



HUUB DIJSTELBLOEM en
ALBERT MEIJER (red.)

De migratie- machine

De rol van technologie
in het migratiebeleid

vangennep • kennis/openbare mening/politiek

Vroeger was migratiebeleid niet zo van technologie afhankelijk. Met paspoorten en een slagboom bij de grensovergang kwam je al een heel eind. Nu kent het migratiebeleid een sterke technologische dimensie. Leeftijdsonderzoek door middel van botanalyse voor minderjarige asielzoekers, DNA-tests voor gezinshereniging en Europese databanken om de gegevens van illegale migranten in op te slaan. Deze technologisering helpt om procedures efficiënter te laten verlopen, maar genereert ook neveneffecten.

In *De migratiemachine* bespreken deskundigen uit verschillende vakgebieden deze neveneffecten. De biometrische technieken die momenteel in Nederlands en Europees verband worden gebruikt om de toestroom van migranten te beteugelen, zetten de integriteit van het lichaam op het spel. Onvoldoende controleerbare en corrigeerbare informatiebestanden kunnen leiden tot onterechte afwijzingen van migranten. En een buitenproportionele inzet van technologie legt een onevenredig grote nadruk op controle.

Het bestaan van een migratiemachine is wellicht onvermijdelijk. Maar hoe is te voorkomen dat de machine een onbestuurbaar monster wordt dat steeds meer functies op zich neemt en de mensen die ermee te maken hebben transformeert tot raderen in het mechaniek?

Dit boek is het resultaat van het project Migratietechnologie van het Rathenau Instituut. Het staat onder redactie van Huub Dijstelbloem (Rathenau Instituut en Universiteit van Amsterdam) en Albert Meijer (Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap) en bevat bijdragen van onder andere Evelien Brouwer (Universiteit Utrecht), Dennis Broeders (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en Irma van der Ploeg (Hogeschool Zuyd).



Rathenau Instituut



9 789055 159543

vangennep • kennis/openbare mening/politiek

DE MIGRATIEMACHINE

De migratiemachine

*De rol van technologie in
het migratiebeleid*

Huub Dijstelbloem en Albert Meijer (red.)

Kennis / Openbare mening / Politiek

Een serie onder redactie van René Boomkens, René Gabriëls,
Menno Hurenkamp, Noortje Marres, Pieter Pekelharing,
Justus Uitermark, Martijn de Waal en Liesbet van Zoonen.



Rathenau Instituut

© 2009 Rathenau Instituut / Uitgeverij Van Gennep

Nieuwezijds Voorburgwal 330

1012 RW Amsterdam

Ontwerp omslag Erik Prinsen

Foto auteur Jeroen Bouman

Verzorging binnenwerk Van Gennep, Amsterdam

Drukwerk Giethoorn ten Brink, Meppel

ISBN 978 90 5515 954 3

NUR 740

Inhoud

Voorwoord	7
Ten geleide	9
De raderen van de migratiemachine <i>Huub Dijstelbloem</i>	11
Mobiliteit en surveillance: een migratiemachine in de maak <i>Dennis Broeders</i>	35
Migratie en het machine-leesbare lichaam: identificatie en biometrie <i>Irma van der Ploeg & Isolde Sprenkels</i>	61
Het lichaam als leugendetector: leeftijdsonderzoek door botanalyse <i>Eefje van den Heuvel-Vromans</i>	99
De politiek aan de knoppen van de machine: spraaktechnologie in het inburgeringsbeleid <i>Willemine Willems</i>	123
Informatietechnologie en verantwoordelijkheid: een onbeheersbare migratiemachine <i>Albert Meijer</i>	157
Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie <i>Evelien Brouwer</i>	191
Publieke aandacht voor een ongekennde machine <i>Huub Dijstelbloem & Albert Meijer</i>	229

Noten	255
Literatuur	279
Lijst van afkortingen	299
Lijst van geïnterviewden	303
Zakenregister	305
Namenregister	313
Over de auteurs	317
Over het Rathenau Instituut	320

Voorwoord

De Nederlandse en Europese landsgrenzen veranderen langzaam maar zeker in technologische grenzen. Maar de techniek die men ontmoet, hangt af van de aard van de reiziger. Zo kijken zakenlui op Schiphol in de camera van de irisscan. Maar minderjarige asielzoekers worden onderworpen aan botanalyses waarmee hun leeftijd kan worden vastgesteld. En voor migranten begint de reis al in het land van herkomst, met een inburgeringsexamen met behulp van spraaktechnologie, computer en telefoon.

Met de toenemende migratie en verplaatsing van personen, wordt het migratiebeleid in de meeste Europese landen niet alleen restrictiever, maar ook selectiever. Welke mensen willen we in Europa wel hebben en welke niet? Welke migranten hebben het recht Nederland binnen te komen? In de uitvoering van dit beleid spelen technologische systemen inmiddels zo'n cruciale rol, dat het geheel ervan kan worden gekarakteriseerd als een 'machine'. Een machine die personen identificeert en sorteert.

Toch is er in het publieke debat maar weinig aandacht voor deze machine. Veel technologische toepassingen, zoals de grote Europese databases met persoonsgegevens, en op termijn ook de biometrische gegevens van migranten, onttrekken zich aan het oog van de Nederlandse of Europese burger.

Deze publicatie biedt een overzicht van de verschillende vormen van 'migratietechnologie' die vandaag de dag worden gebruikt. De auteurs plaatsen daar kritische kanttekeningen bij. Want hoe effectief is die technologie eigenlijk? En zijn de beloftes de grote investeringen waard? Hoe betrouwbaar is de technologie? Klopt de informatie die eruit voortkomt of treden er ook missers en ongewenste effecten op?

Met deze bundel wil het Rathenau Instituut een constructieve bijdrage leveren aan het debat over de effectiviteit, de betrouwbaarheid en de proportionaliteit van technologie in het migratiebeleid. Naast het plaatsen van kritische kanttekeningen, bieden we ook een kader waarbinnen parlementariërs, bewindsvoeders, beleidsmakers, uitvoerders en iedereen die deelneemt aan het debat over technologie in het migratiebeleid, genuanceerde afwegingen kan maken.

Een ‘migratiemachine’ is wellicht onvermijdelijk. Maar de precieze vormgeving ervan blijft een publieke en politieke zaak. We hopen dat deze bundel het debat over wat voor soort ‘migratiemachine’ we wenselijk achten, zal stimuleren.

Mr. drs. Jan Staman

Directeur Rathenau Instituut

Ten geleide

Deze bundel is het resultaat van het project ‘migratietechnologie’ dat het Rathenau Instituut in de periode april 2007-december 2008 heeft uitgevoerd. De projectgroep bestond uit dr. Huub Dijstelbloem, drs. Claire George (tot 1 mei 2008), dr. Albert Meijer, drs. Eefje van den Heuvel-Vromans (tot 1 juli 2008) en drs. Willemine Willems (vanaf 1 april 2008).

Voor de totstandkoming van de bundel is veel dank verschuldigd aan de vele experts en betrokkenen die een bijdrage aan dit project hebben geleverd. Allereerst aan de leden van de begeleidingscommissie: prof. dr. J. Goldschmidt (Universiteit Utrecht), mr. drs. H.P. Schreinemachers (ministerie van Justitie), prof. dr. ir. G.H. de Vries (Universiteit van Amsterdam, WRR) en de voorzitter: prof. dr. A. Zuurmond (TU Delft, Zenc en bestuurslid van het Rathenau Instituut). Zij hebben bij aanvang van het project waardevolle suggesties gedaan voor de focus en de richting ervan. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze bundel ligt uiteraard geheel bij het Rathenau Instituut en de auteurs.

Aan de IND is veel dank verschuldigd voor de ruimhartige medewerking. In het bijzonder gaat dank uit naar Mr. S. Mujagic die zich als contactpersoon altijd kritisch maar behulpzaam tot dit project heeft opgesteld.

Naast de personen die voor de specifieke hoofdstukken mochten worden geraadpleegd, zijn er tal van mensen die door middel van interviews, deelname aan workshops of anderszins een waardevolle bijdrage hebben geleverd. In alfabetische volgorde: mr. drs. P. Bogaers (asieladvocaat), drs. M. Bravo (ministerie van Justitie), mw. mr. A. Busser (Amnesty International), dr. J. Doomernik (Universiteit van Amsterdam), prof. dr. K. Groenendijk (Radboud Universiteit), dr. H. van Houtum (Radboud Universiteit), mr. F. Koers (asieladvocaat), mr. B. Kristel (ministerie van Justitie), mw. dr. M. Kromhout (WODC), mw. Drs. L. Meijerman (NFI) en mw. Dr. L. van Willigen (ACVZ).

Ten slotte gaat onze dank uit naar de collega’s van het Rathenau Instituut voor hun inspirerende suggesties en commentaar, in het bijzonder naar prof. dr. F.W.A. Brom en dr. G. Munnichs.

I

De raderen van de migratiemachine

Huub Dijkstra

‘Blijf van mijn DNA af’

Wie de tocht naar de EU maakt komt onderweg niet alleen douaniers en slagbomen tegen, maar ook steeds meer technologie. Reizigers op Schiphol kunnen sinds enige tijd kiezen voor een bodyscan, een apparaat waarmee het mogelijk is dwars door de kleding van de reiziger heen te kijken. Migranten die (illegaal) via de Middellandse Zee de oversteek naar Europa wagen, worden opgewacht door boten, helikopters en vliegtuigen. In de havens en bij de grensovergangen van verschillende landen in het Schengengebied worden de zeecontainers en de laadruimtes van vrachtwagens met hittezoekers en kooldioxidedetectoren op de aanwezigheid van personen onderzocht. Achter de schermen stellen verschillende overheidsdiensten risicoprofielen op van allerlei mogelijke vreemdelingen. Voor de ‘bonafide’ reizigers moeten met veel hightech (zoals irisscans) omkleedde initiatieven als het *Registered Traveller Programme* de toegenomen roep om veiligheid zien te combineren met de bewegingsvrijheid van burgers. De wereld globaliseert, maar het vrije verkeer wordt er niet eenvoudiger op. De EU heeft de binnengrenzen opgeheven, maar aan de buitenkant staat nog steeds een muur. Welke middelen toelaatbaar worden geacht en welke in de ogen van de Europese burgers te ver gaan, lijkt slechts incidenteel onderwerp te zijn van debat.

Frankrijk gaf in 2007 een treffende illustratie te zien van het soort discussie dat kan ontstaan over nieuwe technologie die wordt ingezet voor de grensbewaking en het migratiebeleid. ‘Touche pas à mon ADN,’ zo luidde de leuze die de actievoerders gebruikten in hun verzet tegen de verscherping van het nationale migratiebeleid door president Sarkozy. Het voorstel van de Franse president behelsde onder meer de invoering van DNA-tests voor minderjarige asielzoekers die voor gezinshereniging in aanmerking willen komen. De leuze van de tegenstanders verwijst naar de bekende slogan ‘Ne touche pas à mon pote’ (‘Blijf van m’n makker af’) van de antiracismeorganisatie SOS Racisme die eerder een groot succes

bleek. Ondanks deze overeenkomst slaagden de protesten er niet in de Franse parlementariërs die over de nieuwe wetten moesten beslissen op andere gedachten te brengen: in oktober 2007 stemden zij met de nieuwe immigratiewetgeving in. Een succes werd dan toch behaald: de wetgeving begint de eerste achttien maanden als een experiment.

Over de wetsvoorstellen van Sarkozy en de protesten daartegen is in de media uitvoerig bericht. Nationaal en internationaal zorgden vooral de plannen voor de DNA-test voor veel beroering. De nieuwe wetgeving zou volgens critici op gespannen voet staan met bestaande privacywetgeving en wetten die families moeten beschermen. Bovendien riep het voorstel gevoelige associaties op met de raciale maatregelen van het collaborerende Vichy-regime tijdens de bezetting door de nazi's – in Frankrijk nog steeds een open wond. Dat de lancering van de voorstellen samenviel met de langverwachte opening van een immigratiemuseum (het *Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration* in Parijs) deed de zaak ook geen goed.

Hoewel de protesten tegen de voorstellen en de uitgebreide aandacht ervoor in binnen- en buitenland doen vermoeden dat het hier om een unicum gaat, is de mogelijkheid om een DNA-test uit te voeren voor minderjarige asielzoekers die voor gezinshereniging in aanmerking willen komen al sinds het jaar 2000 opgenomen in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Als vreemdelingen naar Nederland willen komen voor gezinshereniging, moet aangetoond worden dat er een familierelatie bestaat.¹ De familierelatie is aan te tonen aan de hand van officiële papieren. Uit de praktijk blijkt echter dat de juiste brondocumenten niet altijd aanwezig zijn, omdat andere landen huwelijken en geboorteaangiften op een andere wijze hebben geregeld dan in Nederland het geval is. In sommige landen worden pasgeboren baby's niet eens ingeschreven bij de burgerlijke stand, waardoor zij een ongedocumenteerd leven leiden.² De uiterst betrouwbare DNA-test kan hier dus een oplossing zijn, maar er zijn ook veel kanttekeningen bij te plaatsen.

Een grensoverstijgend probleem

Het gebruik van de DNA-test is een illustratie van de wijze waarop technologisering en informatisering hun beslag krijgen in het migratiebeleid.

De migratieproblematiek is een vraagstuk van ongeken- de proporties. Het beheersen van de stromen migranten en asielzoekers naar Nederland en Europa is een probleem dat overheden voor uiterst gecompliceerde en vaak controversiële keuzes stelt. Migrant- en die volgens de hier geldende regels geen recht hebben op vestiging worden ook steeds inventiever om de procedures te omzeilen. Daarbij worden grote risico's niet geschuwd: de Spaanse immigratiedienst schat dat er al ongeveer zesduizend Afrikaanse migranten vermist zijn geraakt of het leven hebben gegeven bij een poging de Canarische Eilanden te bereiken. Overheden zoeken daarom naar effectieve maatregelen en soms buitengewone oplossingen om de politieke besluiten in beleid te vertalen dat beperkingen stelt aan het grensverkeer. Naast de DNA-test zijn voorbeelden daarvan het leeftijds- onderzoek door middel van botanalyse voor minderjarige asielzoekers, spraakherkenningstechnologie voor het inburgeringsexamen in het land van herkomst, het gebruik van biometrie en Europese databanken om de gegevens van illegale migranten in op te slaan. Daar is veel geld mee gemoeid: de Europese Commissie heeft bijna vier miljard euro gereserveerd voor migratiezaken in haar financiële programma voor de periode 2007-2013.³ Het migratiebeleid bestaat zeker niet alleen uit wetten en beleidsmaatregelen, maar in toenemende mate uit (informatie)technologie.

Vergeleken met de ophef die in Frankrijk is ontstaan, is er in Nederland weinig discussie geweest omtrent de invoering van DNA-onderzoek in het vreemdelingenbeleid. De procedure heeft dan ook veel pluspunten: DNA-onderzoek geeft voor vrijwel 100 procent zekerheid over het bestaan van een familierelatie. Een andere methode waarbij identificerende vragen worden gesteld, is veel fraudegevoeliger en bovendien tijdrovender. Bovendien wordt verwacht dat DNA-onderzoek een preventieve werking heeft; als je immers zeker weet dat een kind niet van jou is, laat je de test niet doen. Vaak wordt DNA-onderzoek door de migranten verwelkomd, omdat langdurige gezinsherenigingprocedures hierdoor worden voorkomen.⁴ Evidente voordelen, al met al, die het begrijpelijk maken dat zowel de Nederlandse als de Franse regering het instrument van de DNA-test met graagte heeft omarmd.

DNA-tests mogen dan wel betrouwbaar zijn, toch zijn er ook kanttekeningen bij te plaatsen. In het DNA-onderzoek schuilt bijvoorbeeld het

gevaar dat familierelaties worden versmald tot DNA-relaties. Gezinsrelaties en familierelaties kunnen veel breder zijn dan alleen een biologische verwantschap.⁵ Daarnaast kan DNA-onderzoek ook andere feiten aan het licht brengen dan waarvoor de methode bedoeld is. Vrouwen kunnen door het DNA-onderzoek in een kwetsbare positie komen omdat ze zwanger zijn geweest van een buitenechtelijk kind of niet zeker weten of het kind wel van hun man is.⁶ Ook kleven er praktische (financiële) bezwaren aan de DNA-test. De kosten van het onderzoek zijn relatief hoog en moeten worden voorgeschieden door de aanvrager. Is de uitslag positief, dan worden de kosten vergoed. Vooral asielzoekers hebben er echter vaak moeite mee dergelijke hoge bedragen voor te schieten. Bij DNA-onderzoek bestaat bovendien het sluipende gevaar dat de methode wordt ingezet voor andere doeleinden dan het aantonen van een familierelatie. Daarvan is sprake wanneer DNA-onderzoek onverhoopt wordt ingezet bij vluchtelingen ter identificatie, terwijl dat niet het doel is van de test. Tot slot is er de kans op rechtsongelijkheid met andere groepen migranten. Aan reguliere migranten wordt minder snel een DNA-test aangeboden omdat zij minder snel in (zoals dat in beleidstermen heet) 'bewijsnood' verkeren. Migrantten moeten bewijzen dat ze in bewijsnood verkeren, een vluchteling hoeft dit alleen aan-nemelijk te maken.⁷ Dat schenkt dus aan verschillende soorten migranten verschillende soorten bewijsvoering en bewijsmateriaal om hun aanvraag te ondersteunen. Deze bezwaren geven aan dat de inzet van (informatie) technologie, zelfs al is die betrouwbaar, vele vragen kan oproepen.

Het gebruik van migratietechnologie

De hoofdrol in het beladen politieke en publieke debat over migratie is over het algemeen weggelegd voor de doelstellingen: welke grenzen moeten er gesteld worden aan de toestroom van migranten en asielzoekers naar Nederland en de EU? Dit is een vraagstuk van een ongekende omvang: gecompliceerd, grensoverschrijdend, bijna per definitie tragisch. Overheden kunnen het in de ogen van het publiek bijna nooit goed doen: of ze doen te veel, of ze doen te weinig. Hoe die doelstellingen vervolgens bereikt moeten worden, lijkt in de publieke aandacht van minder belang te zijn. In het migratiebeleid spelen echter ook andere zaken dan de politieke

hoofddoelen, namelijk: de middelen waarmee dat beleid ten uitvoer wordt gebracht. Deze bestaan uit de instrumenten die nationale staten en de EU in de strijd werpen om de toestroom van migranten te beteugelen en de technieken die worden gehanteerd om hen bijvoorbeeld te registreren en hun identiteit, leeftijd of familierelatie te achterhalen. Deze middelen worden in toenemende mate technologische middelen. Ze onttrekken zich vaak aan het publieke oog en aan de politieke belangstelling. Ze verdienen echter evenzeer nauwgezet aandacht. Het hoofddoel van dit boek is daarom om de vinger te leggen op deze vormen van technologisering en informatisering in het migratiebeleid, die te analyseren en de consequenties ervan te bediscussiëren.

Het gebruik van informatietechnologie door de overheid is op zichzelf geen novum. Gegeven het feit dat het bestaansrecht van de staat in belangrijke mate is gebaseerd op het beheren van het bureaucratische apparaat dat de rechtmatige behandeling van burgers helpt ondersteunen, is het gebruik van informatietechnologie om deze taak te volbrengen – zeker in de moderne complexe maatschappij – een logische stap. Het bijhouden van het bevolkingsregister en het innen van belastingen (om twee klassieke staatstaken te noemen) zijn nauwelijks nog voorstelbaar zonder het gebruik van dergelijke technologie. Ook achter de inzet van technologie in het migratiebeleid gaat een op zichzelf vrij logische reden schuil: technologisering en informatisering kunnen eraan bijdragen dat grenzen beter worden bewaakt, dat aanvragen sneller worden behandeld en dat procedures efficiënter verlopen. Tot zover is er niets vreemds aan de hand. Soms echter genereert technologie ook ongewenste neveneffecten. Onbetrouwbare en onvoldoende controleerbare en corrigeerbare informatiebestanden kunnen leiden tot onterechte afwijzingen van migranten. Biometrie kan inbreuk doen op de integriteit van het lichaam of leiden tot instrumenteel gebruik ervan. Een buitenproportionele inzet van technologie legt een onevenredige nadruk op controle.

Met een voor deze context nieuwe term kunnen de instrumenten die door de overheid worden ingezet om het migratiebeleid mee uit te voeren benoemd worden als ‘migratietechnologie’. Oorspronkelijk is die term afkomstig uit de ICT-wereld. Daarin staat hij voor technologie die betrekking heeft op het overzetten van digitale materialen van de ene

software- of hardwareconfiguratie naar een andere, of van de ene generatie computertechnologie naar de volgende. De term kan echter ook worden gebruikt om de vele vormen van (informatie)technologie mee aan te duiden die gebruikt worden om illegalen te registreren, het grensverkeer van personen te controleren en de behandeling van de aanvragen voor asiel en migratie mede te automatiseren.

Twee aspecten geven het gebruik van migratietechnologie (in de nieuwe betekenis) een bijzonder karakter. In de eerste plaats heeft de informatietechnologie hier geen betrekking op burgers die onderdaan zijn van de staat, maar op personen die uit andere landen afkomstig zijn en zich juist toegang tot het grondgebied willen verwerven, zoals de migranten die een verzoek indienen voor een legale verblijfsstatus met alle rechten en plichten die daarbij horen. Migratietechnologie wordt dus in tegenstelling tot vele andere vormen van informatisering en technologisering die de staat hanteert, gebruikt voor personen die Nederlandse burgers willen worden. Dat maakt dat de technologie wordt gehanteerd in een beslissingsprocedure waarvan de uitkomst zwaarwegend is: iemand kan de toegang tot een land of de mogelijkheid tot vestiging worden ontzegd.

In de tweede plaats gaat het hier niet alleen om ICT, maar om een rijk scala aan technologieën. Migratietechnologie bestaat niet alleen uit de zoemende computers die ieder overheidsgebouw tegenwoordig sieren, maar ook uit technologie die gebruikt maakt van lichaamsmateriaal, zoals voor de DNA-test (speeksel, haren), het leeftijdsonderzoek (röntgenfoto's) en biometrische gegevensopslag (vingerafdrukken en irisscans). Anders dan in andere overheidssectoren is de inzet van technologie in het migratiebeleid uiterst veelzijdig en gericht op tal van soorten informatie die buiten het klassieke arsenaal van het bureaucratische apparaat vallen.

Het gevolg hiervan is dat migratietechnologie een bijzondere positie inneemt in het overheidsbeleid. Migratietechnologie heeft betrekking op personen die zich in een zeer afhankelijke positie bevinden. Bovendien worden deze mensen geconfronteerd met vormen van technologisering en informatisering die niet alleen te maken hebben met gegevensverwerking, maar die in sterke mate zijn gericht op identificatie en verificatie en daarvoor ook aangrijpen op het lichaam. Het effect dat van dergelijke technologische toepassingen uitgaat op het beleid en op de objecten van

beleid (migranten), is zeer aanzienlijk. Technologisering en informatisering roepen tal van normatieve, bestuurlijke, juridische en ook humanitaire vragen op waarvan beleidsmakers, beleidsuitvoerders en politiek verantwoordelijken zich rekenschap dienen te geven. Paradoxaal genoeg is de aandacht in het migratiedebat voor specifieke technologische toepassingen echter beperkt: de publieke aandacht wordt vooral opgeëist door de op zichzelf al turbulente discussies over de politieke doelstellingen van het beleid. Omdat deze debatten in belangrijke mate de context bepalen waarin migratietechnologie haar toepassing vindt, zal allereerst daaraan aandacht worden besteed in de volgende paragrafen. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de zwaarwegende vragen die het gebruik van de migratietechnologie oproept.

Een restrictief en selectief regime

De inzet van migratietechnologie is moeilijk los te zien van de bredere politieke discussie over het migratiebeleid en de verstrengeling ervan met het integratiedebat en het veiligheidsdebat. In alle nationale staten in Europa is het migratiebeleid het afgelopen decennium een van de meest explosieve dossiers geweest op de politieke agenda. Voor een onderzoek naar migratietechnologie betekent dit dat het object van studie deel uitmaakt van een beladen beleidsveld dat in brede maatschappelijke kring bediscussieerd wordt. Discussies over gewenste en ongewenste migranten, het scheiden van migranten die een asielaanvraag indienen op grond van humanitaire redenen van de (in het alledaagse spraakgebruik ietwat denigrerend genoemde) 'economische gelukszoekers', vrees voor onbeheersbare mensenstromen uit het arme zuiden naar het rijke Westen; het zijn maar enkele van de vele hete hangijzers die de afgelopen jaren het publieke en politieke debat in Nederland maar ook in andere lidstaten van de EU hebben beheerst.

Hoewel Nederland historisch gesproken al lange tijd een 'migratieland' is, is het migratiebeleid pas sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een echt beladen politiek onderwerp geworden. Het verkeer van mensen sluit logischerwijs aan op de globalisering, de totstandkoming van een mondiale economie met de bijbehorende sociale en technologische net-

werken (zoals het wereldwijde vliegverkeer maar ook het internet) die na de Tweede Wereldoorlog gestaag gestalte heeft gekregen. Deze wordt in belangrijke mate gedragen door de toename van het internationale verkeer van kapitaal, goederen, diensten en informatie. Mensen zijn de afgelopen decennia mobieler geworden en zoeken makkelijker hun heil in een ander land om daar te werken en zich te vestigen. In de tweede helft van de vorige eeuw zijn de industrie en de agrarische sector ook steeds meer buitenlanders gaan aannemen om in Nederland te komen werken en de gaten op te vullen die de lokale bevolking niet kan dan wel wil vullen. Deze ontwikkelingen zorgen voor steeds grotere immigratiestromen.

Rond 1980 groeit het aantal asielaanvragen zodanig dat ook de beleidsintensiteit toeneemt. De globalisering ontmoet een tegenbeweging: naast de openstelling van nationale grenzen vanuit economische motieven worden er toegenomen beperkingen gesteld aan het vrije verkeer van mensen, vooral om de toestroom van migranten uit minder welvarende gebieden naar westerse landen aan banden te leggen. Deze spanning tussen economische globalisering enerzijds en een strenger nationaal migratiebeleid anderzijds heeft van het migratiebeleid een controversieel onderwerp gemaakt. Vanaf dat moment is de Nederlandse overheid (in Europees verband) een steeds restrictiever toelatingsbeleid gaan voeren. Dit betekent dat migranten alleen onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning kunnen krijgen. Het beleid van de Nederlandse overheid bestaat sinds enkele decennia uit maatregelen om de immigratiestromen binnen de perken te houden en tegelijkertijd illegaliteit tegen te gaan. Daartoe zijn steeds meer maatregelen ontwikkeld om mensen te controleren die het land binnenkomen (externe controle), maar ook mensen die al in het land zijn (interne controle). Het beleid wordt bovendien niet alleen restrictiever, maar ook selectiever. Niet alleen wordt er bezuinigd op de aantallen migranten die toegelaten worden tot het land, ook bij het soort migranten wordt scherper gekeken aan welke arbeidskrachten Nederland het meeste behoefte heeft. Zoals de nieuwe hoofddoelstelling luidt: "Het wordt niet gemakkelijker om toelating tot Nederland te krijgen, behalve voor migranten voor wie het kabinet dat wenselijk vindt."⁸

Naast dat de politieke doelstellingen van het beleid onderwerp zijn van stevige controverses, is ook de uitvoering van het beleid in Nederland

geregeld onder politiek vuur komen te liggen. Niet zonder reden, want de uitvoering is (mede door de hooggespannen politieke verwachtingen en de snelle aanpassingen die het beleid heeft moeten ondergaan) niet zonder kleerscheuren verlopen. In 2003 bijvoorbeeld waren er klachten over het oplopen van de wachttijden voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en het verkrijgen of verlengen van een verblijfsvergunning alsmede over het in gedrang komen van de bereikbaarheid van de diensten. Ook in dat jaar ging het mis met het uitvoeren van een rechterlijk bevel door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In 2004 waren er vervolgens klachten over verlening en verlenging van reguliere verblijfsvergunningen, het uitreiken van verblijfsdocumenten en de manier waarop klachten hierover door de IND zelf werden afgedaan. Dit zijn maar enkele van de voorbeelden die in het recente verleden de Nationale ombudsman herhaaldelijk hebben doen verzuchten dat het uitvoeringsbeleid in Nederland niet verloopt naar de maatstaven van behoorlijk bestuur die aan een overheidsorganisatie mogen worden gesteld. Dit oordeel en de vele Kamervragen die de beleidsuitvoering heeft opgeroepen, vormden mede de aanleiding voor een onderzoek dat de Nationale Rekenkamer in 2005 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.⁹

Sinds die tijd lijkt er echter enige rust te zijn ingetreden aan het uitvoeringsfront. Uitbreiding van het personeel, geslaagde inwerkprocedures, een afname van de onmiddellijke beleidsmatige en politieke druk, stabilisatie van de bestaande procedures en een grotere terughoudendheid jegens overhaaste uitbreiding van taken en functies op organisatieniveau lijken hun vruchten af te werpen. Desalniettemin blijft het migratiebeleid een precair onderwerp gezien de intrinsiek complexe, om niet te zeggen: tragische keuzes die moeten worden gemaakt in een open economie met een restrictief toelatingsbeleid. Iedere technologie die in die context wordt gehanteerd, bevindt zich in een politiek mijnenveld.

De verstrengeling met integratie en veiligheid

Het migratiebeleid is niet alleen restrictiever en selectiever geworden, het is ook steeds meer verstrengeld geraakt met vraagstukken uit het integratiebeleid en – sinds de aanslagen van 9/11, de *War on Terror* en de

toegenomen ongerustheid over de positie van moslims in Europa – met het veiligheidsbeleid. Dat leidt ertoe dat drie discussies steeds meer in een sterke onderlinge samenhang worden gevoerd. De eerste gaat over het migratiebeleid en heeft vooral betrekking op de in de vorige paragraaf genoemde issues rond de toestroom van migranten en het scheiden van ‘gewenste’ en ‘ongewenste’ vreemdelingen. De tweede discussie gaat over het integratiebeleid en wordt in de media en de politiek beheerst door vragen over en problemen met sociale cohesie en inburgering van nieuwkomers (variërend van de plicht tot culturele assimilatie tot het recht op economische participatie). De derde discussie gaat over het veiligheidsbeleid, in het bijzonder over de grensbewaking van de nationale staten in Europa en van de buitengrenzen van het Schengengebied en het screenen en weren van personen die ervan verdacht worden een bedreiging voor de samenleving te vormen.

Hoewel er onmiskenbaar een samenhang tussen deze discussies bestaat, hebben ze strikt genomen betrekking op verschillende onderwerpen. Het is niet voor niets dat het kabinet-Balkenende IV weer een splitsing heeft ingevoerd tussen het immigratie- en het integratiebeleid, waar deze voorheen nog onder dezelfde minister vielen. Voor veiligheid bestaat geen apart ministerie, hoewel er bij aanvang van de kabinetsperiode van Balkenende IV daarvoor wel veel stemmen opgingen. De directie Vreemdelingenbeleid, ondergebracht bij het ministerie van Justitie, ontwikkelt het beleid over immigratie, naturalisatie en de opvang van asielzoekers. Ook de IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek vallen onder dit ministerie. De directie Inburgering en Integratie is ondergebracht bij het ministerie van VROM en valt onder de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Het veiligheidsbeleid is afhankelijk van de aard van het probleem bij verschillende ministeries ondergebracht, maar is in deze context vooral terug te vinden bij de ministeries van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie en Defensie.

Departementale afbakeningen en indelingen kunnen natuurlijk niet worden gezien als een getrouwe afspiegeling van de sociale werkelijkheid: daarin trekken problemen zich meestal weinig aan van de hokjesgeest die op ministeries vaak heerst. Toch is de huidige onderverdeling over de verschillende ministers een teken aan de wand. Ze laat de politieke wil zien

om immigratie, integratie en veiligheid als aparte onderwerpen te beschouwen. Desalniettemin laat ook het Nederlandse beleid een verstrengeling zien tussen immigratie, integratie en veiligheid. Het verplicht stellen dat migranten al voor hun vertrek naar Nederland in het land van herkomst een inburgeringsexamen afleggen, is onderdeel van het integratiebeleid. Maar het valt nauwelijks te ontkennen dat de kosten en de moeite die de potentiële migrant zich voor het behalen van het examen moet getroosten, ook een (afremmend) effect hebben op het migratiebeleid.

Ook het veiligheidsbeleid dringt het immigratiebeleid binnen. Het uitvoeren van risicoanalyses, gebaseerd op de risicoprofielen van verschillende doelgroepen, wordt in toenemende mate geïntegreerd in het migratiebeleid.¹⁰ Van die vervlechting is ook in het Europese beleid sprake, getuige bijvoorbeeld de agenda die in 2006 is opgesteld door de *European Security Research Advisory Board* waarin onder de noemer grensbeveiliging (*border security*) illegale migratie wordt genoemd naast wapen- en drugsmokkel.¹¹ Maar ook de zogenoemde kennismigranten vormen onderwerp van controle. Angst voor spionage of het oneigenlijk gebruik van de opgedane kennis (die bijvoorbeeld kan worden aangewend voor atoomprogramma's of bioterreur) heeft de screening van deze categorie migranten in Nederland tot een vast onderdeel van het beleid gemaakt. Ondanks de boedelscheiding die het huidige kabinet heeft aangebracht, zijn er dus wel degelijk aanwijzingen dat migratie, integratie en veiligheid, in ieder geval in de politieke en publieke discussie, onderdeel van een zelfde probleem zijn geworden.

De migratiemachine

Migratietechnologie, het onderwerp van dit boek, vindt haar toepassing in een roerige context. Het migratiebeleid wordt restrictiever en selectiever; en het migratiedebat raakt in toenemende mate verstrengeld met zowel het debat over integratie als het debat over veiligheid. Gecombineerd met de specifieke effecten, gewenst en ongewenst, die technologie kan hebben (de DNA-test is daarvan een voorbeeld), mag het geen verbazing wekken dat zich hier een even grotesk als precair beleidssysteem ontwikkelt. Dat systeem, zo luidt de hypothese van dit boek, krijgt meer en

meer het karakter van een 'machine'. Die machine is een combinatie van zowel een sociale als een technische praktijk: ze is een sociotechnisch construct dat niet alleen uit hightech bestaat, maar ook uit de politici, de beleidsmakers, de ambtenaren, de douaniers en de marechaussee die deze ontwerpen en ermee werken. Het resultaat is een gigantisch, nationale grenzen overstijgend, met technologie doorspekt beleidsapparaat dat het vreemdelingenverkeer in Europa tracht te regelen.

Met deze metafoor van de machine wordt een specifiek perspectief opgeroepen op de betekenis van de technologisering en informatisering in het migratiebeleid.¹² In de managementleer staat de metafoor van de machine voor een op wetenschappelijke leest geschoeide benadering van het productieproces die de efficiëntie optimaal dient, met als klassiek voorbeeld de lopende band in de Ford-fabrieken. Deze wijze van werken wordt dan ook wel fordisme of taylorisme genoemd, naar de man die dit 'wetenschappelijke management' in het leven riep.¹³ Standaardisatie van de arbeidstaken, functionele specialisatie van werknemers en opsplitsing van het productieproces in duidelijk onderscheidbare eenheden zijn enkele kenmerken van deze op rationele beheersing en disciplinerende gebaseerde aanpak, die met recht 'mechanistisch' mag worden genoemd.¹⁴ De uitvoering van het migratiebeleid met zijn strenge procedures, strikte taakomschrijvingen voor de ambtenaren, onderverdeling in organisatorische eenheden en, *last but not least*: veelvuldig gebruik van technologie, vertoont veel overeenkomsten met dit model.¹⁵

De machinemetafoor opent een perspectief om dit model te evalueren. Daarmee valt zowel een positief als een negatief oordeel te onderbouwen. Loopt het gebruik van migratietechnologie naar wens, dan is er sprake van een goed geoliede machine die op de juiste wijze weet om te gaan met de enorme aantallen aanvragen en grenspassages die Nederland en de EU jaarlijks te verwerken krijgen. Er zijn echter ook minder gunstige scenario's mogelijk. De verschillende betekenissen van een machine anticiperen daar al op. De eerste betekenis is die van een toestel dat een bepaalde werking of functie kan verrichten. De tweede betekenis is die van iemand die machinaal zijn werk doet. De term wordt dus niet slechts gereserveerd voor apparaten (machines in de klassieke zin van het woord), maar ook voor mensen die 'mechanisch' gedrag vertonen. Dat kan op twee manieren een ongewenste

werking van de ‘machine’ tot gevolg hebben. In de eerste betekenis bestaat het gevaar dat het migratiebeleid ten onrechte als een machine wordt gezien die door politici of ambtenaren naar hartenlust kan worden bediend. Een druk op de knop en het beleid past zich aan. Dat is een gevaarlijke illusie. Uitvoeringsinstrumenten laten zich niet machinaal dirigeren en het is zelfs de vraag of dat wenselijk zou zijn. In de tweede betekenis is de migratiemachine (in het uiterste geval) een gezichtloos, onpersoonlijk en welhaast onmenselijk beleidsapparaat dat weliswaar zonder aanzien des persoons, maar met een minimum aan empathie voor de betrokkenen zijn werk doet.¹⁶ Ook dat is ongewenst. De machine neemt dan het menselijke aspect over. Beide scenario’s vormen de te vermijden keerzijde van de geliede machine. Een beleidspraktijk die onder invloed van technologisering en informatisering steeds meer het karakter van een machine krijgt, kent dus voordelen en nadelen. Met de metafoor van de machine in de hand moet het mogelijk zijn die in het vizier te krijgen.

De grens als mechanisme voor insluiting en uitsluiting

Als het migratiebeleid zich met een machine laat vergelijken, wat voor soort machine is het dan? Wat doet die machine hoe werkt die en wat voor effecten bewerkstelligt die? Het dominante theoretische perspectief in de (sociaal)wetenschappelijke literatuur die aan het gebruik van technologie voor grenscontroles in het algemeen en aan het migratiebeleid in het bijzonder is gewijd, is dat van de *surveillance society*.¹⁷ Het klassieke voorbeeld van surveillance is het panopticum.¹⁸ Het panopticum (Latijn voor ‘alziend’) is gebaseerd op het idee van constante en totale observatie. De koepelgevangenen in Arnhem, Breda en Haarlem zijn naar dit principe opgezet. Bewakers oefenen controle uit op de gevangenen door ze vanuit een vast punt in de gaten te houden, zonder dat de gevangenen zelf de bewaarder kunnen zien. Dit principe van surveillance is in de moderne tijd in veel bredere zin deel gaan uitmaken van het repertoire aan maatregelen dat overheden gebruiken om de bevolking in de gaten te houden, echter met twee bijzondere aspecten.¹⁹

In de eerste plaats is de surveillance niet alleen een taak die overheden op zich nemen (*governments*), maar wordt deze uitgeoefend door tal van

instanties (*governance*) zoals medische instellingen en welzijnsorganisaties die burgers op een bepaalde wijze opvoeden en dresserend (denk bijvoorbeeld aan de invoering van het digitale kinddossier). Het 'moderne' Nederlandse migratiebeleid, waarbij de IND samenwerkt met verschillende 'ketenpartners' en de verantwoordelijkheid voor het screenen van bepaalde soorten migranten (zoals voor studie, arbeid, kennis en talent) wordt gedelegeerd naar universiteiten en bedrijven, is daarvan in zekere zin een illustratie.

In de tweede plaats geschiedt deze surveillance niet vanuit een centraal punt (een grote regiekamer), maar vanuit een proliferatie van praktijken. Een migratiemachine in deze betekenis is dan ook niet zozeer een apparaat dat op een enkele locatie is te traceren of een 'alziend oog' dat alles en iedereen in de gaten houdt vanuit een vast punt. Surveilleren en controleren in deze zin verwijzen naar de verspreiding van taken en functies die op het monitoren, het registreren en het controleren van personen zijn gericht. Deze zijn niet alleen aan te treffen bij de duidelijk aanwijsbare passages voor grensverkeer (douane), maar zijn doorgedrongen tot in de haarvaten van de maatschappij, zoals de controle op illegaliteit via de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en de invoer van het burgerservicenummer laten zien.²⁰

Wat betekent dit nu voor het denken over de migratiemachine? De migratiemachine is meer dan een wal die is opgetrokken om Fort Europa te beschermen tegen oprukkende migranten. Traditioneel is de grens de demarcatielijn tussen twee staten, die het territorium en de soevereiniteit van een land markeert en afschermt. Het begrip *border* stamt dan ook van het Franse *bordure*, dat 'rand' of 'zoom' betekent. Maar de totstandkoming van het Schengengebied in Europa en de sterke nadruk op controle heeft geleid tot een betekenisverandering van deze aan nationale staten verbonden grenslijn. Grensbewaking wordt ingenieuzer: het wordt een *smart border*.²¹ En grenscontrole verandert van locatie: ze vindt niet alleen aan de grens plaats, maar krijgt vorm binnen een zich veel breder uitstrekkend gebied van bewaking, monitoring, toelatingseisen en administratieve handelingen. De Franse onderzoekster Virginie Guirondon noemt dat in haar bijdrage aan een bundel met de veelzeggende titel *In Search of Europe's Borders* een vorm van *remote control*: controle op afstand.²² Niet alleen verplaatsen de controleactiviteiten zich van de

strikte grensbewakingsfunctie van de buitenlijnen van een territoriaal gebied zowel meer naar binnen (het land van aankomst) als meer naar buiten (het land van herkomst). De controleactiviteiten worden ook steeds vaker door de staat uitbesteed aan niet-overheidsorganisaties.

Voor de analyse van migratietechnologie betekent dit dat deze technologie, veel meer dan alleen een grensbewakingssysteem, een systeem is dat op subtiele wijze onderscheid aanbrengt tussen verschillende soorten migranten. Het gaat in deze bundel dan ook niet zozeer over de *brute force*-technologie die gebruikt wordt voor de bewaking van de buitengrenzen van het Schengengebied (zesduizend kilometer landsgrenzen en vijfentachtigduizend kilometer kustlijn). Niet de vormen van technologie die zomaar een muur optrekken tegen illegale migrantenstromen zijn hier aan de orde, maar zij die specifiek zijn ingesteld op het identificeren van migranten, het verifiëren van hun relaas en het automatiseren van de procedures. De schepen, vliegtuigen en helikopters van het EU-agentschap Frontex (onder directie van een Finse ex-militair die voorheen in zijn land leiding gaf aan de bewaking van de grens met de voormalige Sovjet-Unie) blijven hier buiten beschouwing. Veeleer is van belang hoe die technologie sorteert, categoriseert en selecteert, aan de buitengrenzen van de EU en de nationale lidstaten, maar ook binnen de landsgrenzen. De grens is een 'verfijnde zeef' aan het worden, zoals Dennis Broeders, een van de auteurs die een hoofdstuk voor deze bundel heeft verzorgd, het noemt, en migratietechnologie versnelt dat proces.

Het leesbare lichaam

Als de grens een zeef wordt die op meerdere plaatsen actief is, wat zeeft deze dan? In het geval van migratietechnologie zeeft de grens informatie. Die informatie is echter van een bijzondere drager afkomstig: de migrant. En wel in toenemende mate van het lichaam van de migrant. Migratietechnologie heeft een sterk fysiek aspect. Op dit punt is dan ook een derde aspect van belang waar het de aard van de surveillance betreft.²³ Migratietechnologie die aangrijpt op het lichaam van personen is een specifiek soort politieke techniek.²⁴ Het gaat om een technologie die (a) ten behoeve van de overheid wordt aangewend, (b) rechtstreeks betrek-

king heeft op het burgerschap of het verkrijgen van die status, en (c) in belangrijke mate gebruikmaakt van informatie die aan het lichaam van mensen wordt onttrokken. Vooral het feit dat het lichaam van personen in toenemende mate als aangrijpingspunt van de technologisering en informatisering wordt genomen, is een kenmerkend en ook verontrustend aspect. De uiterlijke kenmerken van het lichaam van migranten worden niet alleen via beschrijvingen (lengte, oogkleur) gerepresenteerd in de gegevensbestanden van de overheid, ook steeds meer daadwerkelijke afdrukken van het lichaam vinden hun weg naar de bureaucratie.

Deze diagnose sluit aan op hoe Irma van der Ploeg, die ook een van de bijdragen aan deze bundel heeft geschreven, in dit verband spreekt over *the machine-readable body*.²⁵ Het lichaam wordt opgevat als een informatiebron waarvan de code kan worden afgelezen door een machine. In zekere zin wordt het lichaam zo ook onderdeel van de machine: het wordt geïnterpreteerd en geformatteerd als een informatiedrager die nog slechts gescand hoeft te worden om geregistreerd te worden.

Ruwe voorbeelden daarvan zijn op veel plaatsen in de grensbewaking aan te treffen. De Belgische onderzoekster Ginette Verstraete heeft bijvoorbeeld het gebruik van de technologie *LifeGuard* beschreven in de haven van Zeebrugge. *LifeGuard* is een zogenoemd *remote sensing device* dat de ultra lage frequentiesignalen van het elektromagnetische veld van een kloppend hart registreert. Oorspronkelijk ontwikkeld door het Amerikaanse leger voor reddingsoperaties en om gebouwen op de aanwezigheid van criminelen te doorzoeken, werd de technologie in Zeebrugge door een bedrijf gebruikt om vluchtelingen en illegale migranten mee te detecteren die zich in de laadruimtes van vrachtwagens en containers op weg naar het Verenigd Koninkrijk schuilhielden.²⁶

Voorbeelden van subtielere, maar niet minder ingrijpende vormen zijn voorhanden in de ongekende opmars die het gebruik van biometrie doormaakt. Zijn het van illegalen de vingerafdrukken die worden afgenomen, reizigers op Schiphol kunnen al sinds enkele jaren via Privium een irisscan laten maken. Kan de juiste code niet worden gelezen, dan wordt de persoon de toegang geweigerd. Biometrie maakt zo een authenticatieproces mogelijk, waarbij de identiteit die iemand opgeeft op echtheid wordt gecontroleerd. Alleen in geval van herkenning opent het systeem de poorten

voor de persoon.²⁷ In een samenleving die op controle is gericht, wordt het lichaam volgens de Franse filosoof Gilles Deleuze een 'wachtwoord'.²⁸

De overeenkomst tussen deze verschillende vormen van migratietechnologie is dat het technieken zijn die het lichaam van personen als een informatiedrager behandelen. Het beleidsinstrumentarium verhoudt zich daartoe in toenemende mate als een machine die erop gericht is die informatie te 'lezen' en op grond daarvan tot een oordeel te komen over de te verlenen status aan een migrant. Als wat voor migrant wordt hij beschouwd? Wordt hij toegelaten of afgewezen? De sociale, ethische, juridische en bestuurlijke gevolgen van dit sorteerproces vormen een aparte dimensie in het toch al beladen debat over het migratiebeleid. De discussies over de politieke doelstellingen eisen alle aandacht op. De schijnwerpers zijn dientengevolge minder vaak op de uitvoeringspraktijk gericht, laat staan op de specifieke rol van technologie daarin. Steeds meer (informatie)technologie vindt ondertussen een toepassing in een beleidspraktijk waarin de politieke wens luidt dat er vooral beperkingen, en daarbinnen: selecties, aan het verkeer van vreemdelingen moeten worden gesteld. Dat maakt de vraag des te urgenter *hoe* die restricties en selecties worden aangebracht, welke middelen daartoe worden ingezet en op welke wijze die functioneren.

De machine onderzocht

De aandacht voor de rol van technologie in het migratiebeleid in het publieke debat, de media en in de wetenschappelijke literatuur komt slechts schoorvoetend tot stand. Als die er is, is ze meestal gericht op een specifieke technologie: het vaak gewraakte leeftijdsonderzoek door middel van botanalyse bijvoorbeeld of de ontwikkeling van de Europese databases SIS I en SIS II, VIS en EURODAC. Een overzicht van de verschillende technologieën die in gebruik zijn, ontbreekt voorsnog. In die lacune wil dit boek voorzien. In de technologie die wordt gebruikt om het migratiebeleid uit te voeren, komen tal van politieke vragen weer terug, verhuuld in een technische vorm. Die vragen verdienen meer aandacht dan ze nu krijgen.

Deze bundel heeft niet de pretentie een uitputtend overzicht te presenteren van alle vormen van technologie in het migratiebeleid. De bedoeling is een analyse van enkele cruciale voorbeelden op te stellen die gezamenlijk

toch een representatief beeld geven van de vormen van technologie die in omloop zijn. Naast het al genoemde leeftijdsonderzoek en de Europese databases komen ook enkele nationale informatiesystemen aan de orde, wordt de spraaktechnologie voor het inburgeringsexamen geanalyseerd en worden de effecten van het gebruik van biometrie gezien. Deze aandacht voor specifieke technologieën wordt gecombineerd met een kritische evaluatie van de effecten ervan en de voorwaarden waaronder het gebruik al dan niet tot geslaagde toepassingen leidt.

In deze bundel zijn de bijdragen opgenomen van verschillende auteurs die vanuit hun specifieke kennis en expertise een studie hebben verricht naar een technologie of naar een bijzonder vraagstuk inzake de technologisering en informatisering in het migratiebeleid. Daarbij wordt in de eerste plaats ingegaan op de Nederlandse situatie, waar van toepassing aangevuld met aandacht voor het beleid van de EU. De bijdragen zijn geschreven vanuit uiteenlopende wetenschappelijke achtergronden: zowel vanuit de sociologie en de *Surveillance Studies* (Broeders), vanuit de techniekfilosofie en de informatiekunde (Van der Ploeg en Sprenkels), vanuit de *Science & Technology Studies* (Van den Heuvel-Vromans en Willems), vanuit de bestuurskunde (Meijer) als vanuit een juridisch perspectief (Brouwer) worden de verschillende specifieke technologieën en issues onderzocht.

Met de nadruk op de rol die technologie speelt in het migratiebeleid, wordt in dit boek geenszins een ‘ingenieursperspectief’ bepleit om vooral naar de apolitieke technische aspecten van de verschillende vormen van technologie te kijken. De centrale veronderstelling is juist dat de vormgeving van technologie, de functies die eraan worden toegekend en de wijze waarop technologie wordt aangewend in het migratiebeleid, doorspekt is met normatieve vragen. Technologie is niet zomaar een ‘middel’ waarmee het mogelijk is de politieke en bestuurlijke doelstellingen ten uitvoer te brengen. Technologie schept eigen mogelijkheden en beperkingen, waardoor gestelde doelen die op een technologische wijze moeten worden uitgevoerd altijd ‘bemiddeld’ zullen zijn. In navolging van de Franse wetenschapsfilosoof Bruno Latour kunnen we zeggen dat een delegatie van beleids- en uitvoeringstaken naar technologische middelen ook altijd een transformatie van die taken met zich meebrengt.²⁹ Een belangrijk doel van deze bundel bestaat eruit de effecten van die transformaties in beeld te krijgen.

Kenmerkend aan alle bijdragen is dat er oog is voor zowel de sociale, institutionele en beleidsmatige context waarbinnen de beschreven technologie wordt gebruikt, als voor de normatieve en politieke vragen die de technologie oproept. Hierdoor wordt voorkomen dat in de bijdragen ofwel voornamelijk aandacht is voor de politieke dimensies van het migratiebeleid zonder voldoende aandacht voor de specifieke vragen die door de technologisering en informatisering worden opgeroepen; ofwel een eenzijdige belangstelling uitgaat naar de gebruikte technologie waardoor de politieke, maatschappelijke en beleidsmatige omgeving waarbinnen die technologie wordt toegepast naar de achtergrond zou verschuiven. De *unit of analysis* is steeds de sociotechnische praktijk waarvan zowel de politieke actoren, de beleidswereld, de uitvoerders, de migranten en de technologie deel uitmaken. Tegelijkertijd wordt er in de bijdragen voor gewaakt de verklarende kracht voor het succes of het falen van een bepaalde sociotechnische praktijk eenzijdig toe te kennen aan de techniek of de aan sociale omgeving waarbinnen die techniek wordt gebruikt. Technologisch of sociologisch reductionisme is de auteurs vreemd. Veeleer trachten zij nauwgezet het krachtenveld van enerzijds politieke, juridische en humanitaire vraagstukken rond migratie en grenscontrole en anderzijds de technologische mogelijkheden om die grenscontrole uit te voeren, in kaart te brengen en te ontrafelen. Zo bestuderen zij hoe de toepassing van (informatie)technologie soms oplossingen en soms nieuwe problemen met zich meebrengt en hoe bestaande procedures van karakter kunnen veranderen en een andere betekenis kunnen toekennen aan de grenzen waar zowel migranten als beleidsmakers en beleidsuitvoerders tegenaan lopen.

De bijdragen zijn niet alleen descriptief maar ook evaluatief van karakter. Dennis Broeders (hoofdstuk 2) en Irma van der Ploeg en Isolde Sprenkels (hoofdstuk 3) beoordelen de wijze waarop door het gebruik van databases en biometrie nieuwe mechanismen voor insluiting en uitsluiting van migranten ontstaan en nieuwe migrantencategorieën tot stand komen om selectiebeleid op vreemdelingen toe te passen. Eefje van den Heuvel-Vromans (hoofdstuk 4) en Willemine Willems (hoofdstuk 5) evalueren de politieke en beleidsmatige bedoelingen waarmee een technologie is ingevoerd (respectievelijk het leeftijdsonderzoek en spraaktechnologie) en de uitwerking daarvan in de praktijk. Albert Meijer (hoofdstuk 6) en

Evelien Brouwer (hoofdstuk 7) beoordelen de feitelijke praktijk van het gebruik van technologie in het migratiebeleid in termen van respectievelijk de bestuurskundige normen en de juridische normen waaraan die praktijk mag worden getoetst. De bundel sluit af met een hoofdstuk van de redacteurs waarin de centrale thema's van het boek nogmaals de revue zullen passeren, ditmaal op een recapitulerende en concluderende wijze. Kritisch doch gebalanceerd wordt daar de rekening opgemaakt: hoe moet de migratiemachine worden beoordeeld? En welke alternatieve ontwerpen van die machine zijn er mogelijk?

Vragen en issues in de bijdragen aan deze bundel

In deze bundel zijn de bijdragen opgenomen van de hiervoor genoemde auteurs. De bundel gaat na dit inleidende hoofdstuk verder met het hoofdstuk van Broeders over de opkomst van de *surveillance society* (geïllustreerd aan de hand van de drie grote migratiedatabases SIS, EURODAC en VIS) en dat van Van der Ploeg en Sprenkels over surveillance en biometrie. Daarna volgen de hoofdstukken van Van den Heuvel-Vromans en Willems over de politieke discussie over respectievelijk het leeftijdsonderzoek en de spraakherkenningstechnologie. Vervolgens gaan de hoofdstukken van Meijer en Brouwer in op respectievelijk de bestuurlijke en de juridische aspecten van het gebruik van migratietechnologie. Het boek sluit af met een conclusiehoofdstuk van de redacteurs. Hierna volgt een korte schets van de vragen en de issues die in het boek aan de orde komen.

Mobiliteit en surveillance, een migratiemachine in de maak

In de bijdrage van Dennis Broeders staat de opkomst van de *surveillance society* centraal, in het bijzonder waar die van invloed is op de manier waarop de (Nederlandse) staat greep probeert te krijgen op gewenste, maar vooral op ongewenste migratiestromen. De manier waarop moderne technologische hulpmiddelen worden ingezet in de uitvoering van het migratiebeleid en de manier waarop de technologische mogelijkheden soms zelfs op het beleid vooruitlopen, roepen de vraag op of er sprake is van een migratiemachine en hoe die er dan uitziet. Om die vraag te beantwoorden, gaat Broeders in op de opkomst van de zogenaamde sur-

veillancessaat, in het bijzonder op de manier waarop de staat omgaat met mobiliteit en migratie en de wijze waarop surveillance en technologie de mogelijkheden en verwachtingen rondom het migratiebeleid hebben beïnvloed. De technologische casus die centraal staat, is de ingebruikname en werking van de drie grote migratiedatabases (SIS, EURODAC en VIS) die de EU in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

Migratie en het machine-leesbare lichaam: identificatie en biometrie

In de bijdrage van Van der Ploeg en Sprenkels wordt ingegaan op de hedendaagse ontwikkelingen en praktijken rond digitalisering van identificatie in de context van migratie en migratiebeleid. In het bijzonder gaat de aandacht uit naar de daarmee gepaard gaande transformatie van de aard van het toezicht op migranten. Van oudsher zijn migratie en identificatie met elkaar verbonden. Dat is geculmineerd in de hedendaagse ontwikkeling van nationale en internationale informatiesystemen voor identificatie van migranten en reizigers. Deze vormen volgens de auteurs de kern van de *migratiemachine*: zowel tijdens het feitelijke migreren (grenspassages, aanvragen van reisdocumenten en verblijfsvergunningen, asielprocedures) als gedurende het verblijf als migrant in het ontvangstland (controle van status en recht op verblijf, bepaling van rechten en plichten, participatie in het maatschappelijke leven) speelt identificatie, de vaststelling wie men is, en of men is wie men beweert te zijn (authenticatie), een cruciale rol in het overheidstoezicht op migranten. Centraal daarbij staat steeds de toenemende mate waarin het lichaam van de migrant aangrijpingspunt vormt voor identificatie en toezicht via de steeds grootschaliger inzet van biometrie in deze beleidscontext.

Het lichaam als leugendetector: leeftijdsonderzoek door botanalyse

Het leeftijdsonderzoek bij minderjarige asielzoekers is een van de onderdelen van de *migratiemachine* die tracht de ‘geheimen van het lichaam’ te achterhalen. Als asielzoekers hun leeftijd niet kunnen aantonen met behulp van geldige documentatie, kan bij twijfel over de opgegeven leeftijd dit onderzoek worden ingezet om te achterhalen of de asielzoeker daadwerkelijk minderjarig is. Het is een veel bediscussieerde technologie waarbij gebruik wordt gemaakt van röntgenfoto's die de skeletrijping

zichtbaar moeten maken. Een expert bepaalt vervolgens aan de hand van deze foto's de marges waarbinnen de leeftijd van de persoon valt. Het antwoord op de vraag wat de werkelijke leeftijd van een asielzoeker is, wordt dus gezocht in het lichaam. Het lichaam verandert hierdoor als het ware in een *leugendetector*. Het feit dat de technologie voornamelijk van toepassing is op kinderen, maakt de technologie des te ingrijpender. Van den Heuvel-Vromans beschrijft de ontstaansgeschiedenis van het leeftijdsonderzoek en gaat in op de discussies die hebben plaatsgevonden over deze volgens sommigen controversiële technologie. De vragen die hierbij centraal staan zijn: Hoe betrouwbaar en veilig is het leeftijdsonderzoek? En mag het migrantenlichaam op deze manier als leugendetector worden ingezet?

De politiek aan de knoppen van de machine: spraaktechnologie in het inburgeringsbeleid

Met de invoering van de Wet inburgering buitenland werd het behalen van een examen over de Nederlandse taal en samenleving verplicht gesteld bij het aanvragen van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), de eerste stap in het traject van gezinsimmigratie. Deze uitstap van het integratiebeleid naar het buitenland is nieuw. Nog innovatiever is echter het besluit spraakherkenningstechnologie te gebruiken voor het afnemen en beoordelen van de examens op de ambassades in het buitenland. De kennis van de Nederlandse taal en cultuur wordt niet beoordeeld in een individueel gesprek of met een schriftelijke toets, maar met behulp van een computer waarmee de kandidaat verbinding krijgt via een vaste telefoon in de ambassade. Daarmee is de spraakherkenningstechnologie een van de nieuwe technologieën die de immigrant, in dit geval de gezinsimmigrant, tegenkomt in het traject van migratie. Deze discussie over spraaktechnologie is volgens Willems niet los te zien van de politieke discussie over de verplaatsing van het inburgeringsexamen naar het land van herkomst. De technologie die is ontwikkeld voor het examen heeft een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van het nieuwe beleid. Hoewel de regering benadrukt dat de nieuwe wet onderdeel is van haar integratiebeleid en niet van haar immigratiebeleid, lijkt de spraaktechnologie volgens de auteur desalniettemin meer en meer te functioneren

als onderdeel van de migratiemachine die selecteert wie wel en wie niet geschikt is om in Nederland te komen wonen.

Informatietechnologie en verantwoordelijkheid: een onbeheersbare migratiemachine

Informatiesystemen zijn cruciaal voor de uitvoering van het migratiebeleid. Informatiesystemen spelen zowel een sleutelrol in de toelatingsprocedure alsook in het opsporen van illegale vreemdelingen. Ook zijn deze systemen van groot belang voor de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen (Europees en nationaal), verschillende landen en verschillende organisaties die bij dit beleid betrokken zijn (Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), vreemdelingenpolitie, Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)). In deze bijdrage van Meijer wordt het gebruik van informatietechnologie in het migratiebeleid op verschillende niveaus besproken. Eerst wordt ingegaan op het gebruik van informatietechnologie door de IND, waarbij met name wordt gekeken naar het IND Informatie Systeem (INDIS). Vervolgens, een niveau hoger, gaat de auteur in op samenwerking binnen de keten en de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). Ten slotte kijkt Meijer naar samenwerking binnen de Europese Unie en het EU Visa Informatie Systeem (EU VIS) en het Schengen Informatie Systeem (SIS). Op al deze niveaus wordt zowel naar het verleden als naar het heden en de toekomst gekeken om aan te geven hoe met verantwoordelijkheden is omgegaan, wordt omgegaan en omgegaan zal worden.

Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie

In deze bijdrage gaat de auteur in op juridische grenzen bij de inzet van databestanden en biometrie in het kader van grensbewaking en migratiebeleid. Het doel van Brouwer is een beter inzicht te geven in met name de normen die in het kader van de onderhavige ontwikkelingen weinig aandacht krijgen of waarvan het belang te snel wordt gerelativeerd. In het bijzonder komen aan de orde: het recht op privacy, het non-discriminatiebeginsel en twee inhoudelijke normen van het dataprotectie- of gegevensbeschermingsrecht: het doelbindingsbeginsel en het verbod op geautomatiseerde besluitvorming. Kern van het betoog vormt de stelling dat wanneer beleidsmakers en politici niet al in een vroeg stadium met deze juridische grenzen rekening

houden, zij bij de uitvoering van deze maatregelen hier vanzelf tegenaan zullen lopen. Hetzij door de beslissingen van onafhankelijke controle-instellingen, zoals rechters en dataproductie-autoriteiten, hetzij doordat individuen en rechtspersonen steeds onwilliger zullen zijn om met de overheid samen te werken.

Publieke aandacht voor een ongekennde machine

De bundel sluit af met een hoofdstuk van de redacteuren waarin de kritische kanttekeningen die bij de rol van technologie in het migratiebeleid zijn geplaatst, systematisch worden afgewogen. Op grond van de bijdragen die hiervoor zijn gepresenteerd, gaan de auteurs na met wat voor een soort migratiemachine we in het huidige beleid van doen hebben en welke alternatieve ontwerpmogelijkheden er voorstelbaar zijn om tot andere machines (of combinaties daarvan) te komen. Willen we een machine die de laatste technologische snufjes inzet om het migratieverkeer te controleren? Of een die technologie vooral ondersteunend ziet in het gesprek met de individuele migrant? Wensen we een machine die service centraal stelt en zich beperkt tot migratiecontrole? Of een die zich onder de noemer van het brede veiligheidsbeleid verder uitbreidt tot in de haarvaten van de samenleving? En moet de machine snel kunnen reageren op politieke wensen? Of is het een apparaat dat vooral onder ambtelijk beheer dient te vallen? Deze vragen zijn onontbeerlijk in een politiek en publiek debat over de migratiemachine.

Mobiliteit en surveillance: een migratiemachine in de maak

Dennis Broeders

Inleiding³⁰

‘De grens is overal’ schreef David Lyon, een van de meest vooraanstaande internationale ‘surveillance’-onderzoekers, in 2005. Die verspreiding en pluriformering van de grens hangt sterk samen met de opkomst en met name de technologische transformatie van het fenomeen surveillance. In de meest brede zin definieert Lyon surveillance als ‘(...) the focused, systematic and routine attention to personal details for purposes of influence, management, protection or direction’.³¹ Dat is een zeer brede definitie die bovendien de vraag openlaat wie of wat de handelende instantie is. Surveillance is niet uitsluitend een zaak van overheden. *Big business* doet vaak niet onder voor *Big brother*, en ook burgers in al dan niet georganiseerde vorm bepalen mede het gezicht van de *surveillance society*. Wanneer we over grenzen en migratie spreken, hebben we het echter wel in hoofdzaak over staatssurveillance. Historisch gezien gaat het dan in eerste instantie over grensbewaking, die verfijnder werd als gevolg van de introductie van het paspoort.³² Met de opkomst en de professionalisering van de staatsbureaucratie wordt het reguleren van internationale mobiliteit steeds meer een zaak van nationale staten.

Surveillance transformeert echter pas echt in het digitale tijdperk, als de mogelijkheden voor het systematisch en routinematig in kaart brengen van de persoonlijke kenmerken van reizigers exponentieel toenemen. Het is met name de transformatie van surveillance door de digitale revolutie die ertoe heeft geleid dat de grens ‘overal’ is. Techniek is het karakter van de grens steeds meer gaan bepalen. Dat geldt in de eerste plaats voor de geografische grens zelf, die steeds vaker wordt bewaakt met bewegings-sensors, infraroodapparatuur en camera’s, maar ook voor het toenemende hightechkarakter van reisdocumenten als paspoorten en visa. Van meer recente datum is de inzet van grote migratiedatabanken op zowel het

ationale als het Europese niveau die de persoonsgegevens en bewegingen van reiziger kunnen vastleggen, bewaren en volgen, waardoor de grens digitaliseert en zich losmaakt van de fysieke, geografische grens.³³

Hoewel het verleidelijk is om techniek en surveillance in een een-op-eenrelatie te zien, is techniek toch niet *het* onderscheidende kenmerk van surveillance. ICT is een belangrijke versneller van surveillance die bovendien de schaal en het bereik ervan enorm kan vergroten, maar surveillance was en is in eerste instantie 'mensenwerk'. 'Surveillance is soms direct, face-to-face, of het wordt door technologie gemedieerd. Vandaag de dag groeit het tweede snel'.³⁴ Techniek maakt nieuwe en voorheen ondenkbare vormen van surveillance mogelijk, maar heeft in veel gevallen nog steeds menselijk handelen nodig om effectief te zijn, zoals een voorbeeld uit de migratieliteratuur laat zien. Op sommige plaatsen aan de Amerikaanse grens is bijvoorbeeld perfect functionerende infraroodscanning-techniek aanwezig. Maar omdat de grensbewakers ontbreken om illegale migranten tegen te houden of te arresteren, zijn deze dure scanners in essentie alleen maar 'tellers' geworden die registeren hoeveel mensen illegaal de grens passeren.³⁵ Tegelijkertijd zijn er ook datasystemen die op basis van softwareprofielen beslissingen nemen, zonder dat daar verder nog een menselijk besluit voor nodig is. Logaritmen nemen de plaats van de beslisser in. De verhouding tussen de techniek van de surveillance en de menselijke surveillant is dus complex.

In dit hoofdstuk staat de opkomst van de 'surveillancestaat' centraal, en dan in het bijzonder de manier waarop de (Nederlandse) staat greep probeert te krijgen op gewenste, maar vooral op ongewenste migratiestromen. De manier waarop moderne technologische hulpmiddelen worden ingezet in de uitvoering van het migratiebeleid en de manier waarop de technologische mogelijkheden soms zelfs op het beleid vooruitlopen, rechtvaardigen de centrale vraag van dit boek of er sprake is van een migratiemachine en hoe die er dan uitziet. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2 wordt gekeken naar de manier waarop de staat wordt beïnvloed door de toegenomen mogelijkheden voor digitale surveillance. Met andere woorden: hoe ontwikkelt de 'surveillancestaat' zich gezien de toegenomen technologische mogelijkheden? Paragraaf 3 gaat over de manier waarop de staat omgaat met mobiliteit en migratie

en de wijze waarop surveillance en techniek de mogelijkheden en verwachtingen rond het migratiebeleid hebben beïnvloed. Paragraaf 4 gaat in op de schakel tussen Nederland en Europa waar het gaat om de inzet van digitale surveillancetechnieken in het migratiebeleid. Paragraaf 5 betreft de feitelijke inrichting en werking van de 'migratiemachine', in het bijzonder één onderdeel daarvan, namelijk de ingebruikname en werking van de drie grote migratiedatabases (SIS, EURODAC en VIS) die de EU in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Paragraaf 6 ten slotte is een verdieping van de casus van de EU-databases en zoomt in op de wijze waarop deze systemen illegale migranten uit Nederland proberen te weren en worden ingezet als een instrument van het uitzettingsbeleid. Paragraaf 7 bevat enkele conclusies en aanzetten tot discussie.

De 'brave new world' van de surveillancestaat?

'Surveillance' is breder dan het optreden van de staat en ouder dan het computertijdperk. Wel is de staat een van de oudste en grootste verzamelaars van informatie over burgers en niet-burgers. Dat is bepaald geen nieuwe ontwikkeling: kennis was immers altijd al macht. De staat is wel een van de grote aanjagers en gebruikers van technologische ontwikkelingen en toepassingen. De ontwikkeling van moderne staten is sterk verweven met de ontwikkeling van de bureaucratische staat die steeds beter in staat bleek te zijn de bevolking in kaart te brengen, te catalogiseren en te besturen. De Amerikaanse politicoloog James Scott beschreef de opkomst van de moderne nationale staat als een proces waarin deze staten hun bevolking 'leesbaar' maakten door informatie over burgers in verschillende rollen en functies te verzamelen en te registreren.³⁶ De historici Caplan en Torpey benadrukken de rol van het 'documenteren van individuele identiteit'.³⁷ De bevolking wordt uiteengelegd in individuen en die worden gedocumenteerd in hun rol als belastingbetaler, werknemer, dienstplichtige, reiziger, crimineel etc. Volgens de socioloog Giddens is de opkomst van surveillance in de moderne staat zelfs een van de processen waaruit moderniteit is opgebouwd.³⁸ Door documentatie en registratie kreeg de staat veel meer grip op het territorium en de bevolking die hij bestuurde. Bureaucratie en registratie worden vaak in één adem genoemd

met de uitoefening van controle, in de donkere variant. De extremen van staatssurveillance liggen literair gezien in George Orwells *1984* en historisch in het afschrikwekkende huwelijk tussen fascisme en bureaucratie in nazi-Duitsland.

Toch wijzen verschillende auteurs erop dat bureaucratische registratie en documentatie zowel instrumenten van controle als instrumenten van verdelende rechtvaardigheid kunnen zijn.³⁹ Surveillance bevindt zich ergens op het continuüm tussen 'control' en 'care'.⁴⁰ De verzorgingsstaat, die zonder bureaucratie niet kan functioneren, is daarvan het meest sprekende voorbeeld. Naarmate de verzorgingsstaat vaste grond aan de voet kreeg in het naoorlogse Europa werd de bureaucratie niet alleen gebruikt om te bezien of burgers hadden voldaan aan hun plichten ten opzichte van de staat, maar steeds vaker ook om hun rechten en claims op de staat vast te leggen. De bureaucratie is een belangrijk vehikel voor herverdeling, en surveillance kan als instrument fungeren om burgers in gelijke gevallen gelijk te behandelen als het gaat om sociale zekerheid, gezondheidszorg en de dienstverlening van de overheid. De recente introductie van het burgerservicenummer, bedoeld om fraude tegen te gaan en om de efficiency van de overheidsdienstverlening te verbeteren, is een illustratie van die manier van denken bij de overheid. Toch zijn ook bij dit soort 'goedbedoelde' surveillancetoepassingen kanttekeningen te plaatsen op punten als een overmatige concentratie en centralisatie van informatie over individuen bij de overheid, (invoer)fouten in het systeem met potentieel zeer grote gevolgen en nieuwe mogelijkheden voor identiteitsfraude.⁴¹

Surveillance wordt in de meeste gevallen gebruikt om onderscheid te maken tussen mensen, om groepen te selecteren voor een voorkeursbehandeling of juist het tegenovergestelde, al naargelang het is vastgelegd in het onderliggende beleid. In de regel is 'social sorting', het classificeren van de bevolking als een voorzet voor verschillen in behandeling, het doel van surveillance.⁴² De bevolking wordt opgedeeld in verschillende segmenten met verschillende rechten en plichten. Gary Marx, een van de grondleggers van de surveillancestudies, spreekt van technieken van 'boundary maintenance'. 'Surveillance serves to sustain borders through defining the grounds for exclusion and inclusion – whether to physical places, opportunities or moral categories'.⁴³ De bekendste, en meest be-

studeerde, toepassingen van nieuwe technieken van surveillance zijn dan ook toepassingen op het gebied van veiligheid en criminaliteit, zoals cameratoezicht en volgsystemen van gedetineerden, op het gebied van antiterrorisme met zijn vele toepassingen in dataverzamelingen en analyse, en in het migratiebeleid, waarin technologische toepassingen zijn geïntroduceerd om de grens tussen wie wel toegang krijgt tot territorium, visum of (asiel)procedure en wie die toegang ontzegd wordt zo scherp mogelijk te trekken.

In veel recente wetenschappelijke literatuur toont men zich bezorgd over de ontwikkeling van staatssurveillance, die na de aanslagen van 11 september 2001 een hoge vlucht heeft genomen.⁴⁴ Westerse staten, de Verenigde Staten voorop, hebben onder de noemer van veiligheid en antiterrorisme de toepassing en ontwikkeling van surveillance enorm versneld. Daarbij ging het vaak niet zozeer om nieuwe toepassingen en technieken, maar om het gebruik van het politieke momentum om juridische instrumenten en technologische toepassingen die al langer 'klaarstonden' over de reguliere politieke en juridische bedenkingen heen te tillen en operationeel te maken. In de eerste plaats geldt die observatie voor de grootschalige inzet van nieuwe technieken van surveillance in de strijd tegen het terrorisme. Die loopt van de massieve toename van cameratoezicht tot grootschalige dataopslag en analysesystemen, met als summum het Amerikaanse Total Information Awareness-programma⁴⁵ dat inmiddels niet meer bestaat. Een goede tweede zijn de toepassingen van nieuwe surveillancetechnieken in het migratiebeleid. Deels als gevolg van de vermenging van migratie enerzijds en veiligheid en antiterrorisme anderzijds, en deels op eigen merites om de grensovergangen voor 'geprivilegieerde' migranten te vereenvoudigen en voor 'ongewenste' migranten te bemoeilijken of te verhinderen. Databases met migratiegegevens, technologisch hoogwaardige paspoorten en visa en de opname van biometrische gegevens in zowel documenten als computerregistraties, zijn de nieuwe instrumenten om selectie voor, aan en achter de grens mogelijk te maken. Vanwege de veronderstelde bijdrage van migratiedatabanken aan het veiligheidsbeleid zijn ook hier grote stappen gezet in de ontwikkeling en de reikwijdte van de nieuwe systemen (zie verder paragraaf 5 van dit hoofdstuk en hoofdstuk 6). Bovendien hebben organisaties die

verantwoordelijk zijn voor de (nationale) veiligheid hun oog, en hun claim, al laten vallen op de informatie die in immigratiedatabanken ligt opgeslagen.⁴⁶

Surveillance en mobiliteit

In een wereld die wordt gekenmerkt door globalisering en een grote mobiliteit van goederen, kapitaal en mensen, worden moderne surveillancetechnieken belangrijke instrumenten in handen van overheden die grip op hun grenzen willen houden. De wens om 'grenzen te stellen' is uiteraard al heel oud, maar de opties en mogelijkheden – als we even buiten IJzeren Gordijnen denken – om grenzen te patrouilleren zijn sterk toegenomen. De Amerikaanse hoogleraar Torpey stelde dat moderne staten er gaandeweg steeds beter in slaagden om de 'legitimate means of movement' te monopoliseren.⁴⁷ Zoals Weber het proces beschreef waarin staten het legitieme gebruik van geweld naar zich toe trokken en monopoliseerden, beschrijft Torpey hoe staten het recht om grenzen over te steken uit de private sfeer halen door dat recht te codificeren en afhankelijk te maken van documenten en registraties die alleen overheden kunnen verstrekken. Met name de introductie van het paspoort was de nekslag voor die groepen die tot dan toe een vrij verkeer tussen de staten genoten. Om dit monopolie concreet vorm te geven was evenwel een omvangrijk staatsapparaat nodig. 'The successful monopolization of the legitimate means of movement had to await the creation of elaborate bureaucracies and technologies that only gradually came into existence, a trend that intensified dramatically toward the end of nineteenth century.'⁴⁸

De hedendaagse Nederlandse bureaucratie is zowel administratief als technologisch beter dan ooit in staat om de 'legitimate means of movement' naar zich toe te trekken en de grens te bewaken door middel van moderne surveillancetechnieken. Het karakter van de grens is echter wel veranderd. De Britse socioloog Roy Boyne stelde dat 'The prime function of surveillance in the contemporary era is border control. We do not care who is out there or what they are doing. We want to see only those who are entitled to enter'.⁴⁹ Toch gaat dat niet helemaal meer op: met name waar het gaat om illegale migratie – sinds het eind van de

jaren negentig de opvolger van asielmigratie als belangrijkste categorie 'ongewenste' migratie – is het juist wel van belang om te weten of een immigrant is wie hij zegt te zijn en of hij daadwerkelijk afkomstig is uit het land waaruit hij zegt afkomstig te zijn. Surveillance wordt steeds meer in stelling gebracht voor identificatie omdat landen van herkomst weigeren om illegale migranten terug te nemen van wie niet bewezen kan worden dat zij terugkerende onderdanen zijn. In de dagelijkse praktijk van het uitzettingsbeleid zijn migranten van wie de identiteit niet te achterhalen is dus de facto onuitzetbaar. Joanne van der Leun, hoogleraar criminologie in Leiden, stelt dat onidentificeerbare migranten als 'grondwettelijk nagenoeg onuitzetbaar'⁵⁰ kunnen worden beschouwd. Illegale migranten hebben dan ook een heel scala aan strategieën ontwikkeld om hun identiteit en herkomst verborgen te houden.⁵¹ Dat een simpele leugen over je naam en herkomst en het vernietigen van alle documentatie die je zou kunnen identificeren zo'n effectieve bescherming biedt tegen uitzetting, is illegale migranten niet ontgaan. Identificatie en surveillance zullen in de migratietechnologie die de komende jaren in gebruik genomen en ontwikkeld wordt dus alleen maar belangrijker worden. De staat is juist steeds geïnteresseerder in 'who is out there'.

Met de toename van de massamobiliteit is de druk op de grens om als een verfijnde zeef te functioneren alleen maar groter geworden. Andreas stelt dat de grens geacht wordt de 'gewenste' van de 'ongewenste grensoverschrijdingen' te onderscheiden⁵², terwijl de tijd om dat te doen gezien de massaliteit steeds geringer wordt. Legale vracht, zakenmensen en toeristen moeten aan de grens zo min mogelijk weerstand ondervinden, terwijl smokkelwaar, terroristen en ongewenste migranten juist zo veel mogelijk geweerd dienen te worden. Een open economie verhoudt zich slecht tot lange rijen voor een grenspost die misschien juist wel noodzakelijk zijn voor een effectieve en scherpe grenscontrole. Migratieonderzoekers Virginie Guiraudon en Christian Joppke noemen dat de paradoxale vereniging van open economieën en gesloten nationale staten in de geglobaliseerde wereld.⁵³ In termen van de mobiele wereldpopulatie wordt de migratiemachine dus geacht een snel en scherp onderscheid te maken tussen ongewenste en gewenste migranten, een onderscheid dat wellicht het best is gekarakteriseerd door de Pools-Britse socioloog

Zygmunt Bauman. Hij maakte een onderscheid tussen ‘toeristen’, de (westerse) elite van de internationale mobiliteit, en de ‘vagebonden’, de onderklasse van de internationale mobiliteit, wie het reizen naar de meeste westerse landen zo moeilijk mogelijk wordt gemaakt.⁵⁴ De toerist en de vagebond zijn de extremen van het spectrum. De goed geklede zakenman die over het vliegveld snelt om zijn connectie tussen twee wereldsteden te halen is net zo’n archetype als de wanhopige illegale migrant die in een gammele boot de Straat van Gibraltar oversteekt op zoek naar het beloofde land. Beiden bestaan, maar vormen niet de overgrote middenklasse van de internationale mobiliteit. Surveillance wordt voor alle groepen in stelling gebracht. Voor de elite is het overgrote deel van de wereld visa-vrij en om de grensovergang op een luchthaven als Schiphol extra snel te laten verlopen, zijn er technisch-biometrische hoogstandjes als het Priviumprogramma, waarbij een irisscan de paspoortcontrole voor de geregistreerde deelnemers vervangt.⁵⁵ De vagebonden daarentegen kunnen zonder visum niet naar het Westen reizen en zien zich geconfronteerd met vervoerders die zwaar beboet worden als ze mensen zonder de juiste papieren vervoeren (*carrier sanctions*). Daarnaast zijn de technologische hoogstandjes die zij tegenkomen er in hoofdzaak op gericht hen aan de grens tegen te houden en/of hen te registreren en te identificeren als hulpmiddel voor latere uitzetting. De middenklasse kan een surveillance tegemoetzien waarvan de zwaarte sterk afhankelijk is van verschillende (‘risico’)factoren zoals die door de immigratie-autoriteiten worden ingeschat, met het land van herkomst als voornaamste indicator voor risico’s.

Met andere woorden: de grens is een veel verfijnder instrument aan het worden en is, zoals gezegd, in toenemende mate overal. En als de grens overal is, dan kan die ook overal worden overschreden. Om populaties voor, aan en achter de grens te kunnen volgen en (terug te) vinden, is het voor de staat noodzakelijk om hun karakteristieken (op individueel niveau) vast te leggen en te bewaren. De migratiemachine van de toekomst draait op informatie, persoonskenmerken en profielen en produceert identificatie. Aangezien migratie een internationaal fenomeen is dat zich lokaal manifesteert (in dit geval Nederland), zijn de technologische vereisten enorm. De surveillance van migranten heeft een informatie en detectie-

systeem nodig dat internationaal vertakt, gekoppeld en toegankelijk is. Technologie die deze schaal 'aankan', is relatief jong. John Torpey stelde al dat het vermogen van staten om effectief door te dringen (*penetrate*) in de samenleving afhankelijk is van het vermogen om die samenleving eerst te kunnen omvatten (*embrace*).⁵⁶ Oftewel: er moet eerst heel veel informatie verzameld worden over diverse en omvangrijke populaties om later effectief te kunnen ingrijpen in het doen en laten van een kleine groep, zoals terroristen en illegale vreemdelingen. Het reguleren van internationale mobiliteit stelt hoge eisen aan deze informatieverzameling, aangezien 'Individuals who remain beyond the embrace of the state necessarily represent a limit on its penetration.'⁵⁷ De migratiemachine is dus een sorteermachine, die een deel van de migrantenpopulatie oormerkt, normaliseert en soms zelfs privilegieert en een ander deel oormerkt, de toegang ontzegt en probeert uit te sluiten en uit te zetten.

De Nederlands-Europese migratiemachine

Dat de grens overal is, heeft veel te maken met het gegeven dat de traditionele Nederlandse grens, onder meer door europeanisering en Schengen, sterk is veranderd. Hoewel hermetisch gesloten grenzen eerder als een mythe en een politiek verlangen naar een niet-bestaand verleden dan als een historisch feit gezien moeten worden⁵⁸, stelt de paradox van de open economie en de gesloten natie de overheid wel voor nieuwe vragen. John Torpey stelt dat staten zowel 'territoriale verbanden' als 'lidmaatschapsverbanden'⁵⁹ zijn. Oftewel: een staat is zowel een clubhuis als een club. Rechten en voorzieningen zijn voorbehouden aan de leden van de club. Dat zijn in de eerste plaats staatsburgers. Maar ook legale immigranten hebben rechten en plichten in de staat, variërend van een zeer sterke rechtspositie voor burgers van EU-lidstaten tot een relatief zwakke rechtspositie voor asielzoekers in procedure. Toegang tot de club in de zin van burgerschap of een legale status is minstens even moeilijk, en misschien nog wel lastiger, dan het verkrijgen van toegang tot het clubhuis. De (Schengen)grens is ondanks de vele maatregelen in het kader van de grensbewaking nog steeds een barrière die door serieuze aantallen migranten genomen kan worden. De moderne migratiemachine werkt

daarom op verschillende niveaus. Niet alleen is er surveillance *aan* de grens, maar ook *voor* en *achter* de grens. Dat betekent dat surveillance zich ook verlegt naar het land van herkomst en naar het institutionele 'binnenwerk' van de staat, zoals de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat en de woningmarkt. Om op al die niveaus te kunnen controleren, wordt identiteit een steeds centraler begrip in de ontwikkeling van surveillancecetechnieken. Op Europees niveau is de preoccupatie met identificatie in een tijdperk van (angst voor) terrorisme en illegale migratie beslist niet minder. De Nijmeegse hoogleraar Elspeth Guild wijst erop dat de EU bijna 'alleen' nog maar vertrouwt op de visa die het zelf uitgeeft als bewijs van identiteit: 'Documents issued by non-Member States are no longer definitive for determining identity. (...) The Union takes over the task of identifying all persons who seek to come to the Union and determines where they belong'.⁶⁰ Na de monopolisering van de 'legitimate means of movement' lijkt nu de monopolisering van de 'legitimate means of identification' aangebroken.⁶¹ Identiteit, nationaliteit en met name de gedocumenteerde versies daarvan vormen een belangrijk instrument om sommige mobiliteiten te faciliteren en andere te verhinderen.

