

Vergaderjaar 2009–2010

19 637

Vreemdelingenbeleid

28 638

Mensenhandel

Nr. 1355

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2010

In het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Justitie van 19 juni 2009 (kenmerk 28 638-43/2009D31038) heeft uw Kamer mij gevraagd u te informeren over de aard en omvang van fraude en misbruik bij asielaanvragen, waaronder valse aangiften van mensenhandel, het zich voordoen als alleenstaande minderjarige vreemdeling, asielaanvragen zonder identificatiepapieren, het afvijlen van vingertoppen, schijnhuwelijken en de Europaroute.

In deel I van deze brief treft uw Kamer de gevraagde informatie aan. Tevens beantwoord ik hierin uw aanvullende verzoek te rapporteren over het aantal intrekkingen van asielvergunningen in verband met reizen naar het land van herkomst. In bijlage 1 wordt een toelichting gegeven op de in het VKC-verzoek gevraagde specifieke terreinen.¹

Op dit moment vindt evaluatie van de beleidsmaatregelen ten aanzien van Somalische asielzoekers plaats. De toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie uit het Algemeen Overleg Vreemdelingen- en Asielbeleid met uw Kamer van 14 oktober 2009 (kamerstuk 19 637, nr. 1311), om u te informeren over de strafrechtelijke vervolging van frauderende Somalische asielzoekers, wordt in deze evaluatie meegenomen. Hierover wordt u nog dit jaar separaat geïnformeerd.

In het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Justitie van 1 juli 2010 (kenmerk 201 OZ 10264/2010D28241) heeft uw Kamer mij gevraagd u een reactie te doen toekomen op het advies «Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

In deel II van deze brief bied ik u – mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Buitenlandse Zaken – de gevraagde kabinetsreactie aan. Het advies is bij deze brief gevoegd.¹ In bijlage 2 wordt ingegaan op de aanbevelingen van de ACVZ om identiteits- en documentfraude tegen te gaan.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Alvorens in deze brief in algemene zin in te gaan op maatregelen ten behoeve van handhaving en ter bestrijding van fraude, hecht ik eraan te benadrukken hoezeer ik dit onderwerp van belang vind. Besluitvorming binnen het vreemdelingenbeleid raakt direct en ingrijpend aan de levens van mensen maar raakt óók direct aan de rechtsstaat. De integriteit van procedures moet daarom boven iedere twijfel verheven zijn. Of het nu gaat om toelating op asielgronden, reguliere toelating, het terugkeerproces of naturalisatie, beslissingen zullen altijd met de uiterste zorgvuldigheid moeten worden genomen. Is dit niet het geval, dan wordt de integriteit van het systeem op het spel gezet, en wordt hiermee schade gedaan aan individuele vreemdelingen alsook aan de Nederlandse samenleving.

Deel I

Bestrijding van fraude en misbruik en handhaving van de regels, verdienen voortdurende aandacht en absolute prioriteit. Juist om een rechtvaardig asielsysteem te behouden, en om een goed functionerend migratiebeleid te kunnen voeren, zal misbruik moeten worden voorkomen, mogelijkheden tot misbruik moeten worden weggenomen en opgetreden moeten worden waar fraude en misbruik blijkt.

De afgelopen jaren is hier veel aandacht aan besteed, zowel bij het ontwerpen van nieuw beleid – ik wijs op de belangrijke handhavingscomponent van het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid – als bij de monitoring van bestaand beleid – ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op het afschaffen van het categoriaal beschermingsbeleid voor Somalië, waar bij de beslissing daartoe de toename van fraude en misbruik een belangrijke factor is geweest.

Het tegengaan van fraude en misbruik in het toelatingsproces is een zeer belangrijke taak van de IND, zowel bij de aanmelding van vluchtelingen als bij de verlening van reguliere verblijfsvergunningen. Bij de aanmeldcentra van de IND voor asielzoekers wordt onderzoek gedaan naar de geloofwaardigheid van het verhaal van de asielzoeker over zijn identiteit, nationaliteit en de vluchtroute. Het toetsen op fraude is een vast onderdeel van de toets op de geloofwaardigheid van het verhaal.

