



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie

VEELVERLIEZERS

Eindrapportage onderzoek naar mogelijke fraude met als vermist opgegeven verblijfsdocumenten.

Projectnaam
Projectnummer

Veelverliezers
CB821

Immigratie- en Naturalisatiedienst,
Directie Specialistische Diensten en Internationale
Samenwerking (SDIS)
Bureau Bijzonder Onderzoek
Zuiderzeelaan 43-51 | 8017 JV Zwolle
Postbus 7030 | 8007 HA Zwolle

Inhoud

	Inhoudsopgave - 3
1	Inleiding - 4
2	Aanleiding tot onderzoek - 5
3	Onderzoek - 6
3.1	Bureau Documenten - 7
3.2	Bureau Bijzonder Onderzoek - 8/9
4	Conclusies en aanbevelingen - 10
4.1	Conclusies -10
4.2	Beantwoording onderzoeksvragen - 11
4.3	Aanbevelingen - 12

1. Inleiding:

Als dé toelatingsorganisatie voor vreemdelingen in Nederland is de IND verantwoordelijk voor de afgifte van verblijfsdocumenten op grond waarvan een vreemdeling kan aantonen rechtmatig in Nederland te zijn. De IND wordt geconfronteerd met meldingen van vermissing van deze verblijfsdocumenten en, als gevolg daarvan, de verzoeken om afgifte van een vervangend verblijfsdocument. Daarbij valt op dat een aantal vreemdelingen binnen een bepaald tijdsbestek meerdere malen aangifte doet van vermissing van hun verblijfsdocument. Deze categorie wordt in de omgangstaal "veelverliezers" genoemd. Onder het begrip "**veelverliezer**" wordt volgens Richtlijnen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken iemand begrepen die binnen een periode van vijf jaar zijn identiteitsbewijs drie maal of meer als vermist opgeeft. Deze begripsomschrijving wordt in dit project als uitgangspunt gehanteerd.

2. Aanleiding tot onderzoek:

Op basis van ervaringen en diverse publicaties bestaat de gedachte dat het veelvuldig aangifte doen van vermissing van een verblijfsdocument een basis kan zijn van frauduleus handelen met dit document. Daarbij kan worden gedacht aan illegaal verkregen verblijfsrecht, illegale grensoverschrijding, financiële fraude in de particuliere sector, illegale arbeid en misbruik van overheidsdiensten en gezondheidszorg.

Met dit onderzoek wordt getracht om het vermoeden van mogelijk misbruik van verblijfsdocumenten te staven met feiten en daarmee een beeld te krijgen van de daadwerkelijke omvang van het vermeende misbruik.

Dit onderzoek spitst zich derhalve toe op de vraag in hoeverre sprake is van mogelijk misbruik met als vermist opgegeven verblijfsdocumenten. Hierbij wordt gefocust op veelverliezers.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

a. Kan op basis van feiten de aard en ware omvang van het vermoede probleem met betrekking tot fraude met door (veel)verliezers als vermist opgegeven vreemdelingendocumenten nauwkeuriger worden vastgesteld?

b. Hoe kan de IND als verantwoordelijke instantie voor de afgifte van verblijfsdocumenten een substantiële en actieve rol spelen in het voorkomen en bestrijden van fraude met als vermist opgegeven vreemdelingendocumenten?

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van informatie uit de IND informatiesystemen en informatie uit interviews met vreemdelingen en ketenpartners.

3. **Onderzoek:**

Bij de totstandkoming van dit onderzoek is de volgende taakverdeling aangehouden:

Bureau Documenten: het aanleveren van cijfermatige informatie m.b.t. de doelgroep veelverliezers; (kwantitatief)

Bureau Bijzonder Onderzoek: verzamelen en analyseren van informatie omtrent misbruik van als vermist opgegeven verblijfsdocumenten, het doen van gehoren van vreemdelingen die onder de definitie veelverliezer vallen en, indien uit onderzoek blijkt van strafbaar gedrag, het doen van strafrechtelijke aangifte; (kwalitatief)

3.1 **Bureau Documenten:**

Bureau Documenten van de IND in Zwolle is verantwoordelijk voor de afgifte van vreemdelingendocumenten. **Ter indicatie:** op 16 augustus 2012 waren er 576.555 vreemdelingendocumenten in omloop.

Aan Bureau Documenten van de IND werd verzocht een overzicht te genereren uit het documentenregistratiesysteem van vreemdelingen die in de periode 1.1.2007 – 1.1.2012 volgens de Richtlijnen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken vallen onder de definitie "veelverliezer", ofwel vreemdelingen die binnen een periode van vijf jaar zijn/haar identiteitsbewijs drie maal of meer als vermist opgeeft. Dit verzoek leverde een bestand op van 70 vreemdelingen, ofwel 0,01% van het totaal aantal in omloop zijnde vreemdelingendocumenten. Naar nationaliteit ingedeeld leverde dat onderstaand bestand op:

3 maal of meer verlies in 5 jaar

Afgaanse	1
Algerijnse	1
Amerikaans burger	2
Angolese	4
Braziliaanse	1
Brits onderdaan	1
Burger van Dominicaanse Republiek	1
Burundische	1
Chinese	1
Egyptische	1
Ethiopische	1
Ghanese	1
Guinese	1
Hondurese	1
Hongaarse	1
Indonesische	1
Iraakse	1
Iraanse	3
Ivoriaanse	3
Joegoslavische	2
Kongolese	2
Liberiaanse	1
Macedonische	1
Maldivische	1
Marokkaanse	14
Nepalese	1
Onbekend	7
Pakistaanse	1
Sierraleoonse	1
Soedanese	1
Somalische	5
Statenloos	2
Turkse	4
Totaal	70

3.2 Bureau Bijzonder Onderzoek:

Op basis van de uitkomsten van het kwantitatief onderzoek zijn de volgende handelingen verricht:

- a.** het onder **3.1** genoemde bestand van 70 vreemdelingen werd vergeleken met de gegevens uit SUWI-net teneinde vast te stellen of op naam van één veelverliezer mogelijk meerdere arbeidscontracten bekend zijn of een onwerkelijke hoeveelheid gewerkte uren;
- b.** uit het onder **3.1** genoemde bestand en uit aangeleverde nieuwe meldingen van veelverliezers gedurende de eerste maanden van 2012, werden 14 vreemdelingen opgeroepen om te worden gehoord door medewerkers van Bureau Bijzonder Onderzoek. Dit om een beeld te krijgen van de omstandigheden waaronder de vreemdeling zijn/haar documenten heeft verloren en de mogelijke effecten van dat verlies;
- c.** onderzocht werd in hoeverre verblijfsdocumenten, die als vermist zijn opgegeven, worden gesignaleerd in nationale en internationale signaleringssystemen.

Uitwerking 3.2.a:

Uit controle in SUWI-net (afkorting voor Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) bleek geen sprake van onevenredig aantal arbeidscontracten op naam van één persoon en/of een onwettelijk aantal gewerkte uren. Er kon derhalve geen link worden gelegd tussen veelverliezers en mogelijke arbeidsmarktfraude.

Uitwerking 3.2.b:

De 14 uitgenodigde vreemdelingen werden geselecteerd op recente verliezen. Dit leverde de volgende selectie op:

- 3 vreemdelingen van Marokkaanse nationaliteit;
- 3 vreemdelingen van Angolese nationaliteit;
- 2 vreemdelingen van Chinese nationaliteit;
- 1 vreemdeling van Ghanese nationaliteit;
- 1 vreemdeling van Hondurese nationaliteit;
- 1 vreemdeling van Rwandese nationaliteit;
- 1 vreemdeling van Ivoriaanse nationaliteit;
- 1 vreemdeling van Tunesische nationaliteit;
- 1 vreemdeling van Oekraïense nationaliteit.

De geselecteerde vreemdelingen werden in de periode van april 2012 – augustus 2012 per brief uitgenodigd op de dichtstbijzijnde IND-locatie in de buurt van hun woonplaats.

Van de 14 uitgenodigde vreemdelingen verschenen er 11 op deze uitnodiging. Van de drie niet verschenen vreemdelingen werd één uitnodiging retour ontvangen. De betreffende vreemdeling bleek te zijn geëmigreerd. Eén vreemdeling verscheen zonder kennisgeving niet. Aan hem werd een herinnering gezonden, maar ook hierop reageerde hij niet. Eén vreemdeling verzocht tot twee maal toe om een nieuwe uitnodiging. Deze werden aan hem verzonden maar beide keren verscheen hij niet.

Aan de verschenen vreemdelingen werden de volgende **vragen** gesteld:

- Op welke wijze heeft u de vermissing van uw vreemdelingendocumenten ontdekt?
- Onder welke omstandigheden hebt u de documenten verloren?
- Werd het door u als vermist opgegeven document later teruggevonden?
- Zo ja: wat heeft u met het teruggevonden document gedaan?
- Heeft u gemerkt dat er gebruik/misbruik van uw document is gemaakt?
- Hebt u zelf het document aan een ander (in onderpand) gegeven of verkocht?

Van de gevoerde gesprekken werd een gespreksverslag gemaakt.

Op basis van de gevoerde gesprekken kon het volgende worden geconcludeerd:

- Bij 9 van de 11 (82%) verschenen veelverliezers was sprake van bijzondere leefomstandigheden zoals prostitutie, detentie, psychische klachten, drugsgebruik, dakloosheid of combinatie van deze factoren;
- In twee zaken was sprake geweest van beroving (diefstal met geweld);
- Slechts in één zaak gaf de vreemdeling aan dat misbruik werd gemaakt van zijn identiteit en dat bij het aanvragen van een uitkering ontdekt was dat iemand anders op zijn naam en sofinummer werkzaam was.
- De uitnodiging tot gesprek en de gespreksinhoud zelf maakte merkbaar indruk op de uitgenodigde vreemdelingen. Zij lieten zich meerdere malen vergezellen door hulpverleners.