In termen van het opbouwen van een migratiemachine kan Nederland het – populair gezegd – eenvoudigweg niet alleen. De moderne migratiemachine is opgebouwd uit een scala aan nieuwe technologieën en toepassingen. Hoofdbestanddelen zijn in ieder geval de techniek enerzijds en het lichaam anderzijds. In de eerste plaats gaat het om de hardware van nieuwe technologieën (zoals de capaciteit van databases) en de software die nieuwe vormen van detectie, herkenning, uitwisseling en opsporing mogelijk maakt. In de tweede plaats gaat het om de integratie van biometrische kenmerken die in dataprofielen worden opgeslagen en/of om het gebruik van medisch-biologische informatie om leeftijden en verwantschappen vast te stellen. Dit alles vanuit de gedachte dat het lichaam niet kan liegen. Een puur 'Nederlandse migratiemachine' zou, gezien het internationaal beweeglijke object van de surveillance en het vrije verkeer van personen binnen de Schengenzone, voor een onmogelijke taak staan. Vanwege de europeanisering kan de surveillance van (ongewenste) migranten niet met alleen Nederlandse informatie en technieken gestalte worden gegeven. Een Europees-Nederlandse migratiemachine heeft wel

de juiste schaal, omdat deze is gerelateerd aan de buitengrenzen van de EU. Ook die EU-buitengrenzen zijn tegenwoordig 'overall', een gegeven dat veel minder problemen oplevert als alle legale en waar mogelijk illegale grensoverschrijdingen geregistreerd en opgeslagen worden. Naast de nationale immigratiedatabases zijn het deze Europese systemen die de surveillance van immigranten in een Europa 'zonder' grenzen mogelijk maken. Het gaat hier om de Europees-Nederlandse migratiemachine die een combinatie is van nieuwe hardware en software aan de ene kant en de opslag van (biometrische) identificatiegegevens aan de andere kant.

De digitale grens: een netwerk van EU-databases in ontwikkeling

Sinds het midden van de jaren negentig zijn de lidstaten van Schengen, respectievelijk de EU, bezig om een omvattend netwerk van immigratiedatabases op te richten. Sommige van deze databases zijn reeds in gebruik en andere zijn in (her)ontwikkeling. Dit netwerk bestaat uit het Schengen Informatie Systeem (SIS) en zijn opvolger in ontwikkeling (het SIS II), het operationele EURODAC-systeem en het Visum Informatie Systeem (VIS), dat ook nog in ontwikkeling is. Deze ontwikkeling is te kenschetsen als de digitalisering van de Europese grenzen.⁶² De fysieke grens, en fysieke grensbewaking, wordt aangevuld met de surveillance van een juridische grens die het onderscheid tussen legaal en illegaal markeert en die wordt geïnstrumenteerd met digitale datasystemen. Tezamen 'dekken' deze systemen alle vormen van migratie naar de EU die mogelijk ongewenst is en/of kan leiden tot een mogelijk illegaal verblijf in een van de lidstaten. De ontwikkeling van de databases heeft dan ook een zekere logica. Illegale immigratie, in de zin van een succesvolle illegale grensovergang, is uiteraard niet in databanken vast te leggen, maar illegalen die aan de grens, of later, gepakt worden, (kunnen) worden vastgelegd in het Schengen Informatie Systeem, en kunnen worden gecontroleerd in het EURODAC-systeem. Migranten die in een van de EU-lidstaten asiel aanvragen, worden in het EURODAC-systeem opgenomen. Migranten die op een visum naar de Europese Unie willen reizen, zullen in de toekomst worden vastgelegd in het Visum Informatie Systeem. Daarmee heeft de EU straks een digitale grens die zich richt op alle categorieën migranten

die als problematisch worden beschouwd en waarvan een (klein) deel potentieel in de illegaliteit zou kunnen verdwijnen.

SIS (II) – De Schengen Conventie van 1990, in essentie een lange lijst van compenserende maatregelen voor het vrije verkeer van personen dat in het Schengen Verdrag van 1985 was overeengekomen, voorzag ook in de introductie van het Schengen Informatie Systeem (SIS). De conventie legde de basis voor een breed scala aan instrumenten bedoeld om grote groepen mensen te registreren en te volgen die zich van, naar en binnen het gebied van de Schengenstaten bewegen.⁶³ Het SIS is de centrale database van de Schengenstaten en heeft als doel het handhaven van ‘public order and security, including State security, and to apply the provisions of this convention relating to the movement of persons, in the territories of the contracting parties, using information transmitted by the system’.⁶⁴ Het systeem slaat informatie op over zowel objecten als personen. Zowel in de categorie personen als in de categorie objecten is het grootste deel van de opgeslagen informatie gerelateerd aan immigratie. Hoewel het doel van het SIS dus gerelateerd is aan ‘orde en veiligheid’, lijkt de belangrijkste preoccupatie van het systeem toch met (illegale) immigratie te zijn.⁶⁵ Van de vijf categorieën personen die in het systeem kunnen worden ingevoerd, wordt het leeuwendeel geregistreerd onder artikel 96 (personen die de toegang tot het Schengengebied ontzegd moet worden omdat ze ongewenste vreemdelingen zijn).⁶⁶ De voornaamste categorie objecten in het SIS is die van de ‘verloren en gestolen identiteitsdocumenten’. De informatie die over personen in het systeem mag worden ingevoerd, is beperkt. Het gaat dan om: voor- en achternaam, bekende aliases, eerste letter van de tweede naam, geboortedatum en -plaats, onderscheidende fysieke kenmerken, sekse, nationaliteit, of de persoon als gewapend en/of gevaarlijk wordt beschouwd, de reden voor het SIS-rapport en welke maatregelen getroffen moeten worden. Dat laatste heeft te maken met het feit dat het SIS een zogenaamd ‘hit / no hit’-systeem is: een persoon wordt in het systeem ingevoerd en als hij wordt herkend (hit), antwoordt het systeem met een instructie, zoals ‘houd deze persoon aan’.⁶⁷ Volgens het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken waren er in 2005 meer dan 30.000 terminals in het Schengengebied die toegang hadden tot het SIS.

Het SIS is een relatief sober systeem, met slechts beperkte mogelijkheden voor de gebruiker, wat de reden is dat de lidstaten een tweede systeem (SIRENE – een acroniem afgeleid van *Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale*) aan deze database hebben 'gekoppeld'. In de dagelijkse praktijk functioneert het SIS als een index voor SIRENE, dat wel de mogelijkheid biedt om aanvullende informatie zoals vingerafdrukken en foto's uit te wisselen. Op nationaal niveau zijn de contactpunten voor SIS en SIRENE dan ook meestal aan dezelfde organisatie toevertrouwd. Hoewel SIRENE soms wel de 'operationele kern van Schengen' wordt genoemd, is er in de Schengen Conventie geen enkele referentie aan het systeem te vinden.⁶⁸

Het SIS bleek een populair beleidsinstrument te zijn. De snelle groei van het aantal Schengenlidstaten, ook van buiten de EU door middel van associatieverdragen⁶⁹, leidde ertoe dat al in december 1996 besloten werd om een tweede generatie van het SIS te ontwikkelen om het groeiend aantal deelnemers te accommoderen en om nieuwe functies aan het systeem toe te voegen. Het nieuwe systeem, SIS II, had al operationeel moeten zijn, maar door verschillende vertragingen is de datum telkens verschoven. Het vooruitzicht van een nieuwe generatie van het systeem bracht de lidstaten in de verleiding om gedurende de ontwikkelingsfase steeds nieuwe 'verlanglijstjes' op tafel te leggen. De Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit Schengen vatte het karakter van die verlanglijstjes treffend samen in twee trends: één trend om meer informatiecategorieën aan het systeem toe te voegen, en dan in het bijzonder biometrische informatie, en een tweede trend om nieuwe organisaties (zoals Europol) toegang te verlenen tot de informatie in het systeem.⁷⁰ Er waren ook voorstellen om de verschillende EU-(immigratie)datasystemen aan elkaar te linken, en in sommige documenten was zelfs een pleidooi te lezen voor het opgaan van het SIS in één groot op te richten 'Europees Informatie Systeem'⁷¹.

De Europese Commissie is vrij pragmatisch omgegaan met de onzekerheid over de uitkomst van de politieke onderhandelingen over de functies van het nieuwe systeem. In 2003 schreef de Commissie dat SIS II, hangende het besluit van de Europese Raad, 'must be designed and prepared for biometric identification to be implemented easily at a later stage, once the legal basis, allowing for the activation of such potential functionalities, has been defined'.⁷² Met andere woorden: de politiek hoeft

alleen maar te volgen in de voetstappen van de technologie, een zorg die ook onlangs nog werd geuit door de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming: 'One can safely assume that technical means will be used, once they are made available; in other words, it is sometimes the means that justify the end (...) legal changes quite often confirm practices which are already in place.'⁷³ Het definitieve besluit over de ontwikkeling en functies van SIS II dat in januari 2007 van kracht werd, geeft duidelijkheid over de nieuwe functies en andere uitbreidingen. De belangrijkste uitbreiding betrof de opname van biometrische gegevens in de databank. Voorlopig gaat het om de opname van vingerafdrukken en foto's, maar volgens een onderzoeksrapport van de Britse House of Lords zou het systeem ook geschikt zijn voor irisscans en DNA, als daarvoor in de toekomst de wettelijke ruimte wordt gecreëerd.⁷⁴ Met de opname van biometrische gegevens verandert het karakter van het SIS aanzienlijk. 'Sweeping searches', waarbij een vingerafdruk wordt vergeleken met alle opgeslagen vingerafdrukken, worden nu mogelijk. Dat geeft het systeem veel meer dan zijn voorganger het karakter van een opsporingssysteem, wat het aantrekkelijk maakt voor verschillende (veiligheids)instanties, maar waardoor het ook zeer hoge eisen stelt aan de kwaliteit van de biometrische gegevens die worden opgeslagen. De Europese Toezichthouder heeft al gewaarschuwd voor overschatting van de betrouwbaarheid van biometrie.⁷⁵ Ook het aantal organisaties dat toegang krijgt tot de tweede generatie van het SIS is toegenomen; zo hebben Europol and Eurojust inmiddels toegang gekregen tot delen van de database.⁷⁶

EURODAC – Het EURODAC-systeem is de database die de Conventie van Dublin 'handen en voeten' moet geven. Deze conventie, inmiddels omgezet in een EU-verordening, is bedoeld om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag en moet ook het zogenaamde asielshoppen (een asielverzoek doen in meerdere EU-lidstaten) zien te voorkomen. Om te bepalen of een asielzoeker al elders een asielverzoek heeft ingediend, werd EURODAC (*European Dactylographic System*) opgezet: een Uniebreed datasysteem dat alle asielaanvragen in de Europese Unie vastlegt en vergelijking op basis van vingerafdrukken mogelijk maakt. De ontwikkeling van dit systeem kent een bewogen politieke geschiede-

nis die begon in 1991 met de beslissing het systeem te ontwikkelen, in 2003 leidde tot de ingebruikname en voortduurt in het huidige tijdperk van 'veiligheid en terrorisme'.⁷⁷ Tussen 1991 en 2003 is het bereik van EURODAC behoorlijk opgerekt. Oorspronkelijk zou de database alleen de vingerafdrukken van asielzoekers bevatten, maar in 1998 oefende Duitsland zware druk uit om ook illegale migranten in EURODAC op te nemen. In de 'parallelle wereld' van de ontwikkeling van het SIS was de wens om de vingerafdrukken van illegale migranten op te slaan ook al ter tafel gekomen⁷⁸, maar omdat dit in de eerste generatie van dat systeem niet mogelijk was, moesten de lidstaten hun heil elders zoeken. De Noorse rechtssocioloog Thomas Mathiesen stelt dan ook dat de 'geschiedenis van het afnemen van de vingerafdrukken van "illegale immigranten" laat zien hoe vervlochten Schengen en EURODAC zijn'.⁷⁹

EURODAC ging in januari 2003 'online' met een lege database en is sindsdien snel gevolgen met in totaal drie categorieën personen en vingerafdrukken. Categorie 1 bevat de vingerafdrukken van alle individuen ouder dan 14 jaar die in een van de EU-lidstaten asiel aanvragen. Dit zijn de vingerafdrukken die nodig zijn om aan de doelstellingen van 'Dublin' te voldoen. Categorie 2 bevat de vingerafdrukken van illegale migranten die werden aangehouden bij een illegale grensoversteek en categorie 3 bevat de vingerafdrukken van illegale migranten die in een van de lidstaten werden aangehouden. De vingerafdrukken van categorie 3 worden gecontroleerd ten opzichte van de opgeslagen vingerafdrukken van de eerste twee categorieën, maar worden niet opgeslagen. Bovendien is het gebruik van deze categorie optioneel; lidstaten bepalen zelf of ze er gebruik van maken. Met name deze laatste categorie illustreert de groeiende interesse van (een aantal) lidstaten om deze moderne surveillancetechnieken toe te passen op het probleem van illegaal verblijf (zie tabel 1). Net als het SIS is EURODAC een 'hit / no hit'-systeem dat slechts beperkte informatie bevat.

TABEL 1: Invoer en ‘hits’ in het EURODAC-systeem, 2003-2006

	2003		2004		2005		2006	
<i>Categorie</i>	Invoer	‘Hits’	Invoer	‘Hits’	Invoer	‘Hits’	Invoer	‘Hits’
<i>Asielaanvragen (cat. 1)</i>	246.902	14.960 ^a	232.205	28.964 ^a	187.223	31.778 ^a	165.958	27.014 ^a
<i>Illegale grensoverstekers (cat. 2)</i>	7.857	673 ^b	16.183	2.846 ^b	25.163	4.001 ^b	41.312	6.658 ^b
<i>Aangehouden illegaal verblijvende personen (cat. 3)</i>	16.814	1.181 ^c	39.550	7.674 ^c	46.229	11.311 ^c	63.341	15.612 ^c

BRON: CEC 2004, 2005, 2006, 2007B

- a Vingerafdruk van een asielzoeker ingestuurd door een lidstaat werd gematched met de opgeslagen vingerafdruk van een bestaande asielaanvraag (cat. 1 gecontroleerd tegen cat. 1). Alleen de buitenlandse hits, d.w.z. een match met een asielverzoek in een ander land, zijn opgenomen.
- b Vingerafdruk van een asielzoeker ingestuurd door een lidstaat werd gematched met de opgeslagen vingerafdruk van een vreemdeling die illegaal een externe grens overstak (cat. 1 gecontroleerd tegen cat. 2).
- c Vingerafdruk van een illegaal verblijvende vreemdeling ingestuurd door een lidstaat werd gematched met de opgeslagen vingerafdruk van een bestaande asielaanvraag (cat. 3 gecontroleerd tegen cat. 1).

EURODAC's lege database vulde snel op in de eerste jaren. Het grootste deel van de invoer betreft de asielaanvragen in de lidstaten van de EU en het grootste deel van de ‘hits’ betreft de detectie van dubbele, of zelfs meervoudige asielverzoeken (in 2006 was er zelfs een persoon die in totaal dertien aanvragen had gedaan), de functie waarvoor het systeem is opgezet. Als instrument om ‘asielshoppen’ in kaart te brengen, lijkt het systeem dus goed te functioneren aldus de Europese Commissie in de evaluatie van EURODAC's eerste drie operationele jaren.⁸⁰ Dat zegt overigens nog weinig over de vraag of landen ook daadwerkelijk ‘Dublinaanvragers’ aan elkaar overdragen in de praktijk. De invoer van categorie 2-data is volgens de Commissie veel te laag en deze roept de lidstaten dan ook op om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen. Meerdere auteurs⁸¹ hebben er echter al op gewezen dat vingerafdrucken afnemen en insturen van illegale grensoverstekers vanuit het perspectief van de grensstaten nauwelijks een logische optie is. De enige mogelijke uitkomst is immers dat deze migrant naar de grensstaat teruggestuurd kan worden indien hij later in een andere lidstaat wordt aangetroffen. Zoals uit de tabel is af te lezen,

kan het gebruik van categorie 3 op meer enthousiasme rekenen. De snel oplopende aantallen 'hits' met de categorie 3-data – van 1181 in 2003 naar 15.612 in 2006 – zijn een indicatie dat EURODAC een belangrijk instrument aan het worden is voor de Europese 'strijd tegen illegale immigratie'. Illegale immigranten die een asielgeschiedenis hebben (vanaf 2003) kunnen door middel van controle van hun vingerafdruk in het EURODAC-systeem worden gekoppeld aan een asioldossier dat zich bevindt in de staat waar ze die aanvraag hebben gedaan. Dat dossier betekent voor de autoriteiten van het land dat de controle uitvoert een bron van informatie over identiteit en land van herkomst. Deze informatie, waar veel illegale migranten in alle toonaarden over zwijgen, is noodzakelijk om een uitzetting naar het land van herkomst mogelijk te maken. Met andere woorden: EURODAC kan illegale migranten 're-identificeren'.⁸² Net zoals SIS en SIRENE te gebruiken zijn om informatie uit te wisselen die uitzetting mogelijk maakt, kan ook EURODAC bijdragen aan het nationaal georganiseerde uitzettingsbeleid. In de praktijk is slechts een beperkt aantal landen verantwoordelijk voor het stijgende gebruik van de categorie 3-data. Landen als Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië, waar illegaliteit als een groot politiek probleem wordt gezien, zijn de grote gebruikers van dit deel van het systeem. De 'populariteit' van deze categorie is de Europese Commissie ook niet ontgaan. In haar evaluatie stelt de Commissie dan ook voor om deze data voortaan ook in het systeem op te slaan, in plaats van ze alleen te controleren tegen de categorie 1-data. In dezelfde evaluatie wordt ook het voorstel gedaan om uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn om het bereik van EURODAC te vergroten in het licht van 'law enforcement purposes and as a means to contribute to the fight against illegal immigration'.⁸³ Met andere woorden: ook aan dit systeem wordt (nog steeds) getrokken om steeds meer en andersoortige functies te vervullen dan die waarvoor het systeem oorspronkelijk is opgezet. De ontwikkeling van EURODAC is een schoolvoorbeeld van 'function creep'.

VIS – Het Visa Informatie Systeem (VIS) was de logische volgende stap in de ontwikkeling van het netwerk van EU-migratiedatabases. 'Ongewenste' migranten reizen immers niet alleen illegaal of via de asielprocedure in. Een groot deel van de latere populatie illegale migranten komt volkomen

legaal naar de Europese Unie op een toeristenvisum en wordt pas illegaal als de geldigheid van dit visum verloopt: de zogenoemde 'overstayers', in het Europese jargon. In de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Sevilla in 2002 wordt dan ook onder het kopje 'maatregelen om illegale immigratie tegen te gaan' opgeroepen tot 'de introductie, zo spoedig mogelijk, van een gemeenschappelijk identificatiesysteem voor visagegevens'.⁸⁴ Dat systeem, het VIS, is nu in ontwikkeling en wordt geacht in de lente van 2009 operationeel te zijn. Het VIS moet een aantal doelen gaan dienen, zoals de verbetering van de uitvoering van het gemeenschappelijk visabeleid en de consulaire samenwerking door middel van data-uitwisseling over aanvragen en besluiten, het tegengaan van 'visashopping' en visumfraude. Verder wordt het systeem ook geacht bij te dragen aan het bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag (een 'Dublintaak' dus) en dient het, geheel in lijn met de tijdgeest, ook bij te dragen aan het voorkomen van bedreigingen voor de interne veiligheid van de lidstaten. Als het om ongewenste migratie gaat, heeft het systeem de volgende identificatietaak: 'to assist in the identification of any person who may not, or may no longer fulfil the conditions for entry, stay or residence of the territory of the Member States'.⁸⁵ Met andere woorden: ook dit systeem heeft een specifieke taak waar het gaat om het 're-identificeren' van illegale migranten. Zoals EURODAC een link met een asioldossier kan genereren, kan het VIS de nationale immigratie-autoriteiten op het spoor zetten van het dossier van de visumaanvraag van een illegale vreemdeling die eerder op een legaal visum de EU is binnengekomen.

Net als EURODAC zal het VIS starten met een lege database. De data die het systeem gaan vullen, zijn veel minder minimaal dan de data die in EURODAC en SIS worden opgeslagen. In de eerste plaats gaat het om de basisinformatie over de aanvrager (eigenlijk een digitale versie van het aanvraagformulier), en informatie over de data waarop visa zijn aangevraagd, verstrekt, geweigerd, geannuleerd, ingetrokken of verlengd. De basisinformatie bevat ook gegevens over de persoon die of het bedrijf dat de visumaanvraag ondersteunt en vaak verantwoordelijk wordt gehouden voor de kosten van het levensonderhoud van de aanvrager gedurende zijn verblijf. Dat betekent dat in dit systeem de familie en bedrijven die 'instaan' voor de aanvrager duidelijk in beeld zijn en ook worden geregistreerd en

opgeslagen. Dat kan tot gevolg hebben dat het voor hen riskanter en dus minder aantrekkelijk wordt om familieleden naar Nederland te halen die later illegaal worden. Uit onderzoek in Nederland onder illegale migranten bleek bijvoorbeeld dat ruim 40 procent op zo'n toeristenvisum en op formele uitnodiging van familie naar Nederland was gekomen.⁸⁶ Als tweede categorie zal het vis biometrische data opslaan: van elke aanvrager zullen tien vingerafdrukken en een foto in het systeem worden opgeslagen. Volgens de Europese Commissie wordt het vis daarmee het grootste tienvingerafdruk-systeem in de wereld.

De opzet van het vis is dus ambitieus. In de 'feasibility study' van de Commissie ging men uit van een systeem dat minimaal 27 lidstaten, 12.000 vis-gebruikers en 3500 consulaire posten moest kunnen verbinden. Uitgangspunt daarbij was de schatting dat de EU-lidstaten jaarlijks zo'n 20 miljoen visumaanvragen zouden afhandelen.⁸⁷ In het persbericht dat de Commissie deed uitgaan toen het Europees Parlement en de Europese Raad in 2007 politieke overeenstemming bereikten over het systeem, was te lezen dat het vis data kan opslaan tot een aantal van 70 miljoen personen. De toverwoorden bij de ontwikkeling van het vis zijn 'interoperabiliteit' en 'synergie', met name met het sis II, dat in technische zin exact hetzelfde 'DNA' heeft. De database, de technische lay-out en zelfs de fysieke locatie voor de centrale database (de sis-bunker in Straatsburg) zijn hetzelfde. De systemen delen in de ontwikkelingskosten van een 'gemeenschappelijk technisch platform' zodat de databanken goed op elkaar aansluiten en klaar zijn voor eventuele toekomstige interoperabiliteit en data-uitwisseling. Nu is daarover nog geen politieke overeenstemming en blijven de twee systemen 'aparte containers', maar de wens om de verschillende EU-immigratiedatasystemen te koppelen of zelfs samen te voegen, is – zoals eerder opgemerkt – duidelijk aanwezig. Deze geluiden worden ook gehoord bij de ontwikkeling van het vis, de andere 'te koppelen' databases zijn dan stevast EURODAC en sis II. De vraag van een bredere toegang tot het vis, met name voor veiligheidsautoriteiten, speelt ook volop en bracht de Europese Toezichthouder alweer tot de waarschuwing dat het vis is ontwikkeld 'ten behoeve van het Europese visumbeleid, niet als een instrument voor ordehandhaving en veiligheid'.⁸⁸

Illegale 'migranten': systemen van uitsluiting en identificatie

Het Europese netwerk van datasystemen moet er in de eerste plaats voor zorgen dat migratieprocessen ordelijk en snel verlopen: dat asielaanvragen in het juiste land worden afgehandeld en dat visumaanvragen snel afgehandeld en gecontroleerd worden ter voorkoming van eventuele onterechte en frauduleuze aanvragen. Dat is de primaire functie van deze systemen voor de beambten die de (toegang tot de) immigratieprocedures bewaken in consulaten, op vliegvelden, in havens en de burelen van de IND. In toenemende mate worden deze datasystemen echter ook gebruikt om de groep migranten die erin is geslaagd om Europa in te reizen en illegaal in Nederland verblijft, uit te sluiten en waar mogelijk uit te zetten. EU-databases en Nederlandse registratie- en documentatiesystemen zoals het GBA en het registratiesysteem voor sofinummers (nu het burgerservicenummer) vormen de kern van het uitsluitingbeleid van illegale migranten in Nederland en Europa. Die uitsluiting kan twee verschillende, en in essentie tegenstrijdige, vormen aannemen. De eerste volgt de logica van de 'uitsluiting *van* registratie en documentatie' en de tweede volgt de logica van 'uitsluiting *met behulp van* documentatie en registratie'. Beleid dat de eerste logica volgt, blokkeert de toegang van migranten tot officiële papieren en (overheids)registraties met als gevolg de uitsluiting van bepaalde instituties. Beleid dat de tweede logica volgt, probeert de migrant nu juist wel te documenteren en te registreren om hem op een later moment te kunnen uitsluiten, of preciezer gezegd: te kunnen uitzetten.

Uitsluiting van documentatie en registratie. Onder deze logica wordt surveillance ingezet om migranten uit te sluiten van de kerninstituties van de samenleving, zoals de formele arbeidsmarkt, het onderwijs, de woningmarkt en de regelingen van de verzorgingsstaat. Dit zijn de meer 'klassieke' vormen van het illegalenbeleid, met in Nederland als belangrijke ijkpunten de koppeling tussen een legale verblijfstitel en het verkrijgen van een sofinummer en de invoering van de Koppelingswet.⁸⁹ Door het migranten onmogelijk te maken zekere documenten of registratienummers te bemachtigen, terwijl deze als voorwaarde gelden om toegang te krijgen tot bepaalde instituties, is het nettoresultaat de uitsluiting van die instituties. De Rotterdamse socioloog Godfried Engbersen stelt dat de

staat een muur van documenten en juridische regels en vereisten om zijn maatschappelijke instituties optrekt en deze 'patrouilleert' met moderne identificatie- en datasystemen.⁹⁰ Het is een ontmoedigingsstrategie door middel van rigoureuze maatschappelijke uitsluiting die erop gericht is de netwerken, personen en instituties die migranten kunnen voorzien van werk, huisvesting en hulp te delegitimeren of zelfs te criminaliseren. Het doel is de ontmoediging van illegaal verblijf, het middel is maatschappelijke uitsluiting.

Uitsluiting met behulp van documentatie en registratie. De tweede logica wordt van belang als de eerste niet optimaal werkt en ongewenste migranten zich niet laten ontmoedigen en illegaal (ver)blijven. De aandacht verschuift dan naar het uitzettingsbeleid en naar de ongewenste migrant zelf. Beleid dat deze logica volgt, probeert de migrant zelf juist te registreren en te documenteren om hem met behulp van die informatie uit te sluiten. Bijgevolg verschuift de aandacht naar een ander soort database, namelijk databases die migranten kunnen traceren en identificeren. Dan komen systemen als het SIS, EURODAC en het VIS in beeld, omdat deze migranten kunnen re-identificeren en kunnen koppelen aan een migratiegeschiedenis en land van herkomst. Zoals gezegd, is uitzetting eigenlijk alleen mogelijk als identiteit en nationaliteit bekend zijn, anders verhinderen rechtstatelijke waarborgen en procedures en het diplomatieke verzet van het land van herkomst een effectieve uitzetting. In een aantal EU-lidstaten, met name de noordelijke verzorgingsstaten als Nederland en Duitsland, wordt het uitzettingsbeleid door de politiek steeds serieuzer genomen. In deze landen is in de laatste jaren de capaciteit van de vreemdelingendetentie voor illegale migranten en afgewezen asielzoekers met het oog op uitzetting sterk uitgebreid.⁹¹ Ook zijn het bij uitstek deze landen die investeren in nieuwe databasetechnologieën en zijn deze landen de grote aanjagers van de ontwikkeling van de EU-migratiedatabases.⁹²

De ontwikkeling van de drie EU-databases volgt eigenlijk de omslag in het illegalenbeleid dat identificatie een steeds vitaler onderdeel van het beleid gaat worden, in aanvulling op de eerste logica van uitsluiting. Het SIS was nog een echt grensinstrument, hoofdzakelijk bedoeld om migranten aan de grens te kunnen weren. Het EURODAC-systeem, bedoeld

om asielzoekers van de procedure uit te sluiten, kreeg onder druk van Duitsland ook een belangrijke rol voor de uitvoer van de tweede logica. EURODAC is een belangrijk middel voor de identificatie van illegale migranten die zonder dit systeem waarschijnlijk onuitzetbaar zouden blijven. De 'jongere' systemen van het SIS II en het VIS nemen beide logica's vol aan boord: uitsluiting van een visum en/of toegang tot de EU (de eerste logica, maar dan op de schaal van de EU) en een hoogwaardig systeem voor de biometrische identificatie in het kader van het nationale uitzettingsbeleid als invulling van de tweede logica. Vooral voor de tweede logica van uitsluiting met behulp van documentatie en registratie kan de toepassing van biometrie op een Europese schaal gerust een 'killer application' genoemd worden.

Een migratiemachine onder constructie

De vraag of de huidige ontwikkeling van technologische toepassingen in het migratiebeleid de kwalificatie 'migratiemachine' rechtvaardigt, is de zoektocht van dit boek als geheel. In dit hoofdstuk is slechts een aanzet te geven voor dat antwoord. Migratiebeleid heeft twee (onderling samenhangende) functies die door technologie sterk worden beïnvloed: het afsluiten van de grens en het sorteren van migratiestromen. Datasystemen moeten de grens blokkeren voor diegenen die, volgens die datasystemen, geen recht van toegang hebben, bijvoorbeeld vanwege een aantekening als gevolg van een zwarte lijst (eerder uitgezet als illegaal, eerder visum afgewezen etc.). Aan de grens moeten ook de risicovolle aanvragers van de niet (of minder) risicovolle aanvragers gescheiden worden: wie krijgt wel toegang tot de asielprocedure en wie niet, wie krijgt wel een visum en wie niet? Maar daar houdt het systeem niet op. De ene legaal tot het land toegelaten migrant is de andere niet. Wie een visum *nodig* heeft, is bij voorbaat al verdacht: reizigers op visa worden straks uitvoerig gedocumenteerd en geregistreerd in het VIS, terwijl migranten uit de Verenigde Staten bijvoorbeeld met minder achterdocht tegemoet worden getreden. Als er sprake is van een machine, dan is de migratiemachine in de eerste plaats een sorteermachine die de 'gewenste' van de 'ongewenste' migranten (onder)scheidt en die profielen maakt en hanteert van de ongewenste

groepen. In de tweede plaats is er sprake van een identificatiemachine. De nieuwe datasystemen slaan informatie op over personen en koppelen aan een biometrisch identiteitskenmerk, zoals een vingerafdruk of een irisscan. Biometrie moet de autoriteiten in staat stellen om een onbekend persoon naar informatie over zijn identiteit leiden. Het sorteren van migranten is een functie die het grensregime altijd al vervulde. Maar maakt de nieuwe technologie het tot een migratiemachine?

De nieuwe technologie maakt de *schaal* waarop de controle en registratie van migratiebewegingen zich afspelen volledig nieuw. De Europese schaal, met een systeem als VIS dat straks informatie over 70 miljoen mensen kan opslaan, is alleen haalbaar vanwege nieuwe ICT en is werkbaar omdat het systeem van registratie en documentatie 'fordistisch' is geworden. Specialisatie en meer standaardisatie. Dat is zowel het gevolg van techniek als van organisatie (hoewel die in dit geval moeilijk te scheiden zijn). Het tweede element dat op een machine wijst, is dat van de *dubbele depersonalisering*. De toepassing van deze systemen maakt het persoonlijke/individuele element in het migratieproces tot op zekere hoogte irrelevant. Waarom een migrant vragen wie hij is en wat zijn verhaal is, als je zijn vingerafdrukken in de computer kan invoeren om het 'antwoord' te krijgen? Nadenken over een migrant van wie het SIS zegt dat deze aan de grens geweigerd dient te worden, dient geen enkel doel aangezien de te nemen actie al besloten is. De autoriteiten kunnen zich beroepen op het systeem en zich onttrekken aan de discretie van de uitvoerend ambtenaar: de migrant wordt wat de computer zegt dat hij is. Dat is overigens geen geheel onlogische ontwikkeling. De onmogelijkheid om zwijgzame of liegende illegale migranten te identificeren en uit te zetten (en het toenemende bewustzijn daarvan onder illegale migranten), ligt immers ten grondslag aan het opzetten van dergelijke identificatiesystemen.

Een migratiemachine roept ook vragen op over de machine zelf (de hardware en de software) en over de ontwerper, waarmee in dit geval de politiek wordt bedoeld. Als beslissingen steeds meer door de computer voorgeschreven worden, stelt dat (onder meer) ook zeer hoge eisen aan de betrouwbaarheid van de techniek. Met name biometrie wordt momenteel als een wondermiddel (het lichaam kan niet liegen) de migratiesystemen

binnengehaald. Maar elke techniek heeft een foutmarge en op een schaal van 70 miljoen personen in een systeem levert ook een kleine foutmarge een grote hoeveelheid 'slachtoffers' op. Nieuwe technologieën leveren dus *nieuwe risico's* op, zowel technologische risico's (zoals met de betrouwbaarheid van biometrie) als politieke risico's. De politici die deze systemen 'ontwerpen', sleutelen aan een machine die ze slecht kennen (in technische zin) maar die gouden bergen belooft voor hun beleidsproblemen. Het vertrouwen in techniek is groot en nieuwe mogelijkheden worden al snel enthousiast onthaald. Politici hebben de parameters van bepaalde technieken en datasystemen al eerder verschoven. De geschiedenis van de ontwikkeling van de Europese immigratiedatabanken laat duidelijk zien dat data die zijn verzameld voor een specifiek doel ook voor andere doelen beschikbaar komen als dat opportuun wordt geacht (*function creep*). De (digitale) beschikbaarheid van grote hoeveelheden informatie nodigt ook uit om daarmee 'aan de slag te gaan'. Door middel van het samenstellen van profielen kan er uit de opgeslagen data nieuwe informatie over groepen en individuen worden gedestilleerd die weer in het beleid gebruikt kan worden. Problematisch is natuurlijk wel dat een 'profiel niet terug kan praten', wat tegen een achtergrond van depersonalisering nog zwaarder weegt.

Maar in essentie is het hele concept van de migratie- en sorteermachine al op profilering gebouwd. Het eerste profiel splitst de migrantenpopulatie in een 'onverdacht' en een 'verdacht' deel. EU-burgers en het handjevol westerse landen dat geen visum voor de EU nodig heeft, passeren de grens het makkelijkst. Alle anderen zijn per definitie al een beetje verdacht. Bij deze groep gaat de filter een tandje hoger. Je krijgt alleen een visum als we er nagenoeg zeker van zijn dat je weer vertrekt. Je krijgt alleen toegang tot de reguliere asielprocedure als we – aan de grens – in de 48 urenprocedure hebben vastgesteld dat je aanvraag een grote kans maakt. Ook daarbinnen sorteert de machine ijverig door: in en met behulp van datasystemen wordt geregistreerd wie de visumregels overtrad, wie al eerder asiel had aangevraagd en wie betrapt werd bij het illegaal oversteken van een grens. Wie zo'n aantekening in zijn digitale dossier heeft, komt het land voorlopig niet meer in. De logica van de nieuwe datasystemen vereist zelfs dat van de hele groep die in aanvang als

‘verdacht’ is aangemerkt de identiteitskenmerken en identiteitsgegevens worden opgeslagen en bewaard. Een project waarbij miljoenen mensen door de migratiemachine worden gehaald om de oneindig veel kleinere groep die later ‘illegaal’ wordt in het vizier van de identificatie te houden. Als we binnen het kader van de illegaliteit blijven, kun je stellen dat de groep van de ‘verdachte’ migranten stevig overgeclassificeerd is. Gezien het cruciale belang van identificatie voor het migratiebeleid is dat geen onlogische ontwikkeling, maar het is er wel een met, onbedoelde, sociale en maatschappelijke gevolgen. Classificatie van deze groep gaat gepaard met politieke en maatschappelijke achterdocht die de laatste tijd eerder toeneemt dan afneemt. Een achterdocht die dan weer geheel ontbreekt bij de onverdachte groep van de ‘vrije’ reizigers. Wie echter denkt dat er in Nederland bijvoorbeeld geen illegale Amerikanen verblijven, vergist zich deerlijk. Die zijn er wel degelijk, alleen zoeken we niet naar hen en zien we ze dus ook niet. James Scotts boek over de opkomst van de nationale staat als een proces waarin de staat zijn bevolking ‘leesbaar’ maakt, kreeg de prachtige titel *Seeing like a state*. De staat ziet wat hij wil zien en vormt daarmee ook de werkelijkheid door zijn blik. Soms ten goede en soms met minder fraaie resultaten. De migratiemachine maakt de blik van de overheid heel veel scherper, maar daardoor wordt ook de selectiviteit van die blik scherper gevoeld.

3

Migratie en het machine-leesbare lichaam: identificatie en biometrie

Irma van der Ploeg & Isolde Sprenkels

Inleiding

Van oudsher zijn migranten en reizigers voorwerp geweest van gericht toezicht van overheden en autoriteiten. Daar waar de jurisdictie van autoriteiten begrensd wordt door territoriale grenzen, onttrekken diegenen die al reizend die grenzen overschrijden zich aan het gezag van het gebied dat ze verlaten, om vervolgens met vooralsnog onduidelijke status een nieuw gebied te betreden. Als niet-behorend tot de lokale gemeenschap onttrekken zij zich ook hier in eerste instantie weer aan het lokale gezag. Het is daarom voor de autoriteiten van groot belang greep te krijgen op migranten en reizigers. Het belangrijkste middel dat hierbij wordt gehanteerd, is identificatie en de uitgifte van documenten waarin de identiteit en de daaraan gekoppelde status als lid / niet-lid van de gemeenschap gedocumenteerd is.

In het proces van staatsvorming, dat in de negentiende eeuw grotendeels zijn beslag kreeg, trokken nationale autoriteiten deze bevoegdheid naar zich toe.⁹³ Beter gezegd: de verwerving van het monopolie op de uitgifte van de 'legitimite means of movement'⁹⁴ vormt een wezenlijk onderdeel van dit staatsvormingsproces: hiermee werden zowel territoriale grenzen als de grens tussen staatsonderdanen en 'buitenlanders' geïnstitutionaliseerd.

Zo zijn eveneens van oudsher migratie en identificatie met elkaar verbonden, culminerend in de hedendaagse ontwikkeling van gigantische nationale en internationale informatiesystemen voor identificatie van migranten en reizigers. Deze informatiesystemen vormen het onderwerp van deze bijdrage, en maken in zekere zin de kern uit van de 'migratiemachine': zowel tijdens het feitelijke migreren (grenspassages, aanvragen reisdocumenten en verblijfsvergunningen, asielprocedures) als gedurende het verblijf als migrant in het ontvangstland (controle van

status en recht op verblijf, bepaling van rechten en plichten, participatie in het maatschappelijke leven) speelt identificatie, de vaststelling wie men is, en of men is wie men beweert te zijn (authenticatie), een cruciale rol in het overheidstoezicht op migranten.

In dit hoofdstuk beschrijven wij hedendaagse ontwikkelingen en praktijken rond digitalisering van identificatie in de context van migratie en migratiebeleid, en de daarmee gepaard gaande transformaties van de aard van het toezicht op migranten. Centraal staat hierbij de toenemende mate waarin het lichaam van de migrant aangrijpingspunt vormt voor identificatie en toezicht door middel van de steeds grootschaliger inzet van biometrie in deze beleidscontext.

Na deze inleiding, waarin we enkele elementen belichten van de context waarin de huidige inzet van identificatietechnologie met betrekking tot migranten geplaatst moet worden, volgt een beschrijving van de vormen van identificatie in de huidige migratiebeleidsuitvoering. Hieruit zal, behalve de aanzienlijke complexiteit van dit beleidsdomein, met name de toenemende rol van biometrie naar voren komen, wat vervolgens de aanleiding is om in de daaropvolgende paragraaf wat dieper in te gaan op aard en betekenis van deze technologie. We zetten daarna het spanningsveld uiteen waarin iedere toepassing van biometrie zich bevindt, en geven zo aan waar in de onderhavige context de sociaal-politieke en normatief-ethische problemen te verwachten zijn rond de toepassing van biometrie nu, en in de nabije toekomst.

De globale context: convergentie naar identificatietechnologie

Hedendaags 'migratiemanagement' staat niet op zichzelf, maar vindt plaats in een complex krachtenveld dat het landelijke niveau overstijgt. Verschillende sociale, economische, politieke en technologische ontwikkelingen en factoren vormen tezamen een krachtige motor voor veranderingen die convergeren naar een beleid waarin technologische vormen van identificatie, en de registratie, opslag, en verwerking van persoonsgegevens domineren. De belangrijkste aspecten van dit krachtenveld laten zich beschrijven aan de hand van onderling sterk samenhangende hedendaagse ontwikkelingen zoals globalisering en mobiliteit, de verschuiving van

politieke besluitvorming en beleid naar Europees niveau, digitalisering en gebruik van informatie- en communicatietechnologieën (ICT), de koppeling van migratie- en veiligheidsbeleid, en de informatisering van het lichaam. Zonder deze context, die in de inleiding bij dit boek uitgebreider besproken is, is de huidige technologisering van het migratiebeleid, en de centrale rol van identificatie daarin, niet goed te begrijpen; we besteden hier kort aandacht aan de drie laatstgenoemde ontwikkelingen.

Digitalisering en inzet van ICT

Met de globalisering en flexibilisering van productie en arbeidsmarkt is ook de dynamiek van illegale arbeidsmigratie (vaak verbonden met mensensmokkel en -handel) toegenomen en veranderd, waarbij veranderingen in beleid en economie van de ontvangende landen steeds gepaard gaan met reactieve veranderingen in de migratiestromen. Hierdoor wordt migratiebeleid, behalve op nationaal niveau, tegenwoordig ook geagendeerd in bilaterale en transnationale overlegstructuren. Ontvangende landen zijn actief in de ‘migrant en vluchteling genererende landen’ om daar al zo veel mogelijk restricties en selecties door te voeren, en internationale organisaties als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Verenigde Naties (VN) proberen actief internationaal beleid mee tot stand te brengen en uit te voeren. Dit nieuwe niveau van complexiteit en samenwerking brengt een sterke impuls met zich mee om meer informatie te delen, de communicatie te intensiveren, en identificatie- en verificatieprocedures te standaardiseren.

Terwijl globalisering en de daarmee gepaard gaande wereldwijde toename in mobiliteit in belangrijke mate direct samenhangt met en mogelijk gemaakt wordt door de ‘informatierevolutie’, wordt ICT dus tegelijkertijd gezien als het belangrijkste instrument in het beheren en beheersen van die migratiestromen. Natuurlijk blijven wet- en regelgeving vooropstaan in de bepaling van het immigratiebeleid, maar juist die wetten en regels zijn tegenwoordig voor een groot deel gericht op het scheppen van wettelijke kaders voor het inzetten van ICT in deze context.

Met de ontwikkelingen binnen de ICT van de laatste decennia zijn met name ook methoden en technieken van identificatie en authenticatie in

toenemende mate gedigitaliseerd, wat talloze meer en minder ingrijpende veranderingen teweeg heeft gebracht in de uitvoering van het overheids-migratiebeleid. De aanvraagprocedures voor visa en andere inreisdocumenten, de protocollen voor de behandeling van grenspassanten, de invoering van de identificatieplicht, zelfs de eisen voor de pasfoto's in die reisdocumenten zijn weliswaar allemaal voorbeelden van wet- en regelgeving ter regulering van migratie, maar de aanleiding en precieze formulering ervan dienen in belangrijke mate om het gebruik van ICT te faciliteren en te reguleren. Waar je zou verwachten dat ICT vooral ingezet wordt om het beleid uit te voeren, is minstens evenzeer het omgekeerde aan de hand, en worden wetten en regels ontworpen om de technische mogelijkheden maximaal en optimaal te kunnen benutten. Dit geldt voor het globale niveau van de opzet van databanken en internationale uitwisseling van persoonsgegevens, tot en met het detailniveau van de eisen voor pasfoto's die automatisering van gezichtsherkenning mogelijk moeten maken.

De centrale rol die aan ICT wordt toegekend in het migratiebeleid, vooral bij de bestrijding van illegale immigratie, werd recentelijk nog eens duidelijk verwoord door directeur Van Aalst van de IOM-afdeling Nederland: 'In het beheren van migratie spannen overheden zich in om een parallelstroom van niet legale economische migranten te voorkomen, te verhinderen en te verkleinen. Dit gebeurt door het verhogen van grensbeveiliging, biometrische toepassingen in documenten, uitwisseling van databestanden en dergelijke. Ook dat vereist een dialoog tot samenwerking tussen gast- en herkomstlanden.'⁹⁵ De laatste zin laat met name zien hoe internationale samenwerking met betrekking tot migratie tegenwoordig vooral ook vorm krijgt in een 'dialoog' over de implementatie van technologie. Technologietransfer, internationale standaardisering, en aanpassing van praktijken en procedures in de 'herkomstlanden' aan de eisen (van de IT-systemen) in de 'gastlanden' bepalen voor een groot deel de agenda. Daarbij is tevens duidelijk dat het gebruik van ICT in de migratiecontext grotendeels gericht is op identificatie en authenticatie. Naast het fysiek opsporen van illegaal grensoverstekende personen, in vrachtwagens en containers e.d. (overigens ook met behulp van steeds geavanceerdere technologieën als infraroodkijkers en Co₂-detectieapparatuur), wordt beheersing van illegale immigratie vooral gezocht in perfectionering van

het systeem van uitgifte en verificatie van identiteits- en reispapieren, en het dichten van de mazen in internationale informatienetwerken.⁹⁶

Op nationaal niveau krijgt verbetering van de beleidsuitvoering, net als overigens in vele andere maatschappelijke sectoren, met name gestalte in de zogenaamde keteninformatisering. Dat wil zeggen: invoering van ICT ter verbetering van de afstemming, samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de diverse betrokken instanties. 'Ketenpartners' als de vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Dienst Terugkeer en Vertrek, die voorheen vooral los van en langs elkaar werkten, gaan nu rond de tafel zitten om hun activiteiten en informatiesystemen op elkaar af te stemmen. Ook hierbij speelt identificatie een cruciale rol, omdat elk van die organisaties dossiers over individuen aanmaakte in separate informatiesystemen die nu via een centraal punt aan elkaar gekoppeld moeten worden. De sleutel daarbij is dan een mechanisme te vinden dat alle verspreid opgeslagen informatie over een persoon op de juiste manier bij elkaar brengt.

Koppeling van migratie- en veiligheidsbeleid

In het bericht van de Europese Commissie van 13 februari over de 'border package' valt onder andere te lezen: 'Het toenemende personenverkeer stelt de Europese Unie voor een uitdaging: hoe kan zij voor vlotte grensoverschrijding zorgen, de binnenkomst van bonafide reizigers vergemakkelijken, *en tegelijk de veiligheid versterken?*'⁹⁷ Op een schijnbaar vanzelfsprekende wijze worden hier migratie- en veiligheidsbeleid met elkaar verbonden. Dit was zeker niet altijd het geval. Natuurlijk is grensbewaking altijd gericht geweest op het tegenhouden van ongewenste personen, zoals criminelen en politieke vijanden. Aanvankelijk waren de nieuwe maatregelen voor versterking van Europa's buitengrenzen, noodzakelijk geacht voor de versoepeling van de binnengrenzen, echter vooral gericht op het veiligstellen van economische belangen: gevreesd werd voor grote stromen economische migranten en verlies van controle op in- en export van goederen.

In het huidige, door oorlogsvoering en angst voor terroristische aanslagen gespannen klimaat ligt dit anders. Het beheren en bewaken van

grenzen wordt nu in ongekennde mate in verband gebracht met waarborging van de staatsveiligheid, het opsporen en tegenhouden van personen die als risico voor die veiligheid worden gezien.

Dit heeft een aantal directe en belangwekkende consequenties voor de kwesties die we in dit hoofdstuk bespreken.

Ten eerste betekent dit dat overheden niet alleen meer geïnteresseerd zijn in de vaststelling *dat* men op legitieme wijze de grens passeert, dat wil zeggen: in het bezit zijnde van een geldig reisdocument, maar steeds beter op de hoogte willen zijn van *wie* precies die grens passeert, gepasseerd heeft, en zelfs *zal* passeren. Er worden steeds meer gegevens van de grenspassanten verzameld (met name van luchtpassagiers naar bijvoorbeeld de Verenigde Staten), die bovendien deels vooraf reeds beschikbaar zijn en massaal worden opgeslagen voor latere referentie, om – zo hoopt men – preciezer en diegenen te kunnen identificeren die een veiligheidsrisico kunnen vormen.

Ten tweede is het zo dat ‘staatsveiligheid’ een van de belangen is die uitzonderingen op de gegevensbeschermingsregels legitimeren. Dat wil zeggen dat het mogelijk is de bescherming van persoonsgegevens en de regels en wetten die gelden voor opslag, toegang, en uitwisseling ervan ter zijde te schuiven als er een veiligheidsbelang mee gemoeid is.⁹⁸

Ook andere principes die betrekking hebben op gerechtvaardigde inzet van informatietechnologie en registratie van persoonsgegevens komen hiermee onder druk te staan, zoals het proportionaliteitsbeginsel en het doelbindingsprincipe. Tegenover een staatsveiligheidsbelang is het immers moeilijker om de disproportionaliteit van een bepaalde maatregel te beargumenteren – het instrument moet in een redelijke verhouding tot het ermee te realiseren doel staan – want de mogelijkheid van preventie van gruwelijke aanslagen doet erg veel andere belangen verbleken. Hetzelfde geldt voor het doelbindingsprincipe: de regel dat gegevens die zijn verzameld voor een bepaald doel niet gebruikt mogen worden voor een ander doel, wordt natuurlijk lichter ter zijde geschoven wanneer het spook van het terrorisme rondwaart c.q. aangeroepen wordt.⁹⁹

Eigenlijk is het in dit licht natuurlijk ook eerlijker, zo niet handiger, om meteen bij de eerste aankondiging van maatregelen ‘terrorismebestrijding’ en ‘veiligheid’ maar vast bij de doelen te noemen, dan ontstaan

er later geen barrières voor gebruik voor ‘nieuwe’ doelen. Dit is ook wat nu feitelijk gebeurt bij alle maatregelen en plannen met betrekking tot het identificeren van migranten en reizigers en het centraal opslaan, koppelen, of uitwisselen van persoonsgegevens.

Informatisering van het lichaam

De steeds verdergaande registratie van migranten en reizigers wordt tevens gekenmerkt door een toenemende inzet van biometrie, de geautomatiseerde herkenning van individuen aan de hand van fysieke kenmerken. De eerder genoemde ‘sleutel’, die in het proces van keteninformatisering de verspreid opgeslagen gegevens over een persoon bij elkaar moet brengen, bijvoorbeeld, wordt in toenemende mate gezocht in biometrie. Ook de nieuwe generaties visa, paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen etc. zijn, met steeds minder uitzonderingen, toegerust met deze technologie. Met name reisdocumenten moeten tegenwoordig ‘machine-leesbaar’ zijn,¹⁰⁰ waarbij het tevens mogelijk moet zijn de relatie tussen het document en de houder van het document automatisch te verifiëren. Waar vroeger de beambte aan de grens de foto in het paspoort kon vergelijken met het gezicht van de aanbieder van het paspoort die vóór hem stond, zal deze verificatie in toenemende mate worden verricht door middel van geautomatiseerde vergelijking van gedigitaliseerde vingerafdrukken, gezichtsfoto’s, irisscans en dergelijke.

Deze digitalisering van lichaamskenmerken vindt niet alleen plaats in de context van migratie en grensbewaking, maar maakt deel uit van wat je zou kunnen kenschetsen als de informatisering van het lichaam:¹⁰¹ het verschijnsel dat in de hedendaagse ‘informatiemaatschappij’ ook het lichaam steeds meer als informatie wordt gezien en behandeld, en als zodanig wordt opgenomen in de wereld van informatiebestanden, digitale netwerken, databanken, software en zoekmachines. Waar nog niet zo lang geleden de informatierevolutie werd gezien als een beweging weg van de fysieke, materiële wereld, en de creatie van een tweede, ‘virtuele’ wereld, zien we nu dat daarmee een schijntegenstelling werd opgeroepen. Tegenwoordig is software ‘embedded’, verkrijgt de fysieke wereld ‘ambient intelligence’, en is het menselijk lichaam, dat bij uitstek ‘materiële ding’, in een toenemend aantal opzichten amper nog van een databestand of

informatie verwerkende machine te onderscheiden. Ons DNA is een code, onze ziektegeschiedenis een elektronisch patiëntendossier, onze lichamelijke kwetsbaarheden een ICT-gegenereerd risicoprofiel, en onze identiteit een algoritmisch geproduceerde biometrische template.

Het gebruik van identificatietechnologieën, en van biometrie in het bijzonder, vormt dan ook een kernonderdeel van wat wel 'technologies of surveillance'¹⁰² genoemd worden. De vraag naar hun sociaal-politieke en normatief-ethische betekenis in termen van de verhouding tussen staat en individu, en sociale categorisering en discriminatie, zal de komende tijd volle aandacht verdienen. Met name waar het biometrie en het gebruik van het lichaam betreft, krijgen kwesties als de integriteit van de persoon en het ontstaan van nieuwe kwetsbaarheden en vormen van uitsluiting hernieuwde actualiteit.

In de volgende paragraaf beschrijven we het identificatieproces in de huidige beleidsuitvoering, en hoe biometrie daarbij wordt ingezet. Daarna formuleren we een aantal sociaal-politieke en normatieve overwegingen met betrekking tot deze toenemende rol van biometrie bij identificatie van migranten.

Identificatie en biometrie in de beleidsuitvoering

Onze bespreking van de huidige identificatieprocedures ten aanzien van migranten en het gebruik van biometrie hierbij, is verdeeld in drie momenten: de *aanvraag* van inreis- en verblijfsdocumenten in het land van herkomst, de feitelijke *grenspassage*, en het toezicht, c.q. de opsporing tijdens het *verblijf* binnen de grenzen. Alvorens hiertoe over te gaan, lichten we echter kort toe wat biometrie is en hoe het werkt.

Algemeen gesproken behelst biometrische technologie het genereren van een digitale representatie van fysieke kenmerken die uniek zijn voor het individu, zoals de vingerafdruk, de iris, het aderptraan van de hand of het netvlies, de vorm van de hand, het gezicht of de stem. Ook kan het gaan om typische gedragspatronen, zoals aanslagen bij typen of de penvoering bij het zetten van een handtekening. De digitale biometrische gegevens worden vervolgens op basis van een algoritme omgezet in een zogenaamde template. Deze bewerking is naar men zegt onomkeerbaar,

zodat de biometrische gegevens niet meer herleid kunnen worden van de template. De template wordt normaal gesproken opgeslagen in een centrale database en wordt geactiveerd zodra in een concrete situatie het gezicht, het oog of iemands hand, vinger of stem door het systeem wordt afgetast. Na eenzelfde algoritmische transformatie van dit tweede biometrische beeld wordt in het bestand een identieke template gezocht. Als dat wordt gevonden, is het individu 'herkend' door het systeem. Een tweede mogelijkheid is dat de templates niet centraal worden opgeslagen, maar op een chipkaart. De gebruiker moet dan zowel de kaart als het gevraagde lichaamsdeel tonen om te 'bewijzen' dat hij de legitieme gebruiker van de kaart is. Dit lijkt op het systeem van pasjes met pincodes, met als belangrijk verschil dat het mogelijk is pincodes te vergeten of door te geven aan een ander. Biometrische gegevens die als template op een chipkaart zijn vastgelegd, hoeven dus in principe niet door de betreffende organisatie te worden bewaard maar kunnen worden vernietigd zonder verlies van functionaliteit.

Geen enkel biometrisch systeem is onfeilbaar: alle huidige in gebruik zijnde systemen hebben foutmarges, die uitgedrukt worden in 'false acceptance rates' (FAR, oftewel het systeem herkent iemand ten onrechte als dezelfde persoon) en 'false rejection rates' (FRR, het omgekeerde geval waarbij het systeem iemand ten onrechte niet als dezelfde persoon herkent). Deze getallen, samen uitgedrukt in de 'equal error rate' of EER, springen vaak omhoog wanneer een systeem de overgang maakt van 'laboratoriumcondities' met een relatief homogene groep testpersonen, naar de buitenwereld, met al haar variabele condities. Vooral systemen voor gezichtsherkenning zijn hierdoor nog steeds amper bruikbaar. Een ander belangrijk probleem is dat voor ieder systeem een percentage van de beoogde doelgroep niet over de gevraagde kenmerken beschikt, althans op een manier die het systeem kan verwerken. Voor vingerafdrukken ligt dit bijvoorbeeld rond de 5 procent.¹⁰³ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om 'onleesbare' vingerafdrukken, ontbrekende lichaamsdelen en dergelijke. Deze 'failure to enroll rates' hangen vaak samen met bepaalde categorieën mensen, zoals jonge kinderen, handarbeiders en ouderen, wier vingerafdrukken nog niet of niet meer voldoende reliëf hebben om door de scanners goed geregistreerd te kunnen worden. De prestaties van

ieder biometrisch systeem staan dus onder invloed van een groot aantal variabelen, variërend van de kwaliteit van de scanners en software, de omstandigheden en situatie waarin het systeem moet functioneren, de wijze van gebruik en uitvoering, en de vele varianten waarin menselijke lichamen nu eenmaal voorkomen, evenals de veranderingen die ze in de loop van een mensenleven ondergaan.

De aanvraag van inreis- en verblijfsdocumenten

Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, wordt migratiebeleid, behalve op nationaal niveau, tegenwoordig ook geagendeerd in bilaterale en transnationale overlegstructuren. Ontvangende landen zijn actief in de 'migrant en vluchteling genererende landen' om daar al zo veel mogelijk restricties en selecties door te voeren. Bilaterale samenwerking met betrekking tot migratie krijgt tegenwoordig vooral ook vorm in een 'dialoog' over de implementatie van technologie, waarbij aanpassing van praktijken en procedures in de 'herkomstlanden' aan de eisen (van de IT-systemen) in de 'gastlanden' de agenda voor een groot deel bepalen.

De centrale plaats van handeling in deze fase zijn natuurlijk de Nederlandse ambassades, die, als vooruitgezette grensposten, de visa-aanvragen voor kort (minder dan drie maanden) en langer verblijf in behandeling nemen¹⁰⁴ (zie figuur 1). Deze visa worden in de vorm van een machineleesbare sticker, voorzien van een uniek 'vreemdelingennummer', in het reisdocument of paspoort geplakt.

<i>soorten visa</i>	<i>verblijfsduur</i>
transitvisum luchthavens (A-visum)	
doorreisvisum (B-visum)	max. 5 dagen
visum kort verblijf / vkv (C-visum)	< 90 dagen
machtiging tot voorlopig verblijf / mvv (D-visum)	> 90 dagen

FIGUUR 1

Voordat het zover is, moet gecontroleerd worden of de aanvrager aan een reeks voorwaarden voldoet. Zo dient men een geldig paspoort of reisdocument te hebben, aan te tonen dat men een medische reisverzekering of ziektekostenverzekering heeft afgesloten en dat men over voldoende

middelen van bestaan beschikt of dat iemand financieel garant kan staan. Verder moeten voor het *visum kort verblijf* (VKV) reisdoel en terugkeer naar het eigen land 'aannemelijk gemaakt' kunnen worden. Voor de *machtiging tot voorlopig verblijf* (MVV) moet men bereid zijn een tuberculoseonderzoek te ondergaan en bovendien slagen voor het veelbesproken 'basisexamen inburgering'.^{105,106} Tot slot wordt gekeken of aanvragers geen gevaar opleveren voor de openbare orde, de volksgezondheid, de nationale veiligheid en de internationale betrekkingen. Hiertoe wordt gekeken of men in de opsporings- en politieregisters voorkomt of in het Schengen Informatie Systeem (SIS) is geregistreerd als 'vreemdeling' of 'derdelander' (geen EU-, EER-onderdaan of Zwitser) 'ter weigering van toegang' tot het Schengengebied.

Het SIS, operationeel sinds 1995, is een Europees informatiesysteem dat moet helpen de openbare orde, (staats)veiligheid en het personen-verkeer binnen het grondgebied van de lidstaten te handhaven. Het bevat informatie over personen en objecten, en bestaat uit een centrale database, de CSIS, en nationale databases, de NSIS. Van de gegevens in het SIS die te maken hebben met personen, heeft 90 procent betrekking op de groep 'vreemdeling of derdelander ter weigering van toegang tot het Schengengebied'.¹⁰⁷ Ook het gros van de objecten die in het SIS zijn opgenomen, de 'verloren en gestolen identiteitsdocumenten', hebben met migratie te maken.¹⁰⁸

De nationale autoriteiten voeren gegevens volgens eigen standaarden (dat wil zeggen op nauwelijks geharmoniseerde wijze) in, op basis van een nationaal besluit waarbij iemand ongewenst wordt verklaard of verdere toegang tot het land wordt ontzegd. Daarbij zijn deze autoriteiten verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens.¹⁰⁹

De partijen die het systeem vervolgens raadplegen, zijn geautoriseerd voor een bepaald onderdeel, en kunnen dan alleen zien of er een 'hit' is en welke actie ze vervolgens moeten ondernemen (bijvoorbeeld 'aanhouden'). Er is eventueel wel een optie om bij het land dat de signalering heeft ingevoerd na te vragen of de melding nog klopt, maar de partijen die het systeem raadplegen vertrouwen in hoge mate op de juistheid en rechtmatigheid van de informatie die de invoerende partijen hebben verstrekt.¹¹⁰ De ambassades, waar visa worden aangevraagd, hebben overigens geen

directe toegang tot het NSIS, maar krijgen de NSIS-gegevens op een cd-rom die slechts maandelijks wordt vervangen.¹¹¹

In de nabije toekomst zullen biometrische gegevens van de aanvrager van een vkv worden geregistreerd in het Visum Informatie Systeem (vis). Dit vis heeft tot doel om bij binnenkomst de echtheid van het visum en de identiteit van de houder ervan te verifiëren. Het zou een snellere afhandeling van visumaanvragen bevorderen, fraude en 'visumshoppen' sterk bemoeilijken, en het toepassen van de 'Dublinverordening' (bij asiel-aanvragen) en identificatie en terugkeer van illegalen die hun visatermijn overschrijden, vergemakkelijken.

Het vis, net als het sis, bestaande uit een centrale database cvis en nationale databases nvis, is een Europees systeem dat informatie met betrekking tot alle visumaanvragen bevat en deze gegevens uitwisselt tussen de lidstaten. Alle besluiten die genomen zijn ten aanzien van de aanvraag, dus ook de weigering, verlenging of intrekking van het visum, en informatie over de migrant en informatie over de referent, worden ten minste vijf jaar bewaard. Ook de opname van *biometrische kenmerken*, gezichtsfoto en vingerafdrukken, is in het vis voorzien.¹¹² Dat betekent dat de migrant die een vkv aanvraagt bij de Nederlandse ambassade deze biometrische gegevens dient te verstrekken.¹¹³

Mede met het oog op deze met het vis te realiseren 'biometrificering' van de visumaanvraag voor kort verblijf, zal het mogelijk worden gemaakt om in sis-II¹¹⁴ deze nieuwe categorie biometrische gegevens op te nemen. Voorlopig zullen dat enkel vingerafdrukken en gezichtsfoto's zijn. In eerste instantie bieden deze biometrische gegevens de mogelijkheid om de identiteit van een derdelander te bevestigen. Later, wanneer de techniek dit toelaat, zullen ze gebruikt kunnen worden als identificator (index of 'verwijzingsleutel'), dus zonder overige informatie zoals een naam. Daarmee lijkt sis-II het karakter van een inlichtingensysteem te zullen krijgen: het wordt dan niet enkel ingezet om te zien welke actie ondernomen moet worden ten aanzien van een bepaalde persoon, maar het is ook inzetbaar als zoekstelsel waarbij verschillende gegevens met elkaar worden gecombineerd.

Bij de aanvragen voor *machtiging tot voorlopig verblijf* (mvv) worden nu al biometrische gegevens afgenomen, en wel bij de afname van het inburger-

ringsexamen op de ambassade; daar moeten kandidaten zich legitimeren, wordt een kopie van hun legitimatiebewijs gemaakt en worden gezichtsfoto's en vingerafdrukken genomen. Al deze gegevens worden vervolgens in het Inburgerings Examen Biometrie Systeem (IEBS) geregistreerd. Het systeem vereist dat alle tien vingers één voor één worden gescand, wat natuurlijk vaak niet gaat omdat er een vinger verwond is, geen duidelijk patroon heeft of geheel ontbreekt. Dit wordt dan geregistreerd met 'temporary trauma', 'permanent trauma' of 'unable to capture'. Er dienen echter afdrukken van minimaal twee vingers (niet de pinken, omdat die het minst 'betrouwbaar' zijn) te worden afgenomen, en als ook dát niet lukt treedt er een 'fall-back procedure' in werking. In het bijzijn van een andere medewerker van de ambassade worden dan de vingerafdrukken nog eens afgenomen, en als dit wederom niet lukt wordt de examenkandidaat met de functie 'add person' in het IEBS geregistreerd. Deze functie is beveiligd met een wachtwoord en kan enkel opgeroepen worden door een speciaal daartoe geautoriseerde medewerker. Daarnaast wordt het identiteitsbewijs nogmaals gecontroleerd en wordt naar extra bewijsmateriaal gevraagd omtrent de identiteit.¹¹⁵

Alle gegevens van de aanvragers en hun documenten, worden niet alleen lokaal (op de ambassade) geregistreerd, maar ook, onder het toe te kennen 'vreemdelingennummer', in de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) opgenomen. De BVV is een centrale database waarin alle basisgegevens van immigranten in Nederland zijn opgenomen. Deze database wordt gevuld en gewijzigd vanuit de systemen van de aangesloten partners in de vreemdelingenketen. Voor het identificeren en registreren van vreemdelingen en het wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens binnen deze vreemdelingenketen is een gestandaardiseerde werkwijze ontwikkeld, vastgelegd in het Protocol Identificatie en Labeling (PIL).¹¹⁶ Een van de uitgangspunten van het PIL is dat het gebruik van een biometrisch kenmerk de beste mogelijkheid biedt tot unieke identificatie en verificatie. Waar wet- en regelgeving dat toestaat, wordt dan ook identificatie en verificatie met behulp van biometrie uitgevoerd.

Ten slotte worden, afhankelijk van het reisdoel, de VKV- / MVV-aanvragen door de Visadienst beoordeeld en afgegeven onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Pas dán volgt uiteindelijk het plakken van dat stickertje in het paspoort.

De feitelijke grenspassage

Bij de feitelijke grenspassage draait alles om verificatie of authenticatie van de getoonde documenten (paspoorten en visa). Dit heeft twee aspecten: de documenten moeten op echtheid gecontroleerd worden, en er moet geverifieerd worden dat degene die het document toont: ook de rechtmatige houder is, dat wil zeggen: daadwerkelijk degene is aan wie het werd uitgereikt. De centrale rol van de beambte in deze twee taken wordt in snel tempo overgenomen door machines, IT-systemen, en geautomatiseerde identificatie- en verificatiemethoden, waarbij met name biometrie steeds breder en op grootschaliger wijze ingezet wordt.

Volgens de *Schengengrenscode*¹¹⁷ moeten reizigers met een vkv (maar ook de niet-visumplichtige derdelanders) bij binnenkomst aan een grondige controle worden onderworpen. Weer wordt gekeken of men geen bedreiging vormt voor de openbare orde, binnenlandse veiligheid, volksgezondheid of internationale betrekkingen van de Schengenstaten. Daartoe worden ook aan de grens nationale gegevensbanken¹¹⁸ en het NSIS (II) geraadpleegd om na te gaan of toegang moet worden geweigerd, de persoon in kwestie wordt gezocht of bescherming nodig heeft.¹¹⁹ Ook wordt gevraagd wat het doel en de duur van het verblijf zijn en of men over voldoende middelen van bestaan beschikt en wordt natuurlijk de geldigheid van het reisdocument gecontroleerd; vervolgens krijgt men een stempel in het reisdocument met de datum en plaats van binnenkomst en (geplande) uitreis.¹²⁰

Indien een derdelander niet aan de voorwaarden voldoet, wordt hem de toegang tot het Schengengebied geweigerd, tenzij bijvoorbeeld sprake is van bepalingen met betrekking tot asielrecht en internationale bescherming. Deze beslissing moet met redenen worden omkleed; de derdelander ontvangt een standaardformulier dat onder andere de weigeringsgronden bevat. Tegen deze beslissing is beroep mogelijk, maar in de tussentijd is toegang uiteraard niet mogelijk.

Door de Europese Commissie is in februari 2008 een voorstel ingediend de Schengengrenscode te wijzigen om het raadplegen van het vis aan de grens verplicht te stellen.¹²¹ Grondige controle van derdelanders met visum zal na wijziging van de Schengengrenscode dan ook het verplicht raadplegen van het vis omvatten (visumnummer controleren en vingerafdrukken verifiëren). De vis-verordening bevat nu namelijk geen

bepalingen die het gebruik van het vis aan de buitengrenzen verplicht stellen en verificatie bij uitreis mogelijk maken. Er wordt enkel aangegeven dat buitengrensbeambten het vis kunnen raadplegen aan de hand van het nummer van de visumsticker en de vingerafdrukken van de visumhouder. Omdat het vis gegevens bevat die van belang zijn voor de controle van de buitengrenzen is de Commissie van mening dat ter aanvulling van deze vis-verordening aan de Schengengrenscore regels moeten worden toegevoegd over het gebruik van het vis.¹²²

Alle buitengrensposten dienen uiteindelijk toegang te hebben tot het vis en te beschikken over elektronische paspoortlezers en biometrische lezers. Van migranten met een vkv zal in de toekomst dus bij binnenkomst aan de hand van het vis de echtheid van het visum en de identiteit biometrisch worden geverifieerd. Vanwege de gefaseerde invoering van het vis zijn er dan eerst twee manieren om het vis bij grenspassage te raadplegen: enkel aan de hand van de visumsticker, waarbij gebruik wordt gemaakt van het visumnummer om de informatie van de visumhouder op te vragen, of aan de hand van de visumsticker én verificatie van vingerafdrukken.¹²³

De in paragraaf 1b genoemde 'Border Package' van de Europese Commissie behelst nog veel verdergaande automatisering van identificatie en verificatie bij buitengrenscontrole:

Ten eerste wordt hierin voorgesteld grensoverschrijdingen te vergemakkelijken voor bepaalde 'bonafide derdelanders' (met en zonder visumverplichting), EU-onderdanen en voor andere personen die recht hebben op vrij verkeer binnen de EU met een e-paspoort. Voor deze personen wordt een geautomatiseerde buitengrenscontrole voorgesteld. Daarbij wordt voor de 'bonafide derdelanders' de status 'geregistreerde reiziger' geïntroduceerd. Deze status krijgt de derdelander in het land van herkomst toegekend bij de ambassade aan de hand van bepaalde criteria / een controle vooraf (op bijvoorbeeld verblijfsdoel, risico voor openbare orde, middelen van bestaan, biometrisch paspoort, betrouwbare reisgeschiedenis etc.). Dit maakt geautomatiseerde grenscontrole ook voor deze groep mogelijk.

Ten tweede is voorgesteld de wenselijkheid te onderzoeken van een *in- en uitreisstelsel* voor derdelanders met een vkv en derdelanders die vrijgesteld zijn van een visumplicht (vergelijkbaar met het Amerikaanse

US-VISIT-systeem). Dit behelst automatische registratie van tijd en plaats van in- en uitreis en de duur van het toegestane verblijf. In geval van het overschrijden van de visumtermijn zal op geautomatiseerde wijze een alarmering worden doorgegeven ('overstayers' vormen op dit moment de grootste categorie illegale migranten). Tijdens de visumaanvraag zullen biometrische gegevens worden afgenomen, en voor de niet-visumplichtige derdelander zullen de gegevens bij binnenkomst afgenomen moeten worden of bij de aanvraag van de 'geregistreerde reiziger'-status. Het systeem zou dezelfde technische architectuur moeten hebben als het SIS II en het VIS, wat wijst op de intentie de diverse systemen te koppelen. En in de derde plaats is voorgesteld een haalbaarheidsstudie te verrichten naar de oprichting van een Europees Electronic System of Travel Authorisation (ESTA), een systeem voor reisvergunningen. Derlanders zonder visumplicht worden daarmee verplicht voor hun reis een reisautorisatie aan te vragen door hun reis- en paspoortgegevens (inclusief de daarin vastgelegde biometrische gegevens) elektronisch beschikbaar te stellen. Wanneer deze gegevens zijn vergeleken met de diverse databanken kan autorisatie al of niet worden toegekend.

Het toezicht binnen de grenzen

Migratiebeleid en grensbewaking beperken zich evenwel niet tot de geografische grenzen. Zoals de ambassades in verre landen in feite een deel van de grensbewaking uitvoeren, zo wordt door middel van binnenlands toezicht de grens geëffectueerd tussen wie hier wel en niet rechtmatig mag verblijven. Voor deze uitoefening van toezicht op de diverse groepen migranten binnen de grenzen is een centrale rol weggelegd voor de 'meldplicht'.

Zo dienen reizigers met een vkv zich binnen drie dagen te melden bij de Vreemdelingenpolitie in de plaats waar ze verblijven, tenzij ze in een hotel of op een camping verblijven. Ze krijgen dan een sticker 'toezicht' in hun paspoort als bewijs van 'rechtmatig verblijf'.

Migranten die met een mvv het land binnenkwamen, moeten binnen acht dagen een reguliere verblijfsvergunning aanvragen bij het IND-loket, de frontoffice van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De voorwaarden voor een dergelijke *verblijfsvergunning regulier* (vvr) zijn dezelfde

als die voor de mvv. Men vult een aanvraagformulier vvr in en voegt daaraan bescheiden toe die het verblijfsdoel onderbouwen. Vervolgens wordt men 'uitgenodigd' voor identificatie, worden de identiteitspapieren onderzocht op echtheid en geldigheid en wordt gekeken of deze wel echt betrekking hebben op de persoon in kwestie. Persoonsgegevens worden nogmaals geregistreerd en er wordt gekeken of men reeds voorkomt in de 'vreemdelingendatabank' BVV en in opsporings- en of politieregisters. Daarna krijgt men een verblijfssticker en een vreemdelingsnummer in het identiteitsdocument. En tot slot moeten deze mensen zich ook nog inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) welke ook aan de BVV is gekoppeld.¹²⁴

Dit laatste geldt ook voor EU-, EER-onderdanen en Zwitsers die langer dan drie maanden in Nederland willen blijven, ook al hebben zij in principe vrije toegang tot Nederland. Hun wordt evenwel 'geadviseerd' zich bij de IND in te schrijven. Dit houdt dan in dat de IND hun identiteitspapieren controleert en verifieert, dat documenten die betrekking hebben op het verblijfsdoel, de ziektekostenverzekering en dergelijke onderzocht worden, alsook het eventuele risico dat de migrant vormt voor de openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid. Bij de IND wordt dan de verblijfstitel geregistreerd, die weer naar de GBA en BVV wordt gestuurd. Vervolgens krijgt ook deze groep een vreemdelingsnummer toegekend en zal de verklaring van inschrijving als sticker aan het paspoort of identiteitsbewijs worden toegevoegd. Dit zou maatschappelijke participatie vergemakkelijken doordat rechtmatig verblijf bij diverse instanties (banken, woningbouwverenigingen e.d.) eenvoudiger is aan te tonen.

Voor personen die asiel willen aanvragen in Nederland ligt het allemaal heel anders. Eenmaal de grens gepasseerd op wat voor wijze dan ook, moeten zij hun *asielaanvraag* doen in een van de twee aanmeldcentra (Schiphol of Ter Apel). Na het invullen van het aanmeldformulier (tevens eerste registratie persoonsgegevens) stelt de Koninklijke Marechaussee (Schiphol) of de Vreemdelingenpolitie (Ter Apel) een uitgebreid identiteitsonderzoek in. Daartoe wordt gefouilleerd, kleding en bagage doorzocht, en een *gezichtsfoto* gemaakt. Identiteitspapieren, tickets en diploma's worden op echtheid en geldigheid onderzocht en geverifieerd als toebehorend aan de persoon in kwestie.

Een inmiddels cruciaal middel bij dit identiteitsonderzoek is biometrie: er worden *vingerafdrukken* afgenomen met behulp van FIT-apparatuur (*Fingerprint Image Transmission*). Daarbij worden tien vingers ‘gerold’ met inkt. Het vingerafdrukkenblad ofwel de ‘dactyslip’ wordt vervolgens gescand.¹²⁵ Het origineel wordt verzonden naar de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI). De scan wordt samen met een digitale gezichtsfoto en persoonsgegevens naar de BVV gestuurd ter verificatie en/of registratie.¹²⁶ Indien de persoon al bekend is in het biometrieregister van de BVV, zijn biometrische kenmerk reeds is vastgelegd onder een vreemdelingennummer, wordt dit V-nummer retour gezonden. Indien de persoon nog niet in deze databank zit, wordt hij onder een nieuw V-nummer geregistreerd en worden de biometrische gegevens (gescande dactyslip) daarbij opgeslagen.

Vervolgens wordt gekeken of de vingerafdrukken in het strafrechtelijk biometrieregister, HAVANK, voorkomen, en ook andere opsporings- en politieregisters worden met dat doel geraadpleegd.

Tot slot worden de vingerafdrukken naar EURODAC¹²⁷ gestuurd om vast te stellen welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Volgens de Dublin verordening is dat het land waar de asielzoeker voor het eerst een aanvraag heeft ingediend (zie figuur 2).

<i>categorieën vingerafdrukken EURODAC</i>	<i>bewaartermijn</i>
1) alle asielaanvragers vanaf 14 jaar	max. 10 jaar
2) migranten die de grens illegaal passeren	max. 2 jaar
3) illegale migranten die worden aangetroffen in een van de lidstaten	worden niet bewaard; worden enkel vergeleken met 1) en 2)

FIGUUR 2

EURODAC is een ‘hit / no hit’-systeem; er wordt dus alleen aangegeven óf er een treffer is met de gegevens in het systeem.¹²⁸ Indien de persoon niet voorkomt in EURODAC, worden de vingerafdrukken in het EURODAC-register vastgelegd. Indien hij wel bekend is, wordt het raadplegen van het systeem onder een nummer geregistreerd en worden de biometrische gegevens naar ‘bureau Dublin’ gezonden. Een hit in EURODAC betekent dat de persoon in kwestie al eerder in een ander EU-land is geweest en

volgens de Dublin Conventie is dat land, het land van eerste binnenkomst in de EU, in principe verantwoordelijk voor de asielaanvraag van die persoon. Zo'n 'Dublinprocedure' kan ook worden gestart nadat bijvoorbeeld stempels of een visum in het paspoort aantonen dat de asielzoeker eerder in een ander land is geweest.

Na dit uitgebreide identiteitsonderzoek tekent de asielzoeker een identiteits- en nationaliteitsverklaring en krijgt hij op het aanmeldcentrum een *meldpas* die vreemdelingsnummer, pasfoto, naam, geboortedatum en het meldpasnummer bevat. Pas dan vindt het 'eerste gehoor' met de IND plaats, waarbij nu de persoon zelf gevraagd wordt naar de identiteit, nationaliteit en reisroute, en wordt bepaald of men voor de korte of de lange procedure in aanmerking komt.

Met deze meldpas gaan diegenen die in de lange procedure terechtkomen naar een opvangcentrum van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en krijgen, in afwachting van de beslissing, een wekelijkse meldplicht opgelegd. Bij de eerste melding wordt de meldpas ingetrokken en vervangen door een *W-document*. Hiervoor wordt een biometrische vingerscan gemaakt en tekent de asielzoeker een proces verbaal voor ontvangst van het W-document. (Zie voor een overzicht van de verschillende vreemdelingendocumenten figuur 3.)

soorten vreemdelingendocumenten

- type I verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier
- type II verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier
- type III verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel
- type IV verblijfsvergunning onbepaalde tijd asiel
- type EU/EER-verblijfskaart voor gemeenschapsonderdanen (o.a. uit nieuw toegetreden landen)
- W-document (in asielprocedure / afwachting beslissing aanvraag asiel onbepaalde tijd)
- W2-document (rechtmatig verblijf niet in bezit van paspoort)
- geprivilegieerdendocument

FIGUUR 3

Sinds 2007 verloopt de meldplicht met behulp van een 'meldzuil' die een kaartlezer, beeldscherm en scanner voor digitale vingerafdrukherkenning

bevat. Voorheen diende men zich in het kader van de Vreemdelingenwet bij de Vreemdelingenpolitie, en in het kader van de Wet COA bij het COA te melden met een stempelkaart. Deze kaart werd afgestempeld na controle van onder andere de pasfoto om te zien of men de juiste persoon voor zich had, en voorzien van een nieuwe datum en tijd voor de meldplicht.¹²⁹ Deze werkwijze was weinig efficiënt, fraudegevoelig in geval van look-alikes en omslachtig voor de meldplichtige asielzoekers. Er is dan ook besloten om het administratieve meldproces van de vreemdelingenpolitie en het COA effectiever in te richten door beide meldprocessen in elkaar te schuiven en de systemen te koppelen, zodat asielzoekers zich nog maar op één plek hoeven te melden.¹³⁰ Om dit te bewerkstelligen, werd het project *Meldplicht en biometrie* in het leven geroepen.¹³¹ Het projectteam bestond uit het COA, de Vreemdelingenpolitie en biometrie-experts van Ordina. Waar nodig speelden ook andere partijen een rol, bijvoorbeeld de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Directie Vreemdelingenbeleid en het College Bescherming Persoonsgegevens. Aan de basis van het project *Meldplicht en biometrie* ligt de Terugkeernota van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk.¹³²

Het melden verloopt nu als volgt. Men voert de kaart (meldpas of W-document) in, het station leest het vreemdelingsnummer op de kaart, het scherm geeft met een pictogram aan welke vinger op de scanner gelegd moet worden en vervolgens wordt via het biometrieregister van de BvV gecontroleerd of de vingerafdruk bij het vreemdelingsnummer hoort. Als alles in orde is, krijgt de asielzoeker zijn kaart terug. Indien er nog zaken geregeld moeten worden of wanneer er geen overeenkomst wordt gevonden tussen de nieuw gescande vingerafdruk en de bij het betreffende vreemdelingsnummer eerder geregistreerde afdruk, wordt het pasje 'ingeslikt'. De asielzoeker meldt zich dan alsnog bij de balie.¹³³

Als voordeel van de geautomatiseerde biometrische meldplicht wordt het verkleinen van de kans op identiteitsfraude met behulp van look-alikes genoemd. De digitale registratie maakt echter ook de actuele verblijfplaats van de asielzoeker en de beschikbaarheid van de asielzoeker voor activiteiten in het kader van de beoordeling van de toelatingsaanvraag en de eventuele terugkeer naar land van herkomst, beter inzichtelijk. Verder is de verstrekking van opvangvoorzieningen effectiever in te richten doordat

voorzieningen beëindigd kunnen worden zodra de vreemdeling niet meer aanwezig blijkt te zijn. Het efficiencyargument, tot slot, snijdt aan twee kanten: voor zowel de nu op één plaats samenwerkende controlerende partijen als de asielzoeker zelf is deze werkwijze sneller en makkelijker.

Aan het einde van het traject – dat zoals bekend vele jaren kan duren – ontstaat de groep uitgeprocedeerde, afgewezen asielzoekers, die object worden van het zogenaamde *terugkeerbeleid*. Ook hier speelt identificatieonderzoek weer een cruciale rol, omdat zonder geldige identiteitspapieren en erkenning als onderdaan door het veronderstelde herkomstland uitzetting vrijwel onmogelijk is. Een deel van deze groep, met name degenen die voor april 2001 Nederland binnenkwamen en die nu in afwachting van uitzetting in een zogenoemd vertrekcentrum verblijven, wordt geconfronteerd met de zwaarste variant van de meldplicht, namelijk een dagelijkse. Vooral ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers is het beleid sterk gericht op voorkomen van verdwijning in een illegaal bestaan in Nederland door onttrekking aan toezicht en uitzetting, vandaar deze intensivering van de controle.