Het is moeilijk de precieze omvang van fraude en misbruik bij asielaanvragen aan te geven, omdat een aanvraag vaak op meerdere gronden wordt afgewezen en de IND niet elke afwijzingsgrond separaat registreert. Het is duidelijk dat een groot deel van de aanvragen wordt afgewezen (meer dan 50%) en misbruik en fraude vormen een onderdeel van de afweging tot afwijzing.

Ook bij de reguliere aanvragen voor verblijf is handhaving een zeer belangrijk onderdeel van het werk van de IND. Het voorkomen van fraude en zorgvuldig toepassen van de wet zijn daarbij van groot belang. Binnen de IND wordt gewerkt aan systematisch handhaven (bijvoorbeeld door middel van behandel- en persoonsprofielen).

Misbruik en oneigenlijk gebruik moeten worden voorkomen tijdens de aanvraag, maar ook gedurende het verblijf in Nederland. Een reeds verleende verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of niet verlengd, of naturalisatie kan worden geweigerd als er sprake is van misbruik. Tot slot hoort er nog een derde component bij, preventief handhaven – bijvoorbeeld in de vorm van het bekend maken dat de identiteit wordt gecontroleerd – gericht op de vreemdeling nog voordat hij zijn aanvraag indient. Dit is onder meer gericht op het voorkomen van fraude.

De IND toetst niet alleen of er sprake is van (identiteits-)fraude nadat om verlening, verlenging of wijziging van de verblijfsvergunning is gevraagd, maar ook indien via het protocol VRIS (Vreemdelingen in de Strafrechtsketen) een voorstel tot verblijfsbeëindiging dan wel tot het opleggen van een maatregel tot ongewenstverklaring is ontvangen. Om het protocol VRIS te verbeteren is op 26 januari jl. de taskforce VRIS in het leven geroepen.

Voorts is de IND bezig om het ontvangen van informatie te digitaliseren. Het nieuwe informatiesysteem van de IND – INDiGO – zal gaan werken met handhavingsprofielen als onderdeel van de zogenaamde trajectcontrole. De trajectcontrole houdt in dat na het verlenen van de verblijfsvergunning er op specifieke momenten actief kan worden gecontroleerd of nog aan de voorwaarden van verblijf wordt voldaan, bijvoorbeeld door het opvragen van openbare orde gegevens van de Justitiële Documentatie Dienst. Ook kan er worden gereageerd op (passieve, ongevroegde) mutatieberichten (zoals wijzigingen in adres of gezinssamenstelling), die aan de IND worden gezonden door ketenpartners. Op deze manier is het mogelijk om snel en adequaat te reageren op signalen die relevant zijn voor het verblijfsrecht.

Het tegengaan van fraude en misbruik is aldus een vast onderdeel van mijn beleid. In bijlage 1 worden de maatregelen opgesomd die het afgelopen jaar zijn genomen om fraude en misbruik tegen te gaan.

Deel II

Het belang dat het kabinet hecht aan het tegengaan van fraude en misbruik blijkt eens te meer uit het feit dat de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de ACVZ heeft verzocht een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen tegen te gaan. De ACVZ is in de eerste plaats gevraagd om na te gaan hoe deze fraude zich manifesteert. Daarnaast is de ACVZ verzocht een zo nauwkeurig mogelijk beeld te geven van de omvang ervan zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. Tevens is verzocht om knelpunten in de regelgeving over en de organisatie van de afgifte van (identiteits)documenten in kaart te brengen en te onderzoeken hoe de preventie, signalering en bestrijding van fraude kan worden verbeterd. Ten slotte is de ACVZ gevraagd te onderzoeken of zogenaamde best practices kunnen worden aangewezen voor wat betreft fraudebestrijding in andere landen, zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten.

De ACVZ constateert allereerst dat identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen in het hele toelatings- en verblijfstraject voorkomt en zich op vele manieren manifesteert. Het is de ACVZ echter onvoldoende mogelijk gebleken de aard en omvang van de fraude nauwkeurig in kaart te brengen omdat de fraude niet in alle gevallen wordt ontdekt of zich aan het zicht van de instanties onttrekt. Daarnaast is de registratie van vastgestelde fraude niet altijd afdoende. Het kabinet onderkent dat het om verschillende redenen lastig is fraude inzichtelijk te maken. Zoals ook de ACVZ in haar rapport opmerkt, is fraude een containerbegrip dat op veel terreinen betrekking heeft. Het kabinet onderstreept dat, ook al is de aard en omvang van fraude niet geheel inzichtelijk, er al diverse stappen worden ondernomen om fraude te voorkomen en te bestrijden, zoals hiervoor in deel I van deze brief is gemeld. Een goede registratie van geconstateerde fraude is van belang, maar het kabinet is zich er met de ACVZ van bewust dat het niet mogelijk is om alles in kaart te brengen. Dit neemt niet weg dat ingezet wordt op bestrijding en preventie van fraude.

