

Vergaderjaar 2014–2015

**17 050**

## **Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

**Nr. 493**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2014

#### **Inleiding**

In het mondelinge vragenuur van 4 november 2014 is gesproken over de media aandacht die is ontstaan naar aanleiding van het interne NVIK (nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt) rapport *legale identiteitswisselingen in de Balkan en Oost-Europa* (Handelingen II 2014/15, nr. 19, item 5). In dat overleg en in de brief van 5 november 2014<sup>1</sup>, heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd dat hij en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, de Kamer binnen zes weken zullen informeren over:

- de conclusies en aanbevelingen in het rapport over legale identiteitswisselingen in de Balkan en Oost-Europa van het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK);
- de resultaten van het nader onderzoek dat door het NVIK is uitgevoerd;
- de nadere maatregelen die het kabinet zal doorvoeren.

Met deze brief voldoen wij aan de genoemde toezeggingen. De NVIK rapporten zijn bijgevoegd<sup>2</sup>. Tevens sturen wij een relaas mee van de gebeurtenissen vanaf de eerste signalen over legale identiteitswisselingen in Oost-Europa tot aan het aanbieden van het nader onderzoek aan het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC).

Onze conclusie is dat na diepgravend onderzoek zowel in de BVV (Basisvoorziening Vreemdelingen) als in de BRP (Basisregistratie Personen) geen evidentie is gebleken van fraude door dubbele inschrijving. Desalniettemin worden nadere maatregelen genomen om in

<sup>1</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 490

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

de toekomst te voorkomen dat personen dubbel geregistreerd staan in de BVV en in de BRP.

### **NVIK onderzoek en rapport van april 2014**

Op basis van signalen van de Duitse politie is eind 2013 door het NVIK geconstateerd dat mogelijk sprake zou kunnen zijn van identiteitsverwisselingen wat mogelijk zou kunnen leiden tot identiteitsmisbruik. Door de landelijk coördinator van het NVIK is in maart 2014 de opdracht gegeven om dit mogelijke probleem te onderzoeken en daarover een rapportage te maken. Hiertoe is door het NVIK opdracht gegeven om een zoekslag te maken in de Basisvoorziening Vreemdelingen<sup>3</sup> (BVV). Hierbij is gekeken naar gelijkenissen in geboortedata en geboorteplaatsen voor een bepaalde groep nationaliteiten. Deze bovengenoemde zoekslag heeft opgeleverd dat er 49.153 gevallen zijn waarbij er mogelijk sprake is van één of meerdere registraties die gekoppeld kunnen worden aan een uniek persoon.

In het NVIK-rapport van april 2014 werd geconcludeerd dat de mogelijkheid tot legale identiteitswisselingen door kwaadwillenden als middel zou kunnen worden gebruikt, maar dat nog niet feitelijk kon worden geconcludeerd dat dit feitelijk ook gebeurde. Voorts werd geconcludeerd dat verder onderzoek noodzakelijk was, waarmee direct is aangevangen.

In het rapport werd, ondanks dat het onderzoek zich daar niet op richtte, ook gerefereerd aan andere overheidsinformatiesystemen zoals de BRP. In dit verband is het van belang om het verschil tussen de BVV en de BRP uiteen te zetten. Het is niet zo dat gegevens die in de BVV zitten ook altijd in de BRP zitten. Het gaat om verschillende populaties. Omgekeerd is het wel zo dat de gegevens van vreemdelingen in de BRP in de regel wel in de BVV worden overgenomen. De BVV is het centrale informatiesysteem ten behoeve van de vreemdelingenketen waarin de basisgegevens van *vreemdelingen*<sup>4</sup> in het kader van de vreemdelingenwet zijn opgeslagen. In de BRP staan persoonsgegevens van *inwoners* van Nederland (de ingezetenen) en van personen in het buitenland die een relatie hebben met de Nederlandse overheid (de niet-ingezetenen).