Los van meldplicht en procedures rond asielaanvragen zijn er echter ook andere situaties waarin de identiteit van migranten binnen de landsgrenzen onderzocht wordt. Er kunnen immers allerlei aanleidingen zijn op grond waarvan de politie iemand staande houdt en vraagt om diens identiteitspapieren, variërend van een lichte verkeersovertreding, een routinecontrole, tot en met het op heterdaad betrappen bij een zwaar vergrijp. Met de invoering van de identificatieplicht is iedereen vanaf 14 jaar verplicht een geldig identiteitsbewijs bij zich te dragen. Het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs kan met een boete worden afgedaan, maar kan ook, als men daar aanleiding voor ziet, reden zijn voor aanhouding om iemand mee te nemen naar het politiebureau, alwaar serieus werk gemaakt kan worden van het identiteitsonderzoek. Ook de Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingenpolitie kunnen iemand staande houden op basis van een 'redelijk vermoeden' van illegaal verblijf of ter bestrijding van illegaal verblijf direct na grensoverschrijding.¹³⁴ Wanneer dit vermoeden wordt bevestigd als de vreemdeling zich bijvoorbeeld niet kan identificeren, zal hij worden meegenomen naar het bureau voor verder identiteitsonderzoek.

Voor dergelijk *identiteitsonderzoek* bestaan gedetailleerde protocollen, die voor een groot aantal eventualiteiten aangeven hoe men te werk dient te gaan, welke middelen daarvoor gebruikt dienen te worden, en hoe, wat, en waar precies moet worden vastgelegd, geregistreerd, opgevraagd en onderzocht. De middelen en instrumenten die daarbij ter vervoeging staan, omvatten de 'ophouding' (tijdelijk vastzetten), het verhoor, apparaten voor echtheidscontrole van identiteitspapieren, onderzoek van bagage, kleren, mobiele telefoons, het in kaart brengen van sociale netwerken en andere relaties, eventueel inclusief kennissen en tijdschriftabonnementen en bankafschriften, en kan zo ver gaan als inwendig lichamelijk onderzoek, en, wanneer huissleutels worden aangetroffen, huiszoeking. Men spreekt van verificatie (van aangetroffen identiteitspapieren), eerstelijns en tweedelijns identiteitsonderzoek als elkaar opvolgende fasen, wanneer een voorgaande fase geen uitsluitel heeft opgeleverd en waarbij steeds verdergaande middelen ingezet mogen worden.

De kwaliteit van deze tweedelijns identiteitsonderzoeken wordt door onder andere nieuwe organisatorische en technische toepassingen steeds geavanceerder. Een voorbeeld daarvan is het inrichten van een 'identiteitsstraat' op het politiebureau. Op deze plaats worden bij het identificeren van verdachten alle technisch beschikbare mogelijkheden gezamenlijk toegepast voor verificatie en identificatie van de betreffende persoon,¹³⁵ van verhoor, dactyloscoperen en fotograferen tot echtheidscontrole van documenten en raadplegen van diverse databanken.

Dus ook op het gebied van identiteitsonderzoek is een steeds belangrijker rol weggelegd voor biometrie – met name het afnemen en opslaan van gezichtsfoto's en vingerafdrukken – en het registreren en controleren van de laatste in de eerder in dit hoofdstuk genoemde databanken als de BVV, HAVANK, EURODAC, en die van de DNRI.

De toekomst van migratie en identificatie: het lichaam als aangrijpingspunt

Onze beschrijving van identificatie en biometrie in het migratiebeleid heeft de complexiteit van het beleidsterrein op een nieuwe manier zichtbaar gemaakt. Achter de eenvoudige termen 'migratie' en 'migrant' gaat een

veelheid van mensen en categorieën schuil, van reizigers uit Zwitserland die een maandje op een camping willen staan om van daaruit familie in Nederland te bezoeken, tot vluchtelingen uit Somalië die, na acht jaar verblijf hier, in een 'vertrekcentrum' wachten op uitzetting. Zo veel mensen, zo veel verhalen, en van allen wil de Nederlandse overheid het naadje van de kous weten. Identificatie, of het vaststellen van identiteit, kan daarbij beperkt zijn tot het bekijken (en vertrouwen) van het paspoort, tot een uiterst complex, steeds diepgravender proces dat de term 'onderzoek' waarlijk verdient.

'Identiteit' is ieder antwoord op vragen als 'Wie ben jij?' of 'Wie is dit?' Dat antwoord kan verschillende vormen aannemen, en met verschillende middelen, technieken en procedures tot stand worden gebracht. Het idee dat basisgegevens als naam, leeftijd, geslacht en nationaliteit – de gegevens in een paspoort – 'de' identiteit uitmaken, een soort harde basisidentiteit vormen, is een simplificatie. In sommige gevallen genoeg, maar meestal slechts het beginpunt van een proces dat veel verder gaat.

Het migratiebeleid in Nederland (maar niet alleen hier) wordt gekenmerkt door een hoge graad van differentiatie van toekenning van rechten en plichten aan verschillende categorieën migranten. Voor de bepaling van iemands rechten en aanspraken (bijvoorbeeld ten aanzien van duur van verblijf, bewegingsvrijheid, ondersteuning) en wat diegene daar zelf voor moet doen (wat en waar aan te vragen, bij wie te melden, welke bewijsmiddelen te overleggen, welke talen te beheersen, wanneer te vertrekken), is dat uitgebreide proces van identificatie nodig.

Dit proces zelf, dat misschien het best nog als een grote, ingewikkelde sorteermachine kan worden voorgesteld, creëert daarbij uiteindelijk een lange reeks gedifferentieerde categorieën die als 'labels' toegekend aan de betreffende personen – soms letterlijk als stempel of etiketje in een paspoort, soms als identiteitspasje van een bepaald type, dan weer als code of opmerking in een computerbestand of elektronisch dossier – deel uitmaken van hun identiteit hier in ons land. Soms bijna triviaal, maar al te vaak het verschil uitmakend tussen wel of geen toekomst hier, zekerheid of onzekerheid, vrijheid of opsluiting, hoop of wanhoop.

Als we, op basis van het voorgaande, eens op een rij zetten welke identiteitscategorieën ons migratiebeleid produceert, dan komen we op een verbluffend voorlopig aantal van bijna negentig verschillende categorieën

waarin mensen, die door onze migratiesorteermachine gaan, kunnen terecht komen (zie figuur 4).

- (im)migrant
- vreemdeling
- EU-onderdaan / EER-onderdaan / Zwitser
- derdelander
- derdelander niet visumplichtig
- derdelander visumplichtig
- derdelander visumplichtig kort verblijvend
- derdelander visumplichtig lang verblijvend
- derdelander visumplichtig op doorreis
- economische migrant
- met of zonder verblijfgever
- (bv. werkgever/familie in Nederland/referent)
- kennismigrant
- student
- stagiair
- au pair
- werknemer (arbeid)
- ondernemer
- familielid/gezinshereniger
- gezinsvormer
- toerist
- geestelijke
- patiënt
- gezond (tbc)
- ongezond (tbc)
- verzekerd (ziektekostenverzekering)
- onverzekerd (ziektekostenverzekering)
- inburgerbaar
- (geslaagd voor inburgeringsexamen)
- niet inburgerbaar
- (gezakt voor inburgeringsexamen)
- Nederlands beheersend
- Nederlands niet-beheersend
- voldoende bemiddeld
- onvoldoende bemiddeld
- in het bezit van geldig visum
- niet in het bezit van geldig visum
- in het bezit van geldig reisdocument
- (al of niet biometrisch)
- niet in het bezit van geldig reisdocument
- rechtmatig documenthouder
- geen rechtmatig documenthouder
- reguliere migrant
- regulier verblijvend bepaalde tijd
- regulier verblijvend onbepaalde tijd
- geregistreerde reiziger
- bekend in SIS
- bekend in EURODAC
- bekend in HAVANK
- bekend in DNRI
- bekend in BVV
- bekend in diverse nationale, internationale en Europese politiedatabases
- niet geregistreerd
- identificeerbaar
- niet identificeerbaar
- enrollbaar
- niet enrollbaar
- verifieerbaar
- niet verifieerbaar
- geautoriseerde reiziger
- bonafide reiziger/migrant/derdelander
- malafide reiziger/migrant/derdelander
- gevaarlijk
- (staatsveiligheid en openbare orde e.d.)
- ongevaarlijk
- gezocht/opsporings- of aanhoudingsbevel
- geweigerd
- toegelaten
- verwijderd/uitgezet
- vluchteling
- asielzoeker
- in asielprocedure
- in reguliere procedure
- asielzoeker in AC-procedure
- asielzoeker in OC-procedure
- asiel verblijf bepaalde tijd
- asiel verblijf onbepaalde tijd
- alleenstaande minderjarige asielzoeker
- zekere leeftijd
- twijfelachtige leeftijd
- minderjarig volgens botonderzoek
- meerderjarig volgens botonderzoek
- afgewezen
- uitgeprocedeerd
- meldplichtig
- in detentie
- fraudeur
- illegaal
- illegaal aan grens
- illegaal binnen lidstaat
- overstayer
- migrant = vreemdelingnummer
- migrant = biometrisch profiel
- migrant = PNR (person-name-record)

FIGUUR 4: Migrantencategorieën

Deze complexiteit en proliferatie is in belangrijke mate pas *mogelijk* geworden door de diverse informatiesystemen en -technologieën die hierbij ter vervoeging staan. Maar deze systemen maken niet alleen dergelijk beleid mogelijk, ze zijn ook te zien als (mede)*veroorzaker* ervan. Dit 'productie'-karakter van het identificatieproces wordt bijvoorbeeld mooi belichaamd in de hiervoor beschreven 'identiteitsstraat', een materieel gesitueerde locatie in politiebureaus waar met behulp van een ware machinerie de 'input' wordt bewerkt en verwerkt tot een geverifieerde 'identiteit'. Maar ook een simpel feit als het (wel of juist niet) geregistreerd zijn in de ene databank levert een aantekening op, een attribuut, een stukje informatie dat weer toegevoegd kan worden aan het dossier in de andere databank. Het registreren van steeds meer details en ook het zoeken in steeds meer gegevensbanken levert informatie die door de systemen zelf wordt gegenereerd (de dactylslip bijvoorbeeld of de aantekening 'hit in EURODAC' in de BVV), en het heen en weer sturen ervan tussen de verschillende organisaties en hun systemen maakt dat de *digitale identiteit* van migranten steeds uitgebreider, steeds meer verspreid, en daardoor ook weer lastiger te verwerken wordt.

Het is niet zo vreemd dat bij dit alles gezocht wordt naar middelen en technieken om een en ander te versimpelen en de verspreide stukjes identiteitsgegevens weer bijeen te brengen. De toekenning van een vreemdelingennummer bijvoorbeeld is zo'n manier. Maar het middel dat deze functie steeds meer gaat vervullen, is biometrie. Deze technologie staat dan ook aan de basis van de voorgestelde vereenvoudiging van het grensbeheer van de Europese Unie. Zoals de recente plannen, onder andere besproken in dit hoofdstuk, laten zien, is het beleid van de toekomst er op gericht dat grote aantal verschillende categorieën – en de wijze waarop zij aan de grens behandeld moeten worden – weer te reduceren tot wat in feite dan drie hoofdcategorieën zullen zijn: de *te vertrouwen bonafide gewenste reiziger*, de *te wantrouwen ongewenste reiziger*, en de 'misfits' of *bijzondere categorieën* voor wie de (met name biometrische) systemen niet goed werken en voor wie uitzonderingsprocedures gevolgd moeten worden (om ze uiteindelijk in een van de eerste twee categorieën te kunnen indelen).

De automatisering van identiteitscontrole en grenspassage zal aan de 'voorkant' in belangrijke mate steunen op het (contactloos) machine-

leesbaar maken van de documenten, en in zekere zin van de personen zelf – het ‘machine-leesbare lichaam’.¹³⁶ Aan de ‘achterkant’ werkt dit alles door het interoperabel maken en de koppeling van de diverse Europese en nationale systemen en databanken als VIS, SIS II, EURODAC, het nog te ontwikkelen in- en uitreisstelsel, en ESTA, alsmede de opsporingsregisters van opsporings- en inlichtingendiensten en terrorismebestrijding; biometrie zal dan als verbindende schakel fungeren.

Vanwege dit toenemende gewicht van biometrie staan we in deze slotparagraaf wat uitgebreider stil bij het sociaal-politieke en normatief-ethische spanningsveld waarin dergelijke systemen – hun ontwerp, invoering en gebruik – zich bevinden.

In het arsenaal van beschikbare systemen voor automatische herkenning van personen neemt biometrie een speciale plaats in. Speciaal, omdat het het menselijk lichaam zelf gebruikt om personen te identificeren, en niet – zoals elders gebruikelijk is – iets wat een persoon heeft of weet, zoals een pincode of een document. Voor de duidelijkheid: het gebruik van het menselijk lichaam voor identificatiedoeleinden is op zich niet nieuw of bijzonder; in de dagelijkse sociale omgang identificeren wij allen, na de eerste kennismaking, elkaar aan de hand van onze lichamelijke kenmerken en verschijning. En als we elkaar niet kennen, gebruiken we allerlei lichamelijke aanwijzingen om tenminste een inschatting te maken wat voor iemand we voor ons hebben. Zelfs voor administratieve doeleinden is het gebruik van het menselijk lichaam voor identificatie en registratie niet bepaald nieuw: brandmerken, tatoeages en primitieve vormen van vingerafdrukken werden al gebruikt in lang vervlogen tijden.¹³⁷ Ook het gebruik van ICT om lichamelijke kenmerken te visualiseren, verwerken en op te slaan, is wijdverbreid, met name ten behoeve van diagnostische en therapeutische doelen in de medische setting – overigens veelal in veel invasievere vormen dan de biometrische systemen waarover we het hier hebben.

Maar als we het hebben over geautomatiseerde identificatie van personen met behulp van biometrie, dan spreken we toch over iets geheel nieuws. De transformatie van het menselijk lichaam in een ‘machine-leesbare identifier’, zoals biometrie ons gebracht heeft, is in belangrijke opzichten anders dan al het voorgaande. Het gebruik van het menselijk

lichaam in plaats van een pincode of document, is – hoe men hier verder ook tegenaan kijkt – toch het gebruik van een deel van ‘de persoon zelf’. Dit brengt, bijna vanzelfsprekend, risico’s voor fundamentele persoonlijke vrijheden met zich mee, die gearticuleerd en beheerst moeten worden. Bovendien worden hedendaagse biometrische systemen ingezet in maatschappelijke sectoren en door instanties die, anders dan de medische sector, niet vanzelfsprekend gericht zijn op het helpen van een persoon met lichamelijke problemen, noch in dezelfde mate gebonden zijn door een beroepsgeheim als artsen. In plaats daarvan zijn deze systemen echter gericht op het controleren van een in de grond gewantrouwde persoon en het doorgeven van informatie zo veel als de wet toestaat – en soms verder, waar achterblijvende, onduidelijke of slecht gecontroleerde wet- en regelgeving grijze gebieden doen ontstaan. Met andere woorden: de belangen die gediend worden met biometrie vallen niet zonder meer samen met die van degene wiens lichaam als het ware gebruikt wordt als getuige voor of tegen zichzelf.

Hierom is het des te belangrijker ons af te vragen wat het eigenlijk is dat biometrische systemen doen, en wat daarvan de sociale en normatieve implicaties zijn. Wie probeert te articuleren wat er mogelijk op het spel staat bij een wijdverbreid gebruik van biometrie – en een verdere verbreiding van RFID-technologie¹³⁸ zou eigenlijk in dit verband ook in de beschouwing moeten worden betrokken – zal daarbij al snel overtuigd raken van wat veel onderzoekers in dit verband al betoogd hebben, namelijk dat ‘privacy’ de lading niet goed dekt. Kwesties als menselijke waardigheid, lichamelijke integriteit, en sociale rechtvaardigheid moeten minstens ook in de discussie betrokken worden.

Privacy alleen dekt de lading niet goed; het beperkt de discussie over biometrie tot *informationele* privacy en gegevensbescherming. Dat wil zeggen tot de door biometrie gegenereerde data die te herleiden zijn tot een persoon en de controle die de betreffende persoon zou hebben over die gegevens.

Biometrie transformeert de fysieke eigenschappen van een persoon in elektronische data, in digitaal te verwerken informatie, informatie over het lichaam van een persoon. Daarbij wordt dan ook vaak het onderscheid gemaakt tussen het lichaam zelf en de informatie over het

lichaam. De informatie over het lichaam zou behoren tot het domein van de informationele privacy en het lichaam zelf zou behoren tot het domein van de lichamelijke integriteit. Maar in het geval van biometrie wordt 'het lichaam zelf' als informatie behandeld; het onderscheid is dus allesbehalve eenduidig. Hoe kan de integriteit van het lichaam worden gerespecteerd wanneer het lichaam tevens informatie 'is': voorbij welke grens is er sprake van schending? Een bijkomend probleem is dat het ook nog eens *digitale* informatie betreft. Waardoor het digitale lichaam, in zowel tijd als plaats op afstand doorzoekbaar wordt; met andere woorden: zonder aanwezigheid of medeweten van de persoon zelf.

De vraag of biometrie de lichamelijke integriteit schendt, wordt zo nu en dan aan de orde gesteld, maar daarbij wordt enkel gekeken naar de wijze van *genereren* van de biometrische data (dus bijvoorbeeld het contact dat de vinger maakt met de sensor). Die wijze zou niet invasief zijn, waardoor er slechts sprake is van onderzoek 'aan' en niet 'in' het lichaam. De verzamelde data en de biometrische template worden enkel als te beschermen informatie gezien, en dus komt de fundamentele vraag omtrent lichamelijke integriteit niet meer aan de orde.

Ook vragen met betrekking tot sociale rechtvaardigheid worden amper gesteld. Praktijken als het doorzoeken van databases, profilering en categorisering treft bepaalde groepen meer dan andere, waardoor ze kwetsbaarder worden wat betreft sociale categorisering, uitsluiting en geautomatiseerde beslissingen, met alle risico's van dien. Eenmaal terecht of onterecht voorzien van een bepaald etiket is het lastig, zo niet onmogelijk, dit kwijt te raken (zoals een recent persbericht van de Nationale ombudsman nog eens bevestigt¹³⁹), wat in versterkte mate geldt wanneer er onfeilbaar geachte biometrie in het spel is.¹⁴⁰

Vanwege de potentieel verreikende betekenis van biometrie moeten we deze dan ook vanuit een veelheid van invalshoeken bekijken. In het algemeen kunnen we stellen dat biometrie – als techniek, als concept, en als praktijk – gevangen zit in een aantal paradoxen en dualiteiten, die het fenomeen onvermijdelijk controversieel maken. Hierna beschrijven we de meest belangrijke daarvan die tezamen een spanningsveld vormen waar iedere toepassing van biometrie weloverwogen doorheen moet laveren.

Identificatie: bepaling uniciteit en categorisering tegelijk

Een belangrijke eigenaardigheid van identificatie in het algemeen is dat het daarbij altijd *tegelijkertijd* gaat om de vaststelling van een unieke identiteit enerzijds en de indeling in categorieën of groepen anderzijds.¹⁴¹ Bijvoorbeeld: met uw paspoort kunt u aantonen wie u bent als unieke persoon, maar de bewijskracht van dat paspoort bestaat bij de gratie van het feit dat dat paspoort deel is van de serie Nederlandse paspoorten, uitgegeven door de Nederlandse staat, waarmee u dus tegelijk kenbaar bent als lid van de categorie Nederlandse burgers. Evenzo kan men een bepaalde verdachte identificeren met behulp van de DNA-bank of vingerafdruk-databank van de politie, maar het feit dat die ene verdachte in die databank zit, deelt hem tegelijkertijd in in de categorie van geregistreerde criminelen. Ook de lijst in figuur 1 is een illustratie van de wijze waarop het vaststellen van persoonlijke identificatiegegevens onlosmakelijk verbonden is met het indelen in categorieën.

Deze twee kanten van identificatie zijn intrinsiek met elkaar verbonden, en genereren vragen die verder gaan dan de voor velen niet meer zo interessante privacydiscussie. In het geval van biometrie moet dit punt ook niet vergeten worden in verband met de potentiële bijdrage van biometrie aan profilering, 'categorische surveillance', en discriminatie van vaak toch al kwetsbare groepen als migranten en asielzoekers. Vandaag de dag zien we talloze initiatieven, op landelijk en Europees niveau, maar ook ten aanzien van specifieke groepen, voor nieuwe typen identiteitskaarten en -documenten waarin vrijwel zonder uitzondering nu biometrische kenmerken zijn opgenomen. Zulke identiteits-'papieren' kunnen *alleen* functioneren dankzij een centrale registratie – lees database. Ook al worden fraudebestrijding en verbetering van dienstverlening doorgaans als reden gegeven voor dit soort initiatieven; de rechtvaardigingen bevatten nu meestal ook een verwijzing naar meer systematische opsporing van bepaalde typen gedrag en verbetering van het toezicht op bepaalde categorieën mensen. Centrale registratie van individuele identiteiten maakt altijd categorisering van mensen mogelijk, waarmee de mogelijkheid van gedifferentieerde behandeling, ten goede of ten kwade, is gecreëerd.

De januskop van toezicht

Eigenlijk wordt door niemand echt ontkend dat biometrie deel uitmaakt van een pakket maatregelen en instrumenten voor verbetering en verscherping van (overheids)toezicht. Het afnemen van biometrische gegevens en het opslaan, controleren en systematisch vergelijken ervan hebben het onloochenbare effect dat mensen meer zichtbaar, hun bewegingen en gedragingen beter kenbaar, en uiteindelijk beter controleerbaar gemaakt worden. De vraag is echter of zulke verhoogde niveaus van toezicht per definitie kwalijk zijn. Tegenover al te zwarte scenario's is het goed om steeds de beide zijden van de medaille voor ogen te houden. Toezicht is zowel onderwerpend als 'empowering', een middel voor de toekenning en uitoefening van rechten én controle-instrument. Naast grotere controle over mensen, kan het registreren van iemands identiteit ook een daad van erkenning zijn, bijvoorbeeld van burgerschap.

Juist in de context van migratiebeleid zijn bijvoorbeeld de cijfers die Unicef op zijn website publiceert uitermate instructief: jaarlijks worden zo'n vijftig miljoen geboorten niet geregistreerd, wat meer is dan 30 procent van alle geboorten wereldwijd.¹⁴² Unicef legt daarbij uit hoe, behalve als eerste officiële erkenning van het bestaan van een kind, geboorteregistratie de basis vormt voor de uitoefening van een aantal rechten en voor voorziening in praktische behoeften, zoals toegang tot gezondheidszorg, vaccinatie, onderwijs, en bescherming tegen gedwongen huwelijk, arbeid, en militaire dienst van minderjarigen. Naast dit individuele niveau, is de beschikbaarheid van correcte demografische gegevens ook van groot belang voor het opzetten van sociale programma's en beleid gericht op de bestrijding van achterstanden bij specifieke groepen in de samenleving.

In de onderhavige context heeft het overheidstoezicht op migranten en het zo veel mogelijk precies registreren van hun persoonsgegevens eveneens alles te maken met de bepaling en toekenning van rechten en aanspraken, zelfs bescherming tegen kwalijke zaken als mensensmokkel en -handel.

Tegelijkertijd kan men ook redeneren dat de controlerende, onderwerpende kant van registratie en toezicht juist wordt veroorzaakt doordat steeds meer rechten ervan afhankelijk worden gemaakt. Hoe dan ook: als praktijken en technieken van toezicht altijd dit duale karakter heb-

ben, wil dat zeker niet zeggen dat het nettoresultaat neutraal is. Er dient doorgaand en zorgvuldig gezocht te worden naar antwoorden op vragen als 'Wie baat het, en wie schaadt het?', en welke posities bepaalde groepen en individuen precies krijgen toebedeeld in dit geheel.

Veiligheid versus privacy en vrijheid?

Deze vraag resoneert het meest met de meer gangbare discussie over biometrie. Er is immers een breed onderkende spanning tussen het streven naar veiligheid enerzijds en burgerlijke vrijheden en recht op privacy anderzijds. Meer veiligheid (in de vorm van meer accurate en frequentere identificatie) betekent minder privacy, en dus, minder vrijheid, en vice versa.

De vraag dient gesteld te worden hoe adequaat de in dit verband vaak gebruikte metafoor van de 'balans' eigenlijk is. Meer veiligheid zou ook juist meer privacy en vrijheid kunnen betekenen, omdat het natuurlijk niet goed voor te stellen is wat het genieten van vrijheid effectief kan inhouden als er niet in de eerste plaats sprake is van veiligheid. Omgekeerd is het zeker ook het geval dat minder privacy en vrijheid (door meer identificatie en registratie van persoonsgegevens) juist minder veiligheid betekent. Men bedenke dat iedere digitale identificatie (en registratie daarvan) een veiligheidsprobleem *genereert*: de bij die handeling gecreëerde data zijn per definitie persoonsgegevens die op hun beurt weer beveiligd moeten worden.¹⁴³ Feitelijk kunnen we stellen dat juist doordat steeds vaker en op meer plaatsen digitale identificatie wordt geëist, er zulke enorme verzamelingen persoonsgegevens ontstaan dat de daardoor gegenereerde beveiligingsproblemen en risico's amper nog te overzien, laat staan te beheersen zijn.¹⁴⁴ In dit licht is het misschien dus niet verstandig steeds te denken dat het gaat om tegenstellingen, afwegingen en evenwichten; dat wat we aan de éne kant winnen, verliezen we aan de andere kant onvermijdelijk.

Daarbij komt dat de registratie van met name biometrische gegevens extra risicodragend is. In de eerste plaats omdat die in de meeste systemen niet vervangen kunnen worden door nieuwe, zoals bij een pincode, identificatienummer of paspoort het geval is. Dit betekent dat diefstal, misbruik en andere manieren waarop zo'n gegeven onbetrouwbaar kan worden, het systeem definitief onbruikbaar maken voor de betreffende

persoon. In de tweede plaats omdat desalniettemin aan biometrische gegevens onevenredig veel geloof en bewijskracht wordt gehecht ('het lichaam liegt niet').

Misschien is het relevanter om te vragen welke en wiens veiligheid eigenlijk in het geding is, en tegen wie of wat precies beschermende maatregelen gericht zijn. 'Staatsveiligheid' zou wel eens iets anders kunnen zijn dan veiligheid van burgers, en persoonlijke veiligheid is mogelijk iets heel anders dan veiligheid van organisaties. Met betrekking tot informatiebeveiliging zou de kwestie wie *rechtmatig* toegang tot gegevens wordt verleend wel eens een grotere impact kunnen hebben op privacy en vrijheid dan database en netwerkbeveiliging (tegen 'misbruik' van gegevens) op zich. En daarbij: de veiligheid van het ene individu kan het einde van de privacy van het andere individu betekenen; het veiligheidsbeleid van de ene staat kan luchtaanvallen op een andere inhouden.

Hoewel in de meeste debatten over biometrie 'veiligheid versus vrijheid en privacy' verwijst naar overheids-/staatsveiligheidsbeleid in relatie tot burgerlijke vrijheden, moet deze oppositie voor elke gegeven situatie gedeconstrueerd en geconcretiseerd worden: wie beveiligt wat tegen wie of wat precies, en wiens vrijheden staan daarbij precies op het spel? Als we betekenisvol inzicht willen verkrijgen in de sociale en ethische impact van bepaalde technologieën en hun toepassingen, moeten we hooggepolitiseerde en retorische terminologie en paraplubegrippen vermijden ten gunste van specifieke en concrete analyse en diagnose. Zo verhogen we de kans op wederzijdse versterking van belangen, in plaats van vast te blijven zitten in opposities en vermeend onvermijdelijke *trade-offs*.

Biometrie kán privacy neutraal, of zelfs privacy versterkend zijn, zoals de voorstanders van biometrie graag naar voren brengen, maar zo'n argument is alleen aan te voeren voor precies en nauw gedefinieerde omstandigheden.¹⁴⁵ Dit is bijvoorbeeld het geval bij authenticatietoepassingen waarbij de biometrische data uitsluitend op een 'token' (vaak een smartcard, maar het kan ook een ander voorwerp zijn dat in het bezit is van de eindgebruiker) opgeslagen zijn en volledig onder controle van de eindgebruiker blijven. In zo'n geval vindt uitsluitend een vergelijking plaats tussen de biometrische gegevens op het token en het lichaam van de eindgebruiker, waardoor dat token 'goedgekeurd' en geactiveerd kan

worden voor de functionaliteit waarom het gaat, bijvoorbeeld het openen van een deur, het verlenen van toegang tot systemen of informatie. De biometrische gegevens blijven dan dus ‘op de plaats zelf’ en worden niet verzonden naar een ander deel van het systeem of een database. De meeste van de huidige biometrische systemen vallen hier zonder meer buiten. Vaak omdat dat expliciet de bedoeling is, zoals bij de belangrijke toepassingen van biometrie die nu op stapel staan of al geïmplementeerd worden door nationale en Europese overheden, die meestal gepaard gaan met de vorming van centrale databases. Soms simpelweg omdat het systeem het mogelijk maakt om de gegevens van iedere verificatieprocedure op te slaan, ook al is dat voor het primaire doel ervan niet noodzakelijk.

Technocratie versus democratie

Het laatste thema dat we hier willen benoemen, is de kwestie van controle over en op ontwikkelingen en implementatie van systemen. De kernvraag hier is tot op welke hoogte de huidige ontwikkelingen met betrekking tot biometrie het resultaat zijn van *technology-push* en expertocratie, in plaats van het voorwerp van democratische controle, gekenmerkt door transparantie van de betreffende beslissingsprocedures.

We kunnen veilig aannemen dat de gemiddelde burger aan wie een nieuw e-paspoort – voorzien van biometrische en RFID-technologie – wordt uitgereikt, zich weinig bewust zal zijn van wanneer, waar, of hoe precies de erin opgeslagen gegevens geregistreerd, opgeslagen en verwerkt worden, laat staan wat hiervan de implicaties zijn voor zijn traceerbaarheid en basale vrijheden. De meesten vertrouwen er op dat hun overheden en democratische instituties zullen zorgen voor de juiste waarborgen van hun fundamentele rechten. In democratische rechtstaten is dit vertrouwen over het algemeen gerechtvaardigd. Maar het is natuurlijk wel zo dat democratische overheden zijn te vertrouwen juist doordat, en in de mate, zij ter verantwoording geroepen kunnen worden, gecontroleerd worden door parlementen en andere toezichthoudende instanties, en verplicht zijn transparant te werk te gaan.

Er zijn evenwel factoren werkzaam die volledige transparantie en verantwoording ten aanzien van de implementatie van biometrische systemen beperken.

Ten eerste: veel beslissingen ten aanzien van de grotere, door de overheid ingevoerde biometrietoeepassingen worden gepresenteerd als onderdeel van beleidsterreinen als staatsveiligheid, terrorismebestrijding en preventieve rechtshandhaving. Om die reden worden deze gezien als, tot op zekere hoogte, niet onderworpen aan de eis tot openheid voor democratische controle of de toepassing van gegevens- en privacybescherming.

Ten tweede: veel beslissingen en plannen worden tegenwoordig op Europees niveau gemaakt, waar evenwel de democratische structuren in instituties nog niet optimaal zijn. De Europese Commissie, bijvoorbeeld, heeft de bevoegdheid om verordeningen uit te vaardigen die geen nationale parlementaire goedkeuring behoeven. Daarnaast worden veel zaken gepland en besloten in raden waarin de nationale ministers van een bepaald beleidsterrein zitting hebben, ver verwijderd van het blikveld van de gemiddelde burger, die nog vooral op de nationale politiek gericht is. Daarbij komt dat een aantal van de toezichthoudende instellingen, zoals de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming, de Artikel 29-werkgroep en de European Group in Ethics of Science and New Technologies (EGE), hoewel raadpleging van sommige van hen verplicht is, de ervaring blijken te hebben dat hun evaluaties en aanbevelingen – die, met name waar het de plannen betreft van de Europese Commissie ten aanzien van biometrie, veelal zeer kritisch zijn – weinig verschil lijken te maken.¹⁴⁶

Ten slotte is er de neiging om bepaalde zaken als ‘technisch’ te kwalificeren, waarmee een *conceptuele* barrière wordt opgeworpen tegen ethisch en politiek debat. Wat wel en niet ‘wezenlijk technisch’ is, is echter vrijwel altijd discutabel. Sommige zaken zien er alleen technisch uit bij de gratie van een zeker gebrek aan vermogen of bereidheid de sociale of ethische aspecten te doordenken, of door een relatieve ‘technische ongeletterdheid’. Zo lijken de debatten over centrale versus ‘token-based’ opslag van biometrische gegevens of het gebruik van templates versus ruwe biometrische data misschien ‘technisch’ in de ogen van de gemiddeld geïnformeerde burger, maar de uitkomsten ervan hebben vergaande sociaal-politieke en normatieve implicaties. Evenzo worden kwesties als standaardisatie en interoperabiliteit, de bepaling van de ‘range’ van wat een biometrisch systeem (dat altijd probabilistische resultaten geeft) als een ‘match’ be-

schouwt, of de frequentie waarop een RFID-tag zijn signaal uitzendt al te vaak als technische kwesties beschouwd, terwijl we er wellicht beter aan zouden doen deze zaken te zien als voorbeelden van de formulering: ‘Technologie is een voortzetting van politiek met andere middelen.’

Conclusie: kwesties rond het machine-leesbare lichaam

In dit hoofdstuk hebben we laten zien hoe biometrie een steeds belangrijker rol krijgt in de identificatie en verificatieprocedures met betrekking tot migranten. Van visumaanvragen en e-paspoorten, van het al jaren functionerende EURODAC en het recent aangekondigde omvattende entryexit-systeem van de EU tot en met de lokale uitvoering van de meldplicht voor asielzoekers; in de context van de toch al zeer sterke nadruk op digitale identificatie gaat biometrie steeds meer de boventoon voeren.

Los van de vele praktische voordelen die biometrische identificatie kan bieden – denk behalve aan de eerdergenoemde voordelen ook aan het verminderen van persoonsverwisselingen door de verschillende schrijfwijzen van bijvoorbeeld Aziatische namen, en aan de hoognodige verbetering van toezicht op minderjarige asielzoekers die blootstaan aan het risico op kidnapping ten behoeve van de seksindustrie – blijft het uitermate belangrijk steeds voor ogen te houden dat iedere vorm van identificatie fundamenteel instabiel is: biometrie, noch enige andere identificatietechniek verschaft absoluut positieve, zekere identificatie. Maar biometrie wordt door haar voorstanders vaak aangeprezen als juist dat: in plaats van de onzekere, feilbare, en fraudegevoelige identificatiemethoden van papieren documenten, pincodes, wachtwoorden, pasjes en sleutels, of zelfidentificatie (‘vluchtverhalen’) zou biometrie objectief, zeker en onvervalsbaar zijn. Het lichaam ‘zelf’ wordt gebruikt, en dat lichaam liegt niet.¹⁴⁷

Deze voorstelling van zaken moet onderkend worden als een mythe: het idee dat het ‘lichaam zelf’ op een directe manier geraadpleegd kan worden, is volstrekt onjuist. Zoals we bij onze beschrijving van de techniek (zie paragraaf 2) al aangaven, omvat iedere biometrische identificatie- of verificatieprocedure een hele reeks stappen. Om te beginnen een digitaal signaal, dat weliswaar wordt gegenereerd met behulp van een fysiek kenmerk, maar dat vanaf het begin een reeks bewerkingen en verplaat-

singen ondergaat: van scanner of ander ‘input device’ via algoritmische transformatie tot al of niet versleutelde ‘template’ wordt het heen en weer gestuurd via meer en minder goed beveiligde netwerken, draadloos of niet, vervolgens via patroonherkenningssoftware ‘gematched’ met een eerder opgeslagen bestand dat via eenzelfde reeks bewerkingen tot stand kwam, waarna uiteindelijk een probabilistische uitslag wordt gegenereerd die dan weer visueel wordt weergegeven op een beeldscherm. Als het lichaam hier al ‘spreekt’, dan is dat via een dergelijke reeks ‘vertalingen’, die gebaseerd zijn op ‘woordenboeken’ die voor niemand geheel inzichtelijk zijn. In principe kan bij iedere stap een fout ontstaan, en waar signalen verzonden worden, kan onderschept worden – er bestaat bijvoorbeeld een zich snel uitbreidende literatuur over het zogenaamde *spoofing*, het om de tuin leiden van een biometrisch systeem door middel van een vervalst inputsignaal. Daarnaast leidt iedere foutmarge, hoe klein ook, bij systemen die op een schaal uitgerold gaan worden zoals voorzien voor de in dit hoofdstuk besproken systemen al snel tot zeer grote aantallen foute resultaten.

De gevolgen hiervan zullen meer en minder ernstig zijn. Dit geldt zowel voor reizigers aan de grens die onderworpen zullen worden aan onterechte verdenking of afwijzing, tijdrovende ‘fall-back’-procedures en extra controles, zonder goede mogelijkheden zich daartegen te verweren, als voor de organisaties waarvoor het controleren en corrigeren veel extra geld en tijd zal kosten, waardoor de beoogde winst aan efficiëntie en effectiviteit sterk zal tegenvallen. Maar als het belang dat aan biometrische identificatie wordt gehecht zo groot wordt als nu steeds meer het geval is, zullen de gevolgen van deze onvermijdelijke systeemfouten voor migranten en met name asielzoekers – voor wie zó veel op het spel staat – dramatisch zijn.

Uiterst relevant in het verband van migratie en grensbewaking is verder dat juist bepaalde etnische groepen (evenals bepaalde leeftijds- en seksecategorieën) relatief vaak problemen ondervinden bij biometrische systemen gebaseerd op vingerafdrukken, handvormen en gezichtskenmerken.¹⁴⁸ Het idee dat biometrische systemen gebruikmaken van universele en stabiele fysieke kenmerken (kenmerken die *iedereen* bezit en die in de loop van de tijd *onveranderlijk* zijn) berust op een fictie, namelijk dat

er zoiets bestaat als ‘*het* menselijk lichaam’. Deze fictie mag in sommige situaties relatief onproblematisch en van theoretisch of praktisch nut zijn, maar juist bij internationale migratie en gezinshereniging, vluchtelingen, asielzoekers en wereldwijde grenscontroles heb je immers te maken met de grootst mogelijke diversiteit aan mensen uit alle hoeken van de wereld. Daarom is juist hier te verwachten dat problemen met betrekking tot het afnemen van ‘bruikbare’ biometrische kenmerken en het succesvol matchen met eerder opgeslagen gegevens, maximaal zullen zijn. Dit is des te ernstiger omdat juist hier, waar er voor zo veel mensen zo veel op het spel staat, de neiging is ontstaan om aan biometrie onevenredig veel geloof te hechten, terwijl tegelijk de werking ervan niet inzichtelijk is voor de eindgebruiker.

Ondanks, of wellicht dankzij, dit gebrek aan transparantie ontstaat er een verschuiving in de machtsverhoudingen tussen individuen en autoriteiten van allerlei aard – een verschuiving die overigens bepaald niet ieder individu op dezelfde manier treft – en waartegen het steeds moeilijker wordt bezwaar of verweer in te brengen. De beampte met zijn vingerscanner en beeldscherm heeft daarmee immers de macht van talloze netwerkverbindingen, ‘watchlists’, zoekmachines, algoritmen en onmetelijke aantallen bestanden, profielen en dossiers in ver verwijderde databanken achter zich; de persoon voor hem heeft daarentegen slechts zijn verhaal, reisdocument en vingertoppen, waarbij bovendien de geloofwaardigheid van de eerste twee nu steeds meer ondergeschikt worden geacht aan de laatste.

Nu de informatisering van het lichaam zich uitstrekt tot het lichaam van migranten, een vaak toch al kwetsbare groep, moet goed overwogen worden hoe daarmee nieuwe mogelijkheden en vormen van controle ontstaan die in plaats en tijd ver verwijderd kunnen zijn van waar de betreffende persoon zich bevindt, maar die hem tegelijkertijd steeds dichter op de huid zitten.

Het lichaam als leugendetector: leeftijdsonderzoek door botanalyse

Eefje van den Heuvel-Vromans

Inleiding

Het menselijk lichaam is een bron van informatie. Diverse diensten en instanties, zoals de medische sector, politie- en opsporingsdiensten en de overheid, zijn zeer geïnteresseerd in deze informatie. Met behulp van geavanceerde technologieën kunnen steeds meer van deze in het lichaam verborgen gegevens worden ‘gelezen’ en voor verschillende doeleinden worden gebruikt. Artsen kunnen bijvoorbeeld onze bloedgroep bepalen, onderzoeken waar we allergisch voor zijn, met genetische tests achterhalen of we een erfelijke aandoening hebben en met een lichaamsscan ziekten opsporen. Met behulp van vingerafdrukken en DNA-profielen kunnen opsporingsdiensten misdadigers opsporen en met een blaastest kan de politie meten of iemand te veel alcohol heeft gedronken.

Ook de ‘migratiemachine’ bestaat uit onderdelen die bij de uitvoering van het migratiebeleid dankbaar gebruikmaken van technologieën die de ‘geheimen’ van het lichaam prijsgeven. De inzet van biometrie voor identificatie- en verificatiedoeleinden, die in het hoofdstuk van Irma van der Ploeg en Isolde Sprenkels wordt beschreven, is een mooi voorbeeld van ‘de informatisering van het lichaam’: unieke fysieke kenmerken van het lichaam, zoals vingerafdrukken, iris- en gezichtskenmerken, worden gedigitaliseerd en opgenomen in onder andere databanken, software en zoekmachines. Een ander voorbeeld is DNA-onderzoek bij gezinshereniging. Hier wordt het DNA-profiel van het kind vergeleken met het DNA-profiel van de ouders om de biologische relatie vast te stellen als deze relatie niet kan worden bewezen met behulp van geldige documentatie.¹⁴⁹ In dit hoofdstuk wordt een andere specifieke technologie besproken die wordt ingezet om een bepaald lichamelijk kenmerk te lezen: het leeftijds-onderzoek bij minderjarige asielzoekers. Hierbij wordt gebruikgemaakt van röntgenfoto’s die de skeletrijping zichtbaar moeten maken. Een expert

bepaalt vervolgens aan de hand van deze foto's de marges waarbinnen de leeftijd van de persoon zou moeten vallen.

Wat de genoemde technologieën met elkaar gemeen hebben, is dat ze worden ingezet om misbruik en fraude te voorkomen om alleen die migranten toe te laten die daadwerkelijk recht hebben op een verblijfsvergunning.¹⁵⁰ Asielzoekers, bijvoorbeeld, hebben vaak geen geldige papieren¹⁵¹, waardoor het lastig is om de werkelijke identiteit – naam, leeftijd, land van herkomst etc. – van de persoon vast te stellen. Tijdens de asielprocedure worden zij daarom intensief ondervraagd met behulp van verhoormethoden met identificerende en verifiërende vragen. Deze verhoormethoden zijn echter tijdrovend en het is voor een ambtenaar vaak lastig te bepalen of iemand de waarheid spreekt of niet. Met behulp van de hiervoor genoemde technologieën wordt de geloofwaardigheid van een verhaal van een migrant getoetst. Het resultaat bestaat vaak uit concrete, gestandaardiseerde informatie die het mogelijk maakt snel de 'eerlijken' van de 'leugenaars' te onderscheiden.¹⁵² De technologieën trachten een antwoord te vinden op vragen als: Is de persoon degene die hij zegt dat hij is? Is de persoon zo oud als hij zegt dat hij is? Is er daadwerkelijk sprake van een biologische gezinsrelatie? Opvallend hierbij is dat steeds vaker het lichaam wordt ingezet om te bepalen of een migrant de waarheid spreekt. Het lichaam wordt hier als het ware gebruikt als leugendetector. 'Het lichaam liegt namelijk niet.' De kenmerken van het lichaam worden gezien als onlosmakelijk verbonden met wie we zijn, met onze identiteit.

Maar hoe betrouwbaar en veilig zijn de technologieën die ons lichaam gebruiken als leugendetector? En mag het lichaam op deze manier als leugendetector worden ingezet? In dit hoofdstuk zullen deze vragen worden onderzocht voor het leeftijdsonderzoek bij minderjarige asielzoekers. Zij nemen namelijk een bijzondere plaats in het migratiebeleid in: de technologie is voornamelijk van toepassing op kinderen. Dit is een extra kwetsbare groep migranten die speciale bescherming behoeft en waarvoor veel op het spel staat. Maar juist omdat zij extra bescherming nodig hebben en aanspraak kunnen maken op speciale rechten, wordt deze categorie migranten extra onderworpen aan de migratiemachine. Sommigen proberen namelijk misbruik te maken van deze speciale re-

gelingen voor minderjarigen. Bij leeftijdsonderzoek wil de overheid bijvoorbeeld zeker weten dat ze daadwerkelijk te maken heeft met kinderen en niet met meerderjarigen die doen alsof, zodat alleen diegenen die er recht op hebben gebruik kunnen maken van de speciale regelingen. Bij DNA-onderzoek bij gezinshereniging wil de overheid er zeker van zijn dat de desbetreffende ouders daadwerkelijk de ouders van het kind zijn en bijvoorbeeld geen kindersmokkelaars zijn.

In de volgende paragrafen wordt eerst de ontstaansgeschiedenis van het leeftijdsonderzoek in de context van het migratiebeleid besproken. Daarna zal worden ingegaan op de discussies die hebben plaatsgevonden over deze, volgens sommigen controversiële, technologie. Deze discussie kan worden onderverdeeld in kritiek op de methode van leeftijdsonderzoek en op de procedure ervan. Daarnaast is de afstemming internationaal onderwerp van gesprek. De afsluitende paragraaf omvat een reflectie op deze discussie en omvat antwoorden op hiervoor gestelde vragen.

Waarom leeftijdsonderzoek? Hoe het begon

In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind is vastgelegd dat kinderen recht hebben op bijzondere bescherming en zorg.¹⁵³ Daarom geldt er in Nederland sinds 1 september 1992 een speciaal opvang- en toelatingsbeleid voor een specifieke groep asielzoekers, de – in beleidstermen genoemde – alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's)¹⁵⁴, oftewel kinderen die Nederland binnenkomen zonder begeleiding van een ouder of andere meerderjarige verantwoordelijke persoon.¹⁵⁵

In de jaren negentig nam het aantal alleenstaande minderjarigen die in Nederland asiel aanvroegen steeds verder toe. Het vermoeden ontstond dat meerderjarige asielzoekers misbruik maakten van het speciale beleid voor minderjarigen. Er werd geschat dat de helft van alleenstaande minderjarigen daadwerkelijk meerderjarig was.¹⁵⁶ Door de speciale regelingen voor minderjarigen zou het voor hen aantrekkelijk zijn om zich als minderjarig voor te doen, om zo meer kans te hebben op een verblijfsvergunning. (NB: Ook bleek dat veel mensensmokkelaars vluchtelingen instrueerden te liegen over hun leeftijd.) Dit houdt verband met de regeling dat als een

asielzoeker geen recht heeft op een verblijfsvergunning op basis van asiel of andere humanitaire gronden, de minderjarige alleen kan worden teruggestuurd naar het land van herkomst als daar 'adequate' opvang aanwezig is. Gebeurt dit niet binnen zes maanden, dan krijgt de asielzoeker alsnog een verblijfsvergunning.¹⁵⁷

Om misbruik van deze regeling te voorkomen, werd er steeds meer belang gehecht aan het vaststellen van de leeftijd. Veel asielzoekers konden – en kunnen nog steeds – vaak echter niet hun werkelijke leeftijd aantonen, omdat ze bijvoorbeeld niet zijn geregistreerd bij hun geboorte of om een andere reden geen papieren hebben. Zonder geldige papieren moest de leeftijd op basis van verklaringen van de asielzoeker, optische waarnemingen en gedragsbeoordeling worden bepaald. Tot dan toe was er geen ander instrument aanwezig om bij twijfel de leeftijd van de asielzoeker te controleren. Daarom besloot de toenmalige staatssecretaris van Justitie in 1995 een leeftijdsonderzoek in te voeren.¹⁵⁸ In 1996 werd het leeftijdsonderzoek in de vreemdelingendecreet opgenomen.¹⁵⁹ Het onderzoek bestond uit röntgenfoto's van de linkerhand en -pols en van het gebit en werd op vrijwillige basis uitgevoerd. Deze manier van leeftijdsonderzoek kwam echter al snel in opspraak. De methode werd niet betrouwbaar gevonden, omdat er een grote individuele spreiding bestaat bij beide biologische processen die met het leeftijdsonderzoek werden gemeten. De methode zou alleen betrouwbaar zijn bij personen tot 16 jaar. Tevens werden er vraagtekens geplaatst bij aspecten als 'informed consent' en vrijwilligheid.¹⁶⁰ Als een asielzoeker namelijk niet wil meewerken aan het leeftijdsonderzoek, wordt deze in de rest van de procedure behandeld als meerderjarige en kan de persoon daarom geen aanspraak meer maken op de speciale regelingen. Kan er dan wel worden gesproken over 'informed consent' en vrijwilligheid? Door de vele kritieken werd in december 1996 het leeftijdsonderzoek gestaakt.

In februari 1999 werd het leeftijdsonderzoek weer hervat, alleen nu met een andere methode: de zogenaamde *claviculamethode*. Dit is de methode die momenteel nog steeds wordt gehanteerd. Er worden nu, naast röntgenopnamen van de hand-pols, ook foto's gemaakt van de sleutelbeenderen. Het leeftijdsonderzoek werd bij de invoering ervan gepresenteerd als een nieuw preventie-instrument dat misbruik van de ama-regeling in

een vroeg stadium moet tegengaan.¹⁶¹ Volgens de resultaten van de tot 4 oktober 1999 uitgevoerde leeftijdsonderzoeken bleek dat 104 van de 150 (69%) onderzochte asielzoekers meerderjarig waren bevonden ten tijde van hun asielaanvraag.¹⁶² In 2007 zijn er 211 leeftijdsonderzoeken uitgevoerd, waarvan 46,9% meerderjarig is bevonden.¹⁶³ Uit het huidige leeftijdsonderzoek (vanaf januari 2008) kan worden geconcludeerd dat de asielzoeker ten minste 16 jaar (14,7 jaar bij vrouwen), ten minste 20 jaar of ten hoogste 20 jaar is (in het vervolg van dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan).¹⁶⁴

Al snel werd ook deze methode van leeftijdsonderzoek onderwerp van discussie. Het heeft meerdere malen geleid tot onder andere Kamervragen, publicatie van verschillende artikelen in kranten en wetenschappelijke tijdschriften, rapporten, waaronder een rapport van de Nationale ombudsman. Zowel de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) (in 1998 en 2001) als de Nationale ombudsman (in 2002) adviseerde een medisch-ethische commissie in te stellen die toeziet op de ethische en wetenschappelijke normen van het onderzoek.¹⁶⁵ Pas in 2004 werd op deze adviezen ingegaan en werd de Commissie Leeftijdsonderzoek in het leven geroepen. Hoewel deze commissie het leeftijdsonderzoek als betrouwbaar heeft bestempeld, blijkt het ook nu nog een gevoelig onderwerp. De belangrijkste discussiepunten zijn onder te verdelen in kritiek op de methode en kritiek op de procedure. Ook zijn er vraagtekens te plaatsen bij de afstemming, of juist het gebrek hieraan, tussen Europese landen met betrekking tot het leeftijdsonderzoek. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de belangrijkste discussiepunten uiteengezet.¹⁶⁶

Kritiek op de methode van leeftijdsonderzoek

Bij de kritiek op de methode die wordt gebruikt om de leeftijd te bepalen, worden de betrouwbaarheid (zowel de validiteit en representativiteit van de methode als de beoordeelbaarheid van de röntgenfoto's) en de veiligheid in twijfel getrokken. Om de discussie hierover goed te kunnen begrijpen, worden eerst de uitgangspunten van het leeftijdsonderzoek, zoals dit vanaf januari 2008 wordt uitgevoerd, uiteengezet.¹⁶⁷

Uitgangspunten methode leeftijdsonderzoek

Het leeftijdsonderzoek is gebaseerd op de skeletrijping van de mens en bestaat uit drie röntgenfoto's van de sleutelbeenderen en één foto van het hand-polsgewricht. Met behulp van deze foto's wordt gekeken naar de rijping van twee verschillende pijpbeenderen: het sleutelbeen en, bij de foto van de hand-pols, het spaakbeen. Tot een bepaalde leeftijd groeien deze beenderen aan hun gewrichtsuitenden door middel van kraakbenige groeischijven. De Latijnse naam voor het sleutelbeen is *clavicula*, vandaar dat de methode ook wel de *claviculamethode* wordt genoemd. De groeischijven zijn op een röntgenfoto te zien als een donkere streep tussen de schacht en het gewrichtsuitende (zie figuur 1). Naarmate de leeftijd vordert, verbenen deze groeischijven. Als de groeischijven volledig zijn verbeend, wordt gezegd dat de groeischijven zijn uitgerijpt, oftewel: de beenderen zijn uitgegroeid. Op de foto is dan geen donkere streep meer te onderscheiden. Naast de aan- of afwezigheid van de groeischijf wordt ook de continuïteit van de cortex en van de trabeculae (ook wel botbalkjes genoemd) beoordeeld en wordt er gekeken naar de undulatie (mate van golving) van het gewrichtsvlak.

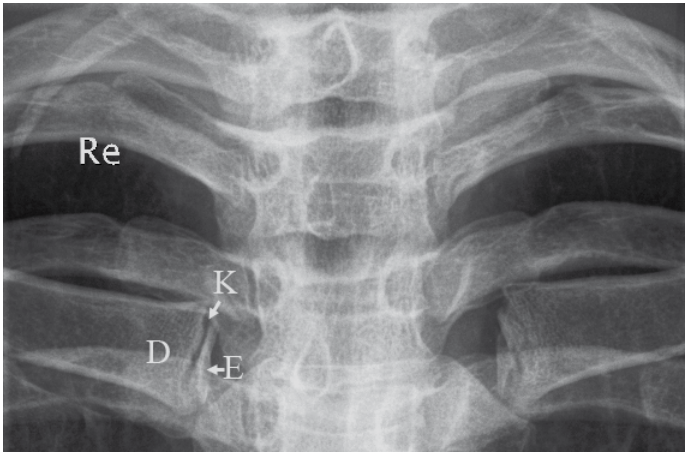
Op welke leeftijd een bot is uitgegroeid, verschilt per type bot. Ook tussen individuen varieert de leeftijd waarop de groeischijven zijn uitgerijpt. Dit verschil kan onder andere afhangen van het geslacht of de sociaaleconomische status.¹⁶⁸ Volgens de Vakbijlage Fysische Antropologie van het Nederlandse Forensisch Instituut (NFI) zijn van alle gewrichtsuitenden alle mogelijke leeftijden waarop de groeischijven zijn uitgerijpt bekend. Door deze variatie kan de echte kalenderleeftijd van een persoon echter niet worden vastgesteld. Er kan slechts een minimale leeftijd (bij volledige uitrijping) of een maximale leeftijd (bij onvolledige uitrijping) worden bepaald. Bij mannen gaat men bij een volledig uitgegroeid spaakbeen uit van een leeftijd van minimaal 16 jaar, en bij vrouwen van een leeftijd van minimaal 14,7 jaar. Bij een niet-volledig uitgerijpt spaakbeen gaat men uit van een leeftijd van ten hoogste 20 jaar bij mannen, en ten hoogste 19 jaar bij vrouwen. Er wordt overigens niet uitgesloten dat bij personen met een lage sociaaleconomische status het spaakbeen zelfs op latere leeftijd nog kan uitrijpen. Dit gegeven is volgens het NFI echter niet relevant voor de minderjarige asielzoeker en wordt daarom niet van belang geacht voor het leeftijdsonderzoek. Er wordt namelijk gekeken naar de bodemleeftijd.

Voor het sleutelbeen ligt de leeftijd voor volledige uitrijping voor zowel mannen als vrouwen tussen de 20 en 32 jaar. In tabel 1 zijn de mogelijke uitkomsten van het leeftijdsonderzoek schematisch weergegeven.

TABEL 1: Schematische weergave van de uitkomst van het leeftijdsonderzoek bij elke opgave tot 18 jaar.

		<i>Onuitgerijpt spaakbeen; onuitgerijpte sleutelbeenderen</i>	<i>Uitgerijpt spaakbeen; onuitgerijpte sleutelbeenderen</i>	<i>Uitgerijpt spaakbeen; uitgerijpte sleutelbeenderen</i>
Mannen	<i>Leeftijdsindicatie</i>	Ten hoogste 20,0 jaar oud	Ten minste 16,0 jaar oud, doch niet bewezen meerderjarig	Ten minste 20,0 jaar oud en dus meerderjarig
	<i>Acceptatie leeftijdsclaim</i>	Bij elke opgave tot 18,0 jaar	Bij een opgave van 16,0 tot 18,0 jaar	Niet
	<i>Vervolgonderzoek</i>	Nee	Ja	Nee
Vrouwen	<i>Leeftijdsindicatie</i>	Ten hoogste 19,0 jaar oud	Ten minste 14,7 jaar oud, doch niet bewezen meerderjarig	Ten minste 20,0 jaar oud en dus meerderjarig
	<i>Acceptatie leeftijdsclaim</i>	Bij elke opgave tot 18,0 jaar	Bij een opgave van 14,7 tot 18,0 jaar.	Niet
	<i>Vervolgonderzoek</i>	Nee	Ja	Nee

BRON: VAKBIJLAGE FYSISCHE ANTROPOLOGIE: LEEFTIJDSONDERZOEK BIJ LEVENDEN, NFI 2008



FIGUUR 1A: Op deze röntgenfoto is een Posterior-Anterioropname (PA-opname; later in dit hoofdstuk meer hierover) van de beide sleutelbeenderen te zien. Hier zijn de groeischijven nog niet uitgerijpt. Dit is te zien aan de nog aanwezige donkere lijn (zie letter K). Re: rechterzijde; D: diafyse (schacht); E: epifyse (gewrichtsuiteinde); K: kraakbenige groeischijf.



FIGUUR 1B: Op deze foto is een röntgenfoto van de hand-pols met een onuitgerijpt spaakbeen weergegeven. De pijl geeft de groeischijf aan.



FIGUUR 1C: Op deze foto staat een röntgenfoto van de hand-pols met een uitgerijpt spaakbeen weergegeven. Hier is geen groeischijf meer waar te nemen.

Betrouwbaarheid

Het eerste discussiepunt betreft de betrouwbaarheid van de methode. Hier worden vraagtekens geplaatst bij zowel de wetenschappelijke basis waarop de methode is gebaseerd als de beoordeelbaarheid van de röntgenfoto's. Deze punten worden respectievelijk in het hiernavolgende besproken.

Hoewel het beoordelen van sleutelbeengroeischijven door middel van röntgenfoto's niet nieuw is, is in Nederland de methode voor het eerst toegepast voor het bepalen van de leeftijd van asielzoekers. De methode voor dit doeleinde is gebaseerd op zeven studies naar de uitrijping van het sleutelbeen en werd sinds de invoering tot en met januari 2008 uitgevoerd door een particuliere antropoloog. Onder andere Stichting Medisch Advies Kollektief (SMAK) – een stichting die bestaat uit vrijwilligers die asielzoekers bijstaan met medisch-juridisch advies – twee epidemiologen van de Universiteit Utrecht en een wetenschapper van het Medisch Centrum Radboud Nijmegen twijfelen aan de wetenschappelijke onderbouwing van deze methode.^{169,170,171} Zij vinden onder andere dat in deze studies te weinig aandacht wordt besteed aan radiologische aspecten, omdat de studies met name uit de juridische en antropologische hoek komen.¹⁷² Volgens hen zijn meer dan de helft van de studies antropologische studies aan het daadwerkelijke botmateriaal van reeds overleden personen, twee andere onderzoeken zijn beoordelingen van CT-scans en één studie betreft een onderzoek met röntgenfoto's. Volgens SMAK zijn deze onderzoeksmethodieken dermate verschillend dat een vergelijking niet gerechtvaardigd is. Wat op een CT-scan nog waarneembaar is als een open groeischijf, zou volgens hen op een conventionele röntgenfoto als gesloten kunnen lijken.¹⁷³

Sinds januari 2008 wordt het leeftijdsonderzoek uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het NFI en niet meer door de particuliere antropoloog. Volgens de nieuwe leeftijdsonderzoeker is er geen aanwijzing om aan te nemen dat een groeischijf op een conventionele röntgenfoto eerder als gesloten zou kunnen lijken dan op een CT-scan. Als er op een röntgenfoto een sleutelbeen eerder uitgerijpt zou lijken, zou er volgens het NFI in de studies gebaseerd op röntgenfoto's een verschuiving van de bodemleeftijd te verwachten zijn (dus personen die jonger zijn dan 20 jaar

bij een volledig uitgerijpt sleutelbeen). Dit blijkt echter tot nu toe niet het geval te zijn. Bovendien zijn er volgens het NFI inmiddels meer studies betrokken bij de gebruikte methode van leeftijdsonderzoek. Door een Duitse onderzoeksgroep is bijvoorbeeld onderzoek gepubliceerd waarbij ook röntgenfoto's zijn bekeken.

SMAC twijfelt tevens aan de representativiteit van de onderzoekspopulatie in de referentiestudies. Zij vindt de onderzoekspopulaties te klein en niet vergelijkbaar, omdat de onderzoeken voornamelijk westerse mensen betreffen. Volgens de stichting is onvoldoende bekend of er verschil bestaat tussen mensen met andere etnische achtergronden. Ook is er geen rekening gehouden met sociaaleconomische omstandigheden, voedingstoestand of medicijngebruik van de onderzochte personen. Dit zou allemaal invloed kunnen hebben op de rijping van de sleutelbeenderen. Kortom: volgens SMAK ontbreekt er een 'gouden' standaard waarmee de röntgenfoto's kunnen worden vergeleken; er is te weinig bekend over de uitrijping van de groeischijf en welke factoren daarop van invloed zijn. In 2000 werd er een rechtszaak aangespannen inzake het leeftijdsonderzoek. Hierover verscheen op 9 december 2000 een artikel in *de Volkskrant* waarin deze discussiepunten aan de orde zijn gesteld.¹⁷⁴ Naar aanleiding hiervan werden er in januari 2001 Kamervragen gesteld over de betrouwbaarheid van de methode en de representativiteit van de onderzoekspopulatie waarop de methode is gebaseerd. Tevens werd gevraagd of de staatssecretaris bereid was om extra onderzoek te doen om de betrouwbaarheid van het leeftijdsonderzoek te verhogen. In het antwoord achtte de staatssecretaris van Justitie het onnodig om extra onderzoek te doen omdat er al een extra jaar als veiligheidsmarge was ingebouwd (eerst werd een minimumleeftijd van 21 jaar gehanteerd bij een gesloten sleutelbeen, nu 20 jaar), wat een statistische zekerheid zou bieden van 99%. 'Bij bevolkingsgroepen die nimmer uitgebreid zijn onderzocht, is het verstandig om een veiligheidsmarge in te bouwen en in geval van een volledig gesloten sleutelbeen uit te gaan van 20 jaar of ouder. Dit om bij voorbaat te compenseren voor een eventuele maar tot op heden nooit waargenomen, extreem vroeg rijpende bevolkingsgroep.' De betrouwbaarheid van 99% zou meer onderzoek niet wezenlijk kunnen verhogen, aldus het antwoord van de staatssecretaris.¹⁷⁵

Volgens de *Vakbijlage fysische antropologie* van het NFI is het effect van etniciteit en sociaaleconomische status op de sleutelbeenrijping wel voldoende onderzocht met behulp van een statistische analyse van data uit negen bestaande studies.¹⁷⁶ In dit onderzoek is geen relatie gevonden tussen etniciteit en sleutelbeenrijping, maar wel tussen sociaaleconomische status en sleutelbeenrijping. Hoe slechter de sociaaleconomische omstandigheden, hoe later de groeischijven zijn uitgerijpt. Personen met een lage sociaaleconomische status zullen daarom eerder jonger worden geschat dan personen met een hoge sociaaleconomische status. Deze conclusie kan volgens de huidige leeftijdsonderzoeker dus niet nadelig zijn voor de asielzoekers met een lagere – dan wel niet hogere – sociaaleconomische status; zij zullen namelijk eerder jonger, in plaats van ouder, worden geschat dan zij daadwerkelijk zijn.

Het tweede punt betreft de beoordeelbaarheid van de röntgenfoto's. Volgens twee kinderradiologen ontbreken er objectieve radiologische criteria voor het maken en beoordelen van röntgenfoto's voor het bepalen van de leeftijd.¹⁷⁷ Zij onderzochten de methode van leeftijdsonderzoek vanuit een radiologisch perspectief en herbeoordeelden röntgenfoto's van 29 asielzoekers. Bij de beoordeling van de röntgenfoto's doen zich volgens hen twee problemen voor. De eerste is *overprojectie*: de mediale uiteinden van de sleutelbeenderen bevinden zich in de buurt van andere botstructuren, waardoor de kans groot is dat de groeischijf op de foto wegvalt. In een reactie op een contra-expertise van een van deze twee kinderradiologen erkent de huidige leeftijdsonderzoeker van het NFI de mogelijkheid van overprojectie.¹⁷⁸ Volgens haar wordt de kans dat de groeischijf door overprojectie van andere anatomische structuren onbeoordeelbaar is echter gereduceerd door de toevoeging van twee uitgedraaide opnamen van het sleutelbeen. Er worden drie röntgenfoto's van de sleutelbeenderen gemaakt, namelijk één foto recht van achteren (de Posterior-Anterior-opname) en twee uitgedraaide opnamen, waarbij de persoon onder een bepaalde hoek met de röntgenplaat wordt geplaatst (zie figuur 2). Hierdoor zal een van de sleutelbeenderen 'vrij' worden geprojecteerd en daardoor beter zichtbaar worden. Het andere sleutelbeen zal hierdoor minder zichtbaar worden. Daarom wordt er van beide sleu-

telbeenderen een uitgedraaide opname gemaakt. In haar reactie schrijft de leeftijdsonderzoeker: '(...) de verschillende opnamen worden immers in samenhang beoordeeld, en als bij projectie vanuit verschillende richtingen de losse epifyse samenhang blijft vertonen met de rest van het sleutelbeen, zal het ook als epifyse herkend worden. De toevoeging van uitgedraaide opnamen aan de PA-opname draagt hiermee in wezenlijke mate bij aan de betrouwbaarheid van de diagnose.'¹⁷⁹ Als er toch te veel overprojectie blijkt te zijn waardoor de cortex niet goed te beoordelen is, dan krijgt de asielzoeker volgens de leeftijdsonderzoeker het voordeel van de twijfel en wordt hij gezien als minderjarige.

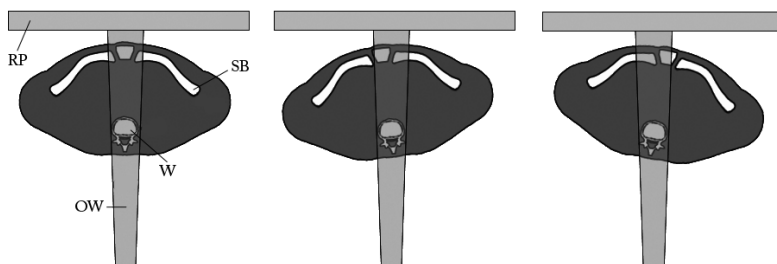
Bij de uitgedraaide opnamen doet zich volgens de kinderradiologen echter een tweede probleem voor dat de beoordeling van de röntgenfoto onbetrouwbaar maakt. Volgens hen is onbekend wat de *optimale instellingshoek* (de hoek van de persoon met de röntgenplaat) moet zijn om met de röntgenstralen de groeischijven goed in beeld te krijgen.¹⁸⁰ Volgens de kinderradiologen moet de röntgenbundel parallel lopen met de groeischijf. Kleine verschillen in lichaamshouding van slechts enkele millimeters kunnen tot een verkeerde beoordeling van de foto's leiden. Ook dit kritiekpunt wordt door de leeftijdsonderzoeker niet onderkend. Zij stelt in de hiervoor genoemde reactie op de contraexpertise dat het parallel treffen van de groeischijf geheel niet noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of het sleutelbeen al dan niet volledig is uitgerijpt. Volgens haar hangt de hoek die de röntgenbundel zal maken met de groeischijf niet alleen af van de richting van de bundel, maar ook van de vorm van het sleutelbeen. Deze vorm kan tussen personen namelijk in grote mate verschillen. De epifyse kan vlak, hol, maar ook bol zijn en alle variaties van vorm daartussenin. Al zal het sleutelbeen loodrecht door de stralingsbundel worden geraakt, dan nog hoeft de buitenrand van de groeischijf door de vorm van deze groeischijf niet parallel te worden getroffen. Bij het niet-parallel treffen van de groeischijf wordt echter een gescheiden dubbellijn zichtbaar. De aanwezigheid van een dubbellijn bevestigt de aanwezigheid van een groeischijf. De leeftijdsonderzoeker benadrukt dat de aan- of afwezigheid van een donker lijntje niet het enige kenmerk is waarnaar wordt gekeken. Zoals eerder in dit hoofdstuk is gemeld, wordt onder andere ook gekeken

of de cortex en trabeculae doorlopen. Radiologen beoordelen tevens of de instellingshoek van de foto niet te groot is, waardoor de groeischijf onbeoordeelbaar wordt. Ook hier krijgt de asielzoeker dan het voordeel van de twijfel. Overigens is het NFI geen tegenstander van onderzoek naar de optimalisatie van de instellingshoek.¹⁸¹

De kritische kinderradiologen worden in hun kritiek bijgestaan door SMAK en een aantal epidemiologen. Toch lijken zij verder vrijwel alleen te staan in hun standpunt. In 2005 heeft de Nederlandse Vereniging van Radiologen een standpunt uitgebracht over het leeftijdsonderzoek.¹⁸² Hierin stelt zij dat de gehanteerde methode een juiste is die radiologen *lege artis* hebben uitgevoerd.¹⁸³ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft beoordeeld dat de methode betrouwbaar is. Ook het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg ziet geen aanleiding om het leeftijdsonderzoek te staken.¹⁸⁴ Een Utrechtse radioloog is kritisch over het onderzoek van de kinderradiologen, maar stelt dat er meer onderzoek nodig is om 'met wetenschappelijke data te kunnen vaststellen of er terecht wordt getwijfeld aan het grotendeels op opinie van experts gebaseerde gebruik van de mediale-claviculasluiting ter bepaling van de leeftijd tot nu toe.'¹⁸⁵ In Duitsland is een multidisciplinaire forensische groep opgericht met als doel richtlijnen op te stellen voor het doen van leeftijdsonderzoek. Zij zijn geïnteresseerd in het bepalen van verschillende leeftijdsgrenzen, zoals 16 en 18 jaar, en doen daarom onderzoek naar het beoordelen van verschillende fases van de sleutelbeenrijping. Zij stellen dat er meer onderzoek nodig is om vast te stellen of het gebruik van röntgenfoto's betrouwbaar is.¹⁸⁶ Overigens pleiten sommigen voor het gebruik van een meer holistische benadering van leeftijd. Volgens hen moet de procedure niet alleen bestaan uit het beoordelen van röntgenfoto's, maar moet er een combinatie van verschillende onderzoeken worden gedaan, zodat de betrouwbaarheid van de diagnose van de leeftijd wordt verhoogd.¹⁸⁷ Hier wordt door SMAK tevens verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel: volgens hen moet er worden onderzocht of er methoden bestaan die minder belastend zijn voor de vluchteling dan het gebruik van röntgenstraling, zoals echografie, lichamelijk onderzoek, een gesprek ter ondersteuning van de leeftijd etc.¹⁸⁸

Eerdere verzoeken voor het doen van meer onderzoek heeft de staatssecretaris afgewezen.¹⁸⁹ Tot op heden zijn er in Nederland nog maar weinig

initiatieven genomen om de betrouwbaarheid van het leeftijdsonderzoek of het gebruik van minder invasieve methoden verder te onderzoeken.



FIGUUR 2: Schematische weergave van de positie van het lichaam tijdens de drie röntgenopnamen van de sleutelbeenderen. RP: röntgenplaat; SB: sleutelbeen; W: wervel; OW: gedeelte van röntgenbundel waarbij overprojectie van de wervelkolom mogelijk is.

BRON: NFI

Veiligheid

De betrouwbaarheid en de beoordeelbaarheid van de methode blijken dus voldoende reden te geven voor discussie. Maar hoe is het met de veiligheid van de methode gesteld? Hoewel deze als veilig en niet-schadelijk wordt bestempeld, bestaat er geen consensus over de vooronderstelde veiligheid. In het rapport van de Commissie Leeftijdsonderzoek staat beschreven dat de hoeveelheid straling waaraan de asielzoeker wordt blootgesteld zo laag is als redelijkerwijs mogelijk. De kans op schade is volgens deze commissie nagenoeg niet te meten en hierdoor verwaarloosbaar klein. Ook Van Ree en Schulp, een arts / medisch adviseur en een kinderarts, achten het röntgenonderzoek qua stralingsbelasting acceptabel. Volgens hen is de kans op maligniteit zeer gering.¹⁹⁰ Toch zijn niet alle artsen het hiermee eens. Een kinderarts vindt bijvoorbeeld dat er een ethische grens wordt overschreden: het maken van röntgenfoto's behoort volgens hem tot het verlenen van medische zorg. Hij vindt dat het om medisch-ethische gronden niet is toegestaan om röntgenstralen voor niet-medische doeleinden te gebruiken omdat ze potentieel schadelijk zijn. De schildklier bevindt zich in de nabijheid van het sleutelbeen. De

arts geeft aan dat het bekend is dat als de schildklier wordt blootgesteld aan kleine dosis röntgenstraling, er een grotere kans is dat er zich een schildkliercarcinoom ontwikkelt op latere leeftijd.¹⁹¹ Volgens een ander rapport zou de bestralingsbelasting vooral voor vijftienjarigen belastend kunnen zijn omdat ze nog in de groei zijn.¹⁹² Ook internationaal wordt er verschillend gedacht over het toepassen van röntgenstraling voor niet-medische doeleinden. Zowel in Duitsland als in Groot-Brittannië is dit niet toegestaan. In Duitsland mag het alleen worden toegepast in het strafrecht. Zij onderzoeken momenteel de mogelijkheden van methoden waarbij geen gebruik wordt gemaakt van ioniserende straling, zoals Magnetic Resonance Imaging (MRI; een beeldvormingstechniek van het binnenste van het lichaam waarbij gebruik wordt gemaakt van een magneetveld en korte radiogolven) en echo-onderzoek voor het bepalen van de leeftijd.¹⁹³ Met recht kan daarom de vraag worden gesteld waarom andere technologische opties zonder röntgenstraling niet op bruikbaarheid voor het leeftijdsonderzoek worden onderzocht.

Kritiek op de procedure van leeftijdsonderzoek

De tweede vorm van kritiek betreft de procedure van leeftijdsonderzoek (zoals de plaats van het leeftijdsonderzoek in de asielprocedure, verschillende stappen die moeten worden genomen volgens het protocol, verdeelde verantwoordelijkheden et cetera). De belangrijkste kritiek is onder te verdelen in twee punten: de proportionaliteit (de doel-middelrelatie) en de mate van vrijwilligheid en 'informed consent'. Net als bij de kritiek op de methode, waar eerst de methode zelf werd uitgelegd, worden nu ook de hoofdlijnen van de procedure beschreven.¹⁹⁴

Uitgangspunten procedure Leeftijdsonderzoek

De asielprocedure bestaat onder andere uit een eerste gehoor en een tweede gehoor. Het eerste gehoor heeft als functie de identiteit van de asielzoeker vast te stellen. Het tweede gehoor staat in het teken van het vluchtverhaal. Na het tweede gehoor wordt bepaald of de asielzoeker recht heeft op een tijdelijke verblijfsvergunning. Het leeftijdsonderzoek

vindt, wanneer nodig, na het eerste gehoor plaats. Tijdens het eerste gehoor vindt een identiteitsonderzoek plaats. Hier moet de asielzoeker ook zijn leeftijd opgeven. Als de IND-medewerker twijfelt aan de opgegeven leeftijd en de asielzoeker geen papieren heeft waarmee hij zijn leeftijd kan bewijzen, dan moet deze twijfel worden bevestigd door twee andere IND-medewerkers. Hierbij wordt gelet op uiterlijk zichtbare kenmerken en de geloofwaardigheid van het verhaal. Bevestigen zij deze twijfel, dan kan er vrijwillig een leeftijdsonderzoek worden gedaan. Hiervoor moet de asielzoeker geïnformeerde toestemming geven (informed consent). Een GGD-arts bewaakt dit proces en verwijst de vreemdeling door naar een radioloog. In het diagnostisch centrum te Eindhoven worden er, onder de verantwoordelijkheid van de radioloog, röntgenfoto's gemaakt van het linkerhand-polsgewricht en beide sleutelbeenderen. Het diagnostisch centrum zet de digitale foto's op een voor het NFI toegankelijke server. Twee buitenlandse radiologen krijgen een speciale inlogcode om toegang te krijgen tot deze foto's. Zij beoordelen de kwaliteit van de opnamen en controleren op de aanwezigheid van pathologische afwijkingen die de betrouwbaarheid van het leeftijdsonderzoek kunnen beïnvloeden. Vervolgens bepalen zij onafhankelijk van elkaar of de betreffende groeischijven zijn uitgerijpt. Zij krijgen geen informatie over de opgegeven leeftijd door de asielzoeker. Zij hebben de opdracht gekregen om elke mogelijke aanwijzing voor het niet volledig uitgerijpt zijn van een of meer groeischijven te gebruiken in de beoordeling. Bij twijfel wordt de groeischijf altijd als niet volledig uitgerijpt beschouwd. Vervolgens vullen zij een beoordelingsformulier in en ondertekenen zij deze met een tweeletterige code en een paraaf. De minister is op de hoogte van de identiteit van de radiologen. De leeftijdsonderzoeker van het NFI bepaalt aan de hand van deze formulieren de leeftijds marges.

Het NFI voert een interne controle uit op een steekproef van minimaal een kwart van het totaal van de radiologische beoordelingen die worden voorgelegd aan een of meer deskundigen. Er kan een contraexpertise worden aangevraagd. Het NFI zal de resultaten jaarlijks rapporteren aan de Commissie Leeftijdsonderzoek. De digitale röntgenopnamen worden gearchiveerd en minimaal vijftien jaar opgeslagen.

Proportionaliteit

Een vraag die gesteld kan worden, is of het *middel* – het leeftijdsonderzoek – wel het gestelde *doel* – het bepalen van minder- of meerderjarigheid – dient. Het leeftijdsonderzoek is in eerste instantie ingevoerd om te bepalen of de opgegeven leeftijd van de minderjarige klopt. De uitkomst van het leeftijdsonderzoek heeft echter een tweede functie gekregen, namelijk het beoordelen van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.¹⁹⁵ Als de jongere blijkt te hebben gelogen over zijn leeftijd, dan is de kans groot dat zijn vluchtverhaal niet wordt geloofd. In de *Vreemdelingencirculaire* C14/1.3 (ad d) staat: 'Het feit dat betrokkene onjuiste verklaringen heeft afgelegd over zijn leeftijd kan als contra-indicatie voor de geloofwaardigheid van het relaas worden aangemerkt.' Als iemand liegt over zijn leeftijd hoeft dit echter niet te betekenen dat de persoon geen schrijnend verleden heeft en op basis daarvan recht heeft op een verblijfsvergunning. In een antwoord op een Kamervraag in maart 2002 staat dat een onjuiste leeftijdsopgave niet altijd automatisch met zich meebrengt dat het asielrelaas ook als ongeloofwaardig wordt beoordeeld.¹⁹⁶ Het is het onderzoeken waard hoe dit in de praktijk uitpakt. Als namelijk blijkt dat door een leugenachtige verklaring over de leeftijd het asielrelaas van een asielzoeker ten onrechte niet wordt geloofd en hierdoor wordt teruggestuurd naar het land van herkomst, kan dit volgens van Willigen (2003) gevolgen hebben voor het non-refoulementbeginsel, artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag.¹⁹⁷ Hierin staat dat geen enkele staat een vreemdeling mag terugsturen naar een land waar zijn leven of vrijheid in gevaar komt wegens ras, geloof, nationaliteit en lidmaatschap van een bepaalde maatschappelijke groep of het hebben van een politiek standpunt.

Volgens Doornbos is de exacte leeftijd voor de inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas van ondergeschikt belang.¹⁹⁸ Soms weten asielzoekers niet wat hun exacte leeftijd is, omdat in sommige landen – zoals eerder in dit hoofdstuk is vermeld – geen geboorteaktes worden afgegeven. Ook komt het voor dat de asielzoeker erg onder druk heeft gestaan van mensensmokkelaars en is geïnstrueerd te liegen over zijn werkelijke leeftijd. Het is dus de vraag of de uitkomst van het leeftijdsonderzoek niet te zwaar meeweegt in het verkrijgen van een verblijfsvergunning.

Vrijwilligheid en ‘informed consent’

Een tweede punt over de procedure is de mate van vrijwilligheid en ‘informed consent’. Het uitvoeren van leeftijdsonderzoek vindt plaats op vrijwillige basis. Aan dit vrijwillige karakter valt echter te twijfelen; als een asielzoeker weigert om deel te nemen, wordt hij in de rest van de procedure als meerderjarige behandeld en kan de persoon dus geen aanspraak meer maken op de speciale regelingen die voor minderjarigen gelden.¹⁹⁹ Hierdoor kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij de mate van ‘informed consent’ (weloverwogen toestemming die men geeft na te zijn geïnformeerd). Röntgenonderzoek wordt wegens de stralingsbelasting gezien als een invasief medisch onderzoek. Dit betekent dat het de integriteit van het lichaam schendt. Om die reden is ‘informed consent’ nodig. De persoon moet een formulier ondertekenen waarin deze akkoord gaat met het onderzoek en de procedure. Gezien de consequenties van het niet tekenen van het formulier (zie hierboven), kan getwijfeld worden aan de betekenis hiervan.²⁰⁰ Opvallend hierbij is de opmerking in het rapport van de Commissie Leeftijdsonderzoek van januari 2006. Hierin adviseert zij de voorlichting meer af te stemmen op de leeftijd van de asielzoeker, zodat beter gesproken kan worden van ‘informed consent’. Zij schrijft echter: ‘De omstandigheid dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie consequenties verbindt aan het al of niet meewerken aan het leeftijdsonderzoek, dat een beleidsmatig onderdeel is van de voorlichting, ligt buiten de competenties van de commissie.’ De commissie doet geen uitspraak of er überhaupt wel gesproken kan worden over ‘informed consent’.

Internationale wet- en regelgeving

Het laatste – derde – punt heeft betrekking op internationale wet- en regelgeving. Het blijkt dat lidstaten die het Verdrag van Dublin hebben ondertekend verschillende methoden van leeftijdsonderzoek hanteren. Dit zou problematisch kunnen zijn voor de asielzoekers. In het Verdrag van Dublin staat beschreven welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van asielverzoeken. Een asielzoeker mag slechts één keer in een van de deelnemende staten asiel aanvragen. Daar wordt het asielverzoek beoordeeld

volgens de nationaal geldende wet- en regelgeving.²⁰¹ Wordt een verzoek afgewezen, dan kan hij geen verzoek meer in een ander land indienen.

De methode die landen gebruiken voor het doen van leeftijdsonderzoek wordt beïnvloed door internationale, nationale en regionale wet- en regelgeving. De basisvoorwaarden voor de behandeling van alleenstaande minderjarige vluchtelingen en leeftijdsonderzoek zijn op Europees niveau vastgelegd in een resolutie en een richtlijn.²⁰² Kort samengevat staat hierin dat een alleenstaande minderjarige vreemdeling zijn leeftijd moet kunnen bewijzen. Kan hij dit niet en bestaat er twijfel, dan mogen de lidstaten een leeftijdsonderzoek uitvoeren. De methode die daarbij wordt gebruikt, moet objectief zijn. En als gebruik wordt gemaakt van medische testen, dan moeten deze worden uitgevoerd door medisch gekwalificeerd personeel. Bovendien moet de vreemdeling, de voogd of het verantwoordelijk instituut hiervoor toestemming geven.

Hoe de lidstaten deze richtlijnen en voorwaarden implementeren, bepalen ze zelf. Dit heeft ertoe geleid dat per lidstaat verschillende methoden van leeftijdsonderzoek worden toegepast. In de meeste landen worden röntgenfoto's van de hand-pols gemaakt. In de Scandinavische landen wordt dit uitgebreid met röntgenfoto's van het gebit. In Engeland en Duitsland wordt geen gebruikgemaakt van röntgenfoto's.²⁰³ In Engeland wordt het maken van röntgenfoto's afgewezen omdat de straling schadelijk kan zijn voor de gezondheid. Foto's van de hand-pols zijn het minst schadelijk, maar deze methode wordt door de Engelsen onbetrouwbaar gevonden.²⁰⁴ Zij bepalen de leeftijd op basis van sociaalpsychologisch onderzoek. In Duitsland is het verboden om röntgenstraling te gebruiken voor niet-medische doeleinden. Alleen in Nederland wordt het leeftijds-onderzoek door middel van foto's van de hand-pols uitgebreid met de claviculamethode. In Zwitserland worden de sleutelbeenderen gefotografeerd met een CT-scan. Doordat de methoden sterk van elkaar verschillen, ontstaat het risico dat ze kunnen leiden tot verschillende uitslagen en dat minderjarigen daarom in verschillende Europese landen ongelijke kansen hebben. In het ene land kan een alleenstaande minderjarige als meerderjarige worden beschouwd, terwijl hij in het andere land wel als minderjarige uit de bus zou komen.

Het lichaam een betrouwbare leugendetector?

