d.d. 25 juli 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 32 317, nr. 247, p. 3; Zie de toelichting, Vc 2000, Par. A1/9. Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2016, nummer WBV 2016/5, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2016, nr. 16221, [besluit](#).

57 Ministerie van Justitie, Programmadirectie IDMI, *Evaluatie inzake het gebruik van Advance Passenger Information (API) in Nederland 2009-2013*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014, [rapport](#).

58 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (COM(2009) 313 final van 2 juli 2009), [richtsnoeren](#).

59 Zie bijvoorbeeld het *Meerjarenplan 2015-2018*, hoofdstuk 3 Risico's, p. 13-14, [rapport](#).

60 Zie het rapport en de aanbevelingen van de WRR, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016, [rapport](#), [aanbevelingen](#).

## 4.4 Doelbinding

Internationale verdragen, de Wbp en de Wpg vereisen dat persoonsgegevens worden verwerkt voor tevoren vastgestelde welbepaalde doeleinden.<sup>61</sup> Artikel 9 Wbp bepaalt dat persoonsgegevens alleen verder mogen worden verwerkt voor doeleinden die verenigbaar zijn met het oorspronkelijke doel. Ook de nieuwe AVG noemt het beginsel van doelbinding (artikel 5 AVG).

*Instanties houden zich over het algemeen aan het tevoren vastgelegde doel, maar neigen naar verruiming van het doel en/of uitbreiding van de gegevensset, onder verwijzing naar efficiency en effectiviteit.*

Instanties in de vreemdelingenketen zijn zich bewust van het beginsel van de doelbinding. Echter, op grond van de beoogde efficiency en effectiviteit kijken zij bewust naar een mogelijke verruiming van het doel ten behoeve van profilering en/of een uitbreiding van de gegevensset. De KMar heeft bij haar taken in het kader van het vreemdelingentoezicht en verbetering van de grensbewaking naast de vreemdelingenrechtelijke aspecten ook te maken met strafrechtelijke aspecten, en kijkt daardoor naar een mogelijke verruiming van de doelen van profilering.<sup>62</sup> De Inspectie SZW is geïnteresseerd in mogelijkheden om profilering op een overkoepelend doel toe te passen omdat bij inspectie van een onderneming vaak sprake is van overtreding van meerdere gerelateerde wetten tegelijk. Ook onderzoeken instanties welke gegevens nog toegevoegd kunnen worden aan het profiel. Zo heeft de KMar een pilot uitgevoerd waarbij de meerwaarde van de twee *Advance Passenger Information*-velden bagage en zitplaatsinformatie is onderzocht, en is BZ in het kader van de pilot behandelprofiel visum kort verblijf (groeimodel) op zoek naar extra bronnen van informatie. Uitbreiding van de gegevensset betekent niet per definitie een verruiming van het doel, maar het kán in specifieke gevallen wel problemen op het gebied van doelbinding met zich meebrengen. Bij een uitbreiding van de gegevensset zal de noodzaak van die uitbreiding aangetoond moeten worden. In de praktijk kan uitbreiding van gegevens leiden tot meer hits of tot een verfijning van het profiel. Een verfijning kan ook tot stand gebracht worden door een weging binnen een indicator.

*In een enkel geval is een nieuwe wettelijke grondslag voor gegevensverwerking gewenst.*

De KMar gebruikt *Advance Passenger Information* bij het verbeteren van de grenscontrole en het tegengaan van illegale migratie. Door het implementeren van de Richtlijn *Advance Passenger Information* in de Nederlandse vreemdelingenwetgeving wordt het gebruik van deze gegevens beperkt, hetgeen naar de mening van de KMar, ook gelet op de huidige tijdgeest, niet wenselijk is. De Richtlijn biedt namelijk ruimte om de *Advance Passenger Information* ook voor 'wetshandhavingsdoeleinden' te gebruiken. Nederland heeft echter gekozen voor implementatie in de vreemdelingenwetgeving,<sup>63</sup> terwijl een aantal andere EU-lidstaten heeft gekozen voor implementatie in het strafrecht of in specifieke wetgeving voor terrorismebestrijding.<sup>64</sup> Hierdoor kan de *Advance Passenger Information* in Nederland slechts beperkt bij profilering voor opsporingsdoeleinden worden gebruikt, bijvoorbeeld voor de opsporing van mensensmokkelaars. Wel worden de gegevens ook

61 Artikel 8, tweede lid EVRM, artikel 8 Handvest Grondrechten EU, artikel 7 Wbp en artikel 3 Wpg.

62 De KMar en de NP werken met behulp van Amigo Boras samen in het kader van grensoverschrijdende criminaliteit, op basis van een samenwerkingsovereenkomst van 28 januari 2016. De KMar voert hiertoe acties uit bij het Mobiel Toezicht Veiligheid dat oorspronkelijk vooral gericht was op het tegengaan van illegale immigratie. Het gaat om mensensmokkel, mensenhandel, georganiseerde wapensmokkel en illegale handel in verdovende middelen. De KMar wil bij de verbetering van de grensbewaking ook zaken als drugshandel, witwassen en jihadisme aanpakken.

63 Artikel 4 derde lid Vw 2000 en de artikelen 2.2a en 2.2b van het Vb 2000.

64 *Evaluation on the implementation and functioning of the obligation of carriers to communicate passenger data set up by Directive 2004/82*, 2012, p. 51, implementatie in wetgeving voor openbare orde en nationale veiligheid, terrorismebestrijding, mensenhandel, ernstige misdrijven zoals ontvoering, enz. [rapport](#).

gebruikt om personen aan te houden die op een *watchlist* staan.<sup>65</sup> Het controleren van deze *watchlists* volgt uit de grenspolitietaken van de KMar.<sup>66</sup> Uit de cijfers van het gebruik van *Advance Passenger Information* blijkt dat vooral Nederlanders met openstaande boetes die op een *watchlist* staan, aangehouden worden.<sup>67</sup> De KMar is daar ook toe bevoegd. Echter, omdat de verwerking van *Advance Passenger Information* in de vreemdelingenwet is geïmplementeerd, is het naar het oordeel van de ACVZ zeer twijfelachtig of deze gegevens voor het innen van boetes bij Nederlanders gebruikt mogen worden. De KMar heeft bij haar grenspolitietaken ook te maken met de handel in verdovende middelen, witwassen, jihadisme etc., en onderzoekt nu of het handhaven van de openbare orde en nationale veiligheid (volgens artikel 8 SGC een taak van de grenswachter) valt onder het doel van ‘verbetering van de grensbewaking’. Bij het oprekken van een bestuursrechtelijk doel voor andere (opsporings)doeleinden bestaat het gevaar van *function creep*, het verwerken van persoonsgegevens voor een geheel ander doel dan waarvoor deze oorspronkelijk zijn verzameld.<sup>68</sup> Mogelijk is het dan nodig om een nieuwe wettelijke grondslag te creëren.

In april 2016 is de Europese Richtlijn inzake *Passenger Name Records* (PNR) aangenomen.<sup>69</sup> Anders dan bij de Richtlijn *Advance Passenger Information* is het expliciete doel van deze Richtlijn de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit. Deze richtlijn, die in 2018 in nationale wetgeving moet zijn omgezet, verplicht luchtvaartmaatschappijen de reserveringsgegevens van hun passagiers aan de nationale autoriteiten te verstrekken. Uitdrukkelijk doel van de uitvoering van deze richtlijn is het gebruik van deze gegevens voor het opstellen van profielen op basis van de analyses van *Passenger Name Records*-data (artikel 6 tweede lid onder c).<sup>70</sup> Met deze richtlijn wordt het mogelijk om profilering toe te passen op de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit.

---

65 Uit de evaluatie van de Europese Commissie blijkt dat de meeste lidstaten de *Advance Passenger Information* ook gebruiken om *watchlists* te controleren.

66 Volgens artikel 8 tweede lid SGC kunnen Nederlanders en andere Unieburgers gecontroleerd worden aan de grens: ‘Bij de minimale controle van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, kunnen de grenswachters evenwel, op niet-systematische basis, nationale en Europese databanken raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt’; Volgens artikel 8 derde lid onder a, VI SGC kunnen derdelanders gecontroleerd worden: ‘a: de grondige controles bij binnenkomst behelzen de verificatie van de in artikel 6, lid 1, vermelde voorwaarden voor toegang, alsmede, eventueel, van de verblijfs- en werkvergunningen. In dat verband wordt nauwgezet onderzocht: ... vi) of de betrokken onderdaan van een derde land, diens vervoermiddel en de meegevoerde voorwerpen geen gevaar opleveren voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten. Bij die verificatie worden met name gegevens en signaleringen betreffende de betrokken personen en, zo nodig, voorwerpen rechtstreeks bij het SIS en de nationale opsporingsregisters opgevraagd en worden, in voorkomend geval, de bij die signalering passende maatregelen genomen.’

67 Resultaten van profilering met *Advance Passenger Information*, verkregen van de KMar d.d. 27 juni 2016.

68 Op Europees niveau is soms ook sprake van een ander gebruik van persoonsgegevens dan waarvoor deze oorspronkelijk verzameld zijn. Het VIS was oorspronkelijk alleen bedoeld voor migratiedoelstellingen. Echter, in juni 2008 nam de Europese Raad een besluit aan waarin het politie en justitie toestemming gaf VIS-bestanden te gebruiken bij het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere zware misdaden.

69 Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit *PBEU* 4 mei 2016, L 119, [richtlijn](#).

70 De tekst hiervan luidt: ‘het analyseren van PNR-gegevens voor het bijstellen van bestaande of het formuleren van nieuwe criteria die moeten worden gebruikt bij de beoordelingen die worden verricht op grond van lid 3, onder b), om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit.’

## 4.5 Noodzaak

Bestuursorganen mogen persoonsgegevens verwerken als dat noodzakelijk is voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak, gekoppeld aan een tevoren uitdrukkelijk omschreven doel.<sup>71</sup> De gronden voor verwerking van de persoonsgegevens moeten relevant en toereikend zijn (subsidiariteit) en de verwerking moet in verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteit).

*De noodzaak om bepaalde gegevens te verwerken wordt niet altijd goed onderbouwd.*

De respondenten geven aan dat er wordt gestreefd naar dataminimalisatie. In een enkele PIA die de ACVZ heeft ingezien wordt nogal makkelijk en op summiere gronden geconcludeerd dat het verzamelen van een bepaald gegeven noodzakelijk is. Op basis van het beginsel van dataminimalisatie moet bij de toepassing van profilering en uitbreiding van de gegevensset steeds gemotiveerd worden waarom de extra gegevens nodig zijn. Als een indicator uit het profiel niet bijdraagt aan het doel van profilering, bijvoorbeeld omdat de indicator te ruim omschreven is waardoor het aantal niet relevante hits te hoog wordt, kan de noodzaak van het verwerken van die gegevens niet onderbouwd worden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de indicator risicowijk (postcodegebied) van het BZ behandelprofiel visum kort verblijf<sup>72</sup> en het NP risicoprofiel kort verblijf en bij het Mobiel Toezicht Veiligheid het onderscheid tussen grote en kleine voertuigen en het onderscheid naar herkomst van het voertuig. Het criterium 'noodzakelijkheid' is dus ook gekoppeld aan de effectiviteit van het profiel in het bereiken van het vooraf gestelde doel. Als adequate monitoring en evaluatie ontbreekt, kan de noodzakelijkheid van het gebruik van het gegeven niet worden onderbouwd. Bij een evaluatie zou de noodzakelijkheid van de verwerking van (persoons)gegevens steeds meegenomen moeten worden.

*Een tekort aan analysecapaciteit doet afbreuk aan de noodzaak van gegevensverzameling bij profilering.*

In paragraaf 3.2 is besproken dat er bij enkele organisaties sprake was van een tekort aan analisten en goede analysemogelijkheden. Het gevaar bestaat dat er data worden verzameld zonder dat de daarbij behorende analysecapaciteit beschikbaar is. Hierdoor kan de noodzaak van gegevensverzameling bij profilering op losse schroeven komen te staan.<sup>73</sup>

*Profilering door middel van Amigo Boras bij het Mobiel Toezicht Veiligheid levert in de huidige opzet weinig meerwaarde op.*

Uit opeenvolgende Rapportages Vreemdelingenketen blijkt dat het percentage aangetroffen personen zonder rechtmatig verblijf bij het Mobiel Toezicht Veiligheid in de loop der jaren is afgenomen en dat deze daling zich na de inzet van Amigo Boras heeft voortgezet (van 0,8% in 2012 naar 0,4% in 2015).<sup>74</sup> De manier waarop Amigo Boras momenteel wordt ingezet ten behoeve van profilering voegt volgens de medewerkers van het Mobiel

71 Zie ook artikel 8, tweede lid EVRM, artikel 8 Handvest Grondrechten EU, artikel 6 Richtlijn bescherming persoonsgegevens, artikel 8 Wbp en artikel 3 Wpg.

72 BZ wil de bron risicowijk in het kader van de evaluatie schrappen omdat de hits niet relevant genoeg zijn, en daarmee niet noodzakelijk.

73 De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) oordeelde in haar toezichtsrapport nr. 35 dat het ontbreken van audiocapaciteit om gesprekken te vertalen tot gevolg had dat niet bepaald kon worden of de verzamelde gegevens relevant waren, en niet gesproken kon worden van een substantiële opbrengst. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft zich aangesloten bij dit oordeel. In casu deed dit afbreuk aan de motivering van de noodzaak van de verlenging van een tap, Toezichtsrapport CTIVD nr. 35 inzake de inzet van de af luisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot selectie van Sigint, 2013, paragraaf 8, rapport, Brief minister BZK, 17 september 2013, brief.

74 *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1645, brief van 11 april 2013; *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1800, brief van 8 april 2014; *Kamerstukken II* 2014/15, 19 637 nr. 1987, brief van 14 april 2015; *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637 nr. 2171, brief van 22 maart 2016.

Toezicht Veiligheid weinig toe.<sup>75</sup> Het aantal indicatoren van een profiel is klein, indicatoren zijn ruim, de discretionaire ruimte van de motorrijder die beslist het voertuig wel of niet aan de kant te zetten is groot, en de terugkoppeling laat nog te wensen over. De medewerkers zijn positiever over de *watchlist*-functie van Amigo Boras, maar dat valt buiten de reikwijdte van dit advies.<sup>76</sup> Volgens de ACVZ laat de meerwaarde van de huidige opzet van profilering met Amigo Boras te wensen over. Dit roept vragen op over de noodzaak van het gebruik van profilering. Verfijning van de profielen en een verbetering in de terugkoppeling kunnen de meerwaarde ophogen.

## 4.6 Verbod van discriminatie en stigmatisering

Het *non-discriminatiebeginsel* is neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVURD), artikel 2 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR), artikel 14 EVRM, artikel 1 Protocol 12 EVRM en artikel 21 van het Handvest.<sup>77</sup> Het IVURD is niet van toepassing op wetgeving inzake nationaliteit, staatsburgerschap en naturalisatie, mits deze geen discriminatie inhoudt ten aanzien van een bepaalde nationaliteit (artikel 1 lid 3). In het nationale recht is het verbod van discriminatie vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet.

Artikel 8 tweede lid EVRM bepaalt dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk (subsidiar en proportioneel) dient te zijn. Volgens jurisprudentie van het EHRM kan het langdurig en herhaaldelijk selecteren van bepaalde personen disproportioneel zijn en een stigmatiserend effect hebben.<sup>78</sup>

*Door het ontbreken van aselechte steekproeven kunnen profielen niet goed bijgesteld worden en treedt een zelfversterkend effect op van het beeld.*

De meeste instanties voeren geen aselechte steekproeven ter controle op de profielen uit. Dit is besproken in hoofdstuk 3. BZ en de NP gebruiken het criterium risicowijk in hun profielen. Die wijken zijn op grond van een aantal sociaal-economische indicatoren geselecteerd, met een kleine correctie om ook een landelijke spreiding van wijken te genereren. Door het ontbreken van een aselechte steekproef treedt een zelfversterkend effect op van het beeld van risicowijken ten opzichte van wijken die niet als risicowijk bestempeld zijn. In het kader van profilering met *Advance Passenger Information* en Mobiel Toezicht Veiligheid worden ook geen aselechte controles uitgevoerd. Bij de Inspectie SZW krijgen inspecteurs op basis van een profiel een aantal adressen aangeleverd waaruit zij weer een keuze maken op grond van hetgeen zij ter plekke waarnemen en op grond van kennis en ervaring. Ook bij Inspectie SZW worden geen aselechte controles gehouden. Wel heeft de inspectie een *intelligence* traject dat als doel heeft zicht te krijgen op blinde vlekken. De Belastingdienst voert wel ieder jaar standaard een aselechte controle uit om zo haar profielen te kunnen bijstellen. Zij ervaart dit als nuttig en noodzakelijk.

75 Zie: M. van der Woude, J. Brouwer en T.J.M. Dekkers, *Beslissen in Grensgebieden, een onderzoek naar het mobiel toezicht veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag, Boom criminologie, 2016.

76 *Watchlists* zijn lijsten met personen of kentekens die signaleerd staan (voor bijvoorbeeld een opgelegd inreisverbod, een openstaande boete of eerdere betrokkenheid bij mensensmokkel). Als een dergelijke persoon of auto aan de grens wordt signaleerd, geeft het systeem een signaal af.

77 Op grond van deze verdragen is discriminatie op grond van geslacht, ras, kleur, genetische kenmerken, taal, religie of overtuigingen, politieke of andere meningen, etnische, nationale of sociale afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, eigendom, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid verboden.

78 EHRM 4 december 2008, S. en Marper t. VK, nrs. 30562/04 en 30566/04, uitspraak, zie ook het juridisch kader in bijlage 3.

*Het meenemen van het criterium risicowijk in de pilots profiel kort verblijf en het behandelprofiel visum kort verblijf kan stigmatiserend werken en indirecte discriminatie opleveren.* Referenten en aanvragers van een visum kort verblijf die in een risicowijk verblijven worden op basis van hun profiel vaker geprofileerd en gecontroleerd dan degenen die buiten deze risicowijken verblijven. De indicator risicowijk heeft betrekking op postcodegebieden waar veel sociaal-economische problemen spelen. Volgens wetenschappelijk onderzoek is in deze wijken vaker sprake van illegaliteit.<sup>79</sup> Het herhaaldelijk selecteren en controleren van referenten en vreemdelingen uit deze risicowijken kan een stigmatiserend en zelfversterkend effect opleveren. Hierbij komt dat de indicator risicowijk ook in profielen van andere instanties en bedrijven terugkomt, hetgeen het stigmatiserend effect voor bewoners van deze wijken verder versterkt.<sup>80</sup> Uit een tussenevaluatie van de pilots blijkt reeds dat de indicator risicowijk te ruim genomen is, waardoor het gebruik ervan moeilijker te rechtvaardigen valt.

*Bijna alle onderzochte instanties verwerken het bijzondere persoonsgegeven nationaliteit.* Artikel 107a Vw 2000 staat toe dat bijzondere persoonsgegevens, zoals nationaliteit,<sup>81</sup> mogen worden verwerkt voor zover deze noodzakelijk zijn voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de overheidstaken die beschreven zijn in dat artikel. De meeste, maar niet alle instanties gebruiken de indicator nationaliteit in hun profielen, maar altijd in combinatie met andere indicatoren. Voor een onderscheid naar nationaliteit is een objectieve rechtvaardiging vereist. Volgens jurisprudentie van het EHRM moet een onderscheid enkel en alleen naar nationaliteit in beginsel voldoen aan de *very weighty reasons*-toets, maar het EHRM kijkt ook naar de aard van het onderscheid en het rechtsgebied waar het speelt. Het lijkt er op dat het EHRM op terreinen waar de staat meer soevereiniteit heeft, zoals het asiel- en immigratiebeleid, minder strenge eisen stelt ter rechtvaardiging van het onderscheid.<sup>82</sup> Het EHRM heeft wel geaccepteerd dat een onderscheid wordt gemaakt tussen EU-onderdanen en niet-EU onderdanen bij de mogelijkheid van uitzetting. Dat laat onverlet dat het herhaaldelijk selecteren van personen met een bepaalde nationaliteit, bijvoorbeeld in het kader van de profilering met *Advance Passenger Information*, ondanks het gebruik van meerdere indicatoren, een stigmatiserend effect kan hebben.<sup>83</sup>

*In de onderzochte profielen zijn raskenmerken, etnische achtergrond en huidskleur niet als indicator opgenomen. De genoemde kenmerken kunnen echter een rol spelen in het gebruik van de discretionaire ruimte tijdens de uitvoering.*

Naarmate de discretionaire ruimte groter is, is het risico op schending van het non-discriminatieverbod eerder aan de orde. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij het toezicht door de inspecteurs van de Inspectie SZW in het land, en bij de beslissing om personen te stoppen aan de kant van de weg in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid. Uit het

79 A.S. Leerkes e.a., *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag: SDU, 2004, [samenvatting](#).

80 De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) oordeelde in 2006 over het hanteren van verzwarende voorwaarden voor de verstrekking van een hypotheek door vier hypothecair financiers voor bepaalde 'risico'-postcodegebieden in Arnhem, Den Haag en Rotterdam waar relatief veel alloctonen wonen, en oordeelde dat er sprake was van een ongerechtvaardigd indirect onderscheid op grond van ras. Het uitvoeren van fraudeonderzoeken enkel en alleen op grond van postcodegebied werd stigmatiserend genoemd voor de bewoners van deze gebieden, *Risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus. Een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid door hypothecair financiers*, Utrecht: CGB, 2006, [uitspraak](#).

81 In artikel 16 Wbp en artikel 5 Wpg wordt nationaliteit niet genoemd in de opsomming van bijzondere persoonsgegevens. De Hoge Raad echter heeft het bijzondere persoonsgegeven ras in de Nederlandse wetgeving heel ruim uitgelegd. Het bevat ook huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. Zie ook: ABRvS 13 augustus 2014, overweging 4.1, [uitspraak](#).

82 J.H. Gerards e.a., *Sdu Commentaar EVRM. Deel 1, materiële bepalingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013, artikel 14 EVRM, C.3.2.1 (Ras, etniciteit, huidskleur), C.3.2.2 (nationaliteit).

83 EHRM 4 december 2008, S. en Marper t. VK, nrs. 30562/04 en 30566/04.

onderzoek van de Universiteit Leiden<sup>84</sup> blijkt dat de motorrijders van de KMar geneigd waren om personen met een donkere huidskleur, in combinatie met andere factoren zoals het kenteken en andere uiterlijke kenmerken, vaker te laten stoppen. Het selecteren op basis van stereotypering binnen Mobiel Toezicht Veiligheid is mogelijk te verklaren door de beperkte informatie die voorhanden is en het feit dat de motorrijder in één of twee seconde(n) moet beslissen.

Volgens het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties mogen identiteitscontroles niet uitsluitend worden gericht op personen met bepaalde fysieke of etnische kenmerken.<sup>85</sup> Volgens het EHRM moet selectie op huidskleur en etnische achtergrond voldoen aan de *very weighty reasons*-voorwaarden.<sup>86</sup> Dat betekent dat de rechtvaardiging van het onderscheid aan hoge eisen moet voldoen en dat de selectie van personen niet in belangrijke mate op deze gegevens uitgevoerd mag worden. Het is van belang dat er meerdere objectieve criteria betrokken worden bij de selectie en dat men zich bewust is van het risico op discriminatie.<sup>87</sup>

*Het toepassen van het vier ogen-principe bij de analyse van de resultaten van profilering beperkt het risico van willekeur.*

Sommige instanties passen het vier ogen-principe toe bij het vaststellen van profielen (KMar-*Advance Passenger Information*) en bij de analyse van de resultaten van profilering (KMar-*Advance Passenger Information*, BZ-visum kort verblijf en RVO). Dit beperkt het risico van willekeur en bevoordeling.

---

84 M.A.H. van der Woude, J. Brouwer & T.J.M. Dekkers, *Beslissen in grensgebieden. Een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: Boom criminologie, 2016, hoofdstuk 9.

85 Open Society Foundations, UN Human Rights Committee Finds Discrimination in Racial Profiling, September 10, 2009, persbericht.

86 EHRM 13 december 2005, Timishev t. Rusland, nrs. 55762/00 en 55974/00, EHRC 2006, 19.

87 Zie voor het Mobiel Toezicht Veiligheid: P. Rodrigues & M. van der Woude, 'Proactieve politiecontrole en het onderscheid naar etniciteit of nationaliteit', *NJB* 2016, p. 2294-2302.





## Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2014), Advies toezicht bestrijding illegaal verblijf na grensoverschrijding (Mobiel toezicht veiligheid), Den Haag: ACVZ, [advies](#).

Algemene Rekenkamer (2005), *Immigratie- en Naturalisatiedienst*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, [rapport](#).

Amnesty International (2013), Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken, rapport en bijlage, Amsterdam: Amnesty International, [rapport](#).

Brouwer, E. (2011), 'Legality and data protection law: the forgotten purpose of purpose limitation', In: L. Besselink, F. Pennings & S. Prechal (eds.), *The eclipse of the legality principle in the European Union purpose limitation*, Kluwer Law International, p. 273-294.

Brouwer, E. (2009), 'Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie', In: H. Dijkstra & A. Meijer, *De migratiemachine. De rol van technologie in het migratiebeleid*, Uitgeverij Van Gennip, p. 191-227.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2015), *Concluding observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands*, 28 August 2015, [rapport](#).

Dekkers, T. & M. van der Woude (2014), "Staring at the felony forest": de complexiteit van risicoprofilering nader in kaart gebracht', *Proces*, p. 52-70, [artikel](#).

Dijk, P. van & G.J.H. van Hoof (1990), *De Europese conventie in theorie en praktijk*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1990.

'Dubbelinterview met Ruth Clabbers en Willem van Ee' (2014), *Nieuwsbrief Versterking Vreemdelingentoezicht en Handhaving*, afl.3, [artikel](#).

European Commission Against Racism and Intolerance (2013), *ECRI-rapport over Nederland*, CRI(2013)39, 15 oktober 2013, ECRI, [rapport](#).

Europese Commissie, DG Migratie en Internationale Zaken (2012), *Evaluation on the implementation and functioning of the obligation of carriers to communicate passenger data set up by Directive 2004/82*, Brussel: Europese Commissie, [rapport](#).

Gerards, J.H. e.a. (2013), *Sdu Commentaar EVRM. Deel 1, materiële bepalingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013, artikel 14 EVRM, C.2. Vaststelling van ongelijke behandeling en rechtvaardiging, C.3.2.1 (Ras, etniciteit, huidskleur), C.3.2.2 (nationaliteit), Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hert, P. de, & H. Lammerant (2016), 'Predictive profiling and its legal limits: effectiveness gone forever?', in: WRR, *Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 145-174, [rapport](#).

ICTU (2015), *Businesscase keteninformatieknooppunt vreemdelingen. Een knooppunt voor uitwisseling en analyse van informatie t.b.v. een informatiegestuurde aanpak van toelating, handhaving en toezicht in de vreemdelingenketen* (intern), Den Haag: ICTU.

ICTRecht (2015), *PIA: Behandelprofielen kort verblijf visum* (intern), Amsterdam: ICTRecht.

