

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2636

Vragen van de leden **Boomsma** en **Omtzigt** (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Asiel en Migratie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het bericht «Tienduizenden arbeidsmigranten van buiten de EU zonder papieren in Nederland»* (ingezonden 10 april 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Marum** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 4 juli 2025)

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Tienduizenden arbeidsmigranten van buiten de EU zonder papieren in Nederland»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Erkent u dat het huidige systeem van Registratie Niet-ingezetenen (RNI) structureel misbruikt wordt doordat er geen of gebrekkige controle plaatsvindt op verblijfsrecht, met als gevolg dat duizenden personen zonder rechtmatig verblijf een BSN verkrijgen?

Antwoord 2

Ik vind het zeer onwenselijk dat onrechtmatig toegang wordt verkregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt door met het aan het RNI-loket verkregen BSN rechtmatig verblijf in Nederland en andere rechten te veinzen. Het verrichten van illegale arbeid door arbeidsmigranten maakt hen kwetsbaar voor misstanden en arbeidsuitbuiting. Ik werk samen met de Minister van SZW aan maatregelen naar aanleiding van het nieuwsbericht en eerdere signalen².

¹ NOS, 9 april 2025, «Tienduizenden arbeidsmigranten van buiten de EU zonder papieren in Nederland» <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2562914-tienduizenden-arbeidsmigranten-van-buiten-de-eu-zonder-papieren-in-nederland>

² Link: Bestuurlijk signaal Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie

Uw Kamer wordt in september daarover geïnformeerd, conform de motie van de leden Saris en Ceder³.

Het is hierbij goed om te benadrukken dat het BSN zelf geen recht geeft op een verblijf in Nederland of het werken in Nederland, maar hiermee ten onrechte een schijn van legaliteit wordt verondersteld. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verbiedt werkgevers om buitenlandse krachten die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder geldige tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid voor zich te laten werken. Het maakt niet uit of de betreffende persoon of personen in bezit is/zijn van een BSN.

Het BSN is namelijk een informatieloos nummer, dat geen enkel recht of plicht geeft aan de persoon aan wie het BSN is toegekend. Dat personen zonder rechtmatig verblijf een BSN kunnen krijgen, is noodzakelijk vanwege de manier waarop het contact tussen burger en overheid is georganiseerd. Een BSN is daarin een cruciaal administratief, uniek persoonsidentificerend nummer voor contact van de overheid met de burger en voor eenduidige communicatie tussen overheidsorganen en een aantal niet-overheidsorganen. Ook van mensen die niet (meer) rechtmatig in Nederland zijn, of buiten Nederland wonen, moet de overheid het BSN kunnen gebruiken in processen. Het BSN wordt breed gebruikt binnen de Nederlandse samenleving, niet alleen in overheidsprocessen maar bijvoorbeeld ook in de zorg en financiële sector. De overheid moet er voor zorgen dat mensen die een BSN nodig hebben, er een kunnen krijgen. Om een BSN te kunnen krijgen, moet iemand ingeschreven worden in de Basisregistratie Personen (BRP). Bij registratie in de BRP wordt het BSN toegekend. Dat geldt zowel bij registratie als ingezetene (inwoner van een gemeente), als bij registratie als «niet-ingezetene» (RNI). Bij inschrijving in de RNI, is verblijfsrecht geen voorwaarde. Daarover meer in het antwoord op vraag 3.

Vraag 3

Bent u bereid om zo snel mogelijk maatregelen te nemen waarbij het verkrijgen van een burgerservicenummer (BSN) via de RNI alleen nog mogelijk is voor personen met aantoonbaar verblijfsrecht, behoudens strikt afgebakende uitzonderingen (zoals diplomaten)?

Antwoord 3

Zoals ook bij vraag 2 toegelicht, werk ik samen met de Minister van SZW aan maatregelen. Dit bovenop al eerder ingezette maatregelen om de registratie van niet-ingezetenen (met name arbeidsmigranten) in de Basisregistratie Personen te verbeteren. Bij die maatregelen ligt de nadruk op het verbeteren van het zicht op verblijf van arbeidsmigranten, maar er is ook aandacht voor de kwaliteit van de gegevens en voorkomen van fraude. In de jaarrapportages Arbeidsmigratie⁴ en in diverse Kamerbrieven⁵ zijn diverse maatregelen beschreven, waaronder het gaan registreren van verblijfsadressen in de RNI en de inzet van gelaatsscanners bij de RNI-loketten⁶.