Het uitgangspunt van het leeftijdsonderzoek is dat de uitvoering ervan in het belang is van zowel de overheid als de minderjarige vreemdeling. Een alleenstaand minderjarig kind kan zonder papieren immers toch aanspraak maken op een verblijfsvergunning en/of gebruikmaken van de speciale regelingen die voor kinderen gelden. Tegelijkertijd wordt getracht misbruik door meerderjarigen te voorkomen en kan de overheid de rechten alleen toekennen aan diegenen die er ook daadwerkelijk recht op hebben. In die zin lijkt het leeftijdsonderzoek een gerechtvaardigd instrument dat zeker ook het belang van het kind dient.

Zoals hiervoor is beschreven, hebben diverse gezaghebbende instanties, zoals de Nederlandse Vereniging van Radiologen, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, de methode goedgekeurd. De Commissie Leeftijdsonderzoek concludeerde in haar rapport: 'In de Nederlandse praktijk is het uitgesloten dat personen ten onrechte als meerderjarigen zullen worden aangemerkt, de intervalmarges die worden gebruikt in het onderzoek voorkomen dit. Daartegenover zal een niet onbelangrijk deel van de personen die het onderzoek ondergaan worden aangemerkt al minderjarig, terwijl zij dit mogelijk niet zijn.'²⁰⁵

Anderzijds *is* en *wordt* er veel discussie gevoerd over de betrouwbaarheid en veiligheid van de methode en de procedure van het leeftijdsonderzoek. Met een aantal kritiekpunten is het ministerie van Justitie aan de slag gegaan, zoals het instellen van een Commissie Leeftijdsonderzoek en het overdragen van de uitvoering van het leeftijdsonderzoek aan het NFI.²⁰⁶ Over een aantal andere punten bestaat echter nog steeds onduidelijkheid en de discussie hierover lijkt te zijn gestagneerd tussen vóór- en tegenstanders van het leeftijdsonderzoek.

Dit hoofdstuk tracht geen standpunt in te nemen over de betrouwbaarheid en veiligheid dan wel wenselijkheid van de gehanteerde methode in Nederland. Wel is er aan de hand van de voorgaande tekst een aantal vraagtekens te plaatsen bij de huidige gang van zaken. In het hiernavolgende worden enkele aandachtspunten beschreven die nader onderzoek verdienen. De eerste twee punten hebben betrekking op de methode. De laatste twee betreffen de procedure.

Mogelijkheden van andere methoden onderzoeken

Zoals in dit hoofdstuk is beschreven, hebben diverse wetenschappers en instanties ervoor gepleit meer onderzoek te doen om de betrouwbaarheid te vergroten of onderzoek te doen naar andere methoden die mogelijk betrouwbaarder en veiliger zijn dan röntgenfoto's, zoals MRI en echografie. Hier is echter nooit op ingegaan. Dit is opmerkelijk, gezien het feit dat er in andere landen, zoals Duitsland, wel meer aandacht wordt besteed aan onderzoek naar de betrouwbaarheid en validiteit van verschillende methoden. In Nederland wordt alleen ingezet op röntgenonderzoek. Hoewel de kans vrij klein lijkt dat in de huidige situatie kinderen onterecht als meerderjarig worden gezien, worden zij wel onnodig blootgesteld aan röntgenstraling. Gezien de gevolgen die de uitkomst van het leeftijdsonderzoek kan hebben voor het kind, dat zich toch al in een zeer kwetsbare positie bevindt, zou het zeker de moeite waard zijn om – naast meer onderzoek naar de uitrijping van het skelet en de betrouwbaarheid van de methode – andere methoden van leeftijdsonderzoek, zoals MRI, verder te verkennen.

Leeftijdsonderzoekmethoden Europese lidstaten harmoniseren

In de Europese lidstaten die het Verdrag van Dublin hebben ondertekend, worden verschillende methoden van leeftijdsonderzoek toegepast, ieder met zijn voor- en nadelen. Dit kan ertoe leiden dat kinderen ongelijke kansen hebben in het krijgen van een verblijfsvergunning, afhankelijk van het land waar ze asiel aanvragen. In het ene land hebben ze een grotere kans om onterecht als meerderjarige te worden bestempeld dan in het andere land, terwijl ze maar een kans hebben om in één van de Dublinlanden asiel aan te vragen. Om dit te voorkomen, is het aanbevelingswaardig om met andere lidstaten in gesprek te gaan en de methode van leeftijdsonderzoek tussen de landen te harmoniseren om asielzoekers in elk land gelijke kansen te geven voor toelating. Uiteraard geldt ook hierbij dat eerst onderzocht moet worden welke methode het meest wenselijk en betrouwbaar is.

Plaats leeftijdsonderzoek in asielprocedure heroverwegen

Bij het huidige protocol moet ervoor worden gewaakt dat het lichaam van de migrant niet belangrijker wordt dan het vluchtverhaal. Door de plaats van het leeftijdsonderzoek in de asielprocedure en het gewicht dat wordt gegeven aan de uitkomst ervan, is het risico hiervan niet ondenkbaar. Op dit moment vindt het leeftijdsonderzoek plaats na het eerste gehoor, dus nog vóór de beoordeling van de asielaanvraag. Dit kan tot gevolg hebben dat de uitkomst van dit leeftijdsonderzoek nadelige gevolgen heeft voor deze beoordeling. Het vluchtverhaal lijkt hierdoor op de tweede plaats te komen. Door het leeftijdsonderzoek te verplaatsen naar na het nader gehoor, wordt er meer waarde gegeven aan het vluchtverhaal en wordt de eventuele indicatie voor een leeftijdsonderzoek sterker.²⁰⁷

‘Informed consent’ heroverwegen

Formeel wordt nog steeds gesteld dat deelname aan het leeftijdsonderzoek op vrijwillige basis gebeurt en dat er sprake is van ‘informed consent’ als de vreemdeling na te zijn voorgelicht schriftelijk toestemming geeft. In de praktijk is hier echter geen sprake van vrijwilligheid of ‘informed consent’, gezien de consequenties van het niet meewerken aan een leeftijdsonderzoek, namelijk dat het kind in de verdere procedure wordt behandeld als volwassene en dus geen aanspraak kan maken op de speciale rechten die voor kinderen gelden.

Slot

Zoals in dit hoofdstuk en in de rest van het boek blijkt, wordt binnen de migratiemachine het menselijk lichaam een steeds belangrijker meet-instrument. Omdat de geloofwaardigheid van een verhaal van een migrant zonder papieren lastig is te verifiëren, wordt naar middelen gezocht die het verhaal van de migrant met bewijs kunnen onderbouwen. Omdat er niet veel anders voorhanden is dan het lichaam van de migrant zelf, is het niet vreemd dat het antwoord wordt gezocht in dit lichaam, waarin blijkbaar veel informatie ligt opgeslagen. Het leeftijdsonderzoek, dat gebruikmaakt van de skeletrijping, is een mooi voorbeeld hiervan. De vraag is of het li-

chaam op deze manier als *leugendetector* mag worden ingezet. Deze vraag is lastig te beantwoorden, want wat is het alternatief? In andere Europese lidstaten worden andere methoden van leeftijdsonderzoek toegepast, maar ook hierbij wordt vaak het antwoord in het lichaam gezocht en is de vraag hoe betrouwbaar de methoden zijn. Het leeftijdsonderzoek is op dit moment het enige middel waarmee een vreemdeling zonder papieren – en waarbij twijfel bestaat over zijn werkelijke leeftijd – toch aanspraak kan maken op een verblijfsvergunning en/of gebruik kan maken van de speciale regelingen die voor kinderen gelden. Het is dus ook in het belang van het kind dat er een manier wordt gevonden waarop het zijn leeftijd kan bewijzen.

Het blijkt tevens lastig te zijn een antwoord te vinden op de vraag naar de betrouwbaarheid van het leeftijdsonderzoek. De discussie over de betrouwbaarheid van de methode is gestagneerd tussen voor- en tegenstanders. Hoewel de overheid tracht voldoende marges in te bouwen om zo veel mogelijk te voorkomen dat een minderjarige onterecht als meerderjarige wordt gezien, zou er meer geïnvesteerd kunnen worden in onderzoek naar de betrouwbaarheid van de methode en de eventuele mogelijkheden van andere technieken als MRI en echografie, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van schadelijke straling. Dit zou onzekerheden kunnen wegnemen en de discussie in een ander daglicht kunnen plaatsen. Bovendien blijken verschillende Europese lidstaten anders te denken over de inzet van röntgentechnologie voor niet-medische doeleinden. Een dialoog tussen verschillende lidstaten over de voor- en nadelen van verschillende methoden kan ervoor zorgen dat men van elkaars ervaringen kan leren en gezamenlijk kan bepalen welke methode het meest betrouwbaar en wenselijk is, zodat migranten in de verschillende landen gelijke kansen hebben op een verblijfsvergunning. Kinderen vormen een zeer kwetsbare groep migranten waarvoor veel op het spel staat. Daarom is het niet alleen belangrijk dat er hoge eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van de methode, ook moet er in alle gevallen voldoende aandacht worden besteed aan het vluchtverhaal van de migrant. Zo is te voorkomen dat de uitkomst van het leeftijdsonderzoek zwaarder gaat wegen dan het vluchtverhaal zelf. Die mogelijkheid ontstaat door de plaats van het leeftijdsonderzoek in de procedure te heroverwegen of andere marges in te bouwen die voorkomen dat de uitkomst van het leeftijdsonderzoek een leidende rol gaat spelen.

De politiek aan de knoppen van de machine: spraaktechnologie in het inburgeringsbeleid

Willemine Willems

Inleiding

‘Onuitvoerbaar en daarmee onwenselijk,’ reageert Paul Rosenmöller, toenmalig fractievoorzitter van GroenLinks als het inburgeringsexamen buitenland voor het eerst ter sprake komt in de Tweede Kamer. Tijdens het integratiedebat in het voorjaar van 2000 presenteert Jaap de Hoop Scheffer, destijds fractievoorzitter van het CDA, het examen als een oplossing voor de moeizaam verlopende inburgering in Nederland.²⁰⁸ Als de inburgeringscursussen en examens al zo stroef verlopen in Nederland, hoe kunnen we er dan in slagen het beter te laten functioneren in het buitenland, vraagt de GroenLinks-fractievoorzitter zich tijdens het debat af. Zes jaar later, met de inwerkingtreding van de Wet inburgering buitenland op 15 maart 2006, is het inburgeringsexamen buitenland een feit. Aan de migranten die naar Nederland willen komen voor gezinsvorming of -hereniging, of voor het uitoefenen van een geestelijk beroep zoals predikant of imam, wordt vanaf die datum een nieuwe voorwaarde gesteld. Voor zij de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) kunnen aanvragen, moeten ze slagen voor een examen dat hun kennis van de Nederlandse taal en samenleving toetst.

Hoewel Rosenmöller en De Hoop Scheffer, twee politici afkomstig uit twee verschillende hoeken van het politieke spectrum, van mening verschillen over de juiste aanpak, zijn ze het erover eens dat het inburgeringsbeleid van de Nederlandse regering te wensen over laat.²⁰⁹ Rond 2000 intensiveert het debat over inburgering en integratie. Ook de partijen die in de jaren negentig nog uitdragen dat integratie van buitenlanders alleen mogelijk is als hun de ruimte wordt gegeven dit vanuit hun eigen sterke identiteit te doen en voor wie het politiek incorrect was het belang van het leren van de Nederlandse taal te benadrukken,²¹⁰ laten zich steeds kritischer uit over het zogenaamde multiculturele model. De overwegingen voor Rosenmöller

om tijdens het integratiedebat kritisch te zijn over het invoeren van het examen, zijn in de eerste plaats niet principieel maar praktisch van aard. Dat de verplaatsing van het inburgeringsexamen naar het buitenland een complexe logistieke operatie zou kunnen worden, bevestigt een van de twee offertes die de toenmalige minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, Rita Verdonk, ontvangt ter voorbereiding van de nieuwe wet. Deze offerte biedt een zogenaamde traditionele variant aan met een schriftelijke toets. Een à twee keer per maand worden de examens per post naar de ambassades gestuurd. De examenkandidaten maken de toets onder toezicht op een aparte examenlocatie. Vervolgens worden de antwoorden per post naar Nederland verzonden en aldaar beoordeeld. De uitslagen gaan weer per post naar de verschillende ambassades. 'Een relatief traag en kostbaar proces,'²¹¹ aldus een ambtenaar van VROM.

De optie die de minister uiteindelijk kiest – een toepassing van spraaktechnologie voor het afnemen van de toets – neemt heel wat praktische problemen weg. Tijdens het examen wordt de taalvaardigheid van de examenkandidaten niet beoordeeld aan de hand van een mondelinge overhoring of met een schriftelijke toets, maar door een computer met wie de kandidaat verbinding krijgt via een telefoon in de ambassade. Een computerstelsel stelt vragen aan de immigrant in spe. De computer beoordeelt de antwoorden automatisch, en daarmee of de immigrant wel of niet slaagt voor het examen. In de aanloop van de invoering van de Wet inburgering buitenland brengt de spraaktechnologie-toepassing een discussie op gang onder taalkundigen, toetsexperts en spraakherkenningsdeskundigen met diepgaande meningsverschillen over de toepasbaarheid van de technologie in deze context. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe het uitblijven van consensus onder experts zijn uitwerking heeft op de manier waarop de politieke debatten over het onderwerp gevoerd worden.

Twee ontwikkelingen in het politieke debat over de inzet van de spraaktechnologie springen in het oog. Ten eerste krijgt de discussie over de betrouwbaarheid van de spraaktechnologie in de loop van tijd steeds meer een politiek karakter. Bij het uitblijven van een unaniem expertoordeel verschuift de discussie over de betrouwbaarheid van de spraaktechnologie van het wetenschappelijk veld naar de Tweede Kamer. Het uiteindelijke besluit over de betrouwbaarheid van de technologie is geen oordeel van

experts, maar een oordeel van de meerderheid van de Kamer. Bovendien lijkt achter het debat dat wordt gevoerd door de Tweede Kamerleden een andere, meer politieke, discussie schuil te gaan. Standpunten over de betrouwbaarheid van de techniek en over de waarde die gehecht moet worden aan de verschillende expertoordelen, lopen parallel met standpunten over de wenselijkheid van het inburgeringsexamen in het buitenland en daarmee over de grondslagen van het immigratiebeleid. Daarnaast is de discussie over de technologie in de Kamer aanleiding voor een aantal Kamerleden de politieke discussie over de gewenste moeilijkheidsgraad van het examen, en daarmee over de vraag welke gezinsmigranten wel en niet toegelaten moeten worden, weer te openen. Met andere woorden: de betrouwbaarheid van de technologie wordt onderwerp van politiek debat en daarmee onderwerp van politieke wensen en sturing.

Een tweede opvallende ontwikkeling in het debat is dat de verschuiving van de betrouwbaarheidsdiscussie naar de Tweede Kamer en het steeds politieker worden van de discussie ertoe leidt dat de grenzen tussen migratie- en integratiebeleid vervagen. De vraag naar het primaire doel van het beleid is in deze discussies steeds op de achtergrond aanwezig. Met het aantreden van het kabinet-Balkenende IV vallen integratie en immigratie niet meer onder hetzelfde ministerie en ambtenaren van VROM benadrukken dat het inburgeringsexamen onder het integratiebeleid en niet onder het immigratiebeleid valt. Toch is het lastig de scheidslijn tussen immigratie- en integratiebeleid in stand te houden. De spraaktechnologie, waarvan de Tweede Kamer de betrouwbaarheid uitgebreid bediscussieert, is ingezet ter bevordering van integratie, maar wordt gaandeweg steeds meer onderdeel van de migratiemachine.

Om een duidelijk beeld te kunnen scheppen van zowel de technologie als de context waarin deze wordt toegepast, in dit hoofdstuk ga ik in op de technische en de politieke kanten van de invoering van het inburgeringsexamen. In de eerst volgende paragrafen staan de politieke voorbereidingen voor de Wet inburgering buitenland centraal. Zo is er een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de juridische en praktische voorwaarden voor een inburgeringsexamen in het buitenland. In de loop van het hoofdstuk richt ik me op de techniek zelf. De werking van de spraaktechnologie, de evaluatie van de toets en de kritiek op de toepassing

komen aan bod. Het laatste gedeelte zet het gebruik van en de kritiek op de technologie in de bredere context van de Wet inburgering buitenland en laat zien hoe de discussie over de technologie en de politieke debatten over de wenselijkheid van het inburgeringsexamen verweven raken.

Politieke en beleidsmatige voorbereidingen

Twee jaar nadat De Hoop Scheffer het idee van een inburgeringsexamen in het buitenland introduceert, verzoekt de Tweede Kamer in 2002 de regering uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn om het traject van inburgering al in het land van herkomst van start te laten gaan. In het hoofdlijnenakkoord van 2003 formuleert het kabinet-Balkenende II de ambitie de inburgering van immigranten in Nederland te verbeteren door ze al in het land van herkomst kennis te laten nemen van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving.²¹² In datzelfde jaar geeft de minister de eerste opdrachten voor onderzoek naar de uitvoerbaarheid, de praktische mogelijkheden, de juridische haalbaarheid en voorwaarden voor het invoeren van het examen. Het beschrijven van de uitkomsten van de verschillende onderzoeken geeft een helder beeld van de grenzen waarbinnen het inburgeringsexamen en de bijbehorende spraaktechnologiesoftware ontwikkeld zijn.

In 2003 wordt de eerste van een reeks adviezen uitgebracht. In opdracht van minister Verdonk verkent het adviesbureau Van de Bunt, een bureau dat advies geeft op het gebied van organisatie en beleid, welke mogelijkheden er bestaan voor het invoeren van inburgeringsmaatregelen in het buitenland. Volgens het rapport dat in juni 2003 uitkomt, zou taalverwerving en oriëntatie op de Nederlandse samenleving voor vertrek naar Nederland bijdragen aan de integratie van nieuwe groepen gezinsmigranten. Bovendien blijkt uit de verkenning dat de meest haalbare invulling een verplicht examen is waarvoor de kandidaten zich door middel van zelfstudie, met eventueel begeleiding georganiseerd vanuit de Nederlandse overheid, kunnen voorbereiden.²¹³ Andere opties blijken problematischer. Zo schat het adviesbureau in dat het klassikaal lesgeven aan de inburgeraars in het land van herkomst ter voorbereiding van het examen te kostbaar en te complex zou zijn. Het rapport plaatst

wel een kanttekening bij het uiteindelijke advies: 'Vooral bij het leren van de Nederlandse taal is de variant van zelfstudie voor laagopgeleiden en analfabeten een zeer lastige aangelegenheid.'²¹⁴

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) krijgt in oktober 2003 de opdracht het ministerie van Justitie van juridisch advies te voorzien met betrekking tot de nieuwe wet. In haar advies benadrukt de commissie dat het wetsvoorstel het leven van de vele duizenden vreemdelingen die per jaar in het kader van gezinshereniging of vorming naar Nederland willen komen mogelijk ingrijpend verandert. Velen van hen zullen wellicht geruime tijd later dan gepland, of nooit meer, met hun partner kunnen samenleven. Ondanks de ingrijpende consequenties is ACVZ van mening dat de argumentatie van het ministerie de invoering van de wet rechtvaardigt. De achterblijvende integratie heeft 'gebrekkige maatschappelijke participatie, segregatie, delinquentie, gebrekkige kansen op de arbeidsmarkt en structurele afhankelijkheid van inkomensvervangende uitkeringen' tot gevolg. Er zal zich een 'somber scenario' voltrekken als 'de verschillende groepen die het aangaat er niet in slagen een verbetering van hun maatschappelijke positie te bewerkstelligen'. ACVZ concludeert: 'De structurele integratieproblemen rechtvaardigen een onorthodoxe aanpak.' ACVZ wijst wel op een belangrijke juridische voorwaarde: om te voorkomen dat de wet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel uit verschillende internationale verdragen²¹⁵ mag het inburgeringsexamen niet bepaalde groepen vreemdelingen al bij voorbaat uitsluiten van migratie naar Nederland.²¹⁶

De onafhankelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, ook wel de commissie-Franssen genoemd, voert in opdracht van minister Verdonk een derde onderzoek uit. De commissie gaat op zoek naar het taalniveau dat minimaal geëist kan worden van de aankomende migranten en naar de manier waarop de kennis van de Nederlandse samenleving getoetst kan worden. Hierbij houdt de commissie rekening met verschillende factoren. Uit het juridisch advies van de ACVZ volgt dat het examen haalbaar moet zijn voor iedereen die zich in redelijke mate voorbereidt. Zo valt een schriftelijke variant af, aangezien het daarbij voor analfabeten vrijwel onmogelijk wordt voor het examen te slagen. Maar ook moet er rekening worden gehouden met de context waarin de examenkandidaten zich moeten voorbereiden voor het examen: zelfstudie in een omgeving

waarin de kandidaten de taal niet kunnen oefenen in het dagelijks leven. Een groot gedeelte van de gezinsimmigranten is laagopgeleid en heeft geen ervaring met het leren van een vreemde taal. Een opvallende opmerking in het rapport is dat de commissie ervan uitgaat dat de regering met het instellen van het basisexamen in het buitenland geen selectie-instrument wil creëren voor immigratie, maar een middel ter bevordering van integratie in Nederland.²¹⁷

In haar uiteindelijke advies baseert de commissie-Franssen zich op het *Common European Framework of Reference* (CEFR), een internationaal erkend systeem voor het meten van taalbeheersing. De CEFR-schaal onderscheidt vijf verschillende vormen van taalvaardigheid – luisteren, lezen, spreken, gespreksvaardigheden en schrijven – en zes niveaus, variërend van A1 tot C2. Het hoogste niveau, C2, is het niveau van zogenaamde moedertaalsprekers. Als gevolg van de juridische randvoorwaarden en de terughoudendheid van de overheid om begeleiding bij de voorbereiding van het examen aan te bieden, adviseert de commissie een niveau dat onder het laagste niveau van de CEFR-schaal ligt als eis te stellen voor het examen. Zij noemt dit niveau A1min. Een persoon die Nederlands spreekt en verstaat op niveau A1min kan een ‘beperkt repertoire aan standaarduitingen’ toepassen in een ‘vertrouwde en voorspelbare omgeving’ tijdens een gesprek met ‘Nederlandssprekenden die gewend zijn zich aan te passen’. Hij kan spreken over onderwerpen die gerelateerd zijn aan de ‘directe en persoonlijke levenssfeer’. De persoon spreekt Nederlands met een ‘uitspraak’ die vaak ‘onbegrijpelijk’ is en ‘sterk beïnvloed’ wordt ‘door de moedertaal’. ‘Een spreker op dit niveau’ kan volgens het rapport ‘slechts met zeer grote moeite begrepen worden’. Als slotopmerking formuleert de commissie: ‘Er is geen conversatie mogelijk.’²¹⁸ Met het kiezen van het lage niveau van A1min als minimale taalvaardigheidseis is het enige criterium waarop het examen selecteert de bereidheid van kandidaten te investeren in hun eigen inburgering. Het examineren van kennis van de Nederlandse samenleving raadt de commissie af. Enerzijds is het vereiste taalniveau van de kandidaat te laag om deze kennis zinvol te testen met een Nederlandstalige toets. Anderzijds is een toets over de Nederlandse samenleving in de eigen taal ‘nauwelijks haalbaar’.²¹⁹

De verschillende onderzoeken, die onderling op elkaar voortbouwen,

zijn redelijk positief over het idee het inburgeringstraject al in het land van herkomst van start te laten gaan. De randvoorwaarden luisteren echter nauw. Het eerste rapport van adviesbureau Van de Bunt waarschuwt dat het voor een aantal van de gezinsmigranten lastig zal zijn door middel van zelfstudie de taal te leren. AVCZ wijst erop dat het bij voorbaat buitensluiten van grote groepen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel uit een aantal internationale verdragen. De commissie-Franssen vertaalt deze randvoorwaarden naar het advies een zeer laag taalniveau te eisen voor het slagen voor het examen. De regering wil een 'middel om de integratie in Nederland te vergemakkelijken' invoeren en niet een 'selectie-instrument' creëren waarmee wenselijke en onwenselijke immigranten te onderscheiden zijn, stelt de commissie. Met andere woorden: het examen moet onderdeel zijn van het integratiebeleid en niet van het immigratiebeleid. Zolang het zich daartoe beperkt, is het geen toelatingsexamen dat deelnemers selecteert op opleidingsniveau of bekwaamheid, en schendt het de internationale verdragen niet. De enige acceptabele selectienorm voor toelating in deze context is voor de commissie-Franssen de bereidwilligheid van de immigrant in spe zich voor te bereiden op het examen, oftewel zich te verdiepen in de taal en de cultuur van het land waar hij van plan is langdurig te verblijven.

De computer als examiner

De rapporten van de verschillende onderzoeksbureaus leveren een behoorlijk aantal voorwaarden op waaraan de uitvoering van het inburgeringsexamen buitenland moet voldoen. Hoe kan aan deze voorwaarden worden voldaan? In de beleidsstukken presenteert minister Verdonk het spraaktechnologiesysteem als een methode die naadloos past binnen de randvoorwaarden die de onderzoekscommissies gesteld hebben. Ook de praktische bezwaren, hoge kosten en de complexiteit van de uitvoering vallen volgens de minister en het consortium weg met de keuze voor het spraaktechnologiesysteem. Hoe prijzen de minister en het consortium de keuze voor de computer als examiner aan als oplossing voor de uitvoering van een op het eerste gezicht complex beleidsvoornemen? Hoe ziet de technische en praktische context van het examen eruit? Hoe

verhoudt deze spraaktechnologie-toepassing zich tot andere toepassingen die op dit moment in gebruik zijn?

Het consortium waarmee de minister in zee gaat, bestaat uit drie instituten: CINOP, een onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van opleiden, Language Testing Services, een bedrijf in Velp dat zich bezighoudt met het testen van taalvaardigheid, en het Amerikaanse Ordinate, dat gespecialiseerd is in spraaktechnologie-toepassingen voor taaltoetsen. Het toetssysteem dat het consortium aanbiedt, toetst de spreek- en luistervaardigheid met de zogenaamde phonepasstechnologie en wordt volgens de minister 'gekenmerkt door een hoge mate van betrouwbaarheid, validiteit en efficiëntie'.²²⁰ Ordinate heeft deze software ontwikkeld op basis van onderzoek naar spraakherkenning, statistische modellen, linguïstiek en toetstheorieën. De minister benadrukt de betrouwbaarheid van het systeem door erop te wijzen dat het al jaren in gebruik is door verschillende bedrijven en organisaties. Het Amerikaanse leger heeft het aangeschaft om de Spaanse taalvaardigheid van officieren te toetsen, Amerikaanse callcenters zetten de software in bij hun sollicitatieprocedure en de FIFA selecteerde Koreaanse vrijwilligers voor de World Cup 2002 onder andere door gebruik te maken van een Engelstalige toepassing van het product.²²¹

Vergeleken met traditionele examensystemen heeft de examinering door de spraakherkenningscomputer volgens de minister vele voordelen. In de beleidsstukken wijst ze op de objectiviteit van het systeem, de uniformiteit, snelheid, lage kosten en fraudebestendigheid.²²² Met de keuze voor spraaktechnologie is de uitvoering van het examen vereenvoudigd. Het examen kan niet eens per maand gemaakt worden, maar in principe vanaf iedere ambassade, iedere dag en elk uur van de dag. De enige voorwaarde is dat er een telefoonverbinding tot stand gebracht kan worden met de computer van Ordinate in Amerika. 'De aangewezen instanties in het buitenland zullen slechts zorg hoeven dragen voor de identificatie van de kandidaten, het toedelen van toetsmaterialen/apparatuur en de beschikbaarstelling van ruimte en tijd voor de afname van de toets,'²²³ schrijft CINOP in de verantwoording van de geleverde toets. Een computerstelsel stelt de vragen en de software voert de automatische beoordeling van het taalniveau van de kandidaat uit. Het resultaat is

binnen vierentwintig uur beschikbaar. Alhoewel de implementatiekosten vrij hoog zijn, is het gebruik goedkoop. Bovendien is het mogelijk om de spreek- en luistervaardigheid van de kandidaat te testen zonder de aanwezigheid van een menselijke beoordelaar. De toets die het andere consortium had voorgesteld was schriftelijk, waarmee bij voorbaat de analfabete examenkandidaten uitgesloten zouden worden. Daarnaast wijst de minister er uitdrukkelijk op dat het gebruik van een computer voor het afnemen van het examen de uniformiteit en objectiviteit van de beoordeling bevordert.²²⁴

Met de presentatie van het systeem door de minister en het consortium blijken de praktische problemen die de Wet inburgering buitenland met zich meebrengt opgelost dankzij de specifieke spraaktechnologie-toepassing. Zij wekken de suggestie dat zonder de spraaktechnologie de invoering van een inburgeringsexamen in het buitenland onmogelijk zou zijn onder de voorwaarden die in de onderzoeksrapporten gesteld zijn. De ontwikkelaars en de minister presenteren de nieuwe toepassing met verwachtingen en beloften over het functioneren van de technologie en verbinden zodoende het nieuwe inburgeringsbeleid met de spraaktechnologie die haar mogelijk maakt.

Het examen

Het inburgeringsexamen bestaat uit twee onderdelen, de Toets Gesproken Nederlands (TGN) en Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS). Ondanks de aanbevelingen van het adviesbureau Van de Bunt aan de overheid de regie over de voorbereidingsmogelijkheden in eigen hand te houden,²²⁵ is besloten het aanbod zo veel mogelijk aan de vrije markt over te laten. Een migrant die het examen inburgering buitenland moet afleggen, bereidt zich naar eigen inzicht voor. Dat wil zeggen dat de Nederlandse regering naast het pakket met een film over de Nederlandse samenleving van 105 minuten, honderd oefenvragen en drie oefenexamens TGN geen vastgesteld leertraject opzet of officiële oefenmaterialen uitgeeft. In de beleidsstukken plaatst de toenmalige minister Verdonk deze keuze binnen de doelstellingen van het kabinet: 'Daarbij kiest de regering onder meer voor versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de

burger die daarbij, kort gezegd, de vrijheid zal krijgen om zelf te bepalen op welke wijze hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen.²²⁶ Omdat het merendeel van de mvv-aanvragers gezinsvormers of -herenigers zijn, gaat de procedure ervan uit dat de aanvrager een zogenaamde referent in Nederland heeft. De 'referent' kan helpen bij het aanschaffen van geschikt oefenmateriaal en bij de voorbereidingen van het examen. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid voor de kosten van het examen, 350 euro, in de eerste plaats bij de partner die in Nederland woont.²²⁷

Voorafgaand aan het examen dat de mvv-aanvrager maakt op de Nederlandse ambassade in het land waar hij op dat moment langdurig verblijft, moet hij zich legitimeren. Een medewerker van de ambassade fouilleert de kandidaat, maakt een gezichtsfoto, kopieert het legitimatiebewijs en neemt een vingerafdruk van elk van de tien vingers. De ambassade slaat deze gegevens op in het Inburgerings Examen Biometrie Systeem (IEBS).²²⁸ De kandidaat maakt beide delen van het examen in een afgesloten ruimte waar hij telefonisch contact krijgt met een computer van Ordinate waar het testsysteem op draait.

Het eerste gedeelte van het examen toetst de luister- en spreekvaardigheid van de kandidaat. Hoewel de examenkandidaten van het inburgeringsexamen buitenland het niveau A1min moeten halen, is de toets zo opgezet dat deze de hele reeks van taalniveaus van de CEFR-schaal tot aan C2 bepaalt. De kandidaat kan tussen de tien en de tachtig punten behalen voor de antwoorden die hij geeft tijdens het examen. Het consortium heeft voor ieder niveau, van A1min tot C2, het aantal benodigde punten bepaald. 'Het is aan de opdrachtgever,' schrijft CINOP in zijn verantwoording 'om te bepalen welke eisen er precies aan de toekomstige kandidaten zullen worden gesteld en waar de grenzen tussen "zakken" en "slagen" dienen te liggen.'²²⁹

Tijdens de twaalf minuten van het eerste gedeelte van het examen krijgt de kandidaat drie verschillende soorten opgaven. Er zijn herhaalopdrachten waarbij de kandidaat zinnen als 'Het is niet helemaal gegaan zoals we verwacht hadden' moet nazeggen. Bij de herhaalopdrachten is het de bedoeling dat de computer de inhoudelijke kennis van het Nederlands test. De kandidaat moet het stuk tekst dat hij te horen krijgt, herhalen. De tekst is te lang om te onthouden en is niet correct te herhalen zonder de

zin te begrijpen. Daarnaast test de computer met de herhaalopdrachten in hoeverre de deelnemer de zinnen vloeiend, of zonder te veel en te lang na te denken over de linguïstische componenten van zowel de vraag als het antwoord, uitspreekt. Ook speelt bij deze opgaven de uitspraak van de deelnemer een rol in de beoordeling. Door het herkennen van 'klankfragmenten' en de aan- of afwezigheid van een opeenvolging van klanken te scoren, zou de computer nagaan of de deelnemers zich houden aan de uitspraakregels van het Nederlands wat betreft klinkers, medeklinkers en klemtoon. De korte vragen en de tegenstellingen, de twee andere soorten opgaven, testen alleen de inhoudelijke kennis van het Nederlands. Bij vragen als 'Wat kun je doen met een mes?' en 'Duister', waarop de tegenstelling van het woord genoemd moet worden, is de woordenschat van de kandidaat van belang voor het correct beantwoorden van de vragen.

De toets over de kennis van de Nederlandse samenleving (KNS), die ondanks het rapport van de commissie-Franssen toch deel uitmaakt van het examen, duurt vijftien minuten en bestaat uit dertig vragen die de examenkandidaat moet beantwoorden met behulp van een fotoboekje dat hij voorafgaand aan het examen overhandigd krijgt. Tijdens het examen worden dertig vragen gesteld die afkomstig zijn van een *itembank* met een totaal van honderd vragen.²³⁰ Deze honderd vragen zijn bekend en kunnen worden geoefend met het oefenpakket dat voor ongeveer 64 euro aangeschaft kan worden in Nederlandse boekwinkels of via internet. Vragen als 'Waarom is Anne Frank beroemd?' of 'Uzelf verzekeren tegen ziektekosten, is dat verplicht of vrijwillig?' zijn opgesteld door een commissie die bestaat uit docenten Nederlands als tweede taal en mensen die recent naar Nederland geïmmigreerd zijn. Om te slagen voor dit gedeelte van het examen moet de examenkandidaat 70 procent van de vragen goed hebben.

Spraakherkenning

De taaltoets die ontwikkeld is door het consortium is een van de vele toepassingen die gebruikmaken van spraakherkenningstechnologie. De laatste jaren is er veel geld geïnvesteerd in deze technologie. 'Binnen twintig jaar zullen we op een natuurlijke manier tegen computers kunnen praten,'²³¹ voorspelt een onderzoeker van KPN in een krantenartikel van

december 1999 over dicteersoftware. Bijna tien jaar later maakt niet alleen het inburgeringsexamen buitenland gebruik van spraaktechnologie, de technologie wordt ook gebruikt door een groot aantal telefoondiensten, door de rechtbank van Almelo²³² en door de Nederlandse omroepen om programma's te ondertitelen.²³³ Hoewel er steeds meer spraakherkennings-systemen op de markt komen, zorgt een tweetal factoren ervoor dat de mogelijke toepassingen beperkt blijven. Zo gebruiken de publieke omroepen sprekerafhankelijke software. Dat wil zeggen dat de software getraind is voor de specifieke spreekstijl, stem en uitspraak van één titelredacteur. Dit is te vergelijken met de eerdergenoemde dicteerprogramma's. Deze zetten gesproken taal om in geschreven tekst. Hoe langer één specifieke spreker gebruikmaakt van de software, hoe minder fouten er worden gemaakt tijdens het omzetten van spraak naar tekst. De spraaktechnologie die toegepast wordt door de Nederlandse omroepen is nog niet zo ver ontwikkeld dat er meerdere sprekers, of een voor de software onbekende spreker, zonder veel fouten direct ondertiteld kunnen worden, tenzij de teksten vooraf op papier staan. In dat geval functioneert de technologie voldoende om de spraak met de ondertiteling synchroon te laten verlopen. Bij andere toepassingen, zoals de verschillende telefoondiensten waarbij de technologie wordt ingezet, is het logischerwijze niet mogelijk sprekerafhankelijke software te gebruiken. In zulke gevallen is de spraaktechnologie succesvol omdat de onderwerpen, en daarmee de hoeveelheid verschillende woorden die de computer moet herkennen, beperkt zijn. Op de website van *GemeenteConnect*, de telefoondienst die de inwoners van Gilze Rijen kunnen bellen voor informatie over gemeentezaken en die op natuurlijke – nietblikkerige – wijze antwoord geeft op de vragen, staat vermeld dat de computer over 'maar liefst 150 onderwerpen' inlichtingen kan geven, 'tachtig procent van de meest gestelde vragen'.²³⁴ Hoewel 150 onderwerpen veel lijkt, is de woordenschat die vereist is om in deze context te functioneren niet te vergelijken met een normaal gesprek.

Ook voor het inburgeringsexamen buitenland geldt dat er geen gebruik gemaakt kan worden van sprekerafhankelijke software. Sterker nog: de variatie in uitspraak van het Nederlands van de verschillende deelnemers is zelfs veel groter dan die onder sprekers die bellen naar de Nederlandstalige telefoondiensten die werken met spraaktechnologie. Zoals we eerder

zagen is volgens de omschrijving van de commissie-Franssen op het vereiste taalniveau A1min de uitspraak van de spreker sterk beïnvloed door de moedertaal.²³⁵ Met andere woorden de spraaktechnologie die de antwoorden van A1min-sprekers beoordeelt, moet Nederlands met zware accenten kunnen begrijpen die – aangezien de kandidaten mogelijk uit alle delen van de wereld komen – onderling sterk verschillen. Om aan deze eisen te voldoen, heeft het consortium de software getraind met behulp van ruim vijftienhonderd sprekers die Nederlands leren spreken en ruim achthonderd sprekers met Nederlands als moedertaal.

Een belangrijke factor die volgens de ontwikkelaars van de software en de toets het matig functioneren van sprekeronafhankelijke software ondervangt, is dat de computer maar een beperkt aantal woorden hoeft te herkennen bij het inburgeringsexamen buitenland. Vergelijkbaar met een toepassing als *GemeenteConnect*, die op basis van sleutelwoorden als ‘bouwvergunning’, ‘boom’ of ‘auto’ de beller verder door het menu leidt,²³⁶ moet de software van het inburgeringsexamen de inhoudelijke correctheid van het gehele antwoord bepalen aan de hand van één of een klein aantal woorden dat in het antwoord moet voorkomen. De computer scant bijvoorbeeld of het antwoord op de vraag ‘Heeft een auto drie of vier wielen?’ het woordje ‘vier’ bevat. Door de antwoorden op deze wijze te beoordelen, zijn er volgens John de Jong van Language Testing Services (LTS), een van de bedrijven van het consortium, niet veel mogelijke correcte antwoorden voor het beantwoorden van de korte vragen en de tegenstellingen van de Toets Gesproken Nederlands (TGN). Bij het opstellen van de vragen voor het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) is hiermee ook uitdrukkelijk rekening gehouden. Vragen als ‘Als u bij iemand op bezoek gaat, maakt u dan meestal een afspraak of loopt u zomaar naar binnen?’ of ‘Leren kinderen als ze spelen?’ zijn gesloten vragen. Er is ofwel keuze uit slechts ‘ja’ of ‘nee’, ofwel de kandidaat moet kiezen uit twee mogelijkheden die al in de vraag genoemd worden. De open vragen die ook in KNS voorkomen, hebben elk een eenduidig antwoord. Om het antwoord op de vraag ‘Wat zijn de kleuren van de Nederlandse vlag?’ goed te kunnen beoordelen, hoeft de computer slechts drie woorden te herkennen: ‘rood’, ‘wit’ en ‘blauw’.

De spraaktechnologie-toepassing is volgens de minister en het consor-

tium *de* manier om bij de uitvoering van het complexe beleidsvoornemen te voldoen aan de randvoorwaarden van de verschillende advies- en onderzoekscommissies. Bij automatische beoordeling is er niet het risico dat vooroordelen en willekeur een rol spelen bij het al dan niet slagen van een kandidaat. Dankzij de spraaktechnologie kan het examen mondeling worden afgenomen zonder de aanwezigheid van een examinerator en sluit het zodoende geen grote groep analfabeten bij voorbaat uit. Bovendien neemt de spraaktechnologie-toepassing een groot aantal voorziene praktische problemen weg.

Er zijn echter wat kanttekeningen te plaatsen bij het optimistische verhaal. In berichtgeving over nieuwe ontwikkelingen blijkt het toepassen van spraaktechnologie nog niet zo ver ontwikkeld te zijn als de minister doet geloven. De technologie werkt nog niet perfect – we kunnen nog niet ‘op een natuurlijk manier tegen computers praten’ – maar door op een aantal punten de herkenning als het ware te vergemakkelijken, zijn er toepassingen die naar tevredenheid functioneren. Ten eerste kan de imperfectie van het systeem opgevangen worden door de software persoonsgebonden in gebruik te nemen. Ten tweede vereenvoudigt een beperkte hoeveelheid woorden die een spreker zouden kunnen gaan gebruiken de toepassing aanzienlijk. Het inburgeringsexamen buitenland maakt gebruik van deze laatste mogelijkheid. De vragen zijn zo opgesteld dat het aantal mogelijk juiste antwoorden beperkt is, volgens de ontwikkelaars. Maar is deze oplossing van het probleem en de toepassing in het algemeen wel zo’n probleemloze uitvoering van het inburgeringsexamen in het buitenland als de verantwoording van CINOP en de beleidsstukken willen doen geloven?

Expertoordelen over de toets

In de vergelijking tussen het inburgeringsexamen buitenland aan de ene kant en de telefoondiensten, dicteersoftware en het automatisch ondertitelen van televisieprogramma’s aan de andere kant, springt één verschil in het oog. Bij falende spraakherkenningstechnologie zal een beller van *GemeenteConnect* in het ergste geval op het moment van bellen een irrelevant antwoord krijgen op de gestelde vraag. Bij het inburgerings-

examen kan dit ertoe leiden dat een kandidaat onterecht zakt voor het examen, met als gevolg dat hij niet naar Nederland kan verhuizen om bij de (toekomstige) partner te gaan wonen. Met andere woorden: de toets heeft een groot civiel effect en bovendien in sommige gevallen een enorm financieel effect. 'Een kandidaat in Burkina Faso moet meer dan een jaarsalaris neerleggen om de toets te kunnen maken,'²³⁷ illustreert Erik van Schooten, statisticus, het financiële risico van de inzet van spraak-technologie voor het inburgeringsexamen buitenland.

In de loop van de ontwikkelfase verrichten meerdere externe partijen onderzoek naar de werking van de technologie. Naast een eigen evaluatie vraagt CINOP drie toetsdeskundigen, waarvan één eveneens taalkundige is, en een deskundige op het gebied van spraakherkenning zitting te nemen in de zogenaamde resonansgroep. Als resonansgroep worden de leden geacht mee te kijken met de ontwikkeling en de evaluatie van de TGN om het consortium van advies te kunnen voorzien. Op verschillende punten heeft de resonansgroep kritiek. Zo heeft een van de twee toetsdeskundigen, Erik van Schooten, commentaar op de manier waarop CINOP het examen geëvalueerd heeft. Ook het extra onderzoek als reactie op Van Schootens kritiek, waarbij de taalvaardigheid van leerlingen Nederlands als tweede taal op een ROC in Amsterdam beoordeeld worden, ontvangt zijn goedkeuring niet: 'Het onderzoek was een voorstel van ons. Maar CINOP en John de Jong van LTS hebben het destijds zelf uitgevoerd. Ik vond het vreemd dat de evaluatie uitgevoerd werd door de belanghebbende partijen zelf. Bovendien was de statistische verwerking van de data door De Jong voor mij onbegrijpelijk.'²³⁸

Catia Cucchiari, deskundige op het gebied van spraakherkenning en een van de leden van de resonansgroep, vraagt het consortium overtuigend bewijs te leveren van de claims over de prestaties van de technologie in deze context. Met het oog op de intellectuele eigendomsrechten heeft Ordinate afgedwongen niet veel openheid te hoeven geven over de werking van de software. Voor Cucchiari is het onmogelijk een oordeel te vellen, aangezien zij nauwelijks inzicht krijgt in de werking van de technologie, vooral niet in die van de automatische beoordeling. Hoewel het consortium naar aanleiding van de vele kritiek van de resonansgroep extra onderzoek verricht, blijft de groep wetenschappers bij haar negatieve

oordeel: 'de rapportage van CINOP over de TGN geeft onvoldoende garantie dat de toets adequaat werkt voor het doel waarvoor de toets ontwikkeld is,'²³⁹ citeert CINOP de resonansgroep in een brief aan het ministerie van Justitie. Het uiteindelijke advies van de resonansgroep is voorafgaand aan de invoering meer onderzoek te verrichten naar de 'werking van de TGN in de praktijk'. De minister interpreteerde deze uitspraak in eerste instantie als goedkeuring voor de invoering mits gaandeweg onderzocht zou worden of de technologie naar behoren functioneert. Dit was absoluut niet het geval, licht Van Schooten toe: 'Op het moment van invoering waren de evaluatie en haar uitkomsten ver onder de maat. Als resonansgroep raadden wij het invoeren in dat stadium af.'

In mei 2005 krijgt TNO van het ministerie van Justitie de opdracht de spraaktechnologie nader te onderzoeken. Op basis van inzage in de onderzoeksresultaten van de door CINOP uitgevoerde validatiestudie stelt TNO een *second opinion* op. TNO komt onder andere tot een vergelijkbare conclusie als de resonansgroep: 'er is geen bewijs gevonden dat de kwaliteit van de toets voldoende is, noch dat de kwaliteit onvoldoende is,'²⁴⁰ luidt de conclusie van het rapport. Het probleem voor TNO ligt echter niet aan het gebrek aan openheid van Ordinate over de werking van de software – zij krijgen meer en voldoende inzage volgens Sander van Wijngaarden, onderzoeker van TNO, die betrokken was bij het onderzoek. Ook twijfelt TNO niet aan de zuiverheid waarmee CINOP het validatieonderzoek heeft uitgevoerd. Het grootste bezwaar van TNO is dat CINOP ervoor koos het inburgeringsexamen buitenland te toetsen zoals elke willekeurige toets wordt getest. TNO is daarentegen van mening dat de focus in deze situatie op de spraaktechnologie zelf moet liggen en niet op de toets. Van Wijngaarden beschrijft zijn verbazing: 'Als er technologie op de markt gebracht wordt, test het bedrijf dat de nieuwe technologie ontwikkeld heeft altijd heel nauwkeurig of er fouten in zitten. Wij snapten niet dat CINOP alleen met een magere statistische validatiemethode aankwam.'²⁴¹

De belangrijkste vraag voor TNO is of de technologie voldoet aan de eisen die eraan gesteld worden. Maakt de software structurele fouten in de beoordeling van de examens?²⁴² Een van de problemen waar Van Wijngaarden op wijst is de manier waarop het consortium de software destijds trainde. Voor de training maakten zij gebruik van ruim vijftien-

honderd sprekers voor wie het Nederlands niet de moedertaal was en ruim achthonderd voor wie dat wel zo was. 'Dit lijkt en is vergeleken met andere toepassingen veel,' legt Van Wijngaarden uit. 'Veel belangrijker is echter dat er binnen de groep sprekers waarmee spraaktechnologiesoftware getraind wordt voldoende variëteit in het spreken is. Bijvoorbeeld in termen van spreekstijl of taalvaardigheidsniveau. Wij kwamen tot de conclusie dat er onder de 2300 proefpersonen die het consortium hiervoor gebruikte te weinig A1min-sprekers waren.'²⁴³ Uiteindelijk concludeert TNO dat het in dit stadium niet mogelijk is een oordeel te geven over de vraag of de technologie voldoet aan de eisen die eraan gesteld zijn. Zowel voor de KNS als de TGN is er geen duidelijk kwaliteitsnorm gesteld door de overheid en is er niet voldoende onderzoek verricht naar de prestaties van de spraaktechnologie.

In de adviezen van zowel TNO als de resonansgroep komt scherpe kritiek naar voren op de toets. Van Schooten wijst onder andere op de matige evaluatie van de toets, TNO op de gebrekkige training van de software en Cucchiarini is niet overtuigd van de claims over de technologie voor deze toepassing. Desondanks verschillen de deskundigen van mening over de vraag of het verantwoord is het examen in te voeren. De Tweede Kamerleden en de minister spelen op verschillende manieren in op het uitblijven van overeenstemming onder de deskundigen die zich over de toets gebogen hebben. Om te zien hoe de kwestie een politiek karakter krijgt, is het van belang in wat meer detail in te gaan op de standpunten van de experts. In deze technische discussie staan twee vragen centraal. Ten eerste: is de toets betrouwbaar? Ten tweede de vraag naar de validiteit van de toets: toetst de toetst wat hij zou moeten testen, namelijk de taalvaardigheid van de examenkandidaat?

Betrouwbaarheid

Een test is betrouwbaar als de beoordeling van het examen niet afhankelijk is van toeval of van willekeur. Dit betekent dat als een en dezelfde persoon op twee verschillende momenten het examen maakt, hij bij gelijke omstandigheden dezelfde uitslag moet behalen. Van Schooten zet vraagtekens bij de hoge betrouwbaarheidsscore van 0.94²⁴⁴ die CINOP presenteert in zijn verantwoording:²⁴⁵ 'In de toetswetenschap is er zeer

veel onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van menselijke oordelen, ook van experts. Deze onderzoeken laten zien dat een dergelijke hoge betrouwbaarheid niet reëel is. Als het consortium komt met zo een onwaarschijnlijk hoge betrouwbaarheidsscore dan moet ze aannemelijk maken dat het klopt.²⁴⁶

Volgens De Jong zeggen de lage betrouwbaarheidsscores die in andere onderzoeken worden behaald niet veel over de mogelijkheid een inburgeringsexamen te ontwikkelen dat een hoge betrouwbaarheid behaalt. De betrouwbaarheid van een toets hangt af van de kunde van de beoordelaars en de kwaliteit van de toets zelf, legt hij uit en hij concludeert: 'Het zou goed kunnen dat in de onderzoeken die Van Schooten aanhaalt de besproken toetsen niet goed in elkaar zitten of de beoordelaars hun werk niet goed hebben gedaan.' Bovendien is automatische beoordeling misschien wel betrouwbaarder dan menselijke beoordeling: 'In onze onderzoeken bleek dat hoe beter mensen getraind waren in het beoordelen van de taalvaardigheid van de examenkandidaten, hoe beter hun oordelen overeenkwamen met die van de computer.'²⁴⁷ De Jong verklaart de hoge betrouwbaarheid van de inburgeringstoets door naar de mogelijkheden te wijzen die het digitaal beoordelen van antwoorden geeft. Bij de beoordeling van de uitspraak van de examenkandidaat bijvoorbeeld, deelt de computer het antwoord op in een groot aantal momenten die alle een deelscore opleveren. Aan ieder foneem – een groep klanken met dezelfde betekenis, maar onderling verschillend door de diversiteit van uitspraak in het Nederlands – wordt door de software een score toegekend in percentages. Zo is een bepaalde uitspraak niet goed of fout – waarbij nul of één punt behaald wordt – maar 80 procent goed, of misschien maar 30. De uiteindelijke totaalscore van een antwoord is het gemiddelde van al deze percentuele scores. Het werken met het gemiddelde van een groot aantal meetmomenten geeft een heel betrouwbare beoordeling volgens De Jong. Dit is het voordeel van geautomatiseerde boven menselijke beoordeling waarbij, legt hij uit, wordt gewerkt met hooguit drie of vier scorepunten voor vier categorieën: vloeiendheid, woordenschat, zinsbouw en uitspraak.

Volgens Van Schooten is het belangrijk kritisch te kijken naar wat betrouwbaarheid betekent in het evaluatieonderzoek van CINOP. Hoe heeft CINOP de onderzoeken naar de betrouwbaarheid van het examen

uitgevoerd? Is door hen twee keer hetzelfde bandje met antwoorden afgedraaid ter beoordeling door de computer? Kwam een groepje beoordelaars steeds weer na lang trainen tot hetzelfde oordeel als de computer? Er zijn heel veel mogelijkheden om met betrouwbaarheidsmetingen te spelen, legt Van Schooten uit. Een factor die de betrouwbaarheid van het examen beïnvloedt, is de manier waarop de software van Ordinate voor iedere kandidaat een nieuwe toets samenstelt. Ieder examen is een nieuwe verzameling van vijftig opgaven, door de computer *at random* uit een *itembank* met duizend opgaven getrokken. Hoewel A1min het vereiste niveau is om voor het examen te slagen, bepaalt de toets niet of de kandidaat boven of onder de grens zit, maar op welk van de zeven (A1min tot en met C2) niveaus hij ingedeeld moet worden. Om de verschillende taalniveaus te kunnen bepalen, varieert de moeilijkheid van de vragen onderling sterk. Het gevolg is dat ieder examen een willekeurige verzameling van vragen is met verschillende moeilijkheidsgraad. Om deze ongelijkheid te compenseren, worden aan de antwoorden op vragen van verschillende niveaus verschillende scores toegekend. Voor het juist beantwoorden van een relatief eenvoudige vraag krijgt de kandidaat minder punten dan voor het goed beantwoorden van een moeilijke vraag.

Een dergelijke methode is volgens Van Schooten problematisch voor de betrouwbaarheid van het examen. Een van de problemen is dat er bij aselechte trekking ook altijd een heel moeilijk en een heel makkelijk examen op individueel niveau voorkomt, een probleem dat niet opgelost wordt door de verschillende vragen verschillende scores toe te delen. Bij het eerdergenoemde onderzoek in Amsterdam, dat werd uitgevoerd op advies van Van Schooten, werd de betrouwbaarheid van de toets getest door te kijken of de twee scores overeenkomen die de kandidaten halen als ze twee keer getoetst worden. Het bleef voor Van Schooten onduidelijk tijdens het onderzoek of de onderzoekers gebruikmaakten van een volledig werkend systeem of van een proefversie. In het laatste – volgens Van Schooten het meest waarschijnlijke – geval verschilden de twee examens die de kandidaten voorgelegd kregen nauwelijks. De eerste rapportage die volgde op het onderzoek presenteerde een betrouwbaarheid van 0.70. Veel te laag voor een toets met een dergelijk civiel effect, liet Van Schooten de onderzoekers weten. Binnen de wetenschap is er een consensus

dat er voor toetsen met een dergelijk groot civiel effect ten minste een betrouwbaarheid van 0.95 behaald moet worden. In de rapportage die volgde op zijn commentaar had De Jong de 'betrouwbaarheid enorm opgekrikt' met een 'onbegrijpelijke wirwar van statistische methoden,' aldus Van Schooten.

Belangrijk bij de meting van de betrouwbaarheid van een examen is het niveau waarop het wordt gemeten. Tijdens het onderzoek in Amsterdam onderzocht CINOP de betrouwbaarheid over de hele scorering. Voor het inburgeringsexamen is het vooral van belang dat de toets betrouwbaar is voor examenkandidaten die een taalvaardigheid hebben rond de grens tussen wel en niet slagen, het niveau A1min. Volgens Van Schooten waren de proefpersonen in dit onderzoek taalvaardiger dan dat. Bovendien geldt voor toetsen in het algemeen dat ze minder betrouwbaar zijn rond één grens dan over de gehele scorering. De conclusie van CINOP dat het examen over de hele linie ongeveer even betrouwbaar is, kon hem niet overtuigen.²⁴⁸

Validiteit

Naast de betrouwbaarheid is het in de toetswetenschap gebruikelijk de validiteit van een toets te evalueren. Bij de beoordeling van de validiteit gaat het om de vraag of de toets daadwerkelijk test wat hij zou moeten testen. Maar wat precies beoogt het examen te toetsen? Vanuit het ministerie is de opdracht gegeven een examen te ontwikkelen dat in de eerste plaats toetst of een kandidaat het taalniveau A1min of hoger heeft. Verder wil de opdrachtgever de mogelijkheid hebben de toets ook te gebruiken om het vereiste niveau A2 te toetsen voor het inburgeringsexamen in Nederland zelf. Hoe vertalen de ontwikkelaars van de toets dit naar de praktische uitvoering van de opdracht van het ministerie? CINOP baseert zich op psycholinguïstische modellen die taalgedrag opdelen in een aantal deelprocessen. Met het testen van deze afzonderlijke deelprocessen meet de TGN als het ware het taalniveau van de examenkandidaat, of zoals CINOP het zelf beschrijft: 'het gemak (...) waarmee een kandidaat in staat is Nederlands dat wordt gesproken in een normaal conversatietempo te verstaan, het gesprokene te begrijpen en te interpreteren en er zinvol in verstaanbaar Nederlands op te reageren.'²⁴⁹ Een kernelement van het gehanteerde psycholinguïstische model is dat de verschillende

processen in een bepaalde mate van 'automatisering' verlopen. CINOP stelt dat tijdens het voeren van een vlotte conversatie er geen ruimte is om aandacht te geven aan de linguïstische componenten van de vraag en het antwoord. De TGN test de spraak van de kandidaat in *real time* en geeft daarmee informatie over het al dan niet automatisch verlopen van de verschillende deelprocessen. Op die wijze geven de resultaten die een kandidaat haalt bij het maken van de toets een voorspelling over zijn algemene conversatievaardigheid.²⁵⁰

Bij het toetsen of de test valide is, voert CINOP een aantal evaluaties uit met behulp van twee groepen proefkandidaten: een groep van 821 personen van wie Nederlands de moedertaal is en een groep bestaande uit 1522 niet-moedertaalsprekers met een meerderheid ROC-cursisten Nederlands als tweede taal. De score die zij behalen bij het maken van de TGN wordt vergeleken met transcriptie en beoordeling van het audiomateriaal door docenten Nederlands als tweede taal. Ook onderzoekt CINOP of sterke buitenlandse accenten effect hebben op de beoordeling van de spraakherkenner wat betreft de inhoudelijke correctheid van antwoorden. Om er zeker van te zijn dat de toets taalvaardigheid en niet iets anders meet, wordt getoetst of de variabelen afkomst, geslacht, leeftijd, opleiding en geletterdheid van invloed zijn op de uitkomst. Daarnaast vergelijkt CINOP de TGN-scores met de beoordeling van de taalvaardigheid van de examenkandidaat door middel van andere beoordelingsprocedures. Eén methode is de taalvaardigheid van examenkandidaten naast het inburgeringsexamen ook tijdens een beroepskeuzegesprek te bepalen. Ook bij de toets KNS is gekeken naar de validiteit. Van honderdvijftig proefexamens worden transcripties gemaakt die handmatig worden beoordeeld. Elk van deze evaluaties bevestigt volgens CINOP dat de toets daadwerkelijk test wat hij zou moeten testen.

In eerste instantie heeft TNO nogal wat kritiek op de manier waarop CINOP de validiteit van de toets getest heeft. Zo gebruikte CINOP dezelfde spraak om de software te trainen als om de software te testen. In de *second opinion* schrijft TNO dat CINOP op hun verzoek de validiteit van de KNS opnieuw toetste met een groep van 59 sprekers. Uit het onderzoek kwam dat 10 tot 15 procent van de uitslagen, het zakken of slagen van de kandidaten, onterecht was. Een groep van 59 proefpersonen is voor TNO een

kleine groep en daarmee is deze uitslag onnauwkeurig. Of het percentage onterechte uitslagen te hoog is, daarover geeft TNO geen oordeel: 'Omdat gegevens van vergelijkbare menselijk afgenomen examens ontbreken en geen kwaliteitsnormen zijn gesteld kan niet worden geconcludeerd dat tien tot vijftien procent (te) veel of (te) weinig is.'²⁵¹

De kritiek van TNO op de evaluatiemethoden van CINOP is specifiek gericht op de uitvoering van de evaluatie. In een eerdere fase was al kritiek geuit op de uitgangspunten die aan de basis stonden van de ontwikkeling van de technologie. Zoals hiervoor geciteerd stelt CINOP dat het mogelijk is op basis van de uitkomsten van de toets voorspellingen te doen over de conversatievaardigheden van de examenkandidaat. Voor Cucchiarini is dat opmerkelijk. De uitgebreide theoretische onderbouwing voor het vertalen van een menselijke conversatie naar een interactie die gemeten kan worden door een computer in de verantwoording van CINOP, kan niet wegnemen dat de toets een mens-machine-interactie is en blijft. Dit lijkt in weinig opzichten op de interactie tussen twee mensen, waarin de kandidaat bijvoorbeeld de mogelijkheid zou hebben om de vraag te laten herhalen. Bovendien is uit onderzoek bekend dat de mate van vertrouwdeheid met een mens-machine-interface cruciaal is om adequaat te kunnen reageren. Wellicht toetst de toets niet alleen de taalvaardigheid van de kandidaat, maar ook zijn ervaring met computers te werken.

Een ander punt van kritiek is dat CINOP ervoor koos conversatievaardigheden als basis te nemen voor het ontwikkelen van de toets. Hoewel de toets ook geschikt moet zijn om het taalniveau A2 te toetsen, is het in de eerste plaats van belang dat de toets valide is rond A1min-niveau, het niveau dat de kandidaten die niet naar Nederland mogen komen scheidt van diegenen die dat wel mogen. In de beschrijving van dit niveau door de commissie-Franssen staat letterlijk 'conversatie is echter niet mogelijk'. De spreker drukt zich uit door middel van 'losse woorden, enkele standaarduitdrukkingen en elementaire beleefdheidsfrases'. Een dergelijke manier van spreken lijkt in geen geval op het hebben van een conversatie. Het is dan ook de vraag of het psycholinguïstische uitgangspunt dat CINOP hanteert wel het juiste is. In dit verband lijkt het niet voor de hand te liggen van A1min-sprekers te verwachten dat hun spreek- en luistervaardigheid 'automatisch' verloopt.

Van Schooten gaat nog een stap verder in de kritiek op de uitgangspunten van het examen. De keuze om de CEFR-schaal te gebruiken, neemt wat hem betreft alle mogelijkheden weg om op valide wijze de taalvaardigheid van de kandidaten te bepalen. 'Iemand die kijkt naar de taxonomie van de CEFR-schaal,' licht Van Schooten zijn stelling toe, 'ziet meteen dat het geen taxonomie is waar je aan iedere schaal een bepaalde mate van taalvaardigheid kunt hangen, maar dat het een taxonomie is van specifieke taalhandelingen in welomschreven situaties.' Als voorbeeld geeft Van Schooten het niveau B1, waarbij je iemand moet kunnen verstaan die duidelijk en langzaam antwoord geeft als je hem de weg vraagt. Dit is een onzinnige beschrijving van een niveau. De moeilijkheidsgraad van deze vraag, maar zeker ook van het antwoord, hangt immers af van waar je bent en waar je heen moet. De CEFR-normering vooronderstelt dat luisteren, spreken en lezen unidimensionele vaardigheden zijn. Maar naast geheugen en woordkennis spelen ook onder andere grammaticaal inzicht en inzicht over de wereld een rol. 'Maar daar stappen de ontwikkelaars van de toets met zevenmijlslaarzen overheen,'²⁵² concludeert Van Schooten.

Als reactie op de kritiek van de resonansgroep wijst De Jong op twee andere experts die zich op verzoek van het consortium over de verantwoording van CINOP hebben gebogen. Wim van der Linden, hoogleraar aan de faculteit Gedragswetenschappen aan de Universiteit van Twente en expert op het gebied van toetsen en psychometrie in het onderwijs, concludeert na evaluatie dat de onderzoekers van CINOP 'uitermate zorgvuldig te werk zijn gegaan'. Hij is bovendien positief over de hoge overeenkomst tussen de automatische beoordeling van proefkandidaten en de menselijke beoordeling: 'deze rechtvaardigt het gebruik van de spraakherkenning en automatische scoring in het inburgeringsexamen volledig.' Ook Ron Hambleton, bijzonder hoogleraar psychometrie van de Universiteit van Massachusetts is erg lovend over de toets. 'CINOP, Ordinate en LTS hebben een bijzonder bruikbaar systeem ontwikkeld om spreekvaardigheid te toetsen,' concludeert hij in een brief aan Ordinate.

Hoewel de kritiek van TNO en de resonansgroep niet veel van elkaar verschilt, komt hun oordeel niet overeen over de belangrijkste vraag: of het verantwoord is het inburgeringsexamen in te voeren. TNO neemt een pragmatisch standpunt in. TNO raadt aan het inburgeringsexamen in te

voeren en de eerste vijfhonderd deelnemers nauwkeurig te monitoren en als onderzoeksmateriaal te gebruiken voor een onderzoek naar de kwaliteit van de spraaktechnologie in de praktijk. Hierbij stelt TNO als voorwaarde dat er goed gekeken wordt of bepaalde groepen niet stelselmatig uitgesloten worden van slagen voor het examen. Van Wijngaarden legt uit dat de onderzoekers tijdens hun evaluatie inzagen dat een 'echte, rigide validatie'²⁵³ niet mogelijk was door gebrek aan geschikte proefpersonen. De resonansgroep raadt aan meer onderzoek uit te voeren voor invoering en blijft, ondanks aanpassingen van de evaluatie en extra uitgevoerd onderzoek, bij haar standpunt dat al uitgevoerd onderzoek niet garandeert dat de ingebruikname van de toets verantwoord is.

Van experts naar het parlement

Experts met verschillende disciplinaire achtergronden buigen zich over de vraag of het verantwoord is de spraaktechnologie in te zetten voor het inburgeringsexamen buitenland. Uit de onderzoeken en evaluaties komen allerlei standpunten naar voren. Ondertussen verplaatst de discussie, die op het eerste gezicht thuis lijkt te horen in het domein van de deskundigen, zich meer en meer naar de Tweede Kamer. Tijdens debatten die worden gevoerd in de aanloop van de wijziging van de Vreemdelingenwet, en daarmee de invoering van het inburgeringsexamen, spreken de leden van de Tweede Kamer en de minister uitgebreid over de technologische aspecten van het inburgeringsexamen en de status van de expertoordelen om verschillende standpunten kracht bij te zetten.

De deskundigen van de resonansgroep zijn de eerste onafhankelijke experts die op het toneel verschijnen. 'De Kamer weet dat ik steeds naar de resonansgroep luister; (...) De resonansgroep is onafhankelijk; (...) ik wil zo veel mogelijk zeker stellen dat het hele proces goed zal gaan,'²⁵⁴ is een veel door Tweede Kamerleden en media geciteerde uitspraak van de minister. In eerste instantie zijn zij de experts die minister Verdonk opvoert tijdens debatten in de Eerste en Tweede Kamer om de leden het vertrouwen te geven dat de ontwikkeling van de 'relatief nieuwe en in ieder geval in Nederland nog niet erg vertrouwde technologie'²⁵⁵ zorgvuldig zal verlopen. Dat de minister, voordat de resonansgroep een officieel stand-

punt naar buiten brengt, suggereert dat de groep deskundigen positief staat tegenover het gebruik van de technologie, schiet Cucchiarini echter in het verkeerde keelgat. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft het lid van de resonansgroep dat ze niet kan 'accepteren' dat haar aanwezigheid in de resonansgroep 'als legitimering wordt gebruikt' terwijl zij bij gebrek aan informatie nog geen oordeel over de kwaliteit heeft kunnen vellen.²⁵⁶

De reactie van verschillende Tweede Kamerleden op Cucchiarini's brief, en meer in het algemeen de reacties op het uitblijven van overeenstemming onder de experts over de spraaktechnologie-toepassing voor het inburgeringsexamen, lopen parallel aan de meningsverschillen van deze Tweede Kamerleden over de politieke kwestie van de verplaatsing van het inburgeringsexamen naar het buitenland. Aan de linkerkant van het politieke spectrum staat Naïma Azough, Tweede Kamerlid voor GroenLinks, de enige partij die tegen de wijziging van de Vreemdelingenwet heeft gestemd. Voor haar wijst de nieuwe inburgeringsmaatregel erop dat 'de deuropening voor Nederlanders om over de grens verliefd te worden' verder lijkt te worden 'dichtgemetseld'.²⁵⁷ Het examen is geen oplossing voor het integratieprobleem. Azough vraagt in het debat van 16 maart 2005, voordat het rapport van TNO is uitgekomen, aan de minister onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren om de spraaktechnologie te testen. Zij vraagt zich tijdens het debat af aan welke onafhankelijke wetenschapper minister Verdonk refereert. Volgens Azough is er slechts een evaluatie uitgevoerd op basis van gegevens die 'verzameld' en 'geselecteerd' zijn door 'belanghebbende marktpartijen'.²⁵⁸ Ook na het uitkomen van het TNO-rapport stelt zij dat 'eenduidige onderzoeksresultaten', die 'onrechtmatige selectie aan de poort weerspreken', tot dusver ontbreken.

Ursie Lambrechts, toenmalig Tweede Kamerlid van D66, is in principe voorstander van de maatregel. De brief van Cucchiarini noemt ze een 'merkwaardige brief' en zegt ze niet te kunnen inschatten of de brief geschreven is door een 'raar' lid van de resonansgroep.²⁵⁹ Arno Visser, toenmalig Tweede Kamerlid van de VVD, is een groot voorstander van het examen. Hij verzucht tijdens hetzelfde debat: 'hadden we dit maar vijftien jaar eerder ingevoerd (...) veel problemen hadden misschien kunnen wor-

den voorkomen.’ Het bespreken van de technologische aspecten van het examen is niet op zijn plek in de Kamer, vindt hij. Discussie is belangrijk, maar ‘dan gaat het wel om een debat onder vakbroeders, tussen mensen die er verstand van hebben’. Hij sluit zijn betoog af met de opmerking dat er bij ieder rapport over taalkundige zaken wel een alternatieve methode aangeboden wordt: ‘Wij praten hier niet over natuurkunde of wiskunde waar alles tot een eenduidige uitkomst leidt.’²⁶⁰ Een nog stelligere mening over de betrouwbaarheid van de toets komt van João Varela, destijds Tweede Kamerlid van de LPF. In een overleg van 10 februari 2006 wijst hij op de problematiek van de ‘allochtone gemeenschappen,’ de hoge werkloosheids- en criminaliteitscijfers, dat de taaltoets ‘een middel is om te voorkomen dat de Nederlandse samenleving overspoeld wordt door mensen die zich in principe niet zelfstandig staande kunnen houden’. Hij beëindigt zijn betoog met de opmerking: ‘De objectiviteit van beide toetsen is goed. De minister moet zo snel mogelijk overgaan tot invoering.’²⁶¹

De forse kritiek van de resonansgroep bereikt ook de media. ‘Taaltoets struikelt over falende technologie’ kopt *de Volkskrant* op 16 maart 2005. Hoe kritischer de resonansgroep zich echter opstelt, hoe meer de minister haar terzijde schuift. In een later stadium, wanneer de officiële kritische conclusie van de groep deskundigen naar buiten is gekomen, verliest de resonansgroep de status van onafhankelijke onderzoekers naar wie de minister luistert bij het maken van haar besluiten. In een Kamerstuk van 17 januari 2006 beschrijft de minister de resonansgroep als interne deskundigen samengebracht door het consortium die functioneren als ‘een interne kwaliteitsborging voor de productie’.²⁶² Met andere woorden: het is aan het consortium zelf om te besluiten hoe en of zij gehoor geven aan de kritiek van de resonansgroep. Inmiddels verschijnen nieuwe onafhankelijke deskundigen in het politieke debat. Zoals eerder beschreven, krijgt TNO de opdracht een *second opinion* uit te voeren. Het rapport komt uit in oktober 2005. TNO is kritisch maar vindt dat de toets wel ingevoerd kan worden, mits er een vervolgonderzoek in de praktijk wordt uitgevoerd. Dit advies neemt de minister over. Wanneer Kamerleden vragen naar de manier waarop ze de elkaar tegensprekende deskundigen op waarde schat, doet ze het gebrek aan eensgezindheid af als de normale gang van zaken binnen de wetenschap. Dat de experts er verschillende meningen op na

houden is ‘een gegeven dat we vaker tegenkomen’,²⁶³ aldus Verdonk.

De discussie over het al dan niet betrouwbaar zijn van de spraak-technologie verplaatst zich naar de Kamer en raakt verweven met de achterliggende politieke kwestie van het inburgeringsexamen buitenland. De voorstanders van invoering van het examen en de minister zelf zetten de kritiek op de betrouwbaarheid van de toets weg als raar of juist zo normaal of onvermijdelijk dat er niet te veel aandacht aan besteed moet worden. De woordvoerder van de tegenstemmende fractie, GroenLinks, is de enige die aandacht besteedt aan het bestaan van een controverse over de technologie onder de deskundigen. In eerste instantie wijst Azough op de noodzaak van meer onafhankelijk onderzoek, vervolgens spreekt ze van het ontbreken van eenduidige onderzoeksresultaten. Ondanks de aanhoudende kritiek van de resonansgroep kiest de minister ervoor zich aan te sluiten bij de experts van TNO, die genoeg vertrouwen hebben in de kwaliteit van de toets om deze in te voeren. In november 2005 komt de minister met de Kamer overeen dat het examen zo snel mogelijk ingevoerd moet worden. Of de technologie betrouwbaar is, is in deze situatie van onzekerheid in feite een politiek besluit geworden. Bovendien lijkt de uitkomst van dit besluit verbonden aan het politieke standpunt over het stellen van verplichtingen aan gezinsimmigranten wat betreft taal en kennis van de Nederlandse samenleving.

Draaien aan de knoppen van de machine

Nadat de Tweede Kamer een besluit heeft genomen over de betrouwbaarheid van de technologie, wordt op 15 maart 2006 het inburgeringsexamen in het buitenland in gebruik genomen. De invoering van het examen en het onderzoek van TNO ‘in de praktijk’ leidt tot een nieuw meningsverschil onder deskundigen. Ditmaal over de juiste interpretatie van de CEFR-schaal en daarmee de juiste hoogte van de grens tussen zakken en slagen (zak- en slaaggrens). Het uitblijven van overeenstemming creëert ruimte in de Tweede Kamer om de vraag naar de zak- en slaaggrens als politieke kwestie te bediscussiëren. Maar hoe verandert een technische discussie over de juiste interpretatie van de CEFR-schaal in een politieke discussie over hoe goed examenkandidaten het Nederlands moeten beheersen en

de Nederlandse samenleving moeten kennen om als gezinsimmigrant naar Nederland te komen?

In de *second opinion* concludeert TNO dat het door het gebrek aan vooraf gestelde kwaliteitsnormen en representatieve data niet mogelijk is vast te stellen of de toets meet wat hij beoogt te meten. Na invoering voert TNO met de eerste vijfhonderd deelnemers een vervolgonderzoek uit naar de kwaliteit van het examen. In het vervolgonderzoek richt TNO zich op de vraag of er substantiële verschillen zijn tussen het automatische beoordelingssysteem en het oordeel dat mensen vellen over het al dan niet slagen van de examenkandidaat. Van de eerste vijfhonderd examens wordt tweemaal bepaald of de kandidaat zakt of slaagt: eerst door de computer en vervolgens door vier mensen. Uit de vergelijking van de uitslagen concludeert TNO dat de automatische beoordeling voldoet aan de opgestelde kwaliteitsnorm.²⁶⁴ Daarnaast bekijkt TNO tijdens het vervolgonderzoek of de zak- en slaaggrens juist is ingesteld. TNO constateert dat, hoewel de afstanden tussen de verschillende niveaus correct zijn, de schaal als geheel ten minste een vijfde soepeler is dan beoogd. De instelling van de zak- en slaaggrens moet opnieuw in overweging genomen worden.

Als reactie op de conclusie van TNO legt De Jong uit dat er sprake is van een 'wetenschappelijke tweestrijd' wat betreft het indelen van de taalvaardigheid volgens de taxonomie van de CEFR.²⁶⁵ In de psychometrie zijn er verschillende scholen die een andere visie hebben op hoe je de indeling van taalvaardigheidsniveaus moet interpreteren. De taalniveaus van de CEFR-schaal zijn in feite elk een beschrijving van een aantal taken die iemand met een bepaald niveau moet kunnen uitvoeren. Niet alle taken die behoren bij een bepaald niveau zijn even moeilijk. Ook kunnen niet alle mensen met hetzelfde taalniveau precies hetzelfde. Nu is de ene groep deskundigen, waaronder De Jong zich rekent, van mening dat om het niveau A1 te hebben, iemand gemiddeld 50 procent of meer van de A1-taken moet kunnen volbrengen. Volgens de andere groep is dit niet voldoende. Hun bezwaar is dat met deze interpretatie iemand ingedeeld kan worden in niveau A1 terwijl hij een groot aantal A1-taken niet kan volbrengen. Deze groep stelt dat een spreker 50 procent van de moeilijkste A1-taken moet kunnen uitvoeren. De Jong verwierpt deze interpretatie.

Bij een dergelijk uitgangspunt kunnen er problematische gevallen voorkomen. Iemand kan bijvoorbeeld de taal zo goed beheersen dat hij een aantal A2-taken kan uitvoeren, maar niet 50 procent van de moeilijkste A1-taken. Redenerend vanuit de tweede interpretatiemogelijkheid zou dat betekenen dat hij niet ingedeeld kan worden in niveau A1. Onterecht, volgens De Jong. Met andere woorden: ook over de interpretatie van de CEFR-taxonomie is geen overeenstemming onder experts.

Na de aankondiging van de nieuwe verantwoordelijke minister voor het inburgeringsbeleid, minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, de aanpassing per 1 december 2007 uit te voeren, worden twee moties ingediend. Halbe Zijlstra van de VVD dient de motie in de zak- en slaaggrens zo spoedig mogelijk, per 1 september, te corrigeren om te voorkomen dat een grote aantal mensen die niet voldoen aan de minimumeis toch voor het examen slagen. Voor Jasper van Dijk, Tweede Kamerlid van de SP, is de kritische conclusie van TNO aanleiding om de minister om meer onderzoek te vragen.²⁶⁶ De minister zegt de tweede motie toe, waardoor de eerste onhaalbaar wordt. Een derde groep deskundigen, het Research Center voor Examinering en Certificering (RCEC), buigt zich over de spraaktechnologie-toepassing. De conclusie van deze groep wijkt wederom af van de eerdere experts. Hoewel de conclusie van TNO wordt bevestigd dat de zak- en slaaggrens te soepel is ingesteld, stelt RCEC dat met de beperkte hoeveelheid gegevens die beschikbaar zijn voor onderzoek niet precies is vast te stellen waar die grens dan wel zou moeten liggen. RCEC raadt aan als compromis de nieuwe zak- en slaaggrens te plaatsen tussen de uitwerking van CINOP en het voorstel van TNO in.

Minister Vogelaar presenteert in de Tweede Kamer de verschillende standpunten van de experts aan de hand van percentages. Met de aanvankelijke instelling van de TGN moeten de kandidaten gemiddeld ten minste rond de 19 procent van de vragen goed beantwoorden, TNO stelt een zak- en slaaggrens voor waarbij kandidaten gemiddeld 30 procent van de opgaven goed moeten beantwoorden en RCEC gaat hier tussenin zitten met een gemiddelde van 25 procent. Op eenzelfde wijze illustreert ze in wat voor een slagingspercentages deze voorstellen uiteindelijk zullen resulteren. Uit de monitorreportage die de IND heeft opgesteld, blijkt dat bij de originele instelling 6 procent van de kandidaten zakt voor het

examen. Het volgen van het voorstel van RCEC levert waarschijnlijk een zakpercentage van 14 procent op.²⁶⁷ Daarnaast laat de minister de Tweede Kamer weten te overwegen het niveau te verhogen naar A1. Het niveau A1min blijkt volgens de verschillende onderzoekspartijen moeilijk te meten. De minister stelt voor te onderzoeken 'onder welke voorwaarden en mogelijkheden het wenselijk is het A1-niveau te kiezen'.²⁶⁸

Hoewel het advies om de zak- en slaaggrens aan te passen volgt uit een taalkundige tweestrijd over de interpretatie van de CEFR-schaal, ontlokken de nieuwe onderzoeken wederom discussies in de Kamer over de eisen die gesteld moeten worden aan gezinsmigranten. Verschillende Tweede Kamerleden stellen voor slagen voor het examen moeilijker te maken. Zo stelt Henk Kamp, Tweede Kamerlid van het VVD, tijdens een algemeen overleg dat het compromis van 25 procent, maar ook het advies van TNO van 30 procent, 'een smalle basis'²⁶⁹ is voor een nieuwe immigrant om 'goed in te burgeren'. In het debat dat de Tweede Kamer een week later voert naar aanleiding van het algemeen overleg stelt hij voor 'geen kansarme migranten meer toe te laten'.²⁷⁰ Madeleine van Toorenburg, Tweede Kamerlid voor het CDA, vindt het 'schokkend' dat de zak- en slaaggrens 'dermate laag is dat van een examen nauwelijks sprake is.' Zij pleit voor het onmiddellijk onderzoeken of het niveau naar A1 verhoogd kan worden. Sietse Fritsma, Tweede Kamerlid van PVV, merkt op dat de grens van 25 procent nog steeds 'bitter weinig' voorstelt en pleit voor het verhogen van het niveau naar A2. Hij is van mening dat van immigranten verwacht kan worden dat ze de Nederlandse taal goed beheersen en dat ze een gedegen kennis hebben van de Nederlandse samenleving. 'Wanneer het inburgeringstraject in het buitenland wordt verzwaard tot het A2-niveau, wordt het vervolgtraject in Nederland overbodig,' aldus Fritsma.²⁷¹

De reacties van verschillende Kamerleden laten zien dat de vertaling van de standpunten van wetenschappers naar percentages, bedoeld om duidelijkheid te scheppen in de discussie onder experts, een beeld opwekt van een machine waarbij met een enkele draai aan de knop meer of minder migranten binnengelaten kunnen worden, afhankelijk van welke eisen wij willen stellen. De wetenschappelijke tweestrijd leidt in de Tweede Kamer tot een hernieuwd debat over de eisen die aan gezinsmigranten

gesteld moeten en kunnen worden. De slagingspercentages en de vereiste percentages minimale goede antwoorden hebben echter weinig betekenis. Met de invoering van het inburgeringsexamen buitenland in 2006 zijn de cijfers voor gezinsmigratie naar Nederland spectaculair gedaald. Het aantal aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf, de eerste stap in het traject van gezinsmigratie, daalde van 29.000 in 2004 tot 12.000 in 2007.²⁷² Met het lage zakpercentage van 6 procent is duidelijk dat deze daling niet wordt veroorzaakt doordat veel mensen zakken voor het examen. Aannemelijker is dat het verplichting van het examen een afschrikfeffect teweeg heeft gebracht. Ook over de percentages minimaal goed te beantwoorden vragen zegt het niet veel, aangezien de vragen onderling sterk in moeilijkheidsgraad verschillen.

Met andere woorden: de opmerkingen van Fritsma, Van Toorenborg en Kamp lijken een uiting van een algemene wens de drempel voor gezinsmigratie verder te verhogen, een uiting van de wens strengere selectie aan de grens toe te passen. Dit staat in schril contrast met de aan het begin van dit hoofdstuk beschreven waarschuwingen in de onderzoeksrapporten dat door middel van de toets geen groepen mensen uitgesloten mogen worden van migratie. Uit uitspraken van voormalig minister Verdonk aan het begin van het traject bleek dat zij dit advies serieus nam. In Kamerstukken benadrukte ze niet te ontkennen dat er een zekere mate van selectie uitgaat van het examen. Maar, schrijft ze, dit is een selectie op 'bereidheid' of op 'motivatie' en wellicht op een zekere 'startbekwaamheid om verdere inburgering in Nederland tot een goed einde te brengen'. Het examen scheidt de gezinsimmigranten die 'willen investeren in hun eigen inburgering' van diegene die dat niet willen.²⁷³ Ook noemt de minister het effect dat met de invoering van het examen de gezinsmigratie mogelijk afneemt. Maar daarbij legt ze er de nadruk op dat het hier gaat om een neveneffect dat zeker niet het beoogde doel van het examen mag zijn. Een voorzichtige start van de uitwerking van een inburgeringsmaatregel, ingegeven door de wens gezinsmigranten op bereidwilligheid te testen, wordt meer en meer een instrument voor het selecteren en inperken van gezinsmigratie. De technologie wordt als het ware een instrument van beleidsinterventie. Onduidelijkheid over technische aspecten van de spraaktechnologie-toepassing schept steeds

weer ruimte om de maatregel die uitdrukkelijk wordt gepresenteerd als integratiebeleid, naar het migratiebeleid toe te trekken.

