



Het topje van de ijsberg?

ADVIES OVER HET TEGENGAAN VAN IDENTITEITS- EN DOCUMENTFRAUDE
IN DE VREEMDELINGENKETEN



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES

De ACVZ

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

Colofon

Advies 'Het topje van de ijsberg?', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2010

Advieskenmerk: 30•2010, mei 2010
ISBN-13 978-90-8521-049-8

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL Den Haag
email: acvz@acvz.org
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.org

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Station Drukwerk, Katwijk

Het topje van de ijsberg?

ADVIES OVER HET TEGENGAAN VAN IDENTITEITS- EN
DOCUMENTFRAUDE IN DE VREEMDELINGENKETEN

The tip of the iceberg?

Summary at page 99

DEN HAAG, MEI 2010



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister van Justitie
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon Dhr. drs. A.C. Vergeer
doorkiesnummer 070 – 370 8012
datum 28 april 2010
ons kenmerk ACVZ/ADV/2010/006
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp 'Het topje van de ijsberg?' Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen

Gachte heer Hirsch Ballin,

Hierbij ontvangt u het advies 'Het topje van de ijsberg?', dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op verzoek van de voormalige staatssecretaris van Justitie heeft opgesteld.

De ACVZ constateert op basis van het verrichte onderzoek dat de fraudepreventie en -bestrijding in de vreemdelingenketen kunnen worden verbeterd.

De commissie beveelt onder meer aan één regievoerder aan te stellen die de uitvoeringsinstanties aanstuurt op het gebied van identiteitsmanagement en fraudebestrijding. Ook wordt gepleit voor bundeling van kennis en expertise in een beperkt aantal immigratiekantoren. Daar dient de identiteitscontrole en -vaststelling niet langer door niet gespecialiseerde, administratieve krachten, maar door de Vreemdelingenpolitie te worden uitgevoerd. Daarnaast wordt voorgesteld de financiële drempel voor het laten verifiëren van brondocumenten weg te nemen en in EU-verband naar mogelijkheden te zoeken om samenwerkingsverbanden met herkomstlanden aan te gaan, die zijn gericht op het verbeteren van de lokale bevolkingsadministratie.

De commissie heeft bij alle ketenpartners een sterke wil en een groot gevoel van urgentie aangetroffen om identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen tegen te gaan.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Er is echter een aantal knelpunten dat aan een effectieve en efficiënte fraudeaanpak in de weg staat. Zo zijn taken en verantwoordelijkheden op het gebied van fraudebestrijding over een groot aantal instanties verspreid en is er een gebrek aan sturing van initiatieven die in dit kader worden genomen. Frauduleuze handelingen van vreemdelingen worden niet of gebrekkig geregistreerd. Daarnaast is niet op alle sleutelmomenten in het toelatings- en verblijfstraject voldoende expertise aanwezig om de fraude te signaleren, ontbreekt het aan voldoende tijd en financiële middelen om een zorgvuldige identiteitscontrole uit te voeren en worden steeds minder brondocumenten geverifieerd. Tot slot signaleert de commissie dat er vaak geen heldere afspraken bestaan over het doen van aangifte en dat de terugkoppeling over het resultaat van de aangifte te wensen overlaat.

In het advies wordt ook stilgestaan bij strafrechtelijke bepalingen over frauduleuze handelingen in het algemeen en 'fraudebepalingen' in de vreemdelingenwet- en regelgeving in het bijzonder. Daarnaast worden enkele rechtswaARBorgen beschreven die in acht moeten worden genomen bij het treffen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude.

De ACVZ was ook gevraagd onderzoek te doen naar best practices in fraudepreventie en -bestrijding in een aantal andere landen. Het onderzoek dat daartoe door het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen is uitgevoerd, heeft helaas onvoldoende empirische gegevens opgeleverd. Om die reden zijn de uitkomsten van dat onderzoek niet bij dit advies betrokken.

Het advies zal op 7 mei 2010 worden gepubliceerd.

Tot nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert

De secretaris,

Mr. W.N. Mannens

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	8
HOOFDSTUK 1	
Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Begripsbepaling en afbakening	14
1.3 Werkwijze en verantwoording	17
1.4 Leeswijzer	18
HOOFDSTUK 2	
Juridisch kader en rechtswaarborgen	20
2.1 Fraudebepalingen in het straf- en vreemdelingenrecht	20
2.2 Rechtswaarborgen bij maatregelen ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude	30
HOOFDSTUK 3	
Identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen	40
3.1 Fraude bij aanvragen om toelating tot Nederland	41
3.2 Fraude bij verzoeken om toegang tot Nederland aan de grens	49
3.3 Fraude bij verzoeken om inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie	52
3.4 Fraude bij aanvragen voor verblijf in Nederland	57
3.5 Fraude in het kader van toezicht en handhaving	68
HOOFDSTUK 4	
Slotbeschouwing, conclusies en aanbevelingen	
4.1 Juridisch kader en rechtswaarborgen	71
4.2 Aard en omvang	74
4.3 Knelpunten	76
BIJLAGEN	
1 Adviesvraag van de staatssecretaris van Justitie van 11 september 2009	85
2 Overzicht van aanvragen voor visa kort verblijf op Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland en afwijzingen daarvan op grond van (ver)vals(t)e documenten, januari 2005 tot juli 2009	88
3 Literatuurlijst	91
4 Lijst van geraadpleegde organisaties	93
5 Lijst met gebruikte afkortingen	95
6 Overzicht van uitgebrachte adviezen	97
SUMMARY	
The tip of the iceberg?	99

Samenvatting

Het topje van de ijsberg?

Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen

Fraude komt in vrijwel alle maatschappelijke sectoren voor en manifesteert zich op vele manieren. Dit advies gaat over identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Die keten bestaat uit de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Onder ‘identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen’ verstaat de ACVZ:

‘Het door een vreemdeling plegen van valsheid, bedrog, met (bestaande of gefingeerde) identificerende gegevens of met een document, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel, meer in het bijzonder: het verkrijgen van toegang tot rechten en voorzieningen in de vreemdelingenketen.’

Juridisch kader

Fraudebepalingen in nationale en Europese wet- en regelgeving

In het Nederlandse straf-, vreemdelingen- en nationaliteitsrecht komen de begrippen identiteits- en documentfraude niet voor. In het strafrecht worden verschillende vormen van fraude omschreven als ‘valsheid in geschrifte’. In het nationaliteitsrecht wordt de term ‘valse verklaring of bedrog’ gebruikt. In beide rechtsgebieden staat het opzettelijk karakter van de handeling centraal. In het vreemdelingenrecht daarentegen wordt gesproken over ‘het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens die tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid’. De vraag of sprake is van opzet, doet hier niet ter zake. De fraudebepalingen in het vreemdelingenrecht hebben als doel de situatie te herstellen zoals die zou zijn geweest als geen onjuiste gegevens waren verstrekt of geen relevante informatie was achtergehouden.

Ook in de Europese regelgeving voor toelating en verblijf van vreemdelingen worden frauduleuze handelingen verschillend gedefinieerd. De daarin gehanteerde begrippen worden over het algemeen niet uitgelegd.

Rechtswaarborgen bij maatregelen ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude

Opslag en verwerking van persoonsgegevens in databestanden is een belangrijk instrument in het kader van fraudepreventie en -bestrijding. De systematische verzameling en opslag van identificerende gegevens moet aan rechtswaarborgen voldoen. Deze zijn neergelegd in het Europese vluchtelingen-, migratie- en gegevensbeschermingsrecht en in het nationale bestuursrecht, of kunnen daaruit worden afgeleid aan de hand van jurisprudentie.

Aan ieder nationaal of Europees datasysteem moet een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag liggen, waarbij wordt onderzocht of de gegevensverzameling en -opslag noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Dit geldt temeer bij toepassing van biometrie. Ook moeten overheden waken voor de actualiteit, relevantie, juistheid en beveiliging van de opgeslagen gegevens en moeten personen het recht hebben op informatie, inzage, correctie en verwijdering van die gegevens.

Besluitvorming over toegang en verblijf van EU-onderdanen en familieleden uit derde

landen mag niet uitsluitend gebaseerd zijn op gegevens in databestanden. Het bestuursorgaan is verplicht nadere informatie te verzamelen over relevante feiten en af te wegen belangen.

Tot slot moet bij het gebruik van gedeelde informatiesystemen in de keten het vertrouwensbeginsel in acht worden genomen. Dit betekent, dat een vreemdeling er op moet kunnen vertrouwen dat, wanneer zijn identiteit is vastgesteld door een bestuursorgaan, een ander bestuursorgaan daar niet alsnog aan twijfelt, tenzij sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die een dergelijke twijfel rechtvaardigen.

Onderzoek

De ACVZ heeft onderzoek gedaan naar identiteits- en documentfraude in het traject dat vreemdelingen moeten doorlopen om toegang tot en verblijf in Nederland te krijgen. In dat traject zijn vier hoofdprocessen te onderscheiden:

- de aanvraag om toelating tot Nederland, met als verantwoordelijke en uitvoerende instanties het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- het verzoek om toegang aan de grens, verantwoordelijke instantie: het ministerie van Justitie, uitvoerende instantie: de Koninklijke Marechaussee (KMar);
- het verzoek om inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), verantwoordelijke instantie: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), uitvoerende instanties: de gemeenten;
- de aanvraag om (voortgezet) verblijf in Nederland, verantwoordelijke instantie: Justitie, uitvoerende instantie: de IND.

Fraude bij aanvragen om toelating tot Nederland

De diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland worden geconfronteerd met identiteits- en documentfraude in de visumprocedures. Van de geraadpleegde posten ervaart het overgrote deel de fraude als een probleem dat onvoldoende aandacht krijgt. Hoe groot het probleem is, blijft onduidelijk omdat de frauduleuze handelingen niet worden geregistreerd. Uit cijfers van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt wel dat minder dan 1% van het aantal visumaanvragen voor kort verblijf wordt afgewezen vanwege het gebruik van valse of vervalste documenten. Hoeveel visumaanvragen voor lang verblijf op deze grond worden afgewezen, is niet bekend.

De vertegenwoordigingen noemen knelpunten die de fraudebestrijding bemoeilijken. Ten eerste wordt de toegang tot informatiesystemen voor de controle van documenten op bijna alle posten als onvoldoende ervaren. Ten tweede ontbreekt het de posten vaak aan goede contacten met lokale overheidsinstanties. Die contacten zijn belangrijk voor een snelle en efficiënte verificatie van brondocumenten. Ten derde is er geen rechtsgrond voor de inname van buitenlandse brondocumenten, terwijl juist die documenten het meest fraudegevoelig zijn.

Fraude bij aanvragen om toegang aan de grens

De KMar weigert jaarlijks een paar duizend vreemdelingen de toegang tot Nederland aan de grens. Een paar honderd hiervan worden geweigerd omdat ze valse of vervalste documenten hebben overgelegd.

Volgens het Expertisecentrum Identiteits- en Documentfraude (ECID) van de KMar is er onvoldoende zicht op de omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Dat zicht is vereist voor het opstellen van betrouwbare trendanalyses en het ontwikkelen van een efficiënte fraudeaanpak. Volgens het ECID zijn hier te veel instanties bij betrokken, die niet goed worden aangestuurd.

Fraude bij verzoeken van vreemdelingen om inschrijving in de GBA

Uit een expertmeeting voor GBA-specialisten van een aantal gemeenten is gebleken dat de grote gemeenten jaarlijks ongeveer vijftien tot twintig vreemdelingen op heterdaad betrappen bij pogingen fraude te plegen bij het verzoek tot inschrijving in de GBA. Eén grote gemeente met een actieve fraudeaanpak ontdekt wekelijks één tot twee gevallen van identiteits- en documentfraude. Bij de overige gemeenten gebeurt dit een enkele keer per jaar tot eens per maand. Omdat de weigeringen tot inschrijving over het algemeen niet worden geregistreerd, is er geen landelijk overzicht.

Er wordt het meest gefraudeerd met authentieke identiteitsdocumenten die zijn afgegeven op grond van valse of vervalste brondocumenten. Deze fraude heeft volgens de gemeenten een georganiseerd karakter.

De gemeenten ervaren een gebrek aan ondersteuning en coördinatie door de centrale overheid. De meeste medewerkers vinden zichzelf onvoldoende toegerust om de fraude te signaleren. Er wordt te weinig geïnvesteerd in kennis en hulpmiddelen. Het komt ook voor dat vreemdelingen door tijds- of politieke druk ondanks twijfel over hun identiteit of de juistheid van brondocumenten, worden ingeschreven in de GBA. Middelgrote en kleine gemeenten hebben geen concrete afspraken met de VP gemaakt over het doen van aangifte. Veel gemeenten ervaren dit als een moeizaam proces, dat weinig oplevert: 95% van de aangiftes wordt volgens hen geseponneerd. De gesignaleerde knelpunten leiden ertoe dat veel medewerkers zich zorgen maken over de integriteit van het vreemdelingrechtelijk documentenverkeer in Nederland.

Fraude bij aanvragen voor verblijf in Nederland

Reguliere aanvragen voor verblijf moeten worden ingediend bij één van de negen IND-loketten. Bij de meeste loketten wordt identiteits- en documentfraude als een probleem beschouwd, dat adequaat wordt aangepakt. De loketten ontdekken en registreren sinds hun opening in 2007 ieder jaar meer fraudegevallen (één geval in 2007, 22 in de eerste zes maanden van 2009). Buitenlandse brondocumenten staan bovenaan de lijst van valse of vervalste documenten. Van het aantal afwijzingen, niet-verlengingen of intrekkingen van reguliere verblijfsvergunningen is maximaal 1% gebaseerd op het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie.

Bij afwijzingen van asielaanvragen en naturalisatieverzoeken is sprake van een vergelijkbaar percentage. Van het aantal intrekkingen van asielvergunningen en naturalisatiebesluiten is ongeveer 10% op deze afwijzingsgrond gebaseerd.

Net als de gemeenteambtenaren van Burgerzaken worstelen de IND-medewerkers met de strakke normtijden voor afhandeling van de diverse aanvragen en de beperkte financiële kaders. De gewenste snelheid en diverse taakstellingen staan volgens sommige respondenten haaks op het streven naar integere, fraudevrije procedures.

Andere knelpunten zijn de gebrekkige en versnipperde registratie van frauduleuze handelingen en de slechte terugkoppeling van de VP over aangiftes.

Conclusies

Aard en omvang

Identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen komt in het hele toelatings- en verblijfstraject voor en manifesteert zich op vele manieren. Volgens de uitvoeringsinstanties wordt het meest gefraudeerd met buitenlandse brondocumenten. Er worden weinig aanvragen voor toelating tot en verblijf in Nederland afgewezen op grond van frauduleuze handelingen van vreemdelingen. Dit kan betekenen dat er weinig wordt gefraudeerd, dat de fraude niet wordt ontdekt, of dat deze zich aan het zicht van de instanties

onttrekt. Omdat niet bekend is hoeveel zaken niet worden ontdekt of niet of gebrekkig worden geregistreerd, blijft de omvang van het probleem onbekend (dark number). De uitvoeringsinstanties hebben echter een aantal indicaties gegeven waaruit kan worden afgeleid dat er sprake is van een serieus probleem. Dit blijkt onder andere uit de gesignaleerde knelpunten.

Knelpunten

De ACVZ heeft bij alle ketenpartners een sterke wil en een groot gevoel van urgentie aangetroffen om identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen tegen te gaan. Een aantal knelpunten staat echter aan een effectieve en efficiënte fraudeaanpak in de weg.

Gebrek aan sturing

Taken en verantwoordelijkheden op het gebied van fraudepreventie en -bestrijding in de vreemdelingenketen zijn versnipperd. De ketenpartners verrichten alle afzonderlijk vanuit een grote betrokkenheid serieuze inspanningen om fraude te voorkomen, maar er is geen centrale coördinatie van deze activiteiten. De samenwerking tussen de partners heeft vaak een ad hoc en voorlopig karakter. Van een integrale langetermijnvisie is geen sprake en een samenhangend kader voor preventie en signalering van fraude ontbreekt.

Knelpunten ten aanzien van identiteitsvaststelling en signalering van fraude

Naast het gebrek aan centrale aansturing en regie, ervaren alle geraadpleegde instanties knelpunten bij de identiteitsvaststelling van vreemdelingen en het signaleren van identiteits- en documentfraude in de keten. Bijna alle instanties plaatsen vraagtekens bij de kwaliteit van de identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen. Ze achten zichzelf of de ketenpartners onvoldoende in staat om fraude te onderkennen. Dit is zorgwekkend, omdat het in de praktijk tot schending van het vertrouwensbeginsel kan leiden.

Oorzaken voor het gebrek aan kennis en expertise liggen in de tendens tot versnelling van procedures en het gebrek aan investeringen in mensen en middelen. Dit geldt niet alleen voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vertegenwoordigingen in het buitenland, maar ook voor de IND en de gemeenten. De huidige werkwijze, waarbij de identiteitscontrole en -vaststelling eenmalig en onder tijdsdruk wordt uitgevoerd door niet gespecialiseerde, administratieve krachten, is onverstandig en een kostenineffectieve keuze.

Een laatste knelpunt op het gebied van identiteitsvaststelling en signalering hangt samen met de praktische invulling van het verificatiebeleid door gemeenten en de IND. Zij laten op grond van procesmatige en financiële overwegingen nauwelijks nog buitenlandse brondocumenten op inhoudelijke juistheid controleren, terwijl juist deze documenten een grote bewijskracht hebben in de beschreven procedures en het meest fraudegevoelig zijn. Hierdoor wordt het plegen van documentfraude feitelijk gefaciliteerd.

Knelpunten ten aanzien van registratie van frauduleuze handelingen

Frauduleuze handelingen van vreemdelingen in het toelatings- en verblijfstraject worden door de uitvoeringsinstanties niet of op verschillende manieren en in diverse systemen geregistreerd. Mede daarom is het zicht op aard en omvang van de fraude beperkt. Een eenduidige registratie is echter pas mogelijk als iedereen dezelfde terminologie hanteert.

Knelpunten in het kader van strafrechtelijke vervolging

De meeste gemeenten hebben geen concrete afspraken met de VP over het doen van aangifte van frauduleuze handelingen door vreemdelingen met het oog op inschrijving in de GBA. Veel gemeenteambtenaren ervaren het doen van aangifte als een stroperig proces dat bij hen op voorhand tot frustratie leidt.

Uit het onderzoek onder de IND-loketten is gebleken dat tussen de IND en de VP wel afspraken zijn gemaakt, maar dat de terugkoppeling van de politie over aangiftes te wensen overlaat. Die terugkoppeling is niet alleen van belang voor het vergroten van inzicht in de aard van de problematiek, maar is ook belangrijk voor de latere inschatting van de vervolgbaarheid van frauduleuze handelingen.

Aanbevelingen

De geconstateerde knelpunten leiden tot de volgende aanbevelingen. Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het advies.

Ten aanzien van het juridisch kader

1. Pleit voor een uniforme definiëring van fraudebepalingen in Europese regelgeving.
2. Stel duidelijke richtlijnen op voor het opleggen van een meldplicht aan asielzoekers met beschadigde vingertoppen.
3. Maak een zorgvuldige belangenafweging voordat tot centrale opslag van biometrische gegevens wordt besloten.

Ten aanzien van aard en omvang

4. Laat nader sociaal-wetenschappelijk onderzoek verrichten naar aard en omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen.

Ten aanzien van sturing

5. Stel één regievoerder aan.

Ten aanzien van identiteitsvaststelling en signalering van fraude

6. Bundel kennis en expertise in een beperkt aantal immigratiekantoren.
7. Neem de financiële drempel voor het indienen van verificatieonderzoeken weg.
8. Zoek in Europees verband en samen met landen van herkomst naar mogelijkheden om de bevolkingsadministratie daar te verbeteren.

Ten aanzien van registratie van frauduleuze handelingen

9. Maak praktische afspraken over te hanteren begrippen en hun betekenis.
10. Registreer frauduleuze handelingen op één manier in één systeem, de Basisvoorziening Vreemdelingen.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Aanleiding

Vrijwel dagelijks verschijnen in de media berichten over fraude. Wat daar precies mee bedoeld wordt, is niet altijd duidelijk. Fraude is een containerbegrip, dat allerlei vormen van bedrog aanduidt.¹ Begrippen als bouwfraude, beursfraude, verzekeringsfraude, belastingfraude, uitkeringsfraude geven aan dat fraude zich op vele terreinen voordoet. De aard van de gepleegde malversaties is divers, alsmede de gevolgen ervan. Fraude kan niet alleen tot economische schade leiden, maar ook groot individueel leed veroorzaken en het vertrouwen in de rechtsstaat aantasten.² Het doel van fraudeurs is voordeel te verkrijgen of een bepaald nadeel te verminderen. Het kan gaan om financieel gewin, maar ook om toegang tot bepaalde diensten, rechten of voorzieningen. Om die toegang te verkrijgen, vragen overheid en bedrijven - al dan niet op grond van wettelijke verplichtingen - burgers steeds vaker om persoons- of identiteitsgegevens. Iemands identiteit bepaalt mede en soms in grote mate, diens rechten. Een identiteit is daardoor in meerdere opzichten waardevol. Dat maakt identiteitsfraude en diefstal van persoonsgegevens aantrekkelijk. De waarde van de identiteit wordt ook duidelijk bij verzoeken om toegang tot en verblijf van vreemdelingen in Nederland, evenals bij naturalisatiebesluiten. De identiteit van een vreemdeling bepaalt mede of hij in Nederland mag wonen, werken, of studeren. Fraude met en diefstal van identiteitsgegevens doen zich daarom ook in de vreemdelingenketen voor.

Fraudebestrijding vormt sinds een aantal jaren één van de speerpunten van het overheidsbeleid. De regering legde in 2002 en 2003 in twee notities de hoofdlijnen neer voor de bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit.³ Hierin werd geconstateerd dat identiteitsfraude een veelomvattend probleem is, dat zich kan uitstrekken tot vrijwel alle vormen van fraude of financieel-economische criminaliteit. Omdat identiteitsfraude grote financiële schade veroorzaakt voor de publieke en private sector en een bedreiging vormt voor de integriteit en de geloofwaardigheid van de overheid, kondigde het toenmalige kabinet in zijn eerste notitie hierover een 'krachtige aanpak van dit verschijnsel in al zijn facetten' aan.⁴ Dit werd enigszins genuanceerd in de tweede notitie, 'gegeven de beperkte financiële ruimte'.⁵ De regering kondigde een gezamenlijke, ketengerichte aanpak aan die bestaat uit verschillende maatregelen op het gebied van kennis en communicatie, bestandsbeheer en handhaving. Het huidige beleid is nog grotendeels op deze fraudenota's gebaseerd.

1 Het woord 'fraude' komt van het Latijnse 'fraus', dat 'bedrog' betekent.

2 Zie bijvoorbeeld de rapporten 2008/232 (21 oktober 2008) en 2009/182 (2 september 2009) van de Nationale Ombudsman, waarin de uiterst moeizame weg wordt beschreven die twee slachtoffers van identiteitsfraude moesten gaan om uiteindelijk hun naam te zuiveren. www.nationaleombudsman.nl.

3 *Kamerstukken II 2001/02*, 17 050, nr. 234 en *Kamerstukken II 2002/03*, 17 050, nr. 250.

4 *Kamerstukken II 2001/02*, 17 050, nr. 234, p. 34.

5 *Kamerstukken II 2002/03*, 17 050, nr. 250, p. 4.

Adviesvraag

Met haar brief van 11 september 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie de ACVZ gevraagd te adviseren over de mogelijkheden om identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen tegen te gaan. De commissie is gevraagd na te gaan hoe deze fraude zich manifesteert en is verzocht een zo nauwkeurig mogelijk beeld te geven van de omvang ervan. Daarnaast is gevraagd 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 commissie gevraagd te onderzoeken of zogenaamde *best practices* kunnen worden aangegeven voor wat betreft de fraudebestrijding in andere landen.⁶

1.2 Begripsbepaling en afbakening

Gelet op de vraagstelling van de staatssecretaris concentreert dit advies zich op identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Om duidelijk te maken wat daarvoor wordt verstaan, volgt een korte omschrijving van deze en aanverwante begrippen. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande definities.

Fraude

‘Fraude’ in algemene zin kan worden omschreven als ‘*valsheid, bedrog (in administratie, geldelijk beheer en met betrekking tot de samenstelling van waren)*’.⁷ ‘Fraude’ is geen strafrechtelijke term, omdat het in Nederland niet als zodanig strafbaar is gesteld. Omdat fraude vaak wordt gepleegd met documenten, akten of andere gegevensdragers wordt het meestal geschaard onder ‘valsheid in geschrifte’, dat strafbaar is gesteld in titel XII van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Hoewel fraude geen delict is in strafrechtelijke zin, is een frauduleuze handeling naar haar aard altijd onrechtmatig. De definitie in Van Dale maakt duidelijk dat fraude op verschillende manieren kan plaatsvinden, maar laat het doel van fraude onbenoemd. Zoals vermeld in paragraaf 1.1 is dat het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel. In dit advies wordt onder ‘fraude’ verstaan: het plegen van valsheid, bedrog, met het oog op het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel.

Documentfraude

In het geval van ‘documentfraude’ gaat het om het plegen van valsheid of bedrog met een document, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel. Het kan hierbij gaan om onrechtmatig gebruik van een vals (niet authentiek) document, een vervalst (authentiek, maar bewerkt) document of een authentiek document. Een authentiek document kan worden misbruikt door iemand die gelijkenis vertoont met de houder van het document, een zogenaamde ‘look alike’. Het kan ook zijn dat een authentiek reis- of identiteitsdocument is afgegeven op basis van (ver)vals(t)e brondocumenten. Met allerlei soorten documenten kan worden gefraudeerd. Het kan gaan om een paspoort, maar ook een bibliotheekpas of een OV-kaart zijn. In dit advies staan documenten

6 De adviesvraag is opgenomen in bijlage 1.

7 C.A. den Boon, D. Geeraerts (hoofdred.), *Van Dale. Groot woordenboek van de Nederlandse taal* (2005), Utrecht: Van Dale Lexicografie.

centraal die gelden als identiteitsbewijs in de zin van artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht (WID).⁸

Identiteitsfraude

In de, voornamelijk Angelsaksische, literatuur wordt naast het begrip ‘identiteitsfraude’ de term ‘identiteitsdiefstal’ gehanteerd.⁹ Aangezien zowel met bestaande als met fictieve identiteitsgegevens kan worden gefraudeerd, wordt in dit advies de voorkeur gegeven aan de term ‘identiteitsfraude’. Om dit begrip nader te omschrijven, moet duidelijk zijn wat met ‘identiteit’ wordt bedoeld. Dat is een complexe vraag, die vanuit verschillende invalshoeken kan worden beantwoord. De ACVZ beperkt zich tot de volgende constatering. In Van Dale wordt ‘identiteit’ onder meer omschreven als ‘*eigen karakter, kenmerk van een persoon of groep*’.¹⁰ Die eigenheid bestaat niet uit één aspect, maar vormt de optelsom van vele kenmerken die een persoon identificeren, ook wel identificerende of persoonsgegevens genoemd.¹¹ Deze zijn te onderscheiden in drie categorieën:

- fysieke en biometrische identificatiegegevens (geslacht, lengte, vingerafdruk, iris etc.);
- formeel functionele identificatiegegevens die aan iemand worden toegekend of worden vastgelegd om bijvoorbeeld bepaalde rechten of toegang tot voorzieningen te bieden (zoals een burgerservicenummer of een bankrekeningnummer, maar ook een voor-, achter- of loginnaam); en
- profielgegevens die een meer algemene typering aangeven (‘werknemer’, ‘student’, ‘vreemdeling’).¹²

Welke persoonsgegevens worden gebruikt, hangt af van het doel dat met de identificatie wordt beoogd.

In dit advies vallen onder het begrip ‘identiteit’ alle identificerende gegevens van een vreemdeling die (mede)bepalend zijn voor diens recht op toegang tot en verblijf in Nederland, zoals bijvoorbeeld nationaliteit, naam, adres en woonplaats, maar ook de leeftijd van betrokkene. Het opzettelijk opgeven van een onjuiste leeftijd in een asielprocedure wordt in dit kader als identiteitsfraude beschouwd.

Door het diffuse karakter van de term ‘fraude’, alsmede de complexe aard van het begrip ‘identiteit’, is ‘identiteitsfraude’ op vele manieren gedefinieerd. Op basis van een inventarisatie en evaluatie van (inter)nationale omschrijvingen van ‘identiteitsfraude’ en aanverwante begrippen komen De Vries c.s. tot de volgende (werk)definitie: ‘Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee

8 Voor Nederlanders zijn dat het Nederlands paspoort, de Nederlandse identiteitskaart of een geldig Nederlands rijbewijs. Voor vreemdelingen zijn dit de documenten die in de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 zijn aangewezen ter vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie: de vreemdelingendocumenten.

9 Zie onder andere:

R. Lozusic, (2003), *Fraud and Identity Theft*, New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service.

S. Sproule, N. Archer (2006), *Defining Identity Theft – A Discussion Paper*, Ontario: McMaster eBusiness Research Centre (MeRC).

G.R. Gordon e.a., ‘Identity Fraud: A Critical National and Global Threat’, in: *Journal of Economic Crime Management* 2004, 2, p. 1-48.

10 C.A. den Boon, D. Geeraerts (hoofdred.), *Van Dale. Groot woordenboek van de Nederlandse taal* (2005), Utrecht: Van Dale Lexicografie.

11 Artikel 1 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) definieert een ‘persoonsgegeven’ als ‘elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon’.

12 U.R.M.Th. de Vries e.a. (2007), *Identiteitsfraude: een afbakening. Een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen*, Utrecht: Departement Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht, p. 33-35.

begaan van een wederrechtelijke gedraging, of met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.’¹³

Deze definitie stelt het karakter van de handeling en het doel ervan op één lijn: identiteitsfraude is (bedoeld als) een wederrechtelijke gedraging. Ook identiteitsfraude vormt - net als andere fraudevormen - op zichzelf een wederrechtelijke gedraging en kan worden gepleegd als opstap voor andere misdrijven zoals witwassen, illegale wapenhandel en mensensmokkel en -handel. Het doel van de identiteitsfraudeur is daarbij echter niet het plegen van die wederrechtelijke handeling op zich, maar het verkrijgen van een bepaald voordeel of het verminderen van nadeel. Gelet hierop wordt in dit advies onder ‘identiteitsfraude’ verstaan: het plegen van valsheid of bedrog met (bestaande of gefingeerde) identificerende gegevens, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel.

Identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen

Dit advies beperkt zich tot identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Die keten bestaat uit de instanties die zich bezighouden met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. ‘Identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen’ wordt in dit advies als volgt gedefinieerd: het door een vreemdeling plegen van valsheid, bedrog, met (bestaande of gefingeerde) identificerende gegevens of met een document, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel, meer in het bijzonder: het verkrijgen van toegang tot rechten of voorzieningen in de vreemdelingenketen. De begrippen identiteits- en documentfraude worden als vaste woordcombinatie gebruikt, omdat beide fraudevormen bij de identiteitsvaststelling vaak met elkaar verweven zijn. Het gebruikmaken van een vals of vervalst document, bijvoorbeeld een paspoort, is niet alleen document- maar ook identiteitsfraude. Immers, er wordt niet alleen bedrog gepleegd met het document, maar ook met de identificerende gegevens die daarop vermeld of opgeslagen zijn.

Hieronder zijn de voornaamste definities die in dit advies worden gebruikt op een rij gezet.

Fraude: het plegen van valsheid, bedrog, met het oog op het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel.

Documentfraude: het plegen van valsheid, bedrog, met een document, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel.

Identificerende gegevens: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (Artikel 1 Wbp).

Identiteitsfraude: het plegen van valsheid, bedrog, met (bestaande of gefingeerde) identificerende gegevens, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel.

Vreemdelingenketen: het geheel van instanties dat zich bezighoudt met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Vreemdeling: ieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld (artikel 1 Vw 2000).

Identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen: het door een vreemdeling plegen van valsheid, bedrog, met (bestaande of gefingeerde) identificerende gegevens of met een document, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel, meer in het bijzonder: het verkrijgen van toegang tot rechten of voorzieningen in de vreemdelingenketen.

Afbakening

Identiteits- en documentfraude is een breed maatschappelijk verschijnsel, dat zich niet alleen in de vreemdelingenketen voordoet, maar ook in andere ketens of sectoren zoals de strafrechtketen, de bouwsector, het bankwezen, de gezondheidszorg etc. Er bestaan geen wezenlijke verschillen tussen het doel van fraudeurs in de verschillende sectoren. Ook de manier waarop identiteiten ontstaan en deze worden vastgelegd in administraties en documenten (ook wel omschreven als de *identiteitsketen* of *identiteitsinfrastructuur*¹⁴) is niet sectorgebonden. Dit geldt ook voor de wijze waarop identiteiten worden gebruikt en beheerd. Dit pleit voor een integrale benadering van identiteits- en documentfraude. Een dergelijke benadering gaat het bestek van dit advies te boven. De ACVZ heeft bij het formuleren van voorstellen tot verbetering van de fraudeaanpak in de vreemdelingenketen rekening gehouden met het sectoroverstijgende karakter van de identiteitsinfrastructuur.

Dit advies beperkt zich tot verticale document- en identiteitsfraude bij toelating tot en verblijf van niet-EU-onderdanen (de zogenaamde derdelanders) in Nederland. Met verticale fraude wordt fraude in het contact tussen burger (in dit geval vreemdeling) en overheid bedoeld. De beperking tot derdelanders is gekozen omdat EU-onderdanen op grond van het Unieverdrag in Nederland mogen verblijven en zich na inreis niet hoeven te melden.

Een schatting van de financiële schade van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen valt buiten de reikwijdte van dit advies.¹⁵ Dit geldt ook voor zogenaamde ‘vervolgfraude’, zoals het op valse gronden aanvragen van een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) door een toegelaten vreemdeling.

1.3 Werkwijze en verantwoording

Onderzoek naar onrechtmatige handelingen van een bepaalde groep, in dit geval vreemdelingen, kan het gevaar van stigmatisering met zich meebrengen. Fraudeonderzoek is echter noodzakelijk om te bepalen hoe de fraude zo effectief mogelijk kan worden bestreden. Een effectieve preventie, signalering en bestrijding van fraude in de vreemdelingenketen is niet alleen op zichzelf nastrevenswaardig, maar kan ook het draagvlak voor het vreemdelingenbeleid vergroten.