### **Nader NVIK-onderzoek en rapport van 25 november 2014**

Uitgaande van de eerder genoemde groep van 49.153 personen, is een nadere selectie uitgevoerd die in een bestand van 24.782 personen resulteerde.<sup>5</sup> Hierop is een aselechte steekproef getrokken die leidde tot 933 personen die nader onderzocht zijn.<sup>6</sup> Het rapport van het NVIK geeft aan dat er aanleiding bestaat om 23 personen hiervan nader te onderzoeken. Door de beheerder van de BVV worden inmiddels de 15 meest waarschijnlijke gevallen van mogelijke meervoudige registratie verder

<sup>3</sup> De vreemdelingenadministratie voor persoonsgegevens waarin betrokken organisaties persoonsgegevens van vreemdelingen registreren, onderhouden en raadplegen.

<sup>4</sup> Tot vreemdelingen horen onder andere visum kort verblijf, ongedocumenteerden in het kader van het toezicht op vreemdelingen en dergelijke.

<sup>5</sup> Deze nadere selectie betrof het verwijderen van technische en administratieve onvolkomenheden zoals dubbele v-nummers vanwege meerdere documenten en vanwege meerdere nationaliteiten en rekening houden met het geslacht van betrokkenen.

<sup>6</sup> De steekproef trekking is in de rapportage van het NVIK onderbouwd met betrekking tot de omvang van de steekproef die vereist is om representatieve uitspraken te doen, de bandbreedte of foutenmarge die moet worden gehanteerd en het gewenste betrouwbaarheidsniveau.

geanalyseerd.<sup>7</sup> Het onderzoek loopt nog en wordt medio januari 2015 afgerond. Hierbij is overigens nog steeds geen evidentie van fraude.

In dit kader is van belang dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie er in 2013 voor heeft gezorgd dat voortaan niet alleen een beweerde identiteit aan de hand van documenten wordt geverifieerd maar dat ook de identiteit van een vreemdeling, niet zijnde EU-burgers, wordt vastgelegd door middel van biometrische gegevens.<sup>8</sup> De wetwijziging is op 1 maart 2014 in werking getreden.<sup>9</sup> Meerdere registraties van een persoon onder verschillende namen in de BVV wordt hiermee sindsdien voorkomen.

### **Aanbevelingen NVIK in haar rapport van april 2014**

Het NVIK heeft aanbevelingen gedaan die zich richten op de politiesystemen. Daarnaast heeft zij aanbevolen onderzoek te doen naar andere (overheids)systemen en ook om de Europese dimensie te onderzoeken.

De aanbevelingen voor politie richten zich op het consequent invoeren en kunnen zoeken op een uniek buitenlands persoonsnummer, alsmede op het raadplegen van relevante informatiesystemen. De politie heeft inmiddels de basisvoorziening handhaving aangepast. Het is nu mogelijk een uniek buitenlands persoonsnummer in te voeren en daarop te zoeken. De politie zorgt bovendien dat haar medewerkers op de hoogte zijn van de noodzaak van een consequente invoer van dit nummer en dat zij kennis dragen van de relevante informatiesystemen. De politie onderzoekt nog of ook in andere ICT-systemen en applicaties een invoermogelijkheid en een zoekfunctie voor een uniek buitenlands persoonsnummer moeten worden gerealiseerd

### **Nadere onderzoeken van de BRP**

Naar aanleiding van signalen uit de Manifestgroep<sup>10</sup> en in een expertsessie van het Ministerie van BZK begin 2014 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de loop van 2014 onderzoek uitgevoerd naar mogelijke meervoudige registraties van ingezetenen in de BRP.

De onderzoeken van BZK richtten zich op het optreden van meervoudige registratie van de doelgroepen Albanezen, Roemenen, Bulgaren en Oekraïners<sup>11</sup>. Deze onderzoeken hebben uitgewezen dat er geen meervoudige registraties zijn gevonden van personen die als ingezetene zijn ingeschreven in de BRP. Binnenkort starten onderzoeken naar andere EU-nationaliteiten in Midden- en Oost Europa.