Naar aanleiding van de signalen van misbruik van de RNI-registratie voor (onder andere) onrechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt, wordt nu onderzocht hoe drempels opgeworpen kunnen worden om dat zoveel mogelijk tegen te gaan. Het helemaal niet meer verstrekken van BSN's aan mensen zonder verblijfsrecht (of die verblijfsrecht niet kunnen aantonen) is echter niet wenselijk en niet uitvoerbaar. Hiervoor zijn verschillende redenen. Ten eerste kan rechtmatig verblijf niet als voorwaarde opgelegd worden aan mensen die in het buitenland zijn (het grootste deel van de niet-ingezetenen

³ Kamerstuk 2024/2025, 26 448, nr 807: «verzoekt de regering te onderzoeken hoe de RNI-inschrijving van arbeidsmigranten kan worden verbeterd en misbruik kan worden tegengegaan, en de Kamer hierover in september te informeren met concrete voorstellen voor verbetering en handhaving».

⁴ IPA jaarrapportage 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁵ Waaronder Stand van zaken BRP, BSN Caribisch NL en periodieke rapportage identiteitsstelsel, Kamerstuknummer 27859–180

⁶ Beleidsontwikkelingen rond het burgerservicenummer, Kamerstuk 27 859, nr 150

verblijft niet in Nederland)⁷. Er zijn groepen niet-ingezetenen zoals grensarbeiders maar ook andere buitenlandse werknemers die op afstand werken voor een Nederlands bedrijf. Deze personen hebben mogelijk geen (aantoonbaar) verblijfsrecht in Nederland maar hebben wel een BSN nodig. Uitzonderingen maken voor al deze groepen zal tot zeer complexe regelgeving leiden, met veel administratieve lasten voor de overheid en gelddruk voor bedrijven en burgers tot gevolg.

Het is bovendien niet wenselijk rechtmatig verblijf in alle gevallen als voorwaarde te stellen, omdat het de basis onder het BSN-stelsel vandaan haalt. Zoals hiervoor toegelicht is het BSN rechtenvrij en informatieloos. Het enkel verstrekken van BSN's aan personen met verblijfsrecht zou dat veranderen. Er ontstaan grotere risico's op het gebied van identiteitsfraude en handel in BSN's. Het BSN krijgt dan een waarde die het nu niet heeft. Als arbeidsmigranten dan mogelijk het BSN van een ander gaan gebruiken, vermindert daarbij ook het zicht op arbeidsmigranten.

Met betrekking tot uitvoerbaarheid is het probleem dat verblijfsrecht geen statisch gegeven is. Het verblijfsrecht van een persoon kan in de loop van de tijd veranderen, terwijl het BSN onveranderd geldig blijft. Daarmee wordt de «zweem van legaliteit» die aan het BSN gekoppeld wordt door rechtmatig verblijf als voorwaarde te stellen bij inschrijving in de RNI⁸ alleen maar groter in plaats van kleiner. Een eenmaal toegekend BSN kan – gelet op het feit dat het BSN onmisbaar is voor de administratie van overheidsorganisaties en de eenduidige uitwisseling van persoonsgegevens tussen die organisaties – ook niet worden ingetrokken. Zie voor meer uitleg daarover bij het antwoord op vraag 9 over het «op non-actief zetten» van het BSN.