Onderzoeksmethode en -beperkingen

Om inzicht te krijgen in aard en omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeksmethoden. Er is literatuuronderzoek verricht en er zijn andere schriftelijke bronnen geraadpleegd.

-
- 14 Onder andere door het ID Management Centre, een onafhankelijke, organisatie die overheden en organisaties in de publieke sector adviseert over identiteitsmanagement. Zie onder andere:
- *European Identity Systems. A comparative study*, Ministry of the Interior of Portugal, Internal Security Coordinating Office of Portugal, Lissabon, maart 2009 en
- F. Knopjes, J. Loogman, *Quick Scan Werking Identiteitsinfrastructuur*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / ministerie van Justitie, oktober 2008.
- 15 Over het algemeen wordt aangenomen dat de maatschappelijke schade als gevolg van identiteits- en documentfraude (in brede zin, dus niet beperkt tot de vreemdelingenketen) miljoenen tot miljarden bedraagt. Het OM en de KLPD schatten de gemiddelde maatschappelijke schade per geval van identiteitsfraude enkele jaren geleden op € 36.300,-. B. van Urk e.a., *Rapport Identiteitsfraude en (reis)documenten*, Den Haag: Koninklijke Marechaussee, 2003, p. 22. Uit cijfers van de IND blijkt dat jaarlijks rond de 20.000 aanvragen worden ingediend om vernieuwing of vervanging van zoekgeraakte vreemdelingendocumenten. Het is aannemelijk dat daar gevallen van identiteitsfraude tussen zitten. Hoeveel dat er zijn, valt niet te zeggen.

Ook is gesproken met ambtelijke diensten en organisaties uit de vreemdelingenketen, overige belanghebbenden in het veld en deskundigen.¹⁶

Daarnaast zijn vragenlijsten voorgelegd aan enkele instanties die zijn belast met de uitvoering van de regelgeving voor toelating en verblijf van vreemdelingen. Via het ministerie van Buitenlandse Zaken is een aantal Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland benaderd. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) is behulpzaam geweest bij het uitzetten van een enquête onder de Nederlandse gemeenten. Ook aan de loketten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en aan de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn vragenlijsten voorgelegd.

De enquête die bij de gemeenten werd uitgezet heeft te weinig respons opgeleverd om te gebruiken voor dit advies. Ook is een expertmeeting voor GBA-specialisten van een aantal gemeenten georganiseerd.

Tot slot zijn bij enkele uitvoeringsinstanties cijfers opgevraagd over afwijzingen van diverse aanvragen om redenen die verband kunnen houden met identiteits- en documentfraude. Het gaat hier om beslissingen op eerste aanvragen. Voor een volledig beeld zou bekend moeten zijn of de beslissingen van deze instanties bij de rechter stand hebben gehouden en wat de eventuele reden is geweest van een vernietiging (of intrekking) van het bestreden besluit. Die informatie heeft de ACVZ niet kunnen achterhalen. Een tweede beperking is dat alleen cijfers beschikbaar zijn van Nederlandse instanties, terwijl vreemdelingen ook via niet-Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland naar Nederland kunnen komen.

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, is de commissie niet alleen gevraagd onderzoek te doen naar de manier waarop identiteits- en documentfraude in de Nederlandse vreemdelingenketen wordt voorkomen en bestreden. Ook is gevraagd na te gaan of er internationale *best practices* op dit gebied zijn te onderscheiden. Hiertoe is het Centrum voor Migratierecht (CMR) van de Radboud Universiteit Nijmegen gevraagd een onderzoek uit te voeren in een aantal andere landen.¹⁷ Dit onderzoek heeft onvoldoende empirische gegevens opgeleverd om de vraag van de staatssecretaris van Justitie te kunnen beantwoorden. Om die reden zijn de uitkomsten van het CMR-onderzoek niet bij dit advies betrokken.¹⁸

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld, mr. dr. H.H.M. Sondaal en prof. dr. W. Shadid. Mw. mr. dr. E.R. Brouwer, universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en expert op het gebied van het privacy- en gegevensbeschermingsrecht, heeft als externe deskundige deel uitgemaakt van deze subcommissie.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst het juridisch kader geschetst. Er wordt ingegaan op bepalingen over frauduleuze handelingen in de wet- en regelgeving voor toelating en verblijf van vreemdelingen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk enkele rechtswaARBorgen besproken die in acht moeten worden genomen bij het treffen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. In hoofd-

16 Een overzicht van geraadpleegde instanties is opgenomen in bijlage 4.

17 België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Bulgarije, Tsjechië, Australië, Canada. Ook de Europese Commissie werd door het CMR benaderd.

18 Het onderzoeksrapport van het CMR is beschikbaar op www.ru.nl/rechten/cmr/. C. Grütters, K. Zwaan, *Migration-related Identity Fraud*, Nijmegen: Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, 2010.

stuk 3 wordt een beeld geschetst van aard en omvang van deze fraude en worden knelpunten geïnventariseerd die zich voordoen bij de aanpak ervan. In hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken en worden enkele aanbevelingen geformuleerd die kunnen bijdragen aan een effectievere en efficiëntere aanpak van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen.

Juridisch kader en rechtswaarborgen

Zoals aangegeven laat het begrip ‘fraude’ zich moeilijk in een definitie vangen. Dit blijkt ook bij beschouwing van het juridisch kader. Dat kader wordt enerzijds gevormd door de strafrechtelijke bepalingen over frauduleuze handelingen in het algemeen en ‘fraudebepalingen’ in de vreemdelingenwet- en regelgeving in het bijzonder. Deze worden besproken in paragraaf 2.1. Anderzijds vormen ook de rechtswaarborgen die in acht moeten worden genomen bij het treffen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude een integraal onderdeel van het juridisch kader. Deze komen in paragraaf 2.2 aan bod.

2.1 Fraudebepalingen in het straf- en vreemdelingenrecht

2.1.1 ‘Fraude’ in het strafrecht

Zoals vermeld in paragraaf 1.2 komt het begrip ‘fraude’ in het strafrecht niet voor. ‘Identiteitsfraude’ is evenmin een strafrechtelijke term. Het aannemen van een andere (bestaande of gefingeerde) identiteit als zodanig is niet strafbaar. Het gebruiken van die gegevens als authentieke informatie, al dan niet ‘in geschrifte’, is dat wel. In het Sr zijn frauduleuze handelingen wel als misdrijf (Boek II) en overtreding (Boek III) strafbaar gesteld. In titel XII van Boek II Sr worden in de artikelen 225 tot en met 235 de gronden genoemd op basis waarvan fraude doorgaans wordt vervolgd. Het gaat hier om verschillende vormen van fraude, samengevat onder de noemer ‘valsheid in geschrifte’. In het algemene artikel 225 Sr is het vervalsen en het in bezit hebben of afleveren van ‘een geschrift’ met het doel om het als echt te gebruiken, strafbaar gesteld. In artikel 231 Sr is eenzelfde strafbepaling geformuleerd, specifiek voor reisdocumenten. Daarnaast is het verstrekken van onjuiste gegevens en het niet voldoen aan de wettelijke verplichting om gegevens te verstrekken, gericht op het verkrijgen van een recht op enige verstrekking of tegemoetkoming, anders dan door het plegen van valsheid in geschrifte, strafbaar gesteld in artikel 447, onder c en d Sr.

2.1.2 ‘Fraude’ in het vreemdelingenrecht

In de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 en de lagere regelgeving wordt fraude omschreven als ‘het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens die tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid’. Deze actieve en passieve handelingen komen overeen met de overtredingen die worden genoemd in artikel 447 Sr. In artikel 108 Vw 2000 is bepaald dat het niet voldoen aan vreemdelingrechtelijke voorschriften strafbaar is en als overtreding geldt in de zin van het Sr. Het kan hierbij gaan om voorschriften in het kader van toegang, toezicht, vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen en uitzetting.

Fraudebepalingen in de regelgeving voor kort verblijf

De EU voert een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de overschrijding van de buitengrenzen van het Schengengebied. De uitgangspunten van dat gedeelte visumbeleid waren neergelegd in het Verdrag van Schengen en de Gemeenschappelijke Visuminstructies. Nadere bepalingen over procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa voor

kort verblijf zijn opgenomen in afzonderlijke besluiten. De regelgeving is samengevat in de verordeningen 562/2006 (Schengengrenscodex)¹⁹, 767/2008 (de VIS-Verordening)²⁰ en 810/2009 (de Visumcode).²¹

Op grond van artikel 13, lid 2, van de Schengengrenscodex, kan de toegang van een onderdaan van een derde land alleen worden geweigerd aan de hand van een gemotiveerd besluit, waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd. Dat besluit wordt meegedeeld door middel van een standaardformulier, dat als bijlage (5b) bij de verordening is gevoegd. Het standaardformulier vermeldt twee weigeringsgronden die verband houden met identiteits- en documentfraude:

- (B) in het bezit (zijn) van een vals/nagemaakt/vervalst reisdocument; en
- (D) in het bezit (zijn) van een vals/nagemaakt/vervalst visum of een valse/nagemaakte/vervalste verblijfsvergunning.

Fraudebepalingen in de regelgeving voor lang verblijf (regulier)

Visa voor een verblijf van langer dan drie maanden (in Nederland de machtiging tot voorlopig verblijf, mvv) zijn nationale visa die volgens de nationale wetgeving van de Schengenstaten worden afgegeven.²² Een aanvraag voor afgifte van een mvv wordt getoetst aan de voorwaarden die worden gesteld voor het verlenen van een verblijfsvergunning in Nederland.

Als bekend wordt dat een vreemdeling bij het indienen van een aanvraag voor verblijf onjuiste gegevens heeft verstrekt of gegevens heeft achtergehouden die tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid, kan dat reden zijn om de verblijfsvergunning niet te verlenen of niet te verlengen, of deze in te trekken. De bepalingen hierover voor reguliere verblijfsvergunningen zijn neergelegd in de artikelen 18 en 19 (niet-verlenging, respectievelijk intrekking van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd) en 21 en 22 Vw 2000 (afwijzing aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, respectievelijk intrekking van de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd).²³ Uitgangspunt hierbij is dat de situatie wordt hersteld zoals die zou zijn geweest als geen onjuiste gegevens waren verstrekt. De vraag of die gegevens opzettelijk zijn verstrekt doet hierbij niet ter zake.²⁴

-
- 19 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 (Schengengrenscodex), *PbEG* 2006, L 105.
- 20 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), *PbEG* 2008, L 218.
- 21 Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), *PbEG* 2009, L 243.
- 22 Artikel 18 Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO).
- 23 Deze artikelen zijn nader uitgewerkt in de artikelen 3.84 en 3.95 Vb 2000, B1/5.3.3 Vc 2000, B1/7.1.8 Vc 2000, B1/7.2.6 Vc 2000 en B1/8.2 Vc 2000.
- 24 B1/8.2 Vc 2000.

De fraudegerelateerde afwijzingsgronden voor reguliere verblijfsaanvragen

Artikel 18, eerste lid, onder c, Vw 2000:

Een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden afgewezen indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid;

Artikel 19 Vw 2000:

De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken op de gronden bedoeld in artikel 18, eerste lid (...);

Artikel 21, eerste lid, onder h Vw 2000:

(...) kan de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (...) worden afgewezen, indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid;

Artikel 22, eerste lid, onder b Vw 2000:

De verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken of gewijzigd, indien de verblijfsvergunning op frauduleuze wijze is verkregen.

Nergens in de Vw 2000, noch in de lagere regelgeving zijn fraudegerelateerde afwijzingsgronden neergelegd voor eerste aanvragen om reguliere toelating of verblijf. Vreemdelingen kunnen echter ook bij die aanvragen onjuiste gegevens verstrekken, of relevante informatie achterhouden. De vreemdeling die zich daar schuldig aan maakt, wordt doorgaans geacht niet te voldoen aan de voorwaarden voor het gevraagde verblijfsdoel. In dat geval kan de aanvraag worden afgewezen op de algemene afwijzingsgrond, genoemd in artikel 16, eerste lid onder g Vw 2000.²⁵

Artikel 22 Vw 2000 is overigens het enige wetsartikel waarin wordt gesproken van 'fraude'. In het eerste lid, onder b, is bepaald dat de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken 'indien de verblijfsvergunning op frauduleuze wijze is verkregen'. Deze afwijkende formulering hangt samen met de implementatie van Richtlijn 2003/109 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.²⁶ In artikel 9 van de Richtlijn wordt ten aanzien van de intrekking of het verlies van die status dezelfde terminologie gebruikt. Deze is overgenomen in de nationale wetgeving.²⁷ In de Richtlijn wordt overigens niet uitgelegd wat met 'verkrijging op fraudu-

25 Op grond van artikel 16, eerste lid onder g Vw 2000 kan de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen als de vreemdeling 'niet voldoet aan de beperking, verband houdende met het doel waarvoor de vreemdeling wil verblijven'.

26 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *PbEG* 2004, L 16.

27 Dit heeft niet geleid tot overname van de dwingende bepaling in de Richtlijn dat de status verloren gaat als deze op frauduleuze gronden is verkregen. De regering heeft ervoor gekozen gebruik te maken van de ruimte om niet in alle gevallen van frauduleuze verkrijging tot intrekking over te gaan. Die ruimte is neergelegd in artikel 3.95, tweede lid Vb 2000, waarin is bepaald dat na het verstrijken van een termijn van twaalf jaar intrekking van de verblijfsvergunning niet meer plaatsvindt. Zie het advies van de ACVZ over het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 en het Vb 2000 ter implementatie van Richtlijn 2003/109/EG (www.acvz.org) en *Kamerstukken II* 2005/06, 30 567, nr. 3.

leuze wijze' wordt bedoeld.²⁸

Het begrip 'fraude' komt ook op andere plaatsen in het gemeenschapsrecht voor, al dan niet in combinatie met een reeks aanverwante termen. Zo is in artikel 35 van Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden bepaald dat de lidstaten maatregelen kunnen nemen om een in die richtlijn neergelegd recht 'in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken'.²⁹ In Richtlijn 2003/86 over het recht op gezinshereniging is in artikel 16 een vergelijkbare bepaling opgenomen. Op grond van het tweede lid van dit artikel, aanhef en onder a, kunnen de lidstaten het verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging afwijzen of de verblijfstitel van gezinsleden intrekken of weigeren te verlengen indien is vastgesteld dat 'er valse of misleidende informatie is verstrekt, valse of vervalste documenten zijn gebruikt, of anderszins fraude is gepleegd of onwettige middelen zijn gebruikt'.³⁰ Ook voor deze richtlijnen geldt dat geen nadere uitleg van het begrip 'fraude' is opgenomen.

Fraudebepalingen in de regelgeving voor lang verblijf (asiel)

Ook bij aanvragen om toelating als vluchteling kunnen vreemdelingen onjuiste gegevens verstrekken of relevante informatie achterhouden. Personen die hun land van herkomst ontvluchten uit vrees voor vervolging, moeten hun identiteit vaak verhullen om dat land te kunnen verlaten. Het meenemen van identiteitsdocumenten kan dan gevaarlijk of onmogelijk zijn. Reguliere toelating zonder geldig reisdocument en visum is moeilijk zo niet onmogelijk. Veel asielzoekers die zich in Nederland melden, geven aan niet over geldige reis- en identiteitsdocumenten te beschikken.

Om vluchtelingen in staat te stellen bescherming te zoeken is in artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag bepaald dat vluchtelingen die rechtstreeks van een grondgebied komen waar hun leven of vrijheid wordt bedreigd en die zich direct melden bij de autoriteiten van het land van aankomst, niet strafrechtelijk mogen worden vervolgd voor illegale binnenkomst.³¹ De Hoge Raad heeft op 13 oktober 2009 geoordeeld dat dit ook geldt voor het daarmee samenhangende bezit van valse identiteitsdocumenten.³² Een opvatting die onderscheid maakt tussen onrechtmatige inreis en/of verblijf en het bezit van valse identiteitsdocumenten zou volgens de Hoge Raad ernstig tekort doen aan de met die bepaling beoogde bescherming van vluchtelingen.³³

De UNHCR benadrukt in het *Handbook on procedures for determining refugee status* en de Conclusies van het Uitvoerend Comité dat asielzoekers door omstandigheden

28 In B1/8.2 Vc 2000 wordt wel ingegaan op het verschil tussen 'het verstrekken van onjuiste gegevens' en 'frauduleuze verkrijging'. Daar is aangegeven dat de omschrijving 'frauduleuze verkrijging' minder ruim is dan 'het verstrekken van onjuiste gegevens'. Voor het aannemen van frauduleuze verkrijging is opzet vereist, terwijl dit bij het verstrekken van onjuiste gegevens niet het geval hoeft te zijn.

29 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (...), *PbEG* 2004, L 229.

30 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *PbEG* 2003, L 251.

31 'De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancties, op grond van onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf, toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatige aanwezigheid'. Artikel 31, eerste lid, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag), Genève 28 juli 1951, *Trb.* 1954, 88.

32 HR 13 oktober 2009, LJN B1325.

33 Zie ook E. van Kempen en T. Spijkerboer in hun noot bij de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 25 maart 2008, LJN: BC9168, *JV* 2008, 319.

gedwongen kunnen worden valse documenten te gebruiken en dat valse verklaringen op zichzelf geen grond vormen voor afwijzing van het verzoek om toelating als vluchteling. Deze moeten in het licht van de overige omstandigheden worden gewogen.³⁴ Het Vluchtelingenverdrag kent geen bepaling die inhoudt dat het plegen van identiteits- of documentfraude het verkrijgen van de vluchtelingenstatus in de weg staat. Een dergelijke uitsluitingsgrond zou in strijd zijn met de geest van de conventie.

Het verbod op strafrechtelijke vervolging van vluchtelingen wegens illegale binnenkomst en het daarbij gebruiken van valse documenten laat onverlet dat het verstrekken van onjuiste gegevens en het achterhouden van relevante informatie na binnenkomst reden kan zijn om de asielpcedure te versnellen. Ook kan het verstrekken van onjuiste gegevens en het achterhouden van relevante informatie na binnenkomst als contra-indicatie voor statusverlening worden beschouwd. In het EU-recht is dit neergelegd in Richtlijnen 2004/83 (Kwalificatierichtlijn) en 2005/85 (Procedurerichtlijn).³⁵ In de artikelen 14, derde lid onder b en 19, derde lid onder b, van de Kwalificatierichtlijn is bepaald dat de lidstaten de vluchtelingenstatus respectievelijk subsidiaire beschermingsstatus van een onderdaan van een derde land of staatloze intrekken, beëindigen, of weigeren deze te verlengen als hij 'feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de status'. Ingevolge artikel 23, lid 4 onder d, e en f van de Procedurerichtlijn kunnen lidstaten bepalen dat een behandelingsprocedure (...) voorrang krijgt of wordt versneld als 'de asielzoeker de autoriteiten heeft misleid door over zijn identiteit en/of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden' (sub d), 'de asielzoeker een ander asielverzoek met vermelding van andere persoonsgegevens heeft ingediend' (sub e), of 'de asielzoeker geen informatie heeft verstrekt aan de hand waarvan met een redelijke mate van zekerheid zijn identiteit of nationaliteit kan worden vastgesteld, of indien hij waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan' (sub f).

In de Kwalificatie- en Procedurerichtlijn wordt, anders dan in de hiervoor genoemde 'reguliere' richtlijnen 2003/109/EG, 2003/86/EG en 2004/38/EG, de term 'fraude' niet gebruikt.³⁶

Nederland heeft ervoor gekozen in de wet- en regelgeving ruimte te laten voor een weging van de omstandigheden als een vreemdeling in de asielpcedure onjuiste gegevens verstrekt. Op grond van artikel 31, eerste lid, Vw 2000 wordt de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd afgewezen als er geen rechtsgrond voor verlening is. Dit is het geval als het verhaal van de asielzoeker niet geloofwaardig is of als hij om een andere reden niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij behoort tot een te beschermen categorie, als genoemd in artikel 29 Vw 2000. Het tweede lid van artikel 31 Vw

34 *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (re-edited)*, Genève: UNHCR 1992, artikel 199.
Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme, Genève: UNHCR 1994, concl. 58.

35 Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, *PbEG* 2004, L 304.
Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, *PbEG* 2005, L 326.

36 Op 21 oktober 2009 hebben het Europees Parlement en de Raad een voorstel gedaan tot aanpassing van Richtlijn 2004/83/EG. Er zijn geen wijzigingen beoogd van de hier aangehaalde artikelen. Zie COM (2009) 551 definitief.

2000 somt een aantal (niet-limitatieve) omstandigheden op die bij de beoordeling van het asielrelaas moeten worden betrokken. Dit zijn onder meer de omstandigheden dat:

- de vreemdeling eerder onder een andere naam een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland heeft ingediend (a);
- de vreemdeling bij zijn aanvraag (ver)vals(t)e reis- of identiteitspapieren of andere bescheiden heeft overgelegd en, bij ondervraging daarover, opzettelijk de echtheid daarvan heeft volgehouden (d);
- de vreemdeling bij zijn aanvraag opzettelijk reis- of identiteitspapieren of andere bescheiden heeft overgelegd die niet op hem betrekking hebben (e);
- de vreemdeling toerekenbaar geen of onvoldoende documenten heeft overgelegd (f).³⁷

Op grond van C4/2.4 Vc 2000 moet ook het verstrekken van (overige) onjuiste gegevens bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.

Deze omstandigheden vormen geen dwingende afwijzingsgronden. De beoordeling van deze frauduleuze aspecten vormt een onderdeel van een bredere toetsing waarbij ook gekeken wordt of één van de beschermingsgronden van artikel 29 Vw 2000 van toepassing is.³⁸

Naar aanleiding van het coalitieakkoord van 7 februari 2007 is overigens een bijzonder, afwijkend, toetsingskader ingesteld voor vreemdelingen die vóór 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend en sinds die tijd onafgebroken in Nederland verbleven: de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet.³⁹ Met deze pardonregeling werd aan deze vreemdelingen ambtshalve en onder een beperkt aantal voorwaarden een reguliere verblijfsvergunning verleend. Vreemdelingen die in meerdere procedures verschillende identificerende gegevens hadden opgegeven en waarvan in rechte was vast komen te staan dat daaraan geen geloof kon worden gehecht, vielen buiten deze regeling. De regeling bood vreemdelingen die niet meerdere keren verschillende identificerende gegevens opgaven een herstelmogelijkheid om alsnog, in beginsel aan de hand van documenten, de juiste gegevens naar voren te brengen. Een eventuele strafrechtelijke veroordeling voor de eerdere verstrekking van onjuiste gegevens werd ook niet tegengeworpen.

Als na de verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd blijkt dat de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt of gegevens heeft achtergehouden die tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag zouden hebben geleid, kan de verblijfsvergunning op die grond worden ingetrokken of de aanvraag voor verlenging ervan worden afgewezen. Dat is bepaald in artikel 32, eerste lid onder a Vw 2000. In de artikelen 34, eerste lid en 35, eerste lid onder a Vw 2000 zijn identieke bepalingen neergelegd voor de afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, respectievelijk de intrekking van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.⁴⁰ Ook voor de intrekking van de asielvergunning wegens frauduleuze handelingen geldt dat het doel is om de situatie te herstellen zoals die geweest zou zijn als geen onjuiste gegevens waren verstrekt.⁴¹

37 Deze omstandigheden zijn nader uitgewerkt in C4/3 Vc 2000.

38 C4/1 Vc 2000.

39 Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (2007/11), *Stcrt.* 2007, 111, p. 12.

40 Deze artikelen zijn nader uitgewerkt in artikel 3.105 c en f Vb 2000, C5/2 Vc 2000, C7 Vc 2000 en C8/2 Vc 2000.

41 C5/2.1 Vc 2000.

De fraudegerelateerde afwijzingsgronden voor asielaanvragen

Artikel 31, tweede lid Vw 2000:

Bij het onderzoek naar de aanvraag wordt mede betrokken de omstandigheid dat:

- (a) de vreemdeling reeds eerder, onder een andere naam, een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland heeft ingediend;
- (d) de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag valse of vervalste reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden heeft overgelegd en, hoewel daaromtrent ondervraagd, opzettelijk de echtheid daarvan heeft volgehouden;
- (e) de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag opzettelijk reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden heeft overgelegd die niet op hem betrekking hebben;
- (f) de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze bescheiden niet aan hem is toe te rekenen.

Artikel 32, eerste lid onder a Vw 2000:

De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken dan wel de aanvraag voor verlenging van de geldigheidsduur ervan kan worden afgewezen indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid.

Artikel 34, eerste lid Vw 2000:

De aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan worden afgewezen (...) als zich een grond voordoet als bedoeld in artikel 32.

Artikel 35, eerste lid onder a Vw 2000:

De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid.

2.1.3 'Fraude' in het nationaliteitsrecht

In de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) komt het begrip 'fraude' niet voor. In artikel 8, eerste lid onder b, RWN, is bepaald dat het Nederlanderschap alleen wordt verleend als er geen bedenkingen zijn tegen het verblijf voor onbepaalde tijd van de verzoeker. Die bedenkingen kunnen bestaan uit aanwijzingen dat een verblijfsvergunning moet worden ingetrokken of niet moet worden verlengd. In de Handleiding van de RWN (HRWN) wordt in bijlage 6 bij de toelichting op artikel 8 een overzicht gegeven van de gronden voor intrekking en niet-verlenging van de diverse verblijfsvergunningen. In dit overzicht wordt onder andere het verstrekken van onjuiste gegevens bij verlen(g)ing van de vergunning genoemd, en 'frauduleuze verkrijging'.

Tot 1 april 2003 kende de RWN niet de mogelijkheid om een naturalisatiebesluit in te trekken. Die mogelijkheid werd ingevoerd met de nieuwe RWN van 1 april 2003. In artikel 14, eerste lid, RWN, werd bepaald dat de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap kan worden ingetrokken, als zij berust op een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening relevant feit. Intrekking is niet meer mogelijk als sinds de verkrijging of verle-

ning twaalf jaar is verstreken. Met de termen ‘valse verklaring’ en ‘bedrog’ is aansluiting gezocht bij Titel XII Sr. In de toelichting hierop in de HRWN wordt overigens wel steeds gesproken van ‘fraude’ of ‘frauduleuze handelingen’.⁴²

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat naturalisatiebesluiten die zijn genomen vóór 1 april 2003 niet kunnen worden ingetrokken met gebruikmaking van artikel 14. Als een naturalisatiebesluit van vóór 1 april 2003 is gebaseerd op valse persoonsgegevens wordt het geacht betrokkene niet te identificeren en daarom geen rechtsgevolg te hebben.⁴³ In die gevallen wordt vastgesteld dat betrokkene nooit Nederlander is geweest. Tegen de bekendmaking van het onthouden van rechtsgevolg staan geen rechtsmiddelen open, omdat geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Er is in die gevallen dus ook geen ruimte voor een belangenafweging. Wel kan dan worden verzocht om vaststelling van het Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN.

Een naturalisatiebesluit dat is genomen na 1 april 2003 kan wél met toepassing van artikel 14 worden ingetrokken. Intrekking is mogelijk met terugwerkende kracht tot 1 april 2003. De intrekking van het Nederlanderschap is een besluit in de zin van de Awb, waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. In die procedure is tevens ruimte voor een belangenafweging. Factoren die daarbij een rol spelen zijn onder meer de verblijfsduur in Nederland, de persoonlijke omstandigheden (waaronder staatloosheid) en de situatie in het land van herkomst.

42 *Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003*, geraadpleegd op www.sdukennisportaal.rijksweb.nl.

43 Hoge Raad der Nederlanden 30 juni 2006, LJN AV0054, *JV 2006*, 314.

Tabel 2.1: Omschrijvingen van frauduleuze handelingen in het nationale strafrecht en het nationale en Europese vreemdelingenrecht

Rechtsgebied	Artikel	Omschrijving
Nationaal		
Strafrecht	225 Sr	Valselijk opmaken of vervalsen van een geschrift, bestemd om tot bewijs van enig feit te dienen, met het oogmerk het als echt en onvervalst te gebruiken.
	230 Sr	Valselijk opmaken of vervalsen van een getuigschrift (...) om het (anderen) te (doen) gebruiken als ware het echt en onvervalst.
	231 Sr	Valselijk opmaken of vervalsen van een reisdocument of dit verstrekken dan wel een aan hem of een ander verstrekt reisdocument ter beschikking stellen van een derde, met het oogmerk het door deze te doen gebruiken als ware het aan hem verstrekt.
	447 c Sr	Anders dan door valsheid in geschrift, aan degene door wie of door wiens tussenkomst enige verstrekking of tegemoetkoming wordt verleend, gegevens verstrekken die naar hij weet of redelijkerwijze moet vermoeden, niet met de waarheid in overeenstemming zijn.
	447 d Sr	In strijd met een wettelijk voorschrift opgelegde verplichting nalaten tijdig de benodigde gegevens te verstrekken, indien deze gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op een verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte of de duur daarvan.
Vreemdelingenrecht		
- Toegang	X	X
- Verblijf (regulier)	18.1.c Vw 2000 19 Vw 2000 21.1.h Vw 2000	- Verstrekken van onjuiste gegevens; - Achterhouden van gegevens die tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid.
	22.1.b Vw 2000	Verkrijging op frauduleuze wijze.

- Verblijf (asiel)	31.2 Vw 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder onder een andere naam een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland hebben ingediend; - Bij de aanvraag (ver)vals(t)e reis- of identiteitspapieren of andere bescheiden overleggen en, bij ondervraging daarover, opzettelijk de echtheid daarvan volhouden; - Bij de aanvraag opzettelijk reis- of identiteitspapieren of andere bescheiden overleggen die niet betrekking op hem hebben; - Toerekenbaar geen of onvoldoende documenten overleggen.
	32.1.a Vw 2000 34.1 Vw 2000 35.1.a Vw 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Verstrekken van onjuiste gegevens; - Achterhouden van gegevens die tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid.
- Naturalisatie	14.1 RWN	<ul style="list-style-type: none"> - Valse verklaring of bedrog; - Verzwijgen van enig relevant feit.
	Handleiding RWN (toelichting art. 8, bijlage 6)	<ul style="list-style-type: none"> - Verstrekken van onjuiste gegevens bij verlen(g)ing verblijfsvergunning; - Frauduleuze verkrijging.
Europese Unie		
- Toegang	Verordening 562/2006 Bijlage 5 (b)	<ul style="list-style-type: none"> - In het bezit zijn van een vals/nagemaakt/vervalst reisdocument; - In het bezit zijn van een vals(e)/ nagemaakt(e)/ vervalst(e) visum of verblijfsvergunning.
- Verblijf (regulier)	Richtlijn 2003/109 EG Artikel 9.1.a	Verkrijging op frauduleuze wijze.
	Richtlijn 2004/38/EG Artikel 35	Rechtsmisbruik of fraude.
	Richtlijn 2003/86/EG Artikel 16.2.a	<ul style="list-style-type: none"> - Verstrekken van valse of misleidende informatie; - Gebruik van (ver)vals(t)e documenten; - Anderszins fraude plegen of onwettige middelen gebruiken.

- Verblijf (asiel)	Richtlijn 2004/83/EG Artikelen 14.3.b en 19.3.b	- Feiten verkeerd weergeven of achterhouden; - Valse documenten gebruiken die doorslaggevend zijn geweest voor verlening van de status;
	Richtlijn 2005/85/EG Artikel 23.4.d,e,f	- Misleiding door het verstrekken van valse informatie over identiteit en/of nationaliteit of het achterhouden van relevante informatie; - Een ander asielverzoek indienen met vermelding van andere persoonsgegevens; - Geen informatie verstrekken waarmee de identiteit of nationaliteit kan worden vastgesteld, of zich te kwader trouw van een identiteits- of reisdocument ontdoen.

2.2 Rechtswaarborgen bij maatregelen ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude

2.2.1 Het recht op privéleven (artikel 8 EVRM) en het gebruik van biometrie

Het recht op privéleven zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) kan als centrale norm worden beschouwd bij de beoordeling van maatregelen die de overheid treft om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden. Op grond van artikel 8 (2) EVRM moet iedere inmenging in het privéleven noodzakelijk zijn in een democratische rechtsorde, voor een legitiem doel.⁴⁴ Daarnaast moet iedere inmenging bij de wet zijn voorzien. Dit betekent dat de gegevensverwerking kenbaar en voorzienbaar moet zijn voor de betrokkenen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in verschillende uitspraken bepaald dat systematische gegevensverzameling en -opslag door de overheid een inmenging op het recht op privéleven kunnen inhouden, zelfs als deze data niet privacygevoelig zijn of niet worden gebruikt.⁴⁵

Het gaat in het kader van de adviesvraag te ver om iedere afzonderlijke fraudemaatregel in de vreemdelingenketen aan artikel 8 EVRM te toetsen. Omdat in de strijd tegen identiteits- en documentfraude steeds vaker biometrie wordt gebruikt, wordt daarop kort ingegaan.

In de zaak *Marper v. Verenigd Koninkrijk*, een zaak over de grootschalige en langdurige opslag van DNA en vingerafdrukken van verdachten in het Verenigd Koninkrijk, heeft het EHRM bepaald dat vingerafdrukken onder de reikwijdte van artikel 8 EVRM vallen, ook al vormen deze ‘neutraal, objectief en onweerlegbaar’ materiaal.⁴⁶ Vingerafdrukken geven unieke informatie over de betreffende persoon en maken het mogelijk hem of haar

44 De legitieme doelen die in artikel 8 (2) EVRM worden genoemd, zijn: 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 de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

45 Zie E.R. Brouwer, ‘Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie’, in: H. Dijnstbloem, A. Meijer (red.), *De migratiemachine. De rol van technologie in het migratiebeleid*. Amsterdam: Van Gennep, 2009, p. 191-227.

46 EHRM 4 december 2008, zaken 30562/04 en 30566/04 (*S. and Marper v. Verenigd Koninkrijk*).

precies en in een breed veld van omstandigheden te identificeren. Daarom beschouwt het EHRM deze gegevens als ‘*geschikt om zijn of haar privéleven te beïnvloeden en de bewaring van deze informatie zonder toestemming van betrokkenen kan niet als neutraal of onbeduidend worden aangemerkt*’ (par. 84). Volgens het EHRM was de betreffende opslag in strijd met het recht op privéleven, omdat niet was voldaan aan het noodzakelijkheids-criterium. Aan het systeem lag geen zorgvuldige belangenafweging ten grondslag. Het EHRM veroordeelde met name de lange bewaartermijnen, het feit dat de gegevens gevoelig zijn, de registratie ook minderjarigen betrof en de algemene stigmatiserende werking die hiervan uitging.⁴⁷

De criteria die door het EHRM in *Marper v. Verenigd Koninkrijk* zijn geformuleerd, zijn slechts gedeeltelijk van toepassing op gegevensverwerking in de vreemdelingenketen, omdat hierbij geen gegevens worden opgeslagen van verdachten. De uitspraak is wel relevant wanneer de administraties in de vreemdelingenketen gebruikt gaan worden voor opsporing en strafrechtelijke vervolging. De uitspraak maakt bovendien duidelijk dat aan ieder centraal en grootschalig nationaal of Europees datasysteem een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag moet liggen.