Naast de onderzoeken per nationaliteit is onderzoek uitgevoerd naar het optreden van meervoudige registratie in de BRP met behulp van de bevindingen uit het onderzoek van het NVIK op de BVV. Het NVIK heeft het

<sup>7</sup> Voor de overige 8 personen acht de beheerder van de BVV nader onderzoek niet nodig op grond van aanvullende informatie die zij over deze personen heeft en die niet in het onderzoek van het NVIK is betrokken.

<sup>8</sup> Uitzondering vormen asielzoekers en ongedocumenteerden, van hen werden voor 1 maart 2014 al vingerafdrukken afgenomen en opgeslagen.

<sup>9</sup> (Kamerstuk 33 192) (Handelingen II 2012/13, nr. 43).

<sup>10</sup> Samenwerkingsverband van uitvoerende diensten op gebied van fraudebestrijding. Deelnemende organisaties: Belastingdienst (vz), CAK, UWV, DUO, IND, AgentschapNL, Logius, KvK, KMar, SVB, LKC-RCF, Inspectie SZW, LIV, BPRBZK, Dienst-Regelingen, Politie(NVIK).

<sup>11</sup> In het onderzoek is gezocht naar dubbelen op de gegevens: geslacht, geboortedatum, -plaats, -land en voornamen. Deze zoekopdracht resulteert in personen van wie de achternaam gewijzigd is, maar de overige identificerende gegevens gelijk zijn gebleven.

probleemgebied van mogelijke meervoudige registratie in kaart gebracht en daarbij de eerder genoemde 24.782 mogelijke gevallen geïdentificeerd. Van deze gevallen zijn er 1.650 die een BSN hebben en in de BRP voorkomen. In het nadere onderzoek zijn geen dubbele inschrijvingen als ingezetene gevonden in de BRP <sup>12</sup>.

Deze onderzoeken worden uitgevoerd in aanvulling op bestaande maatregelen om dubbele inschrijvingen op te sporen. Voor het geval er dubbele of onjuiste registraties ontstaan is het foutmeldpunt BSN ingericht wat tot doel heeft onjuistheden uit de BRP te halen.

Concluderend kunnen we stellen dat ook binnen de BRP geen evidentie is voor fraude met dubbele inschrijvingen op basis van het gehanteerde zoekprofiel.

Desalniettemin worden nadere maatregelen genomen om ook in de toekomst te voorkomen dat personen dubbel geregistreerd staan in de BVV en in de BRP.

### **Nadere maatregelen van het kabinet**

Naast de bestaande maatregelen is het kabinet van oordeel dat een aantal aanvullende maatregelen moet worden getroffen om dubbele registraties te voorkomen en op te sporen.

#### 1. Structurele monitoring op de registraties

De BVV en de BRP worden voorzien van een structurele «monitor bestrijding van dubbele inschrijvingen».

#### 2. Uitbreiding bestaande verificatiesystemen

Bij inschrijving in de BRP wordt momenteel door de gemeente nagegaan of de persoon al geregistreerd staat in de BRP. BZK zal deze mogelijkheid uitbreiden zodat ook de gevallen van meervoudige registratie door wijziging van geboorteakte, gericht onderzocht kunnen worden. Dit vereist een aanpassing van de geautomatiseerde systemen voor het burgerservicenummer en een aanpassing van de werkwijze van de gemeenten. Deze aanpassingen zullen in de loop van 2015 worden doorgevoerd.

#### 3. Registratie buitenlands persoonsnummer in de BVV en de BRP

Tot nu toe worden in de BVV en in de BRP geen buitenlandse persoonsnummers geregistreerd. Het kabinet is van mening dat voortaan buitenlandse persoonsnummers in de BRP en de BVV moeten worden geregistreerd om de mogelijkheid op dubbele inschrijvingen verder te voorkomen. Voor de BVV wordt hiertoe het protocol identificatie labelling (PIL) gewijzigd. Momenteel wordt in kaart gebracht welke technische aanpassingen van de systemen van de ketenpartners nodig zijn. Voor vastlegging van een buitenlands persoonsnummer in de BRP moeten aanpassingen in de werkwijze van gemeenten plaatsvinden, moet de impact op de systemen worden bepaald en moet regelgeving worden aangepast. De kosten voor de benodigde systeemwijzigingen zullen de komende maanden in kaart worden gebracht.