Bij het gesignaleerde misbruik gaat het uiteraard om mensen die in Nederland zijn. Zij laten zich inschrijven aan een RNI-loket, waar (inderdaad) niet getoetst wordt op verblijfsrecht. Ook hier speelt dat verblijfsrecht geen statisch gegeven is. Veel mensen komen in Nederland aan met een (kortdurend) verblijfsrecht. Het probleem ontstaat pas als mensen langer dan dit verblijfsrecht in Nederland blijven. Het kan dus in de loop van de tijd veranderen, terwijl het BSN al verstrekt is en onveranderd geldig blijft. Dat geldt overigens niet alleen voor derdelanders maar ook voor werkloze EU-arbeidsmigranten die op grond van Richtlijn 2004/38 geen verblijfsrecht meer hebben, bijvoorbeeld omdat zij zichzelf niet meer kunnen onderhouden. Ook bij inwoners (als ingezetenen geregistreerd in de BRP) kan het verblijfsrecht vervallen, ook dan blijft het BSN geldig, en de inwoner wordt ook niet uitgeschreven uit de gemeente. Dat gebeurt pas bij vertrek naar het buitenland, waarbij de persoon dan wel als niet-ingezetene in de BRP ingeschreven blijft.

Vraag 4

Hoe verantwoordt u het feit dat personen die illegaal in Nederland verblijven, blijkbaar met een via de RNI verkregen BSN volledig kunnen deelnemen aan het economisch verkeer – inclusief loonbetaling, bankrekening en belastingaangifte – zonder enige toets op hun verblijfsstatus of -adres?

Antwoord 4

Zoals hiervoor aangegeven geeft het BSN geen rechten. Als er in de praktijk ten onterechte vanuit wordt gegaan dat het hebben van een BSN een bepaald recht geeft, kan misbruik plaatsvinden. Dat is zeer ongewenst. Er zijn door onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie meerdere casussen aangedra-

⁷ In de RNI zijn personen geregistreerd die zijn geëmigreerd (en dus niet meer in Nederland verblijven, uitgeschreven zijn als vertrokken naar het buitenland), personen die nooit in Nederland hebben verbleven (bijvoorbeeld toeslagpartners, ingeschreven door de Belastingdienst), personen die op dit moment kort in Nederland verblijven (waaronder arbeidsmigranten), personen die kort in Nederland hebben verbleven (maar weer naar het buitenland zijn vertrokken) en grensarbeiders. Niet-ingezetenen kunnen worden ingeschreven bij een van de 19 RNI-loketgemeenten of via een aantal daartoe aangewezen bestuursorganen, waaronder Belastingdienst, SVB en UWV. Gebruikers van de gegevens uit de BRP kunnen zien of iemand als inwoner van een gemeente ingeschreven staat of als niet-ingezetene (en geen inwoner van Nederland is).

⁸ Voor inschrijving als ingezetene bij de gemeente is rechtmatig verblijf in Nederland wel een voorwaarde.

gen. Zoals bij vraag 2 al toegezegd, werk ik samen met de Minister van SZW aan maatregelen.

Vraag 5

Hoe verklaart u dat in slechts één jaar tijd (2023) vijf RNI-loketten verantwoordelijk waren voor 60% van alle gemelde fraude-incidenten met documenten? Welke maatregelen zijn uitgevoerd om deze fraude te voorkomen? Welke maatregelen bent u van plan uit te voeren om dit te voorkomen?

Antwoord 5

De gegevens waarop deze constatering is gebaseerd heb ik niet beschikbaar, maar dat een klein aantal loketten de meeste meldingen doet is waarschijnlijk te verklaren door de verschillen tussen de loketten. De 19 RNI-loketgemeenten verschillen onderling van elkaar qua aantallen inschrijvingen per jaar. De vijf grootste RNI-loketten waren in 2023 verantwoordelijk voor bijna 60% van alle inschrijvingen. Dit lijkt de verhouding die wordt geschetst te verklaren.

De RNI-loketten kunnen uiteraard niet voorkomen dat mensen frauduleuze identiteitsdocumenten overleggen aan de balie. Maatregelen richten zich erop deze documenten te herkennen en te voorkomen dat daarmee ingeschreven wordt. Onderkende en gemelde ID- of documentfraudes leiden juist niet tot een RNI-inschrijving en uitgifte van een BSN.