Voorts is een belangrijke conclusie van de ACVZ dat er bij de bestrijding van identiteits- en documentfraude behoefte is aan centrale regie. Deze regie wordt sinds mei 2008 gevoerd in een gezamenlijk project genaamd «Versterking Identiteitsketen Publieke Sector» (VIPS), uitgevoerd door de Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verkeer en Waterstaat, de politie, het Openbaar Ministerie et cetera. De uitvoering van deze aanbeveling zal in dit verband verder worden uitgewerkt, om meer en eenduidiger sturing op de publieke identiteitsketen tot stand te brengen.

De ACVZ brengt tevens knelpunten in de vaststelling en registratie van gegevens over vreemdelingen in de vreemdelingenadministratie enerzijds en de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) anderzijds onder de aandacht. De suggestie van de ACVZ is om kennis en expertise te bundelen in een beperkt aantal immigratiekantoren. Het kabinet zal deze aanbeveling verder onderzoeken. De Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben eveneens dergelijke knelpunten geconstateerd en hebben op dit punt reeds diverse initiatieven genomen, zoals het samenwerkingsverband tussen Dienst Burgerzaken en de vreemdelingenpolitie in Amsterdam en tussen Dienst Burgerzaken, IND en de vreemdelingenpolitie in Den Haag.

Helaas heeft het ACVZ-advies geen best practices in een aantal andere landen opgeleverd, aangezien onvoldoende empirische gegevens konden worden verkregen. Het kabinet is verheugd dat de ACVZ met het kabinet van mening is dat de partners binnen de vreemdelingenketen een sterke wil en groot gevoel van urgentie hebben ten aanzien van het tegengaan van identiteits- en documentfraude.

In bijlage 2 vindt u de kabinetsreactie op de aanbevelingen die de ACVZ in haar rapport heeft gedaan om identiteits- en documentfraude verder tegen te gaan.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin



bijlage

Kabinetsreactie op aanbevelingen van de ACVZ om identiteits- en documentfraude tegen te gaan

Directoraat -Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
7 juli 2010

Ons kenmerk
5641391/DMB/10

Bijlage nummer 2
Horend bij Aard en omvang fraude en misbruik bij asielaanvragen

Aanbeveling 1: pleit voor een uniforme definiëring van fraudebepalingen in Europese regelgeving

Een inventariserende vergelijking van 'fraudebepalingen' in de Europese regelgeving voor toelating en verblijf maakt duidelijk dat 'fraude' in het gemeenschapsrecht op vele manieren wordt gedefinieerd, zonder dat de gehanteerde begrippen worden uitgelegd. Die eenduidigheid en uitleg is wel vereist om te komen tot het beoogde resultaat: een geharmoniseerd vreemdelingenbeleid in de EU. De ACVZ beveelt aan hier extra aandacht aan te besteden in de onderhandelingen voor nieuwe richtlijnen op dit gebied.

Het kabinet is voorstander van een geharmoniseerd vreemdelingenbeleid en is in dat kader voorstander van harmonisering van begrippen in Europese regelgeving. In de onderhandelingen met betrekking tot de bestrijding van illegale immigratie wordt door de Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel reeds gepleit voor een eenduidige uitleg van de gehanteerde begrippen en standaarden in de (beleids)-processen. Dit zal onderwerp van voortdurende aandacht blijven. Als voorbeeld kan worden genoemd het Nederlandse initiatief om in de context van International Civil Aviation Organisation (ICAO)¹ een Working Paper op te stellen om te komen tot een mondiale standaard voor brondocumenten.