---

<sup>12</sup> Het onderzoek naar meervoudige registratie in de BRP richtte zich op het voorkomen van personen die twee of meer keer als ingezetene in de BRP staan ingeschreven.

#### 4. Samenwerking met andere landen

Registratieproblemen als gevolg van (legale) identiteitswisseling zijn internationaal van aard. Daarom zal samenwerking worden gezocht met een aantal van de meest betrokken landen om beter zicht te krijgen op de procedures die zij hanteren en waar dat van toepassing is om te bevorderen dat unieke persoonsnummers op identiteitsdocumenten worden vermeld.<sup>13</sup>

#### **Tot slot**

Het kabinet doet er alles aan om de betrouwbaarheid van persoonsregistraties te maximaliseren. Signalen over mogelijke onregelmatigheden bij persoonsregistraties krijgen de hoogste prioriteit. Uiteraard om misbruik van persoonsgegevens en allerlei vormen van vervolgmisbruik te voorkomen maar ook om ervoor te waken dat de kwaliteit van de Nederlandse registratiesystemen niet in het geding komt.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

---

<sup>13</sup> In dit kader is door de Roemeense ambassade contact gezocht met het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het beeld dat in Roemenië zomaar een naamsverandering kan worden doorgevoerd, wordt door de Roemeense autoriteiten niet herkend. Bij naamswijziging moet het oude paspoort/ID-kaart/rijbewijs worden ingeleverd. Wie later alsnog het oude document gebruikt, is strafbaar. De Roemeense ambassade is bereid om mee te werken aan mogelijke oplossingen (gegevens kunnen opvragen) als Nederland daarom verzoekt.

## **Bijlage:**

### **Feitenrelaas**

- Eind 2013 kreeg de politie signalen vanaf de werkvloer dat sprake zou zijn van de mogelijkheid om in sommige Oost-Europese landen legaal de eigen voor- en achternaam te laten wijzigen, en een identiteitsdocument te krijgen op de nieuwe naam. Op dat moment waren die signalen niet voldoende concreet en verontrustend om direct acties aan te verbinden. Legale naamswijzigingen was en is op zich niets nieuws.
- Begin 2014 werd dit beeld nader aangevuld door hernieuwde signalen bij de politie. Dit onder andere naar aanleiding van onderzoeken in het kader van de zogenaamde VRIS-procedure (Vreemdelingen In de Strafrechtketen) en signalen vanuit Duitsland (Bundespolizei) op de mogelijkheid dat Oost-Europeanen kunnen beschikken over meerdere ID-documenten op verschillende namen wat aanleiding zou kunnen vormen tot misbruik van identiteiten.

#### *Maart 2014*

- Mede door de berichtgeving van de Duitse politie is door het NVIK geconstateerd dat mogelijk sprake zou kunnen zijn van identiteitswisselingen wat mogelijk zou kunnen leiden tot identiteitsmisbruik. Door de landelijk coördinator van het NVIK is in maart 2014 de opdracht gegeven om dit mogelijk probleem te onderzoeken en daarover een rapportage te maken. De rapportage is aan de vreemdelingenpolitie voorgelegd ter agendering in het Landelijk Overleg Vreemdelingen<sup>14</sup>. Hiertoe is door het NVIK opdracht gegeven om een zoekslag te maken in de Basisvoorziening Vreemdelingen<sup>15</sup> (BVV). Hierbij is gekeken naar gelijkenissen in geboortedata en geboorteplaatsen voor een bepaalde groep nationaliteiten. De combinatie van deze twee persoonskenmerken kan een mogelijke indicatie zijn van meerdere identiteiten gekoppeld aan één uniek persoon. Deze bovengenoemde zoekslag heeft opgeleverd dat er 49.153 gevallen zijn waarbij er mogelijk sprake is van één of meerdere registraties die gekoppeld kunnen worden aan een uniek persoon.