2.2.2 Waarborgen in het migratierecht

Richtlijn 2004/38/EG inzake het vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden

Om het recht op vrij verkeer van EU-onderdanen en hun familieleden te waarborgen, stelt het gemeenschapsrecht strenge eisen aan de materiële en procedurele normen in het nationale recht over personenverkeer en vreemdelingentoezicht. Deze zijn vastgelegd in Richtlijn 2004/38/EG over het vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden. Daarnaast verbiedt artikel 12 EG iedere discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van dit Verdrag.⁴⁸

Op grond van artikel 5 van Richtlijn 2004/38/EG mogen EU-lidstaten EU-onderdanen en hun familieleden uit derde landen de inreis niet weigeren als zij niet over de vereiste reisdocumenten of visa beschikken. Zij moeten hen binnen redelijke grenzen in staat stellen de vereiste documenten te verkrijgen of te laten bezorgen, of op een andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat er recht op vrij verkeer of verblijf is.⁴⁹ Ook voor EU-onderdanen die hun recht op vrij verkeer van diensten uitoefenen heeft het Hof van Justitie met een rechtstreeks beroep op artikel 49 en 12 EG vastgesteld dat hun verblijfsrecht niet betwist mag worden wanneer geen geldige identiteitskaart of paspoort wordt overgelegd, ‘*wanneer het bewijs van zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig met andere woorden kan worden geleverd*’.⁵⁰

Het belang van deze normen over het vrij verkeer in relatie tot het gebruik van een centraal vreemdelingenregister blijkt ook uit het arrest *Huber v. Duitsland*.⁵¹ Het Hof van Jus-

47 Het Duitse Bundesverfassungsgericht had al eerder op dit risico gewezen bij gerichte gegevensverzameling over één bepaalde groep burgers in de zogenaamde *Rasterfahndungs*-uitspraak, Bundesverfassungsgericht, 4 April 2006, 1 BvR 518/02 gepubliceerd op 23 mei 2006.

48 Zie over de reikwijdte van dit verbod P. Boeles in zijn noot bij de uitspraak HvJ EG 4 juni 2009, zaken C-22/08 en C-23/08 (*Vatsouras en Koupatantze*), JV 2009/314.

49 Deze bepaling is op basis van eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie ingevoerd, bijvoorbeeld het arrest van 25 juli 2002, MRAX, C-459/99.

50 HvJ EG 17 februari 2005, *Oulane v. Nederland*, zaak C-215/03.

51 HvJ EG 16 december 2008, zaak C-524/06 (*Huber v. Germany*), JV 2009/110.

titie formuleerde daarin criteria ten aanzien van:

- de noodzaak van het gebruik van een centrale personenadministratie;
- het toegestane gebruik van de daarin opgeslagen gegevens (niet anonieme gegevens voor statistiek en gebruik voor politie- en justitiedoeleinden); en
- de verplichtingen inzake de garantie van actualiteit en juistheid van de opgeslagen gegevens.

Daarnaast maakte het Hof van Justitie in de uitspraak *Commissie v. Spanje* duidelijk dat besluitvorming over EU-onderdanen en hun familieleden uit derde landen niet uitsluitend mag worden gebaseerd op gegevens in databestanden.⁵² Deze uitspraak betrof de registratie van derdelanders in het Schengen Informatie Systeem (SIS) en het feit dat hen op basis van deze signalering de toegang tot of een visum voor Spanje was geweigerd. Het Hof van Justitie oordeelde dat Spanje het Gemeenschapsrecht had geschonden door familieleden van EU-onderdanen de toegang (een visum) te weigeren zonder na te gaan of de openbare orde in gevaar zou komen. Het Hof van Justitie gaf zo aan dat nationale autoriteiten hun weigering niet uitsluitend op basis van de gegevens uit het SIS mogen nemen. Zelfs als dat systeem is gebaseerd op het principe van wederzijdse erkenning van nationale beslissingen, moet steeds worden nagegaan of met de weigering geen in het Europees recht beschermde rechten worden geschonden. Deze aan het gemeenschapsrecht ontleende bescherming van derdelanders moet ook in acht worden genomen bij besluitvorming op basis van nationale registers (GBA of Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV)). In dit geval betrof het het recht op vrij verkeer van EU-onderdanen en hun familieleden, maar de redenering van het Hof gaat ook op voor andere rechten in het Unierecht, waaronder mensenrechten.

Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging en Richtlijn 2003/109/EG inzake langverblijvende derdelanders

De Nederlandse wetgeving over de (vreemdelingrechtelijke) gevolgen van vastgestelde identiteits- en documentfraude moet voldoen aan de ter zake geldende bepalingen van het Unierecht, zoals neergelegd in de richtlijnen over gezinshereniging en langverblijvende derdelanders. Dit geldt ook voor het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000.⁵³ Hierin wordt voorgesteld het achterhouden van informatie als enkele reden te hanteren voor intrekking van het verblijfsrecht. Deze mogelijkheid staat op gespannen voet met de bepaling in artikel 16 lid 2 (a) van Richtlijn 2003/86/EG. Op grond daarvan is intrekking alleen toegestaan bij verstrekking van valse of misleidende informatie, gebruik van (ver)vals(t)e documenten, of het anderszins plegen van fraude of gebruiken van onwettige middelen. Zoals in paragraaf 2.1.2 vermeld, bevatten EG-Richtlijnen geen eenduidige definitie van 'fraude'. Hierdoor lijken lidstaten ruimte te hebben voor een eigen invulling. De opsomming in artikel 16 (2a) van de gezinsherenigingsrichtlijn is echter limitatief. Het niet verstrekken van bepaalde gegevens wordt niet genoemd. Dit kan dan op basis van de Richtlijn ook geen rechtmatige reden voor intrekking van het verblijfsrecht zijn. Ook artikel 9 van de Richtlijn inzake langverblijvende derdelanders biedt geen rechtsgrond voor het intrekken van deze status op grond van het niet verstrekken van gegevens.

52 HvJ EG 31 januari 2006, zaak C-503/03, *PbEG 2006*, C 86.

53 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 549, nr.6, p. 3.

2.2.3 Waarborgen in het vluchtelingenrecht

Geén strafrechtelijke vervolging van vluchtelingen bij gebruik van valse of vervalste reisdocumenten

Het eerder genoemde verbod van vervolging vanwege illegale binnenkomst geldt voor vluchtelingen: personen van wie de vluchtelingenstatus is vastgesteld. Hierdoor rijst de vraag of een asielzoeker wel strafrechtelijk mag worden vervolgd als er nog geen statusbepaling heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld omdat er nog een Dublinclaim in behandeling is. Gelet op het beoogde doel van artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag en de mogelijkheid dat de voor het asielverzoek verantwoordelijke staat betrokkene alsnog als vluchteling erkent, is ook in dit geval strafrechtelijke vervolging niet aan de orde. De uitspraak van het Hof in Amsterdam van 18 juni 2009 maakt duidelijk dat in Nederland geen eenduidig beleid bestaat over de vraag of Dublinclaimanten wel of niet op bovengenoemde grond kunnen worden vervolgd.⁵⁴ De zaak ging over de vraag of vervolging voor het gebruik van een vals paspoort mogelijk was nu de Dublinclaim door Griekenland als aanvaard moest worden beschouwd, gelet op het tijdsverloop. Tijdens de procedure werd gewezen op een brief uit 2007 van de minister van Justitie aan Vluchtelingenwerk Nederland waarin het standpunt werd ingenomen dat vervolging werd aangehouden tot de uitkomst van de (Griekse) asielprocedure bekend zou zijn. Dit betekent, zoals het Hof ook concludeert, dat de minister kennelijk geen rechtsbelang aanwezig acht om asielzoekers wegens overtreding van artikel 231 (2) Sr te vervolgen vóórdat de asielprocedure met een onherroepelijke beslissing is afgesloten. Uit tijdens de zaak overgelegde brieven van het Openbaar Ministerie (OM) van Haarlem valt echter af te leiden dat het OM personen die niet rechtstreeks uit een gebied komen waar hun leven of vrijheid werd bedreigd, vervolgt wegens het gebruik van (ver)vals(t)e reisdocumenten. Het OM op Schiphol gaat dus tot vervolging over, ook wanneer iemand nog in de asielprocedure zit en er nog geen beslissing is over de Dublinclaim. Zoals het Hof in genoemde uitspraak concludeert, is deze vervolging in strijd met de beoogde bescherming van artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag. Doordat op basis van de systematiek van het Nederlandse vreemdelingenrecht (artikel 30 (1) Vw 2000) geen inhoudelijke behandeling van het asielverzoek plaatsvindt bij een gehonoreerde Dublinclaim, is er dus geen sprake van een onherroepelijke beslissing op de asielstatus. Het zou goed zijn om in Nederlandse beleidsregels duidelijk vast te leggen dat asielzoekers niet worden vervolgd wegens gebruik van (ver)vals(t)e reisdocumenten wanneer gedurende de Nederlandse asielprocedure, of in het geval van een aanvaarde Dublinclaim in een andere staat, niet onherroepelijk is beslist op het asielverzoek van betrokkene.

Beschadigde vingertoppen in de asielprocedure

De IND wordt regelmatig geconfronteerd met asielzoekers van wie de vingertoppen zijn beschadigd. Dit heeft tot gevolg dat geen betrouwbare vergelijking met de vingerafdrukken in Eurodac kan worden uitgevoerd. Eurodac wordt gebruikt om vast te stellen of de asielzoeker al eerder door een andere lidstaat is opgenomen in het systeem. Zo kan worden vastgesteld of betrokkene de EU via een andere staat is binnengekomen en daar al een asielverzoek heeft ingediend. Volgens de regels in de Dublin Verordening is die staat verantwoordelijk voor de behandeling van de aanvraag.⁵⁵ Vingerafdrukken kunnen op twee manieren worden gemanipuleerd: door het gebruik van valse vingertoppen met siliconen of andere kunststoffen of door beschadiging.

54 Gerechtshof Amsterdam (strafkamer), 18 juni 2009, LJN: BL9009.

55 Verordening 343/2003 (Dublin II) van 18 februari 2003, *PbEG* 2003, L 50.

Het tonen van (al dan niet opzettelijk) verminkte vingertoppen valt niet onder de definitie van identiteitsfraude zoals de ACVZ die hanteert. Er wordt geen bedrog of misleiding gepleegd met een identificerend gegeven. Het is eerder een vorm van het achterhouden van informatie, wat identificatie (tijdelijk) onmogelijk maakt. Omdat evident is dat identificatie onmogelijk is, is geen sprake van bedrog of misleiding met een identificerend gegeven (de vingertop) en dus kan niet gesproken worden van identiteitsfraude. Bij het gebruik van valse (siliconen) vingertoppen wordt wel bedrog of misleiding gepleegd met de vingertop. In dat geval is dus wel sprake van identiteitsfraude.

Beschadiging van vingertoppen valt niet onder de fraudebepalingen in het Sr. Daarom kan het niet als zodanig strafrechtelijk worden vervolgd. Het is ook de vraag of beschadiging van vingertoppen geschaard kan worden onder één van de weigeringsgronden als genoemd in artikel 31 Vw 2000, meer specifiek artikel 31 (2) sub b. Op grond daarvan wordt een asielverzoek geweigerd als de vreemdeling zonder geldige reden niet voldoet aan de aanwijzingen in artikel 55 Vw 2000. Volgens dit artikel moet een vreemdeling zich op een daartoe aangewezen plaats beschikbaar houden en meewerken aan onderzoek 'aan diens kleding of lichaam'. Hieronder wordt ook begrepen het afnemen van vingerafdrukken. Het beschadigen van vingertoppen kan niet zonder meer op één lijn worden gesteld met het niet willen meewerken aan het afnemen van vingerafdrukken. De bovengenoemde weigeringsgrond kan daarom niet zonder meer van toepassing zijn.

Om latere afname (en vergelijking) van vingerafdrukken mogelijk te maken wordt door de IND aan asielzoekers bij wie de beschadiging wordt vastgesteld, een maatregel van toezicht op basis van artikel 54, lid 2, Vw 2000 opgelegd (wekelijkse meldplicht). Deze maatregel is alleen gerechtvaardigd in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Het is de vraag of de enkele omstandigheid dat het afnemen van vingerafdrukken niet het gewenste resultaat oplevert, de openbare orde raakt. Zoals door de rechtbank Groningen in een uitspraak van 14 augustus 2009 is vastgesteld, is deze maatregel in ieder geval niet gerechtvaardigd wanneer de beschadiging niet aantoonbaar het gevolg is van opzet van de asielzoeker.⁵⁶ Maar ook wanneer een dergelijke opzet wel kan worden vastgesteld, kan worden betwijfeld of een dergelijke maatregel van toezicht gerechtvaardigd is in het belang van de openbare orde. Ook andere vrijheidsbeperkende maatregelen gericht op het voorkomen van beschadiging van vingertoppen missen grondslag in het Nederlandse recht en zijn bovendien slecht verenigbaar met de criteria en het proportioneiteitsvereiste van artikel 5 lid 1 (f) EVRM.⁵⁷

2.2.4 Normen in het algemeen bestuursrecht en inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie

Vreemdelingen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, moeten zich laten inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).⁵⁸ Alleen Nederlanders en vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in de zin van artikel 8 Vw 2000

56 Zie uitspraak Rb Groningen 14 augustus 2009, LJN BJ5711, BJ 5722.

57 Zie uitspraak Rb Amsterdam 21 juli 2009, LJN BJ5673.

58 Artikel 26, eerste lid Wet GBA.

worden ingeschreven.⁵⁹ Inschrijving vindt plaats op grond van de geboorteakte, de aangifte van betrokkene, of ambtshalve.⁶⁰ In artikel 26 (3) Wet GBA is bepaald dat tot inschrijving wordt overgegaan als de identiteit van betrokkene 'deugdelijk' is vastgesteld. Dit betekent dat gemeenten een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben bij de identiteitsvaststelling van personen voor de inschrijving in de GBA.

De inschrijving in de GBA is een belangrijk moment in het toelatings- en verblijfstraject. De persoonsgegevens voor verblijfsdocumenten worden ontleend aan de GBA. Daarnaast vormt de inschrijving vaak een voorwaarde voor het verkrijgen van bepaalde vergunningen en voorzieningen zoals bijstand, huursubsidie, de inschrijving bij een woningcorporatie etc. De GBA is daarmee het voorportaal van 'de' Nederlandse administratie. Bij de inschrijving wordt onder andere de Nederlandse schrijfwijze van de naam bepaald en vastgelegd. In de Vreemdelingen-circulaire staat dat de persoonsgegevens die in de GBA zijn geregistreerd, leidend zijn bij de communicatie over vreemdelingen tussen organisaties in de vreemdelingenketen.⁶¹ De GBA wordt beheerd door het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).⁶²

Gemeenten kunnen weigeren vreemdelingen in te schrijven als brondocumenten niet worden erkend, of betrokkene geen identiteitsdocument kan overleggen. In jurisprudentie is vastgesteld dat gemeenten vóór het weigeren van inschrijving verplicht zijn nadere informatie te vergaren over relevante feiten en af te wegen belangen.⁶³ Deze verplichting vloeit voort uit artikel 3:2 Awb. Gemeenten kunnen ook een minder vergaande maatregel nemen. Artikel 83 (e) Wet GBA biedt gemeenten de mogelijkheid bij een in de basisadministratie opgenomen algemeen gegeven een aantekening te plaatsen over de mogelijke onjuistheid ervan. Dit is een besluit in de zin van de Awb. De aantekening wordt via het GBA-netwerk meegeleverd aan afnemers van gegevens.⁶⁴ In dit kader is de bepaling van artikel 3:4 (2) Awb van belang. Op grond daarvan mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Bij een besluit tot weigering van inschrijving moet het bestuursrechtelijk vertrouwensbeginsel in acht worden genomen. Dit vertrouwensbeginsel is relevant omdat in de vreem-

59 In de GBA worden uitsluitend persoonsgegevens van ingezetenen geregistreerd. De registratie van niet-ingezetenen (mensen die wel een relatie met de Nederlandse overheid hebben, maar niet in Nederland wonen) is op dit moment bij verschillende overheidsorganen belegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om een grensarbeider die in Nederland werkt, maar in België woont, of om een Nederlandse pensionado in Spanje. De Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) gaat de registraties van niet-ingezetenen bundelen. Hiertoe worden op een beperkt aantal plaatsen in Nederland inschrijvingvoorzieningen ingericht. Het huidige idee is om deze te vestigen in gemeenten met een belastingkantoor dat beschikt over een uitgiftebalie voor burgerservicenummers (Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Breda, Den Haag, Doetinchem, Eindhoven, Goes, Groningen, Heerlen, Leiden, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam, Utrecht en Zwolle). Doel van de RNI is vereenvoudiging en versnelling van overheidstaken en verhoging van de kwaliteit van de gegevens. De RNI gaat samen met de GBA de Basisregistratie Personen (BRP) vormen. Volgens de huidige planning wordt het wetsvoorstel voor de modernisering van de GBA, waarvan het RNI onderdeel uitmaakt, in de tweede helft van 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden.

60 Artikel 24 Wet GBA.

61 A1/6.2 Vc 2000.

62 Het BPR beheert naast de GBA diverse informatiesystemen over documenten en hun houders zoals het register Paspoortsignaleringen, het register Reisdocumenten en het Verificatieregister.

63 Zie de uitspraak van de rechtbank Utrecht, 3 september 2007 LJN: BB4082.

64 Plaatsing van een aantekening over eventuele onjuistheid gebeurt alleen bij een historisch gegeven. De afnemers weten dan dat de betrokken persoon in een voorafgaande periode met een onjuist actueel gegeven was geregistreerd. Een actueel gegeven kan 'in onderzoek' worden gezet. Dat onderzoek moet leiden tot een beslissing over wel of niet opnemen van het gegeven. Ook van een dergelijk onderzoek worden de afnemers op de hoogte gesteld.

delingenketen verschillende instanties gebruikmaken van gedeelde informatiesystemen en rechten en plichten ‘gekoppeld’ zijn. Een vreemdeling moet er op 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 wordt geweigerd omdat de gemeente, zonder dat sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden, alsnog aan zijn identiteit of de authenticiteit van zijn bron-documenten twijfelt. Een consistente beleidsvoering en afstemming tussen de ketenpartners moet voorkomen dat de erkende identiteit of rechten van een vreemdeling door gebrek aan afstemming alsnog worden ingetrokken of geweigerd. Het is in strijd met het vertrouwensbeginsel wanneer Nederlandse autoriteiten een vreemdeling een verblijfs- of reisdocument hebben verstrekt (tijdens welke procedure zij in de gelegenheid waren om de identiteit van een persoon te onderzoeken) en zij in een latere vreemdelingrechtelijke procedure alsnog een onderdeel van de identiteit in twijfel trekken.⁶⁵ Daarnaast kan het in strijd met het gelijkheidsbeginsel zijn wanneer gemeenten ten aanzien van de toepassing van artikel 26 lid 3 wet GBA verschillende voorwaarden bij de inschrijving hanteren.

2.2.5 Waarborgen in het gegevensbeschermingsrecht

Opslag en verwerking van persoonsgegevens is een belangrijk instrument bij bestrijding en preventie van identiteits- en documentfraude. Zowel op nationaal als op Europees niveau worden in het identificatieproces verschillende administraties gebruikt. Nationaal zijn dat de GBA, de BVV en de nieuwe reisdocumentenadministratie.⁶⁶ Op Europees niveau zijn de belangrijkste databases Eurodac, het SIS en het (toekomstige) VIS en SIS II. Daarnaast worden steeds meer biometrische toepassingen geïntroduceerd. Dit verandert de aard en het gebruik van de gegevensbestanden en maakt het eenvoudiger de verschillende systemen met elkaar te vergelijken. Op basis van biometrische gegevens kunnen overheden verschillende databestanden raadplegen en koppelen zonder dat zij beschikken over de NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) van betrokkene. Databestanden met oorspronkelijk alleen een administratieve functie (GBA, Eurodac) kunnen zo als inlichtingenregisters worden gebruikt. Het voorstel van de Europese Commissie om de toegang tot Eurodac uit te breiden naar opsporingsautoriteiten past in deze ontwikkeling.⁶⁷

De centrale opslag van persoons- en biometrische gegevens van migranten kan bijdragen aan een efficiënte en uniforme behandeling van verblijfsaanvragen en naturalisatieverzoeken. Ook kan deze opslag leiden tot een betere afstemming of samenwerking tussen de partners in de vreemdelingenketen. Het kan echter, mede door de toegang van meerdere autoriteiten, ook leiden tot problemen met beveiliging, gegevensbescherming en dataverlies. Gegevensbescherming is daarom een noodzaak. Normen daarvoor zijn opgenomen in het Dataprotectie Verdrag van de Raad van Europa van 1981 en Richtlijn

65 Zie de uitspraak van de rechtbank Utrecht LJN: AP0585. Hierbij betrof het een Nederlands staatsburger ten aanzien van wie de juistheid van zijn geboortedatum in twijfel werd getrokken, terwijl de Nederlandse staat eerder tot tweemaal toe, zowel bij zijn naturalisatie als bij de afgifte van het Nederlands paspoort, al in de gelegenheid was zijn geboortedatum na te gaan.

66 Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie. *Stb.* 2009, 252.

67 COM (2009) 344, 10 september 2009. Op dit moment mogen de lidstaten Eurodac uitsluitend gebruiken om vast te stellen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek volgens de zogenaamde Dublin criteria.

95/46/EG over bescherming van persoonsgegevens.⁶⁸ Ook is het recht op die bescherming vastgelegd in artikel 8 van het EU-Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon directe werking heeft gekregen.⁶⁹ Het Europese gegevensbeschermingsrecht, geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), bevat procedurele waarborgen zoals recht op toegang en correctie, de bescherming van bijzondere persoonsgegevens, beveiligingsvoorschriften en onafhankelijk toezicht.

Doelbinding en noodzakelijkheids criterium - artikel 7 Richtlijn 95/46/EG

In artikel 6.1 (b) van Richtlijn 95/46/EG is bepaald dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen. Zij mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Bij voorstellen voor de toepassing van biometrie en/of centrale registers voor opsporing of bestrijding van identiteits- of documentfraude, moet de juridische betekenis van dit beginsel in acht worden genomen.

Gerechtvaardigde doeleinden zijn omschreven in artikel 7 van de Richtlijn. De gegevensverwerking is rechtmatig wanneer betrokkene hiertoe ondubbelzinnig toestemming heeft gegeven of deze noodzakelijk is voor de uitvoering van een contract of het nakomen van een wettelijke verplichting. Ook is gegevensverwerking legitiem wanneer deze noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag dat is opgedragen aan de voor de verwerking verantwoordelijke. Op grond van artikel 7 (e) moet de verwerking noodzakelijk zijn voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene niet prevaleren. In de uitspraak *Huber v. Duitsland* onderstreepte het Hof van Justitie het belang van een strenge toets aan artikel 7 (e) van Richtlijn 95/46/EG.⁷⁰ In deze zaak, betreffende de registratie van een EU-onderdaan in de Duitse centrale vreemdelingenadministratie (AZR), werd ook getoetst aan het verbod van discriminatie tussen EU-onderdanen op basis van artikel 12 EG. Met betrekking tot het door de Duitse overheid aangevoerde standpunt dat de AZR nodig is voor de uitvoering van verblijfwetgeving, stelt het Hof vast dat dit een legitiem doel is en het gebruik van het AZR daardoor in beginsel ook niet strijdig is met het discriminatieverbod van artikel 12 EG. Echter, het Hof verbindt hieraan wel de voorwaarde dat een dergelijk register geen andere informatie bevat dan voor dat doel noodzakelijk is en dat de gegevensverwerking voldoet aan het noodzakelijkheids criterium zoals neergelegd in artikel 7 (e).

Kwaliteit van gegevens - artikel 6 (1) Richtlijn 95/46/EG

Bij gegevensverwerking in het algemeen, maar vooral bij toepassing van biometrie, is de verplichting over de kwaliteit van gegevens van belang. Die verplichting is opgenomen in artikel 6 (1) Richtlijn 95/46/EG (artikel 11 Wbp). Op grond hiervan moet degene die verantwoordelijk is voor de gegevensverwerking er voor zorgen dat de verwerkte gegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn, gelet op de doeleinden waarvoor ze worden verzameld. Ook moet de verantwoordelijke er voor zorgen dat de gegevens nauwkeurig zijn en zonedig worden bijgewerkt. In het arrest *Huber v. Duitsland* onder-

68 Zie respectievelijk *European Treaty Series (ETS)*, no. 108, Strasbourg 1982 en *PbEG* 1995, L 281.

69 *PbEG* 2000, C 364.

70 HvJ EG 16 december 2008, zaak C-524/06 (*Huber v. Germany*), *JV* 2009/110, m. nt. E.R. Brouwer, zie r.o. 59.

streepte het Hof van Justitie deze verplichting.⁷¹ Volgens het Hof zouden nationale overheden de nauwkeurigheid en relevantie van gegevens moeten garanderen, omdat *”iedere verandering in de persoonlijke situatie van iemand die aanspraak maakt op verblijfsrecht een consequentie kan hebben voor diens status op basis van dat recht.”* Het Hof wijst hierbij expliciet op de zorgplicht van degene die verantwoordelijk is voor de gegevensverwerking en voor de kwaliteit van de opgeslagen gegevens. Volgens het Hof is *“het aan de met het beheer van het register als het AZR belaste autoriteit (is) om ervoor te zorgen dat de bewaarde gegevens desgewenst worden bijgewerkt, zodat zij overeenkomen met de werkelijke situatie van de betrokkenen en overbodige gegevens uit het register worden verwijderd”* (r.o. 60).

Het arrest laat zien dat de verplichting van overheden voor de actualiteit, relevantie en juistheid van de opgeslagen gegevens nauw verbonden is met het doel van de gegevensverwerking.

Beveiliging van de gegevensverwerking - artikel 17 Richtlijn 95/46/EG

Artikel 17 van de Richtlijn bepaalt dat overheden ervoor moeten zorgen dat passende technische en organisatorische maatregelen worden genomen om persoonsgegevens te beveiligen tegen:

- vernietiging, per ongeluk of onrechtmatig;
- verlies;
- vervalsing;
- niet-toegelaten verspreiding of toegang, met name wanneer de verwerking doorzending van gegevens in een netwerk omvat, dan wel;
- enige andere vorm van onwettige verwerking.

Op basis van deze bepaling moeten de maatregelen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten, een passend beveiligingsniveau garanderen, gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen.

Voor de gegevensverwerking voor visumaanvragen zijn normen opgenomen in Verordening 810/2009 (Visumcode).⁷² Lidstaten zijn op grond van artikel 44 (1) van de Visumcode verplicht om bij samenwerking met andere lidstaten of externe dienstverleners er op toe te zien dat gegevens die elektronisch of fysiek op een elektronische gegevensdrager worden overgedragen, altijd volledig versleuteld zijn. Op grond van artikel 44 (3) moet de beveiliging van de gegevens worden aangepast aan de gevoeligheid van de data. Voorts mogen consulaten op basis van artikel 45 samenwerken met commerciële bemiddelaars, behalve als het gaat om de verwerking van biometrische gegevens. Overigens blijven de lidstaten ingevolge artikel 43 (9) ook bij inschakeling van externe dienstverleners verantwoordelijk voor het naleven van gegevensbeschermingsregels.

Recht op informatie, inzage, correctie of verwijdering – artikel 12 Richtlijn 95/46/EG

Artikel 12 (a) van de Richtlijn biedt aan personen het recht op informatie over de verwerkte gegevens, de doeleinden van de verwerking en over “ontvangers en de categorieën van ontvangers” van de gegevens. In de Wbp is dit recht opgenomen in artikel 35 (2). In het arrest *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam tegen M.E.E. Rijkeboer* van 7 mei 2009 heeft het Hof van Justitie duidelijk gemaakt dat deze bepaling eisen stelt

71 Idem, r.o. 60.

72 Verordening van 13 juli 2009, *PbEU* 2009, L 243.

aan de duur van bewaring van gegevens over de verstrekkingen aan derden of andere overheden.⁷³ Met andere woorden, de informatieplicht uit artikel 12 (a) van de Richtlijn betreft niet alleen de toekomst (aan wie mag worden verstrekt?), maar ook het verleden (aan wie is verstrekt?).

Deze uitspraak is belangrijk omdat het Hof hier ingaat op de reikwijdte van artikel 103 (1) Wet GBA. Dit artikel gaat over het recht op schriftelijke mededeling over verstrekking van gegevens uit de GBA. Het Hof concludeerde dat er geen goed evenwicht is tussen de belangen en verplichtingen van betrokken partijen, tenzij wordt aangetoond dat een langere bewaarplicht een te grote last zou zijn voor de beheerder van de verwerking. Daarbij werd overwogen dat de bewaartermijn van de registratie over de verstrekkingen van gegevens uit de GBA maar één jaar is en de basisgegevens (de identificerende gegevens zoals naam en adres) veel langer worden bewaard. De nationale rechter moet hierover oordelen, aldus het Hof van Justitie.

Het arrest *Rijkeboer* laat het belang zien van bewaartermijnen en de registratieplicht van betrokken overheden. Dit belang is nog groter gezien de centrale rol van de besproken systemen in de vreemdelingenketen (GBA, BVV etc.) en de multifunctionele opzet daarvan. Deze omstandigheid vereist een zorgvuldige belangenafweging bij het vaststellen van bewaartermijnen en de naleving van en terugkerende controle op de registratieplicht.

73 HvJ EG 7 mei 2009, zaak C-553/07.

HOOFDSTUK 3

Identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen

In paragraaf 1.2 kwam het begrip ‘identiteitsketen/identiteitsinfrastructuur’ aan de orde: de manier waarop identiteiten ontstaan, worden vastgelegd in administraties en documenten en deze worden gebruikt en beheerd. Het beheer van de identiteitsinfrastructuur wordt ook wel ‘identiteitsmanagement’ genoemd. Het identiteitsmanagement valt in Nederland onder de gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van BZK en de minister van Justitie. Ook de ministeries van Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat (VWS) geven identiteitsdocumenten uit. Een complexe bestuurlijke setting. Vanuit dit besef is het interdepartementale en ketenbrede programma Versterking Identiteitsketen in de Publieke Sector (VIPS) opgezet, een programma dat is bedoeld om knelpunten in de identiteitsketen binnen de publieke sector aan te pakken. VIPS wordt gecoördineerd door een stuurgroep waarin naast de ministeries van BZK en Justitie ook het ministerie van VWS, de IND, het OM, de politie, de NVvB en de KMar zijn vertegenwoordigd. Het programma VIPS werkt op basis van een aantal projecten aan onderdelen van de identiteitsketen.⁷⁴ Eén van die projecten is het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI), dat op 1 december 2008 als pilot is gestart en met ingang van 1 maart 2010 in een definitieve voorziening is omgezet. Mensen worden eerst door Postbus 51 geholpen. Complexe zaken worden door een ketenregisseur uitgezet bij (onder andere) de VIPS-partijen. Het CMI heeft in 2009 306 fraudemeldingen ontvangen. In de jaarrapportage wordt geconcludeerd dat er in Nederland niet op één plaats inzicht en overzicht bestaat van identiteitsfraude, maar dat er slechts op deelterreinen feiten bekend zijn.⁷⁵

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de aard en omvang van identiteits- en documentfraude op het deelterrein van de vreemdelingenketen en worden knelpunten geïnventariseerd bij de preventie en bestrijding van de fraude in dit domein. Om een zo nauwkeurig mogelijk beeld te krijgen van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen, is gekeken naar de identiteitsinfrastructuur in het traject dat vreemdelingen van buiten de EU moeten doorlopen om toegang tot en verblijf in Nederland te krijgen. In dat traject is een aantal momenten aan te wijzen waarop identiteits- en documentfraude kan worden gepleegd en geconstateerd. Dat kunnen momenten zijn waarop een vreemdeling moet voldoen aan een bepaalde verplichting, zoals de meldplicht in de asielprocedure. Ook kunnen de betrokken organisaties signalen ontvangen die op frauduleuze handelingen van een vreemdeling wijzen. Tot slot kan fraude worden geconstateerd als een vreemdeling een verzoek indient, bijvoorbeeld een aanvraag voor toegang tot of verblijf in Nederland, of inschrijving in de GBA. In dit hoofdstuk worden de volgende vier hoofdprocessen in het toelatings- en verblijfstraject onderscheiden:

- de aanvraag om toelating tot Nederland, met als verantwoordelijke en uitvoerende instanties het ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND (paragraaf 3.1);
- het verzoek om toegang aan de grens, verantwoordelijke instantie: Justitie, uitvoerende instantie KMar (paragraaf 3.2);
- het verzoek tot inschrijving in de GBA, verantwoordelijke instantie: BZK, uitvoe-

74 In het programmaplan 2010-2011 van het programma VIPS wordt een overzicht gegeven van de verschillende projecten binnen VIPS. Eén daarvan is het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI).

75 Centraal Meldpunt Identiteitsfraude, *Jaarrapportage 2009*, p. 13.

- rende instanties: de gemeenten (paragraaf 3.3); en
- de aanvraag om (voortgezet) verblijf in Nederland, verantwoordelijke instantie: Justitie, uitvoerende instantie: de IND (paragraaf 3.4).

Tot slot wordt kort stilgestaan bij identiteits- en documentfraude in het kader van toezicht en handhaving (paragraaf 3.5).

Dark number

Onderzoek naar ongewenste of onrechtmatige handelingen is aan beperkingen onderhevig. Eén van die beperkingen is de zogenaamde ‘dark number’-problematiek. Dit houdt in dat een onbekend deel van de handelingen verborgen blijft: ze worden niet ontdekt of niet of gebrekkig vastgelegd. Dit geldt ook voor identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen.

