

Vergaderjaar 2009–2010

19 637

Vreemdelingenbeleid

28 638

Mensenhandel

Nr. 1355

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2010

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

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

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

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

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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

Deel I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deel II

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

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

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

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

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

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

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