Aanbeveling 2: stel duidelijke richtlijnen op voor het opleggen van een meldplicht aan asielzoekers met beschadigde vingertoppen

Omdat op basis van artikel 75 Vw 2000 geen bezwaar kan worden gemaakt tegen een beschikking die is gegeven op grond van artikel 54 (2) Vw 2000, is het wenselijk dat de wetgever duidelijke richtlijnen biedt voor het opleggen van een individuele meldplicht bij de korpschef aan asielzoekers, vanwege beschadigde vingertoppen. Wanneer de wetgever invoering van bovengenoemde bevoegd-

¹ De International Civil Aviation Organisation (ICAO) is een gespecialiseerde organisatie van de VN die zich bezig houdt met het opstellen van richtlijnen en standaarden voor de internationale luchtvaart. Richtlijnen en standaarden betreffen bijv. de wijze waarop luchtvaartmaatschappijen omgaan met vreemdelingen die worden uitgezet (IND neemt hieraan deel).

heden of sancties overweegt, moeten deze worden gebaseerd op een zorgvuldige belangenafweging en voldoen aan eisen van proportionaliteit.

De maatregelen zoals die zijn aangekondigd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 3 april 2009², zijn ten uitvoer gelegd. In de uitvoering is een eenduidige werkwijze geborgd. Inmiddels is gebleken dat de genomen maatregelen, waaronder het opnieuw oproepen van asielzoekers voor het – alsnog – afnemen van bruikbare vingerafdrukken en het in bewaring stellen van asielzoekers, de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Ook het tegenwerpen in individuele asielzaken van het moedwillig mutileren van de vingertoppen, waardoor onderzoek naar de identiteit en de inwilligbaarheid van de aanvraag onmogelijk zijn geworden, heeft de rechterlijke toets doorstaan. Daarmee acht het kabinet dat afdoende vaststaat dat is voldaan aan de eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit en dat er geen aanleiding bestaat om nadere richtlijnen op te stellen. Bovendien is gebleken dat de ingestelde maatregelen effectief zijn aangezien nauwelijks nog asielzoekers met gemutileerde vingertoppen zich aanmelden in Nederland.

Aanbeveling 3: maak een zorgvuldige belangenafweging voordat tot centrale opslag van biometrische gegevens wordt besloten

Op basis van bovengenoemde criteria en de bijzondere eisen die voor de opslag van biometrische gegevens gelden, moeten nieuwe voorstellen voor een centrale opslag van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen, al dan niet in het kader van de bestrijding van identiteits- en documentfraude, met terughoudendheid worden benaderd. Niet alleen de noodzakelijkheid van het verzamelen van die gegevens, maar met name de proportionaliteit ten aanzien van het gebruik ervan moet worden aangetoond.

Deze aanbeveling neemt het kabinet ter harte omdat er verschillende doelgroepen zijn waar verschillende databanken voor bestaan. De wijze van opslag speelt hierin een cruciale rol. Deze zal op een zo veilig mogelijke manier moeten plaatsvinden. Daarnaast is het van belang om zorgvuldig om te gaan met het toekennen van rechten in ten aanzien van het raadplegen van het systeem en het inzien van de gegevens. Soms volstaat een melding dat de persoon bekend is in het systeem, zonder dat daarbij identiteitsgegevens kunnen worden ingezien (bijvoorbeeld Eurodac).

Overigens zijn veiligheidsmaatregelen eenvoudiger te treffen voor een centraal systeem dan voor talloze decentrale systemen, omdat het beheer in één hand ligt. Tegelijkertijd is het risico dat alle beschikbare gegevens in één keer in handen van onbevoegden komen bij centrale opslag groter dan bij decentrale opslag. Vanuit dit besef zullen de hoogst mogelijke beveiligingsmaatregelen getroffen moeten worden, zowel voor wat de wijze van opslag van de gegevens als de toegang tot de gegevens betreft.

Aanbeveling 4: laat nader onderzoek verrichten

Voor een effectieve aanpak van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen is meer en concreter inzicht in aard en omvang noodzakelijk. De

**Directoraat -Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
7 juli 2010

Ons kenmerk
5641391/DMB/10

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 19637, nr. 1261

ACVZ beveelt daarom aan nader sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar deze problematiek te laten verrichten.