De cijfers in dit hoofdstuk betreffen frauduleuze handelingen van vreemdelingen die door de uitvoeringsinstanties zijn ontdekt én geregistreerd. Het is niet bekend hoeveel zaken niet zijn ontdekt of hoeveel zaken wel zijn signaleerd, maar niet zijn vastgelegd. Dit geldt zowel voor frauduleuze handelingen van vreemdelingen die op legale wijze naar Nederland komen, als voor frauduleuze handelingen die in het kader van clandestiene migratiemethoden worden gepleegd. De cijfers in dit hoofdstuk geven, kortom, een ondergrens aan. Daarom zijn ze aangevuld met informatie uit gesprekken, vragenlijsten en de expertmeeting.

Geen enkele organisatie maakt bij de registratie van frauduleuze handelingen onderscheid tussen identiteits- en documentfraude. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat dit onderscheid vaak ook moeilijk te maken is. Bovendien is dat niet altijd zinvol. In de cijfers komt dit onderscheid dan ook niet terug.

De informatie is afkomstig uit verschillende bronnen. Aan de hand van deze gefragmenteerde informatie wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de aard en omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen.

3.1 Fraude bij aanvragen om toelating tot Nederland

Een vreemdeling die naar Nederland komt en geen onderdaan is van een lidstaat van de EU of van één van de landen die de Europese Economische Ruimte (EER) vormen, heeft daar in beginsel een visum voor nodig. Voor een verblijf van maximaal drie maanden is dat een visum voor kort verblijf. De regels daarvoor zijn via de Schengengrenscore opgenomen in Europese regelgeving.⁷⁶ Voor een verblijf van langer dan drie maanden is een mvv vereist, waarvoor nationale wetgeving geldt.⁷⁷

In Nederland is de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de uitvoering van het visumbeleid. De hoofddirecteur van de IND is als hoofd van de Visadienst gemandateerd om op aanvragen voor visa voor kort verblijf en mvv-aanvragen te beslissen. Deze aanvragen moeten worden ingediend bij de dichtstbijzijnde diplomatieke vertegenwoordiging in het land waar de vreemdeling vandaan komt of (legaal) verblijft. De beslissing op een aanvraag voor kort verblijf wordt meestal door de diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland genomen. Een klein deel van de aanvragen voor

76 Zie paragraaf 2.1.2, p. 21.

77 Artikel 18 Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO).

kort verblijf en vrijwel alle mvv-aanvragen worden door de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland elektronisch voor afhandeling doorgezonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Visadienst van de IND. Het ministerie van Buitenlandse Zaken handelt het grootste deel van de aanvragen voor kort verblijf (voornamelijk bestaande uit visa met een economische achtergrond) af. De Visadienst neemt het restant van de aanvragen en alle mvv-aanvragen voor haar rekening.

Het indienen van een visumaanvraag voor kort of lang verblijf bij een diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland vormt in veel gevallen het eerste administratieve contact van een (visumplichtige) vreemdeling met de Nederlandse overheid. Dit is dan ook het eerste moment waarop identiteits- en documentfraude zich via het reguliere traject in de Nederlandse vreemdelingenketen kan voordoen.

Als maatregel om fraude met Nederlandse reisdocumenten te voorkomen en ook tot een meer eenduidige identiteitsvaststelling te komen, bereidt het ministerie van Buitenlandse Zaken de introductie voor van een systeem dat geschikt is om biometrische kenmerken op Nederlandse reisdocumenten te kunnen lezen. Dit wordt gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het gaat hierbij om vier vingerafdrukken, twee op het paspoort en twee in een centrale database, de zogenaamde Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie (ORRA). Dit geautomatiseerde systeem zal ook in het visumproces worden gebruikt, met tien vingerafdrukken, opgenomen in de BVV en het EU-Visum Informatiesysteem (EU-VIS). De vingerscanners en documentlezers zijn al op de Nederlandse vertegenwoordigingen geplaatst. Volgens de huidige planning wordt het EU-VIS eind 2010, begin 2011 uitgerold.

Een aantal malen is met het ministerie van Buitenlandse Zaken gesproken over fraude bij aanvragen om toelating tot Nederland.⁷⁸ Daarnaast is een vragenlijst uitgezet onder diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. Op advies van het ministerie is gekozen voor een beperkt aantal vertegenwoordigingen, namelijk die in Accra, Nairobi, Rabat, Santo Domingo, Bogotá, Bangkok en Jakarta. Ook is het ministerie om cijfers gevraagd. Uit de gesprekken, de respons op de vragenlijsten en de verstrekte cijfers komt het volgende beeld naar voren.

3.1.1 Aard en omvang

De diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland worden geconfronteerd met identiteits- en documentfraude in de visum- en, in het bijzonder, de mvv-procedure. Medewerkers op de posten constateren de fraude bij de identiteitscheck en de controle van de documenten die de vreemdeling in deze procedures moet overleggen. Nagenoeg alle posten ervaren fraude als een probleem. Noch het ministerie, noch de posten kunnen aangeven hoe groot het probleem is, omdat de frauduleuze handelingen niet worden geregistreerd. De posten schatten in dat de omvang van identiteits- en documentfraude de afgelopen jaren gelijk is gebleven. Zij ervaren de aandacht hiervoor bij de toelatingsprocedures over het algemeen als onvoldoende. Volgens het ministerie wordt het meest gefraudeerd met buitenlandse brondocumenten zoals geboorte- en huwelijksakten, met bankafschriften (in verband met het middelenvereiste) en met buitenlandse paspoorten of identiteitskaarten.

78 De ACVZ sprak onder meer met de afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding van de directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken.

Afwijzingen wegens fraude van aanvragen voor kort verblijf, door Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland

Uit informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland jaarlijks enkele honderdduizenden visumaanvragen voor kort verblijf afhandelen. Minder dan 1% hiervan wordt afgewezen wegens het overleggen van valse of vervalste documenten. Het aantal aanvragen dat om deze reden wordt afgewezen, is de laatste jaren afgenomen. In 2009 werden 56% minder aanvragen op deze grond afgewezen dan in 2005.

Tabel 3.1: Afwijzingen aanvragen visum kort verblijf (A,B,C)⁷⁹ door Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland op grond van ‘valse of vervalste documenten’, 1 januari 2005 tot 1 juli 2009

Visa kort verblijf	2005	2006	2007	2008	2009 (1e helft)
Aanvragen	376.105	408.168	429.125	405.372	186.280
Afwijzingen o.g.v. fraude	2.216 (0,59%)	1.724 (0,42%)	1.721 (0,41%)	1.364 (0,37%)	488 (0,26%)

Het percentage afwijzingen op grond van het gebruik van (ver)vals(t)e documenten verschilt per diplomatieke vertegenwoordiging. Tabel 3.2 toont het aantal afwijzingen van aanvragen voor kort verblijf in Nederland wegens frauduleuze handelingen door de tien vertegenwoordigingen waar gedurende de periode januari 2005 tot juli 2009 de meeste aanvragen voor kort verblijf werden ingediend. Ook voor deze posten geldt dat minder dan 1% van de aanvragen werd afgewezen wegens het gebruik van (ver)vals(t)e documenten. De vertegenwoordigingen in Paramaribo, Kiev en Jakarta wezen zowel absoluut als procentueel de meeste aanvragen op deze grond af.

Tabel 3.2: Afwijzingen aanvragen visum kort verblijf (A,B,C) op grond van ‘valse of vervalste documenten’ door Nederlandse diplomatieke posten met meeste aanvragen, 1 januari 2005 tot 1 juli 2009

Diplomatieke post	1 januari 2005 tot 1 juli 2009				
	Aanvragen visa kort verblijf		Afwijzingen wegens (ver)vals(t)e documenten		
	Totaal	Jaargemiddelde	Totaal	Jaargemiddelde	Procentueel
1. Moskou	168.511	37.447	335	74	0,20%
2. Kiev	118.203	26.267	797	177	0,67%
3. Paramaribo	90.760	20.169	866	192	0,95%
4. Istanbul	77.282	17.174	105	23	0,14%
5. Londen	70.312	15.625	32	7	0,05%
6. Mumbai	66.760	14.836	32	7	0,05%
7. Jakarta	63.258	14.057	424	94	0,67%
8. Abuja	58.680	13.040	211	47	0,36%
9. Teheran	58.385	12.974	29	6	0,05%
10. Taipei	47.183	10.485	0	0	0%

79 Een A-visum is een transitvisum voor luchthavens, een B-visum is een doorreisvisum voor maximaal vijf dagen en een C-visum is een visum kort verblijf voor maximaal drie maanden.

De vertegenwoordigingen die relatief de meeste aanvragen afwijzen vanwege het oneigenlijk gebruik van documenten, wijzen tussen de 1 en 6% van alle aanvragen op deze grond af. De top drie van deze groep wordt in genoemde periode gevormd door de vertegenwoordigingen in Kinshasa, Cotonou en Dakar.

Tabel 3.3: Overzicht Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland met meeste afwijzingen van aanvragen visum kort verblijf op grond van 'valse of vervalste documenten', 1 januari 2005 tot 1 juli 2009

Diplomatieke post	1 januari 2005 tot 1 juli 2009				
	Aanvragen visa kort verblijf		Afwijzingen wegens (ver)vals(t)e documenten		
	Totaal	Jaargemiddelde	Totaal	Jaargemiddelde	Procentueel
1. Kinshasa	2.016	448	107	24	5,31%
2. Cotonou	2.408	535	121	27	5,02%
3. Dakar	8.808	1.957	399	89	4,53%
4. Yaoundé	66	15	3	0,66	4,5%
5. La Paz	1.099	244	32	7	2,91%
6. Bamako	2.656	590	72	16	2,71%
7. Tblisi	18.376	4.084	338	75	1,84%
8. Bogotá	12.972	2.883	238	53	1,83%
9. Santo Domingo	8.347	1.855	139	31	1,67%
10. Dhaka	4.525	1.006	74	16	1,64%

In bijlage 2 is van alle diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland een overzicht opgenomen van de aanvragen voor kort verblijf en het deel daarvan dat is afgewezen wegens het overleggen van (ver)vals(t)e documenten.

Afwijzingen wegens fraude van aanvragen voor kort verblijf, door niet-Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland zijn niet bekend

Sinds de inwerkingtreding van de Schengenovereenkomsten (1985) kunnen vreemdelingen bij elke diplomatieke vertegenwoordiging van een Schengenlidstaat een aanvraag voor kort verblijf in het Schengengebied indienen. Uitgangspunt daarbij is dat de aanvraag wordt ingediend bij en behandeld wordt door de vertegenwoordiging van de Schengenlidstaat die het hoofddoel vormt van de reis naar het Schengengebied. Het komt, soms noodgedwongen, voor dat vreemdelingen een dergelijke aanvraag indienen bij een niet-Nederlandse Schengenpost in het buitenland, met als doel (uiteindelijk) in Nederland te verblijven. Hoe vaak dat gebeurt, is niet bekend. Dat is ook niet te achterhalen omdat het veronderstelde en feitelijke verblijfsdoel en het opgegeven en daadwerkelijke bestemmingsland niet altijd hetzelfde zijn. Evenmin is bekend hoeveel op niet-Nederlandse Schengenposten ingediende aanvragen voor (al dan niet) kort verblijf in Nederland, zijn afgewezen, en hoeveel van die afwijzingen samenhangen met het gebruik van (ver)vals(t)e documenten.⁸⁰ Er is dus niet alleen in de Nederlandse vreemdelingenkeetsprake van een 'dark number'.

80 Wel is bekend dat in 2008 in totaal 10,8 miljoen aanvragen voor kort verblijf (A, B en C) in het Schengengebied zijn ingediend bij (alle) diplomatieke vertegenwoordigingen van de Schengenstaten. Daarvan werden er iets meer dan 800.000 afgewezen. Zie *Brief van de Raad van de Europese Unie aan de Visa Werkgroep*, 12493/09 (VISA 257, COMIX 611), Brussel, 31 juli 2009.

Ook 'dark number' in vreemdelingenketens in het buitenland

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een groot deel van de illegalen in Nederland en Europa op reguliere wijze is ingereisd. Inwoners van sommige landen kunnen door het bestaan van oud-koloniale en bilaterale economische banden met visa verstrekt door diplomatieke vertegenwoordigingen van bepaalde Schengenstaten relatief eenvoudig naar Europa reizen. Ze komen veelal op uitnodiging van familieleden en kennissen, dus via de reguliere visumprocedures, naar Europa. Zo maken veel Senegalezen gebruik van 'de Franse route', Congolezen van de Belgische en Surinamers van de Nederlandse. Van Wijk heeft een uitgebreide studie verricht naar irreguliere (asiel)migratie van Angola naar Nederland.⁸¹ Uit zijn onderzoek blijkt dat het voor veel Angolezen die eind jaren '90 naar Europa wilden migreren het gemakkelijkst, goedkoopst en veiligst was om met een regulier visum naar Portugal te gaan. Zij werden hiertoe uitgenodigd door in Portugal wonende familieleden en verkregen hun visum meestal via informele kanalen of corrupte medewerkers van de Portugese ambassade in Luanda.⁸² Een deel van hen liet in Portugal de visumtermijn verlopen en reisde direct of enige tijd later door naar Nederland of een ander Europees land, waar zij op enig moment asiel vroegen. Soms gebruikten ze tijdens de reis hun eigen reisdocument, soms een vervalst of geleend reisdocument en soms reisden ze zonder document.⁸³

Migranten die met een geldig, authentiek visum inreizen en die na de geldigheidsduur van het visum niet terugkeren, worden aangeduid als 'overstayers'. Er zijn aanwijzingen dat een groot deel van de illegalen in Nederland en Europa 'overstayer' is.⁸⁴ Een deel van deze groep pleegt na de legale inreis identiteits- of documentfraude. Dat kan plaatsvinden in de illegaliteit, bijvoorbeeld als de illegale derdelander gebruik maakt van een (vervals(t) paspoort van een Europees land omdat hij in Nederland wil werken zonder te beschikken over een verblijfs- en tewerkstellingsvergunning. Het kan echter ook plaatsvinden in een latere verblijfsprocedure, bijvoorbeeld als een 'overstayer' asiel aanvraagt en in die procedure een andere identiteit aanneemt. Hoe groot het aantal vreemdelingen is dat na de legale inreis identiteits- of documentfraude pleegt, is niet bekend. Hetzelfde geldt voor de groep illegalen die identiteits- en documentfraude pleegt nadat ze op illegale wijze is ingereisd.

81 Van Wijk, J., *Luanda-Holanda. Irreguliere (asiel)migratie van Angola naar Nederland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007.

82 Van Wijk, J., p. 225-227.

83 Idem, p. 170, 196, 197, 208.

84 Van Wijk verwijst in *Luanda-Holanda* in dit verband onder andere naar:
- Bigo, D., 'Frontiers and Security in the European Union; the illusion of migration control', in: Anderson, M., Bort, E. (red.), *The frontiers of Europe*, Londen, Washington DC: Pinter, 1998, p. 148-164.
- Jordan, B, Düvell, F., *Irregular Migration; the dilemmas of transnational mobility*, Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- Staring, R., 'Migratiescenario's; de overkomst van illegale migranten', in: Burgers, J., Engbersen, G. (red.), *De ongekende stad 1; illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom 1999, p. 54-87.
- Staring, R., 'Facilitating the Arrival of Illegal Immigrants in the Netherlands; irregular chain migration versus smuggling chains', *Journal of International Migration and Integration*, vol. 5, 2004, p. 273-294.
- Strooij, H. 'Eilanden aan de Maas: de Kaapverdise gemeenschap van Rotterdam', in: Kessel, I., Tellegen, N. (red.), *Afrikanen in Nederland*, Amsterdam/Leiden, Koninklijk Instituut voor de Tropen in samenwerking met Afrika Studiecentrum, 2000, p. 43-60.
- Carling, J. *Aspiration and ability in international migration; Cape Verdean experiences of mobility and immobility*, Thesis Department of Sociology and Human Geography (5), University of Oslo, 2001.

Visadienst wijst geen aanvragen voor kort verblijf af wegens fraude

De Visadienst van de IND heeft na raadpleging van het informatiesysteem aangegeven in de praktijk geen visumaanvragen voor kort verblijf te weigeren op grond van (ver)vals(t)e documenten. De originele reis- en identiteitsdocumenten worden immers door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland gecontroleerd.

Afwijzingen van aanvragen voor lang verblijf wegens fraude zijn onbekend

De IND toetst de aanvraag voor een visum voor lang verblijf, de mvv-aanvraag, aan de voorwaarden die gelden voor het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat op dit moment voor de eerste aanvraag om toelating (mvv) of verblijf noch in de Vw 2000, noch in de lagere regelgeving specifieke, fraudegerelateerde afwijzingsgronden zijn neergelegd. Het is dan ook, anders dan door het verrichten van handmatig dossieronderzoek, (vooralsnog) niet mogelijk na te gaan hoe vaak frauduleuze handelingen van vreemdelingen bij deze afwijzingen een rol spelen.

3.1.2 Knelpunten

Bijzondere positie van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland

De diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland hebben een bijzondere, vooruitgeschoven positie. Dit komt onder meer tot uiting in het gegeven dat beslissingen van de posten op aanvragen van vreemdelingen om toelating tot Nederland onder het Nederlandse bestuursrecht vallen, net als soortgelijke besluiten van de IND. De aanvrager, en de documenten die hij overlegt, vallen echter onder het rechtssysteem van het land van herkomst of verblijf. Dit beperkt de mogelijkheden van de diplomatieke vertegenwoordigingen om identiteits- en documentfraude aan te pakken. Omdat een internationaal aanvaarde rechtsgrond ontbreekt, is het niet mogelijk om niet-Nederlandse (ver)vals(t)e identiteitsdocumenten in te nemen.

Diverse beperkingen vragen om een flexibele benadering

Voor het effectief bestrijden van identiteits- en documentfraude in het toelatingsproces moet duidelijk zijn wat de wettelijke mogelijkheden zijn om deze fraude op te sporen en waar mogelijk te laten vervolgen, niet alleen in Nederland maar ook in de landen van herkomst. Fraudebestrijding in het land van herkomst is in de praktijk moeilijk omdat de Nederlandse vertegenwoordigingen als ‘gast’ in de herkomstlanden beperkt zijn door internationale verdragen.⁸⁵ Een rechtsgrond voor het innemen van (ver)vals(t)e documenten ontbreekt. Daarnaast is het ondoenlijk om fraudeurs in eigen land te laten vervolgen zonder de hulp in te roepen van de autoriteiten van het gastland. Verschillende vertegenwoordigingen in het buitenland geven aan dat de samenwerking met de lokale autoriteiten op dit punt over het algemeen moeizaam verloopt. Ook is het moeilijk om eenduidig vast te stellen of en in hoeverre, het opsporen en (doen) vervolgen van frau-

85 UN-Vienna Convention on Consular Relations 1963, van kracht geworden op 19 maart 1967, is hierover nadrukkelijk vaag gehouden. De mogelijkheid een actief opsporingsbeleid te voeren in het ontvangende land is in de praktijk uiterst beperkt, gelet op het gestelde in artikel 5 (m). Dit luidt in het kort: “performing any other functions . . . which are not prohibited by the laws and regulations of the receiving State. . .”. Overigens is dit een zinsnede die in vrijwel alle artikelen als beperkende bepaling is ingevoegd.

deurs afbreuk doet aan andere Nederlandse belangen die de posten in het buitenland vertegenwoordigen.

Zoals vermeld ervaren de vertegenwoordigingen in het buitenland de aandacht voor identiteits- en documentfraude in het toelatingsproces over het algemeen als onvoldoende. De ACVZ heeft in de gevoerde gesprekken de indruk gekregen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken hier serieus aandacht voor heeft. De signalering van identiteits- en documentfraude op de posten is grotendeels afhankelijk van de alertheid van het personeel en de lokaal aanwezige expertise. De financiële middelen stellen echter grenzen aan de inzet van mensen en middelen op de posten in het buitenland. Het merendeel van de bevraagde posten ervaart de toegang tot informatiesystemen voor de controle van documenten als onvoldoende of matig. Eén post geeft aan dat ook de kennis van de medewerkers onvoldoende (up to date) is voor een goede documentcontrole, ondanks de controle- en opleidingsmissies die het departement uitvoert. Daarnaast staat het ontbreken van goede contacten met lokale overheidsinstanties een snelle, efficiënte verificatie van documenten soms in de weg.

Legalisatie en verificatie: minder inhoudelijke controle van brondocumenten

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten die in het Nederlandse rechtsverkeer komen. Hetzelfde wordt gedaan voor Nederlandse documenten die in het buitenlandse rechtsverkeer komen. Legalisatie is de beoordeling van de formele echtheid en vormvereisten van een document, verificatie is de inhoudelijke controle van een document op de juistheid van de daarin opgenomen gegevens. Voordat een document wordt gelegaliseerd, wordt het door de lokale legalisatieketen beoordeeld. Die keten bestaat uit de uitgevende instantie (de bevoegde overheidsinstantie), het ministerie van Buitenlandse Zaken van het land van herkomst en de Nederlandse vertegenwoordiging in dat land.

Van 1 april 1996 tot november 2004 gold voor de beoordeling van documenten het 'problemlandenbeleid'. Dat hield in dat alle documenten die afkomstig waren uit de Dominicaanse Republiek, Ghana, Nigeria, India en Pakistan (de 'problemlanden') en die ter legalisatie werden aangeboden bij de vertegenwoordigingen aldaar, ook inhoudelijk geverifieerd moesten worden. Het problemlandenbeleid is indertijd veelvuldig bekritiseerd.⁸⁶ In twee uitspraken van 8 september 2004 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State (ABRS) dat legalisatie en verificatie een ondersteunende rol vervullen bij de oordeels- en besluitvorming van een aantal instanties in diverse procedures. Legalisatie en verificatie waren niet zelfstandig en los van die procedures gericht op enig rechtsgevolg, en dus niet aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁸⁷ Sindsdien geldt voor alle documenten dat verificatie plaatsvindt als daar op grond van concrete twijfel aanleiding toe is. De beslissende instantie, bijvoorbeeld een gemeente of de IND, bepaalt zelf of een verificatieonderzoek nodig is en welke gevolgen aan de eventuele uitkomsten moeten worden verbonden.

86 Zie onder andere Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid*, Den Haag: ACVZ, 2002 en P. Boeles, *Mensen & Papieren. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'problemlanden'*, Utrecht: Forum, 2003.

87 ABRS 8 september 2004, LJN AQ9959 en LJN AQ9960.

Omdat inmiddels veel landen zijn aangesloten bij het Verdrag tot afschaffing van het legalisatievereiste⁸⁸ worden steeds minder brondocumenten gelegaliseerd. Nu er ook geen specifiek beleid meer bestaat voor probleemlanden worden ook steeds minder verificatieonderzoeken uitgevoerd. Het aantal verificatieonderzoeken daalde na bovengenoemde uitspraak van circa 6.000 naar rond de tweehonderd per jaar.⁸⁹ Het ministerie van Buitenlandse Zaken vermoedt dat de daling tevens een gevolg is van de wens van gemeenten om kosten te besparen en de procedures te verkorten. Om de gemeenten te helpen bij het beoordelen van de noodzaak een verificatieonderzoek te verrichten, stelt het ministerie algemene informatie beschikbaar over de afgifte van documenten in (probleem)landen.

Het ministerie en de vertegenwoordigingen in het buitenland zijn bezorgd over de beoordeling van de inhoudelijke juistheid van brondocumenten die in het kader van vreemdelingrechtelijke procedures worden gebruikt. Dit is niet alleen een gevolg van de hiervoor genoemde afschaffing van het probleemlandenbeleid, maar ook van de bij enkele instanties in de keten heersende opvatting dat gelegaliseerde brondocumenten ook inhoudelijk juist zijn. Om de kennis over de legalisatie- en verificatieproblematiek te vergroten worden sinds 2007 conferenties over dit onderwerp gehouden voor de ketenpartners. Ook neemt het ministerie van Buitenlandse Zaken deel aan het zogeheten ketenpartneroverleg, waar de belangrijkste knelpunten worden besproken op het gebied van vervalste of authentieke, maar inhoudelijk onjuiste documenten en de rol daarbij van de posten in het buitenland.

Meerdere posten wijzen op problemen met de afgifte van lokale documenten en de gebrekkige bevolkingsadministratie. Sommige buitenlandse overheden geven authentieke documenten, zoals paspoorten, uit op basis van niet gecontroleerde of niet controleerbare persoonsgegevens. Dit kan samenhangen met corruptie, maar evengoed met de aard van de bevolkingsadministratie ter plaatse. Beide kunnen de betrouwbaarheid van brondocumenten aantasten en de controle op de inhoudelijke juistheid ervan bemoeilijken.

De zorgen van het ministerie en de vertegenwoordigingen in het buitenland zijn niet alleen gebaseerd op de situatie in sommige landen van herkomst, maar worden ook veroorzaakt door de manier waarop de uitvoeringsinstanties invulling geven aan het legalisatie- en verificatiebeleid. Dit beleid is in 2008 door Regioplan geëvalueerd.⁹⁰ Een belangrijke constatering van Regioplan is dat gemeenten en de IND uit financiële en procesmatige overwegingen nauwelijks gebruik maken van de mogelijkheid om brondocumenten te laten verifiëren. Het indienen van een verzoek om verificatie vormt een extra administratieve belasting, waarmee kosten zijn gemoeid, terwijl de duur en de uitkomst van het onderzoek onzeker zijn.

De gemeenten controleren brondocumenten voornamelijk op vorm en echtheid. Zij gaan uit van de veronderstelling: hoe groter de betrouwbaarheid van de vaststelling van de echtheid van een document, hoe kleiner de kans dat de daarin vermelde rechtsfeiten

88 *Apostilleverdrag, Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten*, Den Haag, tot stand gekomen op 5 oktober 1961, in werking getreden op 24 januari 1965, *Trb.* 1963, 28.

89 In 2007 ontving het ministerie van Buitenlandse Zaken 206 verificatieverzoeken. De IND diende in dat jaar 61 verzoeken in, het Internationaal Bureau Fraude-Informatie (IBF, een centraal coördinatiepunt voor de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en buitenlandse instanties, voornamelijk in het kader van onderzoek naar bijstandsfraude) 79 en de gemeenten 64. In 2008 kreeg het ministerie 192 verzoeken tot verificatie (74x IND, 71x IBF en 38x gemeenten). In 2009 werden er (tot en met augustus) 151 verificatieverzoeken ingediend (72x IND, 57x IBF en 18x gemeenten). Informatie verstrekt door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

90 R. van Leer, E. Tromp, B. van Waveren, *Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid*, Amsterdam: Regioplan, 2008.

onjuist zijn. Bij twijfel over de formele echtheid van een document, wordt het Bureau Documenten van de IND ingeschakeld.

Ook de IND is voor de identiteitsvaststelling van vreemdelingen in veel gevallen (mede) afhankelijk van brondocumenten. Bij aanvragen die bij de IND-loketten worden ingediend, worden de originele (bron)documenten zoveel mogelijk op formele echtheid gecontroleerd. Bij de mvv-aanvraag worden de originele documenten op de diplomatieke vertegenwoordiging gecontroleerd. Alleen bij de referentprocedure voor het verkrijgen van een mvv ('verzoek om advies voor de afgifte van een mvv') wordt beslist op basis van kopieën van documenten. Bij een positief advies van de IND wordt dan wel het voorbehoud gemaakt dat bij het afhalen van de mvv in het buitenland het reisdocument en de eventuele achterliggende documenten in orde moeten worden bevonden. Voor deze werkwijze is vooral uit praktische overwegingen gekozen. In de regel worden gelegaliseerde documenten door de IND niet ook nog inhoudelijk beoordeeld.

3.2 Fraude bij verzoeken om toegang tot Nederland aan de grens

De KMar en de Zeehavenpolitie (ZHP) in Rotterdam zijn belast met de bewaking van de buitengrenzen van het Schengengebied. In Nederland zijn dat de lucht- en de zeehavens. Daarnaast is de KMar belast met het Mobiel Toezicht op Vreemdelingen (MTV) achter de Schengenbinnengrenzen met België en Duitsland. De controle van reisdocumenten van inreizende vreemdelingen is één van de kerntaken van de grensbewakers. Als een vreemdeling niet voldoet aan de eisen om Nederland en daarmee het Schengengebied in te reizen, weigert de KMar of de ZHP hem de toegang. Eventuele (ver)vals(t)e of authentieke documenten die niet bij de houder horen, worden daarbij ingenomen.

De KMar heeft met het Expertisecentrum Identiteits- en Documentfraude (ECID) te Schiphol een spilfunctie op het gebied van kennisontwikkeling over identiteits- en documentfraude. Het ECID is tot stand gekomen door de behoefte van de landelijke politiediensten aan meer samenwerking op het terrein van identiteits- en documentfraude. Het expertisecentrum werkt nauw samen met het Korps Landelijke Politiediensten en met het Bureau Documenten van de IND in Zwolle. Daarnaast verricht het ECID voor diverse instanties in de vreemdelingenketen onderzoek naar de echtheid van reisdocumenten. Het ECID is niet alleen vraagbaak, maar ook een analysecentrum dat alle (verdachte) documenten bestudeert en zo vervalsings- en fraudetrends signaleert.

De ACVZ heeft een vragenlijst voorgelegd aan de KMar over identiteits- en documentfraude bij verzoeken van vreemdelingen om toegang tot Nederland aan de grens. De vragenlijst is ingevuld door drie medewerkers van de brigade grensbewaking en een medewerker van het ECID. De gesprekken met het ECID, de door de staf van de KMar aangeleverde cijfers en de antwoorden op de vragenlijst leveren het volgende beeld op.

3.2.1 Aard en omvang

De vier respondenten omschrijven identiteits- en documentfraude bij de inreis van vreemdelingen in Nederland als een groot probleem. Drie van de vier geven aan dat zowel de omvang van het probleem als de aandacht ervoor de laatste jaren is toegenomen. Volgens één respondent zijn beide gelijk gebleven. De meeste identiteits- en documentfraude wordt volgens de respondenten gepleegd met buitenlandse reis- en identiteitsdocumenten. Reis- en identiteitsdocumenten van landen van de Europese Unie zijn erg gewild, net als paspoorten van bepaalde begunstigde niet-EU-landen zoals Japan en Zuid-Korea. Ook

Nederlandse reis- en identiteitsdocumenten en Nederlandse en buitenlandse vreemdelingendocumenten en Schengenvisa staan hoog op de lijst van gewilde (ver)vals(t)e documenten.

Weigeringen aan de grens door de KMar wegens fraude

Het aantal verzoeken om toegang tot Nederland aan de buitengrenzen van het Schengen-gebied wordt door de KMar niet als zodanig geregistreerd. Uit informatie van de KMar blijkt wel dat jaarlijks zo'n 20 miljoen personen Nederland (willen) inreizen via luchthaven Schiphol, de meest gepasseerde buitengrens van het Schengen-gebied in Nederland. Dat zijn zowel EU-burgers (waaronder Nederlanders) als derdelanders. De KMar schat het aantal passagiers dat Nederland via de overige luchthavens inreist op twee miljoen. Het aantal inreizende passagiers via de zeehavens wordt geschat op één miljoen (exclusief de haven van Rotterdam).⁹¹

De KMar weigert jaarlijks een paar duizend vreemdelingen de toegang tot Nederland aan de buitengrenzen van het Schengen-gebied. Tussen de 3 en 10% hiervan, een paar honderd vreemdelingen, wordt de toegang geweigerd omdat ze gebruik maken van een (ver)vals(t) reisdocument.⁹²

Tussen de 0,3 en 3,3% van het totaal aantal weigeringen, enkele tientallen personen, werd de toegang ontzegd wegens het bezit van een (ver)vals(t) visum of een niet-authentieke verblijfsvergunning.⁹³ In 2006 gebeurde dat vaker. Het aantal toegangsheffingen is de afgelopen jaren gedaald. De oorzaak hiervan is de ACVZ niet bekend.

De overige weigeringen houden verband met het ontbreken van documentatie waaruit het doel van het verblijf blijkt, het ontbreken van (toereikende) bestaansmiddelen voor de gewenste verblijfsduur, een signalering in het (N)SIS, of overwegingen van openbare orde.

Tabel 3.4: Weigering van toegang aan de (buiten)grens door de KMar op grond van valse of vervalste reis- en verblijfsdocumenten, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009 (1e helft)
Weigering toegang aan buitengrenzen	5.900	4.300	3.500	3.100	2.000
Wegens (ver)vals(t) reisdocument	Onbekend	125	365	310	110
Wegens (ver)vals(t) visum/verblijfsvergunning	Onbekend	140	80	25	5

Soms 'reizen' document en houder los van elkaar. Met enige regelmaat treffen post- en koeriersbedrijven en de Douane (ver)vals(t)e of blanco reis- en identiteitsdocumenten aan in pakketten en postzendingen.⁹⁴ Als de houder van een aangetroffen document niet

91 Dit zijn voornamelijk ferry-passagiers uit het Verenigd Koninkrijk.

92 Grond 'B' van het weigeringsformulier dat bij de Schengengrenscore is gevoegd (zie paragraaf 2.1.2).

93 Grond 'D' van het weigeringsformulier dat bij de Schengengrenscore is gevoegd (zie paragraaf 2.1.2).

94 Diverse media berichten onlangs dat uit actuele gegevens uit het SIS blijkt, dat er in Europa sinds 1995 uit overheidsgebouwen en diplomatieke posten van de Schengenlanden ruim 340.000 blanco paspoorten, identiteitskaarten, visumstickers en rijbewijzen zijn gestolen. Zie onder andere NRC Handelsblad, 'Omvangrijke diefstal van paspoorten', 6 februari 2010.

in beeld is, vindt er vanzelfsprekend geen toegangswegering aan de grens plaats. Een deel van de op deze manier aangetroffen documenten wordt overgebracht naar de KMar.

In tabel 3.5 is het totaal aantal (ver)vals(t)e en frauduleus gebruikte reisdocumenten aangegeven dat de KMar (op Schiphol, de overige luchthavens, de (zee)havens en in het kader van het MTV) de laatste jaren in bezit heeft gekregen. Vergelijking van deze gegevens met die uit tabel 3.4 doet vermoeden dat het overgrote deel van deze documenten wordt aangetroffen in postzendingen. Zo trof de KMar in 2007 op Schiphol 1137 (ver)vals(t)e en frauduleus gebruikte reisdocumenten aan, terwijl de KMar in datzelfde jaar aan 445 mensen op die grond de toegang weigerde. Net als het aantal toegangswegeringen laat ook het aantal aangetroffen falsificaten de laatste jaren een trendmatige daling zien. In 2009 werden 66% minder falsificaten in postzendingen aangetroffen dan in 2005. Ook de oorzaak voor deze daling is de ACVZ niet bekend.