Immigratie- en Naturalisatiedienst, Klantdirectie Economisch, *Project EU-3e land. Huwelijken/partnerschap derdelanders met Burgers van de Unie. Terugdringen misbruik EU-recht (aanpak schijnhuwelijken/schijnrelaties) Evaluatie 2012-2015* (intern), Rijswijk: IND.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015), *Meerjarenplan 2015-2018*, Den Haag: Inspectie SZW, rapport.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015), *Jaarplan 2016*, Den Haag: Inspectie SZW, rapport.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015), *Eindrapportage Profiel WML overtredingen* (intern), Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015), *Evaluatie subjectselecties 2015* (intern), Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016), *De identificatie van asielzoekers in Nederland*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie, rapport.

Kennis en Expertise Centrum voor intelligente Data-Analyse (Kecida), Nederlands Forensisch Instituut (2015), *Innovatieve aanpak datagestuurde modellen*, *Eindrapport. In opdracht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (intern), Den Haag: NFI.

Leerkes, A.S. e.a. (2004), *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag: SDU, samenvatting.

McDowell, D. (2009), *Strategic Intelligence, a handbook for Practitioners, Managers and Users, Revised Edition*, The Scarecrow press, Inc. Plymouth, handboek.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), *Plan van aanpak behandelprofielen* (intern), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), *Pilotplan fase 2 behandelprofielen* (intern), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), *Codeboek project behandelprofielen* (intern), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), *Tussentijdse evaluatie behandelprofielen* (intern), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (november 2015), *Privacybeleidskader V&J. Kader voor beleidstrajecten binnen V&J die gericht zijn op verwerking van persoonsgegevens*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Justitie, Programmadirectie IDMI (2014), *Evaluatie inzake het gebruik van Advance Passenger Information (API) in Nederland, december 2009 - juni 2013*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, rapport.

Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt, *Buiten het toezicht: Risicoprofiel Kort verblijf* (intern), Zwolle: NVIK.

Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt (2015), *Evaluatierapport pilot kort verblijf* (intern), Zwolle: NVIK.

Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt (2015), *Risicoprofiel Au-pairs in Nederland. Risicoprofiel ten behoeve van bestrijding van uitbuiting/slachtofferschap mensenhandel en onrechtmatig verblijf van au pairs in Nederland* (intern), Zwolle: NVIK.

Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt, *PIA gegevensverwerking NVIK* (intern), Zwolle: NVIK.

Olsthoorn P. (2016), Big data voor fraudebestrijding. *WRR working paper 21*. Den Haag, WRR, [rapport](#).

Olsthoorn P. (5 november 2014), 'Verrassing van de Belastingdienst, verslag van de tweede bijeenkomst: Kosten besparen, kwaliteit winnen', *I-Bestuur online artikel*.

Open Society Foundations (10 september 2009), *UN Human Rights Committee Finds Discrimination in Racial Profiling*, [persbericht](#).

Rodrigues, P. & M. van der Woude (2016), 'Proactieve politiecontrole en het onderscheid naar etniciteit of nationaliteit', *NJB*, p. 2294-2302.

Smits, J. e.a. (2013), *Glazen privacy. Knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (Wpg)*, Deventer: Arena Consulting in opdracht van het WODC, 2013, [rapport](#).

UNICRI (2014), *Profiling. A comparative report on automated profiling in the 28 EU Member States and Switzerland*, UNICRI, [rapport](#).

Versmissen, J.A.G. e.a. (2016), *Evaluatie Toetsmodel PIA Rijksdienst. Onderzoeksrapport*, Utrecht: Privacy Management Partners, [rapport](#).

Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling (2014), *Kennis delen geeft kracht. Naar een betere en zorgvuldige gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, [rapport](#).

Woude M. van der, J. Brouwer & T.J.M Dekkers (2016), *Beslissen in Grensgebieden, een onderzoek naar het mobiel toezicht veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag, Boom criminologie.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016), *Big data in een vrije en veilige samenleving*. Amsterdam, Amsterdam University Press, [rapport](#).



## Adviesaanvraag



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Aan de wnd Voorzitter van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken,  
de heer mr.dr. H. Sondaal  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

Con  
J.M.

T 0

Datum 9 december 2015  
Onderwerp Advies 'Handhaving en het gebruik van risicoprofielen in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid'

**Ons kenmerk**  
708090

*Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.*

Geachte heer Sondaal,

Bij brief van 19 januari 2015 heb ik uw commissie gevraagd om advies over het onderwerp 'Handhaving en het gebruik van risicoprofielen in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid'

In afstemming met u zijn de onderzoeksvragen nader gepreciseerd. De hoofdvraag luidt:

- Hoe kan het gebruik van profielen bijdragen aan een efficiënte, effectieve en verantwoorde uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Kunt u bij de beantwoording van deze vraag aandacht schenken aan het volgende:

- hoe wordt profilering momenteel ingezet bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid;
- wat zijn de ervaringen en behaalde resultaten;
- in hoeverre voldoet de wijze van profilering aan waarborgen op het gebied van privacy, databescherming en non-discriminatie;
- welke lessen zijn te trekken uit de ervaringen op andere beleidsterreinen;

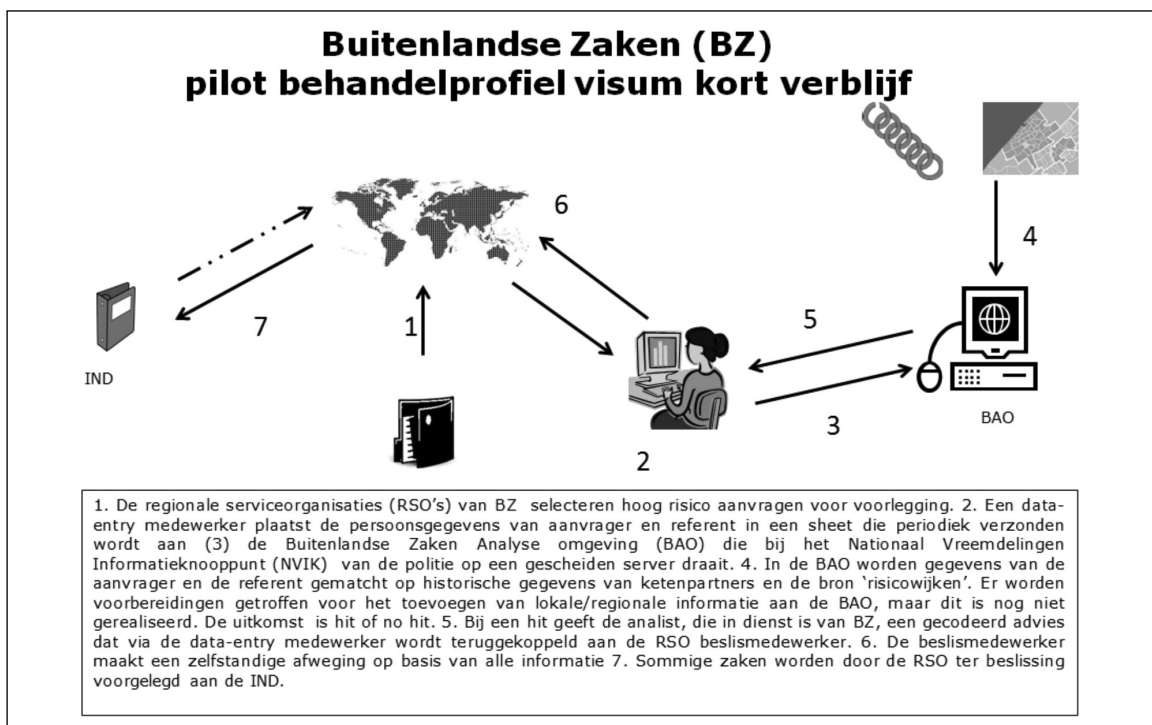
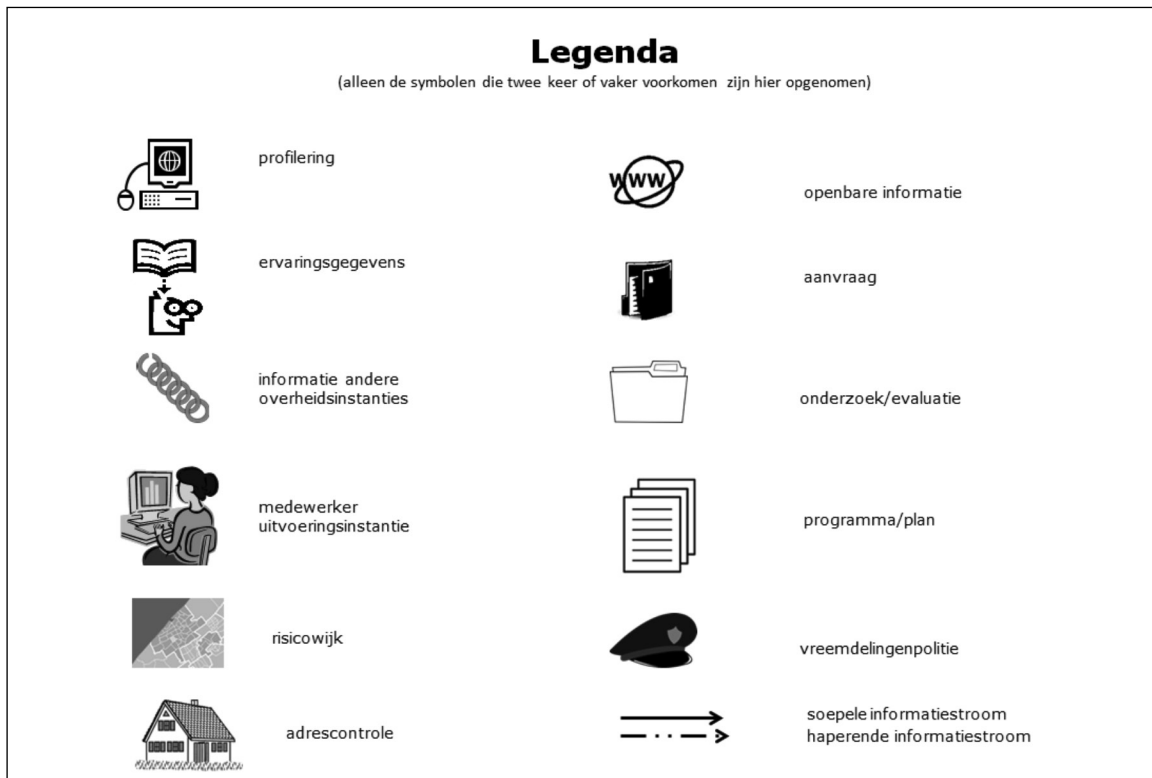
Uw advies zie ik graag uiterlijk oktober 2016 tegemoet.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

K.H.D.M. Dijkhoff

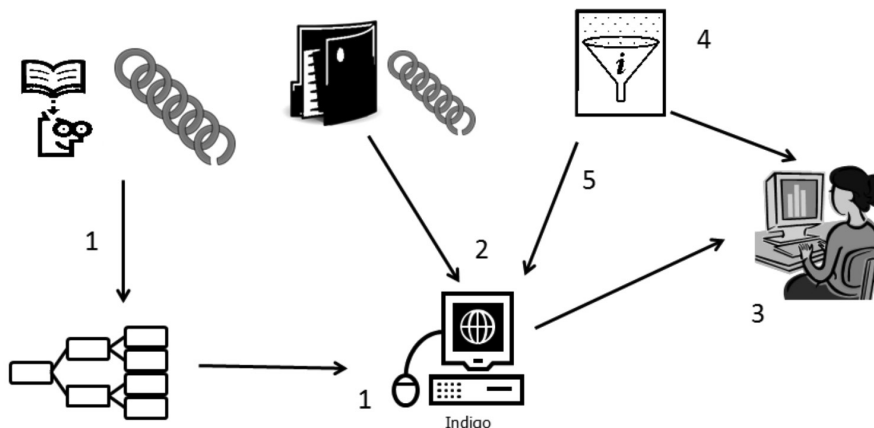


## Profielen en processen van profilering



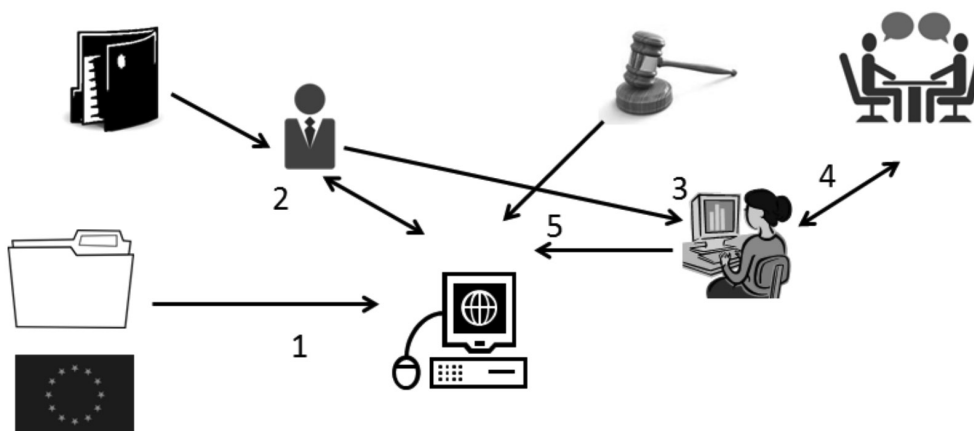


## Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) behandelprofiel familie en gezin nog in ontwikkeling



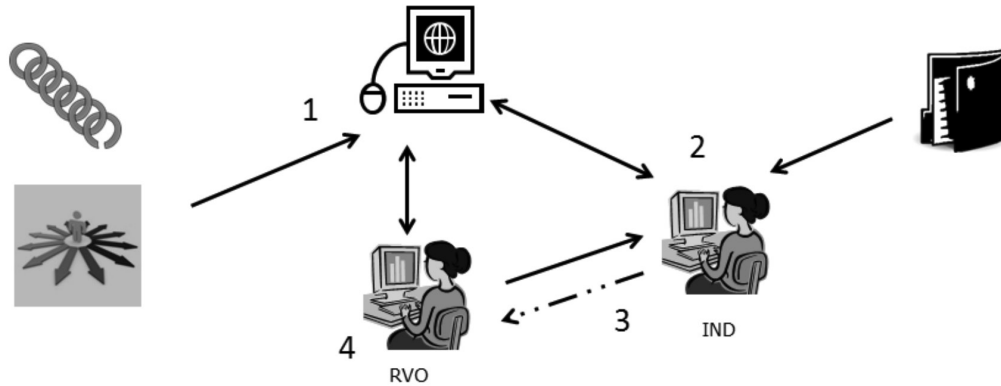
1. Er wordt een groepsprofiel ontwikkeld op basis van ervaringsgegevens van medewerkers. Het concept wordt getoetst op politieke haalbaarheid en juridische onderbouwing. Vervolgens wordt het groepsprofiel gevalideerd door een toets op historische data. Het groepsprofiel wordt omgezet in meerdere beslisbomen die als uitkomst steeds een 'vertrouwensindicator' of een 'onderzoeksindicator' kunnen opleveren. De beslisbomen worden in het computersysteem van de IND ingevoerd. 2. De aanvraag van de vreemdeling wordt eerst verrijkt met informatie die al aanwezig is bij de IND of bij ketenpartners en dan handmatig beoordeeld via de beslisbomen, met als uitkomst 'vertrouwen' of 'onderzoek'. Dit wordt in de toekomst geautomatiseerd. 3. Een beslismedewerker beoordeelt de uitkomst van het profiel en handelt de aanvraag verder af. 4. Er wordt regelmatig een steekproef getrokken om het groepsprofiel te toetsen. 5. Het groepsprofiel wordt aangepast aan de hand van de resultaten van de steekproef.

## Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) profiel EU-internationaal-schijnrelaties



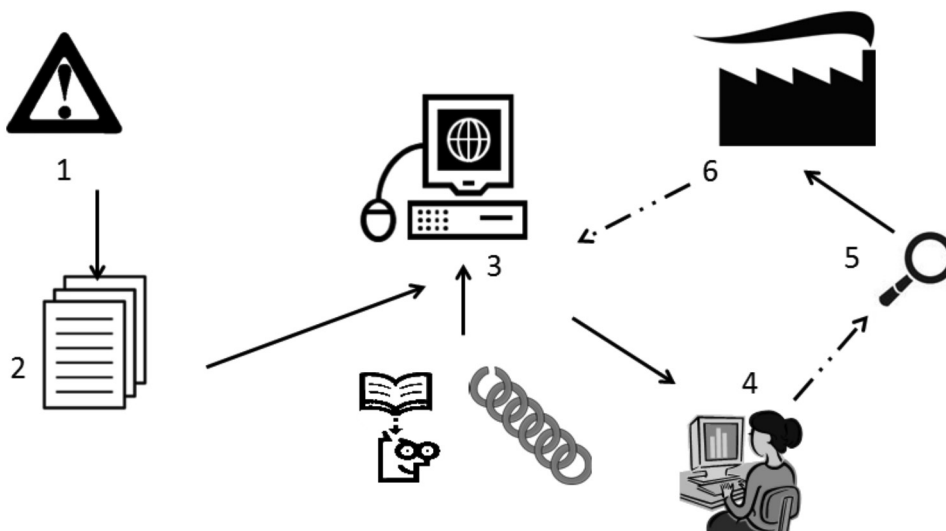
1. De IND heeft op basis van resultaten uit evaluaties van eerdere projecten en een EU-richtsnoer een groepsprofiel ontwikkeld. 2. Als de vreemdeling een aanvraag indient voor verblijf bij EU-partner, checkt de (loket-)medewerker op basis van een checklist of er sprake is van twee of meer risico-indicatoren. 3. Indien dit het geval is, geeft de (loket-)medewerker dit door aan de beslismedewerker. 4. De beslismedewerker beoordeelt het dossier en kan besluiten om een hoorzitting in de plannen, of om de aanvraag zonder zitting in te willigen. Na de hoorzitting handelt de beslismedewerker de zaak verder af. 5. De uitkomst van de beslissing en de eventuele uitspraak in beroep worden gebruikt om het groepsprofiel zowel inhoudelijk als juridisch te valideren.

## Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) puntenstelsel zelfstandigenregeling



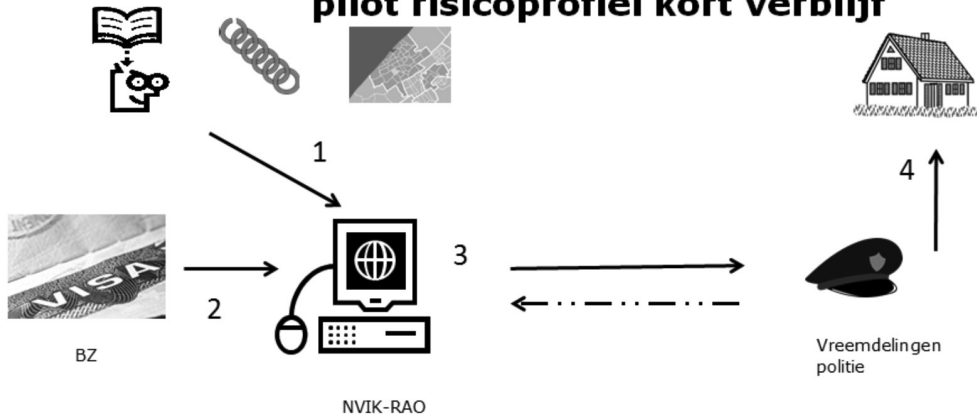
1. Het groepsprofiel bestaat uit een puntenstelsel dat is gebaseerd op: opleidingscategorieën die zijn gedefinieerd door OCW en gewaardeerd door Nuffic; een inkomenstoets op kennismigratenniveau; een toets op ondernemerssolvabiliteit; het businessplan van de onderneming; innovatie volgens de definitie voor subsidieregelingen en arbeidscreatie in fte. 2. Als er een aanvraag voor verblijf als zelfstandige wordt ingediend, toetst de IND openbare orde aspecten en handelt evidente zaken zelf af. 3. De overige zaken worden voor een advies doorgestuurd naar de RVO. 4. De RVO toetst de aanvraag op basis van het puntenstelsel en adviseert de IND over verdere afhandeling.

## Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) risicoprofielen



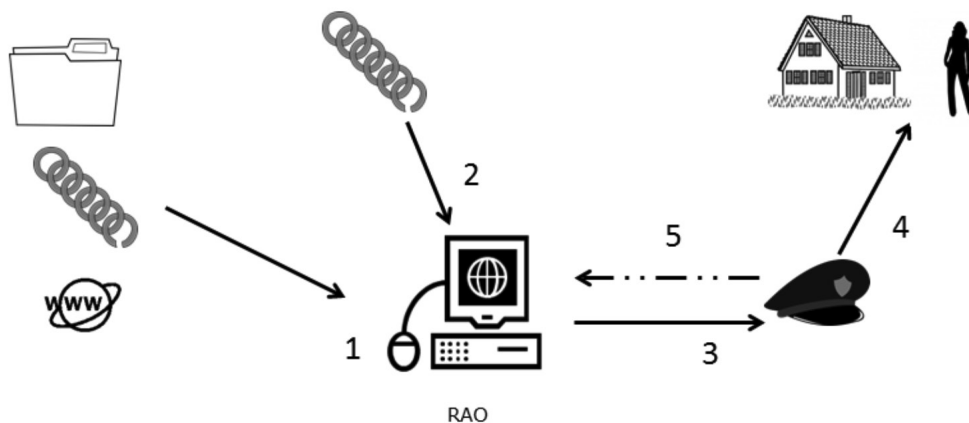
1. Er worden inspectiebrede omgevings- en risicoanalyses opgesteld. 2. Op basis hiervan worden themagerichte en sectorgerichte programma's opgesteld. 3. Vervolgens worden er op basis van de programma's en op basis van historische gegevens van de Inspectie SZW en ketenpartners groepsprofielen opgesteld. De groepsprofielen worden gevalideerd door ze te toetsen op historische gegevens en zo nodig aangepast. 4. De analisten van de Inspectie SZW stellen een lijst met individuele bedrijven op die het hoogste scoren op het profiel en geven deze lijst aan de inspecteur. 5. De inspecteur bepaalt op basis van de lijst welke bedrijven hij gaat controleren. 6. De resultaten van de controle worden teruggevoerd in het groepsprofiel.

## Nationale Politie (NP) pilot risicoprofiel kort verblijf



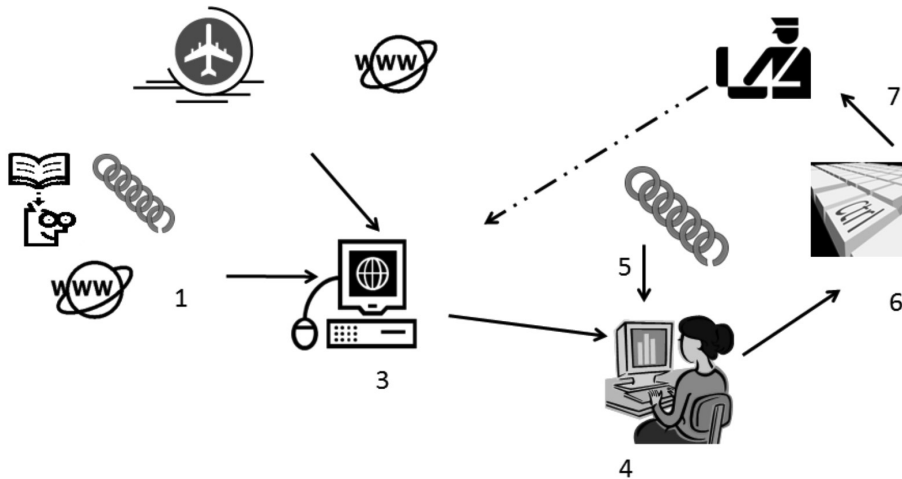
1. De NP heeft een profiel ontwikkeld dat is gebaseerd op een onderzoek naar risicowijken, ervaringsgegevens uit de vreemdelingenketen en een analyse van cijfers van ketenpartners. 2. BZ levert gegevens aan de NP van vreemdelingen met een kort verblijf visum die aan de persoonlijke kenmerken van het profiel voldoen. De NP voert de gegevens in in de RAO. Als er een match is met het profiel vraagt de afdeling NVIK van de NP bij BZ nadere gegevens op. 3. Vervolgens geeft het NVIK deze informatie door aan de vreemdelingenpolitie. 4. De politie kan steekproefsgewijs een adrescontrole uitvoeren. 5. De politie koppelt het resultaat terug.

## Nationale Politie (NP) risicoprofiel au-pair



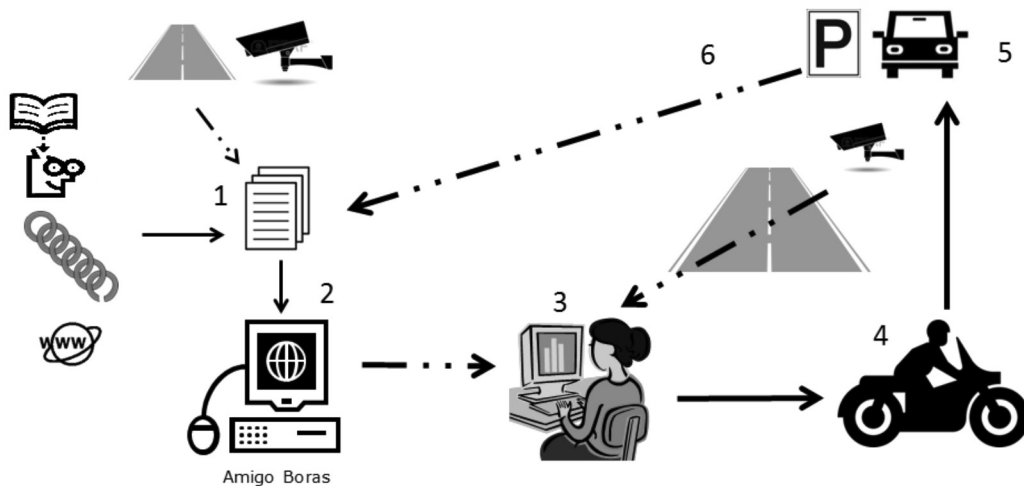
1. De afdeling NVIK van de NP heeft twee groepsprofielen (onrechtmatig verblijf en mensenhandel) ontwikkeld op basis van dossieronderzoek, data van de IND en bestaande bronnen. 2. De IND levert maandelijks de actuele inschrijvingen van au-pairs in Nederland. De lijsten worden via de Recherche Analyse Omgeving (RAO) gematcht op criminaliteit en overlast. Vervolgens maakt het NVIK wekelijks rapporten aan voor adrescontroles. Hierbij wordt tevens vermeld of de betreffende au pair die op deze gastouder adressen bekend is voldoet aan het risicoprofiel. 3. Het NVIK stuurt de lijsten door aan de vreemdelingenpolitie. 4. De politie voert een object- of persoonsgerichte controle uit. 5. De vreemdelingenpolitie koppelt het resultaat van de controle terug aan NVIK.