Conclusie: spraaktechnologie als rader in de migratiemachine

De vraag of het verantwoord is de spraaktechnologie-toepassing te gebruiken voor het inburgeringsexamen buitenland is een complex technologisch probleem. Spraaktechnologie is nog niet eerder toegepast voor iets waar zo veel van afhangt. In die zin is het een nieuwe technologie, een technologie waar in ieder geval Nederland nog niet vertrouwd mee is. Spraaktechnologie is voornamelijk bekend van de telefoondiensten waarbij een computerstem de beller door het menu heen leidt of van matig functionerende dicteersoftware. Onder deskundigen is er geen overeenstemming of de technologie ver genoeg ontwikkeld is om deze op verantwoorde wijze voor het examen in te zetten. Maar ook over de juiste hoogte van het A1min-niveau, een niveau waarbij de spreker niet veel meer kan dan een aantal standaarduitdrukkingen gebruiken met een zwaar accent in zijn uitspraak, zijn de experts het niet eens. Bovendien kan het falen van de technologie ingrijpende gevolgen hebben voor de mogelijkheid van een groot aantal mensen om met hun partner te kunnen samenleven. Het is een illusie dat een onafhankelijk expertoordeel degenen die uiteindelijk beslissen over deze kwestie eenduidig zou kunnen informeren. Sterker nog: nadat het ene expertoordeel het andere volgt en er meerdere rapporten geschreven worden die elkaar gedeeltelijk tegenspreken, wordt de vraag of de technologie betrouwbaar is een politieke vraag. Of de toets betrouwbaar is, is in deze situatie een politiek oordeel, waar de meerderheid van de Tweede Kamer over besluit.

Bij dit soort kwesties is het de vraag wat de plek voor de technologische kanten van het beleid moet zijn in het politieke debat. Is het een optie de problematische aspecten van de technologie te bespreken in de Tweede Kamer? De evaluatieonderzoeken zijn complex, evenals de technische achtergrond waarop de meningsverschillen van de deskundigen berusten. Bovendien kan niet alle informatie op tafel gelegd worden. Ordinate heeft bedongen geen openheid te hoeven geven over de werking van de software die de examen beoordeelt. Tijdens de discussies over het invoeren van het

inburgeringsexamen buitenland doen verschillende Tweede Kamerleden uitspraken over de plek van de technische discussie in het politieke debat. Terwijl Azough en Van Dijk bij het uitblijven van overeenstemming onder de experts vragen om nieuw en meer onafhankelijk onderzoek, is het voor Visser en Verdonk aanleiding om te verkondigen dat het de normaalste zaak van de wereld is dat de deskundigen het niet met elkaar eens zijn. Lambrechts oppert dat de afwijkende mening van Cucchiarini een raar standpunt van een rare deskundige is en Visser benadrukt dat discussie over de technologie niet thuishoort in de Kamer. Deze discussie zal alleen onder vakbroeders gevoerd moeten worden. De verschillende meningen zijn niet overtuigend, noch lijkt een van de Tweede Kamerleden een duidelijk omlijste opvatting te hebben over hoe de relatie tussen wetenschap en politiek ingericht zou moeten worden. Veel meer lijkt het of de Tweede Kamerleden en de minister zelf de notie van deskundigheid en hun opvattingen over de relatie tussen wetenschap en politiek aanpassen aan hun politieke standpunt wat betreft de gewenstheid van een inburgeringsexamen buitenland en de eisen die aan gezinsmigranten gesteld moeten worden.

Ook de discussie over de interpretatie van de CEFR-schaal verwordt tot een verkapte discussie over het inburgeringsexamen zelf. Terwijl de Kamerleden spreken over de gewenste zak- en slaaggrens, hebben ze het eigenlijk over wat de overheid van gezinsimmigranten zou mogen eisen. Met andere woorden: ze voeren een discussie over hoe ver het examen mag gaan in het selecteren van geschikte migranten. Uit de rapporten die verschillende commissies ter voorbereiding van het examen geschreven hebben, kwam een belangrijke conclusie naar voren. Het inburgeringsexamen is juridisch haalbaar, mits het een middel is om de integratie in Nederland te vergemakkelijken. Zodra het fungeert als een selectiemechanisme dat specifieke groepen immigranten bevoordeelt, is het in strijd met een aantal internationale juridische verdragen. Terwijl Verdonk bij het opstarten van het traject voorzichtig spreekt over de eis dat het examen louter mag selecteren op bereidwilligheid, of motivatie, stelt Kamp in een latere fase dat Nederland kansarme gezinsimmigranten zou moeten weren. Het naderende besluit het vereiste taalvaardigheidsniveau naar A1 te verhogen om technische redenen en de reactie hierop van enkele Tweede Kamerleden, is een illustratie van de verwevenheid

van aan de ene kant de politieke besluitvoering en aan de andere kant het uitvoeringsinstrumentarium: de technologie. De technologie functioneert in dit specifieke geval als een machine. Een machine waarmee, afhankelijk van de wensen van de Tweede Kamer op dat moment, met een druk op de knop het vereiste taalniveau voor immigratie verhoogd of verlaagd kan worden.

6

Informatietechnologie en verantwoordelijkheid: een onbeheersbare migratiemachine

Albert Meijer

Verantwoorde omgang met krachtige technologieën?²⁷⁴

Informatiesystemen zijn, zo blijkt op vele plekken in dit boek, cruciaal voor de uitvoering van het migratiebeleid. Informatiesystemen spelen zowel een sleutelrol in de toelatingsprocedure alsook in het opsporen van illegale vreemdelingen. Ook zijn deze systemen van groot belang voor de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen (Europees en nationaal), verschillende landen en verschillende organisaties die bij dit beleid betrokken zijn (Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), politie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)). De technologische mogelijkheden van informatietechnologie worden op vele manieren benut en leveren volgens betrokkenen een bijdrage aan de effectiviteit en rechtsmatigheid van het migratiebeleid. Enkele van de mogelijke positieve bijdragen zijn:

- Informatiesystemen kunnen bijdragen aan een objectieve toetsing van asielverzoeken doordat de feiten een centrale rol spelen.
- De effectiviteit en efficiency van het migratiebeleid kan worden verbeterd door het gebruik van informatiesystemen.
- De afstemming tussen de verschillende betrokken partijen kan beter worden gecoördineerd door de informatiesystemen.

Ook is echter gebleken dat het gebruik van deze technologie risico's met zich meebrengt. Centraal staat het risico dat gebruik van technologieën de correctheid van individuele besluiten en handelingen nadelig kan beïnvloeden. Enkele van deze risico's zijn:²⁷⁵

- Migranten die verkeerd staan geregistreerd, kunnen niet op correcte wijze worden behandeld en daardoor in de problemen komen.
- Wanneer de informatie die migranten hebben moeten afstaan onvoldoende wordt beschermd, hebben derden toegang tot zeer privacy-gevoelige informatie.

- Verkeerd gebruik van informatie uit deze systemen in de opsporing kan leiden tot onterechte behandeling van migranten.

Met deze informatiesystemen hebben overheden zeer krachtige middelen tot hun beschikking. Een verantwoorde omgang met informatietechnologie is cruciaal om de mogelijkheden ervan te benutten en risico's te minimaliseren. Hierbij gaat het met name om het creëren van waarborgen voor correct gebruik. Overigens betekent een verantwoorde omgang niet alleen dat organisaties voorzichtig moeten zijn met gebruik van technologie, maar ook dat ze voorzichtig moeten zijn met het níét gebruiken ervan. Een verantwoorde omgang betekent dat nieuwe technologieën juist wel gebruikt worden wanneer deze kunnen bijdragen aan betere besluiten.²⁷⁶ Dit hoofdstuk verkent op welke wijze invulling wordt gegeven aan een verantwoorde omgang met informatietechnologie. Daarbij gaat het niet om een juridische verkenning van verantwoordelijkheden, maar om een bestuurskundige analyse. Niet zozeer de formele regels als wel de daadwerkelijke praktijken worden geanalyseerd.²⁷⁷ Daarbij pretendeert dit hoofdstuk niet volledig te zijn: een grondige verkenning van deze problematiek vraagt een heel boek en niet een enkel hoofdstuk. Het doel van dit hoofdstuk is om kritische vragen op te roepen ten aanzien van verantwoordelijkheden voor de omgang met informatietechnologie.²⁷⁸

Vele partijen zijn betrokken bij de uitvoering van het migratiebeleid en elke partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. Het ministerie van Justitie bespreekt uitgebreid wat de verantwoordelijkheden zijn van overheid, migrant en samenleving bij het aanleveren van informatie in het kader van een toelatingsprocedure.²⁷⁹ In dit hoofdstuk wordt alleen gekeken naar de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden en volksvertegenwoordigingen. Dit betekent dat de aandacht niet uitgaat naar de verantwoordelijkheden van werkgevers, scholen etc. om informatie over migranten bij te houden. Deze verantwoordelijkheden zijn ook van groot belang, maar overheden en volksvertegenwoordigingen hebben een bijzondere verantwoordelijkheid als behartigers van de publieke zaak.

In dit hoofdstuk bespreek ik het gebruik van informatietechnologie in het migratiebeleid op verschillende niveaus. Eerst ga ik in op het gebruik van informatietechnologie door de IND, waarbij met name wordt gekeken

naar het IND Informatie Systeem (INDIS). Vervolgens kijk ik, een niveau hoger, naar de samenwerking binnen de keten en bespreek ik de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). Ten slotte kijk ik naar samenwerking binnen de Europese Unie en belicht ik het EU Visa Informatie Systeem (EU VIS) en het Schengen Informatie Systeem (SIS). Op al deze niveaus kijk ik zowel naar het verleden als naar het heden en de toekomst om aan te geven hoe met verantwoordelijkheden is omgegaan, wordt omgegaan en omgegaan zal worden.

Verantwoordelijkheid: een bestuurskundige invulling

‘Verantwoordelijkheid’ is een begrip dat vaak en makkelijk wordt gebruikt in discussies over politiek en bestuur. Kamerleden benadrukken vaak dat de minister verantwoordelijk is en, indien er onduidelijkheden bestaan, dat de verantwoordelijkheden helder moeten worden gedefinieerd. Een eenduidige definiëring van verantwoordelijkheden is te beschouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief en legitiem functionerende overheid.

Achter het begrip ‘verantwoordelijkheid’ gaan echter verschillende opvattingen schuil. Het is een ‘essentially contested concept’ in de zin dat het vele invullingen kent die elk plausibel kunnen zijn maar elkaar lang niet altijd verdragen.²⁸⁰ In dit hoofdstuk wordt het begrip gebruikt om te evalueren of overheden op een deugdelijke manier omgaan met technologie. Verantwoordelijkheid wordt hierbij beschouwd als een combinatie van een taak en een deugd.^{281,282} Een voorbeeld van een dergelijke invulling van verantwoordelijkheid is de uitspraak: de minister van Justitie springt goed om met zijn verantwoordelijkheid voor het migratiebeleid. Dit betekent dat de duidelijk is dat de minister verantwoordelijk is voor het migratiebeleid en bovendien neemt deze minister zijn taken en plichten serieus. Het gaat hier om een actieve vorm van verantwoordelijkheid.²⁸³ Wat is het juiste om te doen?

Bij een bestuurskundig perspectief op verantwoordelijkheid gaat het om de vraag of deze verantwoordelijkheden daadwerkelijk zijn waar te maken. Is een instantie wel voldoende op de hoogte van wat er gaande is om haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen? Beschikt de instantie wel over de mogelijkheid om deze verantwoordelijkheid waar te maken? Daarmee verschilt de focus van een juridisch perspectief, waarin de nadruk

ligt op de aansprakelijkheid die geldt wanneer de (wettelijke) regels niet worden gevolgd. Een juridische invulling van verantwoordelijkheid is geen afdoende waarborg voor een verantwoord handelen in complexe organisaties, omdat daarbij geen aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden die daadwerkelijk bestaan om verantwoord te handelen. Vanuit een cybernetisch perspectief kunnen daarom aanvullende voorwaarden worden geformuleerd. Verantwoord handelen impliceert ook dat de mogelijkheid bestaat om het handelen van de organisatie daadwerkelijk te beïnvloeden en dat er voldoende informatie is om te weten hoe en wanneer er gehandeld wordt. Sturingsmogelijkheden en informatievoorziening zijn belangrijke aanvullingen op een juridisch perspectief op verantwoordelijkheid.

Wanneer is er nu sprake van een verantwoorde omgang met technologie? Daarbij gelden allereerst de eisen vanuit de taakverantwoordelijkheid. Strom laat zien hoe een parlementaire democratie kan worden beschouwd als een schakeling van delegaties: van kiezer naar volksvertegenwoordiger, naar bestuurder, naar ambtenaar.²⁸⁴ Voor een analyse van politieke, bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden is het van belang om naar drie schakels te kijken – volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren – en te onderzoeken op welke wijze zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheden:

Politieke verantwoordelijkheden. Het is de verantwoordelijkheid van degenen die door het volk zijn gekozen om de belangen van het volk te vertegenwoordigen ('acting for') en daarnaast besluiten te nemen die bijdragen aan het algemeen goed ('standing for'). Omgang met technologie dient aan te sluiten bij de belangen van het volk en bovendien moeten er zorgvuldige besluiten over worden genomen.

Bestuurlijke verantwoordelijkheden. Bestuurders hebben de verantwoordelijkheid voor een adequate uitvoering van besluiten: de technologieën dienen zo te worden gebruikt dat ze leiden tot de beoogde effecten en bovendien moeten ongewenste neveneffecten worden voorkomen.

Ambtelijke verantwoordelijkheden. Ambtenaren dienen een juiste afweging te maken over de omgang met technologie in individuele gevallen. Deze afweging dient te zijn gebaseerd op de algemene regels die hiervoor zijn gesteld door de politiek verantwoordelijken. Deze algemene regels moeten worden toegepast in een specifieke situatie en daarbij moet recht worden gedaan aan de karakteristieken van deze individuele situatie.

De taken kunnen wel duidelijk zijn belegd, maar vervolgens is het de vraag of functionarissen er op deugdelijke wijze invulling aan (kunnen) geven. Een kernpunt hierbij is dat *de rolverplichtingen serieus en autonoom worden ingevuld*. Verantwoorde omgang met technologie betekent dat de omgang past bij het ambt of de functie die iemand bekleedt en de verplichtingen die daaruit voortvloeien. Om verantwoord te kunnen omgaan met technologie dient de handelende actor (ambtenaar, organisatie) een zekere mate van autonomie te hebben en te handelen op basis van eigen waarnemingen en normen. Ambtenaren en organisaties dienen een mate van autonomie te hebben die past bij de rolverplichtingen die ze hebben op basis van juridische regels. Aanvullend zijn, gebaseerd op Bovens, de volgende criteria te formuleren ten aanzien van 'verantwoordelijkheid als deugd':²⁸⁵

Adequate perceptie van en aandacht voor dreigende normschendingen. Omgang met technologie dient te zijn gebaseerd op onderkenning van mogelijke gevaren en afweging van onderling conflicterende normen en belangen. Leidt de technologie tot ongewenste uitkomsten voor individuen? Het is zaak dat de mogelijke consequenties van het gebruik van de technologie, met name de gevolgen voor anderen, zijn onderkend.

Gedrag op basis van een toetsbare en consistente code. Omgang met technologie is verantwoord te noemen wanneer deze is gebaseerd op een morele code (en niet op emoties) en de code en omgang ermee dient voor buitenstaanders toetsbaar en begrijpelijk te zijn. Deze codes gelden vanzelfsprekend met name voor het gedrag van bestuurders en ambtenaren.

Dit normatieve model hanteer ik in dit hoofdstuk om het gebruik van technologie in het migratiebeleid te analyseren. Problemen in de omgang met technologie kunnen zich voordoen op het gebied van verantwoordelijkheid als taak en verantwoordelijkheid als deugd (en combinaties hiervan). Zijn taken zodanig gedefinieerd dat het politiek-bestuurlijke systeem op een verantwoorde manier kan omgaan met migratietechnologie? Kunnen betrokkenen op een deugdelijke manier invulling geven aan de taken die aan hen zijn toevertrouwd? In dit hoofdpunt zal ik de knelpunten in verantwoordelijkheden op verschillende niveaus analyseren, te beginnen bij uitvoeringsorganisaties en via ketens van organisaties kom ik op het niveau van nationale overheden. Deze analyse pretendeert niet volledig te zijn en

is slechts bedoeld om te laten zien welke knelpunten er mogelijk spelen en derhalve aandacht vragen van bestuur, politiek en samenleving.

Verantwoord technologiegebruik in de uitvoeringsorganisatie?²⁸⁶

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een grote administratieve overheidsorganisatie die grote aantallen verzoeken van vreemdelingen behandelt. INDIS is het geautomatiseerde informatiesysteem van de IND waarin de aanvragen om toelating van vreemdelingen worden verwerkt. Beslisambtenaren bij de IND werken met INDIS bij de administratieve afhandeling van toelatingsaanvragen om toelating van vreemdelingen. Dit systeem bevat verschillende componenten, zoals de database met de informatie over alle vreemdelingen en het Beslis- en Ondersteunend Systeem (BOS). De IND werkt daarnaast met allerlei andere systemen zoals het landeninformatiesysteem.

Er laat zich een aantal fundamentele vragen formuleren ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van informatietechnologie binnen de IND. Daartoe wil ik stap voor stap afdalen in de keten van verantwoordelijkheden van de IND. Ik begin bij de politieke verantwoordelijkheid en daal via verantwoordelijkheden van de ambtelijke top en informatiemanagers af naar de beslisambtenaren. Per niveau ga ik in op vragen van verantwoordelijkheid en technologie.

Allereerst ga ik in op de *politieke verantwoordelijkheden*. Is hier goed invulling aan gegeven? Verantwoorde omgang met ICT vereist zorgvuldige politieke besluitvorming om te voorkomen dat de technologie op slordige of onjuiste wijze wordt ingezet. De recente geschiedenis van de IND geeft aan dat er niet altijd op passende wijze invulling wordt gegeven aan deze politieke verantwoordelijkheid. De Rekenkamer was in 2005 zeer kritisch over de omgang met informatietechnologie binnen de IND en gaf aan dat systemen niet goed op elkaar aansluiten en gegevensbestanden zijn vervuild.²⁸⁷ Voor de IND kwam het kritische rapport van de Rekenkamer niet als een verrassing: 'In de jaren daaraan voorafgaand had de IND zich in de nesten gewerkt. Voor ons stond er niets nieuws in het rapport van de Rekenkamer.'²⁸⁸ De problemen in 2004 waren volgens de IND en ook volgens de Algemene Rekenkamer voor een groot deel ontstaan door politieke besluiten

over de overheveling van taken van de Vreemdelingendienst naar de IND.²⁸⁹ De informatie van de Vreemdelingendiensten, (het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) werd in twee nachten overgeheveld en de IND kreeg letterlijk dozen met informatie van de Vreemdelingendiensten. Daarmee kreeg de IND te maken met een nieuw bulkproces: verlengingen. 'Hier was ons systeem niet op ingericht en ons denken ook niet.'²⁹⁰ Dit toont aan dat politieke besluitvorming met te weinig aandacht voor uitvoeringsproblemen leidt tot een onverantwoorde omgang met technologie.²⁹¹ Zeker in een sterk gepolitiseerd veld als het migratiebeleid is dit overigens niet verbazingwekkend. De geïnterviewde medewerkers van de Rekenkamer: 'We hebben ook gekeken naar de invoering van nieuwe informatiesystemen. Het viel ons op dat signalen dat systemen niet goed draaiden, werden genegeerd. Onder politieke druk moest men verder gaan.'²⁹²

Politieke druk als oorzaak voor onverantwoorde omgang met technologie met onvoldoende oog voor de consequenties voor bepaalde keuzen is een bekend gegeven in de literatuur over crisis. Romzek en Dubnick beschreven in een klassiek artikel hoe de ramp met de spaceshuttle Challenger was toe te schrijven aan politieke druk op de NASA om voldoende lanceringen te verrichten.²⁹³ De nadruk op het aantal lanceringen werd belangrijker dan de professionele kwaliteit, waardoor waarschuwingen over mogelijke problemen bij de lancering werden genegeerd. De gevolgen van de politieke druk op de IND leidden niet tot een dergelijke zichtbare ramp, maar de sluipende invloed was groot en leidde tot een veelheid aan problemen in de uitvoering van het migratiebeleid.

Direct verbonden met de politieke verantwoordelijkheid is verantwoordelijkheid van de *ambtelijke leiding*. Gaat de ambtelijke top van de IND adequaat om met informatietechnologie? De uitbreiding van informatiesystemen in de loop der jaren had binnen de IND geleid tot problemen in het informatiebeheer. De huidige voorzieningen van de IND bestaan uit veel verschillende databases die niet direct aan elkaar gekoppeld zijn. Als er informatie in het ene systeem moet worden gewijzigd, moet dit daarna ook in alle andere systemen worden gewijzigd. Hierdoor is niet meer te achterhalen wie een bepaalde wijziging heeft doorgevoerd of waar een fout in het systeem is ontstaan.²⁹⁴ Het rapport van de Rekenkamer laat ook zien dat de IND verkeerde inschattingen heeft gemaakt ten aanzien van de

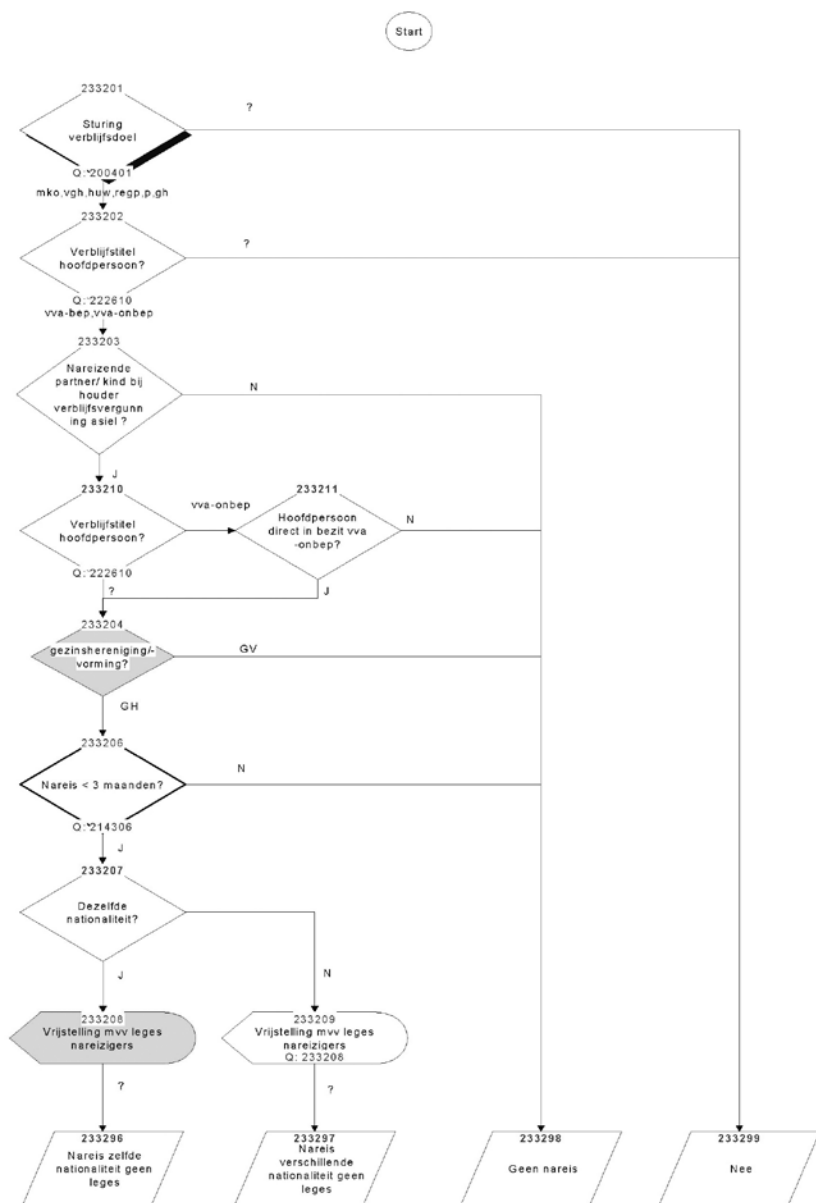
invoering van informatietechnologie, zeker gekoppeld aan de reorganisaties die werden doorgevoerd.²⁹⁵ Er werd een nieuw systeem ingevoerd terwijl de onderliggende datastructuur zeer gebrekkig was. 'Het nieuwe systeem was als een Ferrari op een modderweg.'²⁹⁶ Ook werd er een koppeling aangebracht met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) terwijl onvoldoende helderheid was verkregen over onderliggende coderingen. Deze koppeling met de GBA leidde tot vreemde problemen. 'Als het geboorteland onbekend was, werd dit door het systeem vertaald in "Boveteilanden" als geboorteland. Van "Amsterdam" als geboorteplaats werd "Simonshaven" gemaakt.' De bestuurlijke verantwoordelijkheid houdt in dat de mogelijkheden van de technologie niet worden overschat en de moeilijkheden die gepaard gaan met de invoering van technologie niet worden onderschat.²⁹⁷

De ambtelijke leiding is niet alleen verantwoordelijk voor de besluiten over het gebruik van technologie, maar ook voor de toedeling van verantwoordelijkheden. Daarmee zijn we beland op het niveau van de *informatiemanagers*. Een probleem hierbij kan zijn dat de verantwoordelijkheden in een organisatie onvoldoende zijn verankerd en onvoldoende duidelijk is wie in welke mate verantwoordelijk is voor het functioneren van informatiesystemen. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat dit tot 1995 bij de IND het geval was: 'De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de afdeling die verantwoordelijk is voor het informatiemanagement en de informatiestrategie haar rol niet volledig waarmaakt.'²⁹⁸ De IND is inmiddels bezig met een nieuwe indeling van verantwoordelijkheden voor informatiemanagement. Per klantdirectie en stafafdeling komt er een informatiemanager die deel uitmaakt van de betreffende directie. Deze informatiemanagers vormen gezamenlijk een 'plaza' en in deze 'plaza' wordt per unanimité beslist. Bij gebrek aan unanimité wordt de beslissing doorgesluisd naar een hoger niveau. Een dergelijke verdeling van verantwoordelijkheden kent voordelen ten aanzien van innovatie, maar roept ook vragen op. Wie is er verantwoordelijk voor een besluit dat wordt genomen door de 'plaza'?

Daarmee zijn we beland op het onderste niveau van de ambtelijke organisatie: de *beslisambtenaar*. De beslisambtenaren van de IND nemen binnen beperkte discretionaire bevoegdheden besluiten over aanvragen om toelating van vreemdelingen.²⁹⁹ Belangrijk is de rol van INDIS, of meer specifiek: BOS, in de besluitvorming (zie figuur 1). Officieel adviseert BOS de beslisambtenaren

slechts, maar in de praktijk heeft dit advies een sturend karakter. 'Het BOS is vaak adviserend maar soms is het dwingend. Je wordt direct in de goede beslisstraat gezet. De beslisambtenaar krijgt dan de vraag: wilt u deze zaak afdoen met BOS? Iedereen zegt dan "ja"'. Op basis van INDIS/BOS wordt ook de beschikking opgemaakt. Het BOS werpt ook zijn schaduw vooruit op de opstelling van gespreksverslagen of minuten. 'Het minuut wordt geschreven op basis van het dossier, maar al afgestemd op de vragen die zullen worden gesteld vanuit het BOS.'³⁰⁰ De structuur van BOS is bij beslisambtenaren niet bekend: 'Beslisambtenaren hebben nooit de beslisboom gezien. Het BOS is zeven niveaus diep en dat is heel ingewikkeld.'³⁰¹ Het gebruik van een dergelijk systeem roept vragen op ten aanzien van de verantwoordelijkheid van individuele ambtenaren. Zijn zij wel in staat om op een verantwoorde manier een besluit te nemen wanneer zij niet weten op basis waarvan ze het besluit nemen? Van den Hoven spreekt in dit geval van 'epistemische afhankelijkheid':³⁰² gebruikers van systemen zijn niet zozeer in hun gedragingen als wel in hun waarnemingen afhankelijk van technologische systemen. Ze kunnen niet meer buiten het systeem om denken.

Bovens en Zouridis geven – in een theorie die toepasbaar is op het BOS – aan dat de individuele taakverantwoordelijkheid wordt vervangen door de taakverantwoordelijkheid van 'system level bureaucrats'.³⁰³ Zij geven aan dat er een probleem ontstaat wanneer de nieuwe verantwoordelijkheden onvoldoende zijn ingebed in hun taak. De vraag is of dat probleem zich in dit geval voordoet. De basis voor het BOS vormen de vreemdelingencirculaires. Dit zijn wijzigingen van de regelgeving en deze vallen daarmee onder de parlementaire controle. Hiervan zijn er wel vijftig per jaar. Door de directe koppeling tussen beslisboom en parlementaire controle lijkt de verantwoordelijkheid van de 'system level bureaucrats' helder te zijn gedefinieerd. In de praktijk is deze koppeling echter niet altijd eenvoudig. Aangezien bepaalde juridische redeneringen soms ongeschikt zijn om toe te passen in een beslisboom. Systeemontwikkelaars nemen dan het initiatief bij de – voor het systeem noodzakelijke – precisering van de regelgeving. De taakverantwoordelijkheid van 'system level bureaucrats' wordt dan wel opgerekt en kan daarmee leiden tot een spanning met de taakverantwoordelijkheden van volksvertegenwoordigers.



FIGUUR 1: Beslisboom uit het Beslis- en Ondersteunend Systeem (BOS)

Een ander perspectief op het individuele niveau van de uitvoering van het migratiebeleid stelt dat systemen de mogelijkheid bieden om de kennis van de organisatie te waarborgen. In het begin van de eenentwintigste eeuw moest de IND door de toename van taken het personeel uitbreiden met enkele honderden mensen. Dit betekende dat gedurende enige tijd de beschikkingen werden uitgegeven door relatief ondeskundige mensen.³⁰⁴ Dit leidde tot problemen, maar deze waren deels te ondervangen door het gebruik van informatiesystemen. De kennis kan worden vastgelegd in het systeem. Op deze manier kan de technologie een waarborg vormen voor adequate beleidsuitvoering (alhoewel dit hier volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende is gelukt).

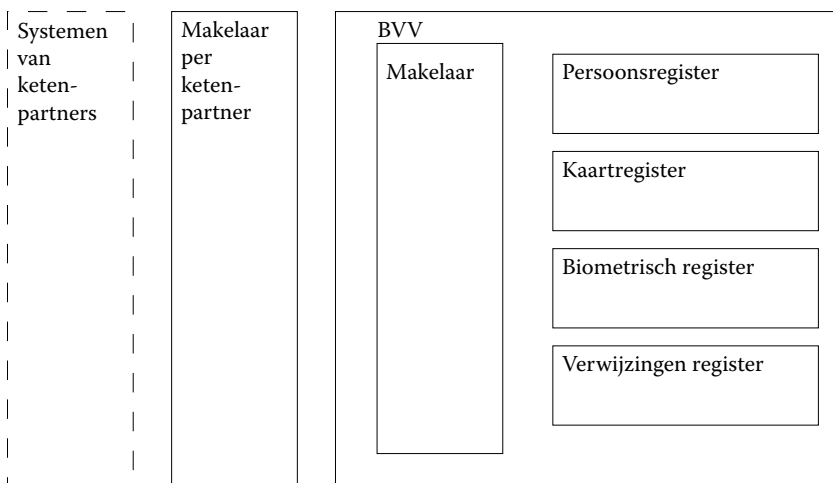
Verantwoord technologiegebruik in de keten van organisaties?³⁰⁵

De inbedding van verantwoordelijkheden voor technologiegebruik op het niveau van de uitvoeringsorganisatie roept vele vragen op; de vormgeving van verantwoordelijkheden voor het gebruik van technologie in ketens van organisaties is echter nog gecompliceerder. De keten van organisaties die is betrokken bij het migratiebeleid is omvangrijk en complex. Gebrek aan regie en afstemming kan, in het geval van het migratiebeleid, met name leiden tot verschillende soorten problemen, zoals overschrijdingen van termijnen.³⁰⁶ De geïnterviewde medewerkers van de Algemene Rekenkamer gaven aan dat dit ertoe kan leiden dat de ene organisatie opdraait voor de fouten van de andere organisatie: 'De IND is aangesproken op de fouten van anderen. Ze maken gebruik van de informatie van gemeenten en buitenlandse posten.'³⁰⁷

Een cruciale technologie in het faciliteren van de samenwerking in de keten is de Basis Voorziening Vreemdelingen (BvV).³⁰⁸ De bespreking van verantwoordelijkheid en technologie in ketens van organisaties zal zich met name toespitsen op de BvV. Vragen op het gebied van verantwoordelijkheid kunnen betrekking hebben op besluitvorming over technologische systemen en gebruik van deze systemen. Beide aspecten komen hier aan de orde. Daarnaast ga ik specifiek in op samenwerking met private partijen, omdat deze samenwerking nieuwe vragen oproept inzake de invulling van publieke verantwoordelijkheid voor technologie.

Het BVV is bedoeld om informatie-uitwisseling over vreemdelingen te faciliteren (zie figuur 2).³⁰⁹ Informatie-uitwisseling is immers alleen mogelijk als de vreemdeling een continue identiteit heeft; als iemand meerdere identiteiten heeft, kan het systeem niet functioneren. Centraal staat daarom in het BVV het vreemdelingennummer dat vreemdelingen krijgen bij het eerste contact met de overheid (aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van werk- of studievizum, asielprocedure, opgepakt als illegaal). Dit betekent dat vier organisaties een vreemdeling kunnen invoeren in de BVV: Buitenlandse Zaken, de IND, de Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingenpolitie. Informatie opvragen kan door meerdere organisaties (de ketenpartners).

Het BVV kan als volgt worden voorgesteld:



FIGUUR 2: Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV)

De ontwikkeling van de BVV is te beschouwen als een poging om op een verantwoorde manier met technologie om te gaan. Zo constateerde de Nationale ombudsman in 2002 dat de ketenpartners elk gebruik maakten van eigen registratiesystemen die niet met elkaar waren verbonden en waaraan een automatische controle op eventuele afwijkende persoonsgegevens ontbrak.³¹⁰ Het ontbreken van koppelingen werd door de Na-

tionale ombudsman genoemd als een van de redenen waarom er veel klachten waren van burgers. De BVV is een reactie daarop en een manier om samenwerkingsproblemen te verhelpen.

Ketensamenwerking ondersteunt de taken van de betrokken organisatie, maar roept ook vragen op ten aanzien van de verdeling van *politieke verantwoordelijkheden*. Welke politicus kan verantwoord besluiten nemen over ketensamenwerking? De organisaties die zijn betrokken bij de vreemdenlingenketen vallen onder de ministeries van Justitie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hoewel de coördinatie voor de vreemdelingenketen is toebedeeld aan de minister van Justitie kunnen er toch lastige vragen ontstaan wanneer er uitvoeringsproblemen ontstaan die zijn toe te schrijven aan organisaties die vallen onder een van de andere ministers.

Ten aanzien van de *bestuurlijke verantwoordelijkheden* roept de ketensamenwerking nog meer vragen op. Welke bestuurder is binnen deze complexe samenwerking in staat adequaat invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden? Ten eerste zijn er vragen te formuleren over de verantwoordelijkheden voor besluitvorming over de BVV, aangezien de ketensamenwerking een complexe aangelegenheid is. Centraal in de coördinatie van samenwerking op het gebied van vreemdelingenzaken staat de Coördinatiegroep Vreemdelingenzaken (CGV). De CGV wordt voorgezeten door de DG Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (WIAV) van het ministerie van Justitie. Voorbereiding gebeurt door de stafdirecties Coördinatie Vreemdelingenzaken (scv) en Stafdirectie Vreemdelingenbeleid.³¹¹ De kernleden van de CGV zijn Buitenlandse Zaken, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Koninklijke Marechaussee, IND, Vreemdelingenpolitie, Zeehavenpolitie Rotterdam en Dienst Terugkeer en Vertrek. Partners zijn de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze organisaties worden in de CGV vertegenwoordigd door hun directeuren. De coördinatiegroep is een overleggroep en ook de stuurgroep voor grote informatiseringsprojecten. In de CGV worden alleen projecten besproken die alle organisaties aangaan en geen processpecifieke systemen zoals INDIS. Het centrale proces waar alle organisaties baat bij hebben, is de unieke identificatie van vreemdelingen.

‘Er is niet echt een regel voor de besluitvorming. Het gaat vooral om het gezamenlijk belang. Informatisering heeft natuurlijk ook bij uitstek een gezamenlijk belang.’³¹² De besluitvorming neemt in complexiteit toe doordat deze op verschillende niveaus plaatsvindt. Naast het genoemde strategische niveau vindt er ook besluitvorming plaats op functioneel en operationeel niveau. Op functioneel niveau vindt er overleg plaats tussen de ketenpartners binnen de Stuurgroep Keteninformatisering (SKI); het operationele beheer wordt gedaan door de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN).

Deze complexiteit in de besluitvorming en vormgeving van de BVV roept de vraag op in hoeverre de betrokken partijen de consequenties van keuzen aangaande de BVV wel voldoende overzien. Of is daarvoor de koppeling tussen technische zaken op operationeel niveau en bestuurlijk keuzen op strategisch niveau te complex? Aandacht voor de consequenties van handelingen kan zijn beslag krijgen in monitoring van de kwaliteit van informatiesystemen. Bij de BVV wordt de kwaliteit bewaakt door geregelde trendrapportages over de kwaliteit van de informatie en op basis van deze rapportages worden opschoningsactiviteiten uitgevoerd. Ook zijn er afspraken over auditing en is de juiste toepassing van het protocol twee jaar geleden geaudit.

Ketensamenwerking rond technologische systemen kan in de uitvoering van migratiebeleid ook leiden tot problemen voor bestuurlijke verantwoordelijkheden. Zo constateerde de Rekenkamer dat de termijnen voor de afhandeling van verzoeken van vreemdelingen onvoldoende werden bewaakt omdat elke ketenpartner alleen op de eigen termijn lette. De reactie hierop was dat taken van ketenpartners – in dit geval gemeenten – werden weggehaald en terug kwamen bij de IND. Deze wijziging had een positief effect op de afhandeling maar tegelijkertijd een negatief effect op de dienstverlening omdat de reistijd voor klanten toenam. ‘Mensen moeten nu soms van Vlissingen naar Rijswijk reizen voor zaken die ze voorheen in de eigen gemeente konden afhandelen. Soms moeten ze nog verder reizen als het gaat om een bepaalde specialisatie. Er is wat dat betreft sprake van een enorme achteruitgang.’³¹³ Deze beschrijving maakt het spanningsveld rondom ketensamenwerking met technische systemen goed zichtbaar. Samenwerking kan leiden tot problemen in de

afstemming maar integreren van de functies in één organisatie leidt tot gebrek aan flexibiliteit. Een verantwoord gebruik van technologie door politici en bestuurders onderkent dit spanningsveld en bepaalt hierbinnen positie. Hoe kan samenwerking leiden tot meer flexibiliteit zonder problemen in de afstemming op te leveren? Eenduidige richtlijnen hiervoor zijn er echter niet te geven.

Als het gaat om *ambtelijke verantwoordelijkheden* is de protocolisering van gedrag van groot belang. Twee jaar geleden bleek dat het protocol niet altijd wordt gevolgd: nieuwe medewerkers waren niet altijd voldoende op de hoogte van het protocol. Dit is nu een aandachtspunt en er is een ketenbrede promotiecampagne gestart om de ketenpartners te ondersteunen bij hun activiteiten en de training van medewerkers. Er is een werkgroep, de werkgroep Protocol Identificatie en Labeling (PIL), die zich met het beheer en de ontwikkeling van het protocol bezighoudt. Het protocol is ook aangepast na nieuwe wetgeving.³¹⁴ Via deze vormen van monitoring en auditing is er systematische aandacht voor de consequenties van normoverschrijdingen georganiseerd.

Een specifieke vraag bij ketensamenwerking is de betrokkenheid van private partijen. Deze zijn op verschillende manieren betrokken bij de verlening van visa op de posten. In de toekomst moeten ook alle gegevens van aanvragers van een visum voor korte termijn worden ingevoerd. Dit roept een discussie op over *outsourcing* waarvan verschillende gradaties kunnen bestaan en vooral vergaande vormen hiervan roepen weerstand op. 'Het parlement is hiertegen. Het beeld ontstaat dat een reisbureau in Lagos gegevens kan invoeren in de BVV.'³¹⁵ Het alternatief is dat er Nederlands personeel naar alle posten gaat en dat wordt veel te duur. Hier ligt dus het probleem van het verschuiven van verantwoordelijkheden voor publieke taken naar private partijen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft aan dat een adequate combinatie van borgingsmechanismen noodzakelijk is bij het overhevelen van publieke taken naar private actoren.³¹⁶ De vraag is of er in dit geval, zeker gezien de afstand, sprake kan zijn van voldoende borging. In de volgende paragraaf komt dit probleem terug, maar dan in de internationale samenwerking.

Verantwoord technologiegebruik in de internationale samenwerking?³¹⁷

Op basis van het Akkoord van Schengen vindt op het gebied van migratiebeleid een hoge mate van coördinatie plaats tussen de aangesloten landen.³¹⁸ Ontwikkeling en gebruik van informatiesystemen is een manier om deze samenwerking verder te stroomlijnen en te verbeteren. Het gebruik van deze informatiesystemen roept echter nieuwe vragen op over verantwoordelijkheden die deels te maken hebben met het karakter van Europese besluitvorming en deels met het karakter van de nieuwe technologieën. Ik bespreek hier vragen die achtereenvolgens te maken hebben met besluitvorming over technologische systemen, uitvoering van Europees beleid met technologische systemen en *outsourcing* van de ontwikkeling en het gebruik van deze systemen.

In deze paragraaf worden twee van de belangrijkste Europese systemen besproken (SIS en EU VIS) en aan de hand van deze systemen wordt het vraagstuk van verantwoordelijkheid en technologie behandeld.

Het Schengen Informatie Systeem (SIS) is ontwikkeld om de uitvoering van het Verdrag van Schengen uit 1985 te ondersteunen.³¹⁹ Dit verdrag houdt in dat de controles aan de binnengrenzen tussen de aangesloten landen worden opgeheven en riep de vraag op hoe de controle aan de buitengrenzen kon worden gecoördineerd. Daartoe werd het SIS ontwikkeld en in 1995 geïmplementeerd. De juridische basis van het SIS is de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) uit 1990. Het SIS bestaat uit een grote database in Straatsburg en systemen in de lidstaten. In Nederland is het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) de registerbeheerder van het NSIS. Het SIRENE-kantoor is verantwoordelijk voor de dagelijkse uitwisseling in dataverkeer. Er is sprake van een continue koppeling tussen het NSIS en het SIS.

Het SIS bevat zowel signaleringen van goederen (met name gestolen en vermiste voertuigen en gestolen identiteitsbewijzen) als van personen. Deze signaleringen worden door de Schengenstaten ingevoerd en er bestaan geen specifieke criteria voor de signalering behalve de globale bepalingen in art. 95-100 van de SUO. Bij personen gaat het in algemene zin om de volgende signaleringen: personen die moeten worden aangehouden

en uitgeleverd, vreemdelingen aan wie de toegang moet worden geweigerd, vermiste personen, personen die gezocht worden in het kader van strafprocedures (getuigen) en personen die moeten worden doorgelaten in het kader van een onopvallende controle (bijvoorbeeld drugssmokkel). In het SIS gaat het dus met name om vreemdelingen aan wie de toegang moet worden geweigerd door grenscontrolebeambten. In Nederland gaat het dan om de signalering 'ONGEW' (ongewenst verklaard ex artikel 67 Vw) of 'OVR' (ongewenste vreemdeling). Bij visumaanvragen aan de buitengrens wordt gecontroleerd of de vreemdeling staat gesignaleerd als 'ONGEW' of 'OVR' en als dat het geval is, wordt hem in beginsel de toegang geweigerd.³²⁰

Momenteel is men bezig met de ontwikkeling van een opvolger van het SIS uit 1995. Dit nieuwe systeem staat bekend onder de naam SIS II. Dit is in grote lijnen een gemoderniseerde versie van het oude SIS die toegankelijker zal zijn voor een groter aantal staten. Een belangrijk verschil met het oude systeem is dat in SIS II ook biometrische gegevens worden toegevoegd met het oog op identificatie en verificatie. Een ander verschil is dat er koppelingen komen tussen verschillende signaleringen, bijvoorbeeld tussen personen en goederen.

Het SIS heeft tot veel discussie en kritiek geleid van onder andere wetenschappers en vluchtelingenorganisaties en ook zijn er over en naar aanleiding van dit systeem verscheidene klachten ingediend bij de Nationale ombudsman. Een overzicht van deze gevallen staat in tabel 1 gepresenteerd.

Uit deze tabel blijkt dat er verscheidene gevallen zijn geweest waarin klachten bij de Nationale ombudsman betrekking hadden op het SIS. Het aantal gevallen is beperkt, maar onbekend is in hoeverre het hierbij gaat om het topje van de ijsberg. Het is immers mogelijk dat in veel andere gevallen geen klacht is ingediend of de klacht wel te maken had met SIS zonder dat daar het accent op lag.

Ook in rechtzaken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is het gebrekkig functioneren van het SIS bij verschillende zaken aan de orde geweest. Het overzicht van deze gevallen staat in tabel 2.

<i>Rapport</i>	<i>Klacht</i>	<i>Rol informatiesysteem</i>	<i>Uitspraak</i>
1997/304	Slechte informering IND	Ontoegankelijke info was nodig	Gegrond: de aanvraag van de mvv heeft te lang geduurd
1998/164	Ten onrechte gesignaleerd ops een aangehouden	Foutieve vermelding in ops en sis	Gegrond: signalering had verwijderd moeten worden
1999/300	Te laat geïnformeerd over signalering sis	Registratie in sis belemmert verdachte te reizen	Gegrond: informering te beperkt
1999/420	CRI weigert registratie uit sis te verwijderen	Onterechte registratie in ogen van verzoeker	Behoorlijk: registratie valt niet onder cri
2002/078	Weigering afgifte mvv	Foutief invoeren naamsgegevens in ops	Gegrond: verkeerde informatie ingevoerd en te weinig controle
2002/087	Afgifte mvv ten onrechte vertraagd	Geen vermelding in sis aanwezig	Gegrond: informering te beperkt
2003/023	Duur mvv-verstrekking en geen informatie uit sis	Verzoeker vraagt om informatie uit het sis in te zien	De procedure om informatie te winnen uit het sis is correct verlopen
2003/388	Afgifte mvv vertraagd en slecht geïnformeerd	Signalering in sis door Duitsland	Ongegrond: correcte procedure. Gegrond: informatievoorziening
2007/199	Ophouding door KMar te lang	Onterechte koppeling van info met verkeerde persoon	Ongegrond: correcte procedure. Gegrond: informatievoorziening

TABEL 1: Zaken Nationale ombudsman met betrekking tot sis

<i>Rechtspraak casusonderzoek sis</i>	<i>Verzoek</i>	<i>Rol informatiesysteem</i>	<i>Uitspraak</i>
LJN: AW2424	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Toegewezen
LJN: AA6557	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Afgewezen
LJN: AR7219	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Italië beslist
LJN: BB6132	Hoger beroep van Spanje tegen opdracht verwijdering sis-signalering	Signalering in sis	Afgewezen
LJN: AU3548	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Afgewezen
LJN: BA1316	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Afgewezen
LJN: AR3286	Onterechte aanhouding op Schiphol	Geen signalering sis, toch aangehouden	Toegewezen
LJN: BA3547	Verdachte wil in Nederland blijven, ondanks sis-signalering	Signalering in sis	Afgewezen
LJN: AT9961	Onterechte aanhouding	Geen signalering sis, toch aangehouden	Toegewezen
LJN: BA3169	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Afgewezen
LJN: BA2132	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Toegewezen
LJN: AW2427	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Toegewezen
LJN: AA5370	Signalering in sis verwijderen	Signalering in sis	Afgewezen
LJN: BC3296	Onterecht toegang geweigerd tot Nederland, louter op doorreis	Signalering in sis	Toegewezen

TABEL 2: Zaken bestuursrechter met betrekking tot sis

Daarmee is duidelijk dat de registraties in het SIS tot problemen kunnen leiden.³²¹ Men kan opmerken dat dit aantal zaken gezien het zeer grote aantal registraties en verwerkingen niet bijzonder hoog is en dat gebruik van het SIS daarmee tot relatief weinig problemen leidt. Een alternatieve interpretatie is echter dat deze zaken slechts het topje van de ijsberg zijn en dat de meeste gevallen waarin gebruik van het SIS tot problemen leidt om verschillende redenen nooit worden voorgelegd aan de Nationale ombudsman of de bestuursrechter.

Een systeem dat naar verwachting in 2009 wordt geïmplementeerd, is het EU Visa Informatie Systeem (EU VIS). Het visumbeleid is, na het Akkoord van Schengen, een van de meest geharmoniseerde terreinen van de EU. Visa zijn voor alle landen hetzelfde en er was al een uniform beleid en een uniforme afgifte (een sticker in het paspoort). Een uniform systeem van registratie zou dit beleid sluitend maken. Ook kan een dergelijke registratie 'visumshoppen' voorkomen. In juni 2008 is de Landbouwwraad akkoord gegaan met de inhoud van de verordening.³²² Het Europees Parlement is nog niet akkoord. Er speelt nog een politieke discussie die met name gaat over dataprotectie en gebruik van persoonsgegevens. De vormgeving van EU VIS is al in hoge mate doordacht. Het EU VIS bevat personalia, visumgegevens en biometrische kenmerken (vingerafdrukken). Het EU VIS wordt in opdracht van de Europese Commissie ontwikkeld door een private partij. De bedoeling is dat het lijkt op het SIS, alhoewel EU VIS een veel grotere database zal bevatten. Alle landen hebben een informatiemakelaar om het systeem te koppelen aan nationale systemen.

Welke vragen over verantwoordelijkheid roepen het SIS en EU VIS op? Een bekend probleem bij *politieke verantwoordelijkheden* voor Europese besluitvorming is de complexiteit en de veelheid aan betrokken actoren. Dit probleem doet zich duidelijk voor bij de besluitvorming over het EU VIS. Er is sprake van een codecisie-procedure: het VIS dient zowel door de Raad, in dit geval de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), als door het Europees Parlement te worden goedgekeurd. De initiatiefnemer van het traject was de Commissie, die kwam met een voorstel voor het VIS. Dit werd daarna besproken in zowel de Raad als het Europees Parle-

ment. Voorafgaand aan de bespreking in de Raad vond er in Nederland een standpuntbepaling plaats. Hiertoe werd een BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) opgesteld waarin onder andere wordt ingegaan op de financiële consequenties en de vraag op welke instanties het voorstel invloed heeft. Het BNC-fiche is door de betrokken ministers besproken. Ook werd het voorstel besproken in het CoCo (Coördinerend Overleg). In dit overleg worden nieuwe commissievoorstellen besproken met meerdere departementen. Binnenlandse Zaken was de woordvoerder bij de besluitvorming over het vis in Brussel. Bij de vergaderingen in Brussel waren wel steeds vertegenwoordigers van Binnenlandse Zaken, Justitie (directie Vreemdelingenbeleid) en de IND aanwezig. Voorafgaand aan de vergaderingen vond steeds vooroverleg plaats en daarbij waren, behalve deze drie organisaties, ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de directie scv van Justitie aanwezig. Voorafgaand aan een bijeenkomst van de raadswerkgroep stelt Binnenlandse Zaken een instructie op. Deze wordt op het niveau van het afdelingshoofd voorgelegd, wat betekent dat er gedurende de uitwerking van het vis geen politieke betrokkenheid is (tenzij er sprake is van geschilpunten tussen lidstaten of ministeries). Wel worden alle onderwerpen voor de JBZ-Raad in een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer besproken, zodat ook parlementariërs input kunnen meegeven aan de minister van Justitie. Binnen de Raad vond de bespreking van het voorstel plaats in de Raadswerkgroep Visa en parallel aan de besluitvorming in de Raad vindt de besluitvorming in het Europees Parlement plaats. In onderling contact wordt gezocht naar een voorstel waarin beide zich kunnen vinden. Besluitvorming over andere aangelegenheden beïnvloedt ook nog eens de besluitvorming over het vis. Er is nu een voorstel voor een verordening tot aanpassing van de Schengengrenscode, waarin het gebruik van EU vis aan de grens is meegenomen. Ook wordt er nog gediscussieerd over een aparte verordening die de afname van vingerafdrukken op de ambassades regelt. Deze complexe besluitvorming roept de vraag op: wie kan op verantwoorde wijze het uiteindelijke besluit nemen?

De complexiteit van de uitvoering van Europees beleid roept ook vragen op voor de *bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid*. Een belangrijk vraagstuk betreft de decontextualisering: de loskoppeling van

context van invoer van informatie en context van gebruik van deze informatie. Bij het SIS roept met name de signalering vragen op. De context van invoer ligt vaak in een ander land dan de context van gebruik. De koppeling tussen contexten is summier: het SIS bevat immers geen andere informatie dan personalia en signalering met verwijzing naar het artikel uit de SUO waarop de signalering is gebaseerd. Een nationale overheid gaat over tot signalering op basis van eigen criteria en deze criteria verschillen per land. De landen weten ook niet van elkaar welke criteria zij hanteren. De context van gebruik is vaak de grenscontrole. Een signalering is een reden om een vreemdeling te weigeren aan de buitengrens, maar de betekenis van een signalering verschilt per land. Het land dat weigert een vreemdeling toe te laten, kan aanvullende informatie opvragen bij het signalerende land; in de praktijk gebeurt dit echter niet. Dit betekent dat de decontextualisering ertoe leidt dat de Nederlandse overheid zich verlaat op informatie waarvan de betekenis onbekend is.

Een ander punt dat te maken heeft met de complexiteit van de uitvoering betreft de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Bij het SIS is op nationaal niveau het beheer van de signaleringen verdeeld tussen het KLPD voor het algemeen beheer en de verantwoordelijke autoriteiten voor specifieke registers. Zo is de IND verantwoordelijk voor het beheer van het register met artikel 96-signaleringen. 'Dit roept de vraag op wie nu echt verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de informatie. De verantwoordelijkheden van het KLPD en de IND overlappen ten dele.'³²³ Ook bij het EU VIS spelen vragen rond de verdeling van verantwoordelijkheden. Voor het EU VIS zal een centrale beheersorganisatie worden opgericht en het systeem zal worden beheerd in Straatsburg, maar het wordt gevuld vanuit de verschillende deelnemende landen.³²⁴ Dit probleem is ten dele een herhaling van de eerdergenoemde problemen bij toedeling van verantwoordelijkheden voor samenwerking in ketens. Er zijn vier autoriteiten die visa afgeven (Buitenlandse Zaken, IND, KMar en Zeehavenpolitie) en in het kader van toezicht heeft de politie een inijkfunctie in het EU VIS. Daarnaast wordt het EU VIS gebruikt door de landen die zijn aangesloten bij Schengen en daarbinnen ook weer door een veelheid aan organisaties. Voorlopig is niet duidelijk hoe zal worden gewaarborgd dat de identificatie en verificatie overal op dezelfde wijze zal plaatsvinden. 'Ik weet eigenlijk

niet hoe ze dit gaan doen. Wellicht zal de Europese Commissie voorzien in een handleiding. Daar heb ik eigenlijk niet over gehoord.³²⁵ Wel vindt er enige mate van standaardisatie plaats via een formulier waarin de redenen voor afwijzing van een visum moeten worden gegeven. Er is echter geen standaardformulier om aan te geven waarom er wél een visum wordt verstrekt. Bij het EU VIS gaat het om te grote aantallen om steeds contact op te nemen met het betreffende land. De medewerkster van de IND geeft over het gebruik van het SIS aan: 'Bij de uitvoering van beleid moet worden vertrouwd op informatie van andere landen.'³²⁶ De politievakbond gaf echter recent aan dat, met de toetreding van Oost-Europese lidstaten, het vertrouwen in de omgang van andere landen met het SIS niet groot is.³²⁷

Er is sprake van specifieke vragen ten aanzien van verantwoordelijkheid als het gaat om het uitbesteden van taken in het migratiebeleid aan derden. In *outsourcing* kunnen verschillende niveaus worden onderscheiden, zoals het maken van afspraken met mensen die een visum willen aanvragen, het verzorgen van administratieve procedures tot aan de uitvoering van bepaalde stappen (bijvoorbeeld het afnemen van vingerafdrukken). Overigens kan de procedure nooit volledig via outsourcing plaatsvinden. 'Uiteindelijk moet er nog wel een handtekening van een ambtenaar staan.' Een belangrijke barrière voor EU VIS is de koppeling met de discussie over de verordening die de afname van vingerafdrukken op de ambassades regelt. Daarin wordt de mogelijkheid tot outsourcing – afname van vingerafdrukken door derden – geregeld en daarover is discussie. De vragen ten aanzien van outsourcing zijn overigens niet nieuw. Op de Nederlandse ambassade in Moskou gebeurt het afnemen van vingerafdrukken al door een private partij, VFS.³²⁸ Bepaalde onderdelen van het visumproces zijn uitbesteed aan VFS.³²⁹ De technologische ontwikkeling is dus niet dwingend verbonden met outsourcing. De technologie lijkt outsourcing echter wel steeds makkelijker te maken omdat sturing op afstand eenvoudiger is.

Verschuivende en complexe verantwoordelijkheden

De bespreking van verantwoordelijkheid en technologie op de drie verschillende niveaus – uitvoeringsorganisatie, keten van organisaties en internationale samenwerking – laat een rijkgeschakeerde praktijk zien.

In deze beschouwing beoordeel ik de gegroeide en groeiende praktijken aan de hand van de evaluatiecriteria die ik eerder heb geïntroduceerd in termen van ‘verantwoordelijkheid als taak’ en ‘verantwoordelijkheid als deugd’. Daartoe concentreer ik mij op de hoofdlijnen en besteed ik daardoor noodzakelijkerwijs minder aandacht aan de nuances. Deze analyse op hoofdlijnen zal ik ook doortrekken naar de toekomst. Voor welke vragen aangaande de invulling van verantwoordelijkheden voor technologie staan overheden en volksvertegenwoordigers in de komende jaren?

Verantwoordelijkheid als taak

In hoeverre brengt de inrichting van taken een verantwoorde omgang met technologie in gevaar? De ‘serieuze en autonome invulling van rolverplichtingen’ is problematisch gebleken en ik wil dit – in navolging van Bovens – duiden in termen van een aantal verschuivende verantwoordelijkheden.³³⁰ Deze verantwoordelijkheden verschuiven op drie niveaus, wat de invulling ervan problematisch maakt:

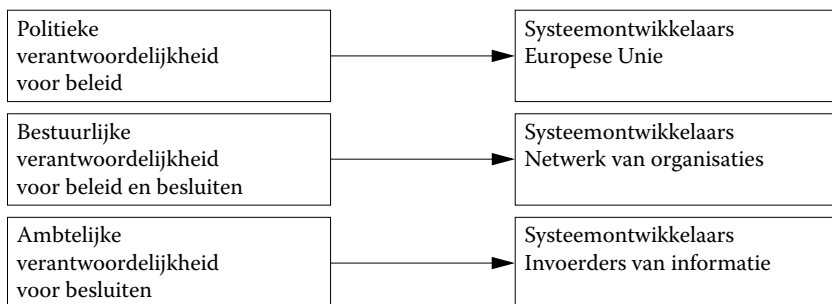
Politieke verantwoordelijkheid. Politieke verantwoordelijkheid voor keuzen over het migratiebeleid is in toenemende mate problematisch omdat in het technische domein keuzen worden gemaakt die eigenlijk politiek zijn. Naarmate de regels in technologische systemen een grotere invloed hebben, verplaatst de politiek zich van formele politieke arena’s naar het ontwerpen van systemen.³³¹ De bespreking van de Europese samenwerking heeft ook laten zien hoe deze samenwerking leidt tot toenemende afhankelijkheden tussen landen. De complexiteit van het politieke besluitvormingstraject in termen van informatie, belangen, regels en actoren leidt tot een situatie waarin volksvertegenwoordigers moeilijk invulling kunnen geven aan de taak die zij hebben gekregen: het nemen van verantwoorde besluiten over Europese informatiesystemen. Aangezien het migratiebeleid een steeds Europees karakter krijgt, leidt dit probleem tot de fundamentele – en in andere gremia veelbesproken – vraag op welke wijze invulling moet worden gegeven aan politieke verantwoordelijkheden in een verenigd Europa.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ook op het niveau van organisaties is een verschuiving naar de systeemontwikkelaar waar te nemen. Bestuurders kunnen de complexiteit van de technologische systemen

onvoldoende doorgronden om de handelingen van systeemontwikkelaars verantwoord aan te sturen. Daarnaast verschuift de verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke organisatie naar een netwerk van organisaties. Informatie speelt een sleutelrol in het migratiebeleid en informatievergaring en uitwisseling vindt plaats in een netwerk van organisaties.³³² De verantwoordelijke organisatie kan de oorsprong van de informatie vaak niet nagaan. Door de veelheid aan koppelingen tussen informatiesystemen kan een kleine fout bij de invoer grote gevolgen hebben. De netwerken creëren een complexiteit die het voor bestuurders zeer lastig maakt om zicht te hebben en te houden op gewenste en ongewenste effecten van toepassing van technologie in het migratiebeleid. In dit verband wijst Thompson op het 'probleem van de vele handen': de veelheid aan betrokkenen maakt het buitengewoon moeilijk deugdelijke besluiten te nemen.³³³

Ambtelijke verantwoordelijkheid. In de bespreking van de IND als uitvoeringsorganisatie hebben we gezien dat de verantwoordelijkheid verschuift van de beslisambtenaar naar degene die het systeem bouwt. De beslissende ambtenaar baseert zich in zijn besluiten op systemen waarvan hij de werking niet kent en ook niet kan kennen. Het fundamentele probleem hierbij is dat de ambtenaar in toenemende mate het vermogen verliest om een eigen oordeel te ontwikkelen over een individuele situatie. De ambtenaar bevindt zich in een beperkte 'epistemische ruimte' die door de technologie wordt geconstrueerd en daardoor verdwijnt de ruimte voor een individuele toepassing. Ambtenaren kijken door een 'technologische lens' naar specifieke situaties en kunnen niet inschatten tot welke vervormingen deze lens leidt. De verschuiving van verantwoordelijkheden is te kenmerken als een verplaatsing van een individueel niveau (de beslisambtenaar) naar een systeemniveau (het algoritme). Daarbij worden de mechanismen van 'social sorting' minder persoonlijk. Tegelijkertijd betekent dit dat deze mechanismen ook taaier en abstracter worden. Ook verschuift de verantwoordelijkheid van de beslisambtenaar naar de persoon die informatie invoert in het systeem. De informatie vormt de basis voor beslissingen terwijl de achtergrond van deze informatie vaak onvoldoende helder is. Vooral bij gebruik van internationale systemen zoals het SIS is de afstand tussen invoer en gebruik van deze informatie groot, omdat de invoerder in een ander land en daarmee in een andere

politieke en juridische context functioneert. De beslissende ambtenaar heeft vaak weinig mogelijkheden om deze informatie te verifiëren en dient ervan uit te gaan dat de gegeven informatie juist is.



FIGUUR 3: Verschuivende verantwoordelijkheden

Het geheel aan verschuivende verantwoordelijkheden is weergegeven in figuur 3. Hierbij geldt dat de verschuivingen plaatsvinden om de effectiviteit van het migratiebeleid te vergroten. Samenwerking van een groot aantal betrokkenen is nodig om de ontwikkeling en het gebruik van complexe (Europese) informatiesystemen tot een succes te maken.³³⁴ Deze verschuivingen roepen echter vragen op over een verantwoorde omgang met technologie en creëren daarmee een spanningsveld voor overheden en volksvertegenwoordigingen.

Verantwoordelijkheid als deugd

Aan taakverantwoordelijkheden dient ook een deugdelijke invulling te worden gegeven. Gebeurt dit? Is dit mogelijk? Ik begin met het criterium *'adequate perceptie van en aandacht voor dreigende normschendingen'*. In de analyse zijn verschillende redenen aan bod gekomen waardoor er niet werd voldaan aan dit criterium. Een aantal van deze redenen valt onder het label 'toenemende complexiteit'. De complexiteit van het migratiebeleid neemt toe door het gebruik van technologie. Een mooi voorbeeld daarvan vormen de beslisbomen in het INDIS die niet – of slechts met een grote inspanning – te doorgronden zijn door de beslisambtenaren. Overigens dient daarbij wel te worden opgemerkt dat de koppeling tussen beslisbomen en vreemdelingencirculaires een mooie

manier is om de invulling van systemen te koppelen aan politieke sturing. Aanvullend neemt de complexiteit toe doordat de technologie nieuwe samenwerkingen faciliteert. De bestuurlijke complexiteit is daardoor sterk toegenomen, zowel in de vorm van samenwerking in ketens als in internationale samenwerking. Deze hoge complexiteit zorgt ervoor dat overheden weinig zicht meer hebben op de gevolgen van het gebruik van technologie. Daarmee wordt ook duidelijk dat het criterium 'adequate perceptie van en aandacht voor dreigende normschendingen' niet eenvoudig te vervullen is: toenemende complexiteit lijkt noodzakelijk voor een effectief migratiebeleid maar roept tegelijkertijd vragen op over een verantwoorde omgang met technologie.

De adequate perceptie van en aandacht voor dreigende normschendingen komt ook in gevaar door de politieke druk. Vooral op het niveau van de uitvoeringsorganisatie blijkt dat politieke druk heeft geleid tot problemen in de vormgeving van informatiesystemen en de uitvoering van beleid met behulp van informatietechnologie. Een verantwoord gebruik van informatietechnologie in het migratiebeleid vergt een politiek die onderkent dat de technologie mogelijkheden biedt maar ook beperkingen kent. Deze mogelijkheden en beperkingen behoeven onderkenning in politieke besluiten. Dit is niet eenvoudig, want dit impliceert een beperking van de politieke autonomie. Het is echter noodzakelijk om te komen tot een verantwoorde omgang met technologie en om een aaneenschakeling van problemen te voorkomen. Toch blijkt de beschrijving ook dat recenter meer aandacht is gekomen voor de uitvoering van beleid en gebruik van technologie daarin. De benodigde politieke terughoudendheid valt de laatste tijd sterker waar te nemen.³³⁵

Is er sprake van *gedrag op basis van een toetsbare en consistente code*? Op zich zou men kunnen stellen dat informatietechnologie hiervoor veel mogelijkheden biedt. Op nationaal niveau zijn hiervoor wel codes ontwikkeld – bijvoorbeeld voor het invoeren van informatie in het SIS – maar deze worden niet openbaar gemaakt. Problematischer is het gebruik van codes bij internationale samenwerking. Deze codes bestaan niet (EU VIS) of zijn inconsistent. De ontwikkeling van heldere en toetsbare codes is een noodzakelijke ontwikkeling voor een verantwoorde omgang met technologie en roept ook niet de spanningen om die de andere twee criteria creëren. Borgen

van verantwoordelijkheden bij de invoer van informatie door middel van heldere codes dient een belangrijk aandachtspunt te zijn. Het systeem dat is ontwikkeld voor de invoer in het Nationale Schengen Informatie Systeem (NSIS) is een voorbeeld van hoe een dergelijke borging is te vormgeven.

De evaluatie van de grootschalige informatisering in het migratiebeleid lijkt negatief uit te vallen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat dit negatieve oordeel vooral berust op het feit dat de nieuwe 'migratiemachine' het oude systeem van verantwoordelijkheden uitdaagt. De migratiemachine heeft niet alleen een duistere kant, maar biedt ook allerlei mogelijkheden om zowel de effectiviteit en de efficiency van het migratiebeleid als de rechtvaardigheid op individueel niveau te versterken. De complexiteit van de technologie weerspiegelt de complexiteit van het beleidssysteem waarbinnen de machine wordt gebruikt. Beleidsinspanningen waren de laatste jaren echter vooral gericht op het verder ontwikkelen van deze complexe machine. Daarbij lijkt er meer empirische steun te zijn voor positieve effecten – zoals meer effectiviteit en efficiency, betere afstemming en onafhankelijke toetsing – en lijken de negatieve effecten – zoals verkeerde registratie, schending van privacy en onterechte behandeling – relatief beperkt. Adequate vormgeving van verantwoordelijkheden lijkt hierbij echter een lagere prioriteit te hebben gekregen.

Juist in het migratiebeleid is de invulling van politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden extra belangrijk omdat er geen doelgroep is die een sterk tegengeluid kan ontwikkelen. Migranten hebben vaak een zwakkere positie dan burgers in hun relatie tot overheden, al is het maar omdat ze geen stemrecht hebben. Ze hebben enkele juridische mogelijkheden om een tegengeluid te laten horen, maar hun politieke invloed is beperkt omdat ze geen deel uitmaken van het electoraat. Over de vraag waarom de informatiesystemen van de Sociale Verzekeringsbank (svb) beter functioneren dan die van de IND, merkte de geïnterviewde medewerkers van de Algemene Rekenkamer het volgende op: 'De svb heeft een veel grotere klantengroep. Als de svb een probleem heeft, heeft 20-30 procent van de burgers een probleem. Daarom laat de svb nieuwe systemen vele malen testen door externe ICT-specialisten. Het moet en zal goed zijn. Deze eis geldt door de hoge externe druk. Het kost veel geld om dit zo goed te doen. De Algemene Rekenkamer weet dit uit eerder onderzoek

bij de svb.³³⁶ Daarnaast kan worden opgemerkt dat de administratieve logica van organisaties als de svb en de Informatie Beheer Groep ook niet zonder meer toepasbaar is op het migratiebeleid, met zijn veel grotere en hevigere verschillen tussen de ‘klanten’.

Onbeheersbare machine?

De gevolgen van de verschuivingen in politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn groot. Voor de individuele migrant betekenen deze verschuivingen dat hij steeds minder goed kan doorgronden waarom een besluit wordt genomen. De informatie waarop beslisambtenaren zich baseren, is afkomstig uit anonieme informatiesystemen. Uit de beschrijving van de klachten van migranten bij de Nationale ombudsman blijkt hoe lastig het voor hen is om grip te krijgen op de migratiemachine. Maar ook voor de Nederlandse burger hebben deze verschuivingen belangrijke gevolgen. De mogelijkheden om via stemmen of vormen van protest invloed uit te oefenen, zijn beperkt. De Brusselse besluitvorming en beslissingen van systeemontwerpers onttrekken zich aan het zicht en de invloed van burgers. De migratiemachine lijkt onbeheersbaar.

De moderne informatietechnologie plaatst het huidige politiek-bestuurlijke systeem, dat – zoals Frissen zo fraai verwoordt – is ontstaan in het tijdperk van de stoommachine, daarmee voor grote uitdagingen.³³⁷ Deze uitdagingen hebben vooral te maken met groeiende complexiteit en verplaatsingen van verantwoordelijkheden naar actoren die ver verwijderd zijn van de beslissituatie. De verschuivingen in taakverantwoordelijkheden maken een deugdelijke omgang met technologie problematisch. Deze uitdagingen zullen in de toekomst eerder groter dan kleiner worden. Een recent rapport van het Telematica Instituut en de universiteiten van Tilburg en Twente verkent de verwachte toekomstige effecten van verschillende technologieën voor het ministerie van Justitie.³³⁸ In dit rapport wordt ook expliciet aandacht besteed aan informatietechnologie en de koppeling met andere technologieën. Het beeld van de toekomst van de informatietechnologie kan worden gebruikt om te reflecteren op de toekomst van de toepassing van informatietechnologie in het migratiebeleid:

Toenemende epistemische afhankelijkheid. Het rapport laat op vele plaatsen zien dat de afhankelijkheid van informatiesystemen bij het verkrijgen van informatie over 'de wereld' alleen maar toeneemt.

Toenemende koppelingen tussen systemen. In het rapport wordt gesproken over 'polycentric governance' (p. 156) doordat er steeds meer koppelingen tussen allerlei systemen tot stand worden gebracht (zie ook pp. 102-107).

Toenemende onmogelijkheid om de werking van systemen te doorgronden. Het rapport laat zien dat de technologische complexiteit van systemen verder toeneemt en het daardoor steeds lastiger wordt voor besluitvormers om de verantwoordelijkheid te nemen voor het ontwikkelen van informatiesystemen (p. 132).

Deze bespreking van trends laat zien dat veel van de knelpunten die in dit hoofdstuk zijn besproken in de toekomst alleen maar urgenter zullen worden. Het beeld dat ontstaat is van een machine 'out of control': het systeem functioneert, maar niemand kan het meer doorgronden, laat staan op een verantwoorde manier sturen. Om een antwoord te vinden op de geschetste knelpunten, is een herijking van verantwoordelijkheden vereist. Daarbij dient een heldere visie op verantwoordelijkheden voor grootschalige beleidsuitvoering verder te worden uitgewerkt. Enkele lijnen hiervan laten zich benoemen.

Om te beginnen vormt het werk van de Rotterdamse jurist Richard de Mulder een inspiratiebron voor het denken over een nieuwe invulling van verantwoordelijkheid in het politiek-bestuurlijke systeem rondom de toepassing van migratietechnologie.³³⁹ De Mulder geeft aan dat moderne informatiesystemen de mogelijkheid creëren tot grootschalige maar geïndividualiseerde toepassing van macht. Deze verschilt van voorgaande toepassingen waarin grootschalig en geïndividualiseerd tegenpolen waren. Hij laat zien dat de huidige taakverdeling tekortschiet: rechters controleren wel individuele besluiten maar geen grootschalige toepassingen en volksvertegenwoordigers controleren wel grootschalige toepassingen van macht maar geen individuele besluiten. In aanvulling op de bestaande instituties dient daarom een 'monitorende macht' te worden gecontroleerd die toezicht houdt op de grootschalige, geïndividualiseerde beleidsuit-

voering. De tekortkomingen in de huidige verantwoordelijkheden in het migratiebeleid die zijn ontstaan door de nieuwe technologische mogelijkheden, kunnen op deze manier mogelijk worden opgevuld.

Een andere inspiratiebron voor oplossingen voor een stuursloos beleidssysteem vormt het denken over complexiteit. De complexiteit van de koppeling tussen informatiesystemen leidt tot een verdamping van verantwoordelijkheden. Het probleem van de vele handen is geradicaliseerd: niemand is meer verantwoordelijk voor de resulterende uitkomst. Vanuit een klassiek perspectief op verantwoordelijkheid is dit een probleem. De ex-antetoedeling van verantwoordelijkheden is immers de manier waarop wordt geborgd dat de controle over het systeem behouden blijft. Een tegenwerping kan zijn dat dit gebrek aan ex-anteverantwoordelijkheden een kenmerk is van hoogtechnologische systemen: de keuze voor geavanceerde technologieën leidt tot complexe systemen zonder heldere verantwoordelijkheidsstructuren. Dit roept wel de vraag op hoe in dat geval is te realiseren dat de controle over het systeem behouden blijft. Ex-postborging, waarbij verantwoordelijkheid niet zozeer vooraf als wel achteraf vorm krijgt, lijkt een mogelijkheid. De mogelijkheden voor ex-postborging zijn verder te onderzoeken om een antwoord te bieden op de toenemende complexiteit. Cruciaal hierbij is het leren van ervaringen. In dat opzicht is het een belangrijke gemiste kans dat SIS I niet voldoende is geëvalueerd voordat SIS II werd ontwikkeld.³⁴⁰ Wel creëert het toedelen van de verantwoordelijkheid voor het evalueren van VIS een belangrijke mogelijkheid voor ex-postborging. Verder lijkt ook foutendetectie in het gebruik van systemen momenteel een zeer beperkte plek te hebben in de vormgeving van ketens van informatiesystemen. Duidelijk moet zijn aan wie fouten worden gerapporteerd. Ook dient de betreffende toezichthouder regelmatig de werking van het systeem te controleren. Het is mogelijk om de kwaliteit van informatiesystemen te controleren door systemen tegen elkaar af te zetten. Het is belangrijk dat er iemand verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de informatie. Deze verantwoordelijkheid dient niet te liggen bij een technische afdeling, maar juist bij een inhoudelijke afdeling. Bij Amerikaanse bedrijven wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen een *Chief Technology Officer* en een *Chief Information Officer*.³⁴¹ Op ambtelijk niveau is deze

vorm van borging van verantwoordelijkheden in te vullen door explicieter mogelijkheden te creëren om concurrerende informatie in te brengen in het besluitvormingsproces. De mogelijkheden voor migranten en hun advocaten om informatie uit grootschalige informatie ter discussie te stellen, dient te worden gewaardeerd en benut als signaal om de kwaliteit van informatie te verhogen.

De verschuivende verantwoordelijkheden leiden tot een 'gat' in het bouwwerk van taakverantwoordelijkheden. De discussie over de positie van de Europese Unie is, ook hier, belangrijk. Daarnaast is het belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan de verantwoordelijkheid van systeemontwikkelaars. Uit dit hoofdstuk is gebleken dat hun beslissingen een grote invloed hebben op de uitvoering van het beleid. Bij deze groeiende invloed hoort ook een passende invulling van verantwoordelijkheid. De taakverantwoordelijkheid van systeemontwikkelaars dient een heldere positie te krijgen binnen het bouwwerk van politieke, bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. Op het niveau van samenwerking tussen organisaties is ook toezicht van belang. Er dient een actor te zijn die de verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van informatie in de gehele keten. Deze toezichthouder kan met intelligente statistische analyses en koppelingen met andere databases de kwaliteit van de informatie borgen en verhogen.³⁴² Op deze wijze vindt er een koppeling plaats tussen systeemtoezicht en ex-postborging.

De toenemende complexiteit van het technobeleidssysteem dat gericht is op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving is ook in toenemende mate ondoorzichtig voor de betrokkenen. De vele koppelingen tussen organisaties en systemen maken het voor buitenstaanders lastig om het systeem te doorgronden. Welke informatie is wanneer door wie ingevoerd, met welke overwegingen en welke analyses zijn hierop uitgevoerd? In principe hoeft dit geen probleem te zijn: de werking van het systeem kan worden getoetst aan de hand van de output. Leidt het systeem tot handelingen en besluiten die voldoen aan de wet? Mechanismen voor outputcontrole bestaan in de vorm van interne en externe klachtenprocedures en de mogelijkheid tot beroep. De gebrekkige transparantie van het systeem betekent wel dat deze outputcontroles zeer belangrijk blijven en juist ook gebruikt kunnen worden om het systeem bij te sturen. Klachten

en beroepsschriften kunnen een sleutelrol spelen in de ex-postborging van verantwoordelijkheden.

Dit hoofdstuk toont hoe het gebruik van informatietechnologie in het migratiebeleid gepaard gaat met groeiende complexiteit en substantiële verschuivingen in de daadwerkelijke vormgeving van verantwoordelijkheden. Technologie speelt een belangrijke rol in het verschuiven van verantwoordelijkheden doordat informatie in toenemende mate wordt gedecontextualiseerd, gecombineerd en geassembleerd om te worden gebruikt in handel- en beslissituaties. Een hoge mate van versnippering is de prijs voor een omgang met internationale complexiteit in het migratiebeleid. Ook creëren technologische systemen vormen van systeemdwang waartegen menselijke actoren zich moeilijk kunnen verzetten. Daarmee zijn nieuwe praktijken ontstaan in het migratiebeleid. In veel gevallen heeft er nog geen aanpassing plaatsgevonden van het institutionele kader en ontstaat er daarmee een spanning tussen technologische praktijk en regels (uit het tijdperk van de stoommachine of beter misschien: het douanehokje). Overheden en volksvertegenwoordigers staan voor de taak te zoeken naar een nieuwe vormgeving van verantwoordelijkheden in het migratiebeleid die past bij de moderne informatietechnologie. Het antwoord op de vraag wie de baas is over de douanier bij het hokje volstaat niet meer. Het is nu zaak de verantwoordelijkheid voor het complexe internationale informatiesysteem, waarmee de douanier werkt en waarop hij zijn beslissingen baseert, goed in te vullen.

7

Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie

Evelien Brouwer

Inleiding

Deze bijdrage betreft juridische grenzen bij de inzet van databestanden en biometrie in het kader van grensbewaking en migratiebeleid.³⁴³ Het doel is een beter inzicht te krijgen in met name die normen die in het kader van de onderhavige ontwikkelingen weinig aandacht krijgen of waarvan het belang te snel wordt gerelativeerd: het recht op privacy, het non-discriminatiebeginsel en twee inhoudelijke normen van het data-protectie- of gegevensbeschermingsrecht: het doelbindingsbeginsel en het verbod op geautomatiseerde besluitvorming. De keuze om in deze bijdrage specifiek in te gaan op deze rechten of beginselen heeft te maken met vier opvallende trends in het informatiebeleid.

Ten eerste zien we dat door het toenemende gebruik van centrale databestanden en toepassing van RFID-chips en biometrie, de bewegingen van individuen steeds scherper en systematischer kunnen worden gevolgd. Het is de vraag of deze nieuwe vorm van monitoring of 'elektronisch volgen' van individuen verenigbaar is met het recht op privéleven zoals beschermd in onder meer artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Hierbij speelt ook de vraag of de in politieke discussies vaak aangehaalde tegenstelling tussen veiligheid en privacy wel terecht is.

Een tweede trend is het streven van beleidsmakers om informatiesystemen zo veel mogelijk 'multifunctioneel' te gebruiken. Hoewel deze ontwikkeling zich niet beperkt tot de informatievoorziening over migranten, worden juist ten aanzien van deze personen, ook op EU-niveau, verschillende voorstellen gedaan om de persoonsgegevens die oorspronkelijk voor één doel of overheidssector zijn verzameld ook voor andere doelen of overheden toegankelijk te maken. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het voorstel om EURODAC, ingericht voor de vaststelling van de voor een asielverzoek

verantwoordelijke staat, toegankelijk te maken voor opsporingsautoriteiten. Ook het Visum Informatie Systeem (vis) waarin alle, zowel positieve als negatieve beslissingen inzake visumaanvragen worden opgeslagen, heeft een duidelijke multifunctionele opzet. Dit systeem zal, wanneer het operationeel is, worden gebruikt ter bestrijding van illegale immigratie, voor de controle van de geldige verblijfsduur van migranten die met een visum in de EU verblijven, voor het faciliteren van terugkeer van irreguliere migranten, maar ook voor terrorismebestrijding. Deze ontwikkeling laat een duidelijke spanning zien tussen multifunctionaliteit enerzijds en het doelbindingsbeginsel anderzijds. Het doelbindingsbeginsel, een van de centrale uitgangspunten van het gegevensbeschermingsrecht, houdt in dat gegevens uitsluitend voor specifieke, vooraf omschreven doeleinden mogen worden verzameld en in beginsel ook alleen voor deze doeleinden mogen worden gebruikt. In deze bijdrage zal ik nagaan welke grenzen hieruit voortvloeien voor het informatiebeleid.

Een derde trend is de 'automatisering' van beslissingen in het kader van migratierecht, waarbij overheidsorganisaties steeds meer uitgaan of geacht worden uit te gaan van de informatie in verschillende databestanden, ongeacht de herkomst van deze data. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het recente voorstel van de Europese Commissie inzake nieuwe grensmaatregelen ('border package') waarin met behulp van elektronische poortjes of 'e-borders', de zogenoemde bonafide reizigers sneller van de onbekende en mogelijk malafide reizigers zijn te scheiden. Een ander voorbeeld is natuurlijk het Schengen Informatie Systeem (sis). Dit systeem is gebaseerd op de wederzijdse erkenning van de hierin opgenomen nationale beslissingen van de autoriteiten van de aangesloten Schengenlanden.³⁴⁴ Wat is de betekenis van het hiervoor genoemde verbod op geautomatiseerde besluitvorming in het kader van deze ontwikkelingen?

Een vierde trend, ten slotte, is het toenemende gebruik van profilering. Profilering is een klassiek instrument om op basis van vergelijking van verschillende informatiebestanden een beeld te krijgen van de kenmerken van een bepaalde doelgroep. Op basis van deze kenmerken is het mogelijk bepaalde groepen nader te volgen of aan bepaalde maatregelen te onderwerpen. Het gebruik van profilering beperkt zich niet tot migranten. Wel zien we dat overheden in toenemende mate gebruik maken van deze

techniek in het kader van migratie- en grenscontroles. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de bestaande EU-regels inzake de uitwisseling van passagiersgegevens, waarbij op basis van profielen bepaalde reizigers aan nadere controle worden onderworpen.³⁴⁵ Ook bij de verwerking van visumaanvragen en de voorstellen van de Europese Commissie voor 'e-borders' zullen echter op basis van vooraf te verstrekken gegevens profielen worden vastgesteld. Dit gebruik van dataprofilering, waarbij op basis van gegevens over ras, herkomst of nationaliteit een selectie wordt gemaakt, doet de vraag rijzen in hoeverre deze praktijk verenigbaar is met het in het internationale recht neergelegde non-discriminatiebeginsel.

De kern van mijn betoog vormt de stelling dat wanneer beleidsmakers en politici niet al in een vroeg stadium met de hierna te bespreken juridische grenzen rekening houden, zij bij de uitvoering van deze maatregelen hier vanzelf tegenaan zullen lopen. Hetzij door de beslissingen van onafhankelijke controle-instellingen, zoals rechters en dataprotectieautoriteiten, hetzij doordat individuen en rechtspersonen steeds onwilliger zullen zijn om met de overheid samen te werken. Voorkomen is beter dan genezen. Aan het slot formuleer ik een aantal aanbevelingen ter bescherming van de rechten van de personen om wie het in dit onderzoek draait: de migrant.