Tabel 3.5: Door de KMar aangetroffen (ver)vals(t)e en frauduleus gebruikte reisdocumenten, 2005-2009⁹⁵

	2005	2006	2007	2008	2009
Schiphol	1910	1530	1137	951	645
Overige luchtvaart	-	-	-	22	27
Maritiem	-	-	-	53	42
MTV (auto, bus, trein)	-	-	-	307	323

Weigeringen aan de grens door de Zeehavenpolitie wegens fraude

Ook de haven van Rotterdam is een buitengrens van het Schengengebied en daarmee van de EU. De afdeling Grensbewaking van de Rotterdamse Zeehavenpolitie is verantwoordelijk voor de controle van alle zeevarende bemanningsleden en passagiers van schepen die de Rotterdamse haven aandoen. Dat zijn er jaarlijks zo'n 450.000. Dit zijn zowel vreemdelingen als Nederlanders. De ZHP maakt in haar registratiesysteem geen onderscheid tussen deze twee groepen. De ZHP heeft aangegeven dat de meeste vreemdelingen die de Rotterdamse haven aandoen geen of slechts voor korte duur toegang tot Nederland vragen. Het aantal zeevarende bemanningsleden dat afmonstert in Rotterdam en feitelijk toegang vraagt, bedraagt, samen met de cruise-passagiers die toegang vragen om te passagieren in Nederland, tussen de 45.000 en de 65.000 personen. Ook deze groep bestaat uit Nederlanders en vreemdelingen. De ZHP weigert elk jaar enkele tientallen vreemdelingen de toegang tot Nederland. In de periode van 2006 tot en met de eerste helft van 2009 is het éénmaal (in 2007) voorgekomen dat iemand de toegang werd geweigerd wegens het gebruik van een (ver)vals(t) reisdocument.

3.2.2 Knelpunten

Het ECID voorspelt dat identiteits- en documentfraude - niet alleen in de vreemdeling-enketen, maar ook in de rest van de maatschappij - de komende jaren zal toenemen door een steeds groter wordende mobiliteit en het groeiend internetverkeer. Identiteitsfraude en -diefstal worden hierdoor eenvoudiger en krijgen door koppeling van systemen een steeds grotere doorwerking. Eenduidig identificeren van personen wordt een dringen-

95 Over de jaren 2005, 2006 en 2007 kan de KMar voor de categorieën 'overige luchtvaart', 'maritiem' en 'MTV' geen (gevalideerde) informatie verschaffen.

der noodzaak en kan grote maatschappelijke en financiële schade in vrijwel alle sectoren van de samenleving voorkomen. Het is technisch gezien niet moeilijk om dit te bereiken. Voor een effectieve aanpak van de fraude is het echter minstens zo belangrijk dat de volgende twee knelpunten worden weggenomen.

Onvoldoende zicht op omvang van de problematiek

Voor het maken van betrouwbare (trend)analyses en het ontwikkelen van preventie- en bestrijdingsmaatregelen is accurate en actuele kennis over de aard en omvang van de problematiek vereist. Het ECID is van mening dat op dit moment onvoldoende zicht op de omvang van de identiteits- en documentfraude bestaat. Dat zou makkelijker verkregen kunnen worden als een landelijke fraudemeldplicht zou worden ingevoerd. Alleen door het bundelen van kennis en kunde in een centraal en voor de direct belanghebbenden toegankelijk systeem wordt effectief optreden mogelijk.

Gebrek aan coördinatie

Het grootste knelpunt is volgens het ECID dat in Nederland, net als in de meeste andere landen, een (te) groot aantal instanties betrokken is bij fraudebestrijding. Het ECID pleit voor het vormen van één centrale instantie die verantwoordelijk moet worden voor de coördinatie en aansturing van de organisaties die zich nu met de materie bezighouden.

3.3 Fraude bij verzoeken om inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie

Via de NVvB is onder alle gemeenten een vragenlijst uitgezet over aard en omvang van identiteits- en documentfraude bij verzoeken om inschrijving in de GBA. Van de 441 gemeenten hebben er 22 de vragenlijst ingevuld. Dat is een respons van 5%. Die respons is te laag om er conclusies aan te verbinden. Daarom zijn de enquêteresultaten niet in dit advies opgenomen.

Om toch een beeld te krijgen van de aard en omvang van identiteits- en documentfraude bij de inschrijving van vreemdelingen in de GBA, de manier waarop gemeenten hiermee omgaan en de knelpunten die zij hierbij ervaren, heeft de ACVZ op 21 januari 2010 een expertmeeting voor een aantal gemeenten georganiseerd. De bijeenkomst is bijgewoond door GBA-specialisten van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Venlo, Roosendaal, Vught en Waalwijk.⁹⁶

Omvang

Bij de vier grote gemeenten komt het met zekere regelmaat voor dat vreemdelingen bij het indienen van een verzoek om inschrijving in de GBA identiteits- of documentfraude plegen. In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht worden per jaar ongeveer vijftien tot twintig vreemdelingen op heterdaad betrapt. In de gemeente Den Haag ligt dit aantal aanmerkelijk hoger. Daar worden wekelijks één a twee gevallen van identiteits- of documentfraude ontdekt.

Bij de overige gemeenten blijkt sprake te zijn van een onderscheid tussen gemeenten met

⁹⁶ Deze gemeenten zijn gekozen op grond van een aantal criteria zoals inwoneraantal, het percentage vreemdelingen van het aantal nieuw ingeschrevenen in de GBA, geografische spreiding, de nabijheid van een landgrens en de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum.

en gemeenten zonder asielzoekerscentrum (AZC). Bij de eerste groep komt het regelmatig (eens per maand) voor dat asielzoekers voor de inschrijving in de GBA bij de gemeente een naam opgeven die niet overeenkomt met de naam die de IND eerder in het kader van de asielprocedure registreerde. Daarnaast komt het (twee à driemaal per maand) voor dat asielzoekers in een procedure voor gezinshereniging documenten overleggen waarin persoonsgegevens van hen of hun familieleden zijn opgenomen die afwijken van de eerder door de IND geregistreerde gegevens. De gemeenten zonder AZC gaven aan een enkele (ongeveer twee) keer per jaar een geval van identiteits- of documentfraude te ontdekken bij vreemdelingen die om inschrijving in de GBA verzoeken.

Alle gemeenten zijn ervan overtuigd dat zij slechts een beperkt gedeelte van de identiteits- en documentfraude ontdekken. De gemeenten hebben zonder uitzondering het vermoeden dat identiteits- en documentfraude bij aanvragen om inschrijving in de GBA door vreemdelingen op grote schaal voorkomt. Dit bevestigt het bestaan van de 'dark number' problematiek.

Vormen

Identiteits- en documentfraude bij verzoeken van vreemdelingen om inschrijving in de GBA bestaat uit fraude met identiteits- en brondocumenten. In de eerste categorie gaat het vaak om (ver)vals(t)e paspoorten van EU-lidstaten. Deze paspoorten geven immers een sterk verblijfsrecht, zonder meldplicht. Daarnaast worden authentieke (EU én niet-EU) identiteitsdocumenten overgelegd die op valse gronden zijn afgegeven. Vaak is in die documenten een fictieve identiteit opgenomen, die is gecreëerd aan de hand van valse brondocumenten. Omdat de vorm van de identiteitsdocumenten authentiek is, worden ze er tijdens de documentcontrole meestal niet uitgepikt. Mede daarom kunnen de gemeenten niet aangeven hoe vaak dit precies voorkomt. Wel duiden alle gemeenten deze vorm van fraude aan als een grootschalig probleem, met een georganiseerd karakter. De gemeente Amsterdam wijst erop dat zich daar dagelijks ongeveer vijftien tot twintig 'dubieuze' koppels bij het gemeenteloket melden met een verzoek om registratie in de GBA. Dit zijn over het algemeen koppels die noch elkaars taal, noch een gemeenschappelijke taal spreken en weinig tot niets over elkaar lijken te weten. Zij overleggen authentieke identiteitsdocumenten. Vaak bestaan deze koppels uit bepaalde nationaliteitscombinaties. Voorbeelden zijn Egyptisch-Oost-Europese koppels en Spaans-West-Afrikaanse (Ghanese, Nigeriaanse). De overige grote gemeenten herkennen dit en spreken van de 'EU-partner problematiek'. De gemeenten hebben het sterke vermoeden dat in het overgrote deel van die zaken sprake is van schijnrelaties of -huwelijken.⁹⁷

Naast fraude met identiteitsdocumenten, komt het voor dat brondocumenten inhoudelijke onjuistheden bevatten. In de kleine gemeenten met een AZC wordt deze fraude voornamelijk vastgesteld bij aanvragen van asielzoekers. De gemeente Utrecht heeft aangegeven dat in de afgelopen drie jaar 8% van alle door de gemeente onderzochte brondocumenten vals was.

Identiteitsvaststelling en registratie

De meeste vreemdelingen worden in de GBA ingeschreven op grond van een geboorteakte of een identiteitsdocument. Dat is meestal een nationaal paspoort. Vreemdelingen die geen bron- of overige identiteitsdocumenten bezitten, wordt een verklaring onder ede afgenomen. De inhoud van die verklaring wordt vergeleken met de persoonsgegevens

97 Zie paragraaf 3.4.1.1, p. 60, over de vraag of het aangaan van een schijnrelatie of -huwelijk als identiteitsfraude is te beschouwen.

op het vreemdelingendocument, dat door de IND is verstrekt. De gemeenten beschouwen het afnemen van een verklaring onder ede over het algemeen niet als een deugdelijke manier om de identiteit vast te stellen. In geen geval wordt alleen op grond van deze verklaring ingeschreven.

Alle aanwezige gemeenten geven aan regelmatig te twijfelen aan de juistheid van persoonsgegevens die door de IND op vreemdelingendocumenten zijn vermeld. Die twijfels ontstaan als vreemdelingen bij de gemeente documenten overleggen of persoonsgegevens opgeven die afwijken van de informatie die ze eerder aan de IND opgaven. Dit doet zich vaker, maar niet uitsluitend, voor bij asielzoekers en statushouders. Ook over persoonsgegevens op reguliere verblijfsdocumenten bestaan soms twijfels. De gemeenten nemen in die gevallen contact op met de IND. Zij zijn over het algemeen teleurgesteld over de maatregelen die de IND hierop onderneemt. Meestal blijven die uit, aldus de gemeenten. Hoewel de twijfel in veel gevallen blijft bestaan, schrijven de gemeenten de betreffende vreemdeling uiteindelijk meestal in.

Enkele gemeenten hebben de indruk dat ook de kwaliteit van de identiteitscontrole op de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland de laatste jaren is afgenomen. Daarnaast geeft een meerderheid van de gemeenten aan ervaringen te hebben met ondeugdelijke identiteitscontrole door het buitenlands bevoegd gezag. Eén gemeente meldde dat drie keer dezelfde vreemdeling op heterdaad is betrapt bij het gebruik maken van een (ver)vals(t) paspoort bij het verzoek om inschrijving in de GBA. Het derde document is afgegeven door de betreffende buitenlandse vertegenwoordiging in Den Haag, op grond van een kopie van het vorige paspoort, dat eerder door de KMar en het Bureau Documenten van de IND als vals werd bestempeld. Een andere gemeente gaf aan van een buitenlandse vertegenwoordiging in Den Haag een bevestiging van de identiteit van een vreemdeling te hebben ontvangen, die was gebaseerd op het Nederlandse vreemdelingendocument.

Zoals vermeld is in artikel 26 (derde lid) Wet GBA bepaald dat tot inschrijving wordt overgegaan als de identiteit deugdelijk is vastgesteld. De gemeenten zien deze bepaling over het algemeen als een voldoende wettelijke basis om inschrijving te weigeren als er twijfels over de identiteit bestaan. In dat geval moet een gemeente niet alleen goed motiveren waarom er sprake is van twijfel aan de identiteit. De gemeente moet ook aangeven waarom niet volstaan kan worden met (het lichtere middel van) het plaatsen van een aantekening over de onjuistheid van de gegevens in de GBA.⁹⁸

Sommige gemeenten geven aan dat het bestaan van twijfel over de identiteit, door tijds- en soms ook politieke druk, niet altijd aan inschrijving in de weg staat.

Er is geen centrale registratie van weigeringen tot inschrijving in de GBA, ook niet als de weigering is gebaseerd op vermoedens van fraude. De vier grote gemeenten registreren fraudezaken in eigen bestanden. De overige gemeenten houden geen registratie bij van fraudezaken.

Hulpmiddelen en -kanalen

Het gros van de aanwezige gemeenten acht zichzelf onvoldoende toegerust om identiteits- en documentfraude te kunnen signaleren. Nagenoeg alle gemeenten hebben toegang tot gratis informatiesystemen als EDISON en DISCS en maken gebruik van andere, over het algemeen niet heel kostbare, hulpmiddelen (loep, uv-lamp, retro-check). Slechts enkele grote gemeenten (Den Haag, Amsterdam en Utrecht) maken gebruik van duurdere apparatuur zoals visagescanners, waarmee identiteitsdocumenten snel op een aantal

98 Zie onder andere Rb. Utrecht, 3 september 2007, LJN BB4082.

echtheidskenmerken kunnen worden gecontroleerd. De overige gemeenten hebben deze apparaten uit financiële overwegingen (nog) niet aangeschaft.

Toegang tot informatiesystemen en technische apparatuur wordt van cruciaal belang geacht voor een adequate signalering van identiteits- en documentfraude. De gemeenten realiseren zich echter dat die toegang alleen meerwaarde oplevert als medewerkers over gedegen kennis beschikken over document- en identiteitscontrole. Met name de middelgrote en kleine gemeenten vinden dat hier meer in geïnvesteerd zou moeten worden. Weliswaar krijgen alle baliemedewerkers bij indiensttreding een basisopleiding documentherkenning, maar naast de financiële middelen ontbreekt vaak de tijd voor opfriscursussen. Het evenwicht tussen snelheid en zorgvuldigheid komt hierdoor onder druk te staan. Dit, samen met het grote verloop onder het (balie)personeel, maakt dat veel medewerkers van mening zijn dat ze over onvoldoende kennis beschikken.

Bij twijfel over de echt- of eigenheid van bron- en identiteitsdocumenten doen de gemeenten een beroep op de expertise van het Bureau Documenten van de IND en het ECID van de KMar. De samenwerking met deze instanties is goed. Daarnaast kunnen de gemeenten het ministerie van Buitenlandse Zaken vragen een verificatieonderzoek te (laten) uitvoeren naar de inhoudelijke juistheid van een document. De gemiddelde kosten hiervoor bedragen € 135,- per document. Den Haag heeft uitgerekend dat als de gemeente alle documenten zou laten verifiëren waarover twijfel over de inhoud bestaat, dat € 800.000 per jaar zou kosten. Afgezien van deze kosten kan een verificatieonderzoek lang duren, terwijl de resultaten niet altijd duidelijkheid verschaffen. De gemeenten geven dan ook aan steeds minder gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Enkele grote gemeenten hebben de inschrijving in de GBA voor vreemdelingen ondergebracht bij een immigratie- of vreemdelingenloket, waar verschillende diensten samenwerken. In de gemeente Amsterdam is dit het loket van de Dienst Persoons- en Geo-Informatie (DPG) waar het GBA en het – als pilot werkende – Team Identiteits- en Documentfraude (TIF) samenwerken met de (vreemdelingen)politie en de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Het TIF wordt regelmatig geconfronteerd met vreemdelingen die identiteits- en documentfraude plegen, soms door het moedwillig ‘verliezen’ van identiteitsdocumenten. Het TIF benadrukt dat het door een gebrek aan menskracht en middelen ondoenlijk is om alle zaken effectief aan te pakken. Veel hoop is gevestigd op de invoering van biometrische kenmerken op documenten.

Het immigratiekantoor in Den Haag is in grote lijnen vergelijkbaar met de opzet van het Amsterdamse DPG. Op het immigratiekantoor werken Burgerzaken, de VP en de IND nauw samen. Daarnaast is er voortdurende afstemming met het gemeentelijk Meldpunt Fraude.

Aangifte

Als een geval van identiteits- of documentfraude wordt geconstateerd, moet de gemeente aangifte doen bij de VP. De vier grote gemeenten hebben hierover concrete afspraken gemaakt met de VP. Het TIF van de gemeente Amsterdam heeft samen met de politie een stappenplan opgesteld, waarin de te verrichten handelingen zijn vermeld voor gemeenteambtenaren aan het loket en in de buitendienst, de politie en het OM. Dat stappenplan is vastgesteld in het lokale driehoeksoverleg.

In de middelgrote en kleine(re) gemeenten zijn geen concrete, uitgewerkte afspraken met de VP gemaakt over de manier waarop gemeenten aangifte van geconstateerde fraude kunnen doen. In veel gemeenten is de samenwerking met de VP sterk afhankelijk van persoonlijke contacten tussen gemeente- en politieambtenaren.

Een meerderheid van de gemeenten geeft aan dat het aangifte doen over het algemeen moeizaam verloopt en veel tijd kost, soms een halve dag. Meestal leveren de inspanning-

en niet meer op dan een hoop achterstand. 95% van alle aangiften wordt door de politie geseponneerd, aldus de gemeenten. Vreemdelingen komen daarna gewoon terug, of laten zich bij een andere (kleine buur-)gemeente inschrijven.

Belangrijkste knelpunten

De gemeenten ervaren gebrek aan ondersteuning van de centrale overheid bij de aanpak van identiteits- en documentfraude. Volgens hen is er landelijk onvoldoende aandacht voor. Een centrale coördinatie van de weliswaar goed bedoelde, maar versnipperde, kleinschalige, niet op elkaar afgestemde initiatieven, ontbreekt. Aansturing, afstemming en samenwerking is wel nodig, gelet op het geconstateerde waterbedeffect. Vreemdelingen die willen frauderen bij de inschrijving in de GBA gaan op zoek naar zwakke schakels. Die zijn ruim voorhanden, zo stellen de gemeenten. Niet alleen de kleine(re) maar ook veel middelgrote gemeenten beschikken niet over voldoende expertise en hulpmiddelen voor een optimale identiteits- en documentcontrole. Bundeling van kennis en kunde is daarom vereist. De centrale overheid moet inzetten op een meer gecoördineerde aanpak, en meer financiële middelen beschikbaar stellen.

Daarnaast hebben de gemeenten hun zorg geuit over de integriteit van het Nederlands documentenverkeer. Dat staat niet alleen onder druk omdat de identiteitscontrole door het buitenlands bevoegd gezag volgens hen soms ondeugdelijk is. De afbreuk aan die integriteit hangt deels ook samen met de manier waarop Nederland haar bevolkingsadministratie heeft ingericht. Soms worden documenten gevraagd die de vreemdeling niet kán leveren, bijvoorbeeld omdat de bevolkingsadministratie in het land van herkomst wezenlijk anders is georganiseerd, of afwezig is. Ook komt het voor dat de naam van een vreemdeling door een ketenpartner, bijvoorbeeld de IND, op arbitraire wijze wordt vastgelegd. Dit kan veroorzaakt worden door een gebrek aan kennis van het naamrecht van het land waar de vreemdeling vandaan komt, maar ook door de beperkingen die het Nederlandse naamrecht aan de registratiewijze stelt. In die gevallen ligt de oorzaak van de mogelijke vervuiling van de GBA dus niet bij de vreemdeling.

Tot slot hebben de gemeenten aangegeven op dit specifieke dossier een krachtige stellingname en inhoudelijke ondersteuning te missen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de NVvB. De VNG heeft in een gesprek bevestigd dat bestrijding van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen - waar zij als instantie geen onderdeel van uitmaakt - geen speerpunt vormt in haar beleid. De VNG verwijst hiervoor naar de NVvB.

3.4 Fraude bij aanvragen voor verblijf in Nederland

In paragraaf 3.1 is gekeken naar fraude bij aanvragen voor kort verblijf in Nederland. Hier staat fraude in het kader van lang verblijf centraal. Op deze aanvragen beslist de IND. De IND kent drie ‘primaire processen’: asiel, regulier en naturalisatie. De manieren waarop in deze processen wordt gefraudeerd komen deels overeen, maar laten ook verschillen zien. Dat komt onder meer omdat de beoordelingskaders voor asielgerelateerde en reguliere toelating van elkaar verschillen. Alvorens per proces in te gaan op aard en omvang van identiteits- en documentfraude en de verschillende aspecten van fraudepreventie en -bestrijding, wordt kort stilgestaan bij de IND-brede, procesoverstijgende, aanpak van fraude.

Procesoverstijgende fraudebestrijding en -onderzoek binnen de IND

In 2005 onderzocht de Algemene Rekenkamer (ARK) op verzoek van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de prestaties, bedrijfsvoering en werkprocessen van de IND, toegespitst op de reguliere toelating. De ARK stelde vast dat de IND voor het voorkomen en signaleren van fraude een aantal incidentele maatregelen had getroffen, zoals het opstellen van een werkinstructie voor beslismedewerkers voor het starten van fraudeonderzoek en het inrichten van een fraudeproject in samenwerking met de VP en gemeenten. De ARK constateerde daarnaast dat een samenhangend kader voor fraudebestrijding ontbrak en dat er geen werkafspraken waren over het signaleren van fraude en het doorgeven van fraudesignalen tussen de betrokken ketenpartners. De ARK sprak in dit kader van ‘ernstige tekortkomingen’.⁹⁹

Binnen de IND houden zich thans drie afdelingen specifiek bezig met fraudebestrijding en documenten- en fraudeonderzoek.

Het Bureau Documenten (BD) in Zwolle houdt zich bezig met de tweede- en derdelijnscontrole van, voornamelijk, buitenlandse brondocumenten. Die controle heeft een technisch (papiersoort, druktechniek etc.) en een tactisch (landeninformatie) karakter, maar ziet niet op de inhoudelijke juistheid van de onderzochte documenten. BD onderzoekt jaarlijks ongeveer 12.500 brondocumenten. Ook verzorgt BD opleidingen in het kader van de eerstelijnscontrole.¹⁰⁰ BD rapporteert zijn onderzoeksbevindingen in een ‘verklaring van onderzoek’, dat als deskundigenrapport geldt. De conclusies hiervan worden in DISCS opgenomen, waarbij het betreffende document wordt geanonimiseerd. BD heeft een convenant afgesloten met het ECID van de KMar, waarin afspraken over samenwerking en taakverdeling zijn neergelegd.

Het Bureau Bijzonder Onderzoek (BBO) houdt zich sinds de oprichting in 2008 bezig met de aanpak van zaakoverstijgende fraudezaken en fraudezaken die het primair proces verstoren. Hierbij wordt nauw samengewerkt met opsporingsdiensten. De focus van BBO ligt op de bestrijding van crimineel ondernemerschap en constructies waarmee de vreemdelingenwetgeving wordt misbruikt. Dit wordt de ‘tweedelijns handhaving’ genoemd.¹⁰¹ BBO heeft medewerkers op alle IND-lokaties. Het centrale meldpunt waar de intake en weging van zaken plaatsvindt, is gehuisvest in Zwolle. BBO verricht jaarlijks ongeveer 2500 fraudeonderzoeken.

99 *Kamerstukken II 2004/05, 30 240, nrs. 1-2, p. 63.*

100 De eerstelijnscontrole van deze documenten vindt plaats aan de IND-loketten.

101 De eerstelijns handhaving (zoals de intrekking van een verblijfsvergunning wegens frauduleuze handelingen) is belegd binnen de primaire processen van de IND.

BBO constateert dat de procesdirecties van de IND een grote mate van autonomie hebben bij het vormgeven van de eerstelijns handhaving binnen hun proces.¹⁰² De IND is bezig met de ontwikkeling van een integrale visie op bestuursrechtelijke handhaving, maar die is nog niet in alle processen geïmplementeerd. Bovendien zijn er, zowel binnen als buiten de IND, veel onderdelen met deze portefeuille bezig. Daardoor gaat relatief veel tijd op aan afstemming en dat gaat ten koste van het feitelijk onderzoek. BBO ervaart problemen met de strafrechtelijke opvolging die vanuit de opsporing aan zaakoverstijgende onderzoeken van BBO wordt gegeven. In vreemdelingszaken moet worden afgestemd met alle politieregio's en met 19 arrondissementsparketten, terwijl op andere beleidsterreinen via het Functioneel of Landelijk Parket sturing aan de opsporing wordt gegeven.

De Afdeling Handhaving (AH), operationeel sinds oktober 2008, voert de regie op de handhavingaspecten van het toelatingsbeleid en houdt zich bezig met beleidsvorming op dit vlak en de afstemming hierover met de ketenpartners. De afdeling is ook belast met het opstellen en beheren van risicoprofielen voor de primaire processen en stelt sinds kort analyses van fraudetrends op.

Naast de procesoverstijgende invulling van het fraudebeleid bestaat ook in de primaire processen aandacht voor identiteits- en documentfraude. Zo is er in het reguliere proces in elke unit een 'contactpersoon fraude' aangesteld, die fraudesignalen voor verdere actie doorgeleidt naar het zogeheten Fraude Overleg Regulier (FOR). In het asielproces is onlangs een pilot Handhavingperspectieven gestart, die voorziet in een centraal meldpunt voor fraudezaken (een mailbox, beheerd door BBO). Tot slot is voor alle processen een pilot gestart die moet leiden tot een IND-breed aangiftebeleid.

3.4.1 Fraude bij aanvragen voor regulier verblijf

Aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen, verblijfsaantekeningen en terugkeervisa moeten worden ingediend bij een IND-loket. Ook het verblijfsdocument wordt daar aan de vreemdeling uitgereikt. De ACVZ heeft vragenlijsten over identiteits- en documentfraude bij deze aanvragen voorgelegd aan medewerkers van alle negen IND-loketten.¹⁰³

Net als het ministerie van Buitenlandse Zaken en de KMar en de ZHP maakt de IND voor de vaststelling van de identiteit van vreemdelingen gebruik van het Protocol Identificatie en Labelling (PIL). Bijna de helft van de respondenten (4) weet dat dit algemeen protocol voor identiteitsvaststelling bestaat. De rest (5) is hiervan niet op de hoogte. Bij één loket wordt een checklist gehanteerd om na te gaan of er sprake is van identiteits- en documentfraude. De betreffende respondent is van mening dat dit een standaardchecklist is, die ook bij de overige loketten wordt gebruikt. De overige respondenten geven echter aan dat er géén standaard checklist beschikbaar is. Aanvullend op de documentcontrole worden bij één loket standaard identificerende vragen gesteld aan vreemdelingen die een aanvraag indienen. Bij de overige loketten gebeurt dit alleen als er signalen van fraude zijn. Een standaard vragenlijst voor het stellen van identificerende vragen is er niet.

Bij alle IND-loketten hebben de medewerkers toegang tot informatiesystemen voor de controle van documenten. Naast EDISON en DISCS wordt gebruik gemaakt van alge-

102 De procesdirecties van de IND zijn de directies 'Regulier Sociaal', 'Regulier Economisch', 'Asiel', 'Naturalisatie' en 'Procesvertegenwoordiging'.

103 De IND-loketten zijn gevestigd in de IND-kantoren in Rijswijk, Hoofddorp, Den Bosch en Zwolle en in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven en Utrecht.

meen toegankelijke websites voor documentcontrole. Daarnaast worden ‘alerts’ ontvangen van international liaison officers (ILO’s) en buitenlandse ketenpartners. Ook overige hulpmiddelen als microscopen, retro-checks en ‘infraroodmuizen’ zijn voorhanden. Als de respondenten na de controle van een document twijfels houden over de echtheid, wordt een beroep gedaan op de expertise van het eigen BD of die van het ECID van de KMar.

Bij de meeste IND-loketten (8) worden vermoedens van fraude geregistreerd. Vastgestelde fraudegevallen worden door alle loketten geregistreerd. Frauduleuze handelingen worden meestal (7) in een eigen database vastgelegd en soms (2) in het IND-informatie-systeem (INDIS).

Omdat de IND geen opsporingsbevoegdheid heeft, wordt aangifte gedaan bij de politie of wordt de zaak overgedragen aan de VP. De meeste loketten hebben daarover afspraken gemaakt met de KMar of met de plaatselijke politie.

3.4.1.1 Aard en omvang

Een meerderheid van de respondenten (6) beschouwt identiteits- en documentfraude aan het loket als een probleem. Een ‘beperkt’ probleem wel te verstaan, dat adequaat door de eigen organisatie wordt aangepakt. De vraag hoe die omvang zich sinds de opening van de loketten (vanaf 2007) heeft ontwikkeld, is zeer verschillend beantwoord. Volgens twee respondenten is de omvang afgenomen, volgens anderen (2) is deze gelijk gebleven of juist toegenomen (4).

Sinds de opening van de loketten registreert de IND jaarlijks meer frauduleuze handelingen in loketzaken. In 2007 registreerden de loketten één fraudegeval¹⁰⁴, in 2008 dertig¹⁰⁵ en in de eerste zes maanden van 2009 tweeëntwintig.¹⁰⁶ Alle respondenten geven dan ook aan steeds meer aandacht te hebben voor identiteits- en documentfraude. Alle loketmedewerkers krijgen een basisopleiding documentherkenning. Bij bijna de helft van de loketten (4) worden alle overgelegde documenten gecontroleerd door gespecialiseerde documentonderzoekers. De respondenten beoordelen hun deskundigheid over het algemeen als ‘goed’.

Aan de loketten wordt het meest gefraudeerd met buitenlandse bron- (geboorte- en huwelijksakten) en reisdocumenten. De loketten noemen daarnaast fraude met buitenlandse vreemdelingendocumenten, (ver)vals(t)e visa en look alike fraude als meest voorkomende fraudevormen.

Uit overige informatie van de IND blijkt dat er in het reguliere proces ook wordt gefraudeerd met inkomensbewijzen zoals werkgeversverklaringen, arbeidsovereenkomsten, loonstroken en bankafschriften. Doel van de aanpassing van deze bescheiden is om schijnbaar aan het middelenvereiste te voldoen.

Bij verblijfsaanvragen in het kader van studie komt het voor dat (ver)vals(t)e inschrijfbewijzen van onderwijsinstellingen worden overgelegd. Dit is voornamelijk het geval

104 Zeven loketten konden geen cijfers verstrekken over 2007. Eén loket gaf aan in 2007 géén fraudegevallen te hebben geconstateerd. Eén loket stelde éénmaal fraude vast in 2007.

105 Eén loket gaf aan niet te weten hoeveel fraudezaken in 2008 werden vastgesteld. Eén loket stelde éénmaal fraude vast, één loket twee keer, één loket drie keer, één loket vier keer, één loket vijf keer, één loket zeven keer en één loket acht keer.

106 Vier loketten stelden één keer fraude vast, twee loketten deden dit twee keer, één loket drie keer, één loket vier keer en één loket zeven keer.

bij aanvragen om wijziging of verlenging van verblijfsvergunningen. Anders dan eerste aanvragen om verblijf voor studie, worden die aanvragen niet ingediend door de onderwijsinstelling, maar door de vreemdeling zelf.

Ter omzeiling van de plicht te beschikken over een geldige tewerkstellingsvergunning komt het voor dat migranten die arbeid in loondienst gaan verrichten een ondernemingsplan overleggen en zich daarmee voordoen als zelfstandige. Soms worden deze zaken ontdekt omdat in meerdere dossiers dezelfde (standaard) bedrijfsplannen voorkomen. Een andere vorm van documentfraude is het overleggen van (ver)vals(t)e (school)diploma's bij aanvragen om gezinsvorming of gezinshereniging. Zo probeert men het vereiste tot inburgering in het buitenland te ontwijken.

Ook komt het voor dat vreemdelingen relaties en huwelijken aangaan met het enkele doel om in Nederland te verblijven. Bij een *schijnrelatie* wordt valsheid in geschrifte gepleegd en is er sprake van documentfraude. Zowel de vreemdeling als de hoofdpersoon moet voor een verblijfsvergunning voor 'verblijf bij partner' een relatieverklaring ondertekenen, waarin beiden verklaren een exclusieve en duurzame relatie te onderhouden. Omdat een dergelijke verklaring kan worden opgevat als identificerend gegeven, kan het opgeven van een *schijnrelatie* ook worden opgevat als identiteitsfraude.

Bij een *schijnhuwelijk* hoeft geen sprake te zijn van valsheid in geschrifte of documentfraude. In dergelijke gevallen wordt doorgaans een huwelijk gesloten, dat naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig is. Een *schijnhuwelijk* kan zijn vastgelegd in een authentieke akte, waarvan de inhoud geen feitelijke onjuistheden bevat. Omdat het identificerend gegeven, in dit geval de huwelijksakte, klopt, beschouwt de ACVZ het aangaan van een *schijnhuwelijk* ook niet als identiteitsfraude. Omdat het aangaan van een *schijnhuwelijk* wel het plegen van valsheid of bedrog inhoudt, met het oog op het verkrijgen van voordeel (hier het verkrijgen van toegang tot en verblijf in Nederland) is wel sprake van fraude.

Cijfers

De cijfers in deze paragraaf gaan over afwijzingen van diverse verblijfsaanvragen door de IND wegens het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie door vreemdelingen. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is het hierbij niet van belang of het verstrekken van de onjuiste gegevens of het achterhouden van informatie doelbewust is gebeurd. Dat betekent dat niet is vast te stellen in hoeveel van de onderstaande gevallen daadwerkelijk sprake is van identiteits- en/of documentfraude. Alle cijfers zijn afkomstig van de IND.

In paragraaf 2.1.2 werd opgemerkt dat er op dit moment nergens in de wet- en regelgeving fraudegerelateerde afwijzingsgronden zijn neergelegd voor eerste aanvragen om regulier verblijf. Dit betekent dat, anders dan door het verrichten van handmatig dossieronderzoek, niet is na te gaan hoe vaak aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen in eerste aanleg worden afgewezen wegens frauduleuze handelingen van vreemdelingen.

De fraudegerelateerde afwijzingsgronden voor de verlenging van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (vvr-bep) en de intrekking daarvan, en die voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (vvr-onbep) en de intrekking daarvan, kwamen in paragraaf 2.1.2 aan de orde.¹⁰⁷ Onderstaande informatie geeft aan hoe vaak de IND die afwijzings- en intrekkinggronden de laatste jaren heeft toegepast. De cijfers zijn door de IND op tientallen afgerond.