Het kabinet onderschrijft dat de – ook in het onderzoek naar voren gekomen – signalen rondom identiteits- en documentfraude een nader onderzoek naar de aard en omvang rechtvaardigen. Door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie is op 15 mei 2008 het programma 'Versterking Identiteitsketen Publieke Sector' (VIPS) gestart. Het programma beoogt een samenhangend pakket van maatregelen te ontwikkelen en uit te voeren om (a) fraude met identiteiten zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden en (b) fouten met identiteiten beter te voorkomen en te herstellen. Daarnaast wordt met de programmatische aanpak beoogd de samenwerking van organisaties in de gehele publieke identiteitsketen te verbeteren. Een van de maatregelen in het kader van VIPS is de inrichting van een centraal meldpunt identiteitsfraude, waar slachtoffers van identiteitsfraude terecht kunnen voor hulp en informatie. Deze maatregel is inmiddels gerealiseerd. In het kader van VIPS is eerder een verkenning gedaan naar de grootste risico's in de Nederlandse publieke identiteitsketen. Een van de bevindingen was, zoals ook de ACVZ concludeert, dat er sprake is van een 'dark number': de aard en omvang van fraude met identiteiten in Nederland is onbekend. Mede op basis van de ontvangen meldingen bij het centraal meldpunt identiteitsfraude en eerdere verkenningen en onderzoek worden op dit moment in het kader van VIPS nadere activiteiten uitgevoerd door en in samenwerking tussen alle betrokken ketenpartners (te weten de Ministeries van Justitie, waaronder de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Verkeer en Waterstaat, de politie, het Openbaar Ministerie, de Koninklijke Marechaussee en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken).

Aanbeveling 5: stel één regievoerder aan

Niet alleen in de vreemdelingenketen, maar ook in de identiteitsketen in de bredere publieke sector, is behoefte aan regie. Het ontbreken daarvan staat niet alleen een effectieve fraudebestrijding in de weg, maar bemoeilijkt ook het voeren van een goed identiteitsmanagement. Daarom beveelt de ACVZ, net als het ID Management Centre, aan één regievoerder aan te stellen, die de uitvoeringsinstanties in de identiteitsketen zowel op het gebied van identiteitsmanagement als fraudebestrijding aanstuurt.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, maar plaatst hierbij de kanttekening dat goede ketensamenwerking niet automatisch tot stand komt door een organisatorische maatregel te treffen als het aanstellen van een coördinerend of sturend bewindspersoon. Betere samenwerking vraagt naast verandering van organisatie immers ook verandering van cultuur en werkprocessen. Anderzijds moet worden gekeken naar bestaande verantwoordelijkheden en taakgebieden en in welke mate de preventie en bestrijding van fraude daar wordt aangepakt.

In het eerder genoemde programma VIPS wordt reeds samengewerkt aan oplossingen voor problemen in de publieke identiteitsketen. Aansturing van het programma VIPS geschiedt momenteel door een stuurgroep op hoogambtelijk niveau waarin de acht bij VIPS betrokken overheidsorganisaties vertegenwoordigd zijn. Deze organisaties werken, in samenhang en onderling overleg maar elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, aan een intensievere en betere samenwerking binnen de publieke identiteitsketen. Het kabinet stelt voor het programma VIPS voorlopig te continueren. De uitvoering van deze aanbeveling

**Directoraat -Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
7 juli 2010

Ons kenmerk
5641391/DMB/10

zal in dit verband verder worden uitgewerkt, om meer en eenduidiger sturing op de publieke identiteitsketen tot stand te brengen.

Aanbeveling 6: bundel kennis en expertise in een beperkt aantal immigratiekantoren

Het inrichten van een beperkt aantal immigratiekantoren voor de inschrijving van vreemdelingen in de GBA, hun aanmelding voor verblijf en de indiening van de verblijfsaanvraag biedt mogelijkheden voor een professionelere identiteitscontrole en -vaststelling. In deze immigratiekantoren zouden in ieder geval medewerkers van de afdeling Burgerzaken van de gemeente, de IND en de VP moeten samenwerken. De VP zou weer de verantwoordelijkheid moeten krijgen voor de identiteitscontrole en -vaststelling van de vreemdeling. De gemeente en de IND blijven uiteraard verantwoordelijk voor de inschrijving in de GBA, respectievelijk voor de verblijfsrechtelijke procedure. Voor de vorming van deze immigratiekantoren kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij de negen lokaties waar zich nu IND-loketten bevinden (zie paragraaf 3.4.1, p. 58) of bij de zestien in te richten RNI-loketten (zie paragraaf 2.2.4, p. 35).