## Koninklijke Marechaussee (KMar) risicoprofiel *Advance Passenger Information*



1. Het onderdeel Intell en Analyse van de KMar stelt groepsprofielen op die zijn gebaseerd op kennis en ervaring van KMar en politie en openbare bronnen. De groepsprofielen worden in het systeem gezet. 2. Luchtvaartmaatschappijen leveren *Advance Passenger Information*-gegevens aan de KMar. Ook worden openbare bronnen gebruikt. 3. De *Advance Passenger Information*-gegevens worden automatisch langs de profielen gehaald, waarbij bepaalde vluchten worden geselecteerd. 4. Daarnaast vindt een handmatige beoordeling plaats van de vluchten en de passagiers. 5. Als er sprake is van een 'hit' dan wordt de informatie veredeld met andere beschikbare informatie uit politiesystemen, waarbij het vier-ogen principe wordt gehanteerd. Daarna gaat een alert uit naar de meldkamer (6), die deze doorstuurt naar de grensbewaking (7). De grensbewaking koppelt terug aan het onderdeel Intell en Analyse of de controle heeft plaatsgevonden en wat het heeft opgeleverd.

## Koninklijke Marechaussee (KMar) risicoprofiel *Mobiel Toezicht Veiligheid*



1. Amigo Boras wint anoniem informatie in over de verkeersstromen volgens een inwinplan. Daarnaast ontvangt de KMar informatie van de Nationale Databank Wegverkeergegevens en wordt gebruik gemaakt van *open source* informatie en trendrapportages. Op basis hiervan stelt de KMar iedere twee maanden het 'Tactisch verkeersbeeld Land' op. 2. Deze gegevens worden verwerkt in de groepsprofielen, doelgroepdefinities genaamd. Bij een controle wordt vooraf gekozen welke groepsprofielen in het systeem worden geladen. 3. Tijdens de (vooraf vastgestelde) controles worden camerabeelden aan de weg automatisch vergeleken met de risicoprofielen in het systeem. Op basis van deze vergelijking krijgt de regisseur een 'hit' die hij doorgeeft aan de motorrijder. 4. De motorrijder doet een visuele selectie op het voertuig en de inzittenden en bepaalt of het voertuig naar de controlelocatie moet worden gebracht. 5. De controle wordt uitgevoerd. 6. Het is op dit moment niet mogelijk het resultaat van de controle in Amigo Boras in te voeren. Het resultaat kan wel in een vrij veld in het bedrijfsprocessensysteem (BPS) worden ingevoerd.



## **Juridisch kader voor de verwerking van persoonsgegevens en het gebruik van profilering in het vreemdelingenbeleid**

In deze bijlage wordt het juridisch kader weergegeven dat relevant is voor de verwerking van persoonsgegevens en het gebruik van profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Persoonsgegevens zijn alle gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (art. 1a Wet bescherming persoonsgegevens). Opgemerkt zij dat profilering in het vreemdelingenbeleid betrekking kan hebben op personen, maar soms ook op organisaties. De bescherming van de gegevens betreffende organisaties valt niet onder het hier te bespreken wettelijk kader van de bescherming van persoonsgegevens, tenzij er persoonsgegevens van bijvoorbeeld bestuurders worden betrokken bij de profilering.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Hoe is de bescherming van privacy en persoonsgegevens geregeld?
- Wat houdt in dit verband het verbod van discriminatie / stigmatisering in?
- Hoe is de verwerking van persoonsgegevens in het vreemdelingenrecht geregeld?
- Welke relevante regelgeving is aan te wijzen per profiel?
- Hoe is het klachtrecht en het toezicht geregeld?

### **1 Bescherming van privacy en persoonsgegevens**

#### **1.1 Internationaal**

*Het recht op bescherming van privacy en persoonsgegevens* is in verschillende verdragen op het gebied van de rechten van de mens vastgelegd, te weten artikel 12 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, artikel 17 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), in artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Dataprotectieverdrag van de Raad van Europa, en artikel 7 en 8 van het Handvest van de EU (het Handvest).

#### *Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens*

In artikel 8 EVRM is het recht op respect voor het privéleven neergelegd. Als verzamelnaam van de rechten waar het in artikel 8 om gaat, wordt wel gesproken van het recht op 'privacy'. Hieronder valt ook de bescherming van persoonsgegevens.<sup>88</sup> De verzameling en opslag van deze gegevens dienen daardoor aan de vereisten van deze bepaling te voldoen. Volgens het tweede lid moet een inmenging op het recht op privacy bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze criteria zijn verder uitgewerkt in rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over het verzamelen van persoonsgegevens door politiediensten, geheime diensten en andere overheidsinstanties, maar ook derden, het opslaan van persoonsgegevens in databanken, en het vrijgeven van persoonsgegevens aan derden.<sup>89</sup> Uit rechtspraak

88 P. van Dijk e.a., *De Europese conventie in theorie en praktijk*, Ars Aequi Libri, 1990, p. 407.

89 EHRM 26 maart 1987, Leander t. Zweden, nr. 92248/81, par. 48, EHRM 24 mei 2011, Association '21 december 1989' e.a. t. Roemenië, nr. 33810/07, par. 168.

van het EHRM volgt dat de wettelijke grondslag voor de betrokkene toegankelijk moet zijn en dat voorzienbaar moet zijn wat de consequenties van de wettelijke bepaling in zijn specifieke geval zullen zijn, zodat hij zijn gedrag erop kan afstemmen.<sup>90</sup> Wetgeving met betrekking tot het verzamelen en archiveren van informatie moet noodzakelijke waarborgen bevatten ter bescherming van het privéleven. Hierbij kan gedacht worden aan de wijze waarop en de reikwijdte waarbinnen de autoriteiten van hun bevoegdheden gebruik mogen maken, bewaartermijnen voor de opgeslagen gegevens en de mogelijkheden om bezwaar te kunnen maken tegen de voortdurende opslag van gegevens.<sup>91</sup> Het EHRM heeft zich ook uitgesproken over het belang van doelbinding en uitdrukkelijke beperking van toegang en later gebruik van persoonsgegevens.<sup>92</sup>

Het criterium ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ houdt volgens vaste jurisprudentie van het EHRM, zowel een proportionaliteits- als subsidiariteitstoets in.<sup>93</sup> Het Hof oordeelde (in *S. en Marper t. VK*) dat het bewaren voor onbepaalde tijd van DNA en vingerafdrukken van verdachten in een politiedatabank een disproportionele inbreuk is op het recht op eerbiediging van het privéleven en daarmee niet noodzakelijk in een democratische rechtsorde.<sup>94</sup> Het EHRM wees hierbij op het risico van stigmatisering, nu in het Verenigd Koninkrijk van alle verdachten DNA en vingerafdrukken werden opgeslagen, ongeacht de zwaarte van het misdrijf, en ook van minderjarigen en personen die nooit eerder waren veroordeeld.<sup>95</sup> Het EHRM heeft (in *M.M. t. VK*) ook geoordeeld dat de plicht tot bescherming van persoonsgegevens wordt verscherpt als het gaat om de bewaring en doorgifte van strafrechtelijke gegevens. Er moet dan een onderscheid gemaakt worden naar het soort gegevens (bijvoorbeeld veroordelingen en berispingen), en er moeten regels zijn voor de bewaartermijn van de gegevens en de doorgifte.<sup>96</sup>

#### *Dataproductieverdrag Raad van Europa*

*De Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108)* van de Raad van Europa is op 1 december 1993 voor Nederland in werking getreden. Sinds 1 januari 2005 is Nederland eveneens partij bij *the Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, regarding supervisory authorities and transborder data flows*.<sup>97</sup>

Deze verdragen zijn totstandgekomen ter uitwerking van het individuele recht op gegevensbescherming, zowel in de publieke als private sector. De rechten die vallen onder het recht op eerbiediging van de privacy neergelegd in artikel 8 EVRM zijn geëxpliciteerd en ruimer beschreven zodat het hele proces van gegevensverwerking er onder valt. De bepalingen van dit verdrag zijn later door de EU-wetgever uitgewerkt in richtlijn 95/46/EEG. Artikel 5 van het Dataproductieverdrag en artikel 6 eerste lid onder b van de genoemde richtlijn zijn van belang voor de betekenis van het principe van doelbinding.<sup>98</sup>

90 EHRM 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, nr. 9248/81, par. 51.

91 EHRM 24 mei 2011, *Association '21 december 1989' e.a. t. Roemenië*, nr. 33810/07, par. 171-172.

92 EHRM 6 juni 2006, *Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*, nr. 62332/00, par. 79.

93 EHRM *Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*, 6 Jun. 2006, nr. 62332/00, par. 79. Zie voor een uitgebreide bespreking van de jurisprudentie: E. Brouwer, ‘Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie’, In: H. Dijkstra & A. Meijer, *De migratiemachine. De rol van technologie in het migratiebeleid*, Uitgeverij Van Gennip, 2009, p. 191-227.

94 EHRM 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 30562/04, par. 125.

95 EHRM 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 30562/04, par. 122.

96 EHRM 13 november 2012, *M.M. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 24029/07, par. 204-206.

97 CETS No.: 181.

98 E. Brouwer, ‘Legality and data protection law: the forgotten purpose of purpose limitation’, In: L. Besselink, F. Pennings & S. Prechal (eds.), *The eclipse of the legality principle in the European Union purpose limitation*, Kluwer Law International, 2011, p. 273-294.

### *Handvest Grondrechten Europese Unie*

Met de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon in 2009 heeft het recht op bescherming van persoonsgegevens een verdragsrechtelijke grondslag gekregen in artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Ook de artikelen 7 en 8 van het Handvest bieden een verdragsrechtelijke grondslag voor de erkenning van het fundamentele recht op privacybescherming respectievelijk gegevensbescherming. Artikel 8 van het Handvest noemt enkele kwaliteitseisen, namelijk dat de persoonsgegevens moeten worden verwerkt voor welbepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene óf op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Ook noemt het Handvest het individuele recht op inzage en rectificatie van de gegevens.

Op basis van artikel 52 derde lid van het Handvest zijn de inhoud en reikwijdte van de grondrechten die corresponderen met rechten die in het EVRM zijn neergelegd, hetzelfde. Dit betekent dat de jurisprudentie van het EHRM over artikel 8 EVRM ook relevant is voor de uitleg van deze grondrechten. Daarnaast bepaalt artikel 52 derde lid dat aan de in het Handvest beschermde rechten ook een ruimere uitleg kan worden geboden.

### *Richtlijn bescherming persoonsgegevens*

In het Europese recht is de bescherming van persoonsgegevens uitgewerkt in EU-richtlijn 95/46/EEG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna Richtlijn bescherming persoonsgegevens).<sup>99</sup>

De bepalingen van de Richtlijn bescherming persoonsgegevens zijn van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, en op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

De lidstaten dienen te bepalen dat persoonsgegevens eerlijk en rechtmatig worden verwerkt. Persoonsgegevens mogen alleen voor bepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en mogen vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden (doelbinding).<sup>100</sup> De verwerking van persoonsgegevens dient noodzakelijk te zijn om het concreet gespecificeerde doel te bereiken. De bewaartermijn van persoonsgegevens is hier ook aan gekoppeld.

Onder verwerking van persoonsgegevens verstaat de richtlijn elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde systemen, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens. De verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden wordt niet als onverenigbaar beschouwd met het doel waarvoor deze oorspronkelijk zijn verzameld, mits de lidstaten passende garanties bieden.

99 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG*, 1995, L281, geldig tot 25 mei 2018, [richtlijn](#).

100 Artikel 6 eerste lid onder b Richtlijn bescherming persoonsgegevens. Zie ook: E. Brouwer, 'Legality and data protection law: the forgotten purpose of purpose limitation', In: L. Besselink, F. Pennings & S. Prechal (eds.), *The Eclipse of the legality principle in the European Union Purpose Limitation*, Kluwer Law International, 2011, p. 273-294.



De verzameling en verwerking van persoonsgegevens dient proportioneel te zijn (proportionaliteit). Dat wil zeggen dat deze toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig dient te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt.<sup>101</sup> De persoonsgegevens dienen nauwkeurig te zijn en niet langer te worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en vervolgens worden verwerkt.<sup>102</sup> Grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens zijn onder andere de noodzaak van nakoming van een wettelijke verplichting en de noodzaak van de vervulling van een taak van algemeen belang dan wel een taak die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag.<sup>103</sup> Artikel 8 van de richtlijn beperkt de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zoals gegevens over ras of etnische afkomst en godsdienst. Ook gegevens over strafrechtelijke veroordelingen zijn bijzondere persoonsgegevens; verwerking van deze gegevens mag alleen worden verricht onder toezicht van de overheid of indien de nationale wet voorziet in passende specifieke waarborgen.<sup>104</sup> Artikel 15 eerste lid van de richtlijn bepaalt dat natuurlijke personen beschermd worden tegen besluiten die louter op grond van geautomatiseerde gegevensverwerking genomen worden met de bedoeling bepaalde aspecten zoals betrouwbaarheid en gedrag te evalueren, waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden voor de betrokkene.

In het arrest *Huber t. Duitsland* oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) over de legitimiteit en noodzakelijkheid van het opslaan van persoonsgegevens van EU-burgers in Duitsland in een centraal register voor verschillende doeleinden.<sup>105</sup> Persoonsgegevens worden in Duitsland opgeslagen in een gemeentelijk register én in een meer uitgebreid centraal register voor buitenlanders. Duitsland gebruikt het centrale register voor (1) de toepassing van immigratiewetgeving, (2) statistiekdoeleinden en (3) criminaliteitsbestrijding. Het HvJEU stelt vast dat het centrale register wat betreft de eerste twee doeleinden valt onder de richtlijn bescherming persoonsgegevens (95/46/EG). Het HvJEU oordeelt dat een lidstaat moet kunnen nagaan of een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat een recht van verblijf op zijn grondgebied heeft. In beginsel acht het HvJEU een centraal register dan ook legitiem. Het register mag echter alleen informatie bevatten die voor dat doel noodzakelijk is en alleen bepaalde autoriteiten mogen toegang hebben. Volgens het HvJEU kan het centrale karakter bijdragen aan efficiëntie. Het is aan de nationale rechter om na te gaan of aan deze eisen is voldaan. Het Hof acht voor statistiekdoeleinden enkel anonieme verwerking van gegevens noodzakelijk in de zin van de richtlijn Wbp. Het HvJEU oordeelt dat het register, wat betreft de criminaliteitsbestrijding, onder artikel 12 jo. 18 EG (oud) valt. Criminaliteit moet worden bestreden ongeacht de nationaliteit van daders. In dit kader is verschil in behandeling tussen burgers van een lidstaat en burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten verboden discriminatie.

---

101 Artikel 6 eerste lid onder c Richtlijn bescherming persoonsgegevens.

102 Artikel 6 eerste lid onder d en e Richtlijn bescherming persoonsgegevens.

103 Artikel 7 Richtlijn bescherming persoonsgegevens.

104 Artikel 8 vijfde lid Richtlijn bescherming persoonsgegevens.

105 HvJEU 16 december 2008, *Huber t. Duitsland*, C-524/06.

In een aantal arresten inzake het recht op gegevensbescherming, heeft het HvJEU gewezen op het belang van het proportionaliteits- en het doelbindingsbeginsel bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. In het arrest *Schwarz t. Bochum* (17 oktober 2013) inzake preliminaire vragen van de Duitse rechter over de opname van vingerafdrukken in het EU paspoort op basis van Verordening 2252/2004,<sup>106</sup> gaf het HvJEU een aantal belangrijke criteria voor de vraag of de centrale verwerking van deze paspoortinformatie noodzakelijk en proportioneel was en of al dan niet sprake was van inmenging in het recht op privéleven en het recht op gegevensbescherming zoals vastgelegd in artikel 7 en 8 van het EU-Handvest.<sup>107</sup> Van belang in deze uitspraak zijn de in de Verordening opgenomen waarborgen en voorzorgsmaatregelen op basis waarvan het HvJEU vaststelt dat geen sprake is van schending van bovengenoemde rechten: namelijk de aard en hoeveelheid van de op te nemen (in dit geval: biometrische) gegevens; het doel waarvoor de gegevens mogen worden gebruikt en de wijze van opslag (centraal of decentraal of bij de houder zelf).

In het arrest *Willems e.a. v. Nederland* (16 april 2015) benadrukt het HvJEU nogmaals het belang van doelbinding, in antwoord op vragen van de ABRvS inzake de toepassing van Verordening 2252/2004.<sup>108</sup> Hoewel beide uitspraken (*Schwarz v. Bochum* en *Willems e.a. v. Nederland*) de verzameling en opslag van biometrische gegevens betreffen, zijn de conclusies ook relevant voor het gebruik van gevoelige gegevens bij profilering. Het HvJEU benadrukt het belang van specifieke waarborgen en voorzorgsmaatregelen en van een strikte naleving van doelbinding bij de opslag van deze gegevens, waarbij gegevens die voor administratieve doeleinden worden verzameld niet zonder meer voor strafrechtelijke doeleinden mogen worden gebruikt.

In 2014 verklaarde het HvJEU in *Digital Rights Ireland Ltd* de Dataretentierichtlijn 2006/24 ongeldig omdat deze richtlijn grootschalige opslag van telecommunicatiegegevens in strijd met het recht op privacy en gegevensbescherming voorschrijft en de EU wetgever hiermee de grenzen van het evenredigheidsbeginsel had overschreden.<sup>109</sup> Het HvJEU baseerde deze conclusie onder meer op het feit dat de richtlijn dataretentie mogelijk maakte:

- van ‘praktisch de hele Europese bevolking’;
- waarbij het personen betreft zonder enig verband met strafrechtelijke vervolging en;
- de richtlijn niet voorzag in voorafgaand toezicht door een rechter of onafhankelijke instantie voor de vraag of toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de gegevens ‘strikt noodzakelijk’ is.

Volgens het HvJEU is grootschalige gegevensverwerking, ook van grote groepen personen die nooit in aanraking met opsporing zijn geweest, zonder effectieve bescherming tegen onjuist gebruik of misbruik en zonder effectieve rechtsmiddelen, in strijd met de artikelen 7 en 8 van het Handvest. In 2015 heeft de Europese Commissie aangegeven dat er geen nieuw voorstel zal komen en dat de regeling van dataretentie aan de lidstaten wordt overgelaten. Wel moet nationale wetgeving op het gebied van dataretentie met inachtneming van de criteria van het HvJEU worden aangepast.<sup>110</sup>

---

106 Verordening (EG) 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, *PbEG* 2004, L385.

107 HvJEU 17 oktober 2013, *Schwarz v. Stadt Bochum*, C-291/12, zie met name r.o. 48, 56 en 60-61. in *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* 2013, 96, met noot E.R. Brouwer, Nijmegen: Ars Aequi, 2014, p. 548-558.

108 HvJEU 16 april 2015, *Willems e.a. t. Nederland*, gevoegde zaken C-446-449/12, zie par. 48.

109 HvJEU 8 april 2014, *DRI t. Ierland*, C-293/12, C-594/12, zie met name par. 61-62.

110 Rechtbank Den Haag (kort geding), *Privacy First en andere organisaties tegen de Staat der Nederlanden*, 11 maart 2015 KG ZA 14/1575; de minister van V&J heeft aangegeven dat de Wet bewaarplicht zal worden gewijzigd met waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, reactie minister.

De Europese Richtlijn bescherming persoonsgegevens uit 1995 wordt vervangen door een Algemene Verordening inzake Gegevensbescherming (AVG).<sup>111</sup> De AVG zal vanaf 25 mei 2018 rechtstreeks toepasselijk zijn in elke EU-lidstaat; tot die tijd blijft de richtlijn uit 1995 van kracht. Voor de bescherming van strafrechtelijke gegevens is een aparte Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging tot stand gekomen.<sup>112</sup> De richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging moet uiterlijk 6 mei 2018 in nationaal recht omgezet zijn. In de verordening en de richtlijn wordt op verschillende plaatsen in de preambule en de afzonderlijke bepalingen ingegaan op gegevensverwerking en profilering. Hieronder komen de meest relevante bepalingen aan de orde.

*Algemene verordening inzake gegevensbescherming (in werking: 25 mei 2018)*

De AVG is van toepassing op activiteiten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, met enkele uitzonderingen waaronder de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten in het kader van voorkoming, onderzoek, opsporing of vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, inclusief de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. De AVG is dus van toepassing op het vreemdelingenrecht voor zover er een Unierechtelijke grondslag bestaat. De regels van de verordening, zoals de rechtsgronden voor verwerking of de beginselen van gegevensbescherming, zijn ook van toepassing op profilering.<sup>113</sup>

De nieuwe Verordening noemt een aantal beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens.<sup>114</sup> Die beginselen hebben betrekking op de rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht. Deze beginselen komen grotendeels overeen met de eisen die in de geldende richtlijn en de Nederlandse Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) gesteld worden. Artikel 6 AVG geeft aan wanneer er sprake is van een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens, onder andere wanneer dit noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting of bij de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6 eerste lid onder c en e). Volgens het tweede lid kunnen lidstaten specifiekere maatregelen invoeren om een rechtmatige en behoorlijke verwerking op deze gronden te waarborgen. Het derde lid bepaalt dat de rechtsgrond om persoonsgegevens te mogen verwerken om te voldoen aan een wettelijke verplichting of voor de vervulling van een taak van algemeen belang, genoemd in het eerste lid onder c en e, in het Unierecht of het recht van de lidstaat gelegen dient te zijn. Die rechtsgrond kan specifieke bepalingen bevatten om de toepassing van de regels van de AVG aan te passen, onder andere op het gebied van de rechtmatigheid van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke, de types verwerkte gegevens, de betrokkenen, de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, de doelbinding en de opslagperioden. De genoemde bepaling biedt veel ruimte om af te wijken van de verordening.

---

111 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *PbEU* 2016, L119, [verordening](#).

112 Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, *PbEU* 2016, L119, [richtlijn](#).

113 Preambule 72 AVG.

114 Artikel 5 AVG.

Artikel 6 vierde lid gaat in op de verdere verwerking van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor deze verzameld zijn. Wanneer er geen sprake is van toestemming van de betrokkene of van een rechtsgrond op basis van artikel 23 eerste lid AVG (onder andere: doelen van nationale veiligheid, opsporing en vervolging van strafbare feiten), dan dient degene die persoonsgegevens verder verwerkt voor een ander doel dan waarvoor deze oorspronkelijk zijn verzameld de verenigbaarheid van deze doelen te beoordelen aan de hand van:

- ieder verband tussen de doeleinden;
- de context (met name de verhouding tussen de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke);
- de aard van de persoonsgegevens (bijzondere persoonsgegevens, strafrechtelijke gegevens);
- de mogelijke gevolgen voor betrokkenen;
- het bestaan van passende waarborgen waaronder versleuteling en pseudonimisering.<sup>115</sup>

Ook deze bepaling lijkt meer ruimte te bieden aan de verwerkingsverantwoordelijke dan de doelbindingsbepaling in de richtlijn uit 1995.<sup>116</sup> De uitwerking van deze bepalingen moet echter nog steeds voldoen aan de bescherming die artikelen 8 EVRM en 7 en 8 van het Handvest bieden, ook volgens de uitleg die het EHRM respectievelijk het HvJEU hieraan hebben gegeven. Dit houdt onder meer in dat iedere regeling de materiële en procedurele voorwaarden betreffende toegang tot persoonsgegevens van nationale autoriteiten en het latere gebruik daarvan dient te bevatten, met inachtneming van de criteria inzake noodzakelijkheid en evenredigheid.<sup>117</sup>

Artikel 9 AVG verbiedt de verwerking van bijzondere persoonsgegevens waaronder ras of etnische afkomst. Het tweede lid van dit artikel noemt een aantal uitzonderingen op dit verbod, onder andere wanneer de betrokkene toestemming heeft gegeven en de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of nationaal recht, waarbij de evenredigheid met het doel van de verwerking wordt gewaarborgd en de grondrechten van de betrokkene worden beschermd.<sup>118</sup> Organisaties krijgen meer verantwoordelijkheid voor een juiste verwerking van persoonsgegevens. Organisaties kunnen verplicht worden een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (*Data Protection Impact Assessment* – DPIA of *Privacy Impact Assessment* - PIA) uit te voeren. Ook kunnen organisaties verplicht worden een functionaris voor de gegevensbe-

---

115 Artikel 6 vierde lid AVG.

116 Artikel 6 eerste lid onder b Richtlijn bescherming persoonsgegevens: De lidstaten bepalen dat de persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden.

117 Zie jurisprudentie EHRM en HvJEU waarin het belang van doelbinding en uitdrukkelijke beperking van toegang en later gebruik van persoonsgegevens wordt benadrukt: EHRM 6 juni 2006, Segerstedt-Wiberg e.a. t Sweden, nr. 62332/00, par. 79; HvJEU 8 april 2014, DRI t. Ierland, C-293/12, C-594/12, par. 61-62; Par 61: 'Bovendien bevat richtlijn 2006/24 (bewaring gegevens elektronische communicatiediensten en openbare communicatienetwerken) geen materiële en procedurele voorwaarden betreffende de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de gegevens en het latere gebruik ervan. Artikel 4 van deze richtlijn, dat de toegang van deze autoriteiten tot de bewaarde gegevens regelt, bepaalt niet uitdrukkelijk dat deze toegang en het latere gebruik van de betrokken gegevens strikt gebonden zijn aan het doel, nauwkeurig afgebakende zware criminaliteit te voorkomen, op te sporen of strafrechtelijk te vervolgen, maar bepaalt enkel dat elke lidstaat de procedure en de te vervullen voorwaarden vaststelt voor toegang tot de bewaarde gegevens overeenkomstig de vereisten inzake noodzakelijkheid en evenredigheid.' Par. 62: 'In het bijzonder bevat richtlijn 2006/24 geen objectieve criteria op basis waarvan het aantal personen dat de bewaarde gegevens mag raadplegen en vervolgens gebruiken, kan worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel. Maar bovenal is de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de bewaarde gegevens niet onderworpen aan enige voorafgaande controle door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke administratieve instantie waarvan de beslissing beoogt om de toegang tot de gegevens en het gebruik ervan te beperken tot wat strikt noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en die uitspraak doet op een gemotiveerd verzoek van deze autoriteiten, ingediend in het kader van procedures ter voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten. Aan de lidstaten is evenmin enige specifieke verplichting opgelegd om dergelijke beperkingen vast te stellen.'

118 Artikel 9 tweede lid onder a en g.

scherming (FG) aan te stellen. Dat geldt in ieder geval wanneer de verwerking van persoonsgegevens wordt verricht door een overheidsinstantie of overheidsorgaan niet zijnde een gerecht.<sup>119</sup> De FG is een onafhankelijk toezichthouder.

In de AVG wordt op verschillende plaatsen in de preambule en de afzonderlijke bepalingen ingegaan op gegevensverwerking en profilering. De definitie van ‘profilering’ in artikel 4 onder 4) AVG luidt als volgt:

‘Profilering is elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen’.

Profilering is in de verordening beperkt tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.<sup>120</sup> Volgens artikel 22 AVG is volledig geautomatiseerde besluitvorming in individuele gevallen, waaronder verwerking van persoonsgegevens met het gebruik van profilering, in principe niet toegestaan zonder menselijke tussenkomst wanneer er rechtsgevolgen of aanmerkelijke gevolgen voor de betrokkene uit kunnen voortvloeien. Uitgangspunt van de verordening is dat de toepassing van profilering steeds gepaard gaat met een nadere menselijke beoordeling.<sup>121</sup>

Volgens artikel 22 vierde lid AVG is profilering met *bijzondere persoonsgegevens* in beginsel niet toegestaan, tenzij de betrokkene toestemming heeft gegeven of de verwerking noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend algemeen belang, en er passende maatregelen zijn getroffen ter bescherming van de betrokkene.