Maatregelen die al eerder zijn genomen zijn gericht op het signaleren, tegengaan en melden van frauduleuze handelingen aan de balie. Alle balied medewerkers zijn getraind in het beoordelen van de echtheid van identiteitsdocumenten, daarnaast worden alle identiteitsdocumenten door professionele scanapparatuur uitgelezen en op echtheid gecontroleerd. Ook wordt een gezichtsscan gemaakt en automatisch vergeleken met de foto in het identiteitsdocument. In alle gevallen controleert een tweede medewerker de lokethandelingen van de eerste medewerker; dit «vierogenprincipe» wordt door RNI-applicatie afgedwongen en kan niet overruled worden.

Bij twijfel over de echtheid van het document wordt contact opgenomen met het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID). Wanneer fraude geconstateerd wordt, neemt de RNI-loketgemeente contact op met de Politie.

De RNI-applicatie is zodanig opgezet dat een identiteitsdocument dat aan één van de RNI-loketten afgewezen is, automatisch herkend wordt als het daarna nog een keer aangeboden zou worden op een ander moment of aan een van de andere RNI-loketten.

Meer informatie over het proces, waaronder over alle verplichte controles staat in Werkinstructies Registratie Niet-ingezetenen (WIR) die alle loketgemeenten moeten volgen.⁹

Vraag 6

Hoeveel mensen hebben volgens u (desnoods naar uw beste schatting) een BSN en géén recht om te werken?

Antwoord 6

De Arbeidsinspectie kan alleen informatie uit haar risicogerichte toezichtspraktijk en haar opsporingspraktijk geven. In dat kader heeft de Arbeidsinspectie geconstateerd dat er duizenden derdelanders zijn die niet gerechtigd zijn om in Nederland te werken en via inschrijving in de RNI een BSN hebben verkregen. De Arbeidsinspectie verwijst hierbij naar enkele voorbeelden, zoals de «Braziliaanse casus¹⁰» waaraan alleen al ruim 6500 Brazilianen gelieerd worden, de casus met 235 gevallen van fraude met Europese identiteitsdocumenten¹¹, en het bericht over honderden mensen die via uitzendbureaus werkzaam zijn in de schoonmaakbranche¹². De Arbeidsinspectie merkt nadrukkelijk op dat – vanwege de hoge aantallen – het misbruik van de RNI-inschrijving meer is dan een marginaal verschijnsel.

⁹ Te vinden op de website van RvIG: WIR

¹⁰ ECLI:NL:RBROT:2025:1332 Rechtbank Rotterdam, 04-02-2025, 83/329898-23

¹¹ Uitzendbureaus sjoemelen op grote schaal met valse identiteitsdocumenten | Nieuwsbericht | Nederlandse Arbeidsinspectie

¹² Zoals toegelicht tijdens de technische briefing van de Arbeidsinspectie aan uw Kamer op 28 januari 2025.

Vraag 7

Hoeveel signalen over frauduleuze tussenpersonen zijn sinds 2021 actief opgevolgd met strafrechtelijk onderzoek? Hoeveel van deze zaken hebben geleid tot vervolging of veroordeling?

De Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in de periode 2021–2025 circa 30 signalen ontvangen over mogelijke frauduleuze tussenpersonen¹³ die arbeidsmigranten laten inschrijven in de RNI. Zeven signalen zijn onderdeel (geweest) van een strafrechtelijk onderzoek. Dat zijn onderzoeken naar mogelijke arbeidsuitbuiting of mensensmokkel. Van de overige signalen is een deel nog in onderzoek of is stopgezet. Ook zijn signalen overgedragen aan Toezicht binnen de Arbeidsinspectie, voor bestuursrechtelijk toezicht op de naleving van de arbeidswetten in die gevallen dat er aanvullende indicaties zijn van mogelijke overtredingen van die wetten. Hoeveel zaken hebben geleid tot veroordeling, is mij niet bekend.

Vraag 8

Waarom wordt het nog steeds toegestaan dat personen met een via de RNI verkregen BSN zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel (KvK) als zelfstandig ondernemer, terwijl zij aantoonbaar geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben?