Het recht op privacy

Datasurveillance en reikwijdte artikel 8 EVRM

De tekst van artikel 8 EVRM luidt:

1. *Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.*
2. *Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*

De verzameling en opslag van persoonsgegevens betekent niet altijd een inmenging op het recht op privacy of privéleven zoals beschermd in artikel 8 EVRM of het recht op persoonlijke levenssfeer zoals beschermd in artikel 10 van de Nederlandse Grondwet. Integendeel, in de meeste gevallen van dataverwerking is het niet meer dan normaal dat een bepaalde instantie of overheid persoonsgegevens opslaat en gebruikt voor de uitoefening van een bepaalde taak of opdracht. In bepaalde situaties betekent de verzameling en gebruik van persoonlijke gegevens echter wel een duidelijke inbreuk op het recht op privéleven. Denk bijvoorbeeld aan schending van het medisch beroepsgeheim, het prijsgeven van gevoelige informatie over iemands geloof of gezondheid, of, zoals bij videobewaking, het heimelijk verzamelen van informatie over een persoon. De vraag is wanneer bij de ontwikkelingen op het gebied van migratietechnologie, zoals gebruik van centrale databestanden, gegevensuitwisseling en toepassing van biometrie, er ook schending van artikel 8 EVRM kan worden vastgesteld.³⁴⁶

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is te herleiden in welke situaties artikel 8 EVRM in ieder geval van toepassing is op de gegevensverzameling en -opslag door de overheid.³⁴⁷ De cursief gedrukte namen tussen haakjes verwijzen naar de jurisprudentie.³⁴⁸ Deze situaties betroffen onder meer het gebruik van geheime bestanden van politie of interne veiligheidsorganisaties (*Leander, Segerstedt-Wiberg, Rotaru*); het gebruik van bestanden van publieke organisaties ongeacht de aard of gevoeligheid van de daarin opgeslagen gegevens (*Amann*); de opslag van medische gegevens (*Z v. Finland*); jeugdzorgbestanden (*Gaskin*); de registratie van videobeelden (*Perry*), stemmen (*Peck*), of foto's (Commission: *Lupker and Friedl*); gebruik van administratieve data inzake gevoerde telefoongesprekken (*Malone*); het wel of niet afgeven van geboortebewijzen, identiteitskaarten en rijbewijzen (*Goodwin*), en van paspoorten (*Smirnova en İletmiş*). In de genoemde uitspraken heeft het Hof de volgende aspecten meegewogen om vast te stellen dat er daadwerkelijk sprake was een inmenging op iemands recht op privéleven: bij systematische verzameling en opslag van persoonsgegevens door de overheid (*Rotaru, Amann, Segerstedt-Wiberg*); informatie over iemands verleden (*Rotaru*); wanneer de gegevens onvrijwillig werden verstrekt (*Perry*); en wanneer het verdere gebruik van de informatie

verder gaat dan wat normaal voorzienbaar is (*Peck, P.G. en J.H. en Perry*). In *Amann* stelde het EHRM nog vast dat het niet altijd relevant is of de opgeslagen gegevens daadwerkelijk zijn gebruikt: de opslag van de gegevens, in dit geval door de inlichtingendiensten, kan voldoende zijn voor de vaststelling dat er een inmenging op iemands recht op privéleven heeft plaatsgevonden.

In het kader van het onderhavige onderwerp, migratietechnologie en de voorstellen voor een 'entry-exit systeem' van de Europese Commissie, lijkt er weinig twijfel over mogelijk dat artikel 8 EVRM van toepassing is. In de eerste plaats is er sprake van systematische verzameling en opslag van persoonsgegevens in het kader van systemen als EURODAC, het Visum Informatie Systeem (VIS), de opname van biometrie in reisdocumenten. De in februari 2008 door de Europese Commissie gepresenteerde maatregelen inzake 'An integrated vision for border management' betreffen onder andere de invoering van een zogenoemd entry-exitsysteem waarmee de legaliteit en de geldigheid van visa van in de EU verblijvende niet-EU-onderdanen kan worden gecontroleerd.³⁴⁹ Door van alle in de EU binnen reizende niet-EU-onderdanen (derdelanders) de vingerafdrukken en eventueel later ook andere biometrische gegevens af te nemen en de installatie van een zogenoemd alertsysteem, is eenvoudiger vast te stellen wie de geautoriseerde verblijfsperiode heeft overschreden, aldus de Commissie. Bovendien maken steeds meer maatregelen op het gebied van migratietechnologie gebruik van de verwerking van gevoelige gegevens, zoals etniciteit, gezondheid in het kader van verstrekking van passagiersgegevens of van visum- of asielaanvragen. Ook biometrische data zoals vingerafdrukken, gelaatsherkenning, en irisdata kunnen in sommige gevallen als gevoelige gegevens worden beschouwd wanneer hieruit informatie te herleiden is over de gezondheid van de desbetreffende persoon.³⁵⁰

In verschillende uitspraken heeft het EHRM een directe link gelegd tussen interne veiligheidscontroles en het recht op privacy (*Perry, Peck, Rotaru, Klass*). Het is duidelijk dat het gebruik van de besproken databestanden, de onderlinge uitwisseling van gegevens en de toegankelijkheid van deze systemen voor onder andere nationale veiligheidsorganisaties zal leiden tot surveillancemaatregelen. Van een inmenging op het recht op privéleven zal sprake zijn wanneer een betrokken persoon op basis van

deze maatregelen systematisch wordt onderworpen aan extra controles zoals het apart nemen, ondervragen en controles aan het lichaam.

Belangrijk is dat, zoals het EHRM in de zaak *İletmiş v. Turkije* heeft erkend, het recht op privéleven ook de vrijheid van beweging kan omvatten. In deze zaak betrof het de inbeslagname door de Turkse autoriteiten van het paspoort van klager waardoor deze zijn land niet meer in- en uit kon reizen. In het arrest besloot het EHRM unaniem dat het in beslag nemen van zijn paspoort een inbreuk op zijn recht op privéleven inhield, overwegende dat: 'in an age when the freedom of movement, especially across borders, was considered essential for the full development of private life, especially for people like the applicant, having family, occupational and economic ties in more than one country, denial of that freedom by the State without any good reason constituted a serious failure on its part to discharge its obligations to those under its jurisdiction' (§ 50). Het is goed voorstelbaar dat ook de intensieve controles aan de grens en op het grondgebied van EU-staten, waarbij verschillende databestanden worden vergeleken en biometrie wordt gebruikt, worden aangemerkt als een inmenging op het recht op bewegingsvrijheid en daarmee ook op het privéleven van migranten.

Beperkingsvoorwaarden

Op basis van artikel 8 lid 2 EVRM is een beperking van het recht op privéleven onder bepaalde voorwaarden geoorloofd. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM moeten deze beperkingen dan wel aan specifieke inhoudelijke en procedurele eisen voldoen. Deze voorwaarden behelzen samengevat dat de inmenging op het recht bij de wet moet zijn voorzien (kenbaarheids- en voorzienbaarheidsvereiste), noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving en in het belang van een legitiem doel zoals omschreven in de beperkingsclausule. Artikel 8 lid 2 noemt de volgende legitieme doeleinden of doelcriteria waarvoor het recht op privéleven mag worden beperkt: het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 8 lid 2 EVRM bepaalt ook dat de inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische rechtsorde. Het EHRM heeft hierover vastgesteld

dat de beperking van het recht op privéleven moet voldoen aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. Het proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel houdt in dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen het gekozen middel en het beoogde (legitieme) doel: de maatregel moet niet verder gaan dan vereist om dit doel te bereiken. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de gekozen maatregel rechtmatig is wanneer er geen andere, minder ingrijpende, middelen aanwezig zijn om hetzelfde doel te bereiken.

In het kader van het onderhavige onderwerp, gebruik van migratietechnologie en dan meer specifiek het gebruik van databestanden en biometrie, zijn de volgende criteria zoals geformuleerd door het EHRM relevant. In de eerste plaats dient de betreffende regelgeving de volgende informatie te bevatten in verband met de gegevensverwerking. Zo zal de regelgeving een duidelijke beschrijving én beperking moeten bevatten van de bevoegdheden om gegevens te verzamelen en op te slaan (*Leander, Rotaru*). Daarnaast dient de regelgeving een definitie te geven van het soort gegevens dat mag worden opgeslagen (*Leander, Rotaru*); van de categorieën personen tegen wie surveillancemaatregelen mogen worden genomen, zoals verzamelen en opslaan van gegevens (*Kruslin-Huvig, Rotaru*); van de omstandigheden waarin deze maatregelen mogen worden genomen en van de te volgen procedures (*Leander, Rotaru*); en van de situaties waarin de informatie mag worden verstrekt (*Peck*). Voorts moet de regelgeving beperkingen opnemen inzake de tijdsduur van de opslag van de gegevens (*Rotaru, Segerstedt-Wiberg*); voldoende waarborgen tegen verstrekkingen die in strijd zijn met artikel 8 van het Data Protectie Verdrag (Z); en waarborgen om de kwaliteit van de data en van gevoelige gegevens te beschermen (Z). Ten slotte moet met uitzondering voor de gegevensverzameling door inlichtingendiensten, de betrokkene van tevoren worden geïnformeerd over de gegevensopslag (*Perry*).

Wanneer men de huidige ontwikkelingen inzake het gebruik van databestanden en biometrie aan de grens bestudeert, moet men vaststellen dat de betreffende regelgeving op veel gebieden niet voldoet aan de bovenbeschreven normen. Een van de belangrijkste problemen hierbij is dat individuen in de meeste gevallen helemaal niet op de hoogte zijn in welke situaties welke informatie door welke overheid wordt verzameld.

De betreffende regelingen bevatten te algemene omschrijvingen van het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt (zie ook hierna de paragraaf over doelbinding) en laten ook verstrekking aan derden toe, zoals aan overheden van andere EU-lidstaten en zelfs van niet-EU-landen.

Dit gebrek aan transparantie speelt niet alleen in het kader van artikel 8 EVRM. In een uitspraak van 11 maart 2008 concludeerde het Duitse hoogste constitutionele gerechtshof (Bundesverfassungsgericht) dat de politierechtelijke voorschriften in de deelstaten Hessen en Schleswig-Holstein inzake de automatische registratie van autoken-tens een inbreuk maken op het constitutionele recht op de bescher-ming van persoonlijke levenssfeer van de autobezitters.³⁵¹ De Duitse constitutionele rechter boog zich over deze kwestie naar aanleiding van de constitutionele klachten van meerdere autobezitters over de betreffende maatregelen. Het Bundesverfassungsgericht stelde vast dat de betreffende regels in de genoemde deelstaten niet voldoen aan de constitutionele voorwaarden van duidelijkheid en transparantie ('Normenbestimmtheit' en 'Normenklarheit') omdat zij noch de aan-leiding noch het opsporingsdoel benoemen van de verzameling en de vergelijking van deze gegevens. Volgens het Bundesverfassungsgericht laten deze regels zwaar ingrijpende inbreuken toe op het informationele zelfbestemmingsrecht ('informationelle Selbstbestimmungsrecht') van betrokkenen zonder dat daarvoor de vereiste wettelijke maatstaven of 'drempels' voor de automatische gegevensverzameling duidelijk zijn vastgelegd. Deze uitspraak laat zien dat ook op nationaal niveau de informationele bevoegdheden van (politie)autoriteiten aan een strenge rechterlijke toets worden onderworpen.

Onafhankelijk toezicht

Het EHRM heeft in verschillende uitspraken de noodzaak benadrukt van de aanwezigheid van een onafhankelijk controlemechanisme ter bescherming van het recht op privéleven. Daarbij maakte het Hof tevens duidelijk dat het hierbij niet alleen gaat om de garantie dat de betrokken individuele belangen worden afgewogen tegenover de belangen van de gegevens verzamelende autoriteit, maar ook ter voorkoming van misbruik van macht door de overheid.

Met name in het kader van geheime surveillancemaatregelen beklemtoonde het EHRM de noodzaak van een onafhankelijke toezichthoudende instantie ter bescherming van het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op privéleven (bijvoorbeeld *Klass, Leander* en *Rotaru*). In andere zaken vond het EHRM de aanwezigheid van een onafhankelijk controlemechanisme noodzakelijk wanneer het ging om specifieke gevoelige gegevens of een claim voor toegang tot dergelijke gegevens (bijvoorbeeld medische data of gegevens over iemands jeugd (*Z* en *Gaskin*). In deze zaken werd het onafhankelijk toezichtsmechanisme niet alleen onderstreept ter bescherming van het recht op privéleven van de betrokkene, maar ook om de verschillende aanwezige belangen zorgvuldig te kunnen afwegen. In zijn uitspraken geeft het EHRM een duidelijke voorkeur aan voor toegang tot een rechterlijke instantie, omdat dit de beste garanties geeft voor de 'onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en een zorgvuldige procedure'.³⁵² Wel werd in sommige arresten de aanwezigheid van een niet-rechterlijke instantie voldoende geacht (bijvoorbeeld in *Gaskin, Leander*). De algemene eis is echter dat de rechtsmiddelen praktisch en effectief moeten zijn, zoals vastgesteld in het arrest *Segerstedt-Wiberg v. Sweden*. In deze uitspraak, die de gegevensverzameling door veiligheidsdiensten betrof, ging het Hof expliciet in op de praktische betekenis van de Zweedse dataproductieautoriteit waarbij de betrokken burgers een klacht konden indienen. Op deze uitspraak kom ik verderop in dit hoofdstuk terug.

Ook in de uitspraak *The Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiiev v. Bulgaria* wordt de aanwezigheid van een onafhankelijk controlemechanisme in het kader van surveillance door veiligheidsorganisaties streng getoetst.³⁵³ Het EHRM concludeerde in deze zaak dat de Bulgaarse regelgeving onvoldoende waarborgen bood tegen het risico van misbruik van gegevens 'inherent aan ieder systeem van geheime surveillance'. Deze conclusie was onder meer gebaseerd op het ontbreken van onafhankelijk toezicht op de naleving van de bewaartermijnen van de verkregen gegevens. Het EHRM verwees expliciet naar de grootschalige toepassing van de geheime surveillancesystemen in Bulgarije in de getoetste periode (1999-2001). Zo zouden in één jaar meer dan 10.000 bevelen voor geheime bewaking van individuen door middel van telefoontaps, videobewaking en afluisteren zijn afgegeven, waarbij

het aftappen van mobiele telefonie nog niet was meegerekend. Slechts in 267 of 269 van deze gevallen konden de gegevens uiteindelijk worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure. Volgens het EHRM zouden deze gegevens aangeven dat het systeem van geheime bewaking in Bulgarije op zijn minst 'overused' is, wat volgens het Hof mogelijk gedeeltelijk te maken heeft met de inadequate waarborgen in het recht ('the system of secret surveillance in Bulgaria is, to say the least, overused, which may in part be due to the inadequate safeguards which the law provides').

Recht op schadevergoeding

Van belang is dat wanneer schending van artikel 8 EVRM is vastgesteld, dit de betrokkene mogelijk een recht op schadevergoeding biedt. Zo werd in *Rotaru v. Romania* het recht van individuen op een financiële genoegdoening erkend voor schade die was veroorzaakt door de gegevensverzameling door de Roemeense autoriteiten. Het feit dat het Roemeense recht de betrokkene geen procedure bood om via de rechter deze schadevergoeding te claimen, betekende volgens het EHRM bovendien een inbreuk op diens recht op een eerlijk proces zoals beschermd in artikel 6 EVRM.

In *C.G. and others v. Bulgaria* werd door het EHRM aan de klagers een behoorlijke schadevergoeding toegekend wegens schending van (onder meer) artikel 8 EVRM door de uitzetting van de eerste klager. Het betrof hier de bescherming van het recht op familieleven van betrokkene die reeds langdurig rechtmatig in Bulgarije verbleef en daar ook een familie had opgebouwd. Klager was uitgezet op basis van geheime inlichtingen van de veiligheidsdienst, verkregen door het toepassen van geheime observaties. Het EHRM constateerde dat er zowel sprake was van schending van artikel 8 EVRM, 13 EVRM en artikel 1 van het zevende protocol bij het EVRM. De belangrijkste reden voor deze conclusie was het ontbreken van enige onafhankelijke controle op het gebruik van de informatie door de inlichtingendiensten.

Privacy versus veiligheid?

In mei 2007 presenteerde de zogenoemde Future Group, een in 2007 ingesteld adviesorgaan voor het EU-voorzitterschap op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, een nota waarin 'veiligheid, mobiliteit

en privacy' als nieuw paradigma werd voorgesteld voor de samenwerking binnen de EU.³⁵⁴ Hoewel volgens deze nota veiligheid en privacy niet als tegengestelde polen moeten worden beschouwd, zou een van de belangrijkste uitdagingen voor de beleidsmakers zijn om de juiste balans tussen deze waarden te vinden ('finding the right balance'). Deze opdracht aan beleidsmakers lijkt op het eerste gezicht volkomen helder en voor weinig discussie vatbaar. Wie kan het oneens zijn met een beleid waarin zowel veiligheid, mobiliteit en privacy hoog in het vaandel staan? Over het vinden van de juiste balans tussen veiligheid en privacy zijn ook in Nederland verschillende verhandelingen verschenen.³⁵⁵ Tot nu toe lijken de discussies over dit onderwerp niet tot meer duidelijkheid te hebben geleid over de bestaande voorwaarden en juridische grenzen. De discussies blijven vaak hangen in het beklemtonen van het belang van veiligheid en van de noodzaak om in dit kader soms minder aandacht te schenken aan zogenaamde 'privacybelemmeringen'. Hierbij is opvallend dat bewindslieden steeds vaker een beroep doen op het recht op veiligheid versus het recht op privacy. Zowel in het Europese als in het nationale debat bestaat een tendens om 'veiligheid' en 'grondrechten' als gelijkwaardig te beschermen waarden te presenteren. Zo wordt in een nota van het (voormalige) Sloveense EU-voorzitterschap inzake terrorisme, veiligheid en 'basic human rights' veiligheid als een fundamenteel grondrecht betiteld.³⁵⁶ Maar ook de Nederlandse minister van Justitie, Hirsch Ballin, heeft 'veiligheid' als een grondrecht opgevoerd tijdens de presentatie van het rapport *Veiligheid en privacy. Een zoektocht naar een nieuwe balans*. Hierbij stelde de minister dat 'ook in het EVRM de rechten op veiligheid en privacy gelijkwaardig en naast elkaar gecodificeerd [zijn] in respectievelijk de artikelen 5 en 8'.³⁵⁷

Zowel bij deze juridisering van het begrip 'veiligheid' als de relativisering van het recht op privacy zijn kritische kanttekeningen te plaatsen. Het is onbegrijpelijk dat vanuit het parlement geen nadere vragen zijn gesteld over de verwijzing van de minister naar artikel 5 EVRM als basis voor het 'recht op veiligheid'. Het mag duidelijk zijn dat hier artikel 5 EVRM oneigenlijk wordt toegepast, om niet te zeggen: wordt misbruikt. De minister lijkt zich te baseren op de openingszin van artikel 5: 'Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.' Deze bepaling biedt individuen echter niet in algemene zin een recht op vrijheid, laat staan dat deze bepa-

ling de staat de opdracht geeft de veiligheid van de burger te beschermen. De genoemde zinsnede moet uitsluitend worden gelezen in het kader van het hoofddoel van artikel 5 EVRM: burgers beschermen tegen overheidsingrijpen op het gebied van arrestatie en detentie. Op basis van artikel 5 EVRM is het *de overheid* die bepaalde regels inzake arrestatie en detentie in acht moet nemen, zoals het informeren van betrokkene om de redenen van zijn arrestatie of detentie. Daarnaast bevat artikel 5 ter bescherming van het individu belangrijke waarborgen, zoals het recht van een individu om onverwijld voor een rechter voorgeleid te worden en, wanneer er sprake is van onrechtmatige detentie, het recht op schadeloosstelling. Dit heeft niets te maken met een algemeen recht op veiligheid.

Door 'veiligheid' als grondrecht te betitelen, wordt de weg vrijgemaakt om 'echte' grondrechten en vrijheden van burgers juist verder in te perken. Het is een door de politiek in stand gehouden misverstand dat burgers het recht op veiligheid kunnen claimen als grondrecht. Veiligheid en de bescherming van veiligheid van burgers zijn overheidstaken.³⁵⁸ Uiteraard dient de overheid zo veel mogelijk de veiligheid van personen op haar grondgebied te waarborgen, of het nu om gevaren gaat van vijandige buitenlandse mogendheden, terroristische aanslagen of natuurgeweld. Het zal echter duidelijk zijn dat geen enkele overheid kan instaan voor de veiligheid van een persoon vanaf zijn wieg tot zijn graf. Zo zal een persoon die zich na een terroristische aanslag voor de rechter beroept op schending van zijn recht op veiligheid weinig kans op slagen hebben. De belangrijkste functie van artikel 5 EVRM, maar dit geldt ook voor andere grondrechten, is de bescherming van burgers jegens de overheid. Wanneer voornoemde bewindslieden zich beroepen op 'het recht op veiligheid' is daar geen sprake van. Integendeel, om dit zogenoemde recht tegen (vaak nog onbekende) derden te beschermen, zouden aan overheden nog verdergaande bevoegdheden moeten worden toegekend.

De tegenstelling privacy-veiligheid is bovendien weinig zinvol omdat dit te snel tot de conclusie kan leiden dat beleidsmakers of juristen altijd een keuze moeten maken voor hetzij privacy, hetzij veiligheid. Deelnemers aan het huidige veiligheidsdebat worden daarbij vaak ingedeeld in 'het privacykamp' of 'het veiligheidskamp'. Deze tegenstelling miskent het feit dat het recht op privacy zoals beschermd in artikel 8 EVRM zelf al een

inherente afwegingsgrond bevat. Zoals we hiervoor zagen, kan op grond van lid 2 het recht op privacy in het belang van de nationale veiligheid of openbare veiligheid worden beperkt. Jurisprudentie van het EHRM laat zien dat in het kader van de veiligheid aan de overheid verdergaande middelen zijn toegestaan en dat de rechter over het algemeen ook een meer marginale toetsing mag toepassen. Er is dus in het geheel geen sprake van te vergaande 'privacybelemmeringen' voor het werk van veiligheids- en inlichtingendiensten, zoals zo vaak wordt betoogd. Niettemin dient, wanneer er sprake is van een inmenging op het recht op privéleven, deze beperking wel aan de inhoudelijke toets te voldoen zoals uitgewerkt in de jurisprudentie van het EHRM. Dit betekent, zoals hiervoor uitgewerkt, dat de inmenging noodzakelijk dient te zijn in een democratische rechtsorde, proportioneel en subsidiair moet zijn met het oog op een legitiem doel en de inmenging bij wet moet zijn geregeld.

Het recht op gegevensbescherming: inhoudelijke eisen

De ontwikkelingen op het gebied van migratietechnologie worden voor een belangrijke mate bestreken door het gegevensbeschermingsrecht. Sinds de opname in artikel 8 van het EU Handvest van de grondrechten is duidelijk dat gegevensbescherming als afzonderlijk grondrecht, naast het recht op privacy, is te beschermen. Artikel 8 van dit Handvest bepaalt:

1. *Eenieder heeft het recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.*
2. *De gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Een ieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.*
3. *Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.*

Eerder zijn beginselen van gegevensbescherming, behalve in nationale wetgeving, opgenomen in het bindende Dataprotectie Verdrag van de Raad van Europa van 1981 en de EG Richtlijn 95/46 inzake de bescherming van persoonsgegevens.³⁵⁹ Deze bindende regelingen bevatten belangrijke procedurele waarborgen voor het individu, zoals het recht op toegang en

correctie van de persoonlijke gegevens, de bescherming van gevoelige gegevens, beveiligingsvoorschriften en toezicht door onafhankelijke toezichtorganen. In haar zogenoemde borders package, waarin vergaande maatregelen voor een geautomatiseerde grenscontrole worden voorgesteld, stelt de Europese Commissie: 'Systems must comply with EU data protection rules including the requirements of necessity, proportionality, purpose limitation and quality of data.'³⁶⁰ Ook bevatten verschillende in de eerdere bijdragen genoemde instrumenten steeds een verwijzing naar de normen van de genoemde EG Richtlijn 95/46 of het Data Protectie Verdrag uit 1981. Het is echter de vraag of de enkele verwijzing naar de bestaande dataproctieregels voldoende recht doet aan de bescherming van de betrokken personen.

In de zaak *Österreichischer Rundfunk* (C-465/00) onderstreepte het Hof van Justitie het belang van een ruime interpretatie van de EG Richtlijn 95/46 inzake de bescherming van persoonsgegevens en de relatie tussen deze richtlijn en het recht op privéleven zoals beschermd in artikel 8 EVRM. Deze zaak betrof de vraag of de uit Oostenrijkse wetgeving voortvloeiende verplichting voor rechtspersonen om gegevens over salaris en pensioen van hun werknemers te verstrekken aan de Oostenrijkse Rekenkamer wel in overeenstemming was met de EG Richtlijn. Volgens het Hof van Justitie zou wanneer nationale rechters vaststellen dat nationale regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens in strijd is met artikel 8 EVRM, deze regelgeving automatisch ook in strijd zijn met het proportionaliteitsbeginsel zoals neergelegd in de artikelen 6(1)(c) en 7(c) of (e) van Richtlijn 95/46. Dit betekent volgens het EG Hof dat ook iedere beperking op dataproctierechten (zoals toegestaan in artikel 13 van de Richtlijn 95/46) moet voldoen aan het proportionaliteitsvereiste in het kader van het nagestreefde algemene belang. Met betrekking tot de toepassing van biometrie is een opvallende waarschuwing afgegeven door de Advocaat Generaal van het Hof van Justitie, Trstenjak, in de zaak *Verenigd Koninkrijk en Ierland v. de Raad inzake de Verordening 2252/2004*.³⁶¹ Deze zaak betrof *Verordening 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten* waarin de opname van biometrie in paspoorten en reisdocumenten wordt geregeld.³⁶² De centrale juridische vraag in deze

zaak had niets te maken met gegevensbescherming, maar betrof de juridische mogelijkheid voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland om deel te nemen aan deze Verordening. Niettemin vond de Advocaat Generaal het wenselijk in deze conclusie haar zorgen te uiten over de consequenties van dit biometrisch paspoort voor het grondrecht op dataprotectie. In de laatste overweging van haar conclusie verwees zij expliciet naar de problemen die kunnen rijzen bij de implementatie van Verordening 2252/2004 vanuit het oogpunt van het fundamentele recht op dataprotectie zoals beschermd in het EU Handvest.

In het hiernavolgende ga ik in op twee voor het onderhavige onderwerp uiterst belangrijke, maar onderbelichte, kernbeginselen van het dataproctierecht: het doelbindingsbeginsel en het recht om niet onderworpen te worden aan geautomatiseerde besluitvorming. Deze beginselen houden mijn inziens belangrijke inhoudelijke beperkingen in voor de toepassing van grootschalige datasystemen zoals in deze bijdrage besproken.

Het doelbindingsbeginsel:

een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel

Het doelbindingsbeginsel is een van de beginselen van het dataproctierecht en is een vast onderdeel van zowel nationale als internationale regels inzake gegevensbescherming. Op basis van artikel 6.1(b) van de EG Richtlijn 95/46 moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Gerechtvaardigde doeleinden zijn omschreven in artikel 7 EG Richtlijn 95/46: de gegevensverwerking is rechtmatig wanneer betrokkene hiertoe ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven of wanneer dit noodzakelijk is ter uitvoering van een contract, of het nakomen van een wettelijke verplichting. Gegevensverwerking is ook legitiem wanneer dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of deel uitmaakt van de uitoefening van het openbare gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen. Een gerechtvaardigd doel kan ook zijn de vrijwaring van vitale belangen van de betrokkene of wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van

de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene niet prevaleren.

Het doelbindingsbeginsel bevat meerdere lagen van bescherming. In de eerste plaats verbiedt het de verzameling van persoonsgegevens voor onbekende of ongespecificeerde doeleinden: in Duitsland is dit ook wel omschreven als het zogenoemde *Verbot 'pragmatiklose Datensammlung'*. In de tweede plaats verbiedt het doelbindingsbeginsel het gebruik of de verstrekking van persoonsgegevens voor andere dan het specifieke doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Ten derde betekent dit beginsel dat de gegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk voor het beoogde doel. Doelbinding in bovengenoemde zin is nauw gerelateerd aan doelspecificatie: dit laatste houdt in dat gegevens verwerkende overheden of organisaties van tevoren het doel van de gegevensverwerking duidelijk en transparant moeten maken. Zowel het doelbindings- als doelspecificatiebeginsel reflecteert het beginsel dat gegevensverwerking voorzienbaar moet zijn voor het datasubject en niet verder mag gaan dan deze redelijkerwijs mag verwachten.³⁶³ Zoals we hiervoor zagen bij de bespreking van de jurisprudentie over artikel 8 EVRM, heeft het EHRM het belang van 'voorzienbaarheid' expliciet onderstreept wanneer het gaat om de verwerking van persoonsgegevens door de overheid. Het doelbindingsbeginsel geldt echter ook wanneer er geen sprake is van directe inmenging op het recht op privéleven. Het geeft individuen het recht te weten wanneer in welke omstandigheden, door wie welke informatie over hen wordt verzameld en opgeslagen.

Wanneer men het heeft over doelbinding en daaruit voortvloeiend de vraag of een bepaalde gegevensverwerking legitiem is, is het nuttig om de 'klassieke doelen' van gegevensverwerking voor ogen te houden. Wanneer men kijkt naar het primaire doel van informatie- of databestanden, is dit 'klassieke' onderscheid dat tussen administratieve, inlichtingen- of statistische databestanden.³⁶⁴ Het belangrijkste kenmerk van uitvoerings- of administratieve databestanden is dat zij zijn ontstaan als uitvloeisel van het uitvoerend beleid. De registratie van informatie is louter een middel tot de desbetreffende taakuitvoering. Bij de inlichtingenregisters daarentegen is de informatieverschaffing aan overheidsorganen of derden een zelfstan-

dig doel.³⁶⁵ De verschillende voorstellen die op EU-niveau zijn gedaan voor gegevensverwerking (SIS, VIS, verstrekking passagiersdata), laten zien dat databestanden die oorspronkelijk voor louter 'administratieve' doeleinden zijn opgezet, steeds meer het karakter krijgen van inlichtingenregisters. Een belangrijke eigenschap van inlichtingenregisters is dat van tevoren niet altijd duidelijk is waarvoor en door wie de gegevens kunnen worden gebruikt. Het doel van inlichtingenregisters is zo veel mogelijk data vergaren die mogelijk nuttig zijn voor latere doeleinden of gebruik.

Migratietechnologie en doelbinding: multifunctioneel gebruik of function creep?

Binnen de huidige ontwikkelingen wordt het doelbindingsbeginsel ondergraven. Enerzijds worden systemen als inlichtingenregisters opgezet, zonder een specifieke en duidelijke doelomschrijving. Anderzijds worden systemen met een oorspronkelijk louter administratief doel toegankelijk gemaakt voor overheidsinstanties met uiteenlopende taken. Een belangrijk voorbeeld van het eerste is het VIS, dat al vanaf het begin als een algemeen inlichtingensysteem is opgezet. Maar ook het SIS II zal door de opname van biometrische gegevens het karakter krijgen van een inlichtingenregister. Een voorbeeld van de tweede ontwikkeling is het voorstel om opsporingsinstanties toegang te verlenen tot EURODAC.

Bij het loslaten van het doelbindingsbeginsel speelt ook een rol dat, met name sinds de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001, politici steeds vaker een directe link leggen tussen immigratie- en veiligheidsbeleid. Deze uitbreiding werd door de Duitse regering gerechtvaardigd met de stelling dat 'asielzoekers en buitenlanders die onrechtmatig in de EU verblijven, regelmatig zijn betrokken bij de voorbereiding van terroristische aanslagen'.³⁶⁶ Ook op nationaal niveau wordt de scheiding tussen migratierechtelijke en opsporingsdoeleinden steeds vaker ter discussie gesteld. In een brief van 12 november 2007 is bijvoorbeeld door de minister van Justitie voorgesteld om de mogelijkheid te verruimen om vingerafdrukken die zijn genomen ter uitvoering van de vreemdelingenwetgeving automatisch te vergelijken met vingerafdrukken die zijn verkregen in het kader van strafrechtelijk onderzoek.³⁶⁷ Sinds de invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) in 2001 mag een dergelijke vergelijking van vingerafdrukken

alleen nog worden gemaakt als er een vermoeden bestaat dat de verdachte vreemdeling is of als het onderzoek 'een ernstig misdrijf' betreft 'dat de maatschappelijke orde ernstig heeft geschokt'. Volgens de minister van Justitie is hierdoor 'het aantal hits, vingerafdrukken gevonden in het kader van onopgeloste misdrijven, op vingerafdrukken van vreemdelingen navenant gedaald'. Interessant is dat de minister ter rechtvaardiging van dit voorstel wijst naar de ontwikkelingen op EU-niveau, waar ten aanzien van het toekomstige VIS ook wordt voorzien in toegang voor opsporingsautoriteiten. Volgens de minister zal de verruiming een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de opsporing van strafbare feiten en de samenwerking met andere EU-lidstaten 'met inachtneming van de waarborgen in verband met de bescherming van de persoonsgegevens van vreemdelingen'. Ten eerste geeft de minister hiermee aan dat de Nederlandse wetgever kennelijk geen eigen afweging hoeft te maken wat betreft de inmenging op fundamentele rechten van asielzoekers, maar klakkeloos de besluitvorming op EU-niveau mag volgen. Ten tweede lijkt deze verwijzing naar de samenwerking met andere EU-lidstaten te impliceren dat behalve de Nederlandse opsporingsinstanties ook buitenlandse overheden toegang mogen krijgen tot deze asielgegevens.

Verbod op geautomatiseerde besluitvorming

In het kader van het bestuursrecht en het strafrecht is de bevoegdheid van autoriteiten om hun beslissingen te baseren op basis van geautomatiseerde gegevensverwerking al in het recht beperkt. Zo zijn bijvoorbeeld bestuursorganen op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht hun besluiten schriftelijk te motiveren en in strafzaken moeten rechters hun vonnissen motiveren en de individuele beslissing toespitsen op de omstandigheden van het concrete geval. Alleen in een aantal rechtsgebieden zoals belastingrecht of verkeersrecht, bij de afdoening van belastingaangiften en verkeersboetes, waarbij het om grote aantallen individuele beschikkingen gaat, is soms gekozen voor min of meer geautomatiseerde besluitvorming.

In het kader van de hiervoor beschreven ontwikkelingen waarbij beslissingen steeds vaker worden genomen op basis van de in de EU gedeelde datasystemen, is het nuttig nog eens nader in te gaan op de achtergrond en

betekenis van dit beginsel. Het verbod van geautomatiseerde besluitvorming is voor het eerst neergelegd in een van de voorlopers van nationale wetgeving op het gebied van gegevensbescherming: de Franse dataproctiewet. Op basis van deze Franse bepaling is in artikel 15 van de EG Richtlijn 95/46 een vergelijkbare bepaling inzake geautomatiseerde individuele besluiten opgenomen. Deze bepaalt dat eenieder het recht heeft 'niet te worden onderworpen aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem in aanmerkelijke mate treft en dat louter wordt genomen op grond van een geautomatiseerde gegevensverwerking die bestemd is om bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid, zoals beroepsprestatie, kredietwaardigheid, betrouwbaarheid, gedrag, enz. te evalueren'.

Het verbod op geautomatiseerde besluitvorming is echter geen absoluut verbod. Artikel 15 tweede lid van de EG Richtlijn 95/46 bevat verschillende beperkingsgronden; zo is een 'geautomatiseerd besluit' toegestaan indien dat besluit óf 'wordt genomen in het kader van het sluiten of uitvoeren van een overeenkomst, mits aan het verzoek van de betrokkene is voldaan of passende maatregelen, zoals de mogelijkheid zijn standpunt te doen gelden, zijn genomen ter bescherming van zijn gerechtvaardigde belang' of 'zijn grondslag vindt in een wet waarin de maatregelen zijn omschreven die strekken tot bescherming van het gerechtvaardigde belang van de betrokkene'. In de overheidssfeer speelt vooral de laatste uitzonderingsgrond een rol, waarbij het te betreuren is dat de EG Richtlijn geen nadere omschrijving geeft van 'maatregelen die strekken tot bescherming van het gerechtvaardigde belang van de betrokkene'.

De legitimiteit (en tegelijk de proportionaliteit) van geautomatiseerde beslissingen zal onder meer afhangen van het soort beslissingen welke op basis van de geautomatiseerde gegevensverwerking worden genomen. Hier is een onderscheid te maken in het gebruik van gegevensverwerking voor zogenoemde positieve of negatieve maatregelen. Positieve maatregelen zijn registraties om positieve discriminatie te bevorderen hetzij te belonen. Het doel van registraties op basis van bepaalde kenmerken heeft juist tot doel de juridische, sociale of economische situatie van personen met die kenmerken, bijvoorbeeld een bepaalde etniciteit, nationaliteit of religie, te verbeteren. Registraties of gegevensverwerking met een 'negatief doel' zijn databestanden die hoofdzakelijk of uitsluitend worden gebruikt voor

de voor betrokkenen negatieve besluitvorming: bijvoorbeeld uitzetting, weigering van toegang, controle of strafrechtelijke maatregelen. Prins wijst in dit verband terecht op de kentering in het beleid ten aanzien van allochtonen in Nederland.³⁶⁸ Waar de Wet SAMEN oorspronkelijk gericht was op registratie van minderheden voor een 'positief doel', zullen het in de Wet inburgering voorgestelde Informatiesysteem Inburgering en het Bestand Potentiële Inburgeringsbehoefthigen veel meer 'negatieve' doelen in de zin van verplichtende consequenties hebben voor de derdelanders. Het SIS bevat van oudsher negatieve beslissingen over niet-EU-onderdanen: op basis van nationale beslissingen om iemand als 'ongewenste vreemdeling' te definiëren, zal de betrokkene de verdere toegang tot het gehele Schengengebied worden geweigerd. Het omgekeerde geldt ook: hoewel het VIS ook alle positieve visumbesluiten zal registreren – met andere woorden: de gegevens over personen aan wie een visum is verstrekt – zal deze informatie niet automatisch leiden tot toelating tot het EU-grondgebied. Integendeel, het ontwerp voor een *Gemeenschappelijke Visumcode* (COM (2006) 403) bepaalt uitdrukkelijk dat een afgegeven visum geen automatisch recht op toegang tot de EU geeft. Hiermee wordt aan de nationale grensbewakingsautoriteiten de ruimte overgelaten om een persoon ongeacht het feit dat deze een geldig visum bezit toch de toegang te weigeren.

Migratietechnologie en het verbod op geautomatiseerde besluitvorming

De regelingen inzake het SIS, het VIS of EURODAC bevatten geen verwijzing naar het verbod op geautomatiseerde besluitvorming. Het SIS is zelfs gebaseerd op het tegenovergestelde beginsel, te weten: wederzijdse erkenning van nationale besluiten. Onder meer de Franse autoriteiten en de Nederlandse autoriteiten (waaronder de IND) hebben herhaaldelijk gewezen op de verplichting om signaleringen in het SIS die afkomstig zijn van andere Schengenpartners ook in het eigen land ten uitvoer te brengen.³⁶⁹

Welke betekenis het verbod van geautomatiseerde besluitvorming heeft in het kader van het SIS is echter verduidelijkt door het Hof van Justitie in de uitspraak *Commissie v. Spanje*.³⁷⁰ Deze zaak betrof de registratie van niet-EU-onderdanen in het SIS en het feit dat op basis van deze signalering de toegang, respectievelijk een visum voor Spanje was

geweigerd. De klagers, allebei van Algerijnse nationaliteit, waren getrouwd met een Spaanse onderdaan en hadden op grond hiervan een sterker verblijfsrecht in de EU-staten. Het EG Hof oordeelde dat Spanje het EG-recht had geschonden door de betrokken personen de toegang respectievelijk een visum te weigeren zonder na te gaan of zij daadwerkelijk een gevaar betekenden voor de openbare orde. Het Hof gaf hiermee aan dat nationale autoriteiten hun negatieve besluit niet uitsluitend op basis van de in SIS opgeslagen gegevens mogen baseren. Zelfs wanneer het betreffende systeem is gebaseerd op het principe van wederzijdse erkenning van nationale beslissingen, zullen de autoriteiten steeds moeten nagaan of met de weigering geen in het Europese recht beschermde rechten worden geschonden. In dit geval betrof het recht op vrij verkeer van EU-onderdanen en hun familieleden, maar het is duidelijk dat de redenering van het Hof ook opgaat voor andere rechten zoals beschermd in het EG- of EU-recht, waaronder mensenrechten.

Een andere reden waarom lidstaten niet blindelings de in de Europese systemen opgeslagen informatie mogen gebruiken, is de mogelijke onbetrouwbaarheid van de gegevens. In de eerste plaats omdat, zoals hiervoor al is aangeduid, biometrische identificatie met de huidige stand der techniek niet altijd onfeilbaar blijkt te zijn. Daarnaast is aangetoond dat bijvoorbeeld in het huidige SIS, maar ook in EURODAC, de persoonsgegevens niet altijd binnen de wettelijke termijnen of voorwaarden worden verwijderd.³⁷¹ Dit betekent dat personen nog in een dergelijk systeem kunnen voorkomen terwijl daarvoor geen rechtsgrond meer bestaat. Op basis van artikel 12 van de EURODAC-verordening moeten bijvoorbeeld de gegevens van erkende vluchtelingen worden verwijderd. Dit blijkt in de praktijk moeilijk realiseerbaar te zijn. In februari 2007 erkende de Nederlandse staatssecretaris van Justitie in antwoord op Kamervragen dat de regering vier jaar na de inwerkingtreding van EURODAC nog steeds geen mechanisme heeft om in deze verwijdering van vingerafdrukken te voorzien.³⁷²

Met betrekking tot EURODAC formuleerde een Engelse immigratierechter in 2007 overigens een belangrijke voorwaarde voor de besluitvorming op basis van dit systeem.³⁷³ Op basis van EURODAC kunnen asielzoekers door de autoriteiten van de ene lidstaat worden teruggestuurd naar een andere lidstaat wanneer op basis van de vergelijking van vingerafdruk-

ken van de betreffende persoon met vingerafdrukken in EURODAC blijkt dat deze persoon reeds eerder in de laatstgenoemde lidstaat heeft verbleven. Deze zaak betrof een asielzoeker uit Eritrea die door de Britse autoriteiten naar Italië zou worden uitgezet uitsluitend op basis van een 'vingerafdrukkenmatch' in EURODAC. De asielzoeker bestreed echter dat hij eerder in Italië een asielverzoek had ingediend en claimde dat hij tijdens dat vermeende verblijf in 2005 in Eritrea zijn militaire dienst vervulde. In zijn uitspraak geeft de senior rechter aan dat een immigratierechter bij de toetsing van de vraag of een persoon eerder in een andere lidstaat een asielverzoek heeft ingediend niet alleen moet letten op de vingerafdrukkenvergelijking, maar ook op andere informatie waarmee zo een eerder asielverzoek kan worden vastgesteld, zoals: foto, leeftijd, naam en claims van de betrokkene zelf. Ook dient de rechter informatie toe te laten over de werking van EURODAC en de betrouwbaarheid daarvan. Kern van de uitspraak vormt het oordeel van de rechter dat een vreemdelingenrechter in een eerlijk proces (*fair system*) moet toetsen of de asielzoeker voldoende informatie heeft gekregen over de tegen hem gebruikte beweringen en of hij de mogelijkheid heeft gehad om, indien gewenst, forensisch tegenonderzoek te verrichten. Daarbij geeft de Engelse rechter aan dat een asielaanvrager er natuurlijk voor kan kiezen om niet van zo'n mogelijkheid van tegenonderzoek gebruik te maken, bijvoorbeeld als de vingerafdrukkenmatch juist is en verder bewijs de zaak voor hem zou verslechteren. Echter, zo oordeelt de rechter, het is de beschikbaarheid van een dergelijke voorziening en niet zozeer het gebruik ervan wat is vereist in een eerlijk proces (*It is therefore the availability of the facility rather than the take-up that is needed in a fair system*). Een dergelijk recht op contra-expertise zou ook een belangrijke voorwaarde kunnen zijn ten aanzien van andere biometrische toepassingen in het kader van migratie- en grenscontroles.

Dat ook op politiek niveau het gevaar van geautomatiseerde besluitvorming wordt ingezien, blijkt uit het feit dat er op voorstel van het Europees Parlement een bepaling is opgenomen in het voorstel voor een *Gemeenschappelijke Visumcode* dat bepaalt dat een visumweigering geen enkele toekomstige visumbeslissing zal beïnvloeden en dat iedere visumaanvraag op zijn eigen gronden moet worden beoordeeld (artikel 23 lid 4 van het

voorstel: 'a refusal shall not affect any future visa application, which shall be assessed on its own merits').³⁷⁴ Dit betekent dat, wanneer dit voorstel wordt aangenomen, nationale autoriteiten geen visum mogen weigeren op basis van eerdere negatieve visumbesluiten in het vis.

Toezichthoudende taak van dataproductieautoriteiten

Veel instrumenten op het gebied van gegevensverzameling verwijzen als waarborg voor de naleving van de geldende bepalingen en de rechtsbescherming van betrokkenen naar de rol van nationale dataproductieautoriteiten. In de afgelopen jaren hebben deze toezichtorganen er door de talrijke ontwikkelingen op zowel nationaal als internationaal niveau enorm veel taken bij gekregen. Het is dan ook de vraag of deze organisaties voldoende financiële en wettelijke bevoegdheden en middelen hebben om hun controletaken naar behoren uit te oefenen.

In verschillende landen, waaronder Nederland, hebben de dataproductieautoriteiten het signaal afgegeven dat zij juist te kampen hebben met een gebrek aan voldoende (financiële) middelen. In 2007 maakte het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) bekend dat het wegens gebrek aan middelen niet meer in staat is ieder individueel verzoek om advies te behandelen. Genooddaakt tot het maken van keuzes, kondigde het CBP via het memorandum *Handhaven vereist middelen* aan dat het zich meer ging richten op het naleven van wetgeving en minder op zijn adviserende taak. Volgens voorzitter Jacob Kohnstamm kon het CBP zich 'gegeven de hoogte van ons budget, onmogelijk het privacyleed van een ieder aantrekken omdat dat ten koste zou gaan van ons toezicht op een selectie van ontwikkelingen die potentieel elke burger kunnen raken'. Daarbij verwees hij onder meer naar de ontwikkeling van het burgerservicenummer, de ov-chipkaart in Nederland en de verstrekking van passagiersgegevens en voorstellen ter bestrijding van terrorisme in Europa. Belangrijke onderwerpen zoals het toenemend gebruik van videobewaking en de toepassing van biometrie zouden al geen of minder aandacht krijgen. Ook de Franse dataproductieautoriteit, CNIL, heeft in persberichten aangegeven keuzes te moeten maken in haar taakstelling. Om de bevoegdheden dichter bij de praktijk te kunnen uitoefenen en beter aan de verwachtingen van de burgers te kunnen voldoen, zou uitbreiding van financiële middelen no-

dig zijn.³⁷⁵ De door de CNIL gemaakte beleidskeuzes leidden in december 2007 zelfs tot de bezetting van het CNIL-gebouw door maatschappelijke organisaties die hun bezorgdheid uitten over het gebrek van een actieve rol van de CNIL in het kader van overheidsmaatregelen op het gebied van gegevensverwerking.³⁷⁶

Dat een effectief en goed toegerust toezichtorgaan ook noodzakelijk is in het kader van artikel 8 EVRM, bewijst de hiervoor aangehaalde *Segerstedt-Wiberg*-uitspraak uit 2006. Hierin onderzocht het EHRM expliciet de effectiviteit van de bevoegdheden van desbetreffende instanties in het onderhavige gebied belast met de controle op het gebruik van persoonsgegevens door de Zweedse geheime politie. Met betrekking tot een van de vijf klagers in deze zaak stelde het Hof schending vast van het recht op een effectief rechtsmiddel als beschermd in artikel 13 EVRM in combinatie met artikel 8 EVRM.³⁷⁷ Deze conclusie werd in de eerste plaats gebaseerd op het ontbreken van effectieve bevoegdheden van de Zweedse parlementaire ombudsman, belast met het toezicht op het functioneren van de geheime politie in het algemeen, om voor de overheid bindende beslissingen te nemen. Daarnaast stelde het Hof vast dat de zogenaamde registratiecommissie ('Records Board'), een instituut specifiek belast met het monitoren van de gegevensverwerking door de geheime politie, geen bevoegdheden heeft om de vernietiging, verwijdering of rectificatie van de bewaarde gegevens af te dwingen. Van groter belang zijn misschien nog de overwegingen van het EHRM met betrekking tot het functioneren van de Zweedse dataproductieautoriteit ('Data Inspection Board'). Het EHRM stelde vast dat er geen informatie was voorgelegd waaruit bleek dat de voor burgers toegankelijke procedure om verwijdering van hun gegevens te vragen in de praktijk tot een effectief rechtsmiddel had geleid (§ 120). Hoewel de Data Inspection Board wel de bevoegdheid heeft om bij onrechtmatige gegevensverwerking op straffe van boete de organisatie te gebieden de betreffende gegevensverwerking te stoppen of te blokkeren ('blocking of data'), had dit orgaan geen bevoegdheid om de autoriteiten te verplichten de onrechtmatig opgeslagen gegevens te verwijderen. Hiervoor kon het enkel een verzoek doen bij de plaatselijke administratieve rechtbank. In het algemeen stelde het EHRM vast dat er geen informatie was verstrekt in deze zaak 'to shed light on the effectiveness of the Data

Inspection Board in practice'. Integendeel, het Hof concludeert dat tijdens de procedure was gebleken dat gedurende het dertigjarig bestaan van de Data Inspection Board het nog nooit een substantieel onderzoek had verricht naar de databestanden van de Zweedse veiligheidspolitie.

Adviserende taak van dataproductieautoriteiten

Behalve een controletaak hebben de genoemde toezichtorganen ook een adviserende rol. Het is echter twijfelachtig of adviezen van de dataproductieautoriteiten waarin kanttekeningen worden geplaatst bij de verschillende voorstellen van 'datasurveillance' voldoende gehoor vinden bij de nationale en Europese beleidsmakers. Verschillende nationale en Europese dataproductieautoriteiten hebben bijvoorbeeld herhaaldelijk hun zorgen geuit over het gebruik, maar ook over de centrale opslag van biometrische gegevens. In 2004 wees de Franse dataproductieautoriteit CNIL nog een voorstel af van de Franse regering om biometrische data van visumaanvragers centraal te registreren. Volgens de CNIL was dit voorstel rechtmatig noch proportioneel en bovendien zou deze registratie tot stigmatisering van de visumaanvragers kunnen leiden.³⁷⁸ De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (European Data Protection Supervisor of EDPS) heeft in meerdere rapporten op de technische imperfectie van biometrische herkenning gewezen. Van alle mensen zou 5 procent niet geschikt zijn voor herkenning op grond van vingerafdrukken vanwege beschadigde of te onduidelijke vingerafdrukken. Ook heeft de EDPS er herhaaldelijk op gewezen dat een foutmarge van 0,5 tot 1 procent bij biometrische herkenning normaal is, wat echter in het licht van de grootschalige gegevensopslag op EU niveau onaanvaardbaar is. Inmiddels heeft de EDPS ook zijn bezorgdheid uitgesproken over zowel het voorgestelde entry-exitsysteem als het gebruik van profilering.³⁷⁹

Een Nederlands voorbeeld betreft het terzijde schuiven door de minister van Binnenlandse Zaken van het negatieve advies van het CBP inzake het wetsvoorstel tot uitbreiding van de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om gegevens van particulieren in te zamelen.³⁸⁰ Het CBP had in zijn advies aangegeven dat de gegevensstromen 'al worden deze met de beste bedoelingen ingericht', door de combinatie van de omvang van de bestanden en de verregaande toepassingsmogelijkheden

van informatietechnologie zou leiden tot een disproportioneel volgen en controleren van de burger. Ook had het CBP gewezen op het gebrek aan noodzakelijkheid en transparantie van de maatregelen en het feit dat het geen toezicht kan houden op de betreffende gegevensverwerking door de uitsluiting van de Wbp. Ondanks deze fundamentele bezwaren gaf de regering het parlement te kennen dat de regering de kritiek niet deelde en bleef vasthouden aan de voorgestelde maatregelen.

Een belangrijk probleem van de huidige adviesfunctie van dataprotectieautoriteiten is uiteraard dat deze adviezen niet bindend zijn. Ondanks de niet-bindende werking zouden politici er echter goed aan doen de waarschuwingen van deze organisaties niet stelselmatig te negeren dan wel terzijde te schuiven, al is het maar om meer legitimiteit voor hun voorstellen te verwerven.

Non-discriminatierecht

Datasurveillance en het discriminatieverbod

Het onderhavige onderzoek betreft instrumenten op het gebied van informatietechnologie die specifiek worden toegepast op migranten of derdelanders (niet-EU-onderdanen). Tot nu toe lijkt bij zowel beleidsmakers als wetgevers de noodzaak te ontbreken om vast te stellen of de betreffende maatregelen niet in strijd zijn met het non-discriminatierecht³⁸¹ zoals dat wordt beschermd in verschillende bronnen van Europees recht. Op grond van artikel 14 EVRM dienen de staten de in dit verdrag beschermde rechten aan eenieder te verzekeren, ‘zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status’. Daarnaast biedt Protocol no. 12 bij het EVRM een algemeen discriminatieverbod dat zich niet beperkt tot de in het EVRM neergelegde mensenrechten.³⁸²

Ook in het EG-recht zijn extra bepalingen opgenomen inzake de naleving van mensenrechten en het non-discriminatieverbod. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 4b van de voorgestelde *Verordening inzake het uniform format voor verblijfstitels* dat het afnemen van de biometrische gegevens moet gebeuren in overeenstemming met de voorwaarden van het EVRM.

Op grond van de *Schengengrenscore* zijn grenswachters verplicht hun grenscontroles uit te voeren zonder discriminatie van personen op grond van geslacht, ras, etnische oorsprong, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.³⁸³ Ook in de preambules van de *Gezinsherenigingsrichtlijn* en van de *Richtlijn inzake langdurig ingezeten burgers van derde landen* en de *Richtlijn inzake het vrij verkeer van unieburgers* wordt uitdrukkelijk bepaald dat de lidstaten deze richtlijn moeten toepassen zonder onderscheid naar ras, huidskleur, etnische of sociale herkomst, taal, godsdienst of het behoren tot een nationale minderheid. Nationaliteit wordt daarbij niet als verboden discriminatiegrond genoemd, maar zoals eerder door Groenendijk en anderen is onderstreept, geldt binnen de reikwijdte van het communautaire recht ook voor het migratierecht het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van artikel 12 EG Verdrag.³⁸⁴ Dit is ook vastgelegd in artikel 21 van het EU Handvest van de Grondrechten.³⁸⁵ Deze bepaling verbiedt elke discriminatie, onder meer op grond van ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken en het behoren tot een nationale minderheid. Lid 2 bevat een verwijzing naar de bepaling van artikel 12 EG Verdrag op grond waarvan binnen de werkingssfeer van het EG Verdrag en het EU Verdrag 'en onverminderd de bijzondere bepalingen van die Verdragen' elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden.

De besproken informatiesystemen zullen niet alleen aan de externe grenzen worden geraadpleegd, maar ook door opsporingsinstanties binnen het grondgebied van de EU. Dergelijke controles en het gebruik van biometrie in visa en verblijfsdocumenten kunnen in strijd zijn met de genoemde bepalingen indien dit selectief, op grond van nationaliteit, wordt toegepast zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat. Hoewel ook EU-onderdanen aan steeds meer vergelijkbare controles zullen worden onderworpen, denk aan het biometrisch paspoort, worden door de hiervoor besproken systemen als SIS, VIS en EURODAC vooral niet-EU-onderdanen geraakt. Hoewel het EHRM in *Moustaquim v. België* heeft aanvaard dat de preferentiële behandeling van EU-burgers in het nationale recht een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond kan zijn voor onderscheid in het kader van toekenning van bepaalde rechten, rechtvaardigt dit niet ieder verschil van behandeling in het

kader van EU-maatregelen.³⁸⁶ De beschermde positie van EU-burgers (of niet-EU-familieleden van EU-onderdanen) betekent niet dat in het kader van gegevensopslag en de afname van biometrische kenmerken ieder onderscheid tussen EU-onderdanen en derdelanders, of tussen verschillende groepen van derdelanders, rechtmatig is. In verschillende uitspraken heeft het EHRM vastgesteld dat gedifferentieerde behandeling in relevante vergelijkbare gevallen zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat, ook leidt tot verboden discriminatie in de zin van artikel 14 EVRM.³⁸⁷

Non-discriminatoire toepassing van dataproctierecht

Behalve de algemene toepassing van non-discriminatiebepalingen, wordt ook vaak het non-discriminatoire karakter van het recht op privacy en gegevensbescherming over het hoofd gezien. Artikel 8 EVRM (het recht op privéleven) en de artikelen 7 (privéleven) en 8 (bescherming van persoonsgegevens) van het EU Handvest voor de grondrechten gelden uitdrukkelijk voor eenieder zonder onderscheid naar nationaliteit of afkomst, religie of status. De vraag is of in het licht van de hiervoor genoemde maatregelen de non-discriminatoire toepassing van het dataproctierecht wel is gewaarborgd. De beschreven ontwikkelingen houden in dat bepaalde normen zoals het doelbindingsprincipe, bewaartermijnen, transparantie voor derdelanders niet op dezelfde wijze worden beschermd als voor nationale onderdanen of EU-onderdanen. Ook zal in bepaalde omstandigheden het opslaan of verstrekken van bijvoorbeeld biometrische gegevens of gegevens over religie of etniciteit in strijd zijn met de bescherming van bijzondere of gevoelige gegevens in artikel 8 EG Richtlijn 95/46.

In dit verband is een interessante zaak aanhangig gemaakt voor het Hof van Justitie, *Heinz Huber v. Duitsland*.³⁸⁸ De zaak betreft de registratie van EU-onderdanen in de Duitse centrale vreemdelingenadministratie *Ausländerzentralregister* of AZR. Over de rechtmatigheid van deze registratie zijn door de hogere administratieve rechter (Oberverwaltungsgericht) van Nordrhein-Westfalen vragen gesteld aan het Hof van Justitie. De casus zelf betrof de registratie van een Oostenrijker, de heer Huber, in het AZR. De vragen betroffen enerzijds of de registratie van EU-onderdanen in het centrale AZR niet in strijd is met het verbod van discriminatie op grond

van nationaliteit (artikel 12 EG Verdrag), en anderzijds of een dergelijk registratiesysteem niet in strijd is met de beginselen van de EG Richtlijn 95/46 inzake de bescherming van persoonsgegevens. In de op 3 april 2008 verschenen opinie van de Advocaat-Generaal (AG) Maduro in deze zaak, concludeert de AG dat er sprake kan zijn van strijd met het non-discriminatieverbod op basis van nationaliteit voor zover de registratie meer data over EU-onderdanen bevat dan de gegevens zoals gespecificeerd in artikel 8 (3) van de Richtlijn 2004/38/EC. Er zal volgens hem ook sprake zijn van verboden discriminatie voor zover er andere effectieve manieren zijn om de regelgeving inzake immigratie en verblijfstatus uit te voeren. Maduro benadrukt dat dit laatste ter beoordeling staat aan de nationale rechter.

Deze zaak, waarvan we nog de uitspraak van het Hof van Justitie moeten afwachten, kan ook belangrijk zijn in het kader van meer algemene ontwikkelingen op het gebied van gegevensverwerking.³⁸⁹ Hoewel het Hof van Justitie zich in deze zaak alleen zal buigen over de rechtmatigheid van de centrale gegevensverwerking van EU-onderdanen, is het niet onaannemelijk dat in een zaak over de registratie van migranten in SIS, VIS of EURODAC vergelijkbare argumenten een rol gaan spelen. Relevant is dat in de zaak *Huber* de AG expliciet wijst op het gevaar van stigmatisering. Volgens Maduro betekent het feit dat er een aparte registratie van EU-onderdanen bestaat, dat de Duitse regering EU-onderdanen veel strenger observeert of bewaakt ('monitoring much more strictly and systematically') dan Duitse onderdanen.³⁹⁰ Deze overweging kan ook worden toegepast op niet-EU-onderdanen.

Overigens is in dit verband een zeer teleurstellende uitspraak gewezen door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) inzake de Verwijsindex Antillianen (VIA).³⁹¹ Deze zaak, door de Stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) aanhangig gemaakt, betrof de vraag of het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) terecht ontheffing had verleend voor het inrichten van deze verwijsindex. De OCaN voerde aan dat de VIA een onrechtmatige, want niet noodzakelijke, registratie op basis van etniciteit betreft en dus onder meer in strijd is met het non-discriminatiebeginsel van artikel 14 EVRM nu hierin alleen gegevens over Antilliaanse risicojongeren zouden worden opgenomen. In

de, overigens om meerdere redenen, te bekritisieren uitspraak oordeelde de hoogste bestuursrechter dat de betreffende registratie echter een legitiem doel zou hebben (aanpak van specifieke groep risicojongeren) en ook een passend middel zou zijn om dat doel te bereiken. De VIA is mijns inziens een belangrijk voorbeeld van een algemene ontwikkeling waarin men het steeds aanvaardbaarder acht om alleen over bepaalde groepen personen, op basis van hun nationaliteit of etniciteit, persoonsregistraties aan te leggen. De genoemde uitspraak, en de eerder verleende ontheffing door het CBP, illustreert helaas ook dat het bestaande toezichtmechanisme niet altijd voldoende bescherming biedt.

Dataprofilering en non-discriminatie

Bij dataprofilering worden op basis van bepaalde criteria passend bij een algemeen persoonsprofiel verschillende databestanden met elkaar vergeleken om te onderzoeken of één persoon in verschillende databestanden voorkomt. Zo tracht men steeds tot een kleinere lijst van ‘verdachte personen’ te komen. In het rapport *A surveillance society?* van mei 2008 van het Britse parlement wordt profilering als volgt gedefinieerd: ‘Databases may be searched automatically or “mined” using a formula or algorithm – which may itself have been created automatically by a computer program – in order to identify and classify individuals into categories or groups on the basis of their recorded preferences or activities.’³⁹² Profilering wordt zowel in de private als in de publieke sector gehanteerd en veelal met het doel om effectiever te werken, wat ook in het voordeel kan zijn van cliënten dan wel burgers.³⁹³ De overheid die dit middel inzet, neemt daarbij een welbewust besluit om op basis van deze profilering ook onschuldige burgers mee te betrekken in nadere onderzoeksmethoden, er daarbij van uitgaand dat deze onschuldigen er in een later stadium van zelf ‘uitgefilterd’ worden. In verband met deze filtermethode wordt de methode in Duitsland ook *Rasterfahndung* genoemd.

De gegevensverzameling en uitwisseling door de politie op basis van etnische of religieuze profielen staat echter op gespannen voet met het non-discriminatiebeginsel, temeer omdat deze methoden tot gevolg hebben dat bepaalde bevolkingsgroepen meer aan controles zullen worden onderworpen dan andere. Dit werd ook vastgesteld door het Duitse Bun-

desverfassungsgericht in een uitspraak van april 2006 naar aanleiding van de toepassing van *Rasterfahndung* of dataprofilering door de Duitse politie na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten.³⁹⁴ De Duitse politie had deze techniek ingezet om verdachte jonge Arabische moslims op te sporen. De uitspraak betrof de klacht van een Marokkaanse student over wie uit verschillende databestanden informatie was verzameld. De Duitse constitutionele rechter concludeerde dat het gebruik van dataprofilering onrechtmatig was omdat dit een disproportionele inbreuk betekende op zijn recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ter onderbouwing van deze conclusie verwees het Bundesverfassungsgericht naar de extensieve reikwijdte van de gegevensverzameling, het gebruik van verschillende databestanden en het verhoogde risico voor de betreffende personen om doelwit te worden van strafrechtelijke vervolging. Belangrijk is ook dat het Bundesverfassungsgericht expliciet wees op de kans op stigmatisering van een groep mensen in het openbare leven, zeker in het onderhavige geval waarbij de praktijk van dataprofilering gericht is op een groep personen van een bepaalde nationaliteit die ook nog moslim zijn.³⁹⁵

Conclusies en aanbevelingen

*In general, the technical developments which will come about will still basically be in a context in which the privacy issues remain the same and the principles for how one should address those privacy issues will also remain the same. The challenge would be (...) when one is a system designer remembering to take account of those principles and not just getting captivated and dazzled by the potential of what the technology could do.*³⁹⁶

De noodzaak van begrenzing

Grenscontrole is in het kader van migratiebeleid, de preventie van terrorisme of opsporing van strafbare feiten een legitieme overheidstaak. De huidige maatregelen en voorstellen zijn echter vooral gericht op een versterkte bewaking van de bewegingen van reizigers in en uit het grondgebied van EU-lidstaten.³⁹⁷ De beschreven trends van centralisering van gegevensopslag, multifunctioneel gebruik, geautomatiseerde besluitvor-

ming en profilering staan op gespannen voet met belangrijke juridische normen ter bescherming van individuele rechten en vrijheden.

Het is duidelijk dat door de toepassing van het voorgenumen entry-exitsysteem gekoppeld aan het gebruik van het VIS niet-EU-onderdanen en dan met name visumplichtige migranten in hun bewegingen worden gecontroleerd. Maar ook niet-visumplichtige personen zullen steeds vaker worden geconfronteerd met controles waarbij hun identiteit en/of rechtmatigheid van verblijf op basis van biometrie en de vergelijking van gegevens in databestanden worden vastgesteld. Wanneer niet vooraf bij de ontwikkeling van genoemde systemen rekening wordt gehouden met deze juridische grenzen, zullen overheidsmaatregelen op basis van deze systemen steeds vaker door rechters en dataproductieautoriteiten onrechtmatig worden verklaard. Zoals Prins met betrekking tot het besproken voorstel ter uitbreiding van EURODAC aangaf: 'Een politicus die privacy serieus neemt, verlangt op z'n minst van de collega's een fundamentele discussie over de keerzijde van plannen om EURODAC – de Europese databank voor vingerafdrukken van asielzoekers – ook voor opsporingsdoeleinden te gebruiken. (...) Leiderschap betekent hier: vraagtekens zetten bij de stap om de impliciete relatie tussen asielzoekers en criminaliteit te leggen.'³⁹⁸

Bij deze controlerende rol van politici hoort ook voorafgaande toetsing van noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Dat deze rol vaak nog onvoldoende serieus wordt genomen, blijkt uit de opname van vingerafdrukken van minderjarigen in EU-reisdocumenten. Ondanks het feit dat deskundigen meerdere malen hebben aangegeven dat deze vingerafdrukken nog niet geschikt zijn voor identificatiedoeleinden, hebben politici ervoor gekozen om vanaf de leeftijd van 6 jaar van kinderen biomerische gegevens af te nemen en op te slaan.³⁹⁹

Ook het door de Europese Commissie gepresenteerde voorstel voor een entry-exitsysteem gaat niet gepaard met een overtuigend bewijs van de effectiviteit, laat staan van de noodzaak van deze maatregel. In de tegelijk met dit voorstel gepubliceerde 'impact assessment study' zijn wel de voor- en nadelen van verschillende alternatieven op het gebied van grenscontrole afgewogen; er is echter weinig aandacht besteed aan de mensenrechtelijke gevolgen van het voorstel. Bovendien was in dit rapport expliciet gewezen op negatieve gevolgen voor de opsporing van

terroristen en criminelen wanneer de persoonlijke controles door ervaren en getrainde grensbewakingsambtenaren zouden worden vervangen door de zogenoemde 'automatische poortjes' aan de externe grenzen van de EU-landen. Ondanks deze conclusie handhaaft de Commissie in het uiteindelijke voorstel de toepassing van de automatische grenscontroles of 'e-borders'.

In het hiervoor genoemde rapport *A Surveillance Society?* van de Home Affairs Committee van het Britse House of Commons werd onderstreept dat het verlies van privacy door excessieve surveillancesystemen het vertrouwen van het individu in de overheid wegneemt en de relatie tussen burger en staat ingrijpend kan wijzigen. Zoals door verschillende deskundigen tijdens de hoorzitting in de House of Commons werd opgemerkt, zullen burgers die geen vertrouwen hebben in hun overheid en de manier waarop wordt omgegaan met hun gegevens, niet langer bereid zijn met die overheid samen te werken. In die zin kunnen surveillancemaatregelen en dataprofilering zich tegen de overheid zelf richten. Een van de centrale aanbevelingen in dit rapport is dan ook dat de overheid in het 'ontwerp van beleid en systemen voor gegevens verzamelen' moet uitgaan van het 'principle of data minimisation': de overheid dient alleen dat wat essentieel is te verzamelen en alleen zolang te bewaren als noodzakelijk is.

'Impact assessment' en 'dataminimisatie'

Nationale parlementen hebben een belangrijke rol bij de hiervoor beschreven ontwikkelingen: zowel met betrekking tot de besluitvorming vóór als bij de evaluatie van de genomen beslissingen. Zo zullen nationale volksvertegenwoordigers zich ervan moeten vergewissen dat de noodzaak van voorgestelde maatregelen door middel van *impact assessment* voldoende is vastgesteld vóór dat daartoe een wetsvoorstel wordt ingediend, hetzij op nationaal niveau, hetzij op Europees niveau. Dergelijke 'impact assessment studies' zullen ook door onafhankelijke en deskundige organisaties moeten worden uitgevoerd. Een gebrek aan voorafgaande terughoudendheid, of zoals de Engelsen het zo mooi zeggen 'scrutiny', bij politici in het kader van de onderhavige ontwikkelingen is om verschillende redenen ongewenst. Een van deze redenen is het feit dat, zoals ook door de Algemene Rekenkamer in een studie over grootschalige informatiseringsprojecten

is vastgesteld, lopende projecten niet snel worden stopgezet wanneer er geen zakelijke rechtvaardiging meer is. 'Genomen beslissingen zijn politiek gezien vaak moeilijk terug te draaien,' aldus de Rekenkamer.⁴⁰⁰

Een andere reden voor parlementaire waakzaamheid is de zorg voor een effectief overheidsfunctioneren zelf. De uitbreiding van bestaande systemen en van onderlinge gegevensuitwisseling betekent ook een risico voor de betrouwbaarheid van de gegevens. In het voornoemde rapport wees de Algemene Rekenkamer ook op dit probleem betreffende het gebrek van betrouwbaarheid van door de overheid gebruikte datasystemen door de koppeling van vervuilde en verouderde datasystemen bij de overheid.⁴⁰¹

Wanneer voor bepaalde systemen of de opslag van data wordt gekozen, dienen de betreffende regelingen voldoende waarborgen te bevatten. Behalve de bevoegdheden van de desbetreffende autoriteiten moeten ook de categorieën van personen die bewaakt mogen worden en de situaties waarin gegevens mogen worden verzameld, duidelijk en helder worden omschreven. Gegevensverstrekking aan derde staten of particuliere organisaties zal, zeker wanneer het data over asielzoekers betreft, zo veel mogelijk moeten worden verboden. Ten slotte zal het betreffende overheidspersoneel zodanig moeten worden opgeleid en geïnstrueerd dat de systemen op een juiste wijze worden gebruikt en de rechten van betrokkenen voldoende in acht worden genomen.

Mensenrechtentoets

De wetgever zal zowel bij de opzet van nieuwe datasystemen, of de verruimde toepassing van bestaande systemen, als bij het gebruik van profilering een meer integrale 'mensenrechtentoets' moeten verrichten, zoals door Goldschmidt en Rodrigues is voorgesteld met betrekking tot de toepassing van etnische profilering.⁴⁰² Zo stellen zij voor om de effectiviteit van profilering met regelmaat te evalueren. Daarnaast dient volgens hen profilering altijd tijdelijk te zijn, in die zin dat wanneer de aanleiding voor profilering is weggevallen, deze ook niet meer mag worden toegepast. In hun 'mensenrechtenstandaard' onderstrepen zij ook de algemeen geldende voorwaarde dat de noodzaak van de maatregelen voor de democratische rechtsorde ter bescherming van de openbare orde en veiligheid moet worden aangetoond en dat er een balans moet zijn tus-

sen het nagestreefde doel en de fundamentele rechten van betrokkenen. In dit kader is het van belang, zoals ik hiervoor heb aangevoerd, dat de besluitvorming niet wordt gebaseerd op een kunstmatige tegenstelling tussen privacy en veiligheid, waarbij laatstgenoemd belang ook nog eens als grondrecht wordt gevoerd. Het moet duidelijk zijn dat de overheid in het kader van haar algemene taken, waaronder het veiligheidsbeleid, in bepaalde situaties individuele mensenrechten zoals het recht op privéleven mag beperken. Deze inmenging dient dan echter wel aan de in deze bijdrage beschreven voorwaarden te voldoen.

Hoewel in deze beschouwing niet nader is ingegaan op dit aspect, is het duidelijk dat tot de bescherming van mensenrechten ook de bescherming van vluchtelingen behoort. Op basis van het internationale recht zijn EU-lidstaten verplicht zorgvuldig met de door asielzoekers in het kader van asielprocedures verstrekte persoonsgegevens om te gaan. Het is zaak te voorkomen dat de autoriteiten van de herkomstlanden van asielzoekers toegang krijgen tot de asioldossiers van deze personen. De louter voor administratieve doeleinden opgeslagen gegevens over asielzoekers in EURODAC mogen daarom niet toegankelijk worden gemaakt voor opsporingsautoriteiten of inlichtingendiensten. Dit zou niet alleen in strijd zijn met hun recht op gegevensbescherming, maar ook met de bescherming die zij genieten op basis van het vluchtelingenrecht. Dat de kans dat EU-autoriteiten asielgegevens doorspelen aan de autoriteiten van herkomstlanden van asielzoekers niet helemaal illusoir is, bewijst het bericht van de Spaanse vluchtelingenorganisatie in juni 2008, waarin zij waarschuwt tegen de uitwisseling van asielgegevens tussen de Spaanse en Colombiaanse autoriteiten.⁴⁰³

Gezien het feit dat de ontwikkelingen op het gebied van gegevensuitwisseling en biometrie behalve voor het recht op privacy en dataprotectie ook voor andere grondrechten gevolgen hebben, zou het een belangrijk aandachtsveld kunnen worden voor het toekomstig Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens.⁴⁰⁴ Dit instituut kan vanuit een breed mensenrechtelijk kader over de actuele ontwikkelingen en wetsvoorstellen adviezen uitbrengen en eventueel klachten behandelen.

Controle door individu en toezichtorgaan

Afgezien van de parlementaire controlemechanismen, moet ook de controle door de burger en van onafhankelijke toezichtorganen worden versterkt. In de eerste plaats vereist dit de uitbreiding van de informatievoorziening aan de betrokken personen zelf. Deze dienen vooraf te worden geïnformeerd over de verzameling van persoonsgegevens of, indien de gegevensverzameling plaatsvindt in het kader van de bescherming van de interne veiligheid, in ieder geval nadat de betreffende maatregelen zijn genomen. Voorts dienen de autoriteiten maatregelen te nemen om onrechtmatige verspreiding van de persoonsgegevens tegen te gaan en de kwaliteit en de bescherming van gevoelige gegevens te waarborgen.

Dataproctieautoriteiten dienen meer financiële middelen en bevoegdheden te krijgen. Wat betreft dit laatste gaat het onder meer om de mogelijkheid om dwingende adviezen uit te vaardigen wanneer de dataproctieautoriteit van oordeel is dat het voorgestelde instrument ongrondwettelijk dan wel in strijd is met internationale (mensenrechten)verdragen. Ook kan worden gedacht aan de uitbreiding voor dataproctieautoriteiten om onrechtmatige gegevensverwerking te blokkeren en de verplichting om bestaande grootschalige systemen met (meer) regelmaat te evalueren.

Ten slotte is de uitbreiding van mogelijkheden voor sancties en schadevergoeding denkbaar. Een belangrijke stap is hiervoor gezet in artikel 49 SIS II Verordening op grond waarvan de lidstaten ieder oneigenlijk gebruik van gegevens of uitwisseling van aanvullende informatie in strijd met de onderhavige verordening moeten onderwerpen aan 'effectieve, evenredige en afschrikkende sancties naar nationaal recht'. Het is te betreuren dat in dit kader de EU-wetgever niet zover heeft willen gaan om minimum sancties te formuleren. Het is veelzeggend dat dergelijke minimumsancties wel zijn gesteld ten aanzien van de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om passagiersgegevens aan de grensbewakingsambtenaren te verstrekken. Op basis van EG Richtlijn 2004/82 moet aan luchtvaartmaatschappijen een boete van 3000 tot 5000 euro worden opgelegd bij het niet verstrekken van deze gegevens.

De huidige ontwikkelingen vragen een kritische en nuchtere opstelling van de wetgever. Parlementariërs dienen erop toe te zien dat zij zichzelf maar dat ook bestuurders en ontwikkelaars zich niet laten meeslepen

door actuele gebeurtenissen of de ‘duizelingwekkende’ potenties van informatietechnologie.⁴⁰⁵ Bij de aanvaarding van nieuwe maatregelen op het gebied van migratietechnologie zullen zowel de grenzen voor de overheid als de rechten voor de burger voorop moeten staan.

Jurisprudentie

- Klass v. Germany*, 6 september 1978, nr. 5029/71
Leander v. Sweden, 26 maart 1987, nr. 9248/81, *Series A* nr. 116
Gaskin v. United Kingdom, 7 juli 1989, *Series A* nr. 160
Kruslin and Huvig v. France, 24 april 1990 (gevoegde zaken) nrs. 11801/95 en 11105/84, *Series A* 176 A en B
Moustaquim v. België, 18 februari 1991, 12313/86
Gaygusuz v. Oostenrijk, 17 september 1996, 17371/90
Z.v. Finland, 25 februari 1997, 22009/93
Amann v. Switzerland 16 februari 2000, nr. 27798/95
ECHR 2000-II
Rotaru v. Romania, 4 mei 2000, nr. 28341/95 *ECHR* 2000-V
P.G. and J.H. v. the United Kingdom, 25 september 2001 nr. 44787/98
ECHR 2001-IX
Al-Nashif v. Bulgaria, 20 juni 2002, nr. 50963/99, *JV* 2002/239
Goodwin v. United Kingdom, 11 juli 2002, nr. 28957/95 (niet gepubliceerd)
Peck v. United Kingdom, 28 januari 2003, nr. 44647/98, *ECHR* 2003-I
Mamatkulov and Abdurasulovic v. Turkey (I), 6 februari 2003, 46827/99
Perry v. United Kingdom, 17 juli 2003, nr. 63737/00, *ECHR* 2003-IX
Smirnova v. Russia, 24 juli 2003, nos. 46133/99 and 48183/99, *ECHR* 2003-IX
İletmiş v. Turkey, 6 december 2005, nr. 29871/96 (niet gepubliceerd)
Lupsa v. Romania, 8 juni 2006, nr. 10337/04, *JV* 2006/311
Segerstedt-Wiberg and others v. Sweden, 6 juni 2006, nr. 62332/00
ECHR 2006, 89
The Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria 28 juni 2007, nr. 62540/00
C.G. and others v. Bulgaria 24 april 2008, nr. 1365/07. *ECHR* 2008/79 met noot A. Woltjer

8

Publieke aandacht voor een ongekennde machine

Huub Dijkstra & Albert Meijer

Politieke en publieke stuurproblemen

In dit boek is het enorme project beschreven waarin de Nederlandse staat samen met andere Europese overheden een ontzagwekkende machine ontwikkelt die een antwoord moet bieden op de complexe vragen van grensbewaking en controle op het vreemdelingenverkeer. Deze machine is uniek in haar soort: een grensoverstijgend beleidsapparaat bedoeld om beperkingen aan het vreemdelingenverkeer te stellen en selecties te maken (gewenst/ongewenst) binnen de migranten die zich melden aan de grens. De machine bestaat uit wetten, beleidsmaatregelen en uitvoerders (ambtenaren, Koninklijke Marechaussee), maar vooral ook: uit heel veel technologie. Variërend van leeftijdsonderzoek door botanalyse voor minderjarige asielzoekers tot de bodyscan op Schiphol en van paspoortcontrole tot grote Europese databases wordt de controle op het verkeer van personen naar Nederland en de EU meer en meer ook een technologische kwestie. Deze migratiemachine wekt ontzag door de omvang in termen van migranten en gebruikers van de machine, de combinaties van verschillende informatie-, communicatie- en biometrische technologieën en het enorme geografische gebied van gebruik. In deze machine vervullen uitvoeringsambtenaren op allerlei plaatsen in Europa (en op posten over de hele wereld verspreid) een functie. De marechaussee op Schiphol gebruikt het systeem voor de grenscontrole, de medewerkers van de ambassade in Ouagadougou hanteren het bij de verstrekking van visa, de politie op het platteland in Italië gebruikt het bij controle op illegale migranten. Tienduizenden ambtenaren werken mee in deze machine en miljoenen migranten krijgen te maken met de werking ervan. Op elk contactpunt hebben ambtenaren toegang tot een enorme hoeveelheid achterliggende informatie. Ook kunnen zij gebruik maken van allerlei moderne technologieën voor identificatie en authenticatie. Naast deze ambtenaren werkt de overheid met tal van private en professionele or-

ganisaties samen. Sommige diensten worden uitbesteed aan bedrijven, zoals het ontwerp van grote databases of de software die nodig is voor de spraakherkenningstechnologie in het inburgeringsexamen. Een relatief nieuw fenomeen is de publiek-private samenwerking op dit gebied, zoals tussen de Koninklijke Marechaussee, de IND en de Schiphol Group in het Priviumprogramma, waarin passagiers gecontroleerd en geïdentificeerd worden door middel van irisscans. Bij DNA-tests zijn medische laboratoria betrokken en ook in andere gevallen wordt coöperatie gezocht met medische professionals. De mate van coördinatie die dit systeem mogelijk maakt (en vereist), is ongekend.

De bijdragen aan deze bundel bieden inzicht in de centrale rol die technologie speelt in de uitvoering van het migratiebeleid. De technologie wordt gebruikt om invulling te geven aan de steeds complexere taken waar de Nederlandse overheid (net als andere overheden in Europa) voor staat bij de uitvoering van het migratiebeleid en het controleren van migratiestromen. En hierover kan geen onduidelijkheid bestaan: de taken waarvoor de overheid zich geplaatst ziet, zijn enorm ingewikkeld. De dynamiek van migratie, arbeidsmarkt en ook criminele netwerken heeft een hoge vlucht genomen en vraagt om belangrijke bijstellingen in de uitvoering van het migratiebeleid.

De migratiemachine wordt gebouwd in reactie op de toenemende complexiteit van het migratiebeleid én door gebruik te maken van de toegenomen technologische mogelijkheden. In zijn bijdrage plaatst Broeders deze uitbouw in het teken van de modernisering van staat en samenleving. Ook in haar hoofdstuk laat Van der Ploeg samen met Sprenkels zien dat er sprake is van een steeds grotere variatie die ook vraagt om diversificatie in het sturingsinstrumentarium. Beheersing van complexe processen vraagt steeds complexere vormen van sturing.⁴⁰⁶ Dit boek toont dat de migratiemachine stap voor stap wordt uitgebreid en steeds verder vorm krijgt. Een belangrijke vraag hierbij is in hoeverre het 'groeien' van de machine te sturen is of een eigen dynamiek heeft ontwikkeld. De bestuurskundige Zouridis heeft al eens geschetst hoe technische systeemvragen een leidende rol kunnen krijgen bij beslissingen over beleid en de uitvoering ervan.⁴⁰⁷ De logica van een machine die zich steeds verder wil vervolmaken, speelt een sterke rol. Onvolkomenheden zoals de onmogelijkheid om

op basis van documenten zekerheid te verkrijgen over iemands identiteit worden technologisch opgelost. Informatiesystemen worden in steeds sterkere mate met elkaar verbonden om zo de meerwaarde van deze systemen te vergroten. De technologie is 'gulzig' en het gevaar dreigt dat deze de politieke besluitvorming conditioneert.⁴⁰⁸ (Beleids)technologische vragen over de verdere ontwikkeling van de migratiemachine creëren een eigen logica.

De ontwikkeling van de migratiemachine mag ingrijpend zijn, het wakende oog van het publiek is er niet navenant op gericht. Er bestaat weliswaar enige publieke aandacht voor individuele technologieën zoals DNA-tests, databases, spraakherkenning en biometrie, maar het geheel aan technologieën, de migratiemachine met steeds verdergaande ontwikkeling van informatiesystemen en koppelingen tussen deze systemen, onttrekt zich aan het maatschappelijk debat. Zowel het soms minder zichtbare als het gecompliceerde karakter van deze ontwikkelingen zijn hier debet aan. Complexiteit en onzichtbaarheid als redenen voor een gebrek aan publieke aandacht, en daarmee ook een gebrek aan maatschappelijk debat, komen bij allerlei technologische ontwikkelingen voor. Typerend voor de migratiemachine is echter dat er wel aandacht is voor het migratiebeleid, maar niet over de technologische aspecten ervan. De hoofdstukken in dit boek hebben echter helder laten zien dat veel heikele onderwerpen direct met het karakter van de technologie te maken hebben. *The devil is in the detail*. Debatten over migratiebeleid zonder aandacht voor de technologische uitvoering ervan lopen daarmee het risico te leiden tot een achterhoedegevecht. De technologische ontwikkeling schrijdt voort, maar: keuzen over technologie zijn en blijven ook politieke keuzen. Enkele voorbeelden:

- Keuzen over de eisen aan signaleringen in het Schengen Informatie Systeem (SIS) bepalen in welke mate contacten met Europese overheden in andere landen invloed hebben op besluiten van Nederlandse ambtenaren. Mag de signalering van een agent op het platteland in het zuiden van Italië de besluitvorming door Nederlandse ambtenaren beïnvloeden?
- Keuzen over methoden van botonderzoek bepalen welke mogelijkheden ambtenaren hebben om de leeftijd van een migrant vast te

stellen. Kan een methode die nog ter discussie staat bij experts al worden gebruikt voor een beslissing die van grote invloed is op de rechtspositie van migranten?