Uit artikel 35 derde lid AVG blijkt dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) verplicht is bij profilering wanneer persoonsgegevens worden verwerkt met het oog op het nemen van besluiten met rechtsgevolgen voor natuurlijke personen.<sup>122</sup>

De AVG legt de nadruk op een behoorlijke en transparante verwerking van persoonsgegevens. Op de verantwoordelijke instantie ligt in beginsel een plicht om informatie te verschaffen over het bestaan van profilering en de gevolgen daarvan,<sup>123</sup> de verwerkingsdoeleinden, de bewaartermijn van de persoonsgegevens, recht op inzage, rectificatie of verwijdering, recht van bezwaar tegen verwerking, klachtrecht. Bij verdere verwerking voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel geeft de verantwoordelijke instantie informatie over het nieuwe doel en de ontvangers van de persoonsgegevens, tenzij dit niet noodzakelijk is omdat dit bijvoorbeeld al bekend is of uitdrukkelijk bij wet is voorgeschreven.<sup>124</sup> Bij het gebruik van profilering dient de verantwoordelijke instantie passende wiskundige en statistische procedures te hanteren en maatregelen te nemen waarbij het risico op fouten wordt geminimaliseerd en discriminerende gevolgen (onder meer op grond van ras of etnische afkomst) worden voorkomen. Geautomatiseerde besluitvorming

119 Artikel 37 AVG.

120 In het ACVZ-advies is gekozen voor een brede definitie van profilering waardoor ook niet-geautomatiseerde profilering onder de definitie valt.

121 Dit is slechts anders wanneer 1) het noodzakelijk is in het kader van de totstandkoming of uitvoering van een overeenkomst, 2) er een wettelijke basis is in het Unierecht of het nationale recht en de rechten en belangen van de betrokkene gewaarborgd zijn en 3) betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.

122 Zie ook preambules 90 (DPIA bij grote risico's voor rechten en vrijheden natuurlijke personen) en 91 (DPIA bij groot-schalige verwerking, profilering) AVG.

123 Zie: preambule 60, artikel 5 eerste lid onder a (beginselen verwerking persoonsgegevens), artikel 12 (plicht verantwoordelijke instantie om transparantie te betrachten, verwijst ook naar profilering), de artikelen 13 tweede lid onder f en 14 tweede lid onder g (te verstrekken informatie over het bestaan van profilering en de gevolgen daarvan), artikel 15 eerste lid onder h (inzagerecht) en artikel 26 AVG (gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken).

124 Preambules 61 en 62 AVG, artikelen 13 derde lid en 14 vierde lid AVG.

en profilering op basis van bijzondere persoonsgegevens mogen alleen onder specifieke voorwaarden worden toegestaan.<sup>125</sup>

*Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (implementatie: uiterlijk 6 mei 2018)*  
De Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging is, naast de AVG, tot stand gekomen omdat er vanwege de specifieke aard van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politie samenwerking specifieke voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens en het vrije verkeer van personen op basis van artikel 16 VWEU nodig zouden kunnen blijken (preambule onder 10 van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging).<sup>126</sup> De definitie van profilering in artikel 3 vierde lid van de richtlijn is identiek aan die in de AVG, maar in de richtlijn zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het gebruik van bijzondere persoonsgegevens en profilering die strikter zijn dan die in de AVG.

Paragraaf 38 van de preambule bepaalt dat profilering die leidt tot discriminatie van natuurlijke personen op grond van persoonsgegevens die door de aard ervan bijzonder gevoelig zijn wat betreft de grondrechten en fundamentele vrijheden, verboden dient te worden overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 21 en 52 van het Handvest.

Volgens artikel 10 is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, waaronder ras of etnische afkomst, slechts toegelaten wanneer de verwerking strikt noodzakelijk is, geschiedt met inachtneming van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene en bij het Unierecht of het nationale recht is toegestaan, noodzakelijk is om vitale belangen van de betrokkene of andere natuurlijke personen te beschermen of die verwerking betrekking heeft op gegevens die kennelijk door de betrokkene zelf openbaar zijn gemaakt.

Artikel 11 eerste lid van de richtlijn verbiedt besluiten, die uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd zijn en die voor de betrokkene nadelige rechtsgevolgen hebben of hem in aanmerkelijke mate treffen, tenzij het betrokken besluit is toegestaan krachtens het Unierecht of het recht van de lidstaten dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is. Daarbij moet het besluit voorzien in passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke. Dit verbod is ook van toepassing op profilering. Profilering met het gebruik van bijzondere gegevens op basis van een wettelijke grondslag in het Unierecht of nationale recht vereisten passende maatregelen voor de bescherming van de belangen van de betrokkene (artikel 11 tweede lid). Volgens artikel 11 derde lid is profilering die leidt tot discriminatie van natuurlijke personen op grond van de in artikel 10 bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens overeenkomstig het Unierecht verboden.

In artikel 23 eerste lid is voorgeschreven dat verwerkingsverantwoordelijken een register bijhouden van alle categorieën van onder hun verantwoordelijkheid vallende verwerkingsactiviteiten. Artikel 23 eerste lid onder e noemt hierbij het gebruik van profilering.

---

125 Preambule 71 AVG, artikel 22 AVG.

126 Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, *PbEU* 2016, L119, [richtlijn](#).

## 1.2 Nationale regelgeving privacy en bescherming persoonsgegevens

### 1.2.1 Grondwet

Artikel 10 derde lid van de Grondwet bepaalt dat de wet regels stelt inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

### 1.2.2 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Zoals hierboven aangegeven, geldt in het Europese recht wat betreft het recht op bescherming van persoonsgegevens tot 18 mei 2018 de Richtlijn 95/46/EEG. Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), die op 1 september 2001 in werking is getreden. Volgens artikel 2 tweede lid onder b, c en e Wbp is de wet niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ten behoeve van de uitvoering van een politietraak, of ter uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de AVG per 25 mei 2018 zal de Wbp aangepast worden.<sup>127</sup>

De Wbp is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens, dat wil zeggen op gegevens over een natuurlijke persoon die deze identificeren (onderscheidt van andere personen) dan wel kunnen identificeren. Direct herleidbare persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld naam, adres en geboortedatum. Daarnaast kunnen persoonsgegevens door het combineren van meerdere gegevens indirect herleidbaar zijn tot een persoon.

De term profilering komt voor in de Wbp. Wel spreekt artikel 42 Wbp van 'geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bestemd om een beeld te krijgen van bepaalde aspecten van iemands persoonlijkheid'. Daarmee wordt in feite bedoeld op profilering. Het opstellen van groepsprofielen valt niet rechtstreeks onder deze wetten.<sup>128</sup> Ook een profiel dat bestaat uit de combinatie van bepaalde postcodegroepen met bepaalde kenmerken valt niet onder de wet. Voor het opstellen van groepsprofielen zijn vaak wel persoonsgegevens nodig. Wanneer het groepsprofiel wordt toegepast op een individuele persoon gaat het wel weer om een persoonsgegeven.<sup>129</sup> Artikel 42 eerste lid Wbp verbiedt het nemen van een besluit over een individu, enkel en alleen gebaseerd op geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens zonder menselijke tussenkomst.

De wet is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, en op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen. De belangrijkste bepalingen uit de Wbp zijn:

- Persoonsgegevens dienen in overeenstemming met de wet en op een behoorlijke en zorgvuldige wijze te worden verwerkt (artikel 6 Wbp). Onder verwerking van persoonsgegevens verstaat de wet elke handeling of geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.

<sup>127</sup> Het is nog niet duidelijk of de Wbp bestaansrecht zal hebben naast de Verordening. Mogelijk komt de wet te vervallen.

<sup>128</sup> Zie de toelichting van de Autoriteit Persoonsgegevens, Wbp-naslag artikel 1 onder a.

<sup>129</sup> Wbp-naslag, artikel 1 sub a Wbp.

- De verzameling van persoonsgegevens vindt plaats voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (artikel 7 Wbp) en mogen alleen verder worden verwerkt voor doeleinden die daarmee verenigbaar zijn (artikel 9 Wbp). Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van doelen wordt in ieder geval gekeken naar verwantschap tussen de doelen, de aard van de gegevens, de mogelijke gevolgen voor betrokkene, de wijze waarop gegevens zijn verkregen en passende waarborgen. Na (pseudo)anonymisering kunnen persoonsgegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden gebruikt worden. Conform artikel 8 Wbp mogen bestuursorganen persoonsgegevens verwerken als dat noodzakelijk is voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door een bestuursorgaan. Die taak moet bij of krachtens de wet zijn opgedragen aan het bestuursorgaan.
- De verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens deelt de betrokkene mee dat hij diens gegevens verwerkt en voor welk doel deze worden verwerkt (transparantie). Er is een meldplicht voor verwerkingen, hetzij bij de Autoriteit Persoonsgegevens, hetzij bij een FG die hiervoor aangesteld is. De FG is een onafhankelijk toezichthouder en ziet toe op naleving van de wet. Hij heeft geen officiële sanctiebevoegdheden, maar kan aanbevelingen doen aan het bevoegd gezag.<sup>130</sup>
- De gegevensverwerking moet op een passende manier worden beveiligd. Aan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zijn meer eisen verbonden omdat het om gevoelige informatie over iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke kleur, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging, of strafrechtelijke gegevens gaat (artikel 16 Wbp). Strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen betrekking hebben op een veroordeling of een gegronde verdenking die gebaseerd is op een concrete aanwijzing. Volgens de memorie van toelichting (mvt) bij de Wbp moet het begrip ‘ras’ ruim geïnterpreteerd worden; ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming vallen eronder. Omdat de nationaliteit van een persoon in een aantal gevallen ook iets kan zeggen over de etnische achtergrond van die persoon kan dit gegeven gekwalificeerd worden als een bijzonder persoonsgegeven.<sup>131</sup> Verwerking van het gegeven ‘ras’ is alleen toegestaan met het oog op identificatie van de persoon en slechts voor zover dit voor het doel onvermijdelijk is (artikel 18a Wbp).<sup>132</sup>

Het noodzakelijkheidsvereiste staat centraal in de Wbp: de verwerking van de persoonsgegevens moet noodzakelijk zijn om het gestelde doel te bereiken. De gronden voor verwerking van de gegevens zijn relevant en toereikend (subsidiariteit) en de verwerking moet in verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteit).

De rijksoverheid is verplicht om bij ontwikkeling van nieuwe wetgeving rekening te houden met de resultaten van een PIA.<sup>133</sup> In het regeerakkoord van het huidige kabinet is vastgelegd dat bij de bouw van ICT-systemen en het aanleggen van databestanden bescherming van persoonsgegevens uitgangspunt is en dat een PIA daar standaard bij hoort. Hiervoor is het Toetsmodel *Privacy Impact Assessment* (PIA) Rijksdienst ontwikkeld. In 2016 heeft een evaluatie plaatsgevonden van dit toetsmodel. Volgens de evaluatie werkt het toetsmodel slechts in beperkte mate richtinggevend en corrigerend en komt het ook voor dat een PIA vooral als een administratieve last wordt beschouwd.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> Zie website Nederlands Genootschap van Functionarissen voor de Gegevensbescherming (NGFG), [website NGFG](#).

<sup>131</sup> ABRvS 13 augustus 2014, overweging 4.1, [uitspraak](#); ook de Hoge Raad heeft het begrip ras ruim uitgelegd, het omvat ook huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.

<sup>132</sup> WBP naslag, artikel 18 Wbp: [Wbp-naslag artikel 18](#).

<sup>133</sup> Zie: Regeerakkoord ‘Bruggen slaan’, 29 oktober 2012, VIII Veiligheid en Justitie, p. 29.

<sup>134</sup> *Kamerstukken II 2015/16*, 26 643, nr. 416, [brief](#), J.A.G. Versmissen e.a., *Evaluatie Toetsmodel PIA Rijksdienst. Onderzoeksrapport*, Privacy Management Partners, 2016, [rapport](#).



### 1.2.3 Wet politiegegevens (Wpg) en Besluit politiegegevens (Bpg)

Omdat de persoonsgegevens die de politie verzamelt en verwerkt vaak privacygevoelig zijn en verwerking van deze (bijzondere) persoonsgegevens grote gevolgen kunnen hebben voor personen, bestaan er specifieke regels ter bescherming van deze gegevens. De Wpg regelt de verwerking van politiegegevens door de Nationale Politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de KMar en de Rijksrecherche. De Wpg is ook van toepassing op taken die de politie uitvoert voor justitie, zoals de uitvoering van de Vreemdelingenwet.<sup>135</sup>

Een *politiegegeven* is elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt. De Wpg is van toepassing op politiegegevens die in bestanden worden opgenomen (politierregisters). Volgens artikel 3 Wpg worden politiegegevens slechts verwerkt als dit noodzakelijk is en de doeleinden in de wet zijn vastgelegd. De gegevens worden alleen verwerkt als zij rechtmatig zijn verkregen, en als zij toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn (dataminimalisatie) in relatie tot het beoogde doel. Verdere verwerking is alleen toegestaan als de wet daarin voorziet, de verwerking niet onverenigbaar is met het doel waarvoor deze zijn verkregen, er een noodzaak voor bestaat die in verhouding staat tot dat doel. De verdere verwerking is alleen mogelijk door personen en instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang zijn aangewezen.

De verwerking van gevoelige politiegegevens (godsdiensdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging) vindt alleen plaats in aanvulling op andere politiegegevens en alleen voor zover dat onvermijdelijk is (artikel 5 Wbp).

De artikelen 8-10 Wpg bepalen dat politiegegevens mogen worden verzameld en verder verwerkt wanneer dat nodig is voor:

- de uitvoering van de dagelijkse politietaak (artikel 8);
- onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (artikel 9);
- het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde (artikel 10).

Volgens de evaluatie van de Wpg uit 2013 is het onderscheid tussen de taken in artikel 8 en 9 Wpg niet altijd duidelijk te maken.<sup>136</sup> Een onderzoeksdoel is niet altijd specifiek aan te geven en het is niet altijd duidelijk wanneer het doel bereikt is. Politie-informatie is niet statisch en kan van status veranderen. Volgens de evaluatie is het onderscheid van artikel 8 en 9 Wpg feitelijk niet nodig omdat artikel 3 Wpg al bepaalt dat gegevens slechts verwerkt mogen worden wanneer dit gemotiveerd noodzakelijk is en de verwerking aan de eisen van rechtmatigheid en doelbinding voldoet.

Voor de verwerking van politiegegevens voor de taken genoemd onder de artikelen 8, 9 en 10 Wpg gelden verschillende bewaartermijnen. De termijn voor de verwerking van gegevens voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak is één jaar. Deze politiegegevens worden uiterlijk vijf jaar na de datum van de eerste verwerking verwijderd. Met het oog op de afhandeling van klachten en verantwoording worden verwijderde politiegegevens die in het kader van artikelen 8 worden verwerkt nog maximaal vijf jaar bewaard voordat deze vernietigd worden.<sup>137</sup>

---

135 Wet politiegegevens, wet.

136 J. Smits e.a., *Glazen privacy. Knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (Wpg)*, Arena Consulting in opdracht van het WODC, 2013. rapport.

137 Artikel 8 jo. 14 Wpg.

Voor zover dat noodzakelijk is voor onderzoek mogen geautomatiseerde bestanden onder voorwaarden met elkaar worden vergeleken (artikel 11 Wpg).

De wet gaat uit van een systeem van 'free flow of information' binnen de eigen organisatie, waardoor verzamelde data relatief breed kunnen worden gedeeld binnen de politie en de KMar.<sup>138</sup> Er zijn regels voor de verstrekking van politiegegevens aan opsporingsambtenaren en gezagsdragers (artikel 16), inlichtingendiensten en buitenlandse opsporingsdiensten (artikel 17), verstrekking aan derden incidenteel (artikel 19) en verstrekking aan derden structureel (artikel 18). Artikel 18 Wpg is uitgewerkt in het Besluit politiegegevens (Bpg).

Ook de Politiewet 2012 bevat een bepaling over de verwerking en verstrekking van politiegegevens. Artikel 24 onder a Politiewet 2012 biedt de mogelijkheid om bij Amvb nadere regels vast te leggen over doeleinden van verwerking en verdere verwerking van politiegegevens door de politie (onder verwijzing naar de Wpg), het verstrekken van politiegegevens voor de uitvoering van de politietaak, en de verstrekking van gegevens aan personen en instanties.

#### *Besluit politiegegevens*

Volgens artikel 4:1 van het besluit kunnen politiegegevens (waaronder eerdere betrokkenheid bij strafbare feiten) verstrekt worden, voor zover nodig voor een goede uitvoering van hun taak, aan:

- de IND, voor de identiteitsvaststelling van personen, voor het nemen van beslissingen over de erkenning als referent, de toelating, verblijf en ongewenstverklaring van vreemdelingen op grond van de Vw 2000, beslissingen op grond van de RWN, en voor het opstellen van profielen voor de geautomatiseerde behandeling van aanvragen en het toezicht op naleving van de wet door vreemdelingen en referenten zoals bedoeld in de artikelen 47 en 47a van de Vw 2000 (artikel 4:1 onder a Bpg);
- luchtvaartmaatschappijen (alleen personalia en gegevens retourvlucht) ter voorkoming van overtreding van de Opiumwet en de bescherming van de gezondheid van personen (artikel 4:1 onder b Bpg);
- de minister van Buitenlandse Zaken, voor signaleringen van personen in het buitenland, de afgifte van paspoorten en de verlening of verlenging van een visum (artikel 4:1 onder c Bpg);
- de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (heden –2016- de minister van Veiligheid en Justitie) voor de verlening of verlenging van een machtiging voor voorlopig verblijf (mvv) (artikel 4:1 onder d Bpg).

Bij de regels voor de verstrekking van politiegegevens aan de IND wordt specifiek het doel van profilering aangegeven. Bij de gegevensverstrekking aan Buitenlandse Zaken in het kader van visumverlening of verlenging wordt dit doel niet met name genoemd. Daarnaast zijn er regels voor de verstrekking van politiegegevens aan derden voor samenwerkingsverbanden (artikel 20). Een zwaar algemeen belang is vereist en er moet sprake zijn van één van de vier genoemde doeleinden, te weten:

- het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- het handhaven van de openbare orde;
- het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
- het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

---

138 *Stcrt.* 2011, nr. 16405, p. 8; zie ook: WRR, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016, p. 102.

In de beslissing aangaande verstrekking aan een samenwerkingsverband worden schriftelijk vastgelegd: het zwaarwegende belang, het doel van het samenwerkingsverband, de gegevens die gedeeld worden, de voorwaarden van verstrekking, en de personen en instanties aan wie de gegevens worden verstrekt (artikel 20 tweede lid Wpg).

De Wpg beschrijft ook enkele rechten van personen van wie de gegevens zijn verwerkt. Deze kan schriftelijk verzoeken de gegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn, of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt (artikel 28 eerste lid Wpg). Ook de Wpg bevat bepalingen over beveiliging en autorisatie, het laten uitvoeren van een audit, het aanstellen van een privacyfunctionaris en een functionaris gegevensbescherming. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de privacyregels in de Wpg.

#### 1.2.4 Voorstel kaderwet gegevensuitwisseling

Bij brief van 20 december 2013 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een pakket van aanvullende maatregelen gepresenteerd ter voorkoming van fraude met publieke middelen.<sup>139</sup> In deze brief heeft het kabinet opgemerkt dat de mogelijkheid van het delen van gegevens of indicatoren voor mogelijke fraude die de overheid of andere organisaties beschikbaar hebben van belang is om fraude te voorkomen, ontdekken en bestraffen. Met de inzet van risicoprofielen en een efficiënte gegevensuitwisseling kunnen overheidsdiensten in een vroeger stadium ingrijpen. Het kabinet heeft in de brief aangekondigd dat een verkenning zal worden uitgevoerd naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling op het brede terrein van fraudebestrijding. Die kaderwet zou in de plaats kunnen komen van de noodzakelijke wijzigingen van specifieke wetten.

In 2014 is op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie een verkenning uitgebracht over een kaderwet voor de uitwisseling van gegevens in samenwerkingsverbanden.<sup>140</sup> Het betreft ook het gebruik van moderne analysetechnieken zoals profilering.<sup>141</sup> Het gaat om samenwerkingsverbanden voor een specifiek doel ten dienste van een of meer van de volgende publieke belangen:

- het voorkomen en bestrijden van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen;
- het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften,
- het handhaven van de openbare orde en veiligheid, en
- het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten.<sup>142</sup>

Volgens respondenten van het ministerie van V&J zou de voorgenomen kaderwet, gelet op deze brede reikwijdte, ook van toepassing kunnen zijn op de gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden op het terrein van het vreemdelingenbeleid.

---

139 *Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 450, brief.*

140 Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, *Kennis delen geeft kracht. Naar een betere en zorgvuldige gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden*, 2014. [rapport](#).

141 Werkgroep Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, *Kennis delen geeft kracht. Naar een betere en zorgvuldige gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden*, 2014, onder andere p. 48, par. 4.6 onder d, e, f en g, en p. 50.

142 *Kamerstukken II 2014/15, 32 761, nr. 79, p. 2.*

## 2 Verbod van discriminatie / stigmatisering

### 2.1 Internationaal

Het *non-discriminatiebeginsel* is neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVURD), artikel 2 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR), artikel 14 EVRM, artikel 1 Protocol 12 EVRM en artikel 21 van het Handvest. Hieruit volgt dat discriminatie op grond van geslacht, ras, kleur, genetische kenmerken, taal, religie of overtuigingen, politieke of andere meningen, etnische, nationale of sociale afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, eigendom, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid is verboden.

#### *Internationaal verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie*

Het IVURD is in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen. Nederland heeft het verdrag op 10 december 1971 geratificeerd. In 1971 werden ook de anti-discriminatiebepalingen opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Het IVURD is voor Nederland op 9 januari 1972 in werking getreden.

Artikel 1 IVURD geeft een definitie van het verbod van rassendiscriminatie: elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft. Op basis van artikel 1 tweede lid is het Verdrag niet van toepassing op vormen van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur die een verdragsstaat maakt tussen onderdanen en niet-onderdanen. Het IVURD is ook niet van toepassing op wetgeving inzake nationaliteit, staatsburgerschap en naturalisatie, mits deze geen discriminatie inhoudt ten aanzien van bepaalde nationaliteiten (artikel 1 derde lid). Een onderscheid naar nationaliteiten onderling of binnen een nationaliteit is in beginsel niet toegestaan.

Staten die partij zijn bij het verdrag rapporteren tweejaarlijks aan de CERD over de wijze waarop zij uitvoering hebben gegeven aan het verdrag.

#### *Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten*

In dit VN-verdrag uit 1966 zijn een aantal burgerlijke en politieke mensenrechten uitgewerkt. Nederland is sinds 1979 partij bij het verdrag. Artikel 2 IVBPR verbiedt discriminatie op een aantal gronden.

#### *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*

Artikel 14 EVRM verbiedt discriminatie met betrekking tot de in het EVRM beschermde rechten, zoals het recht op persoonlijke levenssfeer en godsdienstvrijheid. Artikel 14 EVRM kan alleen in samenhang met een andere EVRM-bepaling worden ingeroepen. Het non-discriminatiebeginsel is ook vastgelegd in protocol 12 van het EVRM. In jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is vastgesteld dat wanneer twee personen in een gelijkwaardige situatie ten aanzien van een verboden grond verschillend behandeld worden en hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt, één van hen aan discriminatie blootgesteld wordt.<sup>143</sup> De eis van een

<sup>143</sup> J.H. Gerards e.a., *Sdu Commentaar EVRM. Deel 1, materiële bepalingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013, artikel 14 EVRM, C.2. Vaststelling van ongelijke behandeling en rechtvaardiging, C.3.2.1 (Ras, etniciteit, huidskleur), C.3.2.2 (nationaliteit), Den Haag: Sdu Uitgevers.

objectieve en redelijke rechtvaardiging houdt in dat er sprake moet zijn van een gerechtvaardigd doel en van een ongelijke behandeling die noodzakelijk en proportioneel is om het beoogde doel te bereiken. Het doel moet voldoende objectiveerbaar zijn (neutraal) en voortvloeien uit of een oplossing bieden voor een reëel bestaand probleem.<sup>144</sup> Het EHRM beoordeelt de proportionaliteit van de ongelijke behandeling in relatie tot het bereiken van het doel meestal in het concrete individuele geval. Bij zogenaamde ‘verdachte’ gronden past het EHRM de *very weighty reasons*-toets toe. Dat betekent dat de rechtvaardiging van het onderscheid aan hoge eisen moet voldoen. Tot op heden zijn de gronden ras, etniciteit en huidskleur, nationaliteit, geboorte of afkomst, seksuele gerichtheid, handicap, chronische ziekte of besmetting met hiv/aids, geslacht en godsdienst of levensovertuiging aangemerkt als verdachte gronden. Het EHRM overwoog in de zaak *Timishev t. Rusland* dat de toepassing van ras als enige of meest bepalende factor voor het onderscheid, niet is toegestaan.<sup>145</sup> Wanneer het onderscheid is gebaseerd op een verdachte grond zoals ras, maar de staat nog andere redenen ter rechtvaardiging van het onderscheid heeft aangevoerd, dan rust de bewijslast voor het aanvoeren van een rechtvaardiging geheel bij de staat en zal het EHRM de naar voren gebrachte argumenten kritisch onderzoeken.<sup>146</sup> Daarnaast zal het EHRM vooral kijken naar de geschiktheid en noodzakelijkheid van de gekozen ongelijke behandeling om het gestelde doel te bereiken. Het EHRM vat het criterium ‘ras’ ruim op, ook (vermeende) etniciteit valt eronder. Op basis van de huidige jurisprudentie is nog onduidelijk of onderscheid naar nationale afkomst of onderscheid naar huidskleur als onderscheid naar ras zal worden aangemerkt. Het ligt wel voor de hand dat het onderscheid naar huidskleur onder ras valt.<sup>147</sup> Ook bij onderscheid naar nationaliteit past het EHRM meestal de *very weighty reasons*-toets toe,<sup>148</sup> hoewel het in eerdere rechtspraak enige terughoudendheid had betracht.<sup>149</sup> In de zaak *Gaygusuv t. Oostenrijk* oordeelde het EHRM dat een onderscheid enkel en alleen gebaseerd op nationaliteit slechts kan worden gerechtvaardigd door zeer zwaarwegende redenen. In de uitspraak *Moustaquim t. België* accepteerde het EHRM wel dat een onderscheid werd gemaakt tussen EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen bij de mogelijkheid van uitzetting, en werd dit onderscheid niet als verdacht aangemerkt.<sup>150</sup> Het lijkt erop dat het EHRM niet alleen kijkt naar de aard van het onderscheid (nationaliteit) maar ook naar het desbetreffende beleids- of rechtsgebied; op terreinen waar de staat meer soevereiniteit heeft zoals het asiel- en immigratiebeleid worden minder vergaande eisen gesteld aan de rechtvaardiging van het onderscheid naar nationaliteit.<sup>151</sup> Omdat het EHRM zich zelden uitspreekt over ongelijke behandeling in zaken die gaan over het asiel- en immigratiebeleid van een staat, is nog steeds niet helemaal duidelijk waarom het Hof het onderscheid naar nationaliteit in de ene zaak wel en in de andere niet als verdacht aanmerkte. Uit de jurisprudentie blijkt dat een onderscheid op basis van immigratiestatus aan minder strenge eisen hoeft te voldoen dan een onderscheid naar nationaliteit, omdat het volgens het EHRM gaat om een *choice ground*. Omdat immigratie een vrije keuze is, en negatieve gevolgen van immigratiestatus dus door de immigrant zelf kunnen worden vermeden, hoeven er volgens het Hof in de zaak *Bah t. VK* minder hoge eisen te worden gesteld aan onderscheid dat op immigratiestatus is gebaseerd dan aan onderscheid naar nationaliteit.<sup>152</sup>

144 Een doel is bijvoorbeeld niet legitiem wanneer dit niet in het nationale recht is opgenomen, zie EHRM 6 november 2012 in de zaak *Hode & Abdi t. VK*, nr. 22341/09, *EHRC* 2013, 55, Het VK maakte in het vreemdelingenbeleid onderscheid tussen het recht op gezinshereniging voor vluchtelingen en studenten en werknemers, maar dit was destijds niet in nationale wetgeving opgenomen.