107 Zie p. 22.

De IND krijgt jaarlijks tussen de 60.000 en 70.000 aanvragen voor verlenging van reguliere verblijfsvergunningen. Jaarlijks worden tussen de 1000 en 4000 van deze aanvragen afgewezen. Minder dan 1% van het aantal afwijzingen houdt verband met het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van informatie op grond waarvan de oorspronkelijke aanvraag zou zijn afgewezen.

Het komt ook voor dat de IND om die reden reguliere verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd intrekt. Dat gebeurt jaarlijks tussen de tien en twintig keer. In totaal trekt de IND jaarlijks tussen de 1500 en 2500 reguliere verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd in.

De laatste jaren worden er bij de IND jaarlijks ongeveer 30.000 aanvragen ingediend voor reguliere verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd. Enkele duizenden daarvan worden afgewezen. In 2005, 2006 en de eerste zes maanden van 2009 wees de IND geen van deze aanvragen af vanwege frauduleuze handelingen van de aanvrager. In de jaren 2007 en 2008 hielden minder dan tien afwijzingen verband met het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie.

Van het aantal verleende reguliere verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd trekt de IND er jaarlijks honderd tot tweehonderd in. In de laatste drie jaar (tot juli 2009) zijn geen van die intrekkingen het gevolg geweest van frauduleuze handelingen van vreemdelingen.

Tabel 3.6: Weigering (verlenging) en intrekking van reguliere verblijfsvergunningen voor (on) bepaalde tijd door de IND wegens het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van informatie door vreemdelingen, 2005-2009

Vvr-bep	2005	2006	2007	2008	2009 (1e helft)
Beslissingen verlenging	69.360	76.180	71.800	55.890	30.450
Afwijzingen verlenging	1.620	4.070	3.270	1.490	620
Afwijzingen verlenging wegens onjuiste gegevens	< 10	< 10	10	< 10	0
Intrekkingen	1.480	2.670	1.660	2.400	1.590
Intrekkingen wegens onjuiste gegevens	20	10	20	< 10	< 10
Vvr-onbep					
Beslissingen	4.750	27.830	58.390	30.830	12.360
Afwijzingen	220	2.030	4.490	3.690	2.280
Afwijzingen wegens onjuiste gegevens	0	0	< 10	< 10	0
Intrekkingen	130	130	150	280	110
Intrekkingen wegens frauduleuze verkrijging	< 10	< 10	0	0	0

3.4.1.2 Knelpunten

Een deel van de loketten (5) ervaart een aantal knelpunten bij het voorkomen, signaleren en bestrijden van identiteits- en documentfraude aan het loket. Net als de gemeenteambtenaren van Burgerzaken worstelen de loketmedewerkers van de IND met de strakke normtijden voor de afhandeling van de diverse aanvragen. Sommige medewerkers zijn van mening dat de gewenste snelheid haaks staat op het streven naar integere, fraudevrije

procedures. Anderen benadrukken dat zowel die snelheid als de zorgvuldigheid kan worden behouden als de toegang tot informatiesystemen wordt uitgebreid en systemen in de keten aan elkaar worden gekoppeld. Het wordt als een gemis ervaren dat niet alle loketten toegang hebben tot het Verificatie Informatie Systeem (VIS), een geautomatiseerd bestand dat informatie verschaft over de geldigheid van reis- of identiteitsdocumenten.¹⁰⁸ Daarnaast zien enkele loketten het als een gebrek dat er in de vreemdelingenketen niet structureel en in alle processen met biometrie wordt gewerkt. Enkele medewerkers verwachten veel van de wetsontwerpen die hierover in voorbereiding zijn.¹⁰⁹

Ook mist men kennis over de verschillende vormen van identiteitsfraude. Dit wordt mede veroorzaakt door de gebrekkige, ad hoc en versnipperde, registratie van de fraude, aldus de respondenten. Dat die registratie kan worden verbeterd blijkt onder andere uit de omstandigheid dat lang niet alle loketten kunnen aangeven hoe vaak er aangifte van frauduleuze handelingen is gedaan. Het overgrote deel van de loketten ervaart de terugkoppeling van de politie over de aangifte overigens als matig tot onvoldoende. Die terugkoppeling wordt wel van belang geacht voor het vergroten van inzicht in de aard van de problematiek en de inschatting van de vervolgbaarheid van de verschillende frauduleuze handelingen.

Tot slot blijkt het in de praktijk niet eenvoudig om na constatering van een frauduleuze handeling snel en doelgericht actie te ondernemen. Volgens sommige medewerkers wordt een goede communicatie en afstemming bemoeilijkt door het grote aantal betrokken instanties ('te veel schakels') en de aanwezigheid van een bureaucratische grondhouding.

3.4.2 Fraude bij asielaanvragen

Het beoordelingskader voor asielaanvragen is, anders dan dat voor reguliere aanvragen, gebaseerd op het uitgangspunt dat van de asielzoeker niet kan worden verlangd dat hij zijn relaas met overtuigend bewijsmateriaal onderbouwt. Wel moet hij aannemelijk maken dat hij bescherming nodig heeft. Daartoe wordt van hem verwacht dat hij zijn aanvraag waar mogelijk met documenten onderbouwt. Bij deze beoordeling wordt ook de omstandigheid betrokken dat iemand die goede redenen heeft om zijn land te ontvluchten, soms genoodzaakt is om valse papieren te gebruiken en dat het niet altijd aan de vreemdeling kan worden toegerekend dat hij zijn aanvraag niet met authentieke documenten onderbouwt.

3.4.2.1 Aard en omvang

De IND beoordeelt de aanvraag om toelating als vluchteling aan de hand van verklaringen van de vreemdeling en documenten die hij overlegt. Veel vreemdelingen die een aanvraag

108 Het VIS is een geautomatiseerd informatiebestand van *Verificatie Informatie Systemen B.V.* Het VIS informeert over de unieke nummers van gestolen, vermiste of anderszins ongeldig verklaarde identiteits- en reisdocumenten uit binnen- en buitenland. VIS maakt gebruik van meerdere bronleveranciers en geeft binnen enkele seconden aan of een reis- of identiteitsdocument ongeldig is. Zie www.verificatiesystemen.nl.

109 De betrokken wetsontwerpen worden, volgens de planning van 2009, in de zomer van 2010 bij de Tweede Kamer ingediend. Het gaat hier om:
- een conceptvoorstel tot *Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het bieden van een rechtsgrondslag voor de afname van de gezichtsopname en twee vingerafdrukken met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van de Europese Unie van 18 april 2008 (Pb EU L 115) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen*; en
- een conceptvoorstel tot *Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen*.

om toelating als vluchteling indienen zijn niet of beperkt gedocumenteerd. De KMar meldde in 2003 dat meer dan 95% van de asielzoekers geen correct paspoort of ander geldig reisdocument overlegt tijdens het eerste gehoor.¹¹⁰ Soms overleggen asielzoekers andere bescheiden, die als bewijs voor de reisroute of ondersteuning van de asielmotieven dienen. Voorbeelden hiervan zijn geboorteakten, schooldiploma's, rijbewijzen, identiteitskaarten, maar ook opsporings- of arrestatiebevelen. Ook met deze ondersteunende documenten wordt gefraudeerd. Soms ook kan de authenticiteit van die documenten niet worden vastgesteld, bijvoorbeeld omdat referentiemateriaal ontbreekt. Als dat zo is, kan niet zonder meer worden geoordeeld dat aan het document niet de gewenste waarde kan worden gehecht. Het ontbreken van mogelijkheden om de authenticiteit van het document vast te stellen, moet worden gewogen in het licht van de verklaringen van de asielzoeker en de overige feiten en omstandigheden.

Naast het gebruik maken van (ver)vals(t)e identiteits-, reis- en overige documenten, komt het voor dat asielzoekers onjuiste verklaringen afleggen over hun nationaliteit en identiteit. Het opgeven van aliassen is hiervan een voorbeeld. Ook zijn er alleenstaande minderjarige vreemdelingen die stellen jonger te zijn dan ze in werkelijkheid zijn, uitsluitend met het doel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van hun (voorgewende) minderjarigheid te verkrijgen. Uit informatie van de IND blijkt dat het ook is voorgekomen dat vreemdelingen onjuiste gegevens verschaften over hun familierechtelijke relaties en burgerlijke staat met het enkele doel ogenschijnlijk tot een kwetsbare minderheidsgroep (in de zin van C2/3.1.3. Vc 2000) of een specifieke groep in het landgebonden asielbeleid te behoren. Daarnaast worden op dit moment enkele honderden vreemdelingen verdacht met de identiteit van een ander een beroep te hebben gedaan op de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet.¹¹¹

Naast het plegen van documentfraude en het afleggen van valse verklaringen komt het voor dat asielzoekers overige (lichamelijke) identificerende gegevens zodanig bewerken dat ze onbruikbaar worden voor identiteitsvaststelling. Een voorbeeld hiervan is het verminken van vingertoppen door, voornamelijk, Somalische asielzoekers. Doel hiervan is het frustreren van het onderzoek naar een mogelijk eerdere asielprocedure in een andere lidstaat van de Europese Unie. Toen na genezing van hun vingertoppen bleek dat 80% van deze vreemdelingen gesignaleerd stond in Eurodac schafte de staatssecretaris van Justitie in juli 2009 het categoriaal beschermingsbeleid voor Somalië af.¹¹²

Cijfers

De fraudegerelateerde afwijzingsgronden voor asielaanvragen zijn in hoofdstuk 2 genoemd.¹¹³ De volgende informatie geeft aan hoe vaak de IND die afwijzings- en intrekingsgronden de laatste jaren heeft toegepast. De cijfers zijn door de IND op tientallen afgerond.

Bij de IND worden jaarlijks tussen de 10.000 en 20.000 asielaanvragen ingediend. Tussen de 4000 en 8500 hiervan worden afgewezen. Het aantal afwijzingen dat is gegrond op de omstandigheid dat de asielzoeker eerder onder een andere naam een verblijfsaan-

110 B. van Urk e.a., *Rapport Identiteitsfraude en (reis)documenten*, Den Haag: Koninklijke Marechaussee, 2003, p. 30.

111 Informatie afkomstig uit gesprekken met Bureau Bijzonder Onderzoek en AC Zevenaar.

112 Besluit van de staatssecretaris van Justitie van 2 juli 2009, nummer 2009/16, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt* 2009, nr. 11449, p. 1-6.

113 Zie paragraaf 2.1.2, p. 26.

vraag heeft ingediend, ligt al jaren tussen de twintig en dertig.

Daarnaast worden ieder jaar tussen de twee- en driehonderd aanvragen afgewezen omdat de asielzoeker (ver)vals(t)e reis- of identiteitspapieren of andere niet-authentieke bescheiden heeft overgelegd en, bij ondervraging daarover, opzettelijk de echtheid daarvan volhoudt.

Minder dan tien asielaanvragen worden jaarlijks afgewezen omdat de aanvrager (authentieke) reis- of identiteitspapieren of andere bescheiden heeft overgelegd die niet op hem betrekking hebben. Hierbij kan sprake zijn van look alike fraude.

Tot vorig jaar werden er jaarlijks rond de duizend asielaanvragen afgewezen omdat de vreemdeling toerekenbaar geen of onvoldoende documenten had overgelegd. In de eerste helft van 2009 wees de IND 1.430 asielaanvragen om deze reden af. Voor deze laatste categorie geldt dat geen sprake is van documentfraude en dat niet zonder meer kan worden gesteld dat in deze gevallen sprake is van identiteitsfraude.

Bij de IND worden jaarlijks enkele tientallen aanvragen voor verlenging van asielvergunningen voor bepaalde tijd ingediend. Minder dan tien verlengingsaanvragen worden afgewezen. De laatste jaren zijn geen aanvragen afgewezen vanwege het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie.

Het komt ook voor dat de IND asielvergunningen voor bepaalde tijd intrekt. Dat gebeurt (met uitzondering van 2005 en de eerste zes maanden van 2009) jaarlijks rond de honderd keer. Enkele tientallen vergunningen werden ingetrokken omdat bij de oorspronkelijke aanvraag onjuiste gegevens waren verstrekt of relevante informatie was achtergehouden.

Ook aanvragen voor verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd worden op deze grond afgewezen. Het aantal aanvragen voor deze vergunningen is de laatste jaren aanzienlijk gedaald (van 8.000 in 2005 en 2006 tot 740 in de eerste helft van 2009). Het aantal afwijzingen van aanvragen voor asielvergunningen voor onbepaalde tijd steeg tot 2007, daalde in 2008 en nam weer toe in de eerste zes maanden van 2009. In laatstgenoemde periode werd 35% van het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd afgewezen. Voor de jaren 2005 en 2006 is niet bekend hoeveel van deze afwijzingen samenhangen met het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie. In 2007 werden 100 verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd op deze grond afgewezen. Sindsdien is het aantal afwijzingen vanwege frauduleuze handelingen van vreemdelingen aanzienlijk gedaald. In de eerste helft van 2009 werden rond de tien aanvragen voor verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd hierom afgewezen.

De IND heeft de laatste jaren jaarlijks rond de honderd verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd ingetrokken. Dit aantal is in de eerste zes maanden van 2009 toegenomen tot 160. Over de jaren 2005 en 2006 is niet bekend hoeveel van de intrekkingen verband hielden met het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie. Van 2007 tot de eerste zes maanden van 2009 is het aantal intrekkingen op deze grond afgenomen van zestig tot minder dan tien.

Tabel 3.7: Weigering (verlenging) en intrekking van asiel verblijfsvergunningen voor (on)bepaalde tijd (vva-bep en vva-onbep) door de IND wegens het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van informatie door vreemdelingen, 2005-2009

Vva-bep	2005	2006	2007	2008	2009 (1e helft)
Beslissingen	18.520	16.330	14.270	12.890	8.300
Afwijzingen	8.080	8.390	4.470	5.670	4.400
Afwijzingen wegens andere naam	30	30	20	20	20
Afwijzingen wegens (ver)vals(t)e reis- of identiteitsdocumenten	260	270	220	260	220
Afwijzingen wegens reis- of id-documenten van een ander	< 10	< 10	< 10	< 10	< 10
Afwijzingen wegens geen/onvoldoende documenten (verwijtbaar)	1.040	1.220	770	1.100	1.430
Beslissingen verlenging	70	30	10	< 10	0
Afwijzingen verlenging	10	< 10	< 10	0	0
Afwijzingen verlenging wegens onjuiste gegevens	< 10	< 10	0	0	0
Intrekkingen	709	130	90	80	290
Intrekkingen wegens onjuiste gegevens	10	10	30	30	30
Vva-onbep					
Beslissingen	8.130	8.900	5.560	1.270	740
Afwijzingen	750	920	980	210	260
Afwijzingen wegens onjuiste gegevens	Onbekend	Onbekend	100	30	10
Intrekkingen	120	150	120	80	160
Intrekkingen wegens onjuiste gegevens	Onbekend	Onbekend	60	20	< 10

3.4.2.2 Knelpunten

Géén actief aangiftebeleid

Het opsporen van identiteits- en documentfraude is in het asielproces ingebed in de dagelijkse praktijk. Bij de beoordeling van de asielaanvraag wordt immers standaard niet alleen de geloofwaardigheid van het asielrelaas, maar ook de reisroute en de herkomst van

de asielzoeker onderzocht. Het plegen van identiteits- of documentfraude in de asielprocedure wordt voornamelijk vreemdelingrechtelijk gesanctioneerd: de verblijfsvergunning wordt niet verleend, niet verlengd of ingetrokken. Van strafrechtelijke vervolging wegens het plegen van valsheid in geschrifte, al dan niet met een reisdocument, is in de praktijk nauwelijks sprake, zeker niet in de AC-procedure. Daarin wordt doorgaans direct beslist en is de asielzoeker snel uit het zicht verdwenen. In de OC-procedure wordt weliswaar vaker, maar ook slechts in uitzonderlijke zaken, aangifte bij de politie gedaan. Vaak zijn er redenen van pragmatische (proces technische of financiële aard) om af te zien van het doen van aangifte. Zo wordt het over het algemeen niet opportuun geacht als dit de uitzetting van een vreemdeling kan dwarsbomen.

Balanceren tussen snelheid en zorgvuldigheid

Net als bij de ketenpartners en de IND-collega's van Regulier en Naturalisatie wordt de fraudebestrijding binnen het proces Asiel gekenmerkt door een voortdurende zoektocht naar evenwicht tussen snelheid (beslistermijnen en doorlooptijden) en zorgvuldigheid. Naast de beschikbare tijd zijn ook hier de financiële kaders van invloed op de mogelijkheden om identiteits- en documentfraude effectief te bestrijden. Zo is uit kostenoverwegingen besloten om in asielprocedures, waar mogelijk, terughoudend gebruik te maken van de mogelijkheid om onderzoeken te (laten) verrichten. Die onderzoeken drukken niet alleen op de begroting, maar ook op doorlooptijden en leiden daarmee tot hogere kosten voor opvang. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verrichten van documentonderzoek, om onderzoeken die het ministerie van Buitenlandse Zaken uitvoert voor het uitbrengen van een individueel ambtsbericht, maar ook om het verrichten van taalanalyses. Deze onderzoeken zijn een belangrijk instrument bij het beoordelen van het asielrelaas, de reisroute en de herkomst van asielzoekers. De taalanalyse vormt soms, bijvoorbeeld in zaken van ongedocumenteerde asielzoekers die een beroep doen op het beleid voor kwetsbare minderheidsgroepen, de enige mogelijkheid om de herkomst te controleren.

3.4.3 Fraude bij naturalisatieverzoeken

Het verkrijgen van het Nederlanderschap vormt de laatste schakel in het verblijfstraject. De vreemdeling die Nederlander wil worden, moet een naturalisatieverzoek indienen bij de gemeente waar hij verblijft. De gemeente vult een standaard checklist in aan de hand van de persoonsgegevens van de vreemdeling die in de GBA zijn opgenomen en stuurt de aanvraag ter beoordeling door naar de IND. Alleen bij indicaties van fraude voert de IND nader onderzoek uit, waarbij de voorliggende procedures en de daarin overgelegde documenten nogmaals intensief worden bestudeerd en gecontroleerd. Als de IND ná de verlening van het Nederlanderschap signalen ontvangt van mogelijke fraude van de vreemdeling, dan wordt een onderzoek uitgevoerd door het Team Naturalisatiefraude (TNF). Het TNF beoordeelt of er aanleiding bestaat rechtsgevolg aan het naturalisatiebesluit te onthouden, of het besluit in te trekken.¹¹⁴

3.4.3.1 Aard en omvang

Als identiteits- of documentfraude wordt geconstateerd in het kader van een naturalisatieverzoek, dan heeft de fraude meestal plaatsgevonden in de verblijfsrechtelijke procedure die aan dat verzoek vooraf ging. Naturalisatiefraude manifesteert zich dus niet

114 Zie paragraaf 2.1.3, p. 27.

wezenlijk anders dan identiteits- en documentfraude bij aanvragen voor regulier of asielgerelateerd verblijf.

Cijfers

Zoals in paragraaf 2.3 bleek, wordt het Nederlanderschap niet verleend of ingetrokken als de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt of informatie heeft achtergehouden en die informatie van belang is geweest voor de naturalisatie.

De IND beslist jaarlijks op 20.000 tot 30.000 naturalisatieverzoeken. Tussen de 10 en 20% daarvan wordt afgewezen. Ieder jaar worden tien tot twintig zaken afgewezen vanwege het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie.

Het aantal intrekkingen van het Nederlanderschap is de laatste jaren toegenomen. In 2005 ontnam de IND honderd personen hun Nederlanderschap. In 2008 werd het naturalisatiebesluit van 300 personen herroepen. In 2009 lijkt voorsnog sprake te zijn van een daling van het aantal intrekkingen. In de eerste zes maanden van dat jaar werden 80 naturalisatiebesluiten ingetrokken. Jaarlijks berusten tien tot dertig intrekkingen op een valse verklaring of bedrog van de betrokkene, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging relevant feit.

Tabel 3.8: Weigering en intrekking van het Nederlanderschap door de IND wegens het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van informatie door vreemdelingen, 2005-2009

Naturalisatie	2005	2006	2007	2008	2009 (1e helft)
Beslissingen	25.530	23.880	26.660	26.210	12.500
Afwijzingen	3.540	4.860	5.360	3.320	1.150
Afwijzingen wegens onjuiste gegevens	0	10	20	10	< 10
Intrekkingen	100	110	180	300	80
Intrekkingen wegens onjuiste gegevens	< 10	10	20	30	20

3.4.3.2 *Knelpunten*

De ACVZ heeft geen knelpunten gesignaleerd die specifiek betrekking hebben op de preventie, signalering en bestrijding van identiteits- en documentfraude in het naturalisatieproces. Dit proces vormt het einde van het toelatings- en verblijfstraject. De knelpunten die in de voorliggende processen zijn geconstateerd, zijn (uiteindelijk) ook bepalend voor de mate waarin vreemdelingen door het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie Nederlander kunnen worden. Een goede preventie, signalering en bestrijding van identiteits- en documentfraude aan de voorkant van het toelatings- en verblijfstraject is de beste garantie voor een beperking van bedrog in de eindfase. Het is dus niet alleen op grond van procestechnische overwegingen, maar ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, wenselijk en juist dat de IND bij het onderzoeken van mogelijk frauduleuze handelingen bij naturalisatieprocedures reactief te werk gaat.

3.5 Fraude in het kader van toezicht en handhaving

De VP heeft een bijzondere positie in de vreemdelingenketen. Zij is niet bestuurlijk betrokken bij de hiervoor genoemde hoofdprocessen in het toelatings- en verblijfstraject. De VP is, samen met de KMar, verantwoordelijk voor het operationele toezicht op vreemdelingen en de handhaving in de vreemdelingenketen. Hiermee vormt de VP een schakel tussen de vreemdelingen- en de strafrechtketen.

De taken en verantwoordelijkheden van de VP hebben de laatste jaren wezenlijke veranderingen ondergaan. Tot 2003 hield de VP zich niet alleen bezig met het toezicht op vreemdelingen, maar had ze ook een toelatings- en, in mindere mate, een terugkeertaak. In 2003 werden de toelatingstaken van de VP overgedragen aan de IND en de gemeenten en in 2007 werden de taken op het gebied van terugkeer overgeheveld naar de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Door deze overheveling van bestuurlijk-administratieve taken is de rol van de politie in de vreemdelingenketen minder zichtbaar geworden. De VP moest hierdoor meer ruimte krijgen om zich te concentreren op de uitoefening van het operationele vreemdelingentoezicht.

De Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV), een centrale ondersteunende en vertegenwoordigende instantie van de regionale VP, heeft in het document *Op de keten gericht* haar visie op de politieke vreemdelingentaak beschreven.¹¹⁵ Die bestaat uit twee hoofdprocessen, het (operationeel) vreemdelingentoezicht en handhaving. Binnen het vreemdelingentoezicht gelden landelijk de volgende prioriteiten:

- 1) de aanpak van criminele vreemdelingen, al dan niet illegaal;
- 2) de aanpak van vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken (de 'kleine' criminelen);
- 3) de aanpak van uitgeprocedeerde en/of illegale vreemdelingen.

Ten aanzien van de handhaving gelden de volgende urgentiebepalingen:

- 1) opsporing van illegale tewerkstelling in relatie tot mensenhandel en -smokkel;
- 2) opsporing van verdwenen alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit vastgestelde risicogroepen;
- 3) hulp aan slachtoffers van illegaliteit;
- 4) het voorkomen en tegengaan van identiteitsfraude in verblijfsprocedures.

Voor alle prioriteiten geldt dat een eenduidige identificatie van de betrokken vreemdeling van essentieel belang is. De TOV benadrukt dat identificatie en het uitvoeren van identiteitsonderzoeken specialismen van de politie zijn en dat een degelijke identificatie van vreemdelingen aan de voorkant van de processen als standaard zou moeten gelden.

De ACVZ heeft gesprekken gevoerd met de TOV en met de VP Haaglanden. Op grond van die gesprekken kan het volgende worden geconstateerd.

3.5.1 Aard en omvang

De VP en de TOV geven aan dat identiteits- en documentfraude vaak wordt gepleegd in relatie tot mensenhandel en -smokkel, illegale tewerkstelling en overbewoning. Naast reis-, identiteits- en, met name, brondocumenten treft de VP ook overige

115 *Op de keten gericht. Visie Politieke Vreemdelingentaak 2008-2011*, De Bilt: Taakorganisatie Vreemdelingen, 2007.

(ver)vals(t)e documenten aan, zoals vervoerskaarten en werkgeversverklaringen. Omdat het uitvoeren van identiteitsonderzoeken één van de landelijke prestatie-indicatoren is, heeft de VP Haaglanden met het arrondissementsparket afgesproken jaarlijks honderd identiteits- en documentfraudezaken aan te leveren. Dat quotum wordt doorgaans makkelijk gehaald. Sterker nog, het aantal onderzoeksvragen naar aanleiding van spontane handhavingsacties, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer, gaat de capaciteit van de VP te boven. De meeste zaken worden volgens de VP overigens succesvol vervolgd, onder meer omdat standaard een expertiserapport van de technische recherche wordt bijgevoegd. Illegale vreemdelingen die verdacht worden van het plegen van identiteits- of documentfraude worden direct voorgeleid en berecht. Meestal volgt een gevangenisstraf van ongeveer drie maanden, waarna de illegaal in vreemdelingenbewaring wordt gesteld. De VP signaleert dat de laatste jaren niet alleen het aantal en de diversiteit, maar ook de kwaliteit van de vervalsingen toeneemt. Dit kan wijzen op professionele, georganiseerde misdaad.

Geén landelijk overzicht van strafrechtelijke vervolging van vreemdelingen wegens overtredingen, verband houdend met identiteits- en documentfraude

De ACVZ heeft geprobeerd te achterhalen hoe vaak de VP in Nederland verzoeken tot strafrechtelijke vervolging van vreemdelingen indient bij het OM, op grond van overtredingen van de artikelen 225 ('valsheid in geschrifte') en 231 ('valsheid in geschrifte met een reisdocument') Sr. Het OM heeft aangegeven zo'n landelijk overzicht niet te kunnen genereren, omdat de meeste vreemdelingendiensten geen aparte 'aanmeldaccount' bij het OM hebben. Het OM kan daarom in de aangeleverde verzoeken geen onderscheid maken tussen Nederlanders en vreemdelingen. Dit geldt overigens ook voor de Justitiële Informatiedienst, hét centrale punt in de informatievoorziening binnen de strafrechtketen. Een VP die wel een eigen aanmeldaccount heeft bij het OM is de VP Haaglanden. Uit informatie van het OM blijkt dat deze VP over de periode 2005 tot en met 2009 gemiddeld jaarlijks een kleine honderd vervolgingsverzoeken wegens overtreding van genoemde artikelen indiende bij het OM.

Tabel 3.9: Het aantal door de VP Haaglanden aan het OM aangeleverde verzoeken tot vervolging van vreemdelingen wegens overtreding van de artikelen 225 en 231 Sr, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Art. 225 Sr	14	44	51	42	31
Art. 231 Sr	36	81	78	61	30
Totaal	50	125	129	103	61

3.5.2 Knelpunten

Zorgen over kwaliteit van de identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen

Zowel de VP Haaglanden als de TOV is van mening dat de identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen, net als die bij veel andere overheidsprocessen in het publieke domein, eenmalig en vaak onder tijdsdruk wordt uitgevoerd, hoofdzakelijk door administratieve krachten die over onvoldoende kennis ter zake beschikken. De VP en de TOV pleiten voor een andere invulling van het controlemoment. Identiteitsvaststelling is een vak apart, dat de nodige expertise vereist. De VP beschikt over die expertise. Het is een gebrek dat die kennis nu voornamelijk wordt ingezet voor het toezicht op vreemdelingen

en de handhaving. Die expertise zou ook inzetbaar moeten zijn ‘aan de poort’, want voorkomen is beter dan genezen, aldus de VP en de TOV.

Gebrek aan regie

De TOV signaleert dat de laatste jaren grote inspanningen zijn verricht om tot een betere ketensturing en een hechtere samenwerking tussen de vele betrokken ketenpartners te komen. Dit heeft geresulteerd in samenwerkingsafspraken en voortdurende afstemming over taken en verantwoordelijkheden. Ondanks deze inspanningen geven de betrokken organisaties in de praktijk echter vaak nog min of meer onafhankelijk van elkaar en op eigen wijze invulling aan identificatie en bestrijding van identiteits- en documentfraude. De TOV is, net als het ECID van de KMar, van mening dat centrale regie noodzakelijk is om die bestrijding efficiënt en effectief te laten verlopen.

HOOFDSTUK 4

Slotbeschouwing, conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is gekeken naar fraudebepalingen in het straf- en vreemdelingenrecht en zijn rechtswaarborgen besproken die in acht moeten worden genomen bij het treffen van maatregelen om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden. Vervolgens is een beeld geschetst van aard en omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Daarnaast zijn knelpunten geïnventariseerd die zich voordoen bij het voorkomen en bestrijden van deze fraude in de Nederlandse vreemdelingenketen.

In hoofdstuk 3 is gekozen voor een procesmatige benadering: aard, omvang en knelpunten zijn per toelatings- en verblijfsproces beschreven. Uit het verrichte onderzoek is gebleken dat in die onderscheiden processen veelal gelijksoortige problemen worden ervaren. In dit hoofdstuk worden de dwarsverbanden tussen de gesignaleerde knelpunten geschetst.

Paragraaf 4.1 bevat een afsluitende beschouwing over de fraudebepalingen in het straf- en vreemdelingenrecht en genoemde rechtswaarborgen. In paragraaf 4.2 worden enkele concluderende overwegingen over aard en omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen gegeven. In paragraaf 4.3 worden conclusies getrokken over de knelpunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen en doet de ACVZ aanbevelingen die naar haar mening noodzakelijk zijn voor een effectievere en meer efficiënte preventie, signalering en bestrijding van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Sommige knelpunten beperken zich niet tot deze keten. Dit heeft tot gevolg dat ook een enkele voorgestelde maatregel het vreemdelingrechtelijk kader overstijgt.

4.1 Juridisch kader en rechtswaarborgen

4.1.1 Fraudebepalingen in het straf- en vreemdelingenrecht

'Fraudebepalingen' verschillen per rechtsgebied

In geen van de onderscheiden rechtsgebieden worden de termen 'identiteits- en documentfraude' gebruikt. In het Sr staan de woorden 'valselijk' en 'valsheid' centraal. Hiermee wordt het opzettelijk karakter van de handeling benadrukt. Een ander kernelement van de strafrechtelijke begripsomschrijving is het doel van de handeling. Dat is, door middel van misleiding, 'enig feit te bewijzen', om voor een 'verstrekking' of 'tegemoetkoming' in aanmerking te komen.

In de RWN is aansluiting gezocht bij deze strafrechtelijke definiëring, door te spreken van 'valse verklaring of bedrog', dat opzet impliceert.

In de Vw 2000 wordt enkel in artikel 31, tweede lid Vw 2000 onder d en e (omstandigheden die bij de beoordeling van het asielrelaas moeten worden betrokken) gesproken over opzet. Het gaat hier om het opzettelijk volhouden van de echtheid van (ver)vals(t)e reis- of identiteitspapieren of andere bescheiden en het opzettelijk overleggen van reis- en identiteitspapieren die op iemand anders betrekking hebben. Dit vereiste van kwade trouw houdt verband met de bijzondere omstandigheden waarin vluchtelingen kunnen verkeren. Uit de toelichting op de artikelen 18 en 32 Vw 2000 blijkt dat het voor de afwijzing van de aanvraag om verlenging van zowel de asiel- als de reguliere vergunning voor bepaalde tijd en de intrekking daarvan niet ter zake doet of het verstrekken van de

onjuiste gegevens opzettelijk is gebeurd. Het doel is de situatie te herstellen zoals die zou zijn geweest als wel de juiste gegevens waren verstrekt.

‘Fraude’ als afwijzingsgrond voor eerste reguliere aanvragen om toelating en verblijf zorgt voor een uniform wettelijk kader

Het is niet duidelijk hoe de focus op herstel van de (oorspronkelijke) situatie zich verhoudt tot de omstandigheid dat nergens in de vreemdelingenwet- en regelgeving fraudegerelateerde afwijzingsgronden zijn opgenomen voor eerste aanvragen om reguliere toelating en verblijf. Vreemdelingen kunnen ook bij eerste verblijfsaanvragen frauderen met hun identiteit en/of documenten. Hoewel er formeel geen sprake is van een leemte in de wet, is een (gewijzigd) voorstel van wet ingediend om het verstrekken van onjuiste gegevens en het achterhouden van relevante informatie na binnenkomst als aparte afwijzingsgrond voor toelating en verblijf vast te leggen in artikel 16 Vw 2000.¹¹⁶ Zo ontstaat een uniform juridisch kader en kunnen frauduleuze aanvragen tevens beter worden geregistreerd.

Geen eenduidige ‘fraudebepalingen’ in het Unierecht

In de Vw 2000 en de lagere regelgeving wordt een redelijk uniform begrippenkader gehanteerd om frauduleuze handelingen te omschrijven. Het gaat over het algemeen om ‘het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens die tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid’. Met de implementatie van Richtlijn 2003/109 EG in de Vw 2000 is die eenduidige omschrijving doorbroken. In die richtlijn wordt, overigens zonder enige toelichting, gesproken van ‘verkrijging op frauduleuze wijze’.

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.

4.1.2 Rechtswaarborgen bij maatregelen ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude

Manipulatie van vingerafdrukken: gerechtvaardigde maatregelen

Manipulatie van vingerafdrukken is op dit moment als zodanig niet strafbaar gesteld. Het lijkt niet alleen praktisch maar ook ethisch problematisch om verminking van eigen vingertoppen strafbaar te stellen. Het is echter voorstelbaar dat het gebruik van (ver)vals(t)e

116 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 549, nrs. 2, 3, 6.

vingertoppen wel strafbaar wordt gesteld.

Op grond van de huidige vreemdelingenwet- en regelgeving kan de enkele omstandigheid dat de vingertoppen van een asielzoeker zijn beschadigd of gemanipuleerd geen grond vormen voor afwijzing van een asielverzoek, het toepassen van vreemdelingenbewaring, of het opleggen van een periodieke meldplicht of bijzondere aanwijzing. Ingevolge artikel 54 (2) Vw 2000 mag de individuele meldplicht alleen worden gevorderd in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid. In jurisprudentie is bepaald dat deze maatregel in ieder geval niet kan worden toegepast op asielzoekers met gemutileerde vingertoppen, als geen sprake is van opzet. Als dit wel het geval is, is het de vraag of het opleggen van de meldplicht in het belang is van de openbare orde of nationale veiligheid.