Antwoord 8

Zoals in bovenstaande antwoorden aangegeven, zegt een RNI-inschrijving niets over het rechtmatig verblijf van een persoon. Als het gaat om voorwaarden rondom RNI-inschrijvingen bij de KVK is Uw Kamer daar eerder over geïnformeerd. Op 11 december 2024 is de motie Patijn c.s. ingediend die de regering verzoekt «de beleidsregels voor de KVK aan te passen, zodat zzp'ers zich alleen kunnen inschrijven als zij ingeschreven staan in het bevolkingsregister (BRP)». ¹⁴ In de kamerbrief van 27 maart jl. heeft de Minister van SZW een reactie gegeven op deze motie. ¹⁵

Als het gaat om het toestaan van een inschrijving als zzp'er in de KVK van personen met een RNI-inschrijving is het volgende van belang. Het weigeren van een inschrijving als zzp'er in de KVK van een niet-ingezetene is niet verenigbaar met het vrij verkeer van vestiging. Ook niet-ingezetenen – denk bijvoorbeeld aan een persoon die net over de grens woont – hebben het recht om zich te vestigen als zzp'er in Nederland. Als tijdens de inschrijving blijkt dat er mogelijke risico's zijn op uitbuiting, mensenhandel of mensensmokkel, wordt dit als een risicosignaal doorgegeven aan de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), zoals bepaald in de Handelsregisterwet en beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van die wet per 1 januari 2020. ¹⁶ Voorts is de KVK bezig met het versterken van haar Poortwachtersrol, waarbij wordt onderzocht hoe het Handelsregister kan bijdragen aan het voorkomen van schijnzelfstandigheid en arbeidsuitbuiting.

Vraag 9

Hoe beoordeelt u het feit dat honderden personen zich via de RNI kunnen inschrijven op een loods of schuur zonder woonbestemming? Waarom blijft het wettelijk toegestaan om willekeurige adressen – die nota bene niet in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) geregistreerd staan – te gebruiken als verblijfsadres?

Antwoord 9

Registratie van het verblijfsadres in de RNI heeft als doel zicht te krijgen op verblijf in Nederland, het gaat niet om registratie van een formeel woonadres (zoals bij inschrijving bij de gemeente). De registratie op het verblijfsadres betekent niet dat er ook daadwerkelijk verbleven *mag* worden.

Het tijdelijk verblijfsadres is in 2022 ingevoerd in de RNI om beter zicht te kunnen gaan krijgen op de groep niet-ingezetenen die in Nederland verblijft (veelal arbeidsmigranten). Deze mensen zitten vaak in kwetsbare situaties waar misstanden plaatsvinden, en daarom is de aanbeveling van het

¹³ Dit kan gaan om aan een werkgever/ opdrachtgever gerelateerde persoon of een facilitator zoals in het geval van de casus met de Brazilianen.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 20.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 281.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 687, nr. 3.

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten opgevolgd om verblijfsadressen te gaan registreren in de BRP.

Het tijdelijk verblijfsadres dat geregistreerd wordt, moet altijd een volledig adres zijn met straatnaam, huisnummer, postcode. Het is inderdaad wel mogelijk om een tijdelijk verblijfsadres te registreren dat (nog) niet in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) staat. Juist bij mensen in kwetsbare situaties is het belangrijk te registreren waar ze verblijven, ook al is dat ergens waar het eigenlijk niet gewenst is. Wanneer een dergelijk adres niet geregistreerd zou worden, heeft de betreffende gemeente waar de niet-ingezetene verblijft geen enkele mogelijkheid om ter plaatse adresonderzoek te doen.

Er wordt door BZK samen met gemeenten gewerkt aan maatregelen om de kwaliteit van de verblijfsadressen te verbeteren, onder andere via een experiment met vijf gemeenten die de verblijfsadressen controleren en bijhouden.

Vraag 10

Hebben gemeenten anno 2025 nog steeds geen toegang tot vrijwillig opgegeven RNI-gegevens, terwijl dit al in 2023 was toegezegd? Acht u dit aanvaardbaar gezien de omvang van de problematiek? Wanneer zal dat geregeld zijn?