Uitwerking 3.2.c:

Op dit moment wordt door Bureau Documenten van de IND volstaan met registratie/signalering van vermiste vreemdelingendocumenten in het Nationale Documenten Systeem (NDS) en het Vreemdelingen Informatie Systeem (VIS). Het NDS is een systeem van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en is slechts voor een beperkt aantal nationale (opsporings)diensten zoals politie en Koninklijke Marechaussee raadpleegbaar.

Het Schengen Informatie Systeem (SIS) is een 'Schengenbreed' systeem. De komst van het SISII maakt het voor de IND technisch mogelijk om verloren, gestolen of anderszins vermiste verblijfsdocumenten in dit systeem te signaleren. Dit vergt een aanpassing op het gebied van autorisaties. De IND voert hierover overleg met de VTSPN.

4. Conclusies en aanbevelingen:

4.1 Conclusies:

a Gezien het totaal aantal in omloop zijnde vreemdelingendocumenten (op peildatum 16-8-2012 betrof dat 576.555) is het aantal van 70 geregistreerde veelverliezers in de periode tussen 1-1-2007 tot 1-1-2012 procentueel gezien zeer gering, n.l. 0,01%. Zeker wanneer dit percentage wordt vergeleken met door gemeentes geregistreerde vermissingen van identiteitsdocumenten als paspoorten, rijbewijzen en identiteitsbewijzen. In sommige gemeentes ligt dit op 5 procent.¹

Bureau Documenten van de IND vervangt jaarlijks tussen de 7000 en 8000 als vermist opgegeven documenten. Hiervan vallen er 70 onder de noemer veelverliezer.

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het fenomeen van veelverliezers van vreemdelingendocumenten aanzienlijk kleiner is dan die van veelverliezers van overige reis-en/of identiteitsdocumenten. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat reis- en identiteitsdocumenten meer mogelijkheden bieden dan verblijfsdocumenten.

b. Zoals onder **3.2.b** beschreven was er in 82% van de afgenomen gehoren van veelverliezers sprake van bijzondere leefomstandigheden zoals prostitutie, detentie, psychische klachten, drugsgebruik, dakloosheid of een combinatie van deze factoren. Het veelverlies in deze zaken is mogelijk te verklaren door de bijzondere leefomstandigheden. De conclusie dat het veelverlies is te wijten aan frauduleuze handelingen kan niet zondermeer worden getrokken.

c De meeste vreemdelingen hebben gehoor gegeven aan de oproep om mee te werken aan dit onderzoek (79% van uitgenodigde veelverliezers). Dit is gelet op de eerder genoemde achtergrond van deze vreemdelingen in positieve zin opmerkelijk.

¹ In een persbericht van juni 2010 van de Staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vermeld dat alleen al in de gemeenten Dordrecht/Zwijndrecht Waard, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en de Hoeksche Waard jaarlijks 8000 identiteitsdocumenten als vermist worden opgegeven waarvan in 400 gevallen jaarlijks sprake is van zogenaamde veelverliezers, ofwel 5%.

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen:

Op grond van analyse van de onderzoeksgegevens en de in **4.1** genoemde conclusies kunnen beide onderzoeksvragen worden beantwoord.

onderzoeksvraag 2.2.a:

Met betrekking tot het nauwkeuriger vaststellen van gepleegde fraude met als vermist opgegeven vreemdelingendocumenten kan uit dit onderzoek worden afgeleid dat de omvang van het misbruik uiterst beperkt blijkt. Er zijn ook geen aanwijzingen van georganiseerde vormen van migratiecriminaliteit.

onderzoeksvraag 2.2.b:

De IND kan als verantwoordelijke instantie voor de afgifte van verblijfsdocumenten een actieve rol spelen in het voorkomen of beperken van het onrechtmatig gebruik van als vermist opgegeven verblijfsdocumenten. Dit kan door gebruik te maken van signaleringsmogelijkheden in het SISII.

4.3 Aanbevelingen:

De bevindingen en de daaraan gekoppelde conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Benut SISII om misbruik van verblijfsdocumenten te voorkomen

Naast signaleren van verblijfsdocumenten in het NDS en het VIS wordt geadviseerd om vermiste, gestolen of anderszins vermiste verblijfsdocumenten ook in het SISII te signaleren.

Aanbeveling 2:

Werp een barrière op voor veelverliezers.

De medewerking van vreemdelingen aan het zoeken naar oorzaken van het veelvuldig verliezen van vreemdelingendocumenten kan niet worden afgedwongen. Wel kan op eenvoudige wijze een barrière worden opgeworpen door vreemdelingen, vallend onder de categorie veelverliezers, na hun derde en volgende verzoek om een vervangend document niet automatisch digitaal een vervangend document te laten aanvragen, maar in persoon te laten verschijnen.

Op deze wijze kan de vreemdeling:

- middels een standaard vragenlijst worden bevraagd naar de oorzaken van de verliezen
- indien de vreemdeling zich niet kan legitimeren of indien er twijfel bestaat aan de identiteit, worden onderworpen aan een nader identiteitsonderzoek (evt. dactyloscopisch onderzoek)
- worden gewezen op de grote risico's die aan het verlies van een document zijn verbonden.