145 EHRM 13 december 2005, *Timishev t. Rusland*, nrs. 55762/00 en 55974/00, *EHRC* 2006, 19.

146 EHRM (GK) 19 februari 2013, X. e.a. t. Oostenrijk, nr. 19010/07.

147 EHRM 13 december 2005, *Timishev t. Rusland*, nrs. 55762/00 en 55974/00, *EHRC* 2006, 19.

148 EHRM 16 september 1996, *Gaygusuv t. Oostenrijk*, nr. 39/2995/545/63.

149 EHRM 18 februari 1991, *Moustaquim t. België*, nr. 12313/86.

150 EHRM 18 februari 1991, nr. 12313/86.

151 J.H. Gerards e.a., *Sdu Commentaar EVRM. Deel 1, materiële bepalingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013, artikel 14 EVRM, C.3.2.1 (Ras, etniciteit, huidskleur), C.3.2.2 (nationaliteit).

152 EHRM 27 september 2011, *Bah t. VK*, nr. 56328/07, *ECHR* 2011, 165, r.o. 47. Bah had een reguliere verblijfsstatus.

Het EHRM erkent wel dat het keuze-element in het geval van een vluchtelingenstatus minder sterk is, maar dat blijkt niet automatisch te leiden tot de toepassing van de *very weighty reasons*-toets.<sup>153</sup> In de zaak *Biao t. Denemarken* over gezinshereniging en inburgering oordeelde het EHRM dat er geen sprake was van ongelijke behandeling op basis van etnische of nationale afkomst (of indirect onderscheid op die grond), en kwam zij niet toe aan de *very weighty reasons*-toets.<sup>154</sup> Op grond van het Deense vreemdelingenrecht kunnen genaturaliseerde Denen die geen beroep kunnen doen op het ‘attachment’-criterium pas in aanmerking komen voor gezinshereniging wanneer zij voldoen aan de eis van 28 jaar Deens burgerschap of rechtmatig verblijf in Denemarken. Echter, in hoger beroep oordeelde de Grote Kamer dat er wel sprake was van (indirecte) discriminatie op grond van artikel 14 jo. artikel 8 EVRM en dat er geen *very weighty reasons* waren om dit onderscheid te rechtvaardigen.<sup>155</sup> Volgens het EHRM is sprake van verboden indirecte discriminatie op etniciteit wanneer deze is gebaseerd op algemene aannames of sociale vooroordelen. In dit geval waren dat de verwachtingen ten aanzien van ‘huwelijkspatronen’ die problemen zouden opleveren bij integratie in Denemarken.

#### *Directe en indirecte discriminatie*

Direct onderscheid is rechtstreeks gebaseerd op een verboden grond van onderscheid. Er kan echter ook sprake zijn van een indirecte vorm van onderscheid die gebaseerd is op andere (neutralere) gronden die een verboden onderscheid tot effect hebben. Aanvankelijk was het EHRM erg terughoudend tegenover het accepteren van indirect onderscheid. Zo oordeelde zij in de zaak *Abdulaziz, Cabales en Balkandali t. VK* dat de Britse ‘1980 Rules’ (immigratieregels) geen vermoeden van indirect onderscheid naar ras of geboorte opleveren.<sup>156</sup> In deze zaak werd door een minderheid van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens aangevoerd dat de regels in disproportionele mate bepaalde groepen met een specifieke nationale afkomst raakten, in casu immigranten uit Pakistan en de new Commonwealth. Het EHRM stelde dat het nadelig effect vooral te wijten was aan het feit dat met name immigranten met die specifieke afkomst kozen voor immigratie naar het VK, en dat dit een onvoldoende reden is om te oordelen dat er sprake is van een racistisch karakter van de Britse vreemdelingenwetgeving. Wel stelde het EHRM vast dat de Britse wetgeving een ongerechtvaardigd onderscheid naar geslacht maakt, door buitenlandse echtgenoten van Britse vrouwen, voor wat betreft de verkrijging van een verblijfsrecht, nadeliger te behandelen dan buitenlandse echtgenotes van Britse mannen. Pas in 2007, in de zaak *D.H. t. Tsjechië* heeft het EHRM een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd voor de beoordeling of er sprake is van ongerechtvaardigd indirect onderscheid.<sup>157</sup> Het moet gaan om een vermoeden van een disproportionele benadeling van een bepaalde groep in de maatschappij die niet gerechtvaardigd kan worden.<sup>158</sup>

#### *Stigmatiserend effect*

In de eerder genoemde uitspraak *S. en Marper t. VK* oordeelde het EHRM dat het systematisch en langdurig registreren en bewaren van vingerafdrukken en DNA van personen, waaronder minderjarigen en personen die niet eerder zijn veroordeeld, voor opsporingsdoeleinden disproportioneel is en een stigmatiserend effect heeft.<sup>159</sup> Het stigmatiserende effect lag

153 EHRM 6 november 2012, *Hode & Abdi t. VK*, nr. 22341/09, *EHRC* 2013, 55.

154 EHRM 25 maart 2014, *Biao t. Denemarken*, nr. 38590/10, *EHRC* 2014, 124. Sdu Commentaar EVRM via databank OpMaat (geraadpleegd op 31 augustus 2016).

155 EHRM Grote Kamer 24 mei 2016, *Biao t. Denemarken*, nr. 38590/10, par. 124-126, [uitspraak](#).

156 EHRM 28 mei 1985, *Abdulaziz, Cabales en Balkandali t. VK*, nrs. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, *NJ* 1988, 187.

157 EHRM 13 november 2007, *D.H. t. Tsjechië*, nr. 57325/00, *EHRC* 2008, 5.

158 J.H. Gerards e.a., *Sdu Commentaar EVRM. Deel 1, materiële bepalingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013, artikel 14 EVRM, C.1.5 (Direct en indirect onderscheid: segregatie).

159 *S. en Marper t. VK*, 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04, par. 122: personen die niet zijn veroordeeld, waarbij uitgegaan moet worden van het vermoeden van onschuld, werden in casu hetzelfde behandeld als personen die wel zijn veroordeeld.

vooral in het feit dat deze personen herhaaldelijk geselecteerd werden op basis van reeds vaststaande criteria en dit resulteerde in een zelfversterkend effect. Het EHRM constateerde een schending van artikel 8 EVRM omdat het individu slechts beperkte mogelijkheden had om zijn gegevens uit de databank te laten verwijderen en omdat er geen onafhankelijk toezicht was.<sup>160</sup>

#### *Handvest Grondrechten EU*

Artikel 21 lid 1 van het Handvest bepaalt dat iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, verboden is.

#### *EU richtlijn betreffende rassengelijkheid*

De EU richtlijn betreffende rassengelijkheid, Richtlijn 2000/43/EG, legt het principe van gelijke behandeling vast in EU-wetgeving.<sup>161</sup> Het begrip gelijke behandeling omvat de afwezigheid van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afkomst. De richtlijn is op zowel goederen als diensten van toepassing, maar het is niet duidelijk of rechtshandhaving hier ook onder valt. De preambule stelt wel dat discriminatie mogelijk de totstandkoming van een gebied van vrijheid, veiligheid en gerechtigheid ondermijnt. Artikel 3 tweede lid geeft een uitzondering op de bescherming. Dit artikel staat een afwijkende behandeling op basis van nationaliteit toe. De richtlijn doet geen afbreuk aan de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen.

## 2.2 Nationaal recht verbod van discriminatie en stigmatisering

#### *Grondwet*

Artikel 1 Grondwet regelt dat alle personen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Het begrip ras in de Nederlandse wetgeving is door de Hoge Raad en lagere rechterlijke instanties heel ruim uitgelegd. Het omvat ook huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.<sup>162</sup>

Hierna volgen een aantal relevante uitspraken over non-discriminatie in relatie tot vreemdelingen en migranten. Het is geen volledig overzicht.

#### *Verbod van systematisch onderzoek naar bepaalde bevolkingsgroepen*

De IND is in 2009 een pilot gestart in het kader van het tegengaan van schijnhuwelijken en het gebruiken van de 'Europa-route'. De IND heeft onderzoek gedaan naar consulaire huwelijken tussen Egyptische mannen en Oost-Europese en Portugese vrouwen op de Egyptische ambassade. De toelaatbaarheid van dit onderzoek is in 2011 in een rechtszaak aan de orde gesteld. Eiser, vreemdeling met de Egyptische nationaliteit getrouwd met een Hongaarse (EU-burger), stelde dat de IND in strijd handelde met het verbod op systematisch onderzoek naar bepaalde bevolkingsgroepen.<sup>163</sup> Binnen de EU is het vrij verkeer van burgers van de EU en hun familieleden het uitgangspunt.<sup>164</sup> In deze zaak had de IND de aanvraag

160 Andere punt van kritiek was: er werd geen onderscheid gemaakt naar de zwaarte van het misdrijf waarvan het individu oorspronkelijk verdacht werd, of naar de leeftijd van de verdachte.

161 Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *PbEG* 2000, L180, [richtlijn](#).

162 Zie de bundels Rechtspraak Rassendiscriminatie, Lelystad: Koninklijke Vermande, onder het trefwoord 'ras als begrip'.

163 Rechtbank 's-Gravenhage 27 januari 2011, 10/37306 & 10/37307, *JV* 2011/266, [uitspraak](#); het ging in eerste instantie om een ongerechtvaardigd onderscheid tussen Nederlanders en andere EU-burgers (met niet-EU partners).

164 Richtlijn 2004/38/EG.

voor verblijf bij een EU-onderdaan afgewezen na een onderzoek op basis van een gegrond vermoeden van fraude. Volgens eiser was er geen sprake van een indicatie van een schijnhuwelijk en had er geen onderzoek mogen plaatsvinden. De rechtbank wijst erop dat uit paragraaf 4.2 van richtsnoeren<sup>165</sup> van de Europese Commissie inzake Richtlijn 2004/38 blijkt dat lidstaten individuele gevallen mogen onderzoeken wanneer er een gegrond vermoeden van misbruik of fraude bestaat, waarbij zij zich kunnen baseren op eerdere analyses en ervaringen die aantonen dat er een duidelijk verband bestaat tussen gevallen waarin misbruik is bewezen en bepaalde kenmerken van deze gevallen.

Naar het oordeel van de rechtbank leidt het feit dat bij een dergelijk onderzoek in zijn algemeenheid personen met bepaalde nationaliteiten betrokken zijn, niet zonder meer tot het oordeel dat sprake is van systematisch onderzoek naar bepaalde groepen migranten. Er is immers geen sprake van dat de staatssecretaris onderzoek doet naar alle aanvragen van migranten met de Egyptische nationaliteit, maar uitsluitend in die gevallen waarin de aanvraag gebaseerd is op een consulaire huwelijk gesloten op de Egyptische ambassade en waarbij tevens sprake is van de kenmerken zoals eerder genoemd. Mede in aanmerking genomen dat de eerdere analyses en ervaringen in de pilot hebben aangetoond dat er een duidelijk verband bestaat tussen gevallen waarin misbruik is bewezen en bepaalde kenmerken van deze gevallen, is dit voldoende specifiek en kan niet worden geoordeeld dat er systematisch onderzoek heeft plaatsgevonden in strijd met de richtsnoeren.

*Verbod van discriminatie - controle in het kader van de Wav op basis van donker haar en getinte huidskleur*

De ABRvS overweegt in 2015 dat bewijs dat is verkregen door enkel op basis van uiterlijke kenmerken onderscheid te maken (op een bouwplaats was alleen de drie donker getinte medewerkers naar hun identiteitsdocumenten gevraagd), ontoelaatbaar is. Dit omdat deze handelwijze zeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht en wegens schending van artikel 1 van de Grondwet.<sup>166</sup>

*Controle Vreemdelingenwet 'redelijk vermoeden van illegaal verblijf' op feest van Nigerianen*

Op een feest waar veel Nigerianen kwamen had politie in het kader van een controle naar illegaal verblijf 250 personen aangehouden en in het kader van de Vw gecontroleerd op illegaal verblijf. De ABRvS meende dat er voldoende objectieve gronden aanwezig waren om een staandehouding wegens een redelijk vermoeden van illegaal verblijf te rechtvaardigen. In de Vc stond: 'een objectief redelijk vermoeden van illegaal verblijf kan mede op basis van ervarings- of omgevingsgegevens aangenomen worden, als er bijvoorbeeld sprake is van: een controle in een bedrijf waarbij bij een eerdere controle illegale personen zijn aangetroffen; concrete anonieme tips over illegale vreemdelingen, of een gelegenheid of plaats, waar zich veel vreemdelingen plegen op te houden, en waarvan vermoed wordt of bekend is dat er zich regelmatig illegale vreemdelingen bevinden.' De politie had eerder een illegaal verblijvende Nigeriaan in het bedrijf aangehouden, had informatie dat Nigeriaanse criminelen daar hun successen vierden, er waren eerder een aantal illegaal verblijvende criminele Nigerianen aangehouden in verband met een opsporingsonderzoek, die daar ten minste één keer eerder waren geweest en de Criminele Inlichtingendienst had een als betrouwbaar beoordeelde informant die had verklaard dat in de horecagelegenheid veel illegale criminele Nigerianen kwamen. De ABRvS oordeelde dat: 'gelet op het (..) weergegeven beleid, leveren de voornoemde processen-verbaal, in onderlinge samenhang bezien, een, naar objectieve maatstaven gemeten, redelijk vermoeden van illegaal

165 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (COM(2009) 313 final van 2 juli 2009); Op grond van de richtlijn mogen lidstaten niet systematisch controleren.

166 ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1723.



verblijf op ten aanzien van alle bezoekers, onder wie de vreemdeling, van het feest dat in de nacht van 15 op 16 juni 2007 in het horecabedrijf werd gehouden.<sup>167</sup>

*Staanhouding en vreemdelingenbewaring op basis van risicoprofiel*<sup>168</sup>

Deze jurisprudentie gaat om zaken uit 2008, toen een grote groep Chinezen naar aanleiding van een gerucht over een pardonregeling in Nederland binnen enkele weken na het bekend worden van dat gerucht een asielaanvraag deed. Er werd een risicoprofiel opgesteld dat werd betrokken bij het besluit of een vreemdeling in bewaring moest worden gesteld, omdat het hier zou gaan om een groep waarvan een verhoogd percentage zich aan het toezicht onttrekt. Een vermelding in een proces-verbaal dat de Chinezen voldoen aan een bepaald risicoprofiel omdat zij behoren tot een groep waarvan een verhoogd percentage zich aan het toezicht onttrekt, werd door de rechtbank te algemeen en te weinig op de persoon van betrokkene toegespitst bevonden. Naar het oordeel van de rechtbank was de staandhouding onrechtmatig geweest.

De inbewaringstelling wegens een vermoeden van illegaal verblijf werd wel akkoord bevonden indien er naast het behoren tot het risicoprofiel individuele gronden werden aangevoerd, zoals dat de vreemdeling criminele antecedenten had of zich eerder aan het toezicht had onttrokken.

De ABRvS bevestigde de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep en keurde de handelwijze van de staatssecretaris uiteindelijk af omdat er weliswaar gronden zijn voor het vermoeden dat de vreemdeling zich aan uitzetting zal onttrekken, maar dat daaraan geen redelijk vermoeden van illegaal verblijf kon worden ontleend.<sup>169</sup> De staatssecretaris heeft nagelaten in hoger beroep te onderbouwen of de vreemdeling asiel heeft aangevraagd en daarmee procedureel rechtmatig verblijf heeft verkregen. Het gebruik van het risicoprofiel als zodanig is in hoger beroep niet in twijfel getrokken. De ABRvS heeft zich over de rechtmatigheid van het risicoprofiel daarom niet uitgelaten.

*Bus uit de Bijlmer: controle van Afrikaanse schoonmaaksters*<sup>170</sup>

De politie in de regio Kennemerland heeft van eind 2009 tot februari 2011 onderzoek verricht naar illegale tewerkstelling in de regio Kennemerland. Een objectief redelijk vermoeden van illegaal verblijf kon volgens de minister worden aangenomen indien is voldaan aan de volgende vier voorwaarden:

- het moet gaan om een persoon van Afrikaanse afkomst;
- die met de bus vanuit Amsterdam (met name vanuit de Bijlmer buurt) naar de regio Kennemerland reist;
- die als reisdoel één van de duurdere woonwijken heeft; en
- die daar in een woning schoonmaakwerkzaamheden verricht.

Van 2009 tot 2011 observeerde de politie Kennemerland ‘vrouwen met een negroïde uiterlijk’ die per bus van Amsterdam naar de regio Kennemerland reisden. Het vermoeden bestond dat het ongedocumenteerde vreemdelingen betrof die illegaal als schoonmaakster werkten. Uit het onderzoek valt af te leiden dat bij gehouden controles vanaf oktober 2009 tot en met 1 februari 2011 twee illegaal in Nederland verblijvende vrouwen van Afrikaanse afkomst zijn aangetroffen die niet alleen met de bus naar de regio Kennemerland zijn gereisd, maar ook nog als reisdoel een duurdere woonwijk hadden om daar schoonmaakwerkzaamheden te verrichten. De ABRvS oordeelt dat deze onderzoeksresultaten onvoldoende aanknopingspunten bieden om de conclusie te rechtvaardigen dat ten aanzien van personen die aan de (...) opgesomde voorwaarden voldoen sprake is van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf in Nederland. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat

167 ABRvS 30 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1267.

168 Rechtbank Den Haag 29 mei 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BD5621.

169 ABRvS 23 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD6059.

170 ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2059.

het voldoen aan die voorwaarden op zich niet tot de conclusie leidt dat de betreffende personen vreemdeling zijn en illegaal in Nederland verblijven.<sup>171</sup>

*Risicoprofilering op nationaliteit bij controle van vermogen bij uitkeringsgerechtigden.*<sup>172</sup> De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in zijn jurisprudentie over de algemene onderzoeksbevoegdheid van gemeenten bij controle van uitkeringsgerechtigden, een vrij heldere lijn uitgezet over de vraag of en wanneer het toepassen van risicoprofielen geoorloofd is. In twee hieronder te bespreken uitspraken van 14 april 2015 over risicoprofilering voor de controle van bijstandsgerechtigden bij de gemeenten Rotterdam en Schiedam oordeelde de CRvB dat de aanpak van de gemeente Rotterdam niet, en die van Schiedam wel door de beugel kon. In de uitspraken wordt verwezen naar vaste jurisprudentie van de ABRvS dat bij de inzet van de algemene onderzoeksbevoegdheid het toepassen van risicoprofielen voor bepaalde groepen bijstandsgerechtigden geoorloofd is om redenen van efficiëntie en effectiviteit. Daarbij mag gekeken worden naar groepskenmerken die bestaan uit feitelijk gedrag, zoals bijvoorbeeld het ingeschreven staan in een bepaald register of het aangaan van arbeidscontracten met een beperkt aantal uren.

*Risicoprofilering in Rotterdam:*

De gemeente Rotterdam was een pilot gestart gericht op het sneller verkrijgen van betere en completere informatie over vermogensbestanddelen in Marokko. Hiervoor zijn bijstandsgerechtigden met een dubbele nationaliteit (Nederlands/Marokkaans), met een leeftijd boven de 40 jaar, afkomstig uit vier bepaalde streken van herkomst die verscheidene, in achtereenvolgende jaren, vakanties in Marokko hebben doorgebracht, geselecteerd. In deze zaak was een echtpaar dat aan het profiel voldeed opgeroepen voor een gehoor bij de sociale recherche, waarbij één van beiden verklaarde over een bankrekening en een woning in Marokko te beschikken. Vervolgens is de bijstandsuitkering ingetrokken. De rechtbank heeft het beroep tegen dit besluit gegrond verklaard. De rechtbank heeft hierbij overwogen dat de bij de pilot gehanteerde onderzoeksmethode discriminatoir is en in strijd met artikel 14 EVRM en artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM.<sup>173</sup> Deze uitspraak werd door de CRvB bevestigd.<sup>174</sup> De CRvB overwoog dat in de aanpak van de gemeente Rotterdam een bepaalde kleine groep personen met een bepaalde dubbele nationaliteit is onderworpen aan een niet-regulier onderzoek. Dit onderscheid dient te worden gerechtvaardigd door 'zeer gewichtige redenen'. Naar het oordeel van de CRvB kunnen enkel het grote belang van bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen en de noodzaak om het daarop gerichte onderzoek zo effectief mogelijk te verrichten op zichzelf en zonder nadere onderbouwing niet dienen als dergelijke zeer gewichtige reden om het onderzoek te beperken tot deze groep. Bovendien vond de CRvB het gehanteerde middel niet in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel. Dit met name omdat de betrokkenen door de sociale recherche werden gehoord op een locatie waar normaliter verdachten worden gehoord en verhoord in het kader van bijzondere (fraude) onderzoeken, terwijl had kunnen worden volstaan met een regulier gesprek met de klantmanager. 'Zo heeft appellant een bepaalde, op nationaliteit gebaseerde groep behandeld op een manier waarbij het gevoel of de schijn kon ontstaan, dat betrokkenen onjuist gebruikmaakten van de bijstand, terwijl daarvoor geen vermoeden bestond. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat appellant door het risicoprofiel toe te passen zoals hij dat heeft gedaan, betrokkenen heeft behandeld in strijd met het verbod van onge-rechtvaardigde discriminatie.'

171 Amnesty International heeft in haar rapport *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken* uit 2013 het busproject Kennemerland geanalyseerd, deze is als bijlage bij het rapport opgenomen, [rapport](#).

172 CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1230, ECLI:NL:CRVB:2015:1229, [uitspraak](#).

173 Rechtbank Rotterdam 3 april 2014, nr. 13/7984.

174 CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1230, ECLI:NL:CRVB:2015:122.

*Risicoprofilering in Schiedam:*

Tegelijkertijd werd de Pilot Onderzoek naar Vermogen in het Buitenland van de gemeente Schiedam wel akkoord bevonden door de CRvB. Voor deze pilot werd een risicoprofiel opgesteld met als criteria: ouder dan 50 jaar zijn, een lopende bijstandsuitkering hebben, uit een ander land afkomstig zijn dan uit Nederland, en een vakantiemelding hebben van 30 dagen of langer in één of meer kalenderjaren vanaf 1 januari 2009. Op basis van dit profiel werd in deze zaak een vermogensonderzoek opgestart in Turkije, waaruit bleek dat de bijstandsgerechtigde een appartement en een stuk grond in Turkije bezat. De CRvB overwoog onder meer dat het door het risicoprofiel gemaakte onderscheid tussen twee groepen bijstandsgerechtigden en de verschillende behandeling die daaruit voortkwam gerechtvaardigd was. Hierbij is overwogen dat 'land van herkomst' niet hetzelfde is als nationaliteit en dat er naast 'land van herkomst' nog andere kenmerken zijn meegenomen in het profiel. Verder is van belang dat ook in Nederland zeer uitgebreid onderzoek mag worden gedaan door bijstand verlenende organen, dus dat er niet veel verschil zit tussen het vermogensonderzoek in Turkije en zoals dat in Nederland gebruikelijk is. De onderzoeken in het buitenland zijn bovendien duur en zeer bewerkelijk, waardoor het nog meer zaak is dan anders om met de onderzoeksbevoegdheid in het buitenland zo gericht mogelijk te werk te gaan en daarop een risicoprofiel af te stemmen. De CRvB oordeelt dat er een relevant verschil is tussen bijstandsgerechtigden die Nederland als herkomstland hebben en bijstandsgerechtigden die dat niet hebben, omdat de laatste groep een gedeelte van zijn leven buiten Nederland doorbracht en dus de mogelijkheid heeft gehad om inkomens- en vermogensbestanddelen in het buitenland te verwerven, waar voor de uit Nederland afkomstige bijstandsgerechtigde die mogelijkheid veelal niet heeft bestaan. Voorts zal een bijstandsgerechtigde die afkomstig is uit een ander land mogelijk van daar nog aanwezige familie door vererving vermogen in het buitenland verwerven, waar de uit Nederland afkomstige bijstandsgerechtigde bij vergelijkbare verwerving vermogen in Nederland verkrijgt. De CRvB oordeelt verder dat er ook objectieve gronden zijn voor het leeftijdscriterium en het criterium van minimaal 30 dagen in het buitenland zijn geweest, omdat ouderen vaak meer vermogen hebben dan jongeren en omdat het vermogen beheren en behouden met zich meebrengt dat men vaak langdurig naar de plaats gaat waar het vermogen zich bevindt. Dit voert tot de conclusie dat het college door het risicoprofiel toe passen zoals het dit deed en op grond daarvan onderzoek in het buitenland te doen, niet heeft gehandeld in strijd met het verbod van ongerechtvaardigde discriminatie.

*Thematisch onderzoek naar het feitelijk verblijf of het recht op bijstand van mensen van Somalische afkomst met een bijstandsuitkering.<sup>175</sup>*

In 2007 deed de rechtbank Haarlem uitspraak in een zaak waarin de gemeente Haarlem een thematisch onderzoek was gestart naar het feitelijke verblijf of het recht op bijstand van mensen van Somalische afkomst met een bijstandsuitkering. Dit naar aanleiding van een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waarin hij vermeldde dat regelmatig wordt geconstateerd dat mensen van Somalische afkomst verhuizen naar Groot-Brittannië en zich niet uitschrijven bij de sociale dienst en hij het gerechtvaardigd achtte specifieke beleidsmatige aandacht aan deze groep te schenken. De rechtbank stelt vast dat een onderzoek uitsluitend gericht op personen van Somalische afkomst discriminatoir is en dus slechts toegestaan indien dit gerechtvaardigd wordt door objectieve en redelijke gronden. Dat uit onderzoek zou blijken dat een groep bijstandsgerechtigden van Somalische afkomst naar Groot-Brittannië zijn vertrokken zonder zich af te melden, is onvoldoende om objectieve en redelijke gronden aan te nemen die een inbreuk op de Grondwet rechtvaardigen.