- Keuzen over biometrische systemen bepalen welke betrouwbaarheid aanvaardbaar is bij het vaststellen van de identiteit van een migrant met biometrische methoden. Mogen methoden zoals vingerafdrukken, handvormen en gezichtskenmerken worden gebruikt die juist bij bepaalde etnische groepen tot problemen leiden?

Bij technologische ontwikkeling worden vragen uit de 'echte wereld' vertaald in systeemeisen. Deze vertaling is nooit een op een: er is sprake van een vertekening die wordt beïnvloed door de politieke omgeving waarbinnen de technologie wordt ontwikkeld.⁴⁰⁹ In het sis worden complexe gedragingen van migranten vertaald in wel of geen signalering, bij gebruik van spraaktechnologie wordt kennis over de Nederlandse taal gemeten via enkele vragen over Anne Frank en homoseksualiteit. Zolang het politieke karakter van technologische beslissingen niet wordt onderkend, zal de machine zonder verzet verder groeien. Het lijkt daarbij soms zelfs of de machine een eigen dynamiek ontwikkelt die zich onttrekt aan menselijke keuzen. De machine creëert haar eigen energie. Met dat scenario hoeft echter geen genoegen te worden genomen. Als het om technologie gaat, zijn er altijd keuzen te maken en alternatieve ontwerpen voor te stellen. Er zijn altijd mogelijkheden aan te wijzen om de controle en de beheersing over het apparaat terug te winnen.

In dit slothoofdstuk wordt de rekening opgemaakt. Voordat wordt ingegaan op de bijstelling van de machine, zal eerst worden aangegeven welke risico's er verbonden zijn aan een onvoldoende reflectieve inzet van migratietechnologie. Welke risico's zijn verbonden aan het gebruik van de migratiemachine? In dit boek is een groot aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de werking van de migratiemachine. De aandacht in dit slothoofdstuk gaat vooral uit naar de risico's en de onbedoelde en ongewenste neveneffecten van het gebruik van migratietechnologie. In het publieke debat mag de aandacht voor die kanttekeningen niet ontbreken opdat de migratiemachine inderdaad zo functioneert als door politiek en publiek wordt gewenst. De kritische kanttekeningen zijn onder vier

noemers geclusterd: de werking van de machine; de bescherming van migranten; het beheer van de machine; en tot slot: de publieke controle op de machine.

Werkings van de machine

Verschuiving van doelen

Een basale vraag aan de inzet van migratietechnologie is of het beoogde doel wordt bereikt. Het vergroten van de effectiviteit is immers in de beleidsvoornemens veelal de primaire reden voor de inzet van migratietechnologie. Een terugkerende conclusie in de hoofdstukken van dit boek is dat de effectiviteit van migratietechnologie vaak moeilijk meetbaar is. In veel gevallen zijn er geen gegevens of zijn deze niet openbaar beschikbaar. Evaluatierapporten ontbreken vaak wanneer een bestaand systeem wordt vervangen of opgevolgd door een nieuw systeem zoals bij het SIS (zie het hoofdstuk van Meijer). Dat bemoeilijkt een publieke discussie en een publiek oordeel.

Een aanvullende vraag is hoe nauw of hoe breed de effectiviteit dient te worden opgevat en of de uiteindelijk *bereikte* effectiviteit overeenstemt met de *beoogde* effectiviteit. Die vraag is van belang omdat informatie over migranten die voor het ene doel is verzameld niet zonder meer mag worden ingezet om een ander doel te dienen. Deze stelregel staat bekend als het doelbindingsprincipe. De jurist Brouwer gaat er in haar hoofdstuk uitgebreid op in. Wordt daar niet aan voldaan en worden bijvoorbeeld gegevensbanken die voor één doel zijn opgezet ook gebruikt voor andere doelen, dan is er sprake van *function creep*: dit is discutabel omdat het dan de technologische mogelijkheden zijn die de snelheid en de richting van het beleid bepalen in plaats van weloverwogen politieke beslissingen die alle grenzen van de privacy en van behoorlijk informatiebeheer respecteren. Vooral de koppeling tussen migratie en veiligheid is hierbij tekenend. Moeten bijdragen aan het veiligheidsbeleid ook deel uitmaken van de beoordeling van de effectiviteit van migratietechnologie? Hetzelfde geldt voor de groeiende koppeling tussen het migratiebeleid en het integratiebeleid in het geval van het inburgeringsexamen in het land van herkomst dat door middel van spraakherkenningstechnologie

wordt afgenomen. In haar bijdrage laat Willems zien dat hoewel dit examen in formele zin deel uitmaakt van het integratiebeleid, het in politieke zin (afgemeten aan de relatie die er in de Kamerdebatten mee wordt gelegd) onderdeel lijkt te gaan vormen van het migratiebeleid. Daarmee dient zich de vraag aan of de verantwoordelijkheid voor de spraakherkenningstechnologie niet ook moet meeverhuizen, van het ministerie dat over integratie gaat (VROM) naar het ministerie dat over migratie gaat (Justitie).

Efficiëntie moeilijk meetbaar

Gerelateerd aan de effectiviteit is de efficiëntie: leidt het gebruik van migratietechnologie tot meer opbrengsten met minder middelen? Grote ICT-projecten bij de overheid kunnen door een overdaad aan politieke ambities nog wel eens topzwaar worden waardoor ze bezwijken onder hun eigen gewicht.⁴¹⁰ Technologie blijkt dan opeens geen knutselpakket dat naar believen kan worden opgebouwd en samengesteld om de beleidsvoornemens mee te realiseren. Integendeel: het blijkt een precair instrument dat een gevoelige hand vereist om de beschikbare functionaliteiten niet te overbelasten. Meer middelen op een verkeerde manier ingezet frustreren het bereiken van het gestelde doel eerder dan dat ze dit versnellen. De beleidswens is dus niet altijd de maat der dingen als het om efficiëntie gaat.

Het streven naar efficiëntie is een belangrijke drijfveer bij het inrichten van de migratiemachine, maar ook hier geldt dat er weinig zicht is op de winst in termen van efficiency. Grondige analyses van gemaakte kosten en opbrengsten ontbreken. Hoewel de publieke interesse voor dit criterium beperkt lijkt, dient dit criterium toch zeker een rol te spelen in publieke debatten aangezien het criterium van cruciaal belang is voor beleidskeuzen. Ook kan worden betoogd dat efficiency een belangrijke rol zou moeten spelen in publieke debatten: wordt er geen publiek geld over de balk gegooid bij de uitbouw van deze ontzagwekkende machine? Ook is het vereist hierbij de spanningen tussen efficiency en andere waarden te verkennen. 'Sneller' lijkt vaak 'beter', maar is dat niet altijd.

Inzet van té ingrijpende middelen

Naast de beoordeling van de effectiviteit en efficiency speelt de proportionaliteit een belangrijke rol. Staat het middel in verhouding tot het doel? Brouwer wijst er in haar bijdrage op dat de verzameling en opslag van persoonsgegevens met name wanneer het gaat om gevoelige gegevens of heimelijke verzameling van gegevens een grote inbreuk kan betekenen op de persoonlijke levenssfeer. De vraag kan worden gesteld of een dergelijke inbreuk wel in verhouding staat tot het doel hiervan. Voor proportionaliteit is geen algemene maatstaf beschikbaar. Het oordeel wordt in de praktijk vaak door overheid, uitvoerende organisaties en rechters anders ingevuld en leidt tot discussies over onder andere de inzet van technologieën zoals botonderzoek en de inzet van databases voor veiligheidsdoeleinden. Een publieke discussie over proportionaliteit is hierbij van belang omdat er niet van het principe kan worden uitgegaan dat het doel de middelen heiligt. Wellicht kunnen in sommige gevallen met minder ingrijpende middelen dezelfde resultaten worden bereikt, zoals Van den Heuvel-Vromans suggereert in haar bespreking van minder risicovolle methoden van leeftijdsonderzoek. Brouwer pleit voor 'dataminimisatie': niet meer gegevens verzamelen dan strikt noodzakelijk. In algemene zin sluit deze kritiek aan op het pleidooi van de Rotterdamse filosoof Oosterling voor 'middel-matigheid': een terughoudendheid bij de inzet van technologische middelen.⁴¹¹

Betrouwbaarheid ter discussie

Naast de effectiviteit, de efficiëntie en de proportionaliteit is de betrouwbaarheid een basiscriterium waaraan de machine moet worden getoetst. Technologie, zo is vaak het idee, maakt een einde aan de willekeur die bij menselijk handelen nu eenmaal nooit is uit te sluiten en draagt er zorg voor dat gelijke gevallen ook altijd gelijk worden behandeld. Bij de invoering van systemen wordt de betrouwbaarheid van de technologie daarom vaak verondersteld. Inderdaad is technologie in veel gevallen een betrouwbare bondgenoot. De juistheid van de uitslag van de DNA-tests die worden gebruikt in het kader van de gezinshereniging is bijna voor de volle 100 procent gegarandeerd (maar roept, zoals het inleidende hoofdstuk van Dijstelbloem liet zien, weer andere problemen op). In het

algemeen lijkt ook het leeftijdsonderzoek een verbetering ten opzichte van het subjectieve oordeel van een ambtenaar op basis van het uiterlijk van een migrant. In de hoofdstukken over leeftijdsonderzoek en spraakherkenningstechnologie is echter gebleken dat de betrouwbaarheid van deze technologieën ter discussie staat. Een punt van kritiek was bijvoorbeeld dat het leeftijdsonderzoek wel is getest maar niet op de verschillende groepen van migranten en dat het daardoor niet altijd betrouwbare resultaten zou opleveren (zie het hoofdstuk van Van den Heuvel-Vromans). En problemen rond de invalshoek bij de meeting van het sleutelbeen met behulp van röntgenfoto's maken dat de 'botanalyse' niet zozeer *evidence-based* is, als wel afhankelijk is van het expertoordeel van een deskundige die weet heeft van de tekortkomingen van de technologie maar door ervaring toch tot een oordeel meent te kunnen komen. Het nadeel is dat dit oordeel minder eenvoudig betwistbaar kan worden gemaakt aangezien er maar weinig getuige-deskundigen zijn die eventueel door een rechter op verzoek van de advocaat van een migrant kunnen worden opgeroepen. Betrouwbaarheid in de wetenschap berust in sterke mate op de mogelijkheid van controleerbaarheid, herhaalbaarheid en publieke evaluatie van het uitgevoerde onderzoek. Het is de vraag of hier aan die voorwaarden wordt voldaan. Een euvel dat trouwens is te verhelpen door het gebruik van röntgenfoto's te vervuilen voor scans via MRI (Magnetic Resonance Imaging), wat veel betrouwbaardere resultaten oplevert. Deze technologie is echter ook meteen aanzienlijk duurder in aanschaf en gebruik; hoogstwaarschijnlijk de reden dat deze transitie vooralsnog niet wordt overwogen. In de bespreking van biometrische systemen door Van der Ploeg en Sprenkels wordt duidelijk gesteld dat geen enkel biometrisch systeem onfeilbaar is: iedere vorm van identificatie is fundamenteel instabiel.

Ook ten aanzien van de betrouwbaarheid van de grote (Europese) databases kunnen vragen worden gesteld. Meijer geeft in zijn hoofdstuk aan dat foutendetectie in ieder geval bij de nationale informatiesystemen momenteel een te beperkte rol speelt. Brouwer schrijft dat in het huidige SIS de persoonsgegevens niet altijd binnen de wettelijke termijnen of voorwaarden worden verwijderd. De enorme complexiteit van de technologie en de beheersorganisatie maakt het zeer lastig om de betrouwbaarheid van de gegevens te garanderen.

Bescherming van migranten

Onvoldoende waarborgen voor privacybescherming en rechtsgelijkheid

De bescherming van migranten die onderworpen worden aan de migratiemachine komt in dit boek in de eerste plaats tot uitdrukking in (het ontbreken van) de waarborgen voor privacybescherming en rechtsgelijkheid. Hier is de integriteit van de migratiemachine in het geding. De integriteit van de migratiemachine heeft betrekking op het voorkomen van misbruik van de gegevens in deze machine door overheden, ambtenaren of derden. 'Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens' (artikel 8 EU Handvest voor de grondrechten). Van der Ploeg en Sprenkels wijzen in dit verband op het belang van informatiebeveiliging en heldere regels voor rechtmatige toegang tot gegevens. Migrantten zijn immers verplicht om gegevens over zichzelf te leveren en daarmee is het van groot belang dat zij erop kunnen vertrouwen dat er geen misbruik van wordt gemaakt. Brouwer benadrukt het belang van een adequate bescherming van privacy en laat aan de hand van een analyse van de jurisprudentie zien dat er de nodige vragen kunnen worden gesteld bij de huidige waarborgen voor het beschermen van de privacy van migranten. Ook wijst zij erop dat het (hiervoor al gememoreerde) principe van doelbinding, gebruik van gegevens voor het vooraf gespecificeerde doel, van cruciaal belang is.

In verschillende hoofdstukken is tevens de vraag opgeworpen in hoeverre de machine nog recht kan doen aan de individuele situatie van migranten. Hoe *rechtvaardig* is de migratiemachine? Een goed werkende migratiemachine kan de rechtsgelijkheid vergroten doordat migranten niet zijn overgeleverd aan het individuele oordeel van een beslisambtenaar. Toch bestaat er ook het risico van een toenemende rechtsongelijkheid. Sommige migranten wordt een DNA-test aangeboden en aan andere niet, en daarmee zijn er dus verschillen in de mogelijkheden om bewijsmateriaal te verzamelen. Ook geldt dat het leeftijdsonderzoek in de verschillende EU-landen op verschillende wijzen wordt uitgevoerd en dat daardoor mogelijk rechtsongelijkheid binnen Europa wordt gecreëerd. Brouwer wijst erop dat praktijken van dataprofilering op gespannen voet staan met het non-discriminatiebeginsel. In beschouwende zin lijkt ongelijkheid een basisattribuut van de migratiemachine: Broeders

kenmerkt de migratiemachine als een sorteermachine die sommigen privilegieert en anderen uitsluit. Selectie is immers naast restrictie een hoofddoel in het beleid.

Inbreuk op het menselijk lichaam en stigmatiseringsgevaar

De bescherming van de migrant komt in de tweede plaats tot uitdrukking waar de technologie het lichaam van migranten als aangrijpingspunt neemt: als informatiedrager of zelfs als leugendetector. Een mogelijk neveneffect is de schade die wordt toegebracht aan de gezondheid van migranten. Voor het reeds genoemde leeftijdsonderzoek wordt gebruikt gemaakt van röntgenfoto's. Maar is het geoorloofd om minderjarigen bloot te stellen aan de risico's van röntgenstralen zonder dat daar medisch een aanleiding voor is (zie het hoofdstuk van Van den Heuvel-Vromans)? De aanvragers zijn immers niet ziek – ze hebben zich ook niet bij een medische instantie gemeld –, maar willen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Het onderzoek is ook geen medisch onderzoek, maar een 'antropologisch' onderzoek. Rechtvaardigt dat het stralingsgevaar? Het is in ieder geval een inbreuk op het menselijk lichaam die geen medisch doel dient.

Een ander mogelijk neveneffect betreft de stigmatisering van migranten. De richtlijnen van de EU met betrekking tot migratie moeten worden toegepast ongeacht ras, huidskleur, etnische of sociale achtergrond of godsdienst van migranten, maar databases en gebruik van biometrie maken het steeds beter mogelijk personen op basis van deze kenmerken te onderscheiden. Er kunnen vormen van 'categorische surveillance' ontstaan en discriminatie van migranten (zie het hoofdstuk van Van der Ploeg en Sprengels). De migratiemachine kan sorteren op etniciteit en afkomst door gebruik van en verwijzing naar lichaamsmateriaal en dit lijkt een vervolg te krijgen in dataprofilering. De kans op stigmatisering van personen bestaat en dat is te zien als een aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Het risico van stigmatisering wordt een groter probleem wanneer databases ook worden gebruikt voor veiligheidsbeleid. Het achterliggende idee lijkt hier te zijn dat elke migrant uit een groepering die volgens de data-analyse risicovol is, een potentiële crimineel is.

Litsorteren van de verkeerde groepen

Natuurlijk is het verleidelijk om een contrast te creëren tussen de grote overheidsmachine en het arme individu dat door de machine wordt platgewalst. Het is echter reëler om te analyseren wie profiteert van de machine en wie niet. Werkt de 'sorteermachine' (zie het hoofdstuk van Broeders) op adequate wijze? Juist het spreken over migranten in algemene termen verhuult de spanningen die daarachter schuilgaan. In discussies is het van groot belang om goed in kaart te brengen wie nu daadwerkelijk profiteren van een beter functionerende machine en wie eronder leiden.

De beleidsredenering is dat de 'goeden' (de migranten die voldoen aan alle eisen die de Nederlandse overheid stelt aan migratie) profiteren van de migratiemachine, terwijl de 'kwaden' (de migranten die om oneigenlijke redenen een beroep doen op de mogelijkheid om te migreren) eronder leiden. Dat is natuurlijk een wenselijke uitkomst. Het zou betekenen dat kwaadwillende mensensmokkelaars en criminele migranten niet langer naar Nederland kunnen migreren, terwijl de migranten die daadwerkelijk bedreigd worden in hun eigen land wél, en misschien zelfs makkelijker, kunnen migreren naar Nederland.

De vraag is echter of de machine wel voldoende in staat is om het onderscheid te maken tussen de 'goeden' en de 'kwaden'. Een alternatieve redenering is dat de bureaucratisch competente migranten erin slagen om het spel met de migratiemachine goed te spelen, terwijl de minder bureaucratisch competenten de weg kwijtraken. In dat geval raken migranten juist steeds sterker aangewezen op mensensmokkelaars, aangezien deze hen voldoende kunnen ondersteunen in het spel. Wat moet de migrant vertellen? Welke papieren moet hij wel of niet bewaren? De minder competenten slagen hier wellicht minder goed in.

Aanvullend is uit de hoofdstukken gebleken dat het systeem niet alleen onderscheid maakt tussen de 'goeden' en de 'kwaden', maar ook tussen etnische groepen. Van der Ploeg en Sprenkels laten zien dat bepaalde etnische groepen problemen ondervinden bij vingerafdrukken, handvormen en gezichtskenmerken. In het hoofdstuk over leeftijdsonderzoek van Van den Heuvel-Vromans bleek dat volgens sommige critici de technologie niet goed werkt bij bepaalde etnische groepen. Op deze manier is de mi-

gratiemachine er misschien wel in geslaagd om de bias van individuele ambtenaren ondergeschikt te maken aan het systeem, maar deze individuele bias wordt vervangen door een systeembias. Het functioneren van de migratiemachine dient daarom niet alleen te worden geanalyseerd in termen van het dalen of stijgen van migrantenstromen; ook de baten en lasten en verdeling daarvan voor verschillende groepen behoeft analyse. Daarbij moet worden uitgegaan van een reëel beeld van een migrant en niet van een geïdealiseerd beeld van migranten die precies voldoen aan de eisen van de wet en altijd de waarheid vertellen aan Nederlandse overheidsfunctionarissen. Brouwer pleit in dit verband voor een 'impact assessment' en een mensenrechtentoets, waaraan kan worden toegevoegd dat een periodieke evaluatie van groot belang is om te waarborgen dat de migratiemachine geen verkeerde groepen treft.

Beheer van de machine

Vragen bij het organisatorisch en ambtelijk beheer

Ten aanzien van het beheer van de machine is de vraag opgekomen naar de verhouding van beslisambtenaren tot geautomatiseerde processen. Wordt de technologie bestuurd door de betrokken beampten of werkt het andersom? Strikt genomen zijn technologisering en informatisering bij alle processen aan de orde waar informatie op de een of andere manier wordt geregistreerd, in documenten of gegevensbestanden, en waar processen worden geautomatiseerd, of althans in zodanige mate door het gebruik van informatiebestanden worden ondersteund dat het karakter van de ambtelijke processen er sterk door wordt bepaald. Voorbeelden daarvan zijn de 'beslisbomen' die Meijer in zijn hoofdstuk beschrijft die worden gebruikt door medewerkers van de IND bij het besluiten over een asielaanvraag of de informatiesystemen die de IND gebruikt om het vluchtverhaal van een asielzoeker te verifiëren. Dergelijke systemen nemen niet de rol van de ambtenaar over. Ze maken de uitvoerend ambtenaar ook niet tot een verlengstuk van de technologie, maar structureren de gesprekssituatie wel in die mate voor dat het praktisch gezien erg moeilijk wordt al te zeer af te wijken van het pad dat door de informatietechnologie al is uitgetippeld. Dat maakt het moeilijk om de discretie van de

ambtenaar te waarborgen en de scheidslijn tussen geautomatiseerde en voorgestructureerde besluitvorming scherp te trekken.

Ondoorgrondelijk systeem

De hoeveelheden gegevens die de migratiemachine over individuen verzamelt, verwerkt, verrijkt en combineert, zijn ontzagwekkend. Tekenend is het gebruik van het SIS en het VIS: in 2005 hadden al 30.000 terminals in het Schengengebied toegang tot het SIS en werden er meer dan 260.000 records ingevoerd. Naar schatting zullen er jaarlijks 20 miljoen visumaanvragen worden verwerkt met het VIS. Welke gegevens precies worden verzameld en gebruikt, is echter vaak onduidelijk. Brouwer geeft aan dat individuen in de meeste gevallen denkkelijk helemaal niet op de hoogte zijn in welke situaties welke informatie door welke overheid wordt verzameld. Zij geeft aan dat er soms sprake is van ingrijpende inbreuken op het informatieve zelfbestemmingsrecht.

De vraag of de migratiemachine volledig inzichtelijk zou moeten zijn voor migranten lijkt gerechtvaardigd. Belastingbetalers weten ook niet precies aan de hand van welke criteria de Belastingdienst in een bepaald jaar de controles uitvoert. Toezicht op onwettige praktijken vereist soms een mate van ondoorzichtigheid (die dan overigens wel dient te worden gecompenseerd door andere vormen van controle en toezicht). Deze ondoorzichtigheid moet echter wel beperkt zijn en niet leiden tot ondoorzichtige vormen van machtsuitoefening door overheden. Volgens wettelijke regels dient een asielzoeker voldoende informatie te krijgen om de tegen hem gebruikte beweringen te kunnen toetsen (zie het hoofdstuk van Brouwer). Een belangrijke vraag is hoe dit recht wordt ingevuld. Een schrikbeeld is *Het proces* van Franz Kafka, waarin de hoofdpersoon wordt gearresteerd op grond van informatie die hij niet te zien krijgt en niet kan controleren. Brouwer pleit daarom voor een uitbreiding van de informatievoorziening aan de betrokken personen.

Ontbreken van ruimte voor individuele oordeelsvorming

Een belangrijk begrip is ook de *Einzelfallgerechtigkeit* oftewel de noodzaak om rekening te houden met de omstandigheden van het specifieke geval. Strikte toepassing van uitvoeringsregels door de migratiemachine kan

ertoe leiden dat geen recht wordt gedaan aan de omstandigheden van het specifieke geval. Open normen zijn een manier om de mogelijkheid te creëren recht te doen aan deze individuele gevallen, maar wanneer deze open normen worden dichtgetimmerd door technologische systemen bestaat het risico dat individuen worden vernalen in de raderen van de machine. Dit criterium vormt daarmee een belangrijke toetssteen voor de menselijkheid van migratiemachine.

Zowel Broeders als Meijer laat zien dat de mogelijkheden voor 'street level bureaucrats' om individuele gevallen op hun merites te beoordelen afnemen. 'De migrant wordt wat de computer zegt dat hij is,' schrijft Broeders en Meijer geeft aan dat de macht verschuift naar de 'system level bureaucrats'. Brouwer geeft terecht aan dat er een verbod is op geautomatiseerde besluitvorming, maar de geautomatiseerde ondersteuning van de besluitvorming is enorm toegenomen. Voor de duidelijkheid: deze dominantie van de computer heeft grote voordelen. Oordeelsvorming op basis van vooroordelen over bepaalde groepen mensen is niet langer mogelijk omdat de computer het oordeel objectiviseert. De autonomie van 'street level bureaucrats' biedt echter ook de mogelijkheden om naar individuele situaties te kijken. De migratiemachine houdt niet van afwijkende gevallen: deze dienen ook te worden gecategoriseerd, zodat de machine deze volgens vaststaande regels kan verwerken. In discussies over verdere ontwikkeling van de machine moet steeds de vraag worden gesteld welke mogelijkheden er blijven om recht te doen aan afwijkende gevallen. Er dient ruimte te blijven voor de 'geest van de wet'.⁴¹² Van Grimmelikhuijsen en Meijer hebben eerder laten zien dat overheidsorganisaties weliswaar voldoende mogelijkheden hebben om recht te doen aan de Einzelfallgerechtigtheid.⁴¹³ Overheidsorganisaties creëren hardheidsclausules waarop individuen een beroep kunnen doen zodat er wordt gekeken naar hun individuele situatie. Tegelijkertijd worden echter pogingen gedaan om ook deze individuele gevallen in procedures te plaatsen. De machine dichttimmeren is vanuit het oogpunt van efficiency begrijpelijk; vanuit het oogpunt van de Einzelfallgerechtigtheid is het echter ongewenst. Debat over de spanning tussen deze twee waarden en de betekenis daarvan voor het uitbouwen van de machine is cruciaal.

Publieke controle op de machine

Onvoldoende toezicht

Toezichtarrangementen zijn bedoeld om te controleren dat uitvoerders zich aan regels houden. Worden de belangen van individuen wel correct afgewogen tegen de belangen van autoriteiten? Is er geen sprake van machtsmisbruik? Om dat te controleren moet weer aan andere voorwaarden worden voldaan. Hebben interne en externe toezichthoudende instanties voldoende zicht op de werking en de effecten van de technologie? Zijn er genoeg gegevens openbaar beschikbaar om in publieke en politieke discussies de hiervoor genoemde factoren te evalueren? De informatiedichtheid van het huidige beleid leidt ertoe dat er steeds meer gegevens van en over migranten liggen opgeslagen en worden gebruikt door steeds meer verschillende organisaties. Behalve dat daarmee het overzicht verdwijnt over welke informatie waar door wie gebruikt kan worden, wordt het er ook niet eenvoudiger op voor de migrant (of diens zaakbehartiger) om de gegevens op te vragen en de juistheid ervan te controleren, laat staan om en ze eventueel te corrigeren.

Uit het hoofdstuk van Brouwer blijkt dat toezichthoudende instanties zoals de Europese toezichthouder voor Gegevensbescherming European Data Protection Supervisor (EDPS) of het Nederlandse College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) niet de bevoegdheid hebben gekregen om bindende adviezen te geven en dat deze niet-bindende adviezen vaak terzijde worden geschoven. Ook is de verhouding tussen bemensing en bevoegdheden vaak zoek, waardoor de facto toezicht tekortschiet. Brouwer geeft aan dat het CBP 2007 wegens gebrek aan middelen niet meer in staat was ieder individueel verzoek om advies te behandelen.

Toezicht is vooral ook van belang in het kader van geheime surveillancemaatregelen omdat individuen dan zelf weinig of geen mogelijkheden hebben om toezicht uit te oefenen op overheden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is zeer kritisch op nationale overheden die te weinig toezichtmogelijkheden hebben gecreëerd voor de wijze waarop surveillance plaatsvindt. Overigens is niet alleen toezicht op de uitvoering van belang. Juist bij de verdere ontwikkeling en uitbouw van de migratiemachine is het zaak te waarborgen dat de machine zich aan de regels houdt. Een ex-ante-evaluatie is hiervoor een manier. Brouwer doet

de suggestie om een mensenrechtentoets deel te laten uitmaken van een dergelijke ex-ante-evaluatie, om zo te waarborgen dat het functioneren van de migratiemachine niet leidt tot schendingen van mensenrechten.

Gebrek aan democratische controle

Een laatste fundamentele vraag betreft de publieke controle op de migratiemachine. Hoe democratisch is de migratiemachine? Welke ruimte is er voor democratische controle op en verantwoording van het gebruik van migratietechnologie? Deze kan plaatsvinden door politiek debat, afhankelijk van de technologie in zowel het Nederlandse parlement als het Europees Parlement, en door publieke discussie, vaak uiteraard in samenspel. De vraag is echter of de in deze bundel besproken technologieën wel voldoende bekend zijn bij een breder publiek en of de precieze finesses van het gebruik en de mogelijke ongewenste bijwerkingen wel voldoende transparant zijn om dergelijke debatten op gang te krijgen en geïnformeerd te laten verlopen. Daar komt bij de complexe verhouding tussen het Nederlandse parlement en het Europees Parlement, of beter gezegd: de voor het publiek vaak ondoorzichtige mogelijkheden om op zowel het Nederlandse als het Europese niveau politieke controle uit te oefenen op het gebruik van migratietechnologie. Beide parlementen kennen zo hun mogelijkheden en beperkingen in het uitoefenen van die controlerende functie. Daarnaast is hun onderlinge rolverdeling soms niet geheel helder waar het de besluitvorming over technologieën betreft die op Europees niveau worden ingevoerd maar ook het nationale beleid van de afzonderlijke lidstaten raken.

In de hoofdstukken van Broeders, van Van der Ploeg en Sprenkels, van Brouwer en van Meijer is de vraag opgeworpen hoe de democratische controle over deze machine kan worden gewaarborgd. Deze vraag is fundamenteel voor het publieke debat omdat niet het functioneren van de machine centraal staat, maar de controle op het functioneren. De migratiemachine lijkt zich te willen onttrekken aan democratische controle. Meijer laat zien hoe de democratische controle verdwijnt naar systeemontwikkelaars en naar het Europese niveau met minder democratische waarborgen dan op het nationale niveau. Van der Ploeg en Sprenkels betogen dat de controle ook wordt ontweken door veelvuldig

een beroep te doen op het argument dat het gaat om de staatsveiligheid, waardoor openheidseisen verminderd van toepassing zijn.

Overigens is het beeld over de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging niet eenduidig. Bij concrete technologieën zoals leeftijdsonderzoek en spraakherkenning is de betrokkenheid van de politiek zeer groot (zie de hoofdstukken van Van den Heuvel-Vromans en van Willems). Er worden door volksvertegenwoordigers specifieke vragen gesteld over het gebruik van deze technologieën. De inzet van een technologische machine (spraakherkenning, automatische toetsing van de resultaten en verstelbare toetsniveaus) maakt dat deze ook als een politieke machine gaat fungeren: een apparaat waarmee aan de knoppen kan worden gedraaid om invloed uit te oefenen op de aantallen migranten (restrictie) en de soorten migranten (selectie) die in aanmerkingen komen voor vestiging in Nederland. Bij het gebruik van de grootschalige (Europese) databases is de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers en de politieke sturing van het gebruik van technologie daarentegen beperkt (zie het hoofdstuk van Meijer). De 'voorkant' van de migratiemachine wordt besproken, de 'achterkant' en de koppeling tussen voor- en achterkant onttrekken zich aan het publieke debat.

Op de vraag hoe democratische controle te waarborgen is, worden in dit boek verschillende antwoorden gegeven. Brouwer benadrukt dat parlementariërs een grotere rol moeten spelen in de besluitvorming over de invulling van technologie. Het politieke primaat moet worden hersteld. Meijer kiest een andere richting en suggereert dat de traditionele invulling van het politieke primaat is achterhaald door de complexiteit van bestuurs-systemen en interacties met de (wereldwijde) samenleving. Hij suggereert dat juist sturing achteraf en het leren van ervaringen over de gevolgen van technologie een rol moeten spelen in de politiek. In dat perspectief gaat politieke sturing eerder over bijsturen dan sturen van ontwikkelen. Overigens benadrukt ook Brouwer het belang van bijsturen: zij geeft aan dat 'impact assessments' en het trekken van lessen hieruit van groot belang zijn.

Inrichten van de migratiemachine: zoeken naar een nieuwe balans

De migratiemachine is niet 'klaar' maar nog sterk in ontwikkeling. Technici, ambtenaren, bestuurders en politici in heel Europa zijn bezig met

de verdere uitbouw en perfectionering van de migratiemachine. Hoe zal de migratiemachine in de toekomst verder worden uitgebreid? De genoemde risico's zijn reëel maar niet onvermijdelijk. Via doordachte keuzen kan de migratiemachine zo worden ingericht dat deze risico's worden verkleind. De verdere ontwikkeling van de migratiemachine is afhankelijk van de keuzen die impliciet of expliciet worden gemaakt. Daarin kunnen sommige van de hiervoor genoemde onderwerpen prevaleren boven andere. Voor de inrichting van de migratiemachine kunnen de keuzen worden gemaakt uit drie – deels samenhangende – ontwerpopties.

Eerste ontwerpoptie: hightech- versus slowtechmachine

De eerste ontwerpoptie heeft betrekking op de wijze van gebruik van technologie. De hightechmachine beoogt vooral gebruik te maken van de allernieuwste technologie. Gebruik van de nieuwste mogelijkheden op het gebied van biometrie en databasetechnologie staan centraal. Bij dit ontwerp wordt het van groot belang geacht dat deze mogelijkheden worden benut om het functioneren van de migratiemachine te verbeteren. De nadruk op gebruik van nieuwe technologie kan leiden tot een grotere efficiëntie (onder het eerder gemaakte voorbehoud van de moeilijke meetbaarheid daarvan). Daar staat tegenover dat het ontwerp van de hightechmachine berust op een erg groot vertrouwen in de vertaling van politieke doelen naar een technologisch uitvoeringsinstrumentarium.

Tegenover de hightechmachine staat de slowtechmachine. In deze machine staat niet het gebruik van *low-technology* centraal (dat zou een pleidooi voor houtje-touwtjetechnologie betekenen), maar van *slow-technology*: technologie gebruikt in procedures die de zorgvuldigheid centraal stellen en dientengevolge tijd en aandacht hoger in het vaandel hebben staan dan snelheid en aantallen. In de slowtechmachine staat bijvoorbeeld het individuele gesprek centraal als methode van waarheidsvinding naar de herkomst en de beweegredenen van de migrant. De machine vereist een ruime inzet aan hoogopgeleid personeel dat weliswaar beschikt over tal van informatiesystemen, maar deze vooral als achtergrondmateriaal gebruikt in een onderzoekssituatie waarin accuratesse en finesse centraal staan. Technologie dient daarvoor ondersteunend te zijn. Een nadeel van

de slowtechmachine is dat procedures lang kunnen duren en bovendien is de uitvoering van het migratiebeleid kostbaar.

Tweede ontwerpoptie: bredescreeningmachine versus op het individu gerichte servicemachine

De tweede ontwerpoptie die kan worden onderscheiden heeft betrekking op de focus van de migratiemachine. De bredescreeningmachine kenmerkt zich door het feit dat ze steeds meer toepassingsmogelijkheden zoekt. De informatie die wordt verzameld over migranten zal worden gebruikt voor het veiligheidsbeleid, maar wellicht ook voor andere beleidsterreinen zoals sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg. Wat kan de overheid te weten komen over het arbeidsverleden en redenen voor arbeidsongeschiktheid? Hoe kan het onderwijs beter worden afgestemd op specifieke doelgroepen? Welke informatie kunnen zorgverzekeraars krijgen over de gezondheidstoestand van migranten? De overheid kan de machine gebruiken om beleid op vele terreinen te rationaliseren doordat er meer informatie beschikbaar is over een groep burgers – de voormalige migranten – die op vele beleidsterreinen van groot belang is. De hoog moderne staat beschikt over een hoog moderne machine die de centrale logica van de staat verder ondersteunt.⁴¹⁴ Een brede opvatting over effectiviteit ligt ten grondslag aan de veelzijdige machine die verder wordt gekenmerkt door beperkte aandacht voor vragen aangaande proportionaliteit en integriteit. De bredescreeningmachine beoogt haar kennis op zo veel mogelijk terreinen van nut te laten zijn.

Tegenover de bredescreeningmachine staat de op het individu gerichte servicemachine. Deze beoogt vooral recht te doen aan individuele gevallen. Informatievoorziening aan migranten over de procedure en de werking van de machine is van groot belang. De machine zorgt ervoor dat aanvragen van migranten snel en nauwkeurig worden behandeld zodat zij snel weten waar ze aan toe zijn. Deze machine bevat veel (technische en procedurele) waarborgen voor de integriteit om te voorkomen dat de privacy van mensen wordt geschonden. Ook bevat deze machine mogelijkheden om individuele gevallen apart te behandelen door deze uit de stroom te lichten en voor te leggen aan beslisambtenaren. Biometrische systemen worden alleen toegepast wanneer is vastgesteld dat deze volledig

betrouwbaar zijn en geen schade opleveren voor mensen. De bijdrage van deze machine aan de efficiëntie van het migratiebeleid is beperkt. Gegevens zijn lastig uit te wisselen door de hoge eisen aan privacybescherming en doelbinding. De aandacht voor individuele gevallen zorgt ervoor dat nog steeds veel bijzondere aandacht moet worden gegeven aan een groot aantal gevallen. Snelle en rechtvaardige afhandeling van elk individueel geval is het ideaal van deze machine.

Derde ontwerpoptie: ambtelijke versus politieke machine

De derde ontwerpoptie betreft de mate waarin de machine wordt geleid door vaststaande en voorspelbare procedures of juist door de veranderlijke politieke wensen. De ambtelijke machine is er vooral op gericht om het werk van ambtelijke organisaties te ondersteunen. De bureaucratie wordt verstrekt door procedures vast te leggen in informatiestructuren. Het bureaucratisch ideaal is dat de werkelijkheid uitputtend kan worden vastgelegd in een afbeelding daarvan, om deze vervolgens procedureel af te handelen.⁴¹⁵ Reduceren van het aantal unieke gevallen vormt een belangrijk uitgangspunt van de ambtelijke machine. Betrouwbaarheid en integriteit zijn de principes voor de ambtelijke machine. Democratische controle is minder van belang; perfectionering van beslissystemen vormt het ideaal. Dat wil niet zeggen dat de machine juridische of staatsrechtelijke grenzen moedwillig overschrijdt. Integendeel: perfecte procedurele afhandeling is het ideaal, willekeur het schrikbeeld. De procedurele machine streeft naar stabiliteit en voorspelbaarheid. Aandacht voor de vertekeningen die deze systemen opleveren (bijvoorbeeld in de vorm van stigmatisering en discriminatie van bepaalde groepen) is er echter weinig en democratische correcties op systematische bijziendheid dreigt nog wel eens te ontbreken.

De politieke machine vormt het contrapunt van de ambtelijke machine. Deze machine staat direct ten dienste van politici en kan snel en eenvoudig anders worden ingesteld. Een interessant voorbeeld hiervan is de mogelijkheid van de inburgeringstoets als instrument voor de Tweede Kamer om de instroom van migranten te controleren en te regisseren (zie het hoofdstuk van Willems). De politieke machine stelt politici in staat om snel en flexibel politieke doelstellingen te realiseren. Veranderingen

in beleid ten aanzien van migranten met een bepaalde achtergrond of uit een bepaald gebied kunnen snel en probleemloos worden doorgevoerd. De politieke machine biedt politici ook allerlei gewenste informatie over het migratiebeleid die vervolgens weer kan worden gebruikt om dit beleid bij te stellen. De politieke machine kan als democratisch worden beschouwd omdat de volksvertegenwoordiging aan de knoppen kan draaien en zich daarmee onttrekt aan de 'vierde macht'. Aandacht voor rechtszekerheid en individuele gevallen bestaat er echter slechts in beperkte mate; alleen dan wanneer deze individuele gevallen politiek interessant zijn. Ook de betrouwbaarheid van deze machine kan beperkt zijn omdat de hoge eisen ten aanzien van de flexibiliteit botsen met eisen ten aanzien van stabiliteit en betrouwbaarheid.

Waar staat de huidige migratiemachine?

De vraag die zich opdringt, is natuurlijk: met welke machine hebben wij momenteel van doen? Al deze machines hebben hun sterke en zwakke kanten: te vergaande doorvoering in een richting leidt tot ongewenste effecten. De machines zijn de uiterste keuzen binnen drie verschillende ontwerpopties. Wenselijk is vooral een machine die een balans tussen de beschreven machines weet te vinden; en dat de verdere ontwikkeling van de machine steeds wordt getoetst aan de richting die er (politek-democratisch) aan is meegegeven. De ontwerpopties kunnen hierbij worden gebruikt als diagnostisch instrument om vast te stellen hoe de migratiemachine is ingesteld. Precieze vaststelling van een optimum is niet zonder meer mogelijk, maar aan de hand van de ontwerpopties kan wel worden geconstateerd dat de migratiemachine is doorgeslagen in een bepaalde richting.

Uit de risico's die zijn benoemd, blijkt dat de migratiemachine vooral te veel is doorgeslagen richting hightech en brede screening. De risico's ten aanzien van de werking van de machine zijn vooral toe te schrijven aan hightech, risico's bij de bescherming van migranten zijn veelal gerelateerd aan de nadruk op brede screening. In woord is de migratiemachine gericht op individuele service, maar deze heeft alles in de aanslag staan om te worden ingezet als een bredescreeningmachine. De uitbouw van de machine lijkt te worden gedreven door nieuwe technologische

mogelijkheden en de inzet van technieken. De techniek laat procedures sneller en efficiënter verlopen (service), maar maakt het ook mogelijk steeds meer informatie aan elkaar te koppelen en voor andere doeleinden te gebruiken (brede screening). Dat gaat in ieder geval ten koste van de tijd en de aandacht die in individuele gespreksituaties aan individuele migranten kan worden besteed – een verlies dat ondertussen eerder als voldongen feit dan als een ontwerpoptie lijkt te worden geaccepteerd. Meer nadruk op en waardering voor slowtech en op het individu gerichte service kan de migratiemachine dichterbij het optimum brengen en de risico's verminderen.

Het beeld betreffende de derde ontwerpoptie – ambtelijke versus politieke machine – is minder eenduidig. Enerzijds is geconstateerd dat de migratiemachine een politieke machine is. De machine is politiek omdat de wens om een restrictief en selectief migratiebeleid te voeren dominant is bij het ontwerp ervan. Dat wil niet zeggen dat de ambtenarij en de uitvoeringsorganisatie buitenspel staan. Het houdt wel in dat deze in belangrijke mate vorm moeten zien te geven aan de soms snel wisselende en soms zelfs tegenstrijdige eisen die het politieke debat aan hen stelt. Dit leidt soms tot belangrijke risico's ten aanzien van de betrouwbaarheid en beheersbaarheid van de migratiemachine, zoals bleek na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000. De snelle invoering van de wet leidde tot allerlei problemen in de uitvoering van het migratiebeleid. Tegelijkertijd is geconstateerd dat politici en volksvertegenwoordigers soms buitenspel worden gezet en de snelle technologische ontwikkelingen niet kunnen volgen, laat staan sturen. De ontwikkeling van een groot geheel van onderling gekoppelde databases in Brussel is hiervan een voorbeeld. De migratiemachine lijkt hier *out of control* en wordt in beperkte mate gecontroleerd door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. De ambtelijke machine wordt vervolmaakt door technici en Brusselse bureaucraten. Beide situaties laten verschillende afwijkingen zien. Het is wenselijk een balans te zoeken in een gepaste afstand van politici van de uitvoering, een evenwicht tussen ambtelijke en politieke sturing. Dit evenwicht is zeer lastig te bereiken, maar dient wel als leidraad te gelden bij het inrichten van de migratiemachine. Willen we een machine die de laatste technologische snufjes inzet om het migratieverkeer te controleren?

Of een die technologie vooral ondersteunend ziet in het gesprek met de individuele migrant? Wensen we een machine die service centraal stelt en zich beperkt tot migratiecontrole? Of een die zich onder de noemer van het brede veiligheidsbeleid verder uitbreidt tot in de haarvaten van de samenleving? En moet de machine snel kunnen reageren op politieke wensen? Of is het een apparaat dat vooral onder ambtelijk beheer dient te vallen? Deze vragen zijn onontbeerlijk in een politiek en publiek debat over de migratiemachine.

Publieke aandacht voor een ongekend mechaniek

De migratiemachine die in deze bundel is belicht, is een typische ‘moderne’ machine. Niet alleen omdat veel van de informatietechnologie die er toepassing in vindt ‘nieuw’ en ‘hedendaags’ is; vooral ook omdat de verwachtingen die worden gevestigd in de machine, de wijze waarop ze ontworpen is en hoe ze wordt bestuurd, verloopt in de geest van de moderniteit. Doelmatigheid, efficiëntie, functionele specialisatie, opsplitsing van processen in deelenheden; al deze ingrediënten bepalen het beeld van een sterk op beheersing en controle gebaseerd beleidsmodel. Die ‘modernistische’ geest is in dit verband misschien nog wel het meest treffend in beeld gebracht in de film *Modern Times* (1936). Charlie Chaplin speelt daarin een fabrieksarbeider die worstelt met de machines en het productiewerk aan de lopende band. Dat het hier om een komedie gaat, mag niet verbloemen dat de film vaak even hilarisch als tragisch is. In de film zal de hoofdpersoon eraan ten onder gaan. Wat opvalt aan Chaplins machine zijn precies de vragen die in dit boek zijn gerezen: hoe is te voorkomen dat de machine een onbestuurbaar en onbeheersbaar monster wordt dat steeds meer functies tot zich neemt maar ook alsmear anoniemer in de uitvoering wordt, en de mensen die ermee te maken hebben transformeert tot raderen in het mechaniek?

In dit boek zijn tevens de mogelijkheden geschetst om terrein op deze machine terug te winnen. Dat kan allereerst door de machine op zijn tijd even stop te zetten als die overbelast dreigt te raken of dreigt vast te lopen. Het generaal pardon waarin het kabinet-Balkenende iv heeft toegestemd, is daar een (uitzonderlijk) voorbeeld van. Maar ook tussentijdse evaluaties,

meer transparantie over de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid, deliberatie over de proportionaliteit, politieke en publieke discussies over de rechtvaardigheid en gevalideerd onderzoek naar de betrouwbaarheid van de technologie kunnen dergelijke rustpunten genereren. Ook kan de machine anders worden ingericht. Er zijn verschillende mogelijke machines geschetst en de vraag is opgeworpen welke machine het meest wenselijk is. Technologisch en bestuurlijk determinisme moet op gezette tijden plaatsmaken voor politiek en publiek voluntarisme. Dat biedt mogelijkheden voor nieuwe ontwerpen. De lopende band in de fabriek is zelf immers in veel gevallen inmiddels vervangen door minder hiërarchische en meer intelligente en flexibele technologische en professionele processen. Die kunnen met een juist gebruik van technische hulpmiddelen recht doen aan de specifieke deskundigheid die beroepsoefenaars dienen te hebben. Het is zaak te voorkomen dat het migratiebeleid nog wordt uitgevoerd volgens de bestuurlijke paradigma's van een eeuw geleden. Vandaag de dag zijn er meer adequate sturingsmechanismen voorhanden om met technologie in het beleid om te gaan.

De in dit slothoofdstuk opgeworpen vragen kunnen het startpunt vormen voor een publiek en politiek debat waarin de vraag centraal staat hoe de migratiemachine moet worden ingericht. Belangrijk is dat dit debat wordt gevoed door grondige evaluaties van het functioneren van de migratiemachine. Deze evaluaties kunnen zowel worden verricht door overheden als door onafhankelijke evaluatoren zoals de Algemene Rekenkamer. De evaluaties zijn belangrijk, want het functioneren van de migratiemachine heeft zwaarwegende gevolgen en deze gevolgen dienen te worden gemonitord en besproken. In het eerste hoofdstuk is al geconstateerd dat de technologie wordt gehanteerd in een beslissingsprocedure waarvan de uitkomst grote gevolgen heeft: iemand kan de toegang tot een land of de mogelijkheid tot vestiging worden ontzegd. Daarbij is ook geconstateerd dat migranten in politieke zin een zwakke positie hebben, onder andere doordat zij niet beschikken over stemrecht. Ook zijn de juridische mogelijkheden om besluiten aan te vechten beperkt. Binnen de groep migranten vormen minderjarige migranten zelfs nog een extra kwetsbare groep. Als het gaat over migranten in de zin van niet-EU-onderdanen zonder verblijfsstatus, kan vastgesteld worden dat deze

groep vaak onmondig is en over het algemeen slechts indirect spreekrecht heeft via vluchtelingenorganisaties, asieladvocaten of sporadische media-aandacht. Het risico bestaat dat zij niet als burger, maar als vreemdeling worden behandeld.

Wat impliceert dat nu voor het denken over de migratiemachine? Migranten mogen niet automatisch worden beschouwd als objecten van beleid of zelfs als input voor de migratiemachine. Het is cruciaal dat migranten subjecten mogen zijn die op basis van hun eigen verhaal in interactie treden met overheden. Betrokkenheid van migranten bij debatten over de beoordeling van de machine en debatten over ontwerpkeuzen is daarom cruciaal. Wat zijn de ervaringen van migranten met de machine? Overigens hoeft het daarbij zeker niet alleen om een klaagzang te gaan; een goed functionerende machine heeft voor veel migranten voordelen. Een belangrijke klacht bij de Nationale ombudsman over de afgelopen jaren was niet zozeer dat er een verkeerd besluit was genomen, maar veeleer dat het zo lang duurde voordat het besluit werd genomen.

Om aandacht te trekken en debat te prikkelen, is voor deze bespreking van migratietechnologie de term 'migratiemachine' gekozen. Deze metafoor kan staan voor effectiviteit en efficiency, maar vestigt ook de aandacht op het spanningsveld tussen een anoniem staatsapparaat en de individuele migrant. Dit spanningsveld behoeft verdere verkenning in een publiek debat tussen burgers, migranten, politici, professionals en overheden. Niet alleen de afbakening van de territoriale en de politieke grenzen van het vreemdelingenverkeer is een publieke zaak. Ook de vormgeving van de technologische grenzen is een democratische, rechtsstatelijke en humanitaire zaak die meer aandacht verdient.

Noten

1 De raderen van de migratiemachine

- 1 Hierbij zijn drie aspecten van belang: de juridische gezinsband, de biologische afstamming en de feitelijke zorgrelatie.
- 2 DNA-onderzoek kan niet worden gedaan als er sprake is van adoptie- of pleegkinderen en ook niet als het enkel en alleen gaat over het bewijzen van een relatie tussen man en vrouw zonder kinderen. In dergelijke gevallen worden identificerende vragen gesteld als methode.
- 3 *The Future Development of EU Migration Policy*, speech van de voormalige vice-president van de Europese Commissie, Franco Frattini, verantwoordelijk voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid, 16 juli 2007.
- 4 Gelderloos *et al.* 2002.
- 5 In Nederland wordt hier in de procedure rekening mee gehouden door migranten die aangeven geen biologische verwantschap te hebben met het kind identificerende vragen te stellen. Als de betrokken ambtenaar echter twijfelt aan de geloofwaardigheid van het verhaal, heeft de migrant zonder papieren geen andere middelen om te bewijzen dat er een sociale familierelatie bestaat. Hierdoor ontstaat het risico dat een biologisch kind een grotere kans heeft om te worden toegelaten dan een niet-biologisch kind, bijvoorbeeld een adoptiekind of een pleegkind.
- 6 Het DNA van zowel de vader als de moeder wordt vergeleken met dat van het kind. Blijkt de vader zonder het te weten niet de biologische vader te zijn dan kan dat aanleiding zijn voor slecht nieuws in tweevoud: het kind komt niet in aanmerking voor gezinshereniging en het gezin blijft achter met een onwelgevallige boodschap. In Frankrijk is dit overigens niet het geval. Hier wordt het DNA van het kind alleen vergeleken met het DNA van de moeder. Alleen als de moeder is overleden is een vergelijking met de vader mogelijk. In het Verenigd Koninkrijk wordt het DNA wel van beide ouders vergeleken, alleen wordt daar aan de vader over het DNA-onderzoek geen nadere informatie gegeven. Dergelijke aanpakken kunnen bovengenoemd probleem, de kwetsbare positie van de vrouw, voorkomen.
- 7 De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft daarom in 2002 geadviseerd de procedure van gezinshereniging bij reguliere migranten gelijk te trekken met die voor vluchtelingen. Zie: ACVZ 2002.
- 8 Ministerie van Justitie 2008: 2.
- 9 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2.

- 10 Ministerie van Justitie 2008: 84.
- 11 European Security Research Advisory Board 2006.
- 12 Het is overigens niet voor het eerst dat de metafoor van de machine in de context van het migratiebeleid wordt gebruikt. Zo verscheen in 2005 *De asielmachine* van Toine Heijmans (Heijmans 2005). In dat boek staan de verslagen opgetekend die Heijmans eerder in *de Volkskrant* noteerde over het wel en wee van asielzoekers, de politieke en bestuurlijke perikelen en de bokkensprongen van verschillende uitvoeringsinstanties. In 2006 bracht het *European Race Bulletin* de publicatie *The Deportation Machine: Europe, Asylum and Human Rights* uit (Fekete 2006). Toch is de machinemetafoor niet eerder in de mond genomen als het specifiek ging om de rol van technologie. Dat maakt wat ons betreft de metafoor in dit verband meer dan ooit van toepassing.
- 13 Metaforen zijn een soort transportmiddelen: ze vervoeren de lezer naar een nieuw gezichtspunt, openen een ander perspectief en nodigen uit de zaak met een andere blik te bekijken. Daarmee maken ze andere handelingen mogelijk of laten het toe andere kritiek op die handelingen uit te oefenen (Lakoff and Johnson 1980).
- 14 Volgens de organisatiedeskundige Gareth Morgan vindt de metafoor van de machine voor het eerst zijn toepassing in het leger van Frederik de Grote, die hoopt dat zijn soldaten de eigen officieren nog meer vrezen dan de vijand (Morgan 1997).
- 15 De machinemetafoor zoals die door ons wordt gebruikt, in het bijzonder de wijze waarop deze ontsnapt aan de tegenstelling tussen sociale aspecten en technische aspecten, vertoont veel overeenkomst met de wijze waarop de Britse sociaal-wetenschapper Andrew Barry er betekenis aan heeft gegeven in zijn boek *Political Machines. Governing a Technoloical Society* (Barry 2001).
- 16 Dat is trouwens wel het beeld dat wordt geschetst in de dossierroman *Het achtenveertigste uur* van Nicolaas Matsier, waar de asielaanvraag van een man (uit Soedan, naar eigen zeggen) op fictieve wijze wordt beschreven vanuit het gezichtspunt van de beampten (marechaussee, ambtenaren van de IND, de vreemdelingendienst) met wie hij in de 48 uur die de procedure duurt in aanraking komt (Matsier 2005).
- 17 De term *surveillance society* verwijst naar het werk van de Franse filosoof Michel Foucault, in het bijzonder zijn interpretatie van het idee van het panopticum van de Engelse utilitarist Jeremy Bentham (Foucault 1995). Zie voor hedendaagse voorbeelden in de literatuur bijvoorbeeld het overzichtswerk van Lyon (2007) en het tijdschrift *Surveillance & Society* (www.surveillance-and-society.org/).

- 18 Van de hiervoor gememoreerde Engelse utilitarist Jeremy Bentham en
 onder de aandacht gebracht in Foucault (1995).
- 19 Zie wederom Foucault (1995).
- 20 Een tweede, hier sterk aan verwant dominant perspectief is het concept van
 de Franse filosoof Gilles Deleuze van de *control society*. Een discussie over
 de exacte finesses van het onderscheid tussen Foucaults surveillance en
 Deleuze's controle voert te ver voor dit boek. Hier wordt Deleuze's concept
 voornamelijk als een aanvulling en specificatie van Foucaults these opgevat.
 Voor Deleuze's eigen argumentatie zie Deleuze 1995.
- 21 Côté-Boucher 2008.
- 22 Guirondon 2003.
- 23 Zie voor een uitwerking van dit thema ook Agamben 2002.
- 24 Het is een vorm 'biopolitiek', volgens de visie van Foucault. Die term ver-
 wijst niet naar de politieke aspecten van biotechnologie maar naar de poli-
 tieke en bestuurlijke technieken (wetten, regels, procedures, instrumenten,
 voorschriften, codes en de vertaling daarvan in specifieke technologie) die
 worden gehanteerd om het leven (de *bios* in het Grieks) van groepen en
 individuen te beheren en te beheersen. Zie ook Agamben (2002) voor deze
 interpretatie van Foucault.
- 25 Van der Ploeg 2005.
- 26 Verstraete 2001.
- 27 Ceyhan 2008.
- 28 Deleuze 1995.
- 29 Latour 1999.

2 Mobiliteit en surveillance: een migratiemachine in de maak

- 30 Met dank aan Corien Prins voor haar uitvoerige commentaar op een eerdere
 versie van dit stuk.
- 31 Lyon 2007: 14.
- 32 Torpey 2000b.
- 33 Vgl. Broeders 2007.
- 34 Lyon 2007: 1.
- 35 Koslowski 2002.
- 36 Scott 1998.
- 37 Caplan en Torpey 2001: 1.
- 38 Giddens 1985.
- 39 Zie bijvoorbeeld Lyon 1994, Marx 2001.
- 40 Lyon 2007: 3.

- 41 Prins 2006, Kohnstamm & Dubbeld 2007.
- 42 Lyon 2004: 142.
- 43 Marx 2005: 13.
- 44 Lyon 2003, Zureik & Salter 2005, Monahan 2006, Haggerty & Ericson 2006.
- 45 Het Total Information Awarenessprogramma (TIA) was een oude droom van het Pentagon, dat in 2002 door het nieuwe departement van Homeland Security over de drempel van de realiteit werd getild. Het is een systeem dat op basis van profielen door een geweldige berg informatie gaat om daar de 'potentiële' terroristen uit te filteren. De informatiebronnen zijn overal van afkomstig (surfgedrag, credit cards en banken, medische gegevens, school gegevens etc). Aangzien het een militaire operatie is, vervallen in het TIA de barrières tussen externe en interne veiligheid volledig (Lyon 2003: 94). Het programma bestaat niet meer onder deze naam, na veel kritiek, maar veel van de activiteiten zijn wel voortgezet.
- 46 Broeders 2007, Balzacq 2008.
- 47 Torpey 1998, 2000b.
- 48 Torpey 2000b: 35.
- 49 Boyne 2000: 287.
- 50 Van der Leun 2003: 118.
- 51 Zie Broeders & Engbersen 2007: 1597 e.v.
- 52 Andreas 2003.
- 53 Guiraudon en Joppke 2001.
- 54 Bauman 1998.
- 55 Van der Ploeg 2005: 128, zie ook Van der Ploeg in deze bundel.
- 56 Torpey 1998.
- 57 Torpey 1998: 244.
- 58 Anderson & Bigo 2002, Andreas 2000.
- 59 Torpey 2000b: 33.
- 60 Guild 2003: 344.
- 61 Lyon 2007: 122.
- 62 Zie Broeders 2007.
- 63 Mathiesen 2001.
- 64 Artikel 93 van de Schengen Conventie, geciteerd in Mathiesen 2001: 7.
- 65 Guild 2001.
- 66 Zie Broeders 2007 en (forthcoming) voor een cijfermatig overzicht van opslag en gebruik van de data in het SIS.
- 67 De Hert 2004: 40.
- 68 Justice 2000: 19.
- 69 Noorwegen, IJsland en Zwitserland hebben associatieverdragen met de Schengengroep, ondanks het feit dat ze geen lid van de EU zijn.

- 70 Joint Supervisory Authority of Schengen 2004: 14.
 71 Brouwer 2004: 5.
 72 CEC 2003: 16.
 73 Geciteerd in Balzacq 2008: 78.
 74 House of Lords 2007: 20, n. 43.
 75 Zie in House of Lords 2007: 20; een uitgebreide analyse van deze materie
 in het hoofdstuk van Van der Ploeg in deze bundel.
 76 Zie het recente artikel van de Belgische EU-onderzoeker Thierry Balzacq
 2008 voor een uitgebreide analyse van de toegang van veiligheids- en in-
 lichtingenorganisaties tot EU-migratiedatabases.
 77 Zie Aus 2006 voor een uitgebreide analyse.
 78 Zie Brouwer 2002: 235.
 79 Mathiesen 2001: 18.
 80 CEC 2007.
 81 Brouwer 2002, Aus 2003, 2006.
 82 Broeders 2007.
 83 CEC 2007: 11.
 84 CEU 2002: 8.
 85 CEU 2007.
 86 Staring 2001: 99.
 87 CEC 2003: 26.
 88 European Data Protection Supervisor 2006: 2.
 89 Zie bijvoorbeeld Van der Leun 2003, Pluymen en Minderhoud 2002.
 90 Engbersen 2001.
 91 Zie Jesuit Refugee Service 2005, Welch & Schuster 2005.
 92 Aus 2006.

3 Migratie en het machine-leesbare lichaam: identificatie en biometrie

- 93 Voordien lag deze bij regionale en lokale autoriteiten, zoals (adellijke)
 grootgrondbezitters en stadsbesturen.
 94 Torpey 2000a.
 95 *Migratie Info*, Nr 1, 2008 Interview met Chief of Mission Joost van der
 Aalst: 'Migratiebeheer vraagt om dialoog' – [www.iom-nederland.nl/nieuws/
 migratie_info_categorie.asp?miaId=176](http://www.iom-nederland.nl/nieuws/migratie_info_categorie.asp?miaId=176)
 96 Van der Ploeg 2006.
 97 Europese Commissie 2008 (cursivering van ons).

- 98 Zoals neergelegd in European Parliament and Council 1995.
- 99 Zie voor een uitgebreide juridische analyse van deze principes in relatie tot migratie en technologie de bijdrage van Brouwer in deze bundel.
- 100 MRTDS (machine readable travel documents) in het jargon.
- 101 Van der Ploeg 2002.
- 102 Zie ook de bijdrage van Broeders in deze bundel.
- 103 Dessimoz en Richiardi 2006.
- 104 Dit betreft aanvragen voor een ‘visum kort verblijf’ (vkv of C-visum) of voor een ‘machtiging tot voorlopig verblijf’ (mvv of D-visum). Naast deze twee zijn er ook een transitvisum voor luchthavens (A-visum) en een doorreisvisum voor maximaal vijf dagen (B-visum).
- 105 Zie de bijdrage van Willems aan deze bundel.
- 106 Het afleggen van het basisexamen inburgering geldt voor alle mvv-plichtigen van 16 tot 65 jaar die een gezin willen vormen met iemand in Nederland, zich willen herenigen met familieleden die reeds in Nederland wonen of een geestelijk beroep willen uitoefenen. Het examen bestaat uit basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving en wordt getoetst op de ambassade via een telefoonlijn die in verbinding staat met een computer.
- 107 Het aantal treffers binnen deze groep is echter relatief klein.
- 108 Voor informatie over het SIS zie Brouwer 2008a.
- 109 In Nederland is het Korps Landelijke Politiediensten, dat valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de opslag en het gebruik van gegevens in NSIS. De Immigratie- en Naturalisatiedienst, die valt onder het ministerie van Justitie, is verantwoordelijk voor registratie van ‘derdelanders’.
- 110 Zo lijkt er sprake te zijn van een geautomatiseerde beslissing in de zin van Art 15 lid 1 EG richtlijn inzake bescherming persoonsgegevens (95/46), die aangeeft dat eenieder het recht heeft ‘niet te worden onderworpen aan een besluit waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden en dat louter wordt genomen op grond van geautomatiseerde gegevensverwerking’.
- 111 Dit was de werkwijze in 2006 (recentere informatie niet beschikbaar), waarbij de informatie op grond waarvan een beslissing over het toekennen van een visum werd genomen dus verouderd kon zijn.
- 112 Het vis zal op geleidelijke wijze worden ingevoerd; opname van biometrische gegevens zal op verschillende momenten in steeds andere regio’s verplicht worden gesteld. Verwacht wordt dat het vis op zijn vroegst in 2012 volledig operationeel zal zijn (Europese Unie 2008b).
- 113 Afname dient te geschieden volgens ICAO-standaarden, dezelfde die gelden voor de biometrische gegevens van paspoorten.
- 114 In verband met de uitbreiding van de EU wordt het tweede generatie

Schengen Informatie Systeem ontwikkeld SIS II. De wens van de Commissie om functies uit te breiden, informatiecategorieën toe te voegen, verschillende signaleringen met elkaar in verband te brengen en meer organisaties toegang te verlenen, zijn in het ontwerp van SIS II meegenomen.

- 115 CINOP, LTS en Ordinate 2005a; 2005b.
- 116 ministerie van Justitie 2007.
- 117 Europese Unie 2006.
- 118 Wat betreft nationale gegevensdatabanken wordt onder andere het opsporingssysteem OPS geraadpleegd dat nationale opsporings- en aanhoudingsbevelen bevat, en tevens verzoeken om aanhouding die zijn uitgevaardigd door niet-Schengenlanden.
- 119 Indien een persoon met het oog op weigering in het SIS is gesignaleerd, wordt het visum door de grensbewakingsambtenaar geannuleerd door aanbrenging van een stempel 'GEANNULLEERD' in het reisdocument.
- 120 Verder bevat deze stempel de beginletter van het betrokken land, het grenskantoor, de datum, het volgnummer en een pictogram dat het type grens aangeeft (land / zee / lucht).
- 121 Europese Unie 2008a.
- 122 Europese Unie 2008b.
- 123 Indien de houder van het visum is vrijgesteld van het verstrekken van vingerafdrukken, wat gebeurt bij diplomaten, jonge kinderen en mensen bij wie het fysiek onmogelijk is om vingerafdrukken af te nemen, zijn vingerafdrukken niet beschikbaar in het VIS en zal hiervan melding worden gemaakt.
- 124 Volgens het Protocol Identificatie en Labeling (PIL), de gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren en registreren van vreemdelingen en het wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens, zijn de GBA-gegevens leidend; ze kunnen dus niet gewijzigd worden door partijen in de vreemdelingenketen.
- 125 Indien het niet mogelijk is om vingerafdrukken van voldoende kwaliteit af te nemen, worden de best mogelijke resultaten gebruikt onder vermelding van 'tijdelijk trauma', 'permanent trauma' of 'slechte vingers'.
- 126 Van kinderen tussen de 4 en 12 jaar wordt het analoge vingerafdrukkenblad naar de DNRI verzonden en in een kaartenbak bewaard, hun biometrische kenmerken worden niet gescand en geverifieerd.
- 127 EURODAC (European dactylographic system), operationeel sinds 2003, is een Europees gegevensbestand met vingerafdrukken van asielzoekers van 14 jaar en ouder, en van migranten die illegaal de grens overschrijden of in een lidstaat worden aangetroffen. Het bevat dan ook drie categorieën vingerafdrukken. Ten eerste die van alle asielaanvragers (worden maximaal

- ten jaar bewaard), ten tweede van migranten die de grens illegaal passeren (worden maximaal twee jaar bewaard), en ten derde van illegale migranten die worden aangetroffen in een van de lidstaten. Van deze categorie worden de vingerafdrukken niet opgeslagen, maar enkel vergeleken met die in de twee andere categorieën. Gegevens worden uit EURODAC verwijderd wanneer een asielzoeker de nationaliteit van een lidstaat verwerft. Verder dienen de gegevens te worden gemaskeerd van de asielzoeker die een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd heeft verkregen of van een vluchteling die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft gekregen (Brouwer 1999).
- 128 Verder bevat EURODAC beperkte informatie: plaats en datum asielaanvraag, geslacht, gegevens vingerafdruk, datum waarop vingerafdrukken zijn afgenomen, datum waarop ze zijn verzonden naar de centrale unit van EURODAC en het referentienummer van de lidstaat die de gegevens aanleverde.
- 129 Men diende zich te melden bij de Vreemdelingenpolitie vanwege hun toezichthoudende taak, en bij het COA om te controleren of opvangvoorzieningen rechtmatig werden verstrekt of dienden te worden beëindigd; de zogenaamde inhuisregistratie.
- 130 Het COA is nu verantwoordelijk voor de uitvoering van de meldtaak. De Vreemdelingenpolitie blijft echter nog wel verantwoordelijk voor de wettelijke toezichttaak.
- 131 Van der Aa 2007.
- 132 Verdonk 2003. Een van de maatregelen in deze nota met betrekking tot vreemdelingen die vanuit de asielprocedure Nederland moeten verlaten, zijn 'het beschikbaar houden van de vreemdeling ten behoeve van het identiteits- en nationaliteitsonderzoek door het koppelen van de meldplicht en de inhuisregistratie'. In deze nota werd voorgesteld beide processen, die zeer arbeidsintensief zijn en niet altijd consequent konden worden uitgevoerd, samen te voegen, deze te ondersteunen door geautomatiseerde systemen en daarbij gebruik te maken van biometrie.
- 133 Dit kan zijn omdat aan de persoon die zich meldt een document moet worden uitgereikt of dat deze persoon niet degene is aan wie het pasje werd uitgereikt. Maar er kan ook heel goed sprake zijn van een 'false rejection', dat wil zeggen dat er iets mis kan zijn gegaan met het scannen, verwerken en vergelijken van de vingerafdruk zelf, doordat de vinger bijvoorbeeld te langzaam op de scanner wordt gelegd of de vinger beschadigd is door fysieke arbeid, of de gegevensverwerking onjuist verliep. Biometrische systemen werken bepaald niet feilloos en hebben elk zo hun 'false acceptance rate' (FAR) en 'false rejection rate' (FRR).
- 134 De Vreemdelingenpolitie is met binnenlands vreemdelingentoezicht belast, levert toezicht op procedures zoals de meldplicht van asielzoekers

en houders van een visum kort verblijf, maar heeft ook als taak illegale vreemdelingen en asielzoekers te controleren, op te sporen en te verwijderen, overlast te bestrijden en het misbruik van illegalen tegen te gaan. De Koninklijke Marechaussee (KMar) richt zich met betrekking tot migranten op bewaking van de buitengrenzen van het Schengengebied, dus vliegvelden en zeehavens (alleen in Rotterdam is dit een taak van de Zeehavenpolitie), en 'mobiel toezicht vreemdelingen', waarbij aan de binnengrens met België en Duitsland steekproefsgewijs op wegen, in treinen, luchtverkeer en op het water gecontroleerd wordt.

- 135 Bijvoorbeeld bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en Brabant Zuid Oost (Boekhoorn en Speller 2006).
- 136 Van der Ploeg 2005.
- 137 Cole 2001, Caplan 2000.
- 138 RFID: Radio Frequentie Identificatie: het gebruik van microchips met een unieke identificatiecode die door middel van radiogolven op afstand uitleesbaar zijn, onder andere gebruikt in de nieuwe paspoorten.
- 139 De Nationale ombudsman – Persbericht 23 okt. 2008: Het betreft hier het geval van een man die door identiteitsfraude dertien jaar onterecht geregistreerd stond als harddrugscrimineel in informatiesystemen van de overheid, waardoor hij onder andere steeds grote problemen ondervond op Schiphol omdat hij door de informatiesystemen steeds als crimineel en 'ongewenste vreemdeling' – hoewel Nederlander van nationaliteit – aangemerkt werd. De Nationale ombudsman zegt 'geschrokken te zijn van de moeite die het politie, justitie en de Koninklijke Marechaussee kost de onjuiste registraties van de naam van de man te halen.'
- 140 Van der Ploeg 2002, Van der Ploeg 2008.
- 141 Caplan en Torpey 2001.
- 142 'Child protection from violence, exploitation and abuse,' op de UNICEF-website. www.unicef.org/protection/index_birthregistration.html,
- 143 Engberg, Harning and Jensen 2004.
- 144 De recente serie schandalen in het Verenigd Koninkrijk illustreren dit (Stratton 2008).
- 145 Cavoukian en Stoianov 2007.
- 146 Unisys and European Biometrics Portal 2006, Turk en Pizzetti 2008.
- 147 Van der Ploeg 1999.
- 148 Dessimoz en Richiardi 2006.

4 Het lichaam als leugendetector: leeftijdsonderzoek door botanalyse

- 149 Zie het inleidende hoofdstuk van Dijstelbloem in deze bundel.
- 150 Bijvoorbeeld: Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 19 637, nr. 143.
- 151 Jaarlijks worden alleen al vijftig miljoen geboorten niet geregistreerd. Zie de bijdrage van Van der Ploeg en Sprenkels in deze bundel.
- 152 Aas 2006.
- 153 Van Willigen 2003.
- 154 Later is dit omgezet naar alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv).
- 155 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 19 637, nr. 143.
- 156 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, nr. 227.
- 157 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, nr. 227, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 19 637, nr. 143.
- 158 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 19 637, nr. 143.
- 159 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 19 637, nr. 143.
- 160 Van Ree en Schulpén 2001.
- 161 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, 27 062, nr. 2.
- 162 Van Ree en Schulpén 2001. Het is volgens dit artikel niet bekend hoeveel personen meerderjarig zijn bevonden op basis van een gesloten mediale epifysaire schijf of op een partieel gesloten mediale epifysaire schijf. Door critici, zoals Stichting Medisch Advies Kollektief, worden er vraagtekens geplaatst bij de geloofwaardigheid van deze cijfers, omdat volgens hen de methode niet betrouwbaar is.
- 163 Uitkomsten leeftijdsonderzoek 2007: zowel spaakbeen als claviculae niet uitgerijpt: 9,5%; Spaakbeen uitgerijpt, claviculae niet uitgerijpt: 43,6%; Spaakbeen en claviculae uitgerijpt: 46,9% (bron: NFI).
- 164 Nederlands Forensisch Instituut 2008.
- 165 De Nationale ombudsman 2002.
- 166 In dit hoofdstuk wordt niet gestreefd naar een volledig overzicht van alle vormen van kritiek. De auteur heeft zich beperkt tot kritiek op de methode, kritiek op de procedure en kritiek op internationale afstemming. Ook is de weergegeven discussie met name van toepassing op het leeftijdsonderzoek zoals dit momenteel wordt uitgevoerd. Er is echter ook veel kritiek geweest op het leeftijdsonderzoek zoals dit vóór januari 2008 werd toegepast. Dit onderzoek is namelijk sinds de invoering ervan diverse malen aangepast. Een voorbeeld is het beoordelen van röntgenfoto's van slechts één van de twee sleutelbeenuiteinden of van beide sleutelbeenuiteinden. Dit is meerdere malen veranderd. Critici geven aan dat onduidelijk is waarom bepaalde wijzigingen

- in de methode zijn gedaan. Dit wordt volgens hen nergens verantwoord. Voor een overzicht van kritiek op het leeftijdsonderzoek vóór januari 2008 wordt onder andere verwezen naar Keunen en Schumacher 2008.
- 167 De informatie hiervoor is afkomstig uit het Nederlands Forensisch Instituut 2008.
- 168 Mensen met een lage sociaaleconomische status leven vaak in minder goede omstandigheden. Zij hebben bijvoorbeeld minder de beschikking over (gezond) voedsel. Hierdoor kan bij kinderen het risico van een vertraagd rijpingsproces van het skelet ontstaan en kunnen ze daarmee een groeiachterstand oplopen.
- 169 Schumacher 2000.
- 170 Scholtens 2000.
- 171 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, nr. 1007.
- 172 Mali 2004.
- 173 Zie ook Van Rijn en Robben 2004.
- 174 Scholtens 2000.
- 175 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, nr. 627, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, nr. 844.
- 176 Van Ree en Schulpen 2001: 4.
- 177 Van Rijn en Robben 2004.
- 178 Meijerman 2008. Reactie op contra-expertise van dhr. Robben.
- 179 Scholtens 2000.
- 180 Van Rijn en Robben 2004.
- 181 Uit correspondentie met de huidige leeftijdsonderzoeker van het NFI blijkt dat zij bezig is met het opzetten van een vergelijkend onderzoek van verschillende instellingshoeken (bijvoorbeeld het lichtelijk naar voren kantelen van het lichaam zou de kans op overprojectie kunnen verminderen). Robben (een van de kritische kinderradiologen) wordt ook in dit onderzoek betrokken.
- 182 Over dit standpunt is echter ophef ontstaan. *Argos* (VPRO) meldde dat de voorzitter van de vereniging tevens bestuurslid en daarmee aandeelhouder was van het Belgische instituut dat de foto's destijds (dus vóór januari 2008) beoordeelde. Volgens *Argos* zouden de leden van de vereniging nauwelijks betrokken zijn geweest bij het formuleren van het standpunt.
- 183 www.radiologie.nl, bezocht op 14 maart 2008 en persbericht opgenomen in het rapport van de Commissie Leeftijdsonderzoek.
- 184 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 25 070, nr.1010.
- 185 Mali 2004.
- 186 Schumacher en Keunen 2008.
- 187 Keunen en Schumacher 2008, Schmelting *et al.* 2001, Royal College of Paediatrics and Child Health 1999.

- 188 Ook hier zou dan gekeken moeten worden naar de belasting voor de vluchteling. Het is namelijk de vraag of een lichamelijk onderzoek (psychisch) minder belastend is voor de vluchteling dan even voor een röntgenplaat staan.
- 189 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, nr. 844, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, nr. 1430.
- 190 Van Ree en Schulpén 2001.
- 191 Behrend 2004.
- 192 Willigen 2003.
- 193 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 25 070, nr. 1010.
- 194 De informatie is gebaseerd op het protocol Leeftijdsonderzoek van het ministerie van Justitie en het NFI 2008.
- 195 Doornbos *et al.* 2005, *Vreemdelingencirculaire C14/1.3* (ad d).
- 196 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, nr. 1430.
- 197 Van Willigen 2003.
- 198 Doornbos *et al.* 2005: 104-107, *Vreemdelingencirculaire C14/1.3* (ad d).
- 199 Van Ree en Schulpén 2001.
- 200 Van Ree en Schulpén 2001, Van Willigen 2003.
- 201 www.amnesty.nl/encyclopedie_lemma/1073, bezocht op 3 juni 2008.
- 202 EU resolutie 97/C221/03 en Council Directive 2005/85/EC.
- 203 Commissie Leeftijdsonderzoek 2006.
- 204 Royal College of Paediatrics and Child Health 1999, House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Human Rights 2006-07.
- 205 Commissie Leeftijdsonderzoek 2006.
- 206 De rol van de eerste leeftijdsonderzoeker, dhr. Van der Pas, is meerdere malen ter discussie gesteld. Volgens critici was zijn rol niet inzichtelijk en was onduidelijk hoe hij tot het bepalen van de leeftijd kwam. Bovendien was er kritiek op de controle op het leeftijdsonderzoek. Deze lag in handen van de leeftijdsonderzoeker zelf. Meerdere malen werd geadviseerd om een medisch-ethische begeleidingscommissie in te stellen die toeziet op de kwaliteit van de methode en de procedure. Hoewel dit al in 1998 door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is geadviseerd, is er pas in april 2004 een Commissie Leeftijdsonderzoek ingesteld. De IGZ heeft in een brief aan de minister – naar aanleiding van het rapport van de Commissie Leeftijdsonderzoek van januari 2006 – geadviseerd de betrokkenheid van de leeftijdsonderzoeker te heroverwegen. Vanaf januari 2008 wordt daarom het leeftijdsonderzoek uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Overigens benadrukt de minister dat zij het niet eens is met de mening van de IGZ over de rol van de leeftijdsonderzoeker.
- 207 In een verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Justitie in 2003 geeft de toenmalige minister aan dat ‘de geleerden’ het er

niet over eens zijn wanneer het nader gehoor het beste kan plaatsvinden (vóór of na het leeftijdsonderzoek). Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 786.

5 De politiek aan de knoppen van de machine: spraaktechnologie in het inburgeringsbeleid

- 208 Tweede Kamer, Handelingen 1999-2000, nr. 70: 4700- 4728.
- 209 Tweede Kamer, Handelingen 1999-2000, nr. 70: 4700- 4728.
- 210 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 9: 111-112.
- 211 Interview met ambtenaren van VROM, 1 augustus 2008.
- 212 Kabinet-Balkenende II 2003.
- 213 Van de Bunt 2003: 35.
- 214 Van de Bunt 2003: 31.
- 215 De ACVZ wijst op een mogelijke spanning met artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ 2003).
- 216 ACVZ 2003.
- 217 Adviescommissie Normering Inburgeringseisen 2004.
- 218 Adviescommissie Normering Inburgeringseisen 2004: 3.
- 219 Adviescommissie Normering Inburgeringseisen 2004: 40-41.
- 220 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29 700, nr. 6: 21.
- 221 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29 700, nr. 6: 21.
- 222 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29 700, nr. 6: 23.
- 223 CINOP 2003.
- 224 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29 700, nr. 6: 23.
- 225 Van de Bunt 2003: 31-33.
- 226 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 3: 2.
- 227 Immigratie- en Naturalisatie Dienst “Verblijfwijzer IND”, www.ind.nl/nl/verblijfwijzer/verblijfwijzer_mijnsituatie.asp?proc=komen&procedure=Basisexamen%20inburgering&procedurestapnaam=Hoe%20Aanmelden?&land=&duur=1&lang=nl, bezocht op 22 augustus 2008.
- 228 Zie de bijdrage van Van der Ploeg en Sprenkels in deze bundel.
- 229 CINOP, LTS en Ordinate 2005: 7.
- 230 CINOP, LTS en Ordinate 2005a.
- 231 Spiering 1999.

- 232 In 2007 startte de rechtbank een experiment met het gebruik van spraak-
technologie voor het omzetten van getuigenverhoren naar tekstbestanden.
Met het gebruik van de spraaktechnologie worden niet alleen de uren be-
spaard die de griffiers nodig hebben de verhoren uit te typen, maar is het
ook mogelijk geworden voor een rechter om met behulp van trefwoorden
specifieke passages te vinden en opnieuw te beluisteren. Zo is niet alleen te-
rug te vinden wat verdachten hebben gezegd, maar ook hoe ze het zeiden.
- 233 Ook gebruiken de Nederlandse omroepen steeds vaker spraakherken-
ning om televisieprogramma's via teletekst automatisch te ondertitelen
(Renckens 2008), www.kennislink.nl/web/show?id=201387 bezocht op 25
augustus 2008.
- 234 www.gemeenteconnect.nl/hwhp.htm bezocht op 27 augustus 2008.
- 235 Adviescommissie Normering Inburgeringseisen 2004: 3.
- 236 Ros 2007: 20.
- 237 Interview met Erik van Schooten, 11 juni 2008.
- 238 Interview met Erik van Schooten, 11 juni 2008.
- 239 CINOP in een brief aan het ministerie van Justitie, 10 november 2005.
- 240 TNO 2005.
- 241 Interview met Sander van Wijngaarden, 1 augustus 2008.
- 242 Interview met Sander van Wijngaarden, 1 augustus 2008.
- 243 Interview met Sander van Wijngaarden, 1 augustus 2008.
- 244 Het is gebruikelijk in de toetswetenschap de betrouwbaarheid van een
toets op deze wijze uit te drukken. Als een toets maximaal betrouwbaar
is – dezelfde kandidaat haalt onder dezelfde omstandigheden steeds dezelfde
score –, is de betrouwbaarheid 1.
- 245 CINOP, LTS en Ordinate 2005a: 7.
- 246 Twee van de vele studies zijn van Huub van den Bergh, bijzonder hoogle-
raar Nederlands en Taalbeheersing aan de Universiteit van Utrecht en van
Godshalk, Swineford en Coffman uit 1966.
- 247 Interview met John de Jong, 24 juli 2008.
- 248 Interview met Erik van Schooten, 11 juni 2008.
- 249 CINOP, LTS en Ordinate 2005a: 18.
- 250 CINOP, LTS en Ordinate 2005a: 20.
- 251 TNO 2005.
- 252 Interview met Erik van Schooten, 11 juni 2008.
- 253 Interview met Sander van Wijngaarden, 1 augustus 2008.
- 254 Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 67, 4263-4271.
- 255 Eerste Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 13, 653-668.
- 256 Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 67: 4263-4271.
- 257 Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 60: 3883-3906.

- 258 Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 67: 4263-4271.
- 259 Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 67: 4263-4271.
- 260 Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 67: 4263-4271.
- 261 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 29 700, nr. 35: 4.
- 262 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 3: 6.
- 263 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 3: 5.
- 264 TNO 2007.
- 265 Interview met John de Jong, 24 juli 2008.
- 266 Tweede Kamer, Handelingen 2006-2007, nr. 90: 5142-5144.
- 267 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 29 700, nr. 49: 3.
- 268 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 29 700, nr. 49: 2-3.
- 269 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 29 700, nr. 54.
- 270 Tweede Kamer, Handelingen 2007-2008, nr. 51: 3720-3725.
- 271 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 29 700, nr. 54.
- 272 Immigratie- en Naturalisatiedienst 2008a: 6.
- 273 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 4.