Deze aanbeveling van de ACVZ laat het kabinet graag nader onderzoeken. Evenals door de ACVZ zijn er ook door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in de uitvoeringsorganisaties knelpunten geconstateerd waar het gaat om de vaststelling en registratie van gegevens over vreemdelingen in de vreemdelingenadministratie enerzijds en de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) anderzijds. Het kabinet onderschrijft dat een vreemdeling erop moet kunnen vertrouwen dat wanneer zijn identiteit is vastgesteld door de ene instantie, bijvoorbeeld de IND, en hem op basis daarvan een verblijfs- of reisdocument is verstrekt, zijn inschrijving in de GBA niet zou moeten kunnen worden geweigerd omdat de gemeente – zonder dat sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden – alsnog aan zijn identiteit of de authenticiteit van zijn brondocumenten twijfelt. Het kabinet vindt het van groot belang dat de processen op elkaar worden afgestemd, zodat er eenduidige registratie kan plaatsvinden. Dat versterkt ook de keten.

Het kabinet is met de ACVZ van mening dat bundeling van kennis en expertise in de regel bijdraagt aan verhoging van de kwaliteit. Het samenwerkingsverband tussen Dienst Burgerzaken en de vreemdelingenpolitie in Amsterdam en tussen Dienst Burgerzaken, IND en de vreemdelingenpolitie in Den Haag zijn goede voorbeelden hiervan. Daarnaast, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag in verband met de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 Modern Migratiebeleid³ is aangegeven, worden op dit moment de mogelijkheden onderzocht om de registratie in de GBA te versnellen. De Ministeries van Justitie waaronder de IND en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gemeenten zijn in dat kader recentelijk een initiatief gestart om intensief samen te werken in de proeftuin "Versnelling GBA-registratie", die in de zomer in een aantal gemeenten van start gaat. In de proeftuin zal de IND enerzijds ervaring op gaan doen met het vaststellen en registreren van de identiteit van de vreemdeling op basis van de geboorteakte (conform het brondocumentenstelsel van de GBA) of het paspoort en zullen de deelnemende gemeenten anderzijds ervaring op gaan doen met het

**Directoraat -Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
7 juli 2010

Ons kenmerk
5641391/DMB/10

³ Wet modern migratiebeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 052, nr. 7

controleren van de geregistreerde gegevens door de IND en het opstarten van een vooronderzoek, waardoor de vreemdeling na ontvangst van het verblijfsdocument zich bij de gemeente kan melden en direct kan worden ingeschreven in de GBA. Op deze manier wordt de kennis en expertise van gemeente en IND gebundeld door de intensieve samenwerking die zal ontstaan. Aan de hand van de uitkomsten van deze proeftuin zal bezien worden of de daarin aanbevolen werkwijze landelijk kan worden uitgerold.

Aanbeveling 7: neem financiële drempel voor het indienen van verificatieverzoeken weg

Verlaag of neem de financiële drempel voor het indienen van verificatieverzoeken weg. Dit kan door het ruimer beschikbaar stellen van middelen, het afschaffen van de betreffende consulaire tarieven of het zoeken naar andere financieringsmodaliteiten.

Onderzoeksbureau Regioplan heeft in 2008 het legalisatie- en verificatiebeleid geëvalueerd⁴ en heeft onder meer deze aanbeveling ook gedaan. Zoals in de kabinetsreactie op dit evaluatieonderzoek is aangegeven⁵, staat in het reguliere overleg over legalisatie- en verificatievraagstukken tussen ketenpartners het financiële aspect voor het indienen van verificatieonderzoeken als vast onderdeel op de agenda. Gebleken is dat de financiële drempel voor verificatieonderzoek bij de IND geen rol speelt. Ten aanzien van gemeenten geldt dat het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2006 een tijdelijke financiële voorziening had getroffen waar gemeenten die een verificatieonderzoek wilden laten uitvoeren een beroep op konden doen. Gebleken is dat gemeenten maar in zeer beperkte mate gebruik maakten van deze mogelijkheid. Hieruit is geconcludeerd dat ook andere factoren, zoals de doorlooptijd van de verificatieonderzoeken en de resultaten van deze onderzoeken, van belang zijn bij de beslissing omtrent verificatieonderzoek. In de uitwerking van de voorgestelde samenwerking in de vaststelling en registratie van gegevens over vreemdelingen in de vreemdelingenadministratie enerzijds en GBA anderzijds, zoals in de reactie op aanbeveling 6 bedoeld, zal het financiële aspect ook worden betrokken. Het afschaffen van de consulaire tarieven is overigens geen optie aangezien verificatieonderzoek kosten met zich meebrengt.