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

Centrale opslag en verwerking van biometrische gegevens

Het gebruik van biometrie kan bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude. Bij de verzameling en opslag van biometrische gegevens zal wel steeds een zorgvuldige belangenafweging gemaakt moeten worden, waarbij de vraag moet worden gesteld of de voorgestelde maatregel noodzakelijk en proportioneel is. Juist ten aanzien van kwetsbare groepen als asielzoekers is hierbij terughoudendheid gepast. Zoals door het EHRM in verschillende uitspraken is vastgesteld, kan de registratie van biometrische gegevens onder bepaalde omstandigheden immers in strijd zijn met de bescherming van het recht op privéleven als omschreven in artikel 8 EVRM. Dergelijke omstandigheden zijn: de langdurige opslag van de gegevens, het feit dat deze niet veroordeelde burgers betreffen, de gevoeligheid van de biometrische gegevens, het gebruik ervan voor strafrechtelijke doeleinden en het mogelijk stigmatiserend effect van de registratie van een bepaalde groep personen.

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.

Voor een goede samenwerking tussen de verschillende organisaties in de vreemdelingenketen en een zorgvuldige besluitvorming ten aanzien van vreemdelingen is een juiste en actuele registratie van persoonsgegevens onontbeerlijk. De GBA neemt in de vreemdelingenregistratie een centrale plaats in. Bij de identiteitsvaststelling van vreemdelingen voor de inschrijving in de GBA zijn gemeenten niet alleen gebonden aan de specifieke bepalingen over de gemeentelijke basisadministratie maar ook aan algemene beginselen van het bestuursrecht waaronder het vergaren van relevante feiten, het afwegen van belangen en een deugdelijke bekendmaking en motivering van een eventueel besluit tot weigering van inschrijving.

In een keten waarin verschillende instanties een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor de identiteitscontrole en -vaststelling van vreemdelingen moet ook het bestuursrechtelijk vertrouwensbeginsel in acht worden genomen. Een vreemdeling moet er op kunnen vertrouwen dat wanneer zijn identiteit is geverifieerd en hem op basis daarvan een verblijfs- of reisdocument is verstrekt, zijn inschrijving in de GBA niet alsnog wordt geweigerd omdat een autoriteit (zonder dat sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden) alsnog aan zijn identiteit of de authenticiteit van zijn brondocumenten twijfelt. Dit vraagt niet alleen om een consistente beleidsvoering en afstemming tussen de partners in de vreemdelingenketen, maar ook om een zo vroeg mogelijke diepgaande controle.

4.2 Aard en omvang

Identiteits- en documentfraude komt in de vreemdelingenketen in alle toelatings- en verblijfsprocessen voor en manifesteert zich op vele manieren. Het kan hierbij gaan om het plegen van bedrog met (ver)vals(t)e documenten en overige (ver)vals(t)e identificerende gegevens. Paspoorten van EU-lidstaten, identiteitsdocumenten van overige, geprivilegieerde landen, Schengenvisastickers en buitenlandse brondocumenten worden in dit kader vaak genoemd. Het kan ook gaan om het onrechtmatig gebruik van authentieke documenten en overige authentieke identificerende gegevens, die op valse gronden zijn verkregen. Deze fraudevorm wordt door bijna alle instanties als grootste probleem beschouwd, onder meer omdat zij moeilijk te signaleren is. Met de gebruikte documenten en identificerende gegevens is op het eerste gezicht immers niets mis. Vaak zijn deze echter afgegeven op basis van (ver)vals(t)e brondocumenten, die nauwelijks nog op inhoudelijke juistheid worden gecontroleerd.

Op grond van beschikbare informatie zijn beperkte conclusies te trekken

Op basis van de beschikbare gegevens kunnen slechts beperkte conclusies worden getrokken over aard en omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Dit hangt samen met de fragmentatie, ambiguïteit, onvolledigheid en beperkte geldigheid van de informatie die beschikbaar is. Daarnaast is niet bekend hoeveel fraudezaken niet worden ontdekt ('dark number').

De versnippering van de informatie en de meervoudige betekenis die eraan kan worden toegekend, wordt veroorzaakt doordat ketenpartners (vermoedens van) fraudezaken niet of op verschillende manieren en in diverse, decentrale systemen registreren en dat eensluidende definities ontbreken.

De onvolledigheid en beperkte geldigheid van de gegevens hangt ook samen met het ontbreken van inzicht in het aantal afwijzingen wegens frauduleuze handelingen dat in rechte stand houdt en het gebrek aan zicht op de specifieke redenen voor de eventuele juridische onhoudbaarheid van die afwijzingen. Ook houdt deze beperkte geldigheid verband met de beleidsregel in het reguliere toelatingsbeleid dat het niet ter zake doet of de

onjuiste gegevens doelbewust zijn verstrekt.¹¹⁷ Dat gegeven is dus ook niet in de informatiesystemen terug te vinden. Hierdoor blijft het onduidelijk in hoeveel gevallen daadwerkelijk sprake is van identiteits- en documentfraude.

Ketenpartners schatten omvang van fraude in de vreemdelingenketen verschillend in

Alle ketenpartners ervaren identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen als een probleem. De KMar, de VP en de gemeenten beschouwen de fraude als een groot probleem. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland geven aan daar geen uitspraken over te kunnen doen. Medewerkers van de IND-loketten zijn van mening dat de omvang beperkt is. Het zijn vooral de (opsporingsbevoegde) instanties die zijn gespecialiseerd in en belast met identiteitsvaststelling, zoals de KMar en de VP die spreken van een omvangrijk probleem. Dit verschil in perceptie kan zowel te maken hebben met de hoeveelheid vreemdelingen die wordt gecontroleerd, als met het karakter van het contactmoment. De KMar 'ziet' bijvoorbeeld jaarlijks veel meer vreemdelingen dan de IND. Bij laatstgenoemde instantie komen vreemdelingen doorgaans langs op afspraak, met een specifiek verzoek. Hierdoor zijn ze voorbereid op het contact. De KMar en de VP voeren in het kader van grenscontrole en toezicht juist onaangekondigde controles uit.

Ondanks klein aantal signaleringen zijn er indicaties dat er sprake is van een serieus probleem

Uit de cijfers kan worden afgeleid dat er zowel in absolute als in relatieve zin weinig aanvragen voor toelating tot en verblijf in Nederland worden afgewezen wegens frauduleuze handelingen. Dit kan betekenen dat fraude in de vreemdelingenketen weinig voorkomt, dat fraudesignalen niet goed worden opgepikt, of dat de fraude zich aan het zicht van de instanties onttrekt. In paragraaf 3.3 is gebleken dat vooral dit laatste bij de gemeenten een punt van zorg is. Zij hebben tijdens de expertmeeting aangegeven dat ze het idee hebben 'op grote schaal bedonderd te worden'. In combinatie met de door hen aangedragen kwantitatieve indicaties, vormt dit reden tot zorg. De overige ketenpartners worden met vergelijkbare problemen geconfronteerd. Daarom moet er rekening mee worden gehouden dat identiteits- en documentfraude zich ook in de overige processen van het verblijfsrechtelijk traject vaker voordoet dan uit de beschikbare informatie blijkt.

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

117 Zie paragraaf 2.1.2.

4.3 Knelpunten

De ACVZ heeft bij de geraadpleegde uitvoeringsinstanties en overige gesprekspartners een sterk en gedeeld gevoel van urgentie aangetroffen om identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen tegen te gaan. Alle organisaties zijn van mening dat deze fraude krachtig moet worden bestreden en waar mogelijk moet worden voorkomen. De inspanningen die zij daarvoor verrichten, leveren volgens hen echter vaak slechts beperkt resultaat op. Dit komt omdat een aantal knelpunten een effectieve en efficiënte aanpak van de fraude belemmert. Als deze niet worden weggenomen, bestaat het risico dat de betrokkenheid en de inzet van de ketenpartners op termijn afnemen.

4.3.1 Gebrek aan sturing

Er is één knelpunt dat door alle ketenpartners wordt ervaren. Dat is de versnippering van taken en verantwoordelijkheden over en binnen een groot aantal instanties. Instanties die allemaal op hun eigen manier identiteits- en documentfraude in de keten proberen tegen te gaan. De verkaveling van ‘fraudeafdelingen’ binnen de IND is wat dit betreft exemplarisch. Dit leidt onherroepelijk tot inefficiëntie en doublures, waarmee bovendien onbedoeld kansen voor fraudeurs worden geschapen. Overigens is de ACVZ er niet in geslaagd een compleet overzicht te krijgen van de gefragmenteerde, meestal kleinschalige en veelal kortstondige, initiatieven om identiteits- en documentfraude in de keten te bestrijden. De commissie heeft van velen te horen gekregen dat dit overzicht ontbreekt. Deze situatie beperkt de mogelijkheden om effectief samen te werken.

Met vrijwel alle gesprekspartners wordt geconcludeerd dat de samenwerking tussen de verschillende partners in de vreemdelingenketen op het gebied van fraudebestrijding kan worden verbeterd en dat coördinatie van activiteiten noodzakelijk is.

Deze conclusie is niet nieuw. Zoals in paragraaf 3.4 werd aangegeven, constateerde de ARK in haar onderzoek naar het functioneren van de IND in 2005, dat een goede communicatie en samenwerking tussen de ketenpartners ontbrak:

‘De vele schakels in de keten worden (...) als een probleem gezien omdat niemand zich hierdoor meer verantwoordelijk voelt, (...), er veel afstemming nodig is en de kans op fouten wordt vergroot.’¹¹⁸

Daarnaast oordeelde de ARK dat er bij de ketenpartners geen eenduidige opvatting bestond over regie en sturing van de keten. Niet alleen binnen (het reguliere proces van) de IND maar ook ketenbreed ontbrak een samenhangend kader voor de preventie en signalering van fraude en de taken op dit gebied tussen de ketenpartners waren nog onvoldoende uitgewerkt. Het maken van afspraken voor de hele keten beschouwde de ARK als een urgent punt van aandacht.¹¹⁹

In haar zogeheten Terugblikonderzoek 2010 constateert de ARK dat het ministerie van Justitie en de IND de afgelopen jaren veel hebben ondernomen om de aansturing van en de samenwerking in de vreemdelingenketen te verbeteren.¹²⁰ Ook heeft de IND verschillende methoden en instrumenten voor de aanpak van fraude ontwikkeld, zoals het opstellen van risicoprofielen en het uitvoeren van risicoanalyses. In hoeverre deze maatregelen hebben geleid tot een verbeterde fraudebestrijding heeft de ARK niet kunnen

118 *Kamerstukken II 2004/05, 30 240, nrs. 1-2, p. 53.*

119 *Idem, p. 66.*

120 *Kamerstukken II 2009/10, 30 240, nr. 18, p. 15.*

vaststellen, omdat ‘gestructureerde informatie’ hierover ontbreekt. De ARK constateert dat de afspraken met de ketenpartners nog niet voldoende zijn geconcretiseerd en uitwerkt om ongewenste toelating of voortgezet verblijf zoveel mogelijk te voorkomen.¹²¹

In 2008 bevestigde het ID Management Centre¹²² dit gefragmenteerde beeld voor de hele identiteitsketen in de publieke sector. In een quick scan naar de werking van de identiteitsinfrastructuur in Nederland oordeelde het Management Centre dat van een identiteitsketen geen sprake is en dat alleen van een verzameling schakels kan worden gesproken. Het expertisecentrum pleitte voor een vitaal dynamisch beheer waarbij alle onderdelen van de identiteitsinfrastructuur in samenhang worden beschouwd en centraal worden aangestuurd.¹²³

De huidige situatie in de vreemdelingenketen op het gebied van fraudebestrijding is in de kern niet veranderd. De ketenpartners verrichten allen afzonderlijk vanuit een grote betrokkenheid serieuze inspanningen om fraude te voorkomen en te bestrijden. Dat taken, verantwoordelijkheden en activiteiten versnipperd zijn, wil niet zeggen dat de organisaties niet willen samenwerken, of dat er geen initiatieven op dit punt worden genomen. De convenanten die het BD van de IND en het ECID van de KMar hebben gesloten en de huidige samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners bewijzen het tegendeel. De samenwerking heeft echter vaak een voorlopig karakter: ze vindt plaats in het kader van pilots, programma’s of projecten. Er is geen centrale coördinatie van deze activiteiten. Ook van een integrale langetermijnvisie of een samenhangend kader voor de preventie en signalering van fraude is nog altijd geen sprake.

Het in hoofdstuk 3 genoemde programma VIPS¹²⁴ is een goede aanzet voor een betere coördinatie van activiteiten die tot doel hebben identiteits- en documentfraude in de publieke sector te voorkomen en te bestrijden. Echter, ook dit programma is van tijdelijke aard, heeft geen eenduidige politieke aansturing en geen heldere politieke opdracht of mandaat. De uitkomsten van het onderzoek hebben de ACVZ ervan overtuigd dat voor een effectieve preventie en bestrijding van identiteits- en documentfraude, niet alleen in de vreemdelingenketen maar ook daarbuiten, een stevigere opzet is vereist.

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.

121 Idem, p. 7.

122 Zie paragraaf 1.2, noot 14, p. 17.

123 Knopjes, F. & J. Loogman (2008), *Quick scan werking identiteitsinfrastructuur*, Den Haag: Programma Identiteitsmanagement, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / ministerie van Justitie.

124 Zie p. 40.

De regievoerder zou een ‘nationaal visiedocument fraudebestrijding’ kunnen opstellen, dat handzame kaders voor de diverse ketens en sectoren bevat, waarin ook een uniform begrippenkader uiteen wordt gezet. De regievoerder moet een helder politiek mandaat hebben. Een mogelijkheid is om deze coördinerende functie te beleggen bij één van de huidige betrokken bewindslieden.

4.3.2 Knelpunten bij identiteitsvaststelling en signalering van fraude

Bijna alle geraadpleegde instanties ervaren, naast het gebrek aan centrale aansturing en coördinatie, drie knelpunten bij de identiteitsvaststelling van vreemdelingen en het signaleren van identiteits- en documentfraude in de keten:

- 1) Niet op alle sleutelmomenten in het toelatings- en verblijfstraject is voldoende expertise aanwezig om de fraude te signaleren;
- 2) Het ontbreekt vaak aan voldoende tijd en financiële middelen om een zorgvuldige identiteitscontrole uit te voeren; en
- 3) Er vindt steeds minder inhoudelijke controle van brondocumenten plaats.

Kennis en expertise niet overal voldoende aanwezig

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat vreemdelingen in het toelatings- en verblijfstraject op diverse momenten en verschillende plaatsen allerlei procedures moeten doorlopen bij meerdere organisaties met verdeelde taken en verantwoordelijkheden. Omdat er veel instanties betrokken zijn bij de toelating tot en het verblijf van vreemdelingen, is ook de verantwoordelijkheid voor de identiteitscontrole en -vaststelling over de keten verspreid geraakt. Vóór de overheveling van de administratieve toelatingstaken van de VP naar de gemeenten en de IND was de identiteitsvaststelling belegd bij de VP en de KMar. Nu is dit in eerste instantie de taak van de IND en de gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten regelmatig twijfelen aan de identiteitsvaststelling door de IND en de controle van reisdocumenten door de vertegenwoordigingen in het buitenland. Het ministerie van Buitenlandse Zaken maakt zich op zijn beurt zorgen over de inhoudelijke controle van brondocumenten door de gemeenten en de IND. Ook de KMar, VP en de TOV plaatsen vraagtekens bij de kwaliteit van de identiteitsvaststelling door de gemeenten en de IND. Naast een kritische houding ten opzichte van de andere ketenpartners, is er bij sommigen ook zelfkritiek. Een enkele vertegenwoordiging in het buitenland heeft aangegeven dat gebrek aan expertise van de medewerkers een goede documentcontrole belemmert. Van de geconsulteerde gemeenten is een ruime meerderheid, dus niet alleen de kleine, maar ook de (middel)grote, van mening dat het eigen personeel onvoldoende is toegerust om identiteits- en documentfraude te kunnen signaleren.

Er bestaan dus ketenbreed twijfels over de kwaliteit van de identiteitscontrole en -vaststelling van vreemdelingen in het toelatings- en verblijfstraject. De betrokken instanties achten zichzelf of elkaar onvoldoende in staat om identiteits- en documentfraude te onderkennen. Deze twijfel over elkaars oordeelsvorming baart de ACVZ zorgen omdat dit in de praktijk tot schending van het vertrouwensbeginsel kan leiden.¹²⁵

125 Zie paragraaf 2.2.4, p. 35.

Op dit moment worden zowel op de vertegenwoordigingen in het buitenland, als bij de IND en de gemeenten identiteits-, reis- en brondocumenten beoordeeld door administratieve krachten. Deze krijgen in de meeste gevallen bij indiensttreding weliswaar een basisopleiding documentcontrole, maar beschikken doorgaans niet over actuele, vakspecialistische kennis.

Het gebrek aan expertise is eerder door de ARK als aandachtspunt aangemerkt. In het al aangehaalde rapport uit 2005 werd dit als volgt geformuleerd:

‘Onduidelijkheden en onvolkomenheden in de werkprocessen leveren het risico op dat de ketendoelen niet verwezenlijkt kunnen worden. Als praktische consequentie heeft dit niet alleen dat vreemdelingen niet altijd goed geholpen worden, maar ook dat er ongewenste vreemdelingen het land binnenkomen. Het risico van ongewenste vreemdelingen wordt vergroot door gebrek aan expertise (onder meer bij gemeenten) voor het onderzoeken van fraude en een te klein beroep op de Vreemdelingenpolitie voor het uitvoeren van fraudeonderzoeken.’¹²⁶

Ook deze constatering van de ARK is nog altijd actueel.

Gebrek aan tijd en te weinig investeringen in mensen en middelen

De geconsulteerde organisaties zijn eensgezind in hun oordeel dat de kwaliteit van de identiteitscontrole en -vaststelling van vreemdelingen in het toelatings- en verblijfstraject op dit moment onder druk staat. Hiervoor wijzen zij twee oorzaken aan. In de eerste plaats wordt een toenemende nadruk gelegd op verbetering van de dienstverlening, onder meer door versnelling van procedures. Dit kan botsen met een zorgvuldige identificatie. In de tweede plaats hebben opeenvolgende financiële en personele taakstellingen ertoe geleid dat er steeds minder geld beschikbaar is om te investeren in mensen, hulpmiddelen en technische apparatuur voor de controle van identiteits- en reisdocumenten en om kennis en expertise op peil te houden. Dit geldt niet alleen voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vertegenwoordigingen in het buitenland, maar ook voor de IND en de gemeenten. Onder druk van de termijnen en de kosten wordt het probleem veelal naar de volgende schakel in de keten doorgeschoven.

Een professionele en zorgvuldige identiteitscontrole en -vaststelling is van doorslaggevend belang voor het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude, zowel in de vreemdelingenketen als daarbuiten. De ACVZ is met de betrokken organisaties van mening dat toenemende aandacht voor doorlooptijden en beslistermijnen en de financiële kaders van invloed kunnen zijn op de manier waarop het identificatieproces wordt ingericht. Tegelijkertijd is de commissie ervan overtuigd geraakt dat voor het verbeteren van de identiteitscontrole en -vaststelling in de vreemdelingenketen niet kan worden volstaan met een mogelijke heroriëntatie op interne bedrijfsprocessen of extra inzet van financiële middelen. Dit hangt samen met de aard van het werk en de gesignaleerde knelpunten. Documentcontrole en identiteitsvaststelling is een vak dat specialistische expertise vereist, waarin blijvend moet worden geïnvesteerd. De huidige werkwijze, waarbij de identiteitscontrole en -vaststelling eenmalig en onder tijdsdruk door niet gespecialiseerde, administratieve krachten wordt uitgevoerd, is onverstandig en een kostenineffectieve keuze. Daarom is een andere invulling van de identiteitscontrole en -vaststelling in de vreemdelingenketen noodzakelijk.

Het is onhaalbaar om alle loketmedewerkers van de gemeenten en de IND op te leiden tot vakspecialist. Daarom zou de VP directer moeten worden betrokken bij het identifice-

ren van vreemdelingen. De VP is immers expert op het gebied van identiteitsvaststelling. Om snel en efficiënt te kunnen werken zijn korte lijnen tussen de identificerende instanties van belang. De samenwerkingsverbanden tussen Burgerzaken, de DWI en de VP in Amsterdam (TIF) en tussen de gemeente, de VP en de IND in Den Haag (immigratiekantoor) maken duidelijk dat fysieke clustering van kennis en expertise meerwaarde oplevert. De commissie is van mening dat deze *good practices* navolging verdienen.

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).

Het ligt voor de hand dat de inperking van het aantal plaatsen voor inschrijving van vreemdelingen in de GBA (van 441 naar 9 of 16) ook de eenduidigheid van de registratie ten goede komt. Beide gevolgen dragen bij aan een effectievere en efficiëntere werkwijze in het algemeen (kortere lijnen tussen de betrokken instanties) en aan een effectievere en efficiëntere fraudeaanpak in het bijzonder. Bijkomend voordeel is dat de vreemdeling zich nog maar één keer op één plek hoeft te melden voor inschrijving in de GBA en het indienen van zijn verblijfsaanvraag (one-stop-shop). Het is, ten slotte, te verwachten dat een clustering in deze vorm op termijn kostenbesparend is en mogelijkheden biedt om gericht te investeren in technische apparatuur en opleidingen.

Steeds minder inhoudelijke controle van brondocumenten

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat niet op alle beslismomenten in het toelatings- en verblijfstraject voldoende expertise, tijd en geld voorhanden is om een zorgvuldige identiteitscontrole uit te voeren en fraude te signaleren. Er doet zich echter nog een probleem voor. Dat houdt verband met de discrepantie tussen de waarde die in de beschreven procedures aan brondocumenten wordt toegekend, de manier waarop deze in sommige landen kunnen worden verkregen en de praktische invulling van het verificatiebeleid in Nederland.

De persoonsgegevens die zijn opgenomen in nationale identiteits- en reisdocumenten zijn gebaseerd op de gegevens in brondocumenten. Diezelfde gegevens vormen de basis van de identiteit die in de toelatings- en verblijfsprocedures aan de vreemdeling wordt toegekend en die in de registers wordt opgenomen. Hiermee zijn deze gegevens bepalend bij de toekenning van verblijfs- en overige rechten en voorzieningen, zowel in de vreemdelingenketen als in andere maatschappelijke sectoren.

Hoewel duidelijke cijfers ontbreken, noemen vrijwel alle instanties fraude met brondocumenten als één van de meest voorkomende vormen van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Het gaat dan voornamelijk om het gebruik van authentieke reis- en identiteitsdocumenten die zijn afgegeven op grond van (ver)vals(t)e brondocumenten. Die reis- en identiteitsdocumenten zijn meestal volgens de formele vormvereisten opgesteld en afgegeven, maar kunnen inhoudelijk onjuiste, al dan niet gefingeerde, identificerende gegevens en rechtsfeiten bevatten. Dit kan de integriteit van het documentenverkeer in Nederland aantasten. De mogelijkheden om die integriteit zo veel mogelijk te waarborgen, moeten worden gezocht in een aanpassing van de huidige verificatiepraktijk in Nederland. Het is immers niet mogelijk het binnenlands overheidshandelen van andere landen, of andere processen en gedragingen in het buitenlands rechtsverkeer, met Nederlandse maatregelen bij te sturen.

In de huidige situatie laten zowel de gemeenten als de IND op grond van financiële en procesmatige overwegingen steeds minder brondocumenten inhoudelijk verifiëren. Als zij twijfelen aan de inhoudelijke juistheid van een brondocument, wordt meestal niet aan het ministerie van Buitenlandse Zaken om een verificatieonderzoek gevraagd, maar wordt het document voor onderzoek voorgelegd aan BD van de IND. Dat is opmerkelijk, omdat dat bureau alleen uitspraken doet over de formele echtheid van een document. De onderliggende gedachte is dat de inhoud van een document niet onderzocht hoeft te worden als het document (ver)vals(t) is. Die conclusie is begrijpelijk en juist, maar kan slechts in eerste instantie als afdoende worden beschouwd. Immers, als BD de formele echtheid van een document bevestigt, zegt dat niets over de inhoudelijke juistheid ervan. Als daar twijfels over bestaan, zou altijd om een verificatieonderzoek moeten worden gevraagd. Dat dit in de praktijk niet gebeurt omdat dit geld kost, lang kan duren en niet altijd bruikbaar resultaat oplevert, is verklaarbaar, maar onwenselijk. Hierdoor wordt het plegen van documentfraude feitelijk gefaciliteerd.

Brondocumenten vormen de achilleshiel van het vreemdelingrechtelijk documentenverkeer in Nederland. Dit hangt samen met omstandigheden waaronder brondocumenten in bepaalde landen van herkomst worden afgegeven én de wijze waarop invulling aan het verificatiebeleid wordt gegeven door de gemeenten en de IND. Zowel deze achtergronden als de oorzaken ervan zijn niet gemakkelijk te beïnvloeden. Gelet hierop onthoudt de ACVZ zich van het doen van aanbevelingen die betrekking hebben op de inhoud van het verificatieproces, zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken dat op verzoek van de ketenpartners in de landen van herkomst uitvoert. Wel doet de commissie de volgende twee aanbevelingen die de mogelijkheden tot verificatie kunnen beïnvloeden.

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.

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 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 ontwikkelings-effecten 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.

4.3.3 Knelpunten bij registratie van fraude

Frauduleuze handelingen van vreemdelingen in het toelatings- en verblijfstraject worden niet of op verschillende manieren geregistreerd. Frauduleuze handelingen in het kader van toelating worden, behalve als ze leiden tot afwijzing van een aanvraag voor kort verblijf, door het ministerie van Buitenlandse Zaken, noch door de vertegenwoordigers in het buitenland geregistreerd. Frauduleuze handelingen van vreemdelingen bij inschrijving in de GBA worden alleen in enkele grote gemeenten geregistreerd. Een centrale registratie van weigeringen tot inschrijving in de GBA ontbreekt. Het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante informatie in het kader van een verblijfsaanvraag wordt door medewerkers van de IND-loketten wel vastgelegd, maar dit wordt niet altijd in het centrale informatiesysteem geregistreerd. Ook uit de registratiesystemen van de handhavingsinstanties (KMar, VP) blijkt slechts beperkte informatie te kunnen worden gehaald.

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 geregistreeerde 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.

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.

4.3.4 Knelpunten in het kader van strafrechtelijke vervolging

De expertmeeting die de ACVZ voor GBA-specialisten van enkele gemeenten heeft georganiseerd, heeft duidelijk gemaakt dat de meeste gemeenten geen concrete afspraken met de (vreemdelingen)politie hebben gemaakt over het doen van aangifte van frauduleuze handelingen van vreemdelingen met het oog op inschrijving in de GBA. De ‘frontofficemedewerkers’ van de gemeenten hebben geen opsporingsbevoegdheid. Na eventuele signalering van de identiteits- of documentfraude kan het strafrechtelijk traject alleen worden ingezet met behulp van de KMar of de VP. Dit blijkt een moeizaam en stroperig proces, dat bij veel gemeenteambtenaren op voorhand tot frustratie leidt. Dit hangt onder andere samen met de fysieke afstand tussen de betrokken instanties. De ergernis van gemeenteambtenaren wordt versterkt doordat zij hun inspanningen meestal zien eindigen in een (politie)sepot.

Niet alleen het ontbreken van heldere afspraken over het doen van aangifte vormt een bedreiging voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen. Uit het onderzoek onder de IND-loketten is gebleken dat ook de terugkoppeling van de VP over het resultaat van de aangifte aan de IND te wensen overlaat. Die terugkoppeling is niet alleen van belang voor het vergroten van inzicht in de aard van de problematiek, maar is ook belangrijk voor de latere inschatting van de vervolgbaarheid van de verschillende frauduleuze handelingen.

Het is de vraag of er een relatie is tussen het bestaan van deze twee knelpunten en de prioriteitstelling binnen de politieke vreemdelingentaak.¹²⁷ Het voorkomen en tegengaan van identiteits- en documentfraude in verblijfsprocedures is als laagste handavingsurgentie aangemerkt. Hoewel deze prioriteit niet los gezien kan worden van de hoger geklassificeerde urgenties, lijkt het aannemelijk dat zij vooral aandacht krijgt in het kader van die ‘zwaardere’ handavingsacties en minder bij de standaardcontroles van niet geprioriteerde vreemdelingen in verblijfs- en GBA-procedures.

Vast staat dat zowel het maken van heldere afspraken over de aangifteprocedure als de terugkoppeling van het resultaat ervan van belang is voor een blijvende betrokkenheid van de gemeenten en de IND bij de bestrijding van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen.

De in paragraaf 4.3.2 geformuleerde aanbeveling tot het inrichten van een beperkt aantal immigratiekantoren waarin naast medewerkers van de gemeente en de IND ook de VP

127 Zie paragraaf 3.5, p. 68.

aanwezig is, maakt het mogelijk de hier genoemde knelpunten eenvoudig op te lossen. Zowel gemeenteambtenaren als medewerkers van de IND kunnen in het immigratiekantoor direct aangifte doen en ook de terugkoppeling door de VP wordt door de korte lijnen tussen de ketenpartners vergemakkelijkt.

4.3.5 Tot slot

Hoe vaak identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen wordt gepleegd, blijft onduidelijk. Dat komt omdat een onbekend deel van de frauduleuze handelingen niet wordt gesignaleerd. Een ander deel wordt wel ontdekt, maar wordt niet of gebrekkig geregistreerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor frauduleuze handelingen bij aanvragen die vreemdelingen bij de vertegenwoordigingen in het buitenland indienen, maar ook voor fraude bij verzoeken van vreemdelingen om inschrijving in de GBA. Van die zaken die wel worden gesignaleerd, wordt een deel in de landen van herkomst gepleegd. Die handelingen onttrekken zich grotendeels aan de Nederlandse invloedssfeer en zijn dus moeilijk te voorkomen en te bestrijden.

Ondanks het beperkt aantal geregistreerde signaleringen geeft een meerderheid van de bevrageden aan dat identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen vaak voorkomt. Vooral gemeenteambtenaren, maar ook medewerkers op vertegenwoordigingen in het buitenland, voelen zich onvoldoende geëquipeerd om goed te kunnen optreden: er zijn te weinig mensen en middelen en er wordt te weinig in kennis en kunde (opleidingen) geïnvesteerd. De inspanningen van de uitvoeringsinstanties leiden slechts in beperkte mate tot succesvolle strafrechtelijke vervolging van fraudeurs. Dit kan uiteindelijk tot moedeloosheid leiden.

Het is beter te voorkomen dan te genezen. Preventie kan alleen bij een goed inzicht in de wijze(n) waarop gefraudeerd wordt. Beter inzicht daarin is vereist. De fraudeaanpak in de vreemdelingenketen heeft momenteel een sterk reactief karakter. Een dergelijke aanpak is, niet alleen op grond van procesmatige overwegingen, maar meer nog vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, aangewezen voor procedures aan het eind van het toelatings- en verblijfstraject, zoals de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een verzoek tot naturalisatie. Dat ligt anders voor het begin van het verblijfsrechtelijk traject.

Daar waar verschillende instanties een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor het toekennen van rechten en voorzieningen in een stelsel van oplopend verblijfsrecht, is het zaak frauduleuze handelingen zo veel mogelijk aan het begin van het traject aan te pakken. Dat wil zeggen bij de visumaanvragen op de vertegenwoordigingen in het buitenland en bij de eerste verblijfsaanvragen in Nederland. Het is het succes van de handhaving dat voor een groot deel het draagvlak voor het beleid bepaalt, niet alleen bij de burger, maar ook bij de uitvoeringsinstanties.

BIJLAGE I

Adviesvraag van de staatssecretaris van Justitie



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Afdeling Asiel, Opvang en
terugkeer

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.justitie.nl

Contactpersoon
Mr. M. Kiela
Senior beleidsmedewerker

T 070 370 74 97
F 070 370 79 87

Ons kenmerk
dds 5609008/09

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

Datum 11 september 2009
Onderwerp Adviesaanvraag 'Identiteits- en documentfraude in de
vreemdelingenketen'

In het regeerakkoord, pijler V inzake 'veiligheid, stabiliteit en respect', heeft het kabinet aangegeven de bestrijding van fraude te willen intensiveren. Belangrijke voorwaarden om dit effectief te kunnen doen zijn een goede ketensamenwerking en een eenduidige identiteitsvaststelling, ondersteund door technische hulpmiddelen. Met het oog hierop zijn de programma's 'Versterking Identiteitsketen Publieke Sector' (VIPS) en het 'Programma Informatievoorziening in de Strafrechtketen' (Progis) opgezet.

Fraude in de vreemdelingenketen betreft voornamelijk identiteits- en documentfraude. Het gebruik van aliassen en het meerdere malen onder verdachte omstandigheden 'verliezen' van reis- en verblijfsdocumenten en andere identiteitsbewijzen zijn daar voorbeelden van. Door veelvuldig voorkomende fraude en de publiciteit erover kan bovendien het maatschappelijk draagvlak voor het vreemdelingenbeleid onder druk komen te staan.

Om de identiteitsvaststelling en de juistheid van afgegeven documenten in de vreemdelingenketen te verbeteren is wetgeving in voorbereiding om de toepassing van biometrische technieken en procedures in de vreemdelingenketen uit te breiden en deze in lijn te brengen met Verordening (EG) 380/2008 tot wijziging van Verordening (EG) 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.

In uw werkprogramma voor 2009 is over fraude in de vreemdelingenketen het volgende opgenomen:

"Het gebruikmaken van valse documenten als identiteitsfraude komt ook in het vreemdelingenbeleid voor. Het meerdere malen 'verliezen' van verblijfsdocumenten, paspoorten e.d. bij vreemdelingen is daar een voorbeeld van. Vragen die bij dit advies aan de orde zullen komen zijn:

- Is er beleid te ontwikkelen tegen 'veelplegers'?*
- Wat zijn de mogelijkheden, technisch en beleidsmatig/organisatorisch, om dit misbruik te minimaliseren en kan biometrie daarbij een rol spelen?"*

Naar aanleiding van het voorgaande, verzoek ik u mij te adviseren over de mogelijkheden om identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen tegen te gaan. Ik verzoek u hierbij aandacht te besteden aan de primaire processen binnen de keten, zoals die onder meer door de IND, de

vreemdelingenpolitie, de diplomatieke posten in het buitenland en de gemeenten worden uitgevoerd.