#### *April 2014*

- De mogelijkheid tot het wisselen van identiteiten in sommige Oost-Europese landen is in april 2014 via het NVIK aan de orde gekomen in de Manifestgroep fraude<sup>16</sup> en in een expertsessie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die plaatsvond in het kader van een brede inventarisatie van verbetermogelijkheden in de aanpak van ID-fraude. De politie heeft hierbij aangegeven dat er signalen zijn van de mogelijkheid tot het wisselen van identiteiten in sommige Oost-Europese landen maar dat nog nader onderzoek wordt verricht om een beeld van de gevolgen daarvan te

<sup>14</sup> In dit gremium nemen de operationeel leidinggevende van de 10 politie-eenheden van de vreemdelingspolitie, de directeur van het EVIM en een operationeel leidinggevende van de Koninklijke Marechaussee, deel en wordt voorgezeten door de portefeuillehouder vreemdelingen van de politie. Een vertegenwoordiger van het Directoraat-Generaal Vreemdelingen-zaken (DGvZ) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie sluit aan als agendalid.

<sup>15</sup> De vreemdelingenadministratie voor persoonsgegevens waarin betrokken organisaties persoonsgegevens van vreemdelingen registreren, onderhouden en raadplegen.

<sup>16</sup> Samenwerkingsverband van uitvoerende diensten op gebied van fraudebestrijding. Deelnemende organisaties: Belastingdienst (vz), CAK, UWV, DUO, IND, AgentschapNL, Logius, KvK, KMar, SVB, LKC-RCF, Inspectie SZW, LIV, BPRBZK, Dienst-Regelingen, Politie(NVIK)

krijgen. BZK heeft naar aanleiding van dit signaal nader onderzoek naar een specifiek genoemde groep (Albanezen) gedaan. Dat onderzoek leverde geen dubbele inschrijvingen op.

- De eerste rapportage is op 22 april 2014 aangeboden aan het Landelijk Overleg Vreemdelingen. Uitkomst van deze vergadering was dat nader en verdiepend onderzoek nodig was aangezien de zoekslag in de BVV onvoldoende resultaat had opgeleverd om een individueel vermoeden van identiteitsverwisseling te onderbouwen. Dat vergt nader handmatig onderzoek van de individuele dossiers.

#### *Vanaf eind april 2014*

- Bij het NVIK werd gestart met het nader onderzoek. Om persoonsgegevens te kunnen koppelen en vast te stellen of één persoon beschikt over twee of meer rechtsgeldige identiteiten, moeten de in onderzoek naar voren gekomen matches tussen één persoon en mogelijk meerdere identiteiten «handmatig» worden gecontroleerd. Om dit te kunnen doen is het van groot belang dat er foto's en of vingerafdrukken van de personen aanwezig zijn of minimaal alle aan die persoon uitgereikte identiteitsdocumenten. Op basis van een combinatie van een aantal factoren, zoals geboorteplaats, nationaliteit, persoonsnummer en foto kan worden vastgesteld dat sprake is van één uniek persoon. Dit was een zeer arbeidsintensieve en complexe taak die per dossier handmatig moest worden uitgevoerd en daarom veel tijd in beslag nam.
- De uitkomst van het nader onderzoek is in een tweede rapportage van 25 november, aangeboden aan het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en direct aan de verantwoordelijke departementen. Dit is gebeurd conform de in maart 2014 vastgestelde procedure voor bestuurlijke signalen<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Aangekondigd in de brief van de Minister van V&J over de rijksbrede aanpak van fraude van 20 december 2013 en ingevoerd met ingang van maart 2014 (Kamerstuk 17 050, nr. 450)