---

175 *Rechtbank Haarlem, 8 mei 2007, ECLI:NL:RBHAA:2007:BA5410.*

In de betreffende zaak was het onderzoek begonnen met het op straat aanspreken van een persoon die werd aangetroffen voor een pand dat in het kader van het thematisch onderzoek werd bezocht, omdat deze persoon de uiterlijke kenmerken van een Somaliër had. De rechtbank oordeelde deze handelwijze indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht en strijdig met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Staat heeft in deze zaak geen hoger beroep ingesteld. Eén van de appellanten eiste schadevergoeding voor geleden immateriële schade. Het College van B&W van Haarlem wees dit verzoek af. De rechtbank en de CRvB verklaarden het beroep respectievelijk hoger beroep van appellant tegen het besluit van B&W ongegrond.<sup>176</sup> In 2006 had de Commissie Gelijke Behandeling in deze zaak al geoordeeld dat er sprake was van verboden onderscheid op grond van ras.<sup>177</sup>

#### *Herziening uitwonendenbeurs na huisbezoek op basis van risicoprofiel.*<sup>178</sup>

In deze uitspraak oordeelde de rechtbank Limburg dat het risicoprofiel is gebaseerd op niet-discriminatoire criteria. In de betreffende zaak is een huisbezoek afgelegd bij een student die in een risicoprofiel valt, dat door de rechtbank toelaatbaar wordt geacht omdat het is opgesteld op basis van objectieve criteria die door de rechtbank kunnen worden getoetst. Bovendien dient het risicoprofiel enkel als selectiemiddel en was er geen reden om te kunnen volstaan met een minder ingrijpend middel dan een onaangekondigd huisbezoek. De criteria van het profiel waren onder andere de afstand tussen het woonadres van de studerende en diens ouders, de afstand tussen het eigen adres en dat van de onderwijsinstelling, het tijdstip waarop de studerende uitwonend is geworden of opnieuw bij zijn ouders is gaan wonen, de woonbestemming van het GBA-adres en het feit dat de studerende bij familieleden woont.

#### *Verboden onderscheid op grond van ras*

In januari 2011 werd een groep van 14 studenten van de Vrije Universiteit Amsterdam, op studiereis naar Israël, gecontroleerd op Schiphol door beveiligingsbeambten. Alleen de studenten met een getinte huidskleur (Arabisch uiterlijk) werden aan een nader veiligheidsonderzoek onderworpen. Er was sprake van een zogenaamde hoog-risico vlucht. El Al heeft het College voor de Rechten van de Mens (CRM) geen inzage gegeven in de selectiecriteria voor nader onderzoek, in verband met de vertrouwelijkheid daarvan. Daarmee zijn de redenen en de noodzaak voor het gemaakte onderscheid niet vast te stellen. De weigering van El Al heeft ertoe geleid dat het CRM heeft geoordeeld dat verboden onderscheid wordt gemaakt.<sup>179</sup>

#### *Stigmatisering en verboden indirect onderscheid op grond van ras*<sup>180</sup>

Ten aanzien van risicoselectie op postcodegebieden:

De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) constateert dat vier van de negen onderzochte hypothecair financiers beperkende voorwaarden hanteren voor postcodegebieden in Arnhem, Den Haag en Rotterdam waar relatief veel allochtonen wonen. Daarbij gaat het om het niet of slechts onder verzwarende voorwaarden verstrekken van een hypotheek. Het betreft bepalingen waarin categorisch, dat wil zeggen zonder individuele toets, eisen worden gesteld of op grond waarvan uitsluiting plaatsvindt. Volgens de Commissie is er dan sprake van indirecte discriminatie op grond van ras. Ten eerste worden woningen in die gebieden minder snel verkocht en dalen in waarde. De bewoners van deze gebieden, relatief veel allochtonen, lijden hierdoor nadeel. In de onderzochte steden wonen verhou-

176 CRvB 5 juni 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW7531, [uitspraak](#).

177 CRM 21 december 2006, oordeel 2006/257, College van B&W Gemeente Haarlem, [uitspraak](#).

178 Rechtbank Limburg 13 december 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:11417.

179 CRM 30 september 2013, oordeel 2013/119, El Al Israël Airlines Limited, [uitspraak](#).

180 Commissie Gelijke Behandeling, *Risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus. Een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid door hypothecair financiers*, Utrecht: CGB, 2006, [uitspraak](#).

dingsgewijs veel allochtonen. In de tweede plaats zijn het hoogstwaarschijnlijk relatief veel allochtonen die in deze wijken een hypothecaire financiering proberen te krijgen en daarbij belemmeringen of benadeling ondervinden. Extra eisen kunnen zijn: een Nationale Hypotheek Garantie, een fraudecontrole, en een taxatierapport. De postcode gebonden bepaling die inhoudt dat zonder NHG geen hypotheek wordt verleend is bezwarend omdat uit het acceptatiebeleid is gebleken dat hypothecair financiers ook zonder NHG tot financiering overgaan. Het uitvoeren van standaard fraudecontroles bij aanvragen ten behoeve van een pand in bepaalde postcodegebieden is stigmatiserend. Het standaard eisen van een taxatierapport voor bepaalde postcodegebieden is een bezwarende voorwaarde vanwege de tijd en kosten daarvan. Het doel van de hypothecair financiers, het beperken van de risico's is legitiem. Het middel is echter niet noodzakelijk en te grofmazig om de risico's te beperken. Het is niet proportioneel gezien de nadelen voor de bewoners. Het doel, de beperking van risico's, kan ook op een andere manier bereikt worden.

### 3 Gegevensverwerking in het vreemdelingenrecht

#### 3.1 De verwerking en verstrekking van gegevens in het vreemdelingenrecht: de artikelen 107 en 107a Vw 2000, en uitwerking in het Vb 2000 en VV 2000

*Verwerking van biometrische gegevens, persoons- en verwijfsgegevens en andere gegevens*  
Met de invoering van de Wet modern migratiebeleid is een wettelijke basis gelegd voor de in de praktijk reeds bestaande vreemdelingenadministratie (VA) en voor de uitwisseling van gegevens.<sup>181</sup> De VA is een verzameling gegevens van onder andere vreemdelingen en referenten. De Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en het geautomatiseerde systeem van de IND INDiGO maken deel uit van de VA. De VA omvat niet de administraties van ketenpartners zoals de KMar.<sup>182</sup> Iedere vreemdeling heeft in de VA een uniek nummer (artikel 107 derde lid Vw 2000). In de VA worden gezichtsopnames en vingerafdrukken verwerkt voor zover deze nodig zijn voor de uitvoering van de Vw 2000, de RWN en daarop gebaseerde regelgeving (artikel 107 tweede lid onder a Vw 2000). De overige persoons- en verwijfsgegevens uit de VA mogen tevens worden gebruikt voor het ter verificatie, controle en verwijzing beschikbaar stellen van de identificatie- en verwijfsgegevens van vreemdelingen, en ter evaluatie van bestaand beleid en voorbereiding van nieuw beleid (artikel 107 tweede lid onder b sub 2 en 3 Vw 2000).<sup>183</sup>

#### *Verstrekking van gegevens*

Gegevens uit de VA, uitgezonderd gezichtsopnames en vingerafdrukken, worden door de IND aan andere bestuursorganen verstrekt als deze nodig zijn voor de uitoefening van hun taak, in ieder geval ter beoordeling van de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen en voor de naleving van de Wav (artikel 107 vierde lid Vw 2000). Artikel 107 zevende lid Vw 2000 vermeldt in welke gevallen andere bestuursorganen dan de minister van Veiligheid en Justitie gegevens kunnen dan wel moeten aanleveren aan de IND. Vóór de inwerkingtreding van het modern migratiebeleid in 2012 was onder artikel 107 een bepaling opgenomen op grond waarvan de korpschef direct gegevens en inlichtingen kon opvragen

181 Wet modern migratiebeleid, Stb. 2010, 290, wet.

182 *Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, mvt p. 95, memorie van toelichting.*

183 Een overzicht van die andere wetten is te vinden onder [artikel 7.1 onder e Voorschrift Vreemdelingen 2000 \(VV 2000\)](#).

bij andere bestuursorganen ter uitvoering van de Vw 2000. Die bepaling is vervallen.<sup>184</sup> De gegevensverstrekking mag niet plaatsvinden als de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen onevenredig wordt geschaad (artikel 107 achtste lid Vw 2000). Artikel 107 negende lid Vw 2000 bepaalt onder andere dat bij of krachtens Amvb regels kunnen worden gesteld over de doorlevering van persoonsgegevens uit de VA.

#### *Verwerking van bijzondere persoonsgegevens*

Artikel 107a Vw 2000 voorziet in de verwerking van bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens, zoals bedoeld in artikel 16 Wbp, onder andere ras, godsdienst, gezondheid, politieke overtuiging. Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad valt ook nationaliteit onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.<sup>185</sup> Deze kunnen worden verwerkt door ambtenaren van de IND, ambtenaren van de KMar en de politie die met het toezicht op de naleving van de wet zijn belast en door derden voor zover deze betrokken zijn bij de uitvoering van de Vw 2000 (visumverlening, grensbewaking, toelating, verblijf en uitzetting van vreemdelingen en toezicht op vreemdelingen), de Schengengrenscore en daartoe noodzakelijkerwijs de beschikking moeten krijgen over deze gegevens (artikel 107a tweede lid Vw 2000). Artikel 107a derde lid Vw 2000 bepaalt dat een aantal waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in lagere regelgeving vastgelegd zal worden (artikelen 7.1a t/m 7.1d VV 2000).

#### *Vreemdelingenbesluit 2000*

De artikelen 8.1 t/m 8.2a Vb 2000 geven een nadere regeling over de gegevensverstrekking. Artikel 8.1 Vb 2000 geeft onder andere aan wanneer de minister gegevens verstrekt over de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling aan andere bestuursorganen, namelijk in het kader van de toekenning van verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen of vergunningen, op verzoek van het bestuursorgaan. Andere bestuursorganen verstrekken die gegevens aan de minister als dit nodig is voor de verlening, verlenging of intrekking van een verblijfsvergunning of de wijziging van een verblijfsdoel, voor de beoordeling van voorwaarden en beperkingen verbonden aan een verblijfsvergunning en voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het verblijf van een gemeenschapsonderdaan.

Artikel 8.2a eerste lid Vb 2000 somt de bestuursorganen op die informatie kunnen verstrekken aan de minister voor de VA; het betreft onder andere de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het tweede lid wordt aangegeven in welke gevallen gegevens verstrekt *moeten* worden, namelijk voor beslissingen over een mvv, verblijfsvergunning of ongewenstverklaring, voor de erkenning als referent alsook de opschorting of intrekking van die erkenning en voor de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen en referenten. De gevallen waarin gegevens moeten worden verstrekt en de wijze waarop dit gebeurt wordt bij ministeriële regeling vastgesteld (artikel 8.2a derde lid Vb 2000).

#### *Voorschrift Vreemdelingen 2000*

De artikelen 7 t/m 7.1e VV zijn relevant voor de verwerking en verstrekking van gegevens voor en uit de VA. Artikel 7 VV 2000 bepaalt de wijze waarop bestuursorganen

184 *Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, mvt p. 96-97*. Zie ook de toelichting bij het Besluit modern migratiebeleid, Stb. 2010, 307, p. 196, toelichting bij besluit. Volgens de toelichting bij wet en besluit worden gegevens van derden, die relevant zijn voor toelatingsaanvragen, niet langer rechtstreeks aan de Korpschef worden verstrekt omdat deze geen taak meer heeft bij de toelating van vreemdelingen. In deze toelichting wordt voorbij gegaan aan de taak van de politie in het kader van het vreemdelingentoezicht.

185 Zie de bundels Rechtspraak Rassendiscriminatie, Lelystad: Koninklijke Vermande, onder het trefwoord 'ras als begrip'. In artikel 16 Wbp en artikel 5 Wpg wordt nationaliteit niet genoemd in de opsomming van bijzondere persoonsgegevens. De Hoge Raad echter heeft het bijzondere persoonsgegeven ras in de Nederlandse wetgeving heel ruim uitgelegd. Het bevat ook huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. Zie ook: ABRvS 13 augustus 2014, overweging 4.1, uitspraak.

informatie kunnen opvragen in de gevallen genoemd in artikel 8.1a Vb 2000 en verwijst naar de vastgestelde formulieren voor opvraging van gegevens.

De verwerking van *bijzondere persoonsgegevens* is in beginsel niet toegestaan volgens de Wbp, tenzij dit noodzakelijk en wettelijk geregeld is. Volgens artikel 7.1a VV 2000 is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk in het kader van onder meer:

- de beoordeling van een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd;
- de verlenging of intrekking van een verblijfsvergunning;
- de beoordeling van het verlenen van de toegang tot Nederland (onder andere voor openbare orde aspecten, bij de vaststelling of de vreemdeling beschikt over voldoende middelen voor de kosten van verblijf);
- de handhaving van de plicht van vervoerders een afschrift van het document van de vreemdeling te verstrekken bij grensoverschrijding;
- voor de beoordeling van de voorwaarden voor verblijf in de vrije termijn van een visum kort verblijf/doorreisvisum;
- voor de beoordeling van de voorwaarden voor de erkenning als referent.

Alleen medewerkers die voor de uitoefening van hun taak toegang moeten hebben tot bijzondere persoonsgegevens worden geautoriseerd voor de vreemdelingenadministratie (artikel 7.1b VV 2000). Die medewerkers betreffen medewerkers van de IND, DT&V, ambtenaren van de politie en de KMar. De minister van Veiligheid en Justitie kan voor het toezicht op vreemdelingen bij besluit ambtenaren aanwijzen die daarmee geautoriseerd worden voor de vreemdelingenadministratie.

Bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 107a eerste lid Vw 2000 kunnen worden verstrekt aan de minister van Buitenlandse Zaken of aan onderzoekers die door het ministerie voorgedragen worden voor onderzoek in het buitenland of voor de beoordeling van een aanvraag voor een visum kort verblijf (artikel 7.1c VV 2000). De verstrekking van die gegevens geschiedt schriftelijk.<sup>186</sup>

De toegang tot bijzondere persoonsgegevens is voorbehouden aan de personen die deze informatie nodig hebben voor het uitoefenen van hun taak. De verantwoordelijke instantie stelt een functionaris voor de gegevensbescherming aan, die toeziet op naleving van de Wbp. Daarnaast worden er integriteits- en kwaliteitsaudits uitgevoerd (artikel 7.1d VV 2000). Artikel 7.1e VV 2000 geeft een overzicht van wetten waarvoor persoons- en verwijsgedaten van vreemdelingen en andere gegevens verwerkt worden in de VA.

#### *Basisvoorziening Vreemdelingen*

Op de website van de rijksoverheid is een melding aan de AP in het kader van de gegevensverwerking voor de BVV is gepubliceerd.<sup>187</sup> Hierin staat beschreven welke gegevens verwerkt worden en aan welke bestuursorganen gegevens verstrekt worden. Doel is het ter verificatie, controle en verwijzing beschikbaar stellen van gegevens aan ketenpartners (IND, COA, ABRvS, Vreemdelingenkamers rechtbank, KMar, BZ en Vreemdelingendienst). Verwezen wordt naar het Protocol Identificatie en Labeling.

#### *Besluit politiegegevens*

Met de inwerkingtreding van het modern migratiebeleid is ook artikel 4:1, eerste lid onder a Besluit politiegegevens aangepast, onder andere voor het gebruik van profielen (zie eerder onder: Wet politiegegevens en Besluit politiegegevens). Die aanvulling heeft

---

186 Conform de mvt bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer omvat het begrip 'schriftelijk' mede elektronische overdracht van gegevens.

187 Melding BVV, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013.

tot gevolg dat geautoriseerde IND-ambtenaren de politiegegevens rechtstreeks langs geautomatiseerde weg kunnen raadplegen (artikel 4:6, onderdeel a, van het Besluit politiegegevens). Deze raadpleging is beperkt tot een vergelijking van bepaalde categorieën van politiegegevens op basis van hit/no hit. Ingeval van het overeenkomen van de gegevens (hit) zullen de met de melding samenhangende gegevens kunnen worden verstrekt op basis van artikel 4:1, onderdeel a, van het Besluit politiegegevens. Bij de verstrekking van politiegegevens aan de IND moeten de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, evenredigheid en subsidiariteit in acht worden genomen.

#### *Besluit justitiële gegevens*

Op grond van artikel 19 van het Besluit justitiële gegevens worden justitiële gegevens ten behoeve van de uitvoering van de Vw 2000 desgevraagd verstrekt aan onder meer de ambtenaren belast met de grensbewaking en ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen als bedoeld in de artikelen 46, 47 en 47a van de Vw 2000.

## 3.2 Juridisch kader profielen

Hieronder staat per profiel het relevante juridisch kader beschreven.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

behandelprofiel Visum Kort Verblijf, profiel IND EU-internationaal-schijnrelaties, profiel IND familie en gezin, puntenstelsel RVO, risicoprofilering bij de Inspectie SZW, risicoprofilering bij Mobiel Toezicht Veiligheid, risicoprofilering met *Advance Passenger Information* (API-gegevens), risicoprofielen kort verblijf en naleving au-pair beleid - NP.

### 3.2.1 Behandelprofiel Visum Kort Verblijf

In de EU is sinds 5 april 2010 een gemeenschappelijke Visumcode van toepassing.<sup>188</sup> Deze verordening regelt de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa voor onderdanen van derde landen voor de doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden. Naast de Visumcode zijn de Schengenuitvoeringsovereenkomst, de SGC en de Gemeenschappelijke Visuminstructies van belang voor de afgifte van visa. Visa kort verblijf kunnen afgegeven worden voor het grondgebied van één of meerdere lidstaten. Het consulaat van de bevoegde lidstaat behandelt de aanvraag. Van lidstaten zonder eigen consulaat in een derde land wordt verwacht dat zij een vertegenwoordigingsregeling sluiten met lidstaten die wel een consulaat hebben in dat land. Aanvragers van een visum kort verblijf moeten een aantal bewijsstukken leveren omtrent het doel van de reis, voldoende middelen van bestaan, en het voornemen het land te verlaten voordat het visum afloopt. Bij het beoordelen van de aanvraag vindt een toets aan de inreisvoorwaarden plaats zoals omschreven in artikel 5 eerste lid, onder a), c), d) en e), van de Schengengrenscore, waarbij bijzondere aandacht is voor het risico op mogelijk illegaal verblijf na afloop van het visum.<sup>189</sup> Deze voorwaarden hebben betrekking op een geldig reisdocument, het staven van doel van de reis, de middeleneis, het niet ter fine van weigering gesignaleerd staan in het Schengeninformatie Systeem (SIS) en het niet anderszins een bedreiging vormen voor de openbare orde en nationale veiligheid. Een eerdere visumweigering leidt niet automatisch tot weigering van een nieuwe aanvraag. Een afwijzende beslissing wordt gemotiveerd. De aanvrager kan in beroep gaan tegen een

188 Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en van de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), *PbEU* 2009, L243, [verordening](#).

189 Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (codificatie), *PbEU* 2016, L77, [verordening](#).



afwijzing. Een bijlage bij de verordening geeft een overzicht van landen waarvoor de visumplicht geldt. Volgens preambule 12 is richtlijn 95/46/EG over de bescherming van persoonsgegevens van toepassing bij de verwerking van persoonsgegevens op grond van de Visumcode. De Visumcode is een Europese verordening en heeft directe werking in de lidstaten van de EU.

Hierboven zagen we dat de artikelen 107 tweede lid onder a en 107a eerste lid Vw 2000 de grondslag geven voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de visumverlening. Het doel van het gebruik van het behandelprofiel is tweeledig, namelijk het bieden van een versnelde procedure voor bonafide reizigers die weinig of geen risico vormen op *overstay*<sup>190</sup> (voor zakenlieden en wetenschappelijk onderzoekers het *orange carpet*-beleid; voor zeelieden het *blue carpet*-beleid) en een intensieve procedure voor reizigers die in dat kader een verhoogd risico vormen.<sup>191</sup> Volgens artikel 1a onder d Vw 2000 is het ministerie van Buitenlandse Zaken belast met het visumbeleid kort verblijf.

Artikel 7 lid 1c VV 2000 biedt een grondslag voor verstrekking van bijzondere persoonsgegevens aan de minister van Buitenlandse Zaken voor de beoordeling van visumaanvragen. Artikel 7 lid 1d VV 2000 noemt een aantal waarborgen voor de bescherming van bijzondere persoonsgegevens. Zie verder de uitwerking bij de algemene grondslag voor gegevensverwerking in het vreemdelingenrecht.

Op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag voor een visum kort verblijf is de Wbp van toepassing. BZ verwerkt onder andere direct tot de persoon herleidbare persoonsgegevens, waaronder het bijzondere persoonsgegeven 'nationaliteit'. Volgens de Wbp is dit toegestaan met het oog op identificatie van de betrokkene en slechts voor zover dit voor het doel onvermijdelijk is. Nationaliteit maakt overigens geen deel uit van de zoekleutel die BZ gebruikt voor de primaire zoekvraag in de BAO. BZ heeft convenanten gesloten met alle ketenpartners die informatie leveren voor de ontwikkeling van het behandelprofiel visum kort verblijf (IND, KMar, DT&V en NP/NVIK). In de convenanten is vastgelegd dat de ketenpartners zich houden aan de voorschriften van de Wbp.

Het project behandelprofielen is gestart in 2014. De FG van BZ is op de hoogte gebracht van het project. Er is een PIA uitgevoerd. Hierna is een pilot gestart. Najaar 2016 wordt de pilot geëvalueerd met het oog op de uitrol begin 2017. Daarna zal BZ het behandelprofiel toepassen op alle aanvragen voor een visum kort verblijf, 450.000 aanvragen op jaarbasis.

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft op verzoek van BZ via een nulmeting geïnventariseerd in hoeverre de eisen uit de privacy wet- en regelgeving zijn doorgevoerd. Na invoering van de nieuwe werkwijze met behandelprofielen in 2017 zal de ADR een privacy audit uitvoeren.

### 3.2.2 Profiel IND EU-internationaal-schijnrelaties

Het profiel IND EU-internationaal-schijnrelaties bestaat uit openbare en niet-openbare indicatoren. De openbare indicatoren van het profiel schijnhuwelijken zijn mede gebaseerd op criteria die in de Richtsnoeren betreffende een betere omzetting en toepassing

---

190 Het risico op illegaal verblijf na het aflopen van het visum kort verblijf.

191 Informatie uit interviews met medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

van Richtlijn 2004/38/EG genoemd worden.<sup>192</sup> Op grond van deze richtlijn hebben EU onderdanen en hun familieleden (uit derde landen) recht op vrij verkeer binnen de EU. De richtlijn bevat ook een bepaling over misbruik van het Unierecht. De richtsnoeren zijn niet bindend maar geven de lidstaten criteria die gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van een vermoeden van misbruik van het recht van vrij verkeer van personen met als enig doel inbreuk te maken op de nationale immigratiewetgeving. Deze criteria kunnen de lidstaten dus gebruiken voor risicoprofilering.

Het betreft de volgende criteria:

- de echtgenoten hebben elkaar vóór hun huwelijk nooit ontmoet;
- de echtgenoten geven elkaars personalia, de omstandigheden waarin zij elkaar hebben leren kennen of andere belangrijke persoonlijke gegevens die henzelf betreffen, verkeerd weer;
- de echtgenoten spreken geen taal die beiden verstaan;
- er is bewijs dat er met het oog op de sluiting van het huwelijk geld is betaald of giften zijn gedaan (met uitzondering van geldbedragen of giften die bij wijze van bruidsschat zijn betaald/gedaan in culturen waar dat de normale gang van zaken is);
- uit de levensloop van een van de echtgenoten of van beide echtgenoten komen bewijzen naar voren betreffende eerdere schijnhuwelijken of andere misbruiken en fraude ter verkrijging van een verblijfsrecht;
- het gezinsleven wordt pas ontwikkeld nadat het verwijderingsbesluit is genomen;
- er volgt een echtscheiding kort nadat de betrokken onderdaan van een derde land een verblijfsrecht heeft verkregen.

Wanneer er een gegrond vermoeden van misbruik bestaat, mogen de lidstaten individuele gevallen onderzoeken.<sup>193</sup> Zij mogen zich baseren op eerdere analyses en ervaringen waar een duidelijk verband bestaat tussen gevallen van bewezen misbruik en de kenmerken die daarbij horen. De lidstaten mogen hiervoor indicatieve criteria opstellen. Zij zijn bij de uitvoering van deze niet-bindende richtsnoeren echter nog steeds gebonden aan het EU-recht en internationale verdragen op het gebied van non-discriminatie en het recht op privacy- en gegevensbescherming.

Artikel 8:25 Vb 2000 bepaalt dat het rechtmatig verblijf beëindigd kan worden bij misbruik of fraude.

Op de verwerking van persoonsgegevens door de IND zijn de relevante artikelen uit de Vw 2000, Vb 2000, VV 2000 en de Wbp van toepassing.

### 3.2.3 Profiel IND familie en gezin (nog in ontwikkeling)

In Afdeling 3 Vw 2000 zijn de regels voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd opgenomen. Hoofdstuk 4, afdeling 1 Vw 2000 regelt het toezicht op de naleving. Op de verwerking van persoonsgegevens door de IND zijn de relevante artikelen uit de Vw 2000, Vb 2000, VV 2000 en de Wbp van toepassing.

---

192 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (COM(2009) 313 final van 2 juli 2009), [richtsnoeren](#).

193 De lidstaten mogen niet systematisch controleren vanwege het vrij verkeer van personen binnen de EU; zie ook Rechtbank 's-Gravenhage 27 januari 2011, 10/37306 & 10/37307, JV 2011/266, [uitspraken](#); het ging in eerste instantie om een ongerechtvaardigd onderscheid tussen Nederlanders en andere EU-burgers (met niet-EU partners).

### 3.2.4 Puntenstelsel RVO

De toelating als zelfstandig ondernemer tot Nederland is geregeld in artikel 3.30 Vb 2000. In het eerste lid onder a staat dat het vereiste dat met het werk dat de zelfstandige verricht of gaat verrichten naar het oordeel van de minister van Veiligheid en Justitie een wezenlijk Nederlands belang moet zijn gediend. In lid 2 van datzelfde artikel staat dat de beoordeling van het wezenlijk Nederlands belang gebeurt aan de hand van een door V&J en EZ bij ministeriële regeling vastgesteld puntenstelsel. Dit stelsel is vastgelegd in bijlage 8a van het VV 2000.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in de Vw 2000 de bevoegdheid gekregen te beoordelen of er sprake is van een wezenlijk Nederlands belang. Deze beoordeling wordt uitgevoerd door de IND, waarbij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een advies geeft.<sup>194</sup> De RVO toetst dan de aanvraag aan de hand van het puntenstelsel. Indien de IND de aanvraag afwijst, kan de vreemdeling hiertegen bezwaar, beroep en eventueel nog hoger beroep instellen.

De RVO valt onder het ministerie van Economische Zaken (EZ). De Wbp en de Vw 2000 zijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens bij de advisering in het kader van de uitvoering van de vreemdelingenwet.