Hiertoe verzoek ik u in de eerste plaats na te gaan welke vormen van identiteits- en documentfraude in de keten voorkomen. Daarnaast ontvang ik graag een zo nauwkeurig mogelijk beeld van de omvang van de problematiek in de vreemdelingenketen, zowel kwalitatief als kwantitatief.

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Afdeling Asiel, Opvang en
terugkeer

In aansluiting hierop verzoek ik u bij uw advies de volgende vragen te betrekken:

Datum
11 september 2009

Ons kenmerk
dds 5609008/09

- Zijn er in de regelgeving en de organisatie van de afgifte van documenten in de vreemdelingenketen en in de organisatie van de bestrijding van identiteits- en documentfraude knelpunten te identificeren die adequate preventie, signalering en bestrijding van deze fraude in de weg staan?
- Welke aanvullende maatregelen zijn nodig om deze knelpunten weg te nemen en hoe kunnen deze maatregelen worden geoptimaliseerd voor wat betreft doelmatigheid en toepasbaarheid zonder dat de doelstellingen van het modern migratiebeleid en overige migratiefaciliterende regelgeving in gevaar komen?
- Kunt u op basis van een internationaal onderzoek bij een aantal landen, zowel binnen de lidstaten en instanties van de de Europese Unie als buiten de Europese Unie (Verenigde Staten, Australië) best practices formuleren? Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn onder meer:
 - Welke definities hanteren deze landen(groepen) bij het verschijnen fraude in de vreemdelingenketen?
 - Zijn er gegevens over aantallen en vormen van fraude in deze landen beschikbaar?
 - Welke maatregelen hebben zij ter bestrijding van deze fraude genomen en welke juridische grenzen zijn hierbij gesteld als het gaat om de bescherming van gegevens?
 - Hoe is de Europese regelgeving vertaald in de nationale regelgeving?
 - Hoe kan Nederland het best aansluiten bij de internationale ontwikkelingen?

Ik ontvang uw advies graag uiterlijk 31 december 2009.

De Staatssecretaris van Justitie,



BIJLAGE 2

Aanvragen visa kort verblijf (A,B,C) op Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland en afwijzingen daarvan op grond van (ver)vals(t)e documenten, januari 2005 tot juli 2009

Diplomatieke post	ABC aantal 2005	Afwijz. 2005	ABC aantal 2006	Afwijz. 2006	ABC aantal 2007	Afwijz. 2007	ABC aantal 2008	Afwijz. 2008	ABC aantal 2009	Afwijz. 2009
ABU DHABI	17	0	24	0	11	0	21	0	58	0
ABUJA	18.089	39	15.889	54	15.350	50	6.380	44	2.972	24
ACCRA	11.423	215	11.078	81	9.538	66	7.439	60	2.609	53
ADDIS ABEBA	1.195	7	1.377	1	1.565	2	1.653	4	723	0
ALGIERS	984	42	1.238	6	1.267	16	1.400	4	761	0
ALMATY	6.627	11	7.252	15	7.290	21	7.877	9	3.450	6
AMMAN	1.910	2	2.077	0	1.636	1	1.778	1	885	0
ANKARA	8.679	14	8.833	7	9.185	7	10.158	26	5.208	35
ANTWERPEN	210	0	282	0	282	0	0	0	0	0
ARUBA	170	0	118	0	129	0	39	0	0	0
ASMARA	1.099	1	1.990	1	2.253	4	1.780	0	874	0
ATHENE	31	0	33	0	47	0	41	0	14	0
BAMAKO	670	52	402	8	541	5	618	4	425	3
BANGKOK	6.293	8	5.868	1	6.026	8	6.516	4	3.907	2
BARCELONA	56	0	4	0	3	0	3	0	0	0
BEIROET	967	5	1.080	2	1.169	3	1.110	2	730	2
BELGRADO	8.098	8	9.377	10	11.704	23	10.396	53	4.695	16
BERLIJN	9	0	73	0	4	0	6	0	0	0
BERN	1.563	1	1.512	10	1.275	0	912	0	1	0
BOEDAPEST	385	0	361	0	302	0	10	0	1	0
BOEKAREST	423	1	389	0	381	0	304	0	76	0
BOGOTA	2.487	53	3.546	43	2.748	94	2.705	37	1.486	11
BRASILIA	47	0	87	2	81	0	38	0	25	0
BRATISLAVA	16	0	32	0	41	1	0	0	0	0
BRUSSEL	13	0	0	0	0	0	2	0	2	0
BUENOS AIRES	38	0	27	0	41	0	32	0	16	0
CANBERRA	35	0	12	0	16	0	20	0	4	0
CARACAS	17	0	47	0	51	0	38	0	18	0
CHICAGO	1.799	0	1.548	0	1.421	0	1.163	0	477	0
COLOMBO	1.601	21	1.925	2	1.981	5	2.040	0	939	0
COTONOU	668	45	400	16	533	26	554	17	253	17
DAKAR	1.732	41	1.690	80	2.102	100	2.196	113	1.088	65
DAMASCUS	1.615	1	2.123	12	2.073	4	2.074	1	720	0
DAR ES SALAAM	1.118	6	1.253	6	1.118	4	1.147	0	521	0
DHAKA	1.166	32	959	17	931	9	999	9	470	7
DOHA	0	0	0	0	0	0	962	0	540	2
DUBAI	4.196	1	5.012	0	5.331	2	5.195	1	2.269	1
DUBLIN	1.159	0	1.396	0	1.267	0	1.667	0	802	0
DUSSELDORF	41	0	16	0	237	0	141	0	99	0
FRANKFURT	9	0	1	0	2	0	0	0	0	0
GUANGZHOU	2.207	6	2.303	9	2.818	8	3.341	0	1.314	2
GUATEMALA	18	0	11	0	5	0	6	0	3	0
HAMBURG	78	0	8	0	6	0	0	0	0	0
HANOI	756	0	775	0	955	0	1.251	7	506	0

Diplomatieke post	ABC aantal 2005	Afwijz. 2005	ABC aantal 2006	Afwijz. 2006	ABC aantal 2007	Afwijz. 2007	ABC aantal 2008	Afwijz. 2008	ABC aantal 2009	Afwijz. 2009
HARARE	488	0	423	1	465	1	413	2	224	0
HAVANNA	1.001	0	975	0	843	0	908	1	503	0
HELSINKI	15	0	3	0	3	0	5	0	0	0
HO CHI MINH STAD	869	5	1.246	0	1.589	0	1.847	3	1.202	4
HONG KONG	391	0	472	1	531	0	561	0	326	0
ISLAMABAD	4.814	51	4.806	31	4.480	95	1.435	34	320	0
ISTANBOEL	18.650	38	16.339	24	18.023	13	16.479	25	7.791	5
JAKARTA	13.449	169	14.262	119	13.848	57	14.897	65	6.802	14
KAAPSTAD	5.081	0	4.850	0	4.896	0	4.462	0	2.349	0
KABOEL	0	0	0	0	0	0	25	0	161	0
KAIRO	4.395	66	4.934	117	5.328	24	5.531	9	3.207	12
KAMPALA	874	9	986	11	990	2	899	1	570	2
KHARTOUM	1.176	0	1.716	9	1.400	1	1.415	1	839	1
KIEV	18.522	143	25.379	94	31.911	298	31.036	229	11.355	33
KIGALI	297	3	428	0	453	0	593	0	268	0
KINSHASA	785	42	747	61	220	4	162	0	102	0
KOEWEIT	1.839	0	2.288	1	3.058	2	2.405	0	1.372	0
KOPENHAGEN	4	0	16	0	0	0	1	0	1	0
KUALA LUMPUR	329	0	350	1	395	0	446	1	165	1
LA PAZ	19	0	7	0	404	1	642	31	27	0
LIMA	2.762	15	2.732	16	2.835	14	2.674	9	1.847	0
LISSABON	165	0	156	0	98	0	22	0	4	0
LJUBLJANA	77	0	160	0	598	0	1	0	0	0
LONDEN	16.522	19	17.961	8	16.180	3	12.522	2	7.127	0
LOS ANGELES	1.886	0	1.725	0	1.898	0	1.785	0	816	0
LUANDA	307	0	345	1	288	0	337	0	176	0
LUSAKA	576	3	640	0	760	1	653	2	275	0
LUXEMBURG	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MADRID	8	0	13	0	8	0	20	0	11	0
MANAGUA	9	0	14	0	13	0	36	0	3	0
MANILLA	5.826	76	6.137	22	5.485	14	5.872	0	2.883	0
MAPUTO	302	0	395	1	481	0	623	0	313	2
MEXICO	201	0	188	0	185	0	229	0	105	0
MIAMI	2.189	0	2.076	0	1.911	1	1.637	0	785	0
MILAAN	0	0	1	0	4	0	2	0	4	0
MONTEVIDEO	14	0	12	0	6	0	6	0	1	0
MONTREAL	347	0	323	0	355	0	241	0	0	0
MOSKOU	27.433	50	34.562	25	42.752	176	44.821	73	18.943	11
MUMBAI	14.527	0	15.301	11	14.979	12	14.933	5	7.020	4
MUNCHEN	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MUSCAT	1.533	0	1.619	0	1.636	0	1.873	0	924	1
NAIROBI	2.340	16	2.499	3	2.572	4	2.932	3	1.343	3
NEW DELHI	7.389	1	7.799	15	7.845	23	8.860	5	5.284	5
NEW YORK	3.179	1	3.006	0	2.654	1	2.472	0	1.123	0
Oranjestad	0	0	0	0	0	0	103	0	63	0
OSAKA	120	0	118	0	117	0	28	0	0	0
OSLO	6	0	17	0	2	0	0	0	0	0
OTTAWA	148	0	195	0	173	0	160	1	142	0
OUAGADOUGOU	409	3	352	0	330	0	322	4	225	0
PARAMARIBO	20.572	527	19.439	224	20.751	103	20.020	7	9.978	5

Diplomatieke post	ABC aantal 2005	Afwijz. 2005	ABC aantal 2006	Afwijz. 2006	ABC aantal 2007	Afwijz. 2007	ABC aantal 2008	Afwijz. 2008	ABC aantal 2009	Afwijz. 2009
PARIJS	25	0	12	0	7	0	15	0	8	0
PEKING	11.391	22	12.073	175	15.196	143	13.725	22	5.420	6
PORT OF SPAIN	1.538	0	1.415	2	1.647	0	1.686	0	941	0
PRAAG	749	1	662	2	842	0	69	0	18	0
PRETORIA	9.607	2	10.434	7	10.562	9	10.011	1	4.882	0
QUITO	1.909	39	2.597	33	2.538	12	1.987	32	191	0
RABAT	7.651	43	7.352	8	7.325	7	7.490	8	4.126	11
RIGA	832	0	853	0	116	0	2	0	0	0
RIO DE JANEIRO	37	0	30	0	34	0	36	0	11	0
RIYADH	2.334	0	2.659	0	2.921	0	3.289	0	2.004	0
ROME	21	0	58	0	38	0	32	0	8	0
SAN JOSE	36	0	37	0	49	0	35	0	24	0
SANA'A	302	1	398	0	372	1	559	0	281	0
SANTIAGO DE CHILE	80	0	64	0	27	0	29	0	18	0
SANTO DOMINGO	1.994	50	1.960	35	2.133	33	1.590	17	670	4
SAO PAULO	99	0	127	1	63	0	52	0	24	0
SARAJEVO	6.075	10	7.017	28	8.042	29	7.339	16	3.576	4
SEOUL	124	0	106	0	76	1	103	0	66	0
SHANGHAI	6.207	25	9.634	151	12.105	82	12.783	133	4.993	7
SINGAPORE	858	0	1.021	1	1.092	1	1.212	0	633	0
SKOPJE	4.748	14	4.270	1	5.346	16	5.093	25	2.696	4
SOFIA	46	0	91	0	69	0	77	0	30	0
ST PETERSBURG	8.891	25	10.022	24	7.855	5	9.111	62	3.087	11
STOCKHOLM	10	0	8	0	4	0	7	0	2	0
SYDNEY	249	0	292	0	271	1	372	0	182	0
TAIPEI	10.649	0	12.541	0	10.437	0	9.390	0	4.166	0
TALLINN	195	0	200	0	108	2	0	0	0	0
TBILISI	3.013	65	3.279	28	4.812	53	4.785	116	2.487	76
TEHERAN	12.537	3	13.009	13	12.465	2	14.042	0	6.332	1
TEL AVIV	408	0	414	0	388	1	462	0	247	2
TIRANA	1.676	4	1.982	0	2.190	1	2.367	10	67	0
TOKIO	288	1	252	0	236	0	331	0	146	0
TORONTO	1.505	2	1.488	0	1.398	0	1.174	0	486	0
TRIPOLI	1.220	2	2.402	12	2.029	1	1.567	0	794	0
TUNIS	1.054	21	1.041	21	997	3	945	13	514	9
VANCOUVER	508	0	580	0	612	0	618	0	327	0
VILNIUS	1	0	99	0	115	0	0	0	0	0
WARSCHAU	3.150	36	5.114	2	5.402	8	174	0	25	0
WASHINGTON	1.432	1	1.309	1	1.045	0	841	0	438	1
WELLINGTON	132	0	183	0	189	0	203	0	88	0
WENEN	2	0	5	0	1	0	2	0	1	0
WILLEMSTAD	460	0	502	0	436	1	373	0	265	0
WINDHOEK	442	0	76	0	0	0	0	0	0	0
YAOUNDE	0	0	0	0	0	0	0	0	66	3
ZAGREB	47	0	59	0	66	0	36	0	20	0
	376.105	2.216	408.168	1.724	429.125	1.721	405.372	1.364	186.280	488

BIJLAGE 3

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (2009), *Jaarplan 2010*, Agentschap Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
(www.bprbzk.nl)

Boeles, P. (2003), *Mensen & Papieren. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'probleemlanden'*, Utrecht: FORUM.

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

Centraal Meldpunt Identiteitsfraude (2010), *Jaarrapportage 2009*, Agentschap Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

European Identity Systems. A comparative study (2009), Lissabon: Ministry of the Interior of Portugal, Internal Security Coordinating Office of Portugal.

Gordon, E.A. (2004), 'Identity Fraud: A Critical National and Global Threat', *Journal of Economic Crime Management*, afl. 1.

Grütters, C. & K. Zwaan, (2010), *Migration-related identity fraud*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen.

Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003
(www.sdukennisportaal.rijkswb.nl)

Knopjes, F. & J. Loogman (2008), *Quick scan werking identiteitsinfrastructuur*, Den Haag: Programma Identiteitsmanagement, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / ministerie van Justitie.

Leer, R. van, E. Tromp & B. van Waveren (2008), *Evaluatieonderzoek legalisatie- en verificatiebeleid*, Amsterdam: Regioplan.

Lozusic, R. (2003), *Fraud and Identity Theft*, New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service.

Sproule, S. & N. Archer (2006), *Defining Identity Theft – A Discussion Paper*, Ontario: McMaster eBusiness Research Centre (meRC).

Taakorganisatie Vreemdelingen (2007), *Op de keten gericht. Visie Politieke Vreemdelingentaak 2008-2011*, De Bilt: Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV).

UNHCR (1994), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol related to the Status of Refugees*.

Urk, B. van e.a. (2003), *Rapport identiteitsfraude en (reis)documenten*, Den Haag: Koninklijke Marechaussee.

Vries, U.R.M.Th. e.a. (2007), *Identiteitsfraude: een afbakening. Een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen*, Utrecht: Departement Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht.

Wijk, J. van (2007), *Luanda-Holanda. Irreguliere (asiel)migratie van Angola naar Nederland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Lijst van geraadpleegde organisaties

Algemene Bond Uitzendondernemingen
Centrum voor Migratierecht
College Bescherming Persoonsgegevens
Gemeente Amsterdam, Team Identiteits- en Documentfraude
Gemeente Arnhem, Dienst Burgerzaken
Gemeente Den Haag, Dienst Burgerzaken
Gemeente Den Haag, Afdeling Immigratiekantoor
Gemeente Den Haag, Hoofdafdeling Beleid en Kwaliteit
Gemeente Roosendaal, Dienst Burgerzaken
Gemeente Rotterdam, Dienst Burgerzaken
Gemeente Utrecht, Dienst Burgerzaken
Gemeente Venlo, Dienst Burgerzaken
Gemeente Vught, Dienst Burgerzaken
Gemeente Waalwijk, Dienst Burgerzaken
ID-Management Centre
Immigratie- en Naturalisatiedienst, AC Zevenaar
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Afdeling Handhaving
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Loketten
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Hoofddirectie (wnd.)
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Procesdirectie Asiel
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Team Naturalisatiefraude
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Directie Middelen en Control
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Gemeenschappelijk Centrum Kennis, Advies en Ontwikkeling, Bureau Bijzonder Onderzoek
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Gemeenschappelijk Centrum Kennis, Advies en Ontwikkeling, Bureau Documenten
Koninklijke Marechaussee, Expertisecentrum Identiteits- en documentfraude
Koninklijke Marechaussee, Staf, DOPS/Taakveld Vreemdelingenwetgeving
Koninklijke Marechaussee, Staf, Directie Operaties
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Agentschap BPR, Centraal Meldpunt Identiteitsfraude
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Agentschap BPR, Programma Registratie Niet-Ingezetenen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / ministerie van Justitie, Programma Versterking Identiteitsketen Publieke Sector
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Task Force Biometrie
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Documentenverkeer en Fraudebestrijding
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlandse vertegenwoordiging te Accra, Ghana
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlandse vertegenwoordiging te Bangkok, Thailand
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlandse vertegenwoordiging te Bogotá, Colombia
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlandse vertegenwoordiging te Jakarta, Indonesië
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlandse vertegenwoordiging te Nairobi, Kenia
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlandse vertegenwoordiging te Rabat, Marokko

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlandse vertegenwoordiging te Santo Domingo, Dominicaanse Republiek
Ministerie van Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Ministerie van Justitie, Directie Migratiebeleid
Nederlandse Vereniging van Banken, Afdeling Criminaliteitsbeheersing
Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
Openbaar Ministerie, Fraudemeldpunt Arrondissementsparket Den Haag
Openbaar Ministerie, Functioneel Parket
Openbaar Ministerie, Parket-Generaal, Afdeling Bestuurlijke Informatievoorziening
Politie Haaglanden, Vreemdelingenpolitie
Politie Rotterdam-Rijnmond, Zeehavenpolitie Grenstoezicht
Politie, Taakorganisatie Vreemdelingen
Universiteit van Tilburg, International Victimology Institute Tilburg
Universiteit van Utrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en Bestuursrecht
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Afdelingen Informatiebeleid en Asielbeleid
Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving

Lijst van gebruikte afkortingen

ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AH	Afdeling Handhaving van de IND
ARK	Algemene Rekenkamer
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Azc	Asielzoekerscentrum
AZR	Ausländerzentralregister (Duitse centrale vreemdelingenadministratie)
BBO	Bureau Bijzonder Onderzoek (IND)
BD	Bureau Documenten (IND)
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BRP	Basisregistratie Personen
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CMI	Centraal Meldpunt Identiteitsfraude
CMR	Centrum voor Migratierecht
DISCS	Documenten Informatie Systeem inzake Civiele Status
DPG	Dienst Persoons- en Geo-Informatie (gemeente Amsterdam)
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
DWI	Dienst Werk en Inkomen (gemeente Amsterdam)
ECID	Expertisecentrum Identiteits- en Documentfraude (KMar)
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
Eurodac	European Dactyloscopie
EU-VIS	EU-Visum Informatiesysteem
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FOR	Fraude Overleg Regulier (IND)
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
HRWN	Handleiding van de Rijkswet op het Nederlanderschap
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Liaison Officer
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
NAW	Naam, adres, woonplaats
NO	Nationale Ombudsman
NVvB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OC	Opvangcentrum
OM	Openbaar Ministerie
ORRA	Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie
PIL	Protocol Identificatie en Labelling
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen

RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SIS (II)	Schengen Informatie Systeem (II)
Sr	Wetboek van Strafrecht
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
TIF	Team Identiteits- en documentfraude (gemeente Amsterdam)
TNF	Team Naturalisatie Fraude
TOV	Taakorganisatie Vreemdelingen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VIPS	Versterking Identiteitsketen Publieke Sector
VIS	Verificatie Informatie Systeem
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VP	Vreemdelingenpolitie
Vva-bep	Verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
Vva-onbep	Verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd
Vvr-bep	Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd
Vvr-onbep	Verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WID	Wet op de Identificatieplicht
Wwb	Wet werk en bijstand
ZHP	Zeehavenpolitie

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)

- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008

- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers)
- Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

2009

- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking
- De mens beschermd en de handel bestreden (Advies 2009/28)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)

2010

- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie

Summary

The tip of the iceberg?

Advisory report on combating identity and document fraud in the immigration system

Fraud occurs in a variety of forms in almost all sectors of society. This report is concerned with identity and document fraud in the immigration system (i.e. all the bodies responsible for implementing immigration policy). The ACVZ (Advisory Committee on Migration Affairs) defines identity and document fraud as:

Falsification or deception perpetrated by an alien with existing or fake identity data or documents, with the aim of obtaining advantage or reducing disadvantage and, more specifically, of obtaining access to rights and benefits in the immigration system.

Legal framework

Provisions relating to fraud in national and European legislation

The concepts of identity and document fraud do not appear in Dutch criminal, aliens and nationality law. The criminal law defines a variety of forms of fraud as “forgery”, while nationality law speaks of “false statements or deception”. Both fields of law focus on the intentional nature of the act. Aliens law, on the other hand, speaks of “providing incorrect information or failing to disclose information which might have led to the rejection of the application”. The question of whether this is done intentionally is not at issue here. The fraud provisions in aliens law aim to restore the situation to the one which would have existed if no incorrect information had been supplied or relevant information kept back. The European legislation on admission and residence of aliens also uses a variety of terms referring to fraudulent acts. The concepts they embody are in general not explained.

Legal safeguards with regard to measures to prevent and combat identity and document fraud

The storage and processing of personal data in databases forms a major instrument in preventing and combating fraud. The systematic collection and storage of identity data are subject to certain legal safeguards. These safeguards are laid down in European refugee, migration and data protection law and in national administrative law, or can be derived from them through case law.

Every national or European data system has to be based on a solid evaluation of the interests at stake, one that determines whether collection and storage is necessary to achieve the envisaged goal. This is particularly true in the case of biometrics. The authorities must also closely monitor the relevance, accuracy and security of the stored data and whether it is up-to-date, while individuals must have the right to be informed of the storage of such data, to inspect and correct it, and if necessary have it removed from the files.

Decision-making concerning the admission and residence of EU citizens and their relatives from third countries may not be exclusively based on information held in databases. The administrative authority concerned is obliged to collect further information regarding relevant facts and the interests to be weighed.

Finally, the principle of protection of legitimate interests has to be taken into account when using shared databases within the immigration system. This means that aliens need

to be confident that when their identity is established by an administrative authority, another administrative authority will not question that identity, unless new facts and circumstances have come to light which justify such doubts.

Survey

The ACVZ has conducted a survey into identity and document fraud in the procedures that aliens must complete to obtain admission to and residence in the Netherlands. There are four main procedures:

- applications for admission to the Netherlands; here the responsible and implementing bodies are the Ministry of Foreign Affairs and the Immigration and Naturalisation Service (IND);
- applications for admission at the border; here the responsible authority is the Ministry of Justice, the implementing body the Royal Military and Border Police (KMar);
- applications for registration in the Municipal Personal Records Database (GBA); the responsible authority is the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the implementing bodies are the municipalities;
- applications for residence and continued residence in the Netherlands; here the Ministry of Justice is the responsible authority and the IND the implementing body.

Fraud in applications for admission to the Netherlands

The diplomatic missions are confronted with identity and document fraud in visa application procedures. The majority of missions surveyed feel that this problem receives insufficient attention. It is difficult to establish how extensive the problem actually is because fraudulent activity is not recorded. Nevertheless, figures supplied by the Ministry of Foreign Affairs show that less than 1% of short-stay visa applications are rejected because of the use of falsified or forged documents. How many long-stay visa applications are rejected on these grounds is unknown.

The missions identify problems that hinder efforts to combat fraud. First, almost all the missions feel that access to data systems enabling them to verify the authenticity of documents is insufficient. Second, many of them lack the right contacts with local authorities. Such contacts are vital to the rapid and efficient verification of breeder documents. Third, there is no legal basis for retaining foreign breeder documents, while it is precisely these documents that are the most susceptible to fraud.

Fraud in applications for admission at the border

Every year, KMar refuses to admit several thousands of aliens to the Netherlands at the border control posts. A few hundred of these are turned away because the documents they submit are falsified or forged. According to KMar's Identity and Document Fraud Expertise Centre (ECID), there is not enough insight into the extent of such fraud in the immigration system. Such insight is vital to reliable trend analyses and the adoption of an efficient approach to tackling fraud. The ECID believes that too many bodies are involved and that there is a lack of overall management.

Fraud in registrations in the GBA

An experts meeting held with GBA specialists from a number of municipalities revealed that in the large municipalities, around fifteen to twenty aliens are caught every year in an attempt to register in the GBA through fraud. One large municipality with an active approach to combating fraud discovers one or two cases of identity and document fraud

every week. At other municipalities this figure ranges from several times a year to once a month. Because in general refusals to register applicants are not recorded, there is no national overview.

Most instances of fraud involve authentic identity documents issued on the basis of falsified or forged breeder documents. According to the municipalities, such fraud is perpetrated on an organised basis.

The municipalities perceive a lack of coordination and support from central government. Most of their staff feel they are not properly equipped to identify fraud. There is too little investment in expertise and equipment. What also happens is that through pressure of time or political pressure, aliens are registered in the GBA despite doubts about their identity or the accuracy of breeder documents. Small and medium-sized municipalities have made no specific agreements with the Aliens Police on making a criminal complaint. Many say this is a laborious process that produces few results: according to them, 95% of such complaints are not prosecuted. The problems identified have led to concerns among many staff about the integrity of document processes in immigration procedures in the Netherlands.

Fraud in applications for residence in the Netherlands

Regular applications for residence must be submitted to one of the nine regional IND offices. Most of these see identity and document fraud as a problem which is being tackled adequately. The offices have identified and recorded an increasing number of instances of fraud every year since they opened in 2007 (one case in 2007, 22 in the first six months of 2009). Foreign breeder documents top the list of falsified or forged documents. In a maximum of 1% of cases where the IND refuses to issue or extend residence permits or withdraws them, the reason is the submission of incorrect information or failure to disclose relevant information. A similar percentage obtains in cases of refusal to grant asylum and naturalisation applications, while 10% of withdrawals of asylum status or naturalisation decrees are based on these grounds. Like the municipal GBA officials, IND staff are confronted with tight deadlines for completion of application procedures and limited financial leeway. According to some respondents, the desire for speedy processing and the wide range of duties are incompatible with fraud-proof procedures. Other problems identified include patchy and fragmented registration of fraudulent acts and poor feedback from the Aliens Police regarding criminal complaints.

Conclusion

Nature and extent

Identity and document fraud occurs throughout admission and residence procedures and takes a variety of forms. According to the implementing bodies, most fraud involves foreign breeder documents. Few applications for admission and residence are rejected on the grounds of fraudulent acts committed by aliens. This may mean that there is little fraud, that fraud is not discovered, or that fraud is difficult for the authorities concerned to identify. Since it is unknown how many cases are not discovered or are incompletely recorded or are not recorded at all, the extent of the problem remains unclear (dark number). Nevertheless, it can be deduced from the statements made by the implementing bodies, and in particular the problem areas they identify, that fraud is a serious issue.

Problems

The ACVZ noted a strong willingness and feeling of urgency among all the partners in the immigration system with regard to combating identity and document fraud. However, a

number of problems presently stand in the way of an efficient and effective approach to fraud.

Lack of central management

Tasks and responsibilities in the field of preventing and combating fraud in the immigration system are fragmented. The partners in the system are all engaged in their own serious fraud-fighting efforts, fuelled by strong commitment, but there is no central coordination of their activities. Cooperation between partners is often ad hoc and temporary. There is no integrated, long-term vision, nor is there a coherent framework for identifying and preventing fraud.

Establishing identity and identifying cases of fraud

In addition to the lack of central coordination and management, all the bodies we consulted experience problems in establishing the identity of aliens and identifying cases of fraud. Almost all of them question the quality of procedures to establish identity. They do not consider themselves or the other partners sufficiently able to recognise instances of fraud. This is alarming, because in practice it can lead to violations of the principle of legitimate expectations. The reasons for the lack of expertise and knowledge lie in efforts to speed up procedures and a lack of investment in people and equipment. This applies not only to the Ministry of Foreign Affairs and the missions abroad, but also to the IND and the municipalities. Current working methods, whereby procedures to verify and establish identity are carried out on a single occasion by non-specialised administrative staff working under pressure, are unwise and not cost-effective.

The final problem in establishing the identity of aliens and identifying cases of fraud is linked to the way in which municipalities and the IND put verification policy into practice. On the basis of procedural and financial considerations they now rarely verify the accuracy of the content of foreign breeder documents, even though these documents have great evidential value in the procedures described and at the same time are the most susceptible to fraud. In effect, this facilitates document fraud.

Recording fraud

Fraudulent acts committed by aliens in applying for admission and residence are not recorded by the implementing bodies or are recorded in different ways and in a variety of systems. Partly for this reason, there is no adequate view of the nature and extent of the problem. However, clear registration of such cases will only be possible once all involved have adopted the same terminology.

Prosecution

Most municipalities have no specific agreements with the Aliens Police on reporting fraudulent acts committed by aliens in order to be registered in the GBA. Many local officials regard the process of making a criminal complaint as beset with difficulties and as a cause of great frustration before they even start.

The survey of IND offices revealed that while there are agreements between the IND and the Aliens Police, there is little feedback from the police regarding criminal complaints. Such feedback is not only vital to increasing insight into the nature of the problem, it is also important for subsequent assessments of the scope for prosecuting fraudulent acts.

Recommendations

The problems identified have led to the following recommendations. For further details see chapter 4 of the Advisory Report.

Regarding the legal framework

1. Advocate a uniform definition of fraud in the European legislation.
2. Establish clear guidelines for imposing an obligation to report to the chief of police on asylum seekers with damaged fingertips.
3. Weigh the interests involved carefully before opting for central storage of biometric data.

Regarding the nature and extent of fraud

4. Commission further social science research into the nature and extent of identity and document fraud in the immigration system.

Regarding central management

5. Establish a single head of identity management.

Regarding establishing identity and identifying cases of fraud

6. Bring expertise and knowledge together in a limited number of immigration offices.
7. Remove the financial obstacle to submitting requests for verification.
8. At EU level and together with the countries of origin, explore ways to improve their population registers.

Regarding recording of fraudulent acts

9. Reach practical agreements on the terminology used and its meaning.
10. Record fraudulent activity in a uniform manner in a single system, the BVV (Basisvoorziening Vreemdelingen) database.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 mei 2010

Voorzitter:

- mw.mr. A.C.J. van Doijeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht

Plaatsvervangend voorzitter:

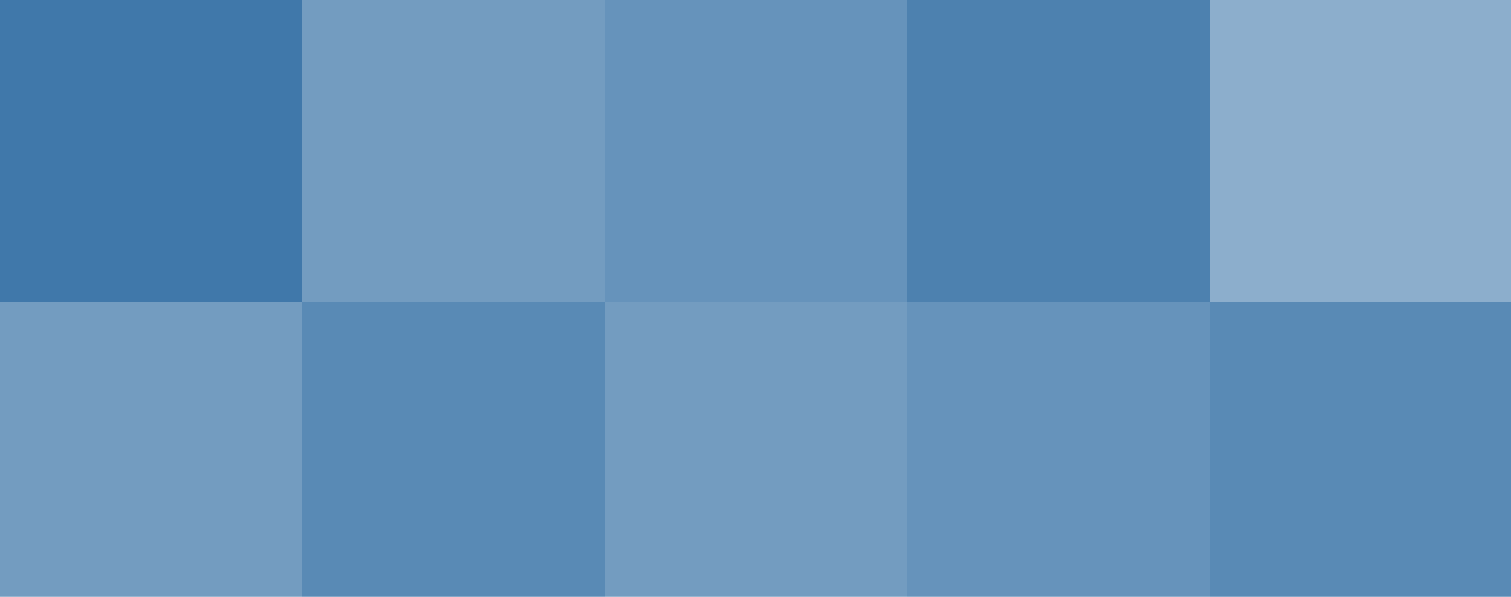
- dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

Leden:

- prof.mr. H. Battjes, hoogleraar staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam
- mw.prof.mr.dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- prof.mr.P. Boeles, emeritus hoogleraar immigratierecht
- drs. R.J. Glaser, adviseur op het terrein van strategische beleidsadvisering en overheidsstrategie, voor zowel nationale als Europese wet- en regelgeving
- mw.dr. M.S. Menéndez, lid van het College van Bestuur van de Haagse Hogeschool
- prof.dr. W. Shadid, emeritus bijzonder hoogleraar interculturele communicatie, diversiteitsconsultant
- mw.prof.mr. A.B. Terlouw, hoogleraar rechtssociologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen
- mw.dr. L.H.M. van Willigen, arts, consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens



9 789085 210498 >