6 Informatietechnologie en verantwoordelijkheid: een onbeheersbare migratiemachine

- 274 De auteur bedankt Jeroen Wolbers voor het onderzoek naar uitspraken van de Nationale ombudsman en de bestuursrechter over migratietechnologie, en Evelien Brouwer, Mark Bovens en Gijs-Jan Brandsma voor hun commentaar op eerdere versies van dit hoofdstuk.
- 275 Een nadere uitwerking van de (juridische) risico's die zijn verbonden aan het gebruik van informatiesystemen is te vinden in het hoofdstuk van Van der Ploeg & Sprenkels en dat van Brouwer in dit boek.
- 276 Een mooi voorbeeld is een casus van de Nationale ombudsman waarin een burger klaagt over het feit dat hij in de problemen komt doordat hij wordt aangezien voor zijn broer (Rapport 2007/199 Datum: 21-09-2007). De ombudsman geeft aan dat dit voorkomen had kunnen worden wanneer gebruik was gemaakt van een systeem van biometrie (bijvoorbeeld vingerafdrukken). Afzien van het gebruik van biometrie kan in dit geval dus beschouwd worden als onverantwoordelijk niet-gebruik van technologie.
- 277 Deze bestuurskundige analyse is gebaseerd op een kwalitatief onderzoek dat bestond uit interviews met medewerkers van de IND, de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Justitie. Aanvullend is een groot aantal documenten bestudeerd. Daarnaast is een systematische analyse gemaakt

van klachten die zijn onderzocht door de Nationale ombudsman en recht-zaken bij de Raad van State.

- 278 De verdeling en vormgeving van verantwoordelijkheden in het migratie-beleid kan op vele manieren worden geanalyseerd. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de verantwoordelijkheden voor de omgang met informatietech-nologie. De discussie over verantwoordelijkheden voor de uitvoering is veel breder en roept belangrijke vragen op. Interessant is bijvoorbeeld de beschrijving die Walters (2006: 194) geeft van de verantwoordelijkheid van vrachtwagenchauffeurs voor illegale immigranten die zich kunnen hebben verstopt in zijn vrachtwagen. Deze discussie wordt niet besproken in dit hoofdstuk omdat het hier geen verantwoordelijkheid voor het beheer van informatietechnologie betreft.
- 279 ministerie van Justitie 2006.
- 280 Bovens 1990: 29.
- 281 Bovens 1990: 34, 40-47.
- 282 Bovens (1990: 32, 33) onderscheidt naast 'verantwoordelijkheid als taak' en 'verantwoordelijkheid als deugd' nog drie vormen van verantwoordelijk-heid: 'verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid', 'verantwoordelijkheid als oorzaak' en 'verantwoordelijkheid als vermogen'. De focus op 'verant-woordelijkheid als taak en deugd' betekent dat het in dit hoofdstuk niet zozeer gaat over de vraag of overheden aansprakelijk zijn ('Was de minister verantwoordelijk voor het falen van de uitvoeringsorganisatie?').
- 283 Bovens, 1990: 40-47.
- 284 Strom 2000.
- 285 Bovens 1990: 40-47.
- 286 Deze paragraaf is gebaseerd op interviews met de IND (15 oktober 2007 & 8 april 2008) en de Algemene Rekenkamer (11 maart 2008). Aanvullend zijn de volgende documenten bestudeerd: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2; IND 2008a; Bijlage behorende bij de brief van 3 november 2006 (DDS 5444981/06/SCV) van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken, Rapportage Vreemdelin-genketen over de periode mei tot en met augustus 2006 (oktober 2006).
- 287 Algemene Rekenkamer, 'Immigratie- en Naturalisatiedienst' (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2).
- 288 Interview IND, 8 april 2008.
- 289 Interview IND, 8 april 2008. Interview Algemene Rekenkamer, 11 maart 2008.
- 290 Interview IND, 8 april 2008.
- 291 De Algemene Rekenkamer (2007) wees er ook op dat de overheid vaak te hoge verwachtingen heeft van ICT.

- 292 Interview Algemene Rekenkamer, 11 maart 2008.
- 293 Romzek & Dubnick 1987.
- 294 Interview IND, 15 oktober 2007.
- 295 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2. Interview Algemene Rekenkamer, 11 maart 2008.
- 296 Interview IND, 8 april 2008.
- 297 Het rapport van de Rekenkamer vormde de aanzet tot een verbeterings-traject binnen de IND. De strategie bij het aanpakken van problemen was dat er eerst werd toe gewerkt naar een stabiele situatie. Dit betekende dat het oude systeem 'met houtjes en touwtjes' aan elkaar werd gebonden. De IND koos ervoor om niet direct te vernieuwen maar er eerst voor te zorgen dat de systemen stabiel draaiden. Daarna werd, vanuit een stabiele situatie, overgeschakeld naar een nieuw systeem.
- 298 Algemene Rekenkamer, 'Immigratie- en Naturalisatiedienst' (Tweede Kamer, 2004-2005, 30240, nrs. 1 en 2: 61).
- 299 Uit empirisch onderzoek blijkt dat beslisambtenaren van de IND op verschillende wijzen omgaan met deze discretionaire ruimte. Ambtenaren verschillen met name in de wijze waarop zij omgaan met informatie die wordt aangeleverd in het kader van een asielverzoek (Mascini 2004).
- 300 Interview IND, 8 april 2008.
- 301 Interview IND, 8 april 2008.
- 302 Van den Hoven 1998.
- 303 Bovens & Zouridis 2002.
- 304 Interview Algemene Rekenkamer, 11 maart 2008.
- 305 Deze paragraaf is gebaseerd op interviews met de IND op 6 mei 2008. Aanvullend zijn de volgende documenten bestudeerd: Nationale ombudsman 2003, ministerie van Justitie (datum onbekend).
- 306 Interview Algemene Rekenkamer, 11 maart 2008.
- 307 Interview Algemene Rekenkamer, 11 maart 2008.
- 308 Zie ook de bijdrage van Van der Ploeg & Sprenkels in deze bundel.
- 309 De BvV krijgt ook koppelingen met de Europese informatiesystemen. De ketenpartners hebben nu zelf toegang tot SIS I. De BvV is het nationale interface met de Europese keten (EU VIS, EURODAC en wellicht SIS II). In de toekomst krijgen ook de visumplichtigen die kort komen een vreemdelingsnummer.
- 310 Nationale ombudsman 2003. Het betreft een openbaar rapport op basis van een onderzoek uit eigen beweging naar de uitvoering van taken met betrekking tot de toelating van vreemdelingen door verschillende overheidsorganisaties (met name de Vreemdelingendiensten van vier politiekorpsen, de staatssecretaris van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken).

Het rapport is beschikbaar op: www.ombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/vreemdelingendiensten/rapport_vreemdelingendiensten.pdf.

- 311 Deze twee stafdirecties richten zich op het aansturen van de uitvoering en het beleid op het gebied van vreemdelingenzaken. Per 1 januari 2009 worden ze samengevoegd tot een directie.
- 312 Interview ministerie van Justitie, 22 april 2008.
- 313 Interview IND, 8 april 2008.
- 314 Interview ministerie van Justitie, 22 april 2008.
- 315 Interview ministerie van Justitie, 22 april 2008.
- 316 De WRR geeft aan dat een adequate combinatie van borgingsmechanismen noodzakelijk is bij het overhevelen van publieke taken naar private actoren (WRR 2000).
- 317 Deze paragraaf is gebaseerd op interviews met de IND op 15 oktober 2007 & 8 april 2008 en de Algemene Rekenkamer op 11 maart 2008. Aanvullend zijn de volgende documenten bestudeerd *Vreemdelingencirculaire* 2000 (A) (over signaleringen), Schengen Uitvoeringsovereenkomst (1990); conceptverordening VIS (PE-CONS 3630/07). Ook is gebruik gemaakt van het proefschrift van Nicole Kroon (1997). Verder is onderzoek gedaan naar uitspraken van de Nationale ombudsman en de Raad van State waarin wordt verwezen naar Europese informatiesystemen. Op de website van de Nationale ombudsman (www.ombudsman.nl) is gezocht op de term 'sis' (31 maart 2008). Daarnaast is op de website Rechtspraak.nl (www.rechtspraak.nl) gezocht op dezelfde zoekterm (9 april 2008).
- 318 Zie de bijdragen van Broeders, van Van der Ploeg & Sprenkels en van Brouwer aan deze bundel.
- 319 Kroon 1997, zie ook de bijdrage van Broeders aan deze bundel.
- 320 *Vreemdelingencirculaire* 2000 (A), 9.2.1 en 9.2.2.
- 321 Overigens is er voor het sis nog het meest directe verband met zaken bij de Nationale ombudsman en de bestuursrechter. Bij de Ombudsman werden er geen zaken gevonden voor andere informatiesystemen, bij de bestuursrechter werden er vier gevonden voor EURODAC en één voor INDIS.
- 322 Het EU VIS is natuurlijk eigenlijk een onderwerp voor de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) maar documenten kunnen ook op een andere Raad dan met JBZ-ministers worden aangenomen als er geen inhoudelijke discussie meer nodig is.
- 323 Interview IND, 15 mei 2008.
- 324 Conceptverordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa voor kort verblijf (2004/0287, PE-CONS 3630/07).

- 325 Interview IND, 6 mei 2008.
- 326 Interview IND, 15 mei 2008.
- 327 Smits 2007.
- 328 Interview IND, 6 mei 2008.
- 329 Meer informatie: www.vfsglobal.com. Dit is een groot internationaal bedrijf dat voor een groot aantal landen de administratieve procedures regelt. Op de website staat hierover: 'VFS Global serves diplomatic missions by managing all the administrative and non-judgmental tasks related to the entire lifecycle of a visa application process, enabling diplomatic missions to focus entirely on the key tasks of assessment and interview.'
- 330 Bovens 1990.
- 331 Overigens is bij de vormgeving van het Beslis- en Ondersteunend Systeem (BOS) gezien dat het wel degelijk mogelijk is om in bepaalde gevallen een strakke koppeling tussen systeemontwikkeling en formele politieke controle tot stand te brengen.
- 332 De verschuiving van verantwoordelijkheden maakt ook initiatieven als Publiek Verantwoorden (www.publiekverantwoorden.nl) gecompliceerd. Dit lovenswaardige initiatief om verantwoording af te leggen aan klanten en samenleving is gebaseerd op de autonomie van organisaties. Wanneer deze autonomie afneemt, neemt ook de betekenis van maatschappelijke verantwoording door individuele organisaties zoals de IND af.
- 333 Thompson 1980.
- 334 Kroon 1997.
- 335 Bij de invulling van de politieke verantwoordelijkheid kunnen ook de richtlijnen van de Algemene Rekenkamer (2007) behulpzaam zijn. De Rekenkamer geeft aan dat de politiek realistisch moet zijn, wat het besef inhoudt dat ICT geen 'quick fix' is voor een probleem, politieke deadlines fataal kunnen zijn voor een project, er (ook) bij ICT-ambities een kloof is tussen beleid en uitvoering, heroverwegingen onderweg vaak onvermijdelijk zijn en een exitstrategie doormodderen voorkomt. De Rekenkamer geeft voorts aan dat het voor grip op ICT-projecten nodig is dat de minister een volwaardige gesprekspartner is, zowel voor de Tweede Kamer als voor de ICT-leverancier, besluitvorming gefaseerd plaatsvindt, beslissingen worden genomen op basis van goed onderbouwde plannen en projecten beoordeeld worden binnen het gehele projectportfolio en heroverwegingen mogelijk zijn.
- 336 Interview Algemene Rekenkamer, 11 maart 2008.
- 337 Frissen 1998.
- 338 Teeuw et al. 2007.
- 339 De Mulder 1998.
- 340 Brouwer 2008a: 527.

- 341 De waarborgen voor de kwaliteit van informatie liggen in de praktijk van het migratiebeleid soms meer op het technische vlak dan op het inhoudelijke vlak. Bij SIS waarborgt bijvoorbeeld het bureau SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) wel de technische kwaliteit van informatie. De inhoudelijke kwaliteit van informatie wordt echter minder stringent gewaarborgd. SIRENE kijkt hier niet naar. Dit kan worden toegeschreven aan een technologisch perspectief op informatie. Informatie wordt beschouwd als 'bits' in een zeker 'format' en niet als semantische tekens die onzekerheid kunnen reduceren. (Interview IND, 15 mei 2008.)
- 342 Levitt & Dubner 2005.

7 Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie

- 343 Zie met name de bijdragen van Broeders, van Van der Ploeg & Sprengels en van Meijer in deze bundel.
- 344 Zie ook de bijdrage van Broeders.
- 345 Scholten 2008.
- 346 Ik beperk me in deze bijdrage tot de betekenis van artikel 8 EVRM en ga verder niet in op artikel 10 van de Grondwet (bescherming persoonlijke levenssfeer).
- 347 Zie voor de vindplaats van de aangehaalde uitspraken de bijlage aan het slot van deze bijdrage. De casuïstiek van de aangehaalde jurisprudentie is beschreven in Brouwer 2008a: 147-176.
- 348 Referenties daarnaar zijn achter in dit hoofdstuk opgenomen.
- 349 Zie de mededeling inzake *Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)* COM (2008) 68 en inzake *Preparing the next steps in border management in the European Union* COM (2008) 69, 13.2.2008.
- 350 Zie bijvoorbeeld het advies van de Belgische Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 17/2008 van 9 april 2008 inzake het verwerken van biometrische gegevens in het raam van authenticatie van personen, p. 9.
- 351 Kraftfahrzeugkennzeichen 1 BvR 2074/05; 1 BvR 1254/07. (1 BvR 256/08).
- 352 'best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure', *Klass*, § 56.
- 353 *The Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev v. Bulgaria* 28 juni 2007, nr. 62540/00.
- 354 Future Group – *New Ideas for a Free and Safe Europe*, Report for the First Meeting of the Future Group, Eltville (Germany), 20 & 21 mei 2007.
- 355 Muller, Kummeling en Bron 2007.

- 356 Verslag symposium 1 november 2007 gepubliceerd door het College Bescherming Persoonsgegevens, Den Haag, 2007, p. 35.
- 357 Toespraak Hirsch Ballin 1 november 2007 op het symposium van het College Bescherming Persoonsgegevens, zie voor de tekst: www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief-2007/71101privacy.aspx?cp=34&cs=3151
- 358 Muller, Kummeling en Bron 2007: p.17.
- 359 Zie respectievelijk *European Treaty Series (ETS)*, no. 108, Strasbourg 1982 en *PB* L 281, 23.11.1995.
- 360 COM (2008) 69, 13.02.2008, p. 9.
- 361 Opinion AG Trstenjak, 10 July 2007 in the case C-137/07, *UK and Ireland v. Council*, para. 126.
- 362 *PB* L 385, 29.12.2004.
- 363 Elgesem 1999.
- 364 Enschedé 1974: 1025 e.v.
- 365 Ook statistische registers hebben evenals inlichtingenregisters een informatiedoel. Met dit verschil dat wanneer de statistieken informatie over de bevolking of bevolkingsgroepen betreffen, de opgeslagen informatie niet over afzonderlijke personen gaat, maar geanonimiseerd is.
- 366 Raadsdocument 16892/06, 20 December 2006, niet openbaar maar gepubliceerd op: www.statewatch.org/news/2007/jan/05eurodac.htm en Raadsdocument 17102/06, 22 December 2006, gepubliceerd op: register.consilium.europa.eu. Zie ook de kritische commentaren naar aanleiding van dit voorstel van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (commissie-Meijers) van 18 september 2007 en 6 november 2007, www.commissie-meijers.nl. Zie ook: *Staatscourant* nr. 226, 21 november 2007.
- 367 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 19 637, nr. 1176.
- 368 Prins, J. 2006.
- 369 Brouwer 2008b: 1-18.
- 370 C-503/03, 31 januari 2006, *PB* C 86, 8.4.2006.
- 371 Brouwer 2008a: 378, 427 en 483.
- 372 Antwoord van staatssecretaris Albayrak op de vragen van Kamerlid Spekman (PvdA), 27 februari 2007, Aangangsels nr. 875 bij Handelingen 2006-2007.
- 373 Zie de uitspraak van UK Immigration and Asylum Tribunal Y1 (Previous claims – Fingerprint match – EURODAC) Eritrea [2007] UKAIT 00054, 24 May 2007, Senior Immigration Judge Batiste, opgenomen in *Nieuwsbrief Asiel en Vluchtelingenrecht* 2007, met noot E.R. Brouwer.
- 374 Zie het rapport van de LIBE commissie van het Europees Parlement inzake het Commissie voorstel voor een Gemeenschappelijke Visumcode (COM (2006) 403): A6-0161/2008 van 18.4.2008.

- 375 Zie persbericht 4 januari 2008 en eerder, met betrekking tot het gebrek aan middelen om het stijgend aantal informatieverzoeken over politieregisters te kunnen behandelen persbericht van 20 april 2005: www.cnil.fr.
- 376 'Occupation des locaux de la CNIL à Paris', www.neteco.com, 14 december 2007.
- 377 *Segerstedt-Wiberg v. Sweden*, §§ 118-122.
- 378 *L'expérimentation de visas biometrique: la position de CNIL*, 21/12/2004, www.cnil.fr.
- 379 Tijdens een bijeenkomst met het Europees Parlement op 8 juli 2008, zie het verslag 'Border management: striking the balance between freedom and security', www.europarl.europa.eu/news/.
- 380 Wijziging van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten, Handelingen Eerste Kamer 2007-2008, nr. 30 553, C: 1-16. Zie voor het wetgevingsadvies van het CBP, persbericht van 20 december 2007, www.cbweb.nl.
- 381 Voor een uitgebreidere bespreking van het onderwerp zie Brouwer 2008c.
- 382 CETS no. 177, dit protocol is in werking getreden op 1 april 2005.
- 383 Verordening 562/2006 ter vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen van 15 maart 2006, *PbEG* L/105, 13.4.2006. Zie artikel 6 lid 1 en artikel 4 (2).
- 384 Groenendijk 2006b: 231-237 en Boeles 2005: 500-513.
- 385 *PbEG* C 303/1, 14.12.2007.
- 386 *Moustaquim v. België*, 18 februari 1991, 12313/86.
- 387 *Mamatkulov en Abdurasulovic v. Turkije (I)*, 6 februari 2003, 46827/99; *Gaygusuz v. Oostenrijk*, 17 september 1996, 17371/90.
- 388 Opinie AG Maduro in de zaak *Heinz Huber v. Germany*, C-524/06, 3 april 2008, C-524/06.
- 389 De uitspraak van het Hof van Justitie, geagendeerd voor 16 december 2008, heeft de auteur niet meer in deze bijdrage kunnen verwerken.
- 390 Zie overweging nr. 15.
- 391 ABRvS 3 september 2008, rolnr. 200706325/1, LJN BE9698.
- 392 House of Commons, Home Affairs Committee 2008: 17.
- 393 Goldschmith en Rodrigues 2006: 42.
- 394 Uitspraak *Bundesverfassungsgericht*, 4 april 2006, 1 BvR 518/02 gepubliceerd op 23 mei 2006.
- 395 Para. 110-112 van de genoemde uitspraak.
- 396 Pete Bramhal, manager Privacy and Identity Research bij Hewlett-Packard Laboratories tijdens de hoorzitting voor het Britse House of Commons 12 juni 2007 (House of Commons, Home Affairs Committee 2008: 42).
- 397 Declaration of Data Protection Authorities at their Spring Conference, Rome 17-18 April 2008.

- 398 J.E.J. Prins, Over privacy en dingen die voorbij gaan, *Nederlands Juristenblad*, 2008/0115.
- 399 Lodge 2007.
- 400 Zie de conclusies (Algemene Rekenkamer 2007: 37)
- 401 Zie Algemene Rekenkamer 2007: 23.
- 402 Goldschmidt en Rodrigues 2006: 56-60.
- 403 Zie het bericht *Spain/Colombia: Information exchange puts Colombian asylum seekers at risk* www.statewatch.org/news/2008/jul/01spain-columbia-clear.htm.
- 404 Zie het persbericht van 11 juli 2008 over het kabinetsbesluit om dit instituut op te richten, ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nederland krijgt Nationaal Instituut voor de Rechten van de mens* www.minbzk.nl/actueel/114588/nieuw.
- 405 Zie het citaat van Pete Bramhal aan het begin van deze paragraaf.

8 Publieke aandacht voor een ongekende machine

- 406 Beniger 1986.
- 407 Zouridis 2000.
- 408 Frissen 1989.
- 409 Bekkers 1994.
- 410 Algemene Rekenkamer 2007, 2008.
- 411 Oosterling, 2004. Hoewel Oosterling vooral spreekt over technologische middelen in de context van nieuwe media is zijn term ook in dit verband van toepassing.
- 412 Deze vraag over de ruimte voor het individu past in een langer lopend debat over de inrichting van het overheidsapparaat. Dit debat werd fel gevoerd na de Tweede Wereldoorlog, toen veel uitvoerende ambtenaren zich beriepen op het bureaucratische karakter van de overheid. De migratiemachine dient overigens inhoudelijk zeker niet met de Duitse overheid uit die tijd te worden vergeleken maar in procedurele zin wel. Uitvoeringsambtenaren zullen zich niet zozeer beroepen op bevelen van bovenaf maar wél op de informatiesystemen waarop zij hun beslissingen baseren. Zie voor de klassieke discussie Arendt 1963.
- 413 Van Grimmelikhuijsen en Meijer 2006.
- 414 Scott 1998.
- 415 Zuurmond 1994.

Literatuur

A

Aa, H. van der (2007) 'Project Meldplicht en Biometrie. Van complexe meer-voud naar eenduidige enkelvoud' paper gepresenteerd tijdens *Nationaal Biometrie Congres*, 20 september 2007, Utrecht.

Aas, K.F. (2006) "'The body does not lie": Identity, Risk and Trust in Techno-culture', in: *Crime Media Culture*, Vol. 2: 143-158.

Abma, T.A. (2000) 'Onderhandelend evalueren. "Fourth Generation Evaluation" van Egon Guba en Yvonna Lincoln', in: *Bestuurskunde*, Vol. 9 Nr. 8: 393-403.

Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (2004) *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland*, Den Haag.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002) *Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse Vreemdelingenbeleid; Advies over het gebruik van buitenlandse documenten en DNA-onderzoek bij de toelating van vreemdelingen tot Nederland, met name in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming*, Den Haag: ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003) *Advies Inzake het Concept Voorstel van een Wet Inburgering in het Buitenland*, Den Haag: ACVZ.

Agamben, G. (2002) *Homo sacer. De soevereine macht en het naakte lichaam*, Amsterdam: Boom.

Algemene Rekenkamer (2007) *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel A*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2008) *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel B*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Anderson, M. and D. Bigo (2002) 'What Are EU Frontiers for and What Do They Mean?', in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In Search of Europe's Borders*, The Hague: Kluwer Law International.

Andreas, P. (2000) *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca: Cornell University Press.

Andreas, P. (2003) 'Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-First Century', in: *International Security*, Vol. 28 Nr. 2: 78-111.

Arendt, H. (1963) *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, London: Faber & Faber.

Aus, J. (2003) *Supranational Governance in an 'Area of Freedom, Security and Justice': EURODAC and the Politics of Biometric Control*, DEI Working Paper no. 72, Sussex European Institute.

Aus, J. (2006) 'EURODAC: a solution looking for a problem?', *European Integration Online Papers*, Vol. 10 Nr. 6.

B

Balzacq, T. (2008) 'The Policy Tools of Securitization. Exchange, EU Foreign and Interior Policies', in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 Nr. 1: 75-100.

Barry, A. (2001) *Political Machines: Governing a Technological Society*, London: Athlone Press.

Bauman, Z. (1998) *Globalization. The Human Consequences*, Cambridge: Polity Press.

Behrend, H. (2004) 'Leeftijdsonderzoek bij AMA's', in: *Opinie Nederlands Juristenblad*, Afl. 2004/18.

Bekkers, V. (1994) *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft: Eburon.

Beniger, J. (1986) *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Beuing, J., J. Heuver en W. van Helden (2006) 'Etniciteit, profilering en het gelijkheidsbeginsel', in: *Nederlands Juristenblad*, Nr. 34: 1492.

Boekhoorn, P. en T. Speller (2006) *Vreemdelingenpolitie in transitie. Een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingentoezicht*, Nijmegen: Bureau Boekhoorn Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek.

Boeles, P. (2005) 'Europese burgers en derdelanders: wat betekent het verbod van discriminatie naar nationaliteit sinds Amsterdam?', in: *SEW*: 500-513.

Bovens, M. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Bovens, M. & S. Zouridis (2002) 'From Street-Level to System-Level Bureaucracies. How ICT is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control' in: *Public Administration Review*, Vol. 62, Nr. 2: 174-183.

Boyne, R. (2000) 'Post-panopticism', in: *Economy & Society*, Vol. 29 Nr. 2: 285-307.

Brederode, D. van (2007) *Brief aan een gelukzoeker*, Stichting Maand van de Filosofie.

Broeders, D. (2007) 'The New Digital Borders of Europe. EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants', in: *International Sociology*, Vol. 22 Nr. 1: 71-92.

Broeders, D. (2008) 'Add a Little Europe for Extra National Strength? The Europeanization of Justice and Home Affairs', in: W. Schinkel (ed.) *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*, Palgrave McMillan.

Broeders, D. (forthcoming) 'Tracing, Identifying and Sorting. The Role of EU Migration Databases in The Internal Control on Irregular Migrants', in: H. Fassmann, M. Haller and D. Lane (eds.) *Migration in Europe – Threat or Chance*, Cheltenham: Edward Elgar.

Broeders, D. and G. Engbersen (2007) 'The Fight Against Illegal Migration. Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies', in: *American Behavioral Scientist*, Vol. 50 Nr. 12: 1592-1609.

Brouwer, E. (1999) 'De EURODAC Conventie', in: *Privacy & Informatie*, Vol. 2 Nr. 1: 15.

Brouwer, E. (2002) 'EURODAC: It's Limitations and Temptations', in: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 4: 231-247.

Brouwer, E. (2004) 'Persoonsregistraties als grensbewaking: Europese ontwikkelingen inzake het gebruik van informatiesystemen en de toepassing van biometrie', in: *Privacy & Informatie*, februari 2004.

Brouwer, E. (2007) 'Van de Schengengrenscore, via Frontex, naar SIS II en VIS. Nieuwe ontwikkelingen in het EU buitengrenzenbeleid', in: *Migrantenrecht*, Nr. 6: 232-239.

Brouwer, E. (2008a) *Digital Borders and Real Rights. Effective remedies for third-country nationals in the Schengen Information System*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Brouwer, E. (2008b) 'The Other Side of Moon. The Schengen Information System and Human Rights. A Task for National Courts' in *CEPS Working Document*, Nr. 288, April 2008, Brussels: CEPS.

Brouwer, E. (2008c) 'Derdelanders en de 'e-grenzen' van de Europese Unie. Differentiatie of discriminatie?' in: A. Böcker, T. Havinga, P. Minderhoud, H. van de Put *et al.* (eds.) *Migratierecht en Rechtssociologie, gebundeld in Kees' studies. Migration Law and Sociology of Law, or Collected Essays in honour of Kees Groenendijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

Brouwer, E., P. De Hert en R. Saelens (2007) 'Ontwerp kaderbesluit derde pijler holt bescherming persoonsgegevens uit', in: *Privacy & Informatie*, Nr. 1: 9-13.

C

Caplan, J. (ed.) (2000) *Written on the Body. The Tattoo in European and American History*, London: Reaktion Books.

Caplan, J. and J. Torpey (2001, eds.) *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton: Princeton University Press.

Cavoukian, A. and A. Stoianov (2007) *Biometric Encryption. A Positive-Sum Technology That Achieves Strong Authentication, Security and Privacy*, Toronto: Information and Privacy Commissioner Ontario.

Ceyhan, A. (2005) 'Technologization of Security: Management of Uncertainty and Risk in the Age of Biometrics', in: *Surveillance & Society* Vol. 5 Nr. 2: 102-123.

CINOP (2003) *Offerte Ontwikkeling van toetsen en examens ten behoeve van inburgering*.

CINOP, LTS en Ordinate (2005a) *Verantwoording Toets Gesproken Nederlands*, s'-Hertogenbosch: CINOP.

CINOP, LTS en Ordinate (2005b) *Verantwoording Inburgeringsexamen Kennis van de Nederlandse Samenleving*, s'-Hertogenbosch: CINOP.

Cole, S.A. (2001) *Suspect Identities. A History of Fingerprinting and Criminal Identification*, Cambridge (MA.): Harvard University Press.

Commissie Leeftijdsonderzoek (2006) *Rapport*, 31 januari 2006.

Commission of the European Communities (2003) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Development of the Schengen Information System II and Possible Synergies with a Future Visa Information System (VIS)*. COM (2003) 771 final, Brussels, 11.12.2003.

Commission of the European Communities (2004) *First Annual Report to the Council and the European Parliament on the Activities of the EURODAC Central Unit*, Commission staff working paper, SEC (2004) 557, Brussels, 5.5.2004.

Commission of the European Communities (2005) *Second Annual Report to the Council and the European Parliament on the Activities of the EURODAC Central Unit*, Commission staff working paper, SEC (2005) 839, Brussels, 20.6.2005.

Commission of the European Communities (2005) *Third Annual Report to the Council and the European Parliament on the Activities of the EURODAC Central Unit*, Commission staff working document, SEC (2006) 1170, Brussels, 15.9.2006.

Commission of the European Communities (2007) *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Evaluation of the Dublin System* COM (2007) 299 final, Brussels, 6.6.2007.

Côté-Boucher, K. (2008) 'The Diffuse Border: Intelligence-Sharing, Control and Confinement along Canada's Smart Border', in: *Surveillance & Society* Vol. 5 Nr. 2: 142-165.

Council of the European Union (2002) *Presidency Conclusions*, Seville European Council, 21-22 June 2002 (SN 200/02).

Council of the European Union (2007) *Interinstitutional File: 2004/0287 (COD)*, 9753/07, Brussels, 19.6.2007.

D

De Hert, P., W. Schreurs en E. Brouwer (2007) 'Machine-Readable Identity Documents with Biometrical Data in the EU. Overview of the Legal Framework and Critical Observations (deel II, III en IV)', in: *Keesing Journal of Documents & Identity*, Nr. 22, 23 & 24.

Deleuze, G. (1995) 'Postscript on Control Societies', in: Deleuze, G. (ed.) *Negotiations 1972-1990*, New York: Columbia University Press.

Dessimoz, D. and J. Richiardi (2006) *Multi-Modal Biometrics for Identity Documents. State of the Art Research Report*, Lausanne.

Doornbos, N., F. Koers en T. Wijngaard (2005) *Bij de hand in asielzaken; leidraad voor de asieladvocaat*, Raad voor Rechtsbijstand.

E

Eerste Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 13: 653-668.

Elgesem, D. (1999) 'The Structure of Rights in Directive 95/46 on the Protection of Individuals With Regard to the Processing of Personal Data and the Free Movement of Such Data', in: *Ethics and Information Technology*, Nr.1, 1999: 283-293.

Engberg, S. J., M. B. Harning and C. D. Jensen (2004) *Zero-Knowledge Device Authentication. Privacy & Security Enhancing RFID Preserving Business Value and Consumer Convenience*, Second Annual Conference on Privacy, Security and Trust, New Brunswick: Canada.

Engbersen, G. (2001) 'The Unanticipated Consequences of Panopticon Europe. Residence Strategies of Illegal Immigrants', in: V. Guiraudon en C. Joppke (eds.) *Controlling a new migration world*, London: Routledge.

Enschedé, C. (1974) 'Het interimrapport-Koopmans: een discussiebijdrage', in: *Nederlands Juristenblad*, 28 september 1974, Nr. 32: 1025 ev.

European Data Protection Supervisor (2006) *Opinion of the European Data Protection Supervisor*, Brussels, 20 January.

European Parliament and Council (1995) *Directive 95/46/EG. On the Protection of Individuals With Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data*, Brussels.

European Security Research Advisory Board (2006) *Meeting the Challenge: the European Security Research Agenda*.

Europese Commissie (2008) 'Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's', in: *De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie*, 13 februari 2008, Brussel.

Europese Unie (2006) *Verordening (EG) Nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)*, PbEU, 13 april 2006, L 105/1.

Europese Unie (2008a). *Verordening (EG) Nr. 296/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), wat de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden betreft*, PbEU, 9 maart 2008, L97/60.

Europese Unie (2008b) *Verordening (EG) Nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening)*, PbEU, 13 augustus 2008, L218/60.

F

Fekete, L. (2006) 'The Deportation Machine: Europe, Asylum and Human Rights', in: *European Race Bulletin*.

Foucault, M. (1995) *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*, New York: Vintage Books.

Frissen, P. (1989) 'Gulzige technologie ontbeert politieke sturing', in: *Binnenlands Bestuur Management*, 2 (1989) 8: 12-16.

Frissen, P. (1998) *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.

G

Gelderloos et al. (2002) *DNA-onderzoek in het kader van gezinshereniging: een onderzoek naar de mogelijke uitbreiding van de toepassing van DNA-onderzoek*, Rapport B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv.

Giddens, A. (1985) *The nation-state and violence*, Cambridge: Polity Press.

Gilliom, J. (2001) *Overseers of the Poor. Surveillance, Resistance, and the Limits of Privacy*, Chicago: University of Chicago Press.

Goldschmidt, J. en Rodrigues, P. (2006) 'Het gebruik van etnische of religieuze profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten die een bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid', in: J. van Donselaar, P. Rodrigues (eds.) *Monitor Racisme & Extremisme. Zevende rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting.

Grimmelikhuijsen, S. van & A. Meijer, (2006) 'Digitale beschikkingsverlening en individuele rechtvaardigheid: voldoen hardheidsclausules van uitvoeringsorganisaties?', in: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 60 Nr. 2: 136-150.

Groenendijk, K. (2006a) 'Citizens and third country nationals: differential treatment or discrimination?', in: J. Carlier and E. Guild, *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Brussel: Bruylant.

Groenendijk, K. (2006b) 'EG migratierecht en de grenzen bij bestrijding van terrorisme', *Migrantenrecht*, Nrs. 6-7: 231-237.

Groenendijk, K. (2007) 'The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration', in: A. Baldaccini, E. Guild and H. Toner (eds.) *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford: Hart Publishers.

Guba, E. & Y. Lincoln (1989) *Fourth Generation Evaluation*, Beverly Hills.

Guild, E. (2003) 'International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: the Unexpected Victims of 11 September 2001', in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8: 331-346.

Guild, E. (2005) 'The Legal Framework. Who is Entitled to Move?', in: D. Bigo and E. Guild *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate.

Guiraudon, V. (2003) 'Before the EU Border: Remote Control of the "Huddled Masses"', in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In Search of Europe's Borders*, Den Haag: Kluwer.

Guiraudon, V. and C. Joppke (2001) 'Controlling a New Migration World', in: V. Guiraudon en C. Joppke (eds.) *Controlling a New Migration World*, London: Routledge.

H

Haggerty, K. & R. Ericson (2006, eds.) *The New Politics of Surveillance and Visibility*, Toronto: University of Toronto Press.

Heijmans, T. (2006) *De asielmachine*, Amsterdam: De Volkskrant en J.M. Meulenhoff bv.

Hert, P. de (2004) 'Trends in de Europese politie en justitie informatie-samenwerking', in: *Panopticon*, Jrg. 25 januari/februari.

House of Commons, Home Affairs Committee (2008) *A Surveillance Society? Fifth Report of Session 2007-08. Volume II*, London: The Stationery Office Limited.

House of Lords European Union Committee (2007) *9th Report of Session 2006-07. Schengen Information System II (SIS II). Report with Evidence*, London: The Stationery Office Limited.

House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Human Rights (2006-07) *The Treatment of Asylum Seekers. Tenth Report of Session 2006-07*, London: The Stationery Office Limited.

Hoven, M. van den (1998) 'Moral Responsibility, Public Office and Information Technology', in: W. van de Donk (eds.) *Public Administration in an Information Age*, Amsterdam: IOS Press.

I

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008a) *De IND belicht. Jaarresultaten 2007*, Den Haag.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008b) *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland*, Afdeling IND Informatie- en Analysecentrum.

J

Jesuit Refugee Service (2005) *Detention in Europe. Administrative Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants*, www.detention-in-europe.org, Brussels: Jesuit Refugee Service (JRS) – Europe.

Joint Supervisory Authority of Schengen (2004) *Activities of the Joint Supervisory Authority. Sixth Report*, January 2002/December 2003,

Justice (2000) *The Schengen Information System: a Human Rights Audit*, London: Justice.

K

Kabinet-Balkenende II (2003) *Meedoen, Meer Werk, Minder Regels. Hoofddlijnenakkoord voor het Kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag.

Keunen, A. en H. Schumacher (2008) 'Leeftijdsonderzoek: Kritiek blijft onbeschreven. Over het nieuwe verslag van het IND-leeftijdsonderzoek bij alleen-

staande minderjarige vreemdelingen', in: *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingen-recht*, Vol. 24, Nr. 2: 56-62.

Kohnstamm, J. & L. Dubbeld (2007) 'Glazen samenleving in zicht', *Nederlands Juristenblad*, Jrg. 82, Nr. 37, oktober 2007.

Koslowski, R. (2002) *Information Technology, Migration and Border Control. Paper for Presentation at the Institute for Government Studies, University of California, Berkeley*, April 25 2002.

Kroon, N. (1997) *Europese informatiesystemen: grensverleggen? Een verkenning naar barrières in de bouwfase van het Schengen Informatie Systeem en het Social Security Network*, Delft: Eburon.

L

Lakoff, G. and M. Johnson (1980) *Metaphors We Live By*, Chicago: University of Chicago Press.

Latour, B. (1999) *Pandora's Hope. Essays on the Reality of Science Studies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Legomsky, S. (2005) 'The Ethnic and Religious Profiling of Noncitizens. National Security and International Human Rights,' in: *Boston College Third World Law Journal*, Vol. 25.

Leun, J. van der (2003) *Looking for Loopholes. Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in The Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Levitt, S. & S. Dubner (2005) *Freakonomics: A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*, William Morrow/HarperCollins.

Lodge, J. (2007, ed.) *Are You Who You Say You Are? The EU and Biometric Borders*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Lyon, D. (1994) *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance Society*, Cambridge: Polity Press.

Lyon, D. (2003) *Surveillance after September 11*, Cambridge: Polity Press.

Lyon, D. (2005) 'The border Is Everywhere: ID Cards, Surveillance and the Other', in: E. Zureik and M. Salter (eds.) *Global Surveillance and Policing. Borders, Security, Identity*, Collumpton: Willan publishing.

Lyon, D. (2007) *Surveillance Studies. An Overview*, Cambridge: Polity Press.

M

Mali, W. (2004) 'Leeftijdsonderzoek ter beoordeling van minderjarigheid bij asielzoekers', in *Nederlands Tijdschrift der Geneeskunde*, Vol. 148 Nr. 46: 2259-2261.

Marx, G. (2001) 'Identity and Anonymity: Some Conceptual Distinctions and Issues for Research' in: J. Caplan and J. Torpey (eds.) *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton: Princeton University Press.

Mascini, P. (2004) 'De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard' in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, Vol. 31 Nr. 1: 113-146.

Mathiesen, T. (2001) 'On Globalization of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe', in: *Social Change and Crime in the Scandinavian and Baltic Region*, Rapport från NSFKS 43. forskarseminarium, Riga 2001.

Matsier, N. (2005) *Het achtenveertigste uur*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Meijerman, L. (2008) *Reactie op contra-expertise van dhr. Robben*, Brief van Nederlands Forensisch Instituut, Den Haag.

Ministerie van Justitie (datum onbekend) *Kila en Kali en het PIL*, Den Haag.

Ministerie van Justitie (2006) *Naar een modern migratiebeleid. Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie (2007) *Protocol Identificatie en Labeling*, 8 maart 2007, Den-Haag: Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen.

Ministerie van Justitie (2008) *Blauwdruk modern migratiebeleid*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie en Nederlands Forensisch Instituut (2008) *Protocol leeftijdsonderzoek*, Den Haag.

Monahan, T. (ed.) (2006) *Surveillance and Security. Technological Politics and Power in Everyday Life*, London: Routledge.

Morgan, G. (1997) *Images of Organization*, London: Sage Publications, Thousand Oaks.

Mulder, R. de (1998) 'The Digital Revolution: From Trias to Tetras Politica' in: I. Snellen & W. van de Donk, *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, Amsterdam: IOS Press: 46–56.

Muller, E., H. Kummeling en R. Bron (2007) *Veiligheid en privacy. Een zoektocht naar een nieuwe balans*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

N

Nationale ombudsman (2002) *Klacht over leeftijdsonderzoek AMA's gegrond*, Rapportnummer 2002/386, Den Haag.

Nationale ombudsman (2003) *Onderzoek Vreemdelingendiensten*, Rapportnummer 2003/160, Den Haag.

Nationale ombudsman (2008) *Man dertien jaar slachtoffer van identiteitsfraude*, Persbericht, Den Haag, 23 okt. 2008.

Nederlands Forensisch Instituut (2008) *Vakbijlage Fysische Antropologie: leeftijds-onderzoek bij levenden*, Versie 1.0, januari 2008, Den Haag.

O

Oosterling, H. (2004) *Radicale middelmatigheid*, Meppel/Amsterdam: Boom.

P

Ploeg, I. van der (1999) “‘EURODAC’ and the Illegal Body. The Politics of Biometric Identity’, in: *Ethics and Information Technology*, Vol. 1 Nr. 4: 37-44.

Ploeg, I. van der (2002) ‘Biometrics and The Body As Information: Normative Issues in the Socio-Technical Coding of The Body’ in: D. Lyon (ed.) *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk, and Automated Discrimination*, New York: Routledge.

Ploeg, I. van der (2005) *The Machine-Readable Body. Essays on Biometrics and the Informatization of the Body*, Maastricht: Shaker.

Ploeg, I. van der (2006) ‘Borderline Identities. The Enrollment of Bodies in the Technological Reconstruction of Borders’, in: T. Monahan (ed.) *Surveillance and Security. Technological Politics and Power in Everyday Life*, London, New York: Routledge.

Ploeg, I. van der (2008) ‘Machine-Readable Bodies: Biometrics, Informatisation and Surveillance’ in: E. Mordini (ed.) *Identity, Security and Democracy*, Amsterdam: IOS Press.

Pluymen, M. and P. Minderhoud (2002) ‘Access to public services as an instrument of migration policy in the Netherlands’, in: *Immigration, Asylum and Nationality Law*, Vol. 16 Nr. 4: 208-223.

Prins, C. (2006) ‘Etno-selectie’, in: *Nederlands Juristenblad*, 2006, Nr. 08.

Prins, J. (2006) ‘Variaties op een thema: van paspoort- naar identiteitsfraude’, in: *Nederlands Juristenblad*, Jrg. 81 Nr. 1: p. 9-14.

Q,R

Ree, C. van en T. Schulpen (2001) ‘Ethische tekortkomingen van het leeftijdsonderzoek ter beoordeling van minderjarigheid van alleenstaande minderjarige asielzoekers’, in: *Nederlands Tijdschrift der Geneeskunde*, Vol. 145 Nr. 5: 229-233.

Renckens, E. (2008) ‘Computer gaat tv-programma’s ondertitelen’ in: *Kennislink.nl*.

Romzek, B. & M. Dubnick (1987) 'Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy', in: *Public Administration Review*, Vol. 47 Nr. 3: 227-238.

Ros, B. (2007) "Computer luistert beleefd en geeft netjes antwoord" in: *Hypothese*, november, p. 20.

Royal College of Paediatrics and Child Health (1999) *The Health of Refugee Children – Guidelines for Paediatricians*, UK, November 1999.

Rijn, R.R. van en S.G. Robben (2004) 'Röntgenfoto's van mediale clavicula-uiteinden volgens de methode van de Immigratie- en Naturalisatiedienst: ongeschikt voor de bepaling van meerderjarigheid', in: *Nederlands Tijdschrift der Geneeskunde*, Vol. 148 Nr. 46: 2274-2279.

S

Salter, M. (2006) 'The Global Visa Regime and the Poliotical Technologies of the International Self: Borders, Bodies, Biopolitics', in: *Alternatives* (2006): 167-189.

Sassen, S. (1999) *Globalisering: over mobiliteit van geld, mensen en informatie*, Amsterdam: Van Gennep.

Schmeling, A., A. Olze, W. Reisinger and G. Geserick (2001) 'Age Estimation of Living People Undergoing Criminal Proceedings', in: *The Lancet*, Vol. 358: 89-90.

Schmid-Drüner, M. (2007) *Der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Einwanderungsrecht ausgewählter EU-Mitgliedstaaten: Status quo und Reformbedarf auf europäischer Ebene*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

Scholten, B. (2000) 'De status van het bot', in: *de Volkskrant*, 9 december 2000.

Scholten, S. (2008) 'Verantwoordelijkheden van vervoerders in grenscontrole. Nut en noodzaak van doorgifte van passagiersgegevens', *Privacy & Informatie*, Nr. 4, 2008.

Schumacher, J. (2000) *Kritiek op het leeftijdsonderzoek bij minderjarige asielzoekers*, Amsterdam: Stichting Medisch Advies Kollektief.

Schumacher, J.H. en A.M. Keunen (2008) *Literatuuroverzicht 'Arbeitsgemeinschaft für forensische Alterdiagnostik' en het sleutelbeenonderzoek*, Amsterdam: Stichting Medisch Advies Kollektief.

Scott, J. (1998) *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.

Smits, H. (2007) 'Politie bezorgd over Schengen', in: *Financieel Dagblad. Economie & Politiek*: 4.

Spiering, H. (1999) 'Luister nou toch eens' in: *NRC Handelsblad*, 3 december 1999: 49.

Staring, R. (2001) *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Stratton, A. (2008) 'Personal Data on Thousands of Prisoners Is Lost', in: *The Guardian*, August 22.

Strom, K. (2000) 'Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies' in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37 Nr. 3: 261-289.

T

Teeuw, W. et al. (2007) *Impact of Converging Technologies on Future Security Applications*, Enschede: Telematica Instituut.

Thompson, D. (1980) 'Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands' in: *The American Political Science Review*, Vol. 74 No. 4: 905-916.

TNO (2005) *Second Opinion ten aanzien van de Validatie van de Spraaktechnologie gebruikt bij het Inburgeringexamen*, Soesterberg: TNO.

TNO (2007) *Onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringexamen buitenland*, Soesterberg: TNO.

Torpey, J. (1998) 'Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate Means of Movement', in: *Sociological Theory*, Vol. 16 Nr. 3: 239-259.

Torpey, J. (2000a) 'States and the Regulation of Migration in the Twentieth-Century North Atlantic World', in: P. Andreas and T. Snyder (Eds.) *The Wall Around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham: Rowman and Littlefield publishers.

Torpey, J. (2000b) *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Turk, A. and F. Pizzetti (2008) *Comments of the Article 29 Data Protection Working Party and the Working Party on Police and Justice on COM(2008) 29, COM(2008) 68 and COM(2008) 67*, Brussels, Article 29 Data protection Working Party.

Tweede Kamer, Handelingen 1999-2000, nr. 70.

Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 60: 3883-3906.

Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 67: 4263-4271.

Tweede Kamer, Handelingen 2006-2007, nr. 90: 5142-5144.

Tweede Kamer, Handelingen 2007-2008, nr. 51: 3720-3725.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, 19 637, nr. 143.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995-1996, nr. 227.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, 27 062 nr. 2.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, nr. 627.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, nr. 844.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, nr. 1430.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 786.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 9.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 3.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 4.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29 700, nr. 6.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, nr. 1007.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 25 070, nr. 1010.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 29 700, nr. 35.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 700, nr. 49.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 29 700, nr. 54.

U

Unisys and European Biometrics Portal (2006) 'Biometrics in Europe', in: *Trend-report 2006*, Brussels: 1-113.

V

Van de Bunt. Adviseurs in Organisatie en Beleid (2003) *Inburgering in het Land van Herkomst*, Amsterdam.

Verstraete, G. (2001) 'Technological Frontiers and The Politics of Mobility in the European Union', in: *New Formations: A Journal of Culture / Theory / Politics*. Issue on *Mobilities*. (Spring 2001): 26-43.

Vreemdelingendecirculaire C14/1.3 (ad d)

W

Walters, W. (2006) 'Border/Control', in: *European Journal of Social Theory* Vol. 9 Nr. 2: 187-203.

Welch, M. and L. Schuster (2005) 'Detention of Asylum Seekers in the us, UK, France, Germany and Italy: A Critical View of the Globalizing Culture of Control', in: *Criminal Justice*, Vol. 5 Nr. 4: 331-355.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2003) *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Den Haag: Sdu.

Willigen, L. van (2003) *Verslag van de Quick scan van het Kind en het Asielbeleid in de praktijk*, Amsterdam.

X, Y, Z

Zouridis, S. (2000) *Digitale disciplining: Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Delft: Eburon.

Zureik, E. & M. Salter (2005, eds.) *Global Surveillance and Policing. Borders, Security, Identity*, Collumpton: Willan publishing.

Zuurmond, A. (1994) *De Infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*, Den Haag: Phaedrus.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AG	Advocaat-Generaal
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
ARK	Algemene Rekenkamer
AZR	Ausländerzentralregister
BOS	Beslis-ondersteunend Systeem
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
BZ	Buitenlandse Zaken
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CEFR	Common European Framework of Reference
CGV	Coördinatiegroep Vreemdelingenzaken
CNIL	Commission Nationale Informatique et Libertés
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
CoCo	Coördinerend Overleg
C-SIS	Centraal Schengen Informatie Systeem
CT-scan	Computed Tomography-scan
D66	Politieke partij Democraten 66
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
EDPS	European Data Protection Supervisor
EER	Economische Europese Ruimte
EER	Equal Error Rate
EGE	European Group in Ethics of Science and New Technologies
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EP	Europees Parlement
ESTA	Europees Electronic System of Travel Authorisation
EU VIS	EU Visa Informatiesysteem
EURODAC	European Dactylographic System
Eurojust	European Union Judicial Cooperation Unit
Europol	European Police Office
EVRM	Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens
FAR	False Acceptance Rate
FIT	Fingerprint Image Transmission
FRR	False Rejection Rate
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens

GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
HAVANK	Het Automatisch Vinger Afdrukkensysteem Nederlandse Kollektie
ICT	Informatie- en communicatietechnologieën
IEBS	Inburgeringsexamen biometriesysteem
IGZ	Inspectie van de Gezondheidszorg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIS	IND Informatiesysteem
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNS	Kennis van de Nederlandse Samenleving
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LTS	Language Testing Services
MRI	Magnetic Resonance Imaging
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
N-SIS	Nationaal Schengen Informatie Systeem
OCaN	Overlegorgaan Caribische Nederlanders
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
RCEC	Research Center voor Examinering en Certificering
RFID	Radio Frequency Identification
SCV	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenzaken
SIRENE	Supplément d'Information Requis a l'Entrée Nationale
SIS	Schengen Informatie Systeem
SIS II	Schengen Informatie Systeem II
SKI	Stuurgroep Keteninformatisering
SMAK	Stichting Medisch Advies Kollektief
SP	Socialistische Partij
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TGN	Toets Gesproken Nederlands
VAS	Vreemdelingen Administratie Systeem
VIA	Verwijsindex Antillianen
VIS	Visum Informatie Systeem
VKV	Visum Kort Verblijf
V-nummer	Vreemdelingennummer
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

VVR	Verblijfsvergunning Regulier
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
WIAV	Wetgeving, Internationale Aangelegenheden, Vreemdelingenzaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Lijst van geïnterviewden

R. Belser (IND)
K. Bruin (Algemene Rekenkamer)
A. Colijn (ministerie van Justitie)
S. Dobbelaar (IND)
G. Hesselink (IND)
F. van 't Hoogerhuis (IND)
J. de Jong (Language Testing Services)
A. Keunen (Stichting MAK)
M. van Kralingen (IND)
H. Kramer (Algemene Rekenkamer)
L. Meijerman (NFI)
M. van den Muijsenbergh (UMC St. Radboud Nijmegen)
S. Mujagic (IND)
M. van Opstal (IND)
L. Oskoelskaja (Stichting Vluchtelingen Werk Limburg)
N. Onland (Dartagnan B.V.)
B. Rooijackers-Borremans (Koninklijke Marechaussee)
S. Röst (IND)
E. van Schooten, (Universiteit van Amsterdam)
H. Schumacher (Stichting MAK)
M. Vis (politiecorps Rotterdam Rijnmond)
T. Vucenovic (IND)
S. van Wijngaarden (TNO)
M. van Zijverden (IND)

Zakenregister

A

Aansprakelijkheid 160, 270
 Aderpatroon 68
 Adviesbureau Van de Bunt 126, 129, 131, 267
 Adviescommissie Normering Inburgerings-eisen 127, 267-268
 Adviescommissie Vreemdelingenzaken 9, 127, 255, 267, 278, 297
 Algemene Rekenkamer (ARK) 162, 164, 167, 184, 223-224, 252, 269-273, 277, 297, 300
 Algemene wet bestuursrecht 208
 Ama's 101
 Ambassade 32, 70-73, 75-76, 124, 130, 132, 177, 179, 229, 260
 Ambient intelligence 67
 Ambtelijke verantwoordelijkheid 177, 181-182
 Amnesty International 9
 Arbeidsmarkt 44, 54, 63, 127, 230
 Arbeidsmigratie 63
 Asielprocedure 31, 51, 56, 58, 61, 79, 84, 100, 113, 120, 168, 225, 262
 Asielshoppen 48, 50
 Asielzoeker 7, 11-14, 20, 31-33, 43, 48-50, 55-56, 65, 78-81, 84, 89, 95-97, 99-104, 107, 109-116, 119, 207-208, 211-212, 22, 224-225, 229, 240-241, 256, 261-263
 Authenticatie 26, 31, 62-64, 74, 92, 229, 274
 Automatische beoordeling 130, 136-137, 140, 145, 150
 Automatische scoring 145

B

Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) 33, 73, 77-78, 80, 82, 84-85, 159, 167-171, 271, 297
 Basisexamen Inburgering 71, 260
 Beleidssysteem 21, 184, 187-188
 Bescherming persoonsgegevens 260
 Beslisambtenaar 164-165, 181, 237
 Beslisbomen 165-166, 182, 240
 Beslis-ondersteunend Systeem (BOS) 162, 164-166, 273
 Bestuurlijke verantwoordelijkheid 164, 180, 182
 Bestuurskundig perspectief 159
 Bestuursrecht 111, 118, 173, 175-176, 208, 219-220, 269, 272
 Betrouwbaarheid 7, 48, 57-58, 103, 107-112, 114, 118-119, 121, 124-125, 130, 139-142, 148-149, 209, 211-212, 224, 232, 235-236, 248-250, 252, 268
 Bewijsnood 14
 Bias 240
 Biometric identification 48
 Biometrie 5, 13, 15, 26, 28-31, 33, 48, 56-58, 61-62, 67-68, 73-74, 78, 80, 82, 85-99, 191, 194-197, 204, 213, 217, 222, 225, 231, 238, 246, 259, 262, 269, 310
 Biometrisering 72
 Biometrisch systeem 69-70, 94, 96, 236
 Biometrische data 44, 54, 63, 127, 230
 Biometrische gegevens 7, 16, 39, 48, 68-69, 72, 76, 78, 90-94, 173, 195, 204, 207, 215-216, 218, 260, 274
 Biometrische informatie 47
 Biometrische kenmerken 44, 72, 89, 97, 176, 218, 261

Biometrische toepassingen 64, 212
 Bodyscan 11, 229
 Botanalyse 5, 7, 13, 27, 31, 99, 229, 236, 264
 Boundary maintenance 38
 Buitenlandse Zaken (BZ) 20, 73, 168-169, 178, 270-271
 Bundesverfassungsgericht 198, 221, 276
 Burger Service Nummer / burgerservice-nummer 34, 38, 54, 213
 Burgerlijke vrijheid 91-92

C

Categorische surveillance 89, 238
 Categorisering 68, 88-89
 CEFR-schaal 128, 132, 145, 149-150, 152, 155
 CEFR-taxonomie 151
 Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers 33, 65, 79-80, 157, 169, 262
 CINOP 130, 132, 136-145, 151, 261, 267-268
 Claviculamethode 102, 104, 117
 College Bescherming Persoonsgegevens 80, 213, 219, 243, 275
 Commissie Franssen 127-129, 133, 135, 144
 Commissie Leeftijdsonderzoek 103, 112, 114, 116, 118, 265-266
 Complexiteit 62-63, 82, 85, 129, 170, 176-178, 180-189, 230-231, 236, 245
 Conventie van Dublin (of Dublin) 48
 Coördinatiegroep Vreemdelingenzaken (CGV) 169
 Criminele netwerken 230
 CT-scan 107, 117
 Cybernetisch perspectief 160

D

D66 147
 Dataminimalisatie/Dataminimisatie (Dataminimisation) 223, 235

Dataprotielen 44
 Dataprofilering 193, 220-221, 223, 237
 Dataprotectie 33, 176, 191, 193, 199, 204-205, 209, 213-216, 218, 222, 225-226
 Dataprotectieverdrag van de Raad van Europa 203
 Datasurveillance 193, 215-216
 Decontextualisering 177-178
 Democratie 93, 160, 311
 Democratische controle 93-94, 244-245, 248
 Democratische rechtsorde 196, 203, 224
 Derdelander 71-72, 74-76, 84, 195, 210, 216, 218, 260
 DG Wetgeving, Internationale Aangelegenheden, Vreemdelingenzaken (WIAV) 169
 Dicteerprogramma 134
 Dienst Terugkeer en Vertrek 20, 65, 169
 Digitale identiteit 85, 311-312
 Digitale revolutie 35
 Digitalisering 31, 45, 62-63, 67
 Directie Vreemdelingenbeleid 20, 80, 169, 177
 Discretie 57, 240
 Discretionaire bevoegdheden 164
 Discriminatie 33, 68, 89, 191, 193, 209, 216-220, 237-238, 248
 Discriminatieverbod 216, 219
 DNA 11, 48, 53, 68, 89, 95, 101
 DNA-profiel 99
 DNA-test 11-14, 16, 21, 230-231, 237
 Doelbinding 198, 206-207, 237, 248
 Doelbindingsprincipe 34, 66, 191-192, 205-207, 218, 233

E

E-borders 192, 223
 Eerste gehoor 113-114, 120
 Eerste Kamer 268, 276

Effectiviteit 7, 96, 157, 182, 184, 214, 222, 224, 233-235, 247, 252-253

Efficiëntie 22, 96, 130, 234-235, 246, 248, 251-252

Einzelfallgerechtigheit 241-242

Entry-exit systeem 195

E-paspoort 75, 93, 95

Epistemische afhankelijkheid 165, 186

Epistemische ruimte 181

Etniciteit 109, 195, 209, 218-220, 238

Etnische profilering 224

EU-Handvest voor de grondrechten 203, 205, 217-218, 237

EURODAC 27, 30-31, 37, 45, 48-56, 78, 82, 84-86, 95, 191, 195, 207, 210-212, 217, 219, 222, 225, 261-262, 271-272, 275

Eurojust 48

European Data Protection Supervisor 215, 243, 259

European Security Research Advisory Board 21, 256

Europees Parlement 53, 176-177, 212, 244, 272, 275-276

Europees recht 216, 310

Europese Commissie (of Commissie) 13, 47, 50-51, 53, 65, 74-75, 94, 176, 179, 192-193, 195, 204, 222, 255, 259

Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) 194-200, 203, 206, 214, 217-218, 243

Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming 48, 94, 215, 243

Europese Unie 33, 45, 49, 51, 65, 85, 159, 182, 188, 260-261

Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) 191, 193-196, 198-202, 204, 206, 214, 216, 218-219, 274

Europol 47-48

Evenredigheidsbeginsel 197

Ex-ante evaluatie 243-244

Expertocratie 93

F

Fordistisch 57

Foutmarge 58, 69, 96, 215

Fraudebestendigheid 130

Function creep 51, 58, 207, 233

Future Group 200, 274

G

Geautomatiseerde beslissingen 88, 209

Geautomatiseerde besluitvorming 34, 191-192, 205, 208-210, 212, 242

Geboorteregistratie 90

Gegevensbeschermingsrecht 33, 191-192, 203

Gelijkheidsbeginsel 127, 129

Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit Schengen 47

GemeenteConnect 134-136, 268

Generaal pardon 251

Gezichtsherkenning 64, 69

Gezinsmigranten 125-126, 129, 152-153, 155

Gezinsvormers en -herenigers 132

Globalisering 17-18, 40, 62-63

Grensbewaking 11, 20, 24-26, 33, 35, 44-45, 65, 67, 76, 96, 191, 210, 223, 226, 229, 261

Grenscontrole 23-24, 29, 41, 75, 97, 173, 178, 193, 204, 212, 217, 221-223, 229

Grenspassage 22, 31, 61, 68, 74-75, 85

GroenLinks 123, 147, 149

H

High-tech machine 246, 249

House of Lords European Union Committee 48, 259, 266

I

Identificatie 5, 14, 16, 31, 41-42, 44-45, 52, 54-59, 61-65, 68, 72-75, 77, 81-86, 89, 91, 95-96, 99, 130, 169, 171, 173, 178, 211, 222, 229, 236, 259

Identificatietechnologie 62, 68, 312

Identiteit 15, 26, 37-38, 41, 44, 46, 51, 55, 57, 59, 61, 65, 67-68, 71-73, 75, 77, 79-81, 83, 85, 89-90, 100, 113-114, 123, 168, 222, 231-232

Identiteitsonderzoek 77-79, 81-82, 114

Identiteitsstraat 82, 85

IEBS 73, 132

Illegale immigratie 45-46, 51-52, 64, 192, 223

Immigratiebeleid 21, 33, 63, 125, 129

Impact assessment 222-223, 240, 245

Inburgering 20, 71, 123, 126, 128, 153, 260

Inburgeringsexamen 7, 13, 21, 28, 32, 84, 123-129, 131-132, 134-138, 140, 142-143, 145-147, 149, 153-155, 230, 233

Inburgeringsmaatregel 126, 147, 153

Inburgeringstraject 129, 152

Informatie Beheer Groep 185

Informatiebeleid 191-192

Informatiedrager 26-27, 238

Informatiemaatschappij 67

Informatiemanagement 164

Informatierevolutie 63, 67

Informatiestrategie 164

Informatiesystemen 28, 31, 33, 61, 65, 85, 157-158, 163-164, 167, 170, 172, 180-187, 191, 217, 231, 236, 240, 246, 263, 269, 271-272, 277,

Informationeel zelfbestemmingsrecht 198, 241

Informatisering 12, 15-7, 22-3, 26, 28-9, 63, 67, 97, 99, 169-70, 184, 223, 240

Informed consent 102, 113-4, 116, 120

Inspectie van Gezondheidszorg 103, 266

Integratiebeleid 19-21, 32-3, 125, 129, 154, 233-4

Integratiedebat 17, 123-4

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) 63-4

Irisdata 195

Irisscan 7, 11, 16, 26, 42, 48, 57, 67, 230

J

Jesuit Refugee Service 259, 287

Joint Supervisory Authority of Schengen 259

Juridisch perspectief 28, 159, 160

K

Kabinet Balkenende II 126, 267

Kabinet Balkenende IV 20, 125, 251

Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) 131, 133, 135, 139, 143

Keteninformatisering 65, 67

Ketensamenwerking 169-71

Koninklijke Marechaussee 65, 77, 81, 168-9, 174, 177-8, 229-30, 263

L

Landeninformatiesysteem 162

Leeftijdsonderzoek 5, 13, 16, 27-32, 99-105, 107-121, 229, 235-9, 245, 264-7

Legitimate means of movement 40, 44

Legitimatiebewijs 73, 132

Leugendetector 5, 31-2, 99-100, 118, 121, 238, 264

Lichaam 5, 15-6, 25-7, 31-2, 44, 57, 61-3, 67-8, 82, 86-88, 92, 95-7, 99-100, 112-3, 116, 118, 120-1, 196, 238, 259, 264-5

Lichamelijke integriteit 87-8

LifeGuard 26

Linguïstische componenten 133, 143

Logaritme 36

LPF 148

LTS 130, 135, 137, 145, 261, 267-8, 282

M

Machtiging voorlopig verblijf (mvv) 19, 32,
70-3, 76-7, 123, 132, 153, 168, 174, 260

Menselijke beoordelaar 131

Menselijke beoordeling 140, 145

Menselijke waardigheid 87

Mensenrechten 211, 216, 225-6, 244

Mensenrechtentoets 224, 240, 244

Mens-machine interactie 144

Mens-machine interface 144

Middel-matigheid 235

Migrantencategorieën 29, 84

Migratiedatabanken 35, 39-40, 58

Migratiemachine 1, 3, 5, 8, 11, 21, 23-4, 30-1,
33-7, 41-5, 56-7, 59, 61, 99-100, 120, 125, 154,
157, 184-5, 230-2, 234, 237-47, 249-53, 255,
257, 269, 277

Migratierecht 192, 217, 310

Migratierechtelijke doeleinden 207

Ministerie van Justitie 9, 20, 102, 108, 118,
127, 138, 158-9, 169, 177, 185, 200-1, 204,
207-8, 210-1, 218-9, 234, 255-6, 260-1, 266,
268-72, 289-90, 300

Ministerie van Vreemdelingenzaken en

Integratie 80, 116, 124, 151, 270

Ministerie van VROM 20, 124-5, 234, 267

Mobiliteit 5, 30-1, 35-6, 38, 40-4, 62-3,
200-1, 257

N

Nader gehoor 120, 267

NASA 163

Nationaal Instituut voor de Rechten van de
Mens 225, 277

Nationale Ombudsman 19, 88, 103, 168-9,
173-4, 176, 185, 214, 253, 263-4, 269-72

Nederlandse Grondwet 194, 274

Nederlandse Vereniging van Radiologen
111, 118

Non-discriminatiebeginsel 33, 191, 193,
219-20, 237

Non-discriminatierecht 216

O

Objectiviteit 130-1, 148

OESO 63

Opsporingsdoeleinden 207, 222

Ordinate 130, 132, 137-8, 141, 145, 154, 261,
267-8

Outsourcing 171-2, 179

ov-Chipkaart 213

Overprojectie 109-10, 112, 265

P

Paspoort 35, 39-40, 42, 67, 70, 73-7, 79, 83,
89, 91, 176, 194, 196, 204-5, 217, 229, 260,
263

Persoonlijke levenssfeer 128, 198, 221, 235,
238, 274

Politieke verantwoordelijkheid 17, 160, 162-
3, 169, 176, 180, 182, 184-5, 273

Privacy 33, 87-8, 91-2, 184, 191, 193-5, 200-3,
213, 218, 221-3, 225, 233, 237, 247, 275-7

Privacybelemmeringen 201, 203

Privacybescherming 94, 237, 248

Private partijen 167, 171, 176, 179

Privium programma 42, 230

Profilering 54, 88-9, 192, 215, 220, 222, 224

Proportionaliteit 7, 113, 209, 234, 247, 252

Proportionaliteitsbeginsel 66, 197, 204

Proportioneel 203, 215

Protocol Identificatie en Labeling (PIL) 73,
171, 261

Psycholinguïstische modellen 142, 144

Q,R

Raad van State 111, 118, 173, 219, 270, 272

Recht op familieleven 200

Recht op persoonlijke levenssfeer 194,
198, 221

Recht op privacy 33, 91, 191, 193-5, 201-3,
218, 225

Recht op privé-leven 191, 194-9, 203-4, 206,
218, 225

Recht op veiligheid 201-2

Rechtsgelijkheid 237

Rechtsmatigheid 157

Rechtsongelijkheid 14, 237

Rechtspositie 43, 232

Representativiteit 103, 108, 150

Research Center voor Examinering en
Certificering (RCEC) 151-2

Resonansgroep 146-9

RFID-chip 191

Risicoprofiel 11, 21, 68

Röntgenfoto 16, 31, 99, 102-12, 114, 117, 119,
236, 238, 264

Röntgenonderzoek 112, 116, 119

Röntgentechnologie 121

Royal College of Paediatrics and Child
Health 265-6

S

Schengen 43, 45, 47, 49, 172, 176, 178, 257,
272

Schengen Conventie 46-7

Schengen Informatie Systeem (SIS) 27, 30,
33, 37, 45-9, 52, 55, 57, 71-2, 84, 159, 172, 181,
183, 187, 192, 207, 210, 217, 219, 231, 233, 241,
258, 260-1, 271-2

Schengen Informatie Systeem II (SIS II) 27,
45-8, 53, 56, 72, 76, 86, 173, 187, 207, 226,
261, 271, 281

Schengen Verdrag 46, 172, 258

Schengengrenscode 43, 74-5, 177, 217

Schengengebied 11, 20, 24-5, 46, 71, 74, 210,
241, 263

SIRENE 47, 51, 172, 274

Sociale categorisering (Social sorting) 38,
68, 88, 181

Sociale rechtvaardigheid 87-8

Sociale verzekeringsbank 184

Sorteermachine 43, 56, 58, 83-4, 238-9

Spraakherkenning 130, 133, 137, 145, 231,
245, 268

Spraakherkenningstechnologie 13, 30, 32,
133, 136, 230, 233-234, 236

Spraaktechnologie 5, 7, 28-29, 32, 123-125,
130-131, 134-139, 146-147, 149, 154, 232, 268

Spraaktechnologiesysteem 129

Spraaktechnologie-toepassing 124, 130-131,
135-136, 147, 151, 153-154

Sprekerafhankelijke software 134

Staatssurveillance 35, 38-39

Staatsveiligheid 66, 84, 92, 94, 245

Staatsvorming 61

Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingen-
keten 80

Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingen-
zaken (scv) 169, 177, 270, 298

Standaardisatie 22, 57, 94, 179

Stichting Medisch Advies Kollektief
(SMAK) 107-108, 111, 264, 298

Stigmatisering 215, 219, 221, 238, 248

Strafrecht 113, 208, 275

Street level bureaucrat 242

Stuurgroep Keteninformatisering

(SKI) 170, 298

Subsidiariteitsbeginsel 111, 197

Surveillance 5, 23-25, 28, 30-31, 35-45, 54,
68, 89, 199-200, 220, 223, 238, 243, 256-257,
274

Surveillancestaat 36-37

Surveillancetechnieken (technologies of
surveillance) 37, 39-40, 44, 49

Sweeping searches 48

Systeembias 240

System-level bureaucrat 165, 242

T

Taakverantwoordelijkheid 160, 165, 188

Taaltoets 130, 133, 148

Taalverwerving 126

Technocratie 93

Technology-push 93

Terrorisme 39, 44, 49, 66, 201, 213, 221

Terrorismebestrijding 66, 86, 94, 192

Terroristische aanslagen 65, 202, 207

Terugkeerbeleid 81

TNO 138-139, 143-152, 268-269, 300

Toelatingsprocedure 33, 157-158

Toets Gesproken Nederlands (TGN) 131,
135, 137-139, 142-143, 151, 298

Toezichtarrangementen 243

Transparantie 93, 97, 188, 198, 216, 218, 252

Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg 111,
118

Tweede Kamer 19, 123-126, 146-156, 177,
248, 255, 264-271, 273, 275

U

Uitsluiting 23, 29, 54-56, 68, 88, 216

Unicef 90, 263

Uniciteit 89

Universele Verklaring van de Rechten van
de Mens 101

V

Validiteit 103, 119, 130, 139, 142-143

Veiligheid 11, 19-21, 39-40, 46, 49, 52-53,
65-66, 71, 74, 77, 91-92, 103, 112, 118, 191,
193, 196, 200-203, 224-226, 233, 255, 258

Veiligheidsbeleid 20-21, 34, 39, 63, 65, 92,
207, 225, 233, 238, 247, 251

Veiligheidsdebat 17, 202

Verantwoordelijkheid 5, 9, 24, 33, 73, 107,
114, 131-2, 157-89, 234, 269, 273

Verblijfsvergunning 18-9, 31, 61, 76, 79,
100-2, 113, 115, 118-9, 121, 238, 262

Verenigde Naties 63, 101

Verzorgingsstaat 38, 44, 54

VFS 179, 273

Vingerafdruk 16, 26, 47-51, 53, 57, 67-9,
72-5, 78-80, 82, 86, 89, 96, 99, 132, 176, 177,
179, 195, 207-8, 211-2, 215, 222, 232, 239,
261-2, 269

Visa 33, 35, 39, 42, 44, 51-2, 56, 64, 67, 70-4,
159, 171, 176-8, 195, 213, 217, 229, 272-3, 276

Visum 39, 42, 45, 52-4, 56, 58, 70-2, 74-6,
79, 84, 95, 168, 171, 173, 176, 179, 192-3, 195,
210-3, 215, 222, 241, 260-1, 263, 271-2, 275

Visum informatiesysteem (VIS) 45, 72,
192, 195

Visum kort verblijf (VKV) 70-6, 260, 263

Visumshoppen 72, 176

Vluchtelingenrecht 225, 275

Vluchtelingenverdrag 115

Vluchtverhaal 113, 115, 120-1, 240

VN Verdrag inzake de Rechten van het
Kind 101

Voorziening tot samenwerking Politie Ne-
derland (vtsPN) 170

Vreemdelingen Administratie Systeem

(VAS) 163

Vreemdelingen circulaire 102, 115, 165, 182,
260, 272

Vreemdelingendienst 163, 256, 271-2

Vreemdelingenwet 80, 146-7, 188, 207, 250

Vrijheid van beweging 196

Vrijwilligheid 102, 113, 116, 120

VVD 147, 151-2

W

Wet bescherming persoonsgegevens 207

Wet Inburgering Buitenland 32, 123-6, 131

Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbe-
leid (WRR) 9, 17, 272

X,Y,Z

Zak-/slaaggrens 149-52, 155

Zeehavenpolitie 169, 178, 263

Namenregister

A

Aa, H. van der 262
 Aalst, van 64
 Aas, K. 264
 Agamben, G. 257
 Anderson, M. 258
 Andreas, P. 41, 258
 Arendt, H. 277
 Aus, J. 259
 Azough, N. 147-149, 155

B

Balzacq, T. 258-259
 Barry, A. 256
 Bauman, Z. 42, 258
 Behrend, H. 266
 Bekkers, V. 277
 Beniger, J. 277
 Bigo, D. 258
 Boekhoorn, P. 263
 Boeles, P. 276
 Boyne, R. 40, 258
 Broeders, D. 5, 25, 28-31, 35, 230, 237, 239,
 242-244, 257-260, 272, 274, 310
 Bron, R. 274-275
 Brouwer, E. 28, 30, 33, 191, 233, 235-237,
 240-245, 259-260, 262, 269, 272-276, 310

C

Caplan, J. 37, 257, 263
 Cavoukian, A. 263
 Ceyhan, A. 257
 Chaplin, C. 251

Cole, S. 263
 Côte-Boucher, K. 257
 Cucchiari, C. 137, 139, 144, 147, 155

D

Deleuze, G. 27, 257
 Dessimoz, D. 260, 263
 Dijk, J. van 151, 155
 Dijstelbloem, H. 5, 6, 9, 11, 34, 229, 235, 264
 Doornbos, N. 115, 266
 Dubbeld, L. 258
 Dubnick, M. 163, 271

E

Elgesem, D. 275
 Engberg, S. 263
 Engbersen, G. 54, 258-259
 Enschedé, C. 275
 Ericson, R. 258

F

Fekete, L. 256
 Foucault, M. 256-257
 Frissen, P. 185, 273, 277
 Fritsma, S. 152-153

G

Gelderloos, W. 255
 Giddens, A. 37, 257
 Goldchmidt, J. 224, 276-277
 Grimmikhuijsen, S. van 424, 277
 Groenendijk, K. 9, 217, 276

Guild, E. 44, 258
Guiraudon, V. 41, 258

H

Haggerty, K. 258
Hambleton, R. 145
Harning, M. 263
Heijmans, T. 256
Hert, P. de 258
Heuvel-Vromans, E. van den 5, 9, 28-32,
99, 235-236, 238-239, 245, 311
Hoop Scheffer, J. de 123, 126
Hoven, van den 165, 271

J

Jensen, C. 263
Johnson, M. 256
Jong, J. de 135, 137, 140, 142, 145, 150-151,
268-269, 300
Joppke, C. 41, 258

K

Kafka, F. 241
Kamp, H. 152-153, 155
Keunen, A. 265, 300
Koers, F. 9
Kohnstamm, J. 213, 258
Koslowski, R. 257
Kroon, N. 272-273
Kummeling, H. 274-275

L

Lakoff, G. 256
Lambrechts, U. 147, 155
Latour, B. 28, 257
Legomsky, S. 288?

Leun, J. van der 41, 258
Levitt, S. 274
Linden, W. van de 145
Lodge, J. 277
Lyon, D. 35, 256-258

M

Mali, W. 265
Marx, G. 38, 257-258
Mascini, P. 271
Mathiesen, T. 49, 258-259
Matsier, N. 256
Meijer, A. 5, 6, 9, 28-30, 33-34, 157, 229, 233,
236, 240, 242, 244-245, 274, 277, 311
Meijerman, L. 9, 265, 300
Minderhoud, P. 259
Monahan, T. 258
Morgan, G. 256
Mulder, R. de 186, 273
Muller, E. 274-275

N,O

Oosterling, H. 235, 277
Orwell, G. 38

P

Pizzetti, F. 263
Ploeg, I. van der 5, 26, 28-31, 61, 99, 230,
236-239, 244, 257-260, 263-264, 267, 269,
271-272, 274, 311
Pluymen, M. 259
Prins, C. 210, 222, 257-258, 275
Prins, J. 277

Q,R

Ree, van C. 112, 264-266

Renckens, E. 268
 Richiardi, J. 260, 263
 Rijn, R. 265
 Robben, S. 265
 Rodrigues, P. 224, 276-277
 Romzek, B. 163, 271
 Ros, B. 268
 Rosenmöller, P. 123-124

S

Saelens, R. 281
 Salter, M. 258
 Schmeling, A. 265
 Scholten, S. 274
 Scholtens, B. 265
 Schooten, E. van 137-142, 145, 268, 300
 Schulpen, T. 112, 264-266
 Schumacher, J. 265
 Schuster, L. 259
 Scott, J. 37, 59, 257, 277
 Smits, H. 273
 Speller, T. 263
 Spiering, H. 267
 Sprenkels, I. 5, 28-31, 61, 99, 230, 236-239,
 244, 264, 267, 269, 271-272, 274, 312
 Staring, R. 259
 Stoianov, A. 263
 Stratton, A. 263
 Strom, K. 160, 270

T

Teeuw, W. 273
 Thompson, D. 181, 273
 Toorenburg, M. 152-153
 Torpey, J. 37, 40, 43, 257-259, 263
 Turk, A. 263

U,V

Varela, J. 148
 Verdonk, R. 80, 124, 126-127, 129, 131, 146-
 147, 149, 153, 155, 262
 Verstraete, G. 26, 257
 Visser, A. 147, 155
 Vogelaar, E. 151

W

Walters, W. 270
 Weber, M. 40
 Welch, M. 259
 Wijngaarden, S. van 138-139, 146, 268, 300
 Willems, W. 5, 9, 28-30, 32, 123, 234, 245,
 248, 260, 312
 Willigen, L. van 9, 115, 264, 266

X,Y,Z

Zijlstra, H. 151
 Zouridis, S. 165, 230, 271, 277
 Zureik, E. 258
 Zuurmond, A. 9, 277

Over de auteurs

Dennis Broeders

Drs. Dennis Broeders is sinds 1999 als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Bij de WRR was hij onder meer als projectcoördinator verantwoordelijk voor de rapporten *Focus op functies* (2005), over de toekomst van het mediabeleid, en het rapport *Identificatie met Nederland* (2007), over nationale identiteit en integratie. Sinds 2005 is hij tevens wetenschappelijk onderzoeker aan de afdeling sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) waar hij aan een proefschrift werkt over de inzet van nationale en EU-immigratiedatabases in het illegalenbeleid van de Nederlandse en Duitse overheid. Over dit onderwerp verschenen van zijn hand eerder al artikelen in *International Sociology* en *American Behavioral Scientist*.

Evelien Brouwer

Dr. Evelien Brouwer is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht. Tussen 2001 en 2007 werkte zij aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen waar zij promoveerde op het proefschrift *Digital Borders and Real Rights. Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System* (Martinus Nijhoff, 2008). Brouwer heeft verschillende artikelen geschreven over de ontwikkeling van Europese databestanden, het gebruik van biometrie en grenscontroles. Haar expertise ligt vooral op het gebied van Europees recht, migratierecht en gegevensbescherming.

Huub Dijstelbloem

Dr. Huub Dijstelbloem is programmacoördinator *Technology Assessment* bij het Rathenau Instituut en docent wetenschapsfilosofie aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Eerder was hij als projectleider en onderzoeker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1999-2006). Hij studeerde filosofie en wetenschapsdynamica aan de UvA en aan de École des Mines in Parijs en promoveerde aan de UvA. Zijn expertise gaat uit naar de politieke vraagstukken van de 'technologische samenleving'. Van zijn hand verschenen meerdere artikelen, boeken en bundels over onder andere de publieke

dimensie van kennis, Europees milieubeleid, maatschappelijke dienstverlening en technologie en democratie. Zijn meest recente boek is *Politiek vernieuwen. Op zoek naar publiek in de technologische samenleving* (Van Gennep, 2008).

Eefje van den Heuvel-Vromans

Drs. Eefje van den Heuvel-Vromans is als promovendus verbonden aan het *Centre for Society and Genomics* van de Radboud Universiteit Nijmegen (RU). Zij organiseert en onderzoekt discussies op internet tussen experts en burgers over aan *genomics* gerelateerde onderwerpen. Als voormalig projectmedewerker/onderzoeker van het Rathenau Instituut is zij nauw betrokken geweest bij het project *Migratietechnologie*. Zij heeft een master in de biologie met als afstudeerspecialisatie wetenschapscommunicatie.

Albert Meijer

Dr. Albert Meijer is als universitair hoofddocent verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap. Na een studie scheikunde en werkzaamheden als beleidsmedewerker kennismanagement, consultant en programmeur, schoolde hij zich om tot bestuurswetenschapper met een specifieke interesse in vraagstukken van technologie en (bestuurs)organisatie. In 2002 promoveerde hij aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) op het proefschrift *De doorzichtige overheid. Parlementaire en juridische controle in het informatietijdperk*. De afgelopen jaren publiceerde hij veelvuldig in tijdschriften, waaronder *Public Management Review* en *Government Information Quarterly* over (informatie)technologie en bestuur en schreef hij hierover de boeken *Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector* (2004), *CC'tje naar de baas. e-mail en verandering in ambtelijke organisaties* (2006) en *Op weg naar Toezicht 2.0* (2008).

Irma van der Ploeg

Dr. Irma van der Ploeg is als lector verbonden aan de Hogeschool Zuyd, en leidt in die hoedanigheid het *Infonomics & New Media Research Center*, dat onder andere betrokken is bij diverse EC-FP7-projecten op het gebied van ethische en sociale vraagstukken rond digitale identiteit. Zij studeerde filosofie, promoveerde aan de Universiteit Maastricht (UM), en was als postdoc onderzoeker voor NWO verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Zij publi-

ceerde uitvoerig over filosofische, sociale en ethische aspecten van medische technologie, ICT, en biometrische identificatietechnologie. Zij is auteur van *The Machine-Readable Body. Essays on Biometrics and The Informatization of The Body* (Shaker, 2005).

Isolde Sprenkels

Drs. I.E.C.M. (Isolde) Sprenkels studeerde filosofie aan de Universiteit van Tilburg en is als junior onderzoeker verbonden aan de Hogeschool Zuyd, lectoraat infonomie en nieuwe media. Ze houdt zich onder andere bezig met digitale identiteiten en identificatietechnologieën.

Willemine Willems

Drs. Willemine Willems was als projectmedewerker/onderzoeker van het Rathenau Instituut betrokken bij het project *Migratietechnologie*. Aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) behaalde zij een master wijsbegeerte, specialisatie wetenschapsfilosofie, en een doctoraal politicologie, specialisatie internationale betrekkingen.

Over het Rathenau Instituut

Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie die zich bezighoudt met vraagstukken op het snijvlak van wetenschap, technologie en samenleving. Het Rathenau Instituut stimuleert publiek debat en politieke oordeelsvorming over maatschappelijke, ethische en politieke effecten van moderne wetenschap en technologie. Daarnaast onderzoekt het instituut hoe het wetenschapssysteem is georganiseerd en hoe dit reageert op wetenschappelijke, maatschappelijke en economische veranderingen.

Het instituut heeft twee kerntaken:

Maatschappelijk debat en politieke oordeelsvorming stimuleren

Technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen roepen soms meer vragen op dan ze beantwoorden. Het Rathenau Instituut maakt zichtbaar welke betekenis deze ontwikkelingen hebben voor mens en maatschappij. Wat zijn de mogelijkheden, maar ook de risico's? In jargon heet dit Technology Assessment (TA).

Het Nederlandse wetenschapssysteem in kaart brengen

Het Rathenau Instituut onderzoekt de dynamiek van de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling zelf: hoe is het wetenschapssysteem georganiseerd, hoe reageert het op wetenschappelijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen en tot welke inhoudelijke wetenschappelijke ontwikkelingen leidt dit? Deze taak heet Science System Assessment (SciSA).

Het Rathenau Instituut is inhoudelijk onafhankelijk en is in 1986 ingesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dat haar ook financiert. Het instituut is beheersmatig ondergebracht bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).