### 3.2.5 Risicoprofilering bij de Inspectie SZW

De Inspectie SZW kent de gescheiden afdelingen opsporing en handhaving. De afdeling handhaving maakt als wettelijke grondslag gebruik van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de wet minimumloon en vakantiebijslag (WML) en de arbeidstijdenwet (ATW). Het toezicht is gericht op de bestrijding van illegale arbeid, arbeidsuitbuiting, ontduiking van het minimumloon, malafide arbeidsbemiddeling en andere vormen van arbeidsmarktfraude. De opsporing is gericht op fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen (arbeidsuitbuiting, mensensmokkel en grootschalige fraude op het gebied van de sociale zekerheid).<sup>195</sup> De Inspectie SZW werkt risicogericht.<sup>196</sup> Zij richt zich vooral op de branches en bedrijven met hoge risico's en lage naleving. De Inspectie SZW hanteert de volgende bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving-instrumenten: mondelinge afspraak, waarschuwing of eis tot naleving van de wet, boete, dwangmaatregelen, (preventief) stilleggen van het werk en proces-verbaal.<sup>197</sup>

Voor dit advies is vooral de Wav van belang. In artikel 16 eerste lid van de Wav is vastgelegd dat de toezichthouder bevoegd is om bij het verwerken van persoonsgegevens gebruik te maken van het burgerservicenummer. In het tweede lid is geregeld dat bestuursorganen bevoegd zijn uit eigen beweging en verplicht desgevraagd aan de toezichthouder kosteloos alle gegevens en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de Wav. In het derde lid staat dat de toezichthouder zelf andere bestuursorganen kosteloos gegevens verstrekt welke zij behoeven ter uitvoering van hun taak. Het vierde lid bepaalt dat de gegevensverstrekking conform de leden 2 en 3 niet plaatsvindt indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad.

In artikel 19g Wav is geregeld dat het feit dat een bestuurlijke boete is opgelegd wegens overtreding van de wet, of dat na een afgerond onderzoek geen overtreding is geconstateerd, openbaar wordt gemaakt, teneinde naleving van de wet te bevorderen en inzicht te geven in het uitvoe-

194 Artikel 3.20a VV en Bijlage 8a VV.

195 [Werkwijze kerntaken Inspectie SZW](#).

196 [Risicoanalyses en prioriteiten Inspectie SZW](#).

197 Inspectie SZW, Sancties, [sancties](#).

ren van toezicht op grond van de Wav. Indien de openbaarmaking in strijd is of zou kunnen zijn met het doel van het toezicht op de naleving van de wet blijft openbaarmaking achterwege.

Artikel 18pa WML over openbaarmaking van de door toezicht op de naleving verkregen gegevens is identiek aan artikel 19g Wav. Het doel is om inzicht te geven in de uitvoering van het toezicht. In de ATW is de bepaling met betrekking tot het openbaar maken nog niet in werking getreden. Er is al wel een paragraaf (8.6) voor gereserveerd. De tekst hiervan is identiek aan de bepalingen in de Wav en de WML.<sup>198</sup> Op de gegevensverwerking in het kader van opsporing is de Wpg van toepassing en op de gegevensverwerking in het kader van handhaving de Wbp.

### 3.2.6 Risicoprofilering bij Mobiel Toezicht Veiligheid<sup>199</sup>

De KMar is belast met politietaken in het kader van de uitvoering van de Vw 2000 (grensbewaking, toezicht) en de bestrijding van mensensmokkel en fraude met identiteitsdocumenten.<sup>200</sup>

Artikel 47 Vw 2000 wijst de ambtenaren aan die zijn belast met het toezicht op vreemdelingen: politieambtenaren (eerste lid) en KMar (tweede lid).

Artikel 50 Vw 2000 biedt een basis voor twee soorten toezicht, namelijk, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren, hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Het Mobiel Toezicht Veiligheid valt onder het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. In artikel 23a SGC is ruimte gelaten aan de lidstaten van de Europese Unie om een vorm van controle uit te oefenen in het gebied aan de binnengrenzen van de Schengenstaten.<sup>201</sup>

De rechtmatigheid van binnengrenscontroles door Schengenstaten is in 2010 en 2012 aan het HvJEU voorgelegd.<sup>202</sup> Na een negatief oordeel van de ABRvS heeft de Nederlandse wetgever een specifieke regeling voor het Mobiel Toezicht Veiligheid opgenomen in artikel 4.17a Vb 2000.<sup>203</sup> Na de uitspraak Adil, waarin het HvJEU oordeelde dat de Nederlandse regeling voldoende waarborgen bood, heeft de Nederlandse wetgever de toepasselijke bepalingen voor het Mobiel Toezicht Veiligheid nog een aantal keren verruimd.<sup>204</sup> In de nota van toelichting bij het besluit uit 2011 wordt vermeld dat de KMar informatiegestuurd werkt op basis van ervaringsgegevens en andere informatie en worden de bronnen genoemd die daarbij gebruikt worden.

198 Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies). *Stb.* 2015, 233, [wet](#).

199 In dit onderzoek komt alleen profilering bij Mobiel Toezicht Veiligheid-land aan de orde. Profilering met Mobiel Toezicht Veiligheid-lucht (vliegvelden en kleine luchtvaart) en -water is in ontwikkeling.

200 Artikel 4 eerste lid onder f en g [Politiewet 2012](#).

201 Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (codificatie), *PbEU* 2016, L77, [verordening](#); De uitoefening van de politiebevoegdheid aan de binnengrens mag niet hetzelfde effect hebben als een grenscontrole. Dat is het geval wanneer de politieke maatregelen: i) niet grenstoezicht tot doel hebben, ii) gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit; iii) worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen; iv) op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd.

202 In de uitspraak in de zaak Melki en Abdeli heeft het HvJEU vastgesteld dat een binnenlandse grenscontrole niet hetzelfde effect heeft als een grenscontrole zoals is toegestaan aan de buitengrenzen, *HvJ EU* 22 juni 2010, C-188/10 en C-189/10, *JV* 2010, 459 m.n.t. P. Boeles. Zie ook *HvJ EU* 19 juli 2012, C-278/12 PPU (Adil), *JV* 2012, 335.

203 *Stb.* 2011, 262, [besluit](#).

204 *Stcrt.* 18 september 2015, nr. 31186, *Stcrt.* 20 oktober 2015, nr. 36592, en *Stcrt.*, 25 november 2015, nr. 42807.

Het Mobiel Toezicht Veiligheid heeft tot doel: 1. de bestrijding van illegale immigratie in het algemeen en de bestrijding van mensensmokkel in het bijzonder; 2. het voorkomen van mensonterende incidenten (zoals de omgekomen vluchtelingen in vrachtwagens); 3. het voorkomen van substantiële incidenten voor de openbare orde en nationale veiligheid in Nederland.<sup>205</sup> De KMar mag personen staande houden om hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie vast te stellen. Het toezicht is van toepassing op luchthavens bij de aankomst van vluchten uit het Schengengebied, in internationale treinen en op wegen in een 20-kilometerzone vanaf de grens. De controle is beperkt in duur, aantal en intensiteit, en vindt steekproefsgewijs of op basis van onderzoeks- en ervaringsgegevens plaats.<sup>206</sup> Naar aanleiding van prejudiciële vragen van de ABRvS heeft het HvJ EU in 2012 in de zaak Adil geoordeeld dat de Nederlandse regeling van het Mobiel Toezicht Veiligheid niet in strijd is met de SGC.<sup>207</sup> Artikel 4.17b Vb 2000 biedt de mogelijkheid van verruiming van het Mobiel Toezicht Veiligheid bij concrete aanwijzingen van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding.<sup>208</sup> Vanwege de verhoogde instroom van vreemdelingen in Europa en Nederland is vanaf medio september 2015 de controle van voertuigen in termen van duur, aantal en intensiteit bij tijdelijk besluit verruimd. Die verruiming is op 1 oktober 2016 nog steeds van kracht.<sup>209</sup> In tegenstelling tot het binnenlands vreemdelingentoezicht is bij een controle in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid geen geobjectiveerd vermoeden van illegaal verblijf vereist. Volgens Amnesty International heeft de KMar een ruime eigen beoordelingsruimte bij de selectie van de te controleren personen. Onderzoeks- en ervaringsgegevens van de KMar vallen buiten de beoordelingsruimte van de rechter.<sup>210</sup>

De KMar zet het camerasysteem Amigo Boras in ter ondersteuning van het Mobiel Toezicht Veiligheid. Het systeem bestaat uit vaste en mobiele camera's die op wegen in de 20-kilometerzone vanaf de grens met België en Duitsland geplaatst worden. Een factsheet over het gebruik van Amigo Boras is openbaar. Daarin wordt vermeld dat de KMar werkt met risicoprofielen.<sup>211</sup>

Volgens onderzoek van de Universiteit Leiden<sup>212</sup> loopt de KMar soms tegen de grenzen van haar bevoegdheden aan. Bij het Mobiel Toezicht Veiligheid stuit de KMar regelmatig op mensensmokkel en/of identiteitsfraude. Sinds 2006 kan de KMar deze zaken zelfstandig afhandelen op basis van artikel 4, eerste lid, onder g Politiewet 2012. Echter, de KMar heeft geen zelfstandige bevoegdheid bij de bestrijding van overige grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, zoals witwassen, mensenhandel en drugscriminaliteit. Dan is de politie bevoegd en heeft de KMar slechts een ondersteunende taak. De ambtenaren van de KMar hebben naast controlebevoegdheden in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid, mensensmokkel en identiteitsfraude, ook opsporingsbevoegdheden. Die laatste mogen alleen ingezet worden als een zogenaamde voortgezette bevoegdheid, in het geval bij de uitoefening van de controlebevoegdheden een strafbaar feit aangetroffen wordt. Het Mobiel Toezicht Veiligheid mag niet op voorhand ingezet worden voor opsporingsdoeleinden.

---

205 *Stcrt.* 2016, nr. 12085.

206 Artikel 17a Vb 2000.

207 HvJ EU 19 juli 2012, C-278/12 PPU (Adil), JV 2012, 335.

208 De ACVZ heeft zich in haar 'Advies toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding' van 15 mei 2014 destijds kritisch uitgelaten over de noodzaak van de verruiming, [advies](#).

209 Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2016, nummer 739583, tot tijdelijk afwijken van artikel 4.17a, derde, vierde en vijfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, *Stcrt.* 2016, nr. 12085, [besluit](#).

210 Amnesty International, *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*, Amsterdam: Amnesty International, 2013, [rapport](#).

211 Factsheet gebruik Amigo Boras, [factsheet](#).

212 M.A.H. van der Woude, J. Brouwer & T.J.M. Dekkers, *Beslissen in grensgebieden. Een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: Boom criminologie, 2016.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in 2015 in antwoord op kamervragen toegelicht op basis van welke wettelijke grondslag de KMar bevoegd is bij de bestrijding van mensenhandel.<sup>213</sup> De KMar werkt samen met de politie bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit op basis van artikel 4, eerste lid, sub d Politiewet. De KMar kan de politie ondersteunen bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensenhandel. Als de KMar bij de uitvoering van haar taken gevallen van mensenhandel tegenkomt, dan is zij bevoegd zelf onderzoek te verrichten op grond van artikel 4, vierde lid Politiewet 2012. In een brief van 1 juli 2016 schrijft de minister dat de KMar en de politie samenwerken tegen grensoverschrijdende criminaliteit in het grensgebied met behulp van de inzet van Amigo Boras, op grond van een samenwerkingsovereenkomst van 28 januari 2016. Het gaat dan niet alleen om mensensmokkel en mensenhandel, maar ook om onder andere georganiseerde wapensmokkel en georganiseerde illegale handel in verdovende middelen. Kenteken- en voertuiggegevens die zien op grensoverschrijdende criminaliteit zullen door de politie en de KMar worden gedeeld. Acties zullen zoveel mogelijk door de KMar worden ondernomen, bij wijze van assistentieverlening aan de politie, aldus de minister.<sup>214</sup> Naar aanleiding van de bevindingen van het hierboven genoemde onderzoek van de Universiteit Leiden hebben enkele Tweede Kamerleden in juni 2016 een motie ingediend om de bevoegdheid van de KMar bij de bestrijding van mensenhandel vast te leggen in artikel 4, eerste lid, onder g Politiewet 2012.<sup>215</sup> Deze motie is op 16 juni 2016 aangenomen.<sup>216</sup>

Op de verwerking van politiegegevens is de Wpg van toepassing.

De KMar is transparant over het gebruik van profilering bij het Mobiel Toezicht Veiligheid. Volgens onderzoek van de Universiteit Leiden<sup>217</sup> is Nederland met de regeling van het Mobiel Toezicht Veiligheid zelf ook transparanter en beter controleerbaar dan de meeste andere EU-lidstaten omdat in nationale regelgeving is uitgewerkt hoe gebruik wordt gemaakt van het toezicht aan de binnengrens op basis van artikel 23a Schengengrenscore.<sup>218</sup>

### 3.2.7 Risicoprofilering met *Advance Passenger Information* (API-gegevens)

Op grond van Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht om een aantal passagiers- en vluchtgegevens van inkomende vluchten door te geven.<sup>219</sup> Het doel van de Richtlijn *Advance Passenger Information* is verbetering van de grenscontrole en het tegengaan van illegale migratie. Artikel 6 van de richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om de gegevens ook voor wetshandhavingdoel-einden te gebruiken overeenkomstig hun nationale recht en de bepalingen in richtlijn 95/46/EEG over gegevensbescherming.

213 Kamervragen over de inzet van de Koninklijke Marechaussee bij de bestrijding van mensenhandel, beantwoord op 17 augustus 2015, [kamervragen](#).

214 Brief minister van Veiligheid en Justitie d.d. 1 juli 2016, Inzet Amigo Boras voor de rechtshandhaving, [brief](#).

215 *Kamerstukken II* 2015/16, 33 885, nr. 30, gewijzigde motie lid Segers c.s. 21 juni 2016, [motie](#).

216 *Handelingen II* 2015/16, nr. 98, p. 27, Stemmingen moties regulering prostitutie, [stemmingen moties](#).

217 M.A.H. van der Woude, J. Brouwer & T.J.M. Dekkers, *Beslissen in grensgebieden. Een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: Boom criminologie, 2016, p. 228.

218 Volgens artikel 23 van de Schengengrenscore mag het toezicht uitgevoerd worden met het oog op de openbare veiligheid, en ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, [verordening](#); de Nederlandse wetgever heeft het Mobiel Toezicht Veiligheid in het vreemdelingenrecht geregeld.

219 Richtlijn *Advance Passenger Information*-gegevens, [richtlijn](#).

Nederland heeft de richtlijn in 2007 geïmplementeerd in artikel 4, derde lid Vw 2000.<sup>220</sup> Vanaf 1 januari 2012 zijn alle luchtvaartmaatschappijen verplicht om *Advance Passenger Information* aan te leveren aan de met de grensbewaking belaste autoriteiten van inkomende vluchten vanaf 28 luchthavens van buiten de EU die een verhoogd risico vormen op illegale migratie. De gegevensset is met ingang van 29 december 2012 met vijf gegevensrubrieken uitgebreid, in aansluiting op de praktijk in de internationale luchtvaart.<sup>221</sup> Op 1 april 2013 is het aantal risicoluchthavens uitgebreid met 26 nieuwe luchthavens. Met ingang van 1 juli 2016 moeten alle luchtvaartmaatschappijen die naar Nederland vliegen vanaf een luchthaven die niet in de EU, of in een land dat betrokken is bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis gelegen is, *Advance Passenger Information* aanleveren. Met deze wijziging wordt voorkomen dat de lijst van luchthavens periodiek moet worden aangepast, en kan de KMar flexibeler en meer risicogericht optreden aan de grens. Volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is de administratieve controle van de *Advance Passenger Information* essentieel om een juiste balans te houden in het grenstoezicht tussen aan de ene kant het controle- en veiligheidsbelang en aan de andere kant het economisch belang bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van personen.<sup>222</sup> De juridische grondslag voor levering van de *Advance Passenger Information* aan de ambtenaren die belast zijn met de grensbewaking is gelegen in artikel 4, derde lid Vw 2000, artikel 2.2a en 2.2b Vb 2000 en artikel 2.1a VV 2000.

De volgende passagiersgegevens worden aangeleverd:

Familienaam, Voorna(a)m(en), Geboortedatum, Nationaliteit, Document type + nummer, Geslacht, Land van Uitgifte, Verloop datum, Opstapplaats, Vluchtnummer, Vertrek- en aankomsttijd, Aantal passagiers, Initiële punt van 1<sup>e</sup> instap, Volledige route, *Passenger Name Record*-bestandslocatie.<sup>223</sup>

Volgens de toelichting bij het Vb 2000 worden er niet meer passagiersgegevens gevraagd dan strikt noodzakelijk is om de doelen te bereiken en de bewaartermijn van 24 uur (artikel 2.2b Vb 2000) is gerelateerd aan en noodzakelijk voor het doel waarvoor de gegevens worden verzameld en verwerkt. Dat wil zeggen dat de passagiersgegevens binnen 24 uur na binnenkomst in Nederland niet meer herleidbaar zijn tot een persoon, tenzij deze later nodig zijn voor de uitoefening van de taken van de ambtenaren belast met de grensbewaking. Na de bewaartermijn worden data geanonimiseerd opgeslagen.

Uit de interviews en de in 2013 uitgevoerde nationale evaluatie is naar voren gekomen dat de bewaartermijn van 24 uur te kort is.<sup>224</sup> Personen die landen op de luchthaven maakten soms misbruik van de regeling door zich pas na één of twee dagen te melden bij de KMar voor de grenscontrole. Met een bewaartermijn van 24 uur zijn er dan geen data meer beschikbaar. Per 1 april 2016 wordt de bewaartermijn voor bepaalde groepen derdelanders met een 'risico'-nationaliteit op aangeven van een risico-analyse verlengd met 72 uur naar 96 uur. Momenteel worden ongeveer 15 nationaliteiten aangemerkt als 'risico'-nationaliteit. Dit is vastgelegd in de Vc 2000.<sup>225</sup>

De Douane maakt op dit moment al gebruik van het *Travel Information Portal* (TRIP), waar luchtvaartmaatschappijen de wettelijk vereiste reisgegevens voor de Douane aanle-

220 Wet van 9 juli 2007 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan Richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, Stb. 2007, 252, [wet](#).

221 Wijziging Vb 2000, Stb. 2012, 688, [besluit](#).

222 Regeling van 21 juni 2016, nr. 772769 houdende wijziging van het VV 2000, *Stcrt.* 2016, nr. 33783.

223 Zie artikel 2.2a Vb 2000, [besluit artikel 2.2a](#).

224 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Programmadirectie IDMI, *Evaluatie inzake het gebruik van Advance Passenger Information (API) in Nederland, december 2009-juni 2013*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014, [rapport](#).

225 Vc 2000, Par. A1/9. Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2016, nummer WBV 2016/5, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2016, nr. 16221, [besluit](#).

veren.<sup>226</sup> Het is de bedoeling dat luchtvaartmaatschappijen op termijn ook de wettelijk vereiste *Advance Passenger Information* voor de KMar via deze elektronische brievenbus gaan aanleveren. In het systeem TRIP is geregeld welke gegevens naar de KMar en welke gegevens naar de Douane gaan. Daarbij zullen de passagiersgegevens direct worden doorgeleid naar de KMar en niet in TRIP worden bewaard.

De Europese Commissie heeft in 2012 een evaluatie over het gebruik van *Advance Passenger Information* uitgebracht.<sup>227</sup> Hieruit blijkt dat lidstaten de EU-richtlijn zeer verschillend hebben geïmplementeerd in hun nationale wetgeving. Er bestaat grote variëteit in doelbinding, dataset en daadwerkelijke toepassing. Een aantal lidstaten heeft de richtlijn in het strafrecht of anti-terroriswetgeving geïmplementeerd. De 18 lidstaten die de *Advance Passenger Information* ook voor de wetshandhaving gebruiken, interpreteren het begrip ‘wetshandhaving’ verschillend en het is niet duidelijk of alle interpretaties in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de richtlijn.<sup>228</sup> Preambule 12 van de richtlijn verwijst naar de handhaving van de openbare orde en nationale veiligheid. In de meeste lidstaten wordt *Advance Passenger Information* ook gebruikt voor een check op *watchlists*, Europese databanken Visum informatiesysteem (VIS) en Schengen Informatiesysteem (SIS) en nationale politiedatabanken.

Het gebruik van *Advance Passenger Information* is in Nederland beperkt tot het verbeteren van de grenscontrole en het tegengaan van illegale migratie. Omdat Nederland de richtlijn alleen in de Vw 2000 heeft geïmplementeerd kunnen deze passagiersgegevens slechts in beperkte mate voor opsporingsdoeleinden gebruikt worden, bijvoorbeeld bij de opsporing van mensensmokkelaars.<sup>229</sup> Op de luchthaven spelen echter ook zaken met drugshandel, witwassen en jihadisme. Wel wordt met behulp van de *Advance Passenger Information* gecheckt of personen voorkomen in SIS-II en Politie Opsporingssysteem (OPS)-lijsten (openstaande boetes), dit komt voort uit grenspolitietaken.<sup>230</sup> Het ministerie van V&J werkt aan een kaderdocument waarin wordt aangegeven wat zij precies verstaat onder het doel ‘verbetering van de grenscontrole’. In artikel 8 SGC (grenscontrole op personen) staat dat de grenswachter moet onderzoeken of degene die de grens passeert een gevaar is voor de openbare orde en nationale veiligheid. De KMar wil duidelijk krijgen wat onder het begrip ‘openbare orde en veiligheid’ valt zodat zij *watchlists* en risico-indicatoren hierop kan afstemmen. Mogelijk valt het vervoer van verdovende middelen ook onder dit begrip. De KMar werkt momenteel al samen met de Douane op basis van een ministeriële

---

226 Voorlichting reisgegevens in TRIP (Passenger Name Records en Advance Passenger Information).

227 *Evaluation on the implementation and functioning of the obligation of carriers to communicate passenger data set up by Directive 2004/82*, 2012, rapport.

228 Evaluation, p. 51: openbare orde en nationale veiligheid, terrorismebestrijding, mensenhandel, ernstige misdrijven zoals ontvoering, enz.

229 Wet van 9 juli 2007 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan Richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, Stb. 2007, 252, wet.

230 Zie: artikel 8 tweede lid SGC voor Unieburgers: ‘... Bij de minimale controle van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, kunnen de grenswachters evenwel, op niet-systematische basis, nationale en Europese databanken raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt. ....; Artikel 8 derde lid onder a, VI SGC voor derdelanders: ‘a: de grondige controles bij binnenkomst behelzen de verificatie van de in artikel 6, lid 1, vermelde voorwaarden voor toegang, alsmede, eventueel, van de verblijfs- en werkvergunningen. In dat verband wordt nauwgezet onderzocht: ... vi) of de betrokken onderdaan van een derde land, diens vervoermiddel en de meegevoerde voorwerpen geen gevaar opleveren voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten. Bij die verificatie worden met name gegevens en signaleringen betreffende de betrokken personen en, zo nodig, voorwerpen rechtstreeks bij het SIS en de nationale opsporingsregisters opgevraagd en worden, in voorkomend geval, de bij die signalering passende maatregelen genomen.’



regeling.<sup>231</sup> Als de KMar een ruimere doelbinding kan toepassen, kan de samenwerking met de Douane versterkt worden.<sup>232</sup>

Met ingang van 1 januari 2008 werd op de verwerking en uitwisseling van *Advance Passenger Information* door de KMar de Wpg van toepassing. Passagiersgegevens zijn met ingang van die datum, voor zover ze worden verwerkt door de KMar, politiegegevens in de zin van de Wpg. Wanneer een hit daadwerkelijk resulteert in een interventie, dan worden die gegevens bewaard voor de duur van een jaar. Dat geldt ook voor een handmatige beoordeling.<sup>233</sup> Bij verdere verwerking worden de gegevens opgenomen in een themaregister en na 5 jaar verwijderd.<sup>234</sup> Vanwege transparantie is in de Vc 2000 vastgelegd dat bij de verwerking en het bewaren van *Advance Passenger Information* met risico-indicatoren wordt gewerkt.<sup>235</sup>

De luchtvaartmaatschappij informeert de reizigers over het doel waarvoor gegevens worden verzameld, welke gegevens worden verzameld, de ontvangers van de gegevens en het recht om kennis te nemen van de gegevens en te verzoeken om correctie van onjuiste gegevens.<sup>236</sup> Reizigers kunnen bij de luchtvaartmaatschappij een verzoek indienen om hun gegevens in te zien. Ook kunnen zij de gegevens opvragen die de KMar verwerkt. Op de website van het ministerie van Defensie staat een link naar een formulier waarmee de gegevens opgevraagd kunnen worden.<sup>237</sup>

In april 2016 is de Europese *Passenger Name Record* (PNR) Richtlijn aangenomen.<sup>238</sup> Anders dan bij de *Advance Passenger Information*-Richtlijn is het expliciete doel van deze richtlijn de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit. Deze richtlijn, welke in 2018 in nationale wetgeving moet zijn omgezet, verplicht luchtvaartmaatschappijen de reserveringsgegevens van hun passagiers aan een passagiersinformatie-eenheid (PIE) te verstrekken. De set *Passenger Name Records*-gegevens kan uitgebreider zijn dan de set *Advance Passenger Information*-gegevens. De EU PNR-richtlijn spreekt immers over *Passenger Name Records* voor zover die door een luchtvaartmaatschappij reeds voor haar bedrijfsdoeleinden worden verzameld. Het kan dus ook zo zijn dat een luchtvaartmaatschappij deze *Passenger Name Records* niet verzamelt en dus ook niet verplicht is deze naar de PIE te sturen. De *Passenger Name Records* kunnen worden gebruikt voor het opstellen van profielen op basis van de analyses van deze gegevens (artikel 6 tweede lid onder c).<sup>239</sup>

Voor profilering zijn relevant de in artikel 6, vierde en vijfde lid van de richtlijn neergelegde waarborgen bij profilering:

- Lid 4. Het beoordelen van passagiers vóór hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit de lidstaat op grond van lid 3, onder b), volgens vooraf bepaalde criteria wordt op niet-discriminerende wijze verricht. Deze vooraf bepaalde criteria moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn. De lidstaten zorgen ervoor dat deze criteria door de

---

231 Regeling van de minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie van 2 april 2013, nr. 365096, *Stcrt.* 2013, nr. 14546.

232 Informatie van de KMar d.d. 27 juni 2016.

233 Informatie uit interview.

234 Artikel 8 jo. 14 Wpg is van toepassing.

235 Zie ook: Targeting center borders, [artikel](#).

236 Artikel 2.2a sub 6 Vb 2000.

237 Ministerie van Defensie, passagiersgegevens en privacy, [formulier](#).

238 Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit *PBEU* 4 mei 2016, L 119, [richtlijn](#).

239 De tekst hiervan luidt: 'het analyseren van PNR-gegevens voor het bijstellen van bestaande of het formuleren van nieuwe criteria die moeten worden gebruikt bij de beoordelingen die worden verricht op grond van lid 3, onder b), om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit.'

passagiersinformatie-eenheid (PIE) worden vastgesteld en regelmatig worden getoetst, in samenwerking met de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties. Deze criteria mogen onder geen beding gebaseerd zijn op ras, etnische afstamming, religieuze, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, vakbondslidmaatschap, gezondheid, seksleven of seksuele geaardheid van de betrokkene.

- Lid 5. De lidstaten zorgen ervoor dat elke positieve overeenkomst die voortvloeit uit het geautomatiseerd verwerkingsproces van de PNR-gegevens dat wordt uitgevoerd op grond van lid 2, onder a), per geval wordt gecontroleerd op een niet-geautomatiseerde wijze om te bepalen of de in artikel 7 bedoelde bevoegde instantie maatregelen moet treffen overeenkomstig het nationale recht.