Aanbeveling 8: zoek in Europees verband samen met landen van herkomst naar mogelijkheden om de lokale bevolkingsadministratie te verbeteren

Daarnaast verwijst de commissie naar een aanbeveling uit het in paragraaf 3.1.2 genoemde ACVZ-advies Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Deze aanbeveling behelst een voorstel om in EU-verband een inventariserende studie te verrichten naar de onderliggende wetgeving en feitelijke praktijk bij legalisatie en verificatie van buitenlandse brondocumenten. Daarnaast werd op dit punt indertijd aanbevolen in EU-verband nadere samenwerking tot stand te brengen. Gelet op de aard van

**Directoraat -Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
7 juli 2010

Ons kenmerk
5641391/DMB/10

⁴ Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid (R. van Leer, E. Tromp en B. van Waveren), Regioplan Beleidsonderzoek, publicatienr. 1699A, juni 2008.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 831, nr. 6.

de geconstateerde knelpunten verdient het nu aanvullend aanbeveling om in EU-verband mogelijkheden te onderzoeken tot het aangaan van samenwerkingsverbanden met herkomstlanden, die zijn gericht op het verbeteren van de bevolkingsadministratie. Bezien zou kunnen worden of deze, mede vanwege de ontwikkelingseffecten en de wederzijdse voordelen, gefinancierd kunnen worden uit fondsen voor ontwikkelingssamenwerking. De ACVZ doet deze aanbeveling vanwege het belang van een juiste identiteitsvaststelling voor zowel de vreemdeling als de Nederlandse samenleving.

**Directoraat -Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
7 juli 2010

Ons kenmerk
5641391/DMB/10

Samenwerking met landen van herkomst met als doel het versterken van de lokale autoriteiten en instituties op een bottom-up manier (capaciteitsopbouw) past binnen de doelstellingen van Nederland en de Europese Unie in de context van de betrekkingen met derde landen. Afspraken hierover zijn in Europees verband vastgelegd, zoals in de Global Approach to Migration en specifiek in het Rabat-proces.

Op operationeel niveau is in Europees verband reeds sprake van het aangaan van samenwerkingsverbanden met herkomstlanden, die zijn gericht op ondermeer het verbeteren van de bevolkingsadministratie. De suggestie om dit te financieren uit fondsen voor ontwikkelingssamenwerking zal worden onderzocht.

Voorts zijn in Europees verband samenwerkingsverbanden met herkomstlanden aangegaan om valse en vervalste documenten aan te pakken. Als voorbeeld kan worden genoemd een door de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk en Nederland gefinancierd project ter versterking van de capaciteit van de Ghanese Immigratiedienst om documentfraude tegen te gaan (begin 2007 tot eind april 2010). Het project bestond uit het enerzijds toerusten van de Ghanese Immigratiedienst met detectieapparatuur en een ICT-structuur alsmede het verbeteren van de kwaliteit van documenten en anderzijds uit het verbeteren van de procedures voor de verlening van specifieke documenten en is succesvol geweest. Een ander voorbeeld is het initiatief project van Zweden waaraan het Verenigd Koninkrijk en Nederland eind 2009 hebben deelgenomen, dat was gericht op de problematiek met bron- en reisdocumenten in Irak. Bovendien heeft Nederland met hetzelfde doel falsificatie-units ingericht op de luchthavens in Ghana en Kenia en een regionaal opleidingscentrum voor immigratieambtenaren in Tanzania. Daarnaast worden op politiek niveau doelstellingen opgelegd aan derde landen met betrekking tot de aanpak van en het voorkomen van identiteits- en documentfraude in de afspraken die leiden tot visumfacilitatie en -liberalisering. Nederland zal deze lijn voortzetten.

Aanbeveling 9: maak praktische afspraken over te hanteren begrippen en hun betekenis

Het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen vraagt om meer zicht op de aard en omvang ervan. Om dat zicht te vergroten is nader onderzoek en een eenduidige registratie van frauduleuze handelingen vereist. Uniforme registratie is alleen zinvol en mogelijk als wordt uitgegaan van een gedeeld begrippenkader. Pas als daarover heldere, praktisch toepasbare, afspraken zijn gemaakt, leidt eenduidige registratie tot een vergroting van de bruikbaarheid van de geregistreerde gegevens. Gelet op het ketenoverstijgende karakter van identiteits- en documentfraude ligt het voor de hand deze afspraken niet alleen voor de vreemdelingenketen, maar voor de hele identiteitsketen in de publieke sector te maken.

Het kabinet onderschrijft dat op dit moment onvoldoende zicht bestaat op de aard en omvang van identiteits- en documentfraude door het ontbreken van een uniforme registratie in zowel de strafrechtketen als de vreemdelingenketen. Een gedeeld begrippenkader is, zoals de ACVZ ook aangeeft, randvoorwaardelijk om inzicht te verkrijgen in de problematiek. Het in onvoldoende mate bestaan van een gedeeld begrippenkader op het gebied van identiteitsfraude vloeit voort uit het ontbreken van een uniform juridisch strafrechtelijk kader hiervoor. Identiteitsfraude betreft namelijk geen zelfstandig delict. De registratie door Politie, KMar en OM vindt daardoor plaats onder generieke strafrechtartikelen als art. 231 WvSr (fraude met reisdocumenten) en art. 326 WvSr (oplichting). In asielzaken wordt fraude niet altijd geregistreerd als afwijzingsgrond, als meerdere afwijzingsgronden van toepassing zijn.

**Directoraat -Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
7 juli 2010

Ons kenmerk
5641391/DMB/10

Door het Ministerie van Justitie wordt thans, in het kader van VIPS, een drietal wetswijzigingen voorbereid om bepaalde specifieke vormen van identiteitsfraude strafbaar te stellen. Naast deze wetswijzigingen kan ook een goede communicatie over de mogelijkheden die de bestaande wetgeving biedt, bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van identiteitsfraude. In dat kader wordt als praktische oplossing een handreiking/brochure opgesteld, die de politie tijdens het aangifte-proces kan helpen bij het benutten van de bestaande wettelijke instrumenten om identiteitsfraude te bestrijden.

Overigens hanteren zowel de strafrechtketen als de vreemdelingenketen gegevenswoordenboeken die onderling met elkaar zijn afgestemd.

Aanbeveling 10: registreer frauduleuze handelingen op één manier in één systeem, de BVV

Een uniforme registratie van frauduleuze handelingen is waarschijnlijk het best te realiseren in één centraal registratiesysteem dat voor alle ketenpartners toegankelijk is. De Basisvoorziening Vreemdelingen is opgezet met het specifieke doel de landelijke registratie en identificatie van vreemdelingen te verbeteren. Alle ketenpartners kunnen de BVV raadplegen. Gelet hierop ligt het voor de hand deze voorziening te gebruiken voor de eenduidige registratie van frauduleuze handelingen in vreemdelingrechtelijke procedures. Bij deze registratie moet worden voldaan aan de rechtswaarborgen ten aanzien van gegevensbescherming als besproken in hoofdstuk 2.

Conform de reactie op de vorige aanbeveling, onderschrijft het kabinet dat frauduleuze handelingen op één manier dienen te worden geregistreerd. Een uniform juridisch kader en een gedeeld begrippenkader zijn hiervoor, zoals genoemd, randvoorwaardelijk. Een aantal maatregelen is reeds in gang gezet. Het kabinet is van mening dat de uniforme registratie niet noodzakelijkerwijs in één systeem hoeft plaats te vinden, omdat daarbij rekening moet worden met zeer uiteenlopende doeleinden en wensen. Dat zou het systeem nodeloos ingewikkeld maken. Daarnaast is de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) geen registratie-systeem waarin frauduleuze handelingen kunnen worden geregistreerd, maar een bronsysteem voor persoonsgegevens waarmee uitvoeringsorganisaties persoonsgegevens kunnen registreren en verifiëren. Het is met name van belang dat, op basis van een gedeeld begrippenkader, deze gegevens door de diverse ketenpartners worden gedeeld. Hierin kan de BVV bij uitstek faciliteren.