### 3.2.8 Risicoprofielen kort verblijf en naleving au-pair beleid - NP

De NP heeft twee deels overlappende risicoprofielen met betrekking tot au-pairs ontwikkeld (risico op illegaal verblijf), in het kader van de toezichthoudende taak van de politie en de opsporingsbevoegdheid voor mensenhandel. Daarnaast voert de NP een pilot uit met het risicoprofiel kort verblijf, dat tot doel heeft om *overstay* tegen te gaan.

Artikel 50 Vw 2000 biedt een basis voor het politietoezicht ter bestrijding van illegaal verblijf. De politieambtenaar kan personen staande houden ter identificatie op grond van feiten en omstandigheden, die naar objectieve maatstaven een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren. Artikel 47 eerste lid onder a Vw 2000 wijst de politieambtenaren aan die zijn belast met het toezicht op vreemdelingen. De ambtenaren van het NVIK vallen hieronder.

Op grond van het Machtigingsbesluit NVIK kunnen politieambtenaren van het NVIK informatie of gegevens opvragen bij bestuursorganen voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.<sup>240</sup> Volgens de NP is met de invoering van de Wet modern migratiebeleid een omissie ontstaan in artikel 107 Vw 2000. Vóór de invoering van deze wet was de korpschef bevoegd om direct informatie of gegevens op te vragen bij andere bestuursorganen in verband met het vreemdelingentoezicht. Volgens de NP bestaat hiervoor nu geen basis meer in de Vw 2000.

Voor de verwerking van politiegegevens is de Wpg van toepassing. Artikel 24 Politiewet 2012 regelt dat de doeleinden en de wijze van verwerking van politiegegevens in een amvb vastgelegd kunnen worden, met inachtneming van de Wpg. In het Besluit politiegegevens staat beschreven aan wie en voor welke doeleinden de politie informatie mag verstrekken in het kader van onder andere het vreemdelingenbeleid.<sup>241</sup> Volgens artikel 8:2a Vb 2000 verstrekt de NP gegevens aan de vreemdelingenadministratie ten behoeve van onder andere het toezicht op vreemdelingen en referenten.

De NP die in samenwerking met BZ en de IND profielen ontwikkelt en toepast in haar Recherche Analyse Omgeving (RAO) heeft een PIA opgesteld waarin beschreven staat welke gegevens voor welke doeleinden verzameld en verwerkt worden en op basis van welke wettelijke grondslag dat gebeurt.

240 Machtigingsbesluit politieambtenaren NVIK, 20 december 2013, [besluit](#); In dit besluit wordt aan de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 47, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000, werkzaam bij het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt, machtiging verleend met betrekking tot het uitoefenen van de bevoegdheid om aan andere bestuursorganen de gegevens en inlichtingen te vragen die de Minister van Veiligheid en Justitie behoeft voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Volgens de toelichting maakt dit besluit voor de politieambtenaren van NVIK mogelijk om informatie voor het informatigestuurd werken in het kader van het vreemdelingentoezicht direct op te vragen bij andere bestuursorganen.

241 Besluit politiegegevens. Paragraaf 4: Verstrekking politiegegevens aan derden, artikel 4:1, [besluit](#).

## 4 Toezichthoudende instanties en klachtrecht

### *Internationaal toezicht en klachtrecht*

De Verenigde Naties en de Raad van Europa hebben commissies ingesteld die toezicht houden op de naleving van mensenrechten. Deze commissies hebben zich in het kader van het verbod van discriminatie alleen uitgelaten over etnisch profileren door de politie en niet over profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties houdt toezicht op de naleving van het IVBPR. Deze commissie heeft zich op 30 juli 2009 uitgesproken over etnisch profileren bij immigratiecontrole, naar aanleiding van een uitspraak van het Spaanse constitutionele hof uit 2001 dat de politie toestond 'het rassencriterium te gebruiken als waarschijnlijk was dat betrokken partij niet Spaans was'. De commissie stelde dat identiteitscontroles in het kader van vreemdelingentoezicht zijn toegestaan maar dat etnisch profileren aan de hand van fysieke of etnische kenmerken in strijd is met het IVBPR. Identiteitscontroles mogen niet uitsluitend worden gericht op personen met bepaalde fysieke of etnische kenmerken.<sup>242</sup>

De Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie houdt toezicht op de naleving van het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, en brengt observaties uit over de tweejaarlijkse nationale rapportages. Op het gebied van profileren door Nederlandse instanties heeft de CERD opmerkingen gemaakt over etnisch profileren door de politie.<sup>243</sup>

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) is een onafhankelijk toezichtsorgaan van de Raad van Europa. ECRI publiceert landenrapporten. In het rapport over Nederland uit 2013 merkt deze commissie op dat etnische profilering door de politie een aanhoudend probleem is.<sup>244</sup>

Het onafhankelijk toezicht op de bescherming van persoonsgegevens binnen de Europese Unie is geregeld in de Richtlijn bescherming persoonsgegevens. Dit toezicht wordt op Europees niveau uitgevoerd door de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (*European Data Protection Supervisor* – EDPS). De EDPS heeft ook een adviserende rol met betrekking tot nieuwe regelgeving op het gebied van gegevensbescherming.<sup>245</sup>

Klachten over gegevensverwerking door Europese instellingen kunnen bij de Europese toezichthouder ingediend worden. In artikel 28 van de Richtlijn bescherming persoonsgegevens is geregeld dat alle lidstaten een toezichthoudende autoriteit aanstellen.

Deze verplichting te voorzien in onafhankelijk toezicht is ook neergelegd in artikel 8 lid 3 van het EU Handvest voor de Grondrechten. Op basis van artikel 18 van de Richtlijn dienen overheden bij de nationale toezichtorganen vooraf geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde gegevensverwerking aan te melden. Op grond van artikel 18, tweede lid mogen de lidstaten in de volgende gevallen voorzien in vrijstelling van aanmelding of vereenvoudigde aanmelding: 1) wanneer zij voor de categorieën verwerkingen waarbij, rekening houdend met de verwerkte gegevens, inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen onwaarschijnlijk is, het volgende preciseren: de doeleinden van de verwerking, de verwerkte gegevens of categorieën verwerkte gegevens, de categorie(ën) betrokkenen, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt, en de periode gedurende welke de gegevens worden bewaard, en/of 2) de voor de verwerking verantwoordelijke, een functionaris voor de gegevensbescherming (FG) heeft aangewezen

242 Open Society Foundations, *UN Human Rights Committee Finds Discrimination in Racial Profiling*, September 10, 2009, [persbericht](#).

243 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands, 28 August 2015, [rapport](#).

244 European Commission Against Racism and Intolerance, ECRI-rapport over Nederland, CRI(2013)39, 15 oktober 2013, [rapport](#).

245 [Website EDPS](#).

die op onafhankelijke wijze toezicht uitoefent op de naleving van de richtlijn en een register bijhoudt van de toepasselijke gegevensverwerkingen. Daarnaast heeft ieder individu op basis van artikel 28 vierde lid van de Richtlijn het recht om een verzoek in te dienen bij de nationale toezichtorganisatie met betrekking tot de bescherming van zijn of haar rechten en vrijheden in verband met de verwerking van de persoonsgegevens. Hij of zij kan daarbij verzoeken de rechtmatigheid van de gegevensverwerking te verifiëren, wanneer met toepassing van artikel 13, rechten en plichten op basis van de nationale wetgeving zijn beperkt. Het toezichtsorgaan dient bij ieder verzoek de persoon te informeren over hoe gevolg is gegeven aan het verzoek en over de uitkomst van de verificatie.

Het belang van onafhankelijk en effectief toezicht in het kader van het recht op gegevensbescherming, is ook door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in meerdere uitspraken onderstreept. In *Commissie v. Oostenrijk* heeft het HvJEU bepaald dat ‘onafhankelijk’ betekent dat de toezichthoudende instantie dit toezicht zonder enige invloed van buitenaf moet kunnen uitoefenen.<sup>246</sup> In *Digital Rights Ireland Ltd* verklaarde het HvJEU de Dataretentierichtlijn 2006/24 nietig vanwege strijd met de grondrechten van privacy en gegevensbescherming. Voor deze conclusie stelde het HvJEU onder meer vast dat de richtlijn niet voorzorg in een voorafgaand toezicht door een rechter of onafhankelijke instantie voor de vraag of toegang tot of gebruik van de gegevens beperkt blijft tot wat ‘strikt noodzakelijk’ is, maar ook dat geen onafhankelijk toezicht zou zijn gewaarborgd wanneer de gegevens buiten de Unie zouden worden bewaard.<sup>247</sup> Ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in het kader van toetsing aan artikel 8 EVRM, meerdere keren het belang van het bestaan van een onafhankelijk controlemechanisme benadrukt bij de verwerking van persoonsgegevens door de overheid, met name wanneer het over de verwerking van gevoelige data gaat.<sup>248</sup>

In verschillende EU instrumenten inzake de verwerking van persoonsgegevens, is een bepaling opgenomen waarin zowel het toezicht door een nationale toezichthoudende autoriteit in overeenstemming met de Richtlijn bescherming persoonsgegevens, als een individueel klachtrecht bij die autoriteit is neergelegd, zie bijvoorbeeld de artikelen 29 twaalfde lid en 30 Eurodac Verordening 603/2013, artikelen 38 zesde lid en 41 van de VIS Verordening 767/2008 en artikel 15 van Richtlijn 2016/681 inzake *Passenger Name Records*.

In enkele mensenrechtenverdragen is een individueel klachtrecht vastgelegd. Zo regelt artikel 34 EVRM het individueel klachtrecht over de naleving van het EVRM. Een individu kan een klacht voor het EHRM brengen wanneer de nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn. De uitspraken van het EHRM zijn bindend. Ook het IVBPR voorziet in een individueel klachtrecht voor burgers in artikel 2 van het optioneel Protocol bij het IVBPR. Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties behandelt deze klachten. De uitspraken van het comité zijn niet bindend. Op het gebied van non-discriminatie biedt artikel 14 IVURD de mogelijkheid voor het individu om een klacht in te dienen over een vermeende schending van het verdrag bij de Commissie die toeziet op de naleving van het verdrag. Nederland erkent dit individueel klachtrecht.

#### *Nationaal toezicht en klachtrecht*

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) (tot 1 januari 2016 College Bescherming Persoonsgegevens - CBP) houdt toezicht op de naleving van de bescherming van persoonsgegevens in Nederland. De Wbp regelt de taken en bevoegdheden van de AP als toezichthou-

---

246 HvJEU 16 oktober 2012, C-614/10, par. 36 en 41.

247 HvJEU 8 april 2014, C-293/12, par. 62 en 68.

248 Zie EHRM 7 juli 1989, Gaskin t. Verenigd Koninkrijk, Series A, nr. 160 en EHRM 25 februari 1997, Z. t. Finland, nr. 22009/93, Reports 1997-I.

der op deze wet en andere wet- en regelgeving voor de verwerking van persoonsgegevens. In het kader van haar toezichthoudende taak doet zij onderzoek naar mogelijke overtredingen, toetst gedragscodes, behandelt klachten over overtreding van de Wbp, houdt een register bij van Wbp-meldingen en kan een geldboete opleggen bij overtredingen. De AP adviseert over nieuwe wet- en regelgeving en over de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen. Ook geeft de AP voorlichting aan organisaties over de uitleg van de wettelijke normen en neemt deel aan internationale en Europese samenwerkingsverbanden. Sinds 2016 houdt de AP een register bij van datalekken. Bedrijven en overheden die worden geconfronteerd met een ernstig datalek zijn verplicht dit te melden bij de AP.

Het algemene klachtrecht over gedragingen van bestuursorganen vormt een aanvullende vorm van bescherming tegen privacyschendingen en discriminatie. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan (artikel 9:1 Awb). Het bestuursorgaan moet zorgdragen voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn (artikel 9:2 Awb). De IND, de KMar, de politie, BZ en de Inspectie SZW hebben een procedure voor klachten van personen tegen het optreden of een gedraging van een medewerker.<sup>249</sup> De klachtprocedure bij de politie is gebaseerd op de artikelen 67a tot en met 72 Politiewet 2012<sup>250</sup> en de Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2013. De RVO heeft ook een klachtenregeling voor gedragingen van medewerkers en de manier waarop regels toegepast worden, maar deze is niet van toepassing als er een mogelijkheid bestaat om een bezwaarschrift in te dienen of in hoger beroep te gaan bij de rechter.<sup>251</sup> Als een klachtenprocedure bij het bestuursorgaan niets oplevert, is het mogelijk een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman (artikel 9.20 Awb). De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat, ingesteld in de Wet Nationale ombudsman en grondwettelijk verankerd (artikel 78a Gw). Klachten over discriminatie kunnen bij het College voor de Rechten van de Mens (CRM) ingediend worden voor zaken die vallen onder de wetgeving voor gelijke behandeling, zoals de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Uitgezonderd zijn klachten over diensten van bestuursorganen, het eenzijdig overheidshandelen, zoals het verstrekken van een paspoort of een verblijfsvergunning. De uitspraken van het CRM zijn niet bindend.<sup>252</sup>

Daarnaast oefenen de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk controle uit op het handelen van de overheid. Deze audits zijn doorgaans meer gericht op betrouwbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de departementale processen en technische infrastructuur.<sup>253</sup> De Algemene Rekenkamer heeft als wettelijke taak te controleren of het Rijk geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals het de bedoeling was (artikel 76-78 Gw). De Auditdienst Rijk valt onder het ministerie van Financiën en heeft de accountantscontrole als wettelijke taak (artikel 66 Comptabiliteitswet). Daarnaast kan de Auditdienst Rijk op verzoek van ministeries audits uitvoeren.

---

249 IND, Klachten en ingebrekestelling, [voorlichting klachtbehandeling en privacy](#); Klachten en complimenten Koninklijke Marechaussee, [voorlichting klachtbehandeling](#); Klachtenregeling politie, [voorlichting klachtbehandeling](#); Interne klachtbehandeling BZ, [voorlichting klachtbehandeling](#); Klacht over handelwijze Inspectie SZW, [voorlichting klachtbehandeling](#).

250 Politiewet 2012, [klachtprocedure](#).

251 RVO, Klacht indienen, [voorlichting klachtbehandeling](#); In casu brengt de RVO advies uit aan de IND, en wanneer deze de aanvraag afwijst, kan de vreemdeling hiertegen bezwaar, beroep en eventueel nog hoger beroep instellen.

252 Voorlichting CRM, [klachtbehandeling CRM](#).

253 [Dienstverlening Auditdienst Rijk](#).

## ***Methode van onderzoek, afbakening en geraadpleegde personen en instanties***

### **1 Methode van onderzoek en afbakening**

#### *Methode van onderzoek*

De ACVZ heeft voor dit advies een literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht. In aanvulling daarop heeft de ACVZ gesprekken gevoerd met spelers binnen en buiten de vreemdelingenketen. Daarnaast heeft de ACVZ (interne) documenten als pilotplannen, effectmetingen, PIA's, evaluaties en ontwikkelde groepsprofielen ingezien. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2015 - juni 2016. In augustus 2016 is een expertbijeenkomst gehouden om de uitkomsten van het onderzoek met betrekking tot waarborgen bij het gebruik van profilering te bespreken. Alle geconsulteerde personen en instanties hebben in het kader van een feitencheck voorinzage gekregen in het concept-rapport.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit M.A. Beuving (voorzitter), dr.mr. E.R. Brouwer, dr.mr. T. de Lange en prof.dr. J.P. van der Leun. Vanuit het secretariaat hebben G.M.B. van Aalst- van Adrichem LLM, mr. D.J. de Jong en drs. S.A.A. Avontuur (projectleider) meegewerkt aan het advies.

#### *Afbakening*

De ACVZ heeft zich in het onderzoek gericht op de taken die ketenpartners in het vreemdelingenbeleid uitvoeren met betrekking tot het visumbeleid, de toegang en grensbewaking, de toelating, het verblijf, het toezicht op vreemdelingen en de uitzetting van vreemdelingen.

Het toezicht van de politie bij de identificatie van asielzoekers in het aanmeldproces is niet meegenomen omdat het daar volgens de ACVZ (nog) niet gaat om doordachte profielen.<sup>254</sup> Omdat de Belastingdienst (inclusief de Douane) bekend staat als voorloper op het gebied van data-analyse heeft de ACVZ de werkwijzen van deze organisatie ook betrokken bij het onderzoek om te bezien of de ketenpartners in het vreemdelingenbeleid lessen kunnen trekken uit hun uitvoeringspraktijk. Hetzelfde geldt voor de Inspectie SZW. Naast het toezicht op de Wet arbeid vreemdelingen, is ook profilering in het kader van toezichts- en opsporingstaken van de Inspectie SZW die niet gerelateerd zijn aan het vreemdelingenbeleid betrokken bij het onderzoek, dit in het kader van de lessen die hieruit te leren zijn.

### **2 Geraadpleegde personen en instanties**

#### **Beleidsafdelingen ministeries en uitvoeringsinstanties**

##### **Ministerie van Buitenlandse Zaken**

Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid  
Regionale Serviceorganisatie Azië

254 Zie rapport Inspectie Veiligheid en Justitie, De identificatie van asielzoekers in Nederland, 2016, NVIK Checklist p. 47-50, [rapport](#).

### **Ministerie van Defensie**

Koninklijke Marechaussee

- Staf KMar, Directie Operaties, Cluster Intelligence
- Targeting Center Borders
- Vreemdelingenkamer, Tactisch informatiecentrum
- Vreemdelingenkamer, afdeling Mobiel Toezicht Veiligheid
- Brigade District Noord-Oost,  
Afdeling Operaties (controle Mobiel Toezicht Veiligheid)

### **Ministerie van Economische Zaken**

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Directie Ondernemerschap

### **Ministerie van Financiën**

Belastingdienst

- Afdeling Data & Analytics
- Douane
- Expertisecentrum Handhaving en Intelligence

### **Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Afdeling onderzoek en Analyse
- Directie Opsporing

### **Ministerie van Veiligheid en Justitie**

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers

Dienst Terugkeer & Vertrek

Directie Migratiebeleid

Directie Regie Vreemdelingenketen

Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Immigratie- en Naturalisatiedienst

- Directie strategie en uitvoeringsadvies
- Directie Asiel en Bescherming, Unit 1F
- Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap
- Directie Dienstverlening, handhavingsinformatieknooppunt
- Visadienst

Landelijk Informatie en Expertisecentrum

Nationale Politie

- Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt
- Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel

### **Wetenschappers**

Mr. drs. B. van der Sloot, Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam

### **Deelnemers Expertbijeenkomst**

Prof. Dr. D.W.J. Broeders, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Mr. A. Commandeur, Autoriteit Persoonsgegevens

Mr. C.A. Goudsmit, College voor de Rechten van de Mens

Dr. F.J. Zuiderveen-Borgesius, Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam

## Afkortingen en begrippen

### Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
API	<i>Advance Passenger Information</i>
ATW	Arbeidstijdenwet
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identiteit en Mensenhandel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
BAO	Buitenlandse Zaken Analyse Omgeving
Bpg	Besluit politiegegevens
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CERD	Commission on the Elimination of Racial Discrimination
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DPIA	<i>Data Protection Impact Assessment</i>
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECRI	Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
EDPS	<i>European Data Protection Supervisor</i>
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FG	Functionaris Gegevensverwerking
Gw	Grondwet
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
iCOV	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
IVURD	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie
Kecida	Kennis- en expertisecentrum voor intelligente data-analyse



KMar	Koninklijke Marechaussee
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NP	Nationale Politie
NVIK	Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt van de Nationale Politie
OC-beleid	<i>Orange carpet</i> -beleid
OPS	Opsporingssysteem van de Nationale Politie
PIA	<i>Privacy impact assessment</i>
PIE	Passagiersinformatie-eenheid
PNR	<i>Passenger Name Records</i>
RAO	Recherche Analyse Omgeving
RSO	Regionale Service Organisatie
RVO	Rijksdienst voor ondernemend Nederland
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SGC	Schengengrenscore
SIS	Schengeninformatiesysteem
TRIP	<i>Travel Information Portal</i>
VA	Vreemdelingenadministratie
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VIS	Visum informatiesysteem
V&J	Veiligheid en Justitie
VV 2000	Vreemdelingenvoorschrift 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WML	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
Wpg	Wet politiegegevens

## Begrippen

### **Behandelprofiel:**

Groepsprofiel ter ondersteuning van beslisproces in aanvraagprocedures. Een aanvraag voor een visum of vergunning wordt in de tweede fase van het profileringsproces aan de hand van een aantal (positieve en negatieve) indicatoren (tezamen behandelprofiel genoemd) gewogen en beoordeeld.

### **Big data:**

Grote hoeveelheden gestructureerde en ongestructureerde data uit verschillende bronnen.

### **Bijzondere persoonsgegevens:**

Persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag (artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens).

### **Datagestuurd profiel:**

Profiel met indicatoren die op basis van een statistische analyse van databestanden worden gewogen.

### **Dataminimalisatie:**

Enkel gegevens die nodig zijn voor het van te voren vastgestelde doel mogen worden verwerkt.

### **Doelbinding:**

Persoonsgegevens worden alleen verwerkt ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Het doel van de verwerking heeft een grondslag in de wet, en is duidelijk omschreven. Hieraan gekoppeld zijn verplichtingen tot dataminimalisatie, zorg voor de kwaliteit van gegevens, terughoudendheid met verdere verwerking en een beveiligingsverplichting. Verdere verwerking van persoonsgegevens is alleen toegestaan als dit niet onvereenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens aanvankelijk zijn verzameld.

### **Effectiviteit:**

Doeltreffendheid. Het behalen van het beoogde doel.

### **Efficiency:**

Doelmatigheid. Het behalen van een zo hoog mogelijk resultaat met zo min mogelijk middelen.

### **Ervaringsprofiel:**

Profiel met indicatoren die op basis van kennis en ervaring geselecteerd zijn, al dan niet vastgelegd in databestanden.

### **Informatiegestuurd werken:**

Gericht werken op basis van verzamelde en geanalyseerde informatie.

### **Groepsprofiel:**

Voor de groep relevante indicatoren of kenmerken die samen een risico of kans vormen in de uitvoering van het beleid.

**Kenbaarheid/transparantie:**

Betrokkenen kunnen op de hoogte zijn van het bestaan van (verdere) verwerkingen van persoonsgegevens door instantie(s) in de vreemdelingenketen.

**Noodzakelijkheid:**

Het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens is noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken.

**Persoonsgegevens:**

Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

**Profilering:**

Profilering is een proces dat uit twee fases bestaat:

- Het opstellen van een groepsprofiel met indicatoren die samen een kans of risico vormen bij de uitvoering van overheidsbeleid.
- Het verwerken, analyseren en wegen van (persoons)gegevens aan de hand van indicatoren van een groepsprofiel met het doel iemand/een organisatie te beoordelen in termen van risico's en/of kansen.

**Proportionaliteit:**

De inbreuk op de belangen van degene wiens gegevens worden verwerkt (de betrokkene) mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de verwerking.

**Pseudonimisering:**

Het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld.<sup>255</sup>

**Rechtmatigheid:**

De gevolgde handelwijze is in overeenstemming met geldende regels en besluiten.

**Stigmatisering:**

Het proces waarbij bepaalde (negatieve) kenmerken structureel aan een bepaalde persoon of groep worden toegekend. Stigmatisering kan leiden tot vooroordelen, discriminatie en een vertekend zelfbeeld.

**Subsidiariteit:**

Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt kan in redelijkheid niet op een andere voor de betrokkene minder nadelige wijze worden bereikt.

**Verbod op discriminatie:**

Verbod op het onterecht ongelijk behandelen van mensen op basis van persoonlijke kenmerken. Die persoonlijke kenmerken zijn: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid, burgerlijke staat, leeftijd, handicap of chronische ziekte (artikel 1 Grondwet).

---

255 Definitie AVG.

## ***Samenstelling adviescommissie***

**Voorzitter:**

- mr. J.N.M. Richelle (Koos), voormalig directeur-generaal bij de Europese Commissie

**Plaatsvervangend voorzitter:**

- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam

**Leden:**

- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht
- dr. mr. E.R. Brouwer (Evelien), senior onderzoeker/docent sectie migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), ex-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst
- prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- prof.dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), hoogleraar mensenhandel en globalisering, Universiteit van Tilburg
- mr. dr. R.J.A. Schaaf (Ramon), rechter

**Secretaris:**

- mr. W.N. Mannens (Wolf)



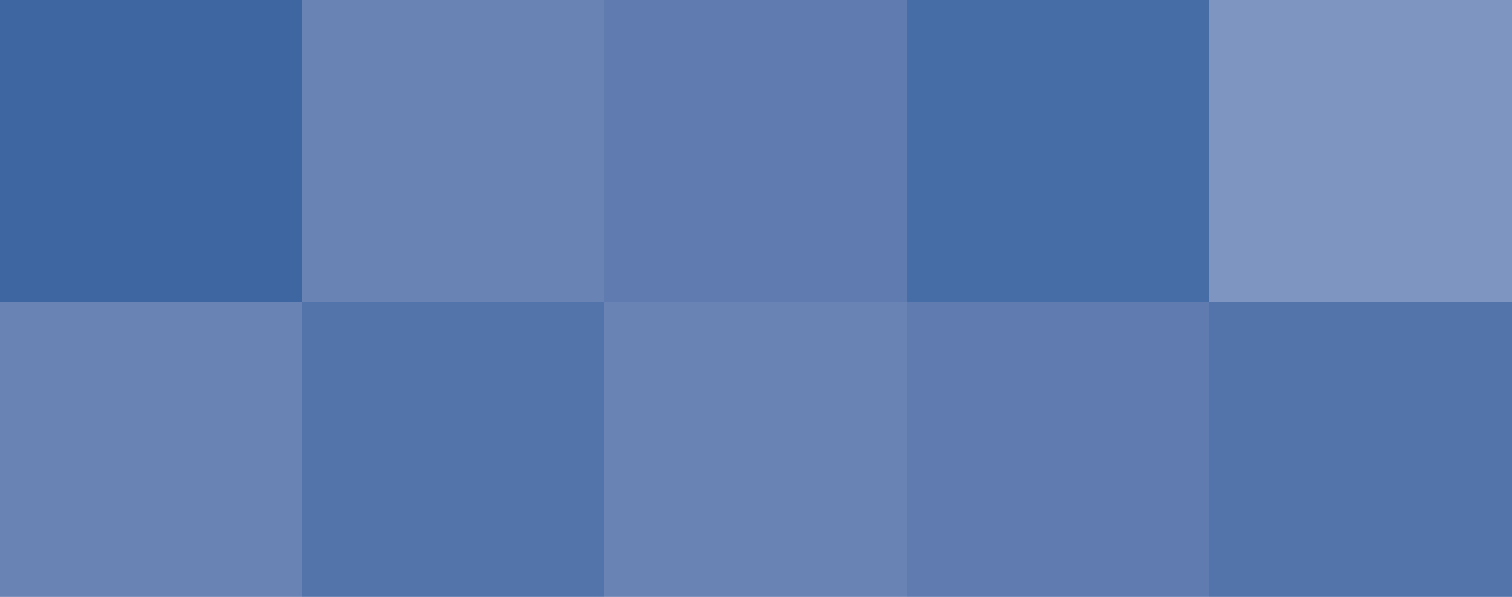












ISBN: 978-90-8521-072-6