Antwoord 10

Dit is al geregeld. Gemeenten hebben sinds de invoering van de RNI in 2014 al toegang tot de gegevens van niet-ingezetenen. Gegevens over de tijdelijke verblijfsadressen en contactgegevens van personen kunnen worden opgevraagd met de bestaande systemen. Gemeenten kunnen ook automatisch updates gaan ontvangen vanuit de centrale BRP-voorzieningen over nieuwe en gewijzigde tijdelijke verblijfsadressen. Echter, daarvoor moeten de gemeentelijke systemen worden aangepast en dat is helaas nog niet gebeurd (door de gemeentelijke softwareleveranciers). In de tussentijd heeft de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) ervoor gezorgd dat gemeenten tijdelijke verblijfsadressen kunnen opvragen in selectiebestanden. Op dit moment hebben zeventig gemeenten al een of meerdere selectiebestanden ontvangen.

Bovendien worden op de website van de RvIG de actuele cijfers van de tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen van de afgelopen vier maanden getoond¹⁷.

Aan de hand van de getoonde aantallen kan de gemeente bepalen of het opportuun is om te ontvangen welke personen zich op welk tijdelijk verblijfsadres hebben laten registreren. Hetzij eenmalig of structureel.

Gemeenten die gegevens willen krijgen of vragen hebben hierover, kunnen zich wenden tot RvIG.

Vraag 11

Bent u bereid om het verblijfsadres en contactgegevens bij RNI-inschrijving verplicht te stellen, inclusief een verplichting tot adreswijziging bij verhuizing, én gemeenten geautomatiseerd te waarschuwen bij signalen van overbewoning of ongebruikelijke patronen?

Antwoord 11

Het overgrote deel van de geregistreerden in de RNI woont in het buitenland. Het verplicht stellen van het registreren van een verblijfsadres in Nederland is dus niet als algemene maatregel mogelijk. Denk daarbij ook aan grensarbeiders die zich via een RNI-loket inschrijven.

Zoals bij vraag 2 al toegezegd, laat ik samen met de Minister van SZW aanvullende maatregelen uitwerken. Daarbij wordt ook gedacht aan een verplichte aanwezigheidsmelding (met registratie verblijfsadres) bij verblijf in Nederland. Conform de motie van de leden Vijlbrief en Podt¹⁸ wordt daarbij onderzocht in hoeverre het Belgische model toepasbaar is in Nederland en welke juridische, praktische en beleidsmatige aanpassingen nodig zouden zijn.

¹⁷ Link: Aantal inschrijvingen in de RNI met tijdelijk verblijfsadres

¹⁸ Kamerstuk 26 448, nr. 806.

Automatische signalering bij overbewoning en ongebruikelijke patronen is voor de verblijfsadressen nog niet mogelijk, maar gemeenten kunnen (zoals bij vraag 6 toegelicht) selectielijsten opvragen waarmee ze kunnen zien welke adressen zijn geregistreerd als verblijfsadres en hoeveel personen daar geregistreerd staan. Gemeenten gebruiken dit al in combinatie met gegevens uit de eigen administratie.

RvIG is bezig met verkenning of en hoe de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)¹⁹ kan worden ingezet om de registratie van verblijfsadressen in de RNI te verbeteren. Vanuit LAA worden op basis van profielen signalen naar gemeenten gestuurd over vermoedens van onjuiste registratie op een adres.

Vraag 12

Waarom wordt de bestaande verplichting om na vier maanden verblijf in Nederland over te stappen naar een BRP-inschrijving in praktijk niet gehandhaafd? Bent u bereid om het BSN automatisch op non-actief te zetten indien deze overstap uitblijft?

Antwoord 12

BZK werkt aan het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten, en voert daarbij de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten uit. Daaronder valt een groot aantal maatregelen, juist om te bevorderen dat arbeidsmigranten zich tijdig gaan inschrijven bij de gemeente. Nu verblijfsadressen beschikbaar zijn, kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende groepen in de RNI (het overgrote deel van de geregistreerden verblijft niet in Nederland, daar zit het probleem niet), kan er gemonitord en gesignaleerd gaan worden. In de jaarrapportage Arbeidsmigranten²⁰ is de stand van zaken van de verschillende maatregelen toegelicht. BZK en SZW zijn ook nog in overleg over extra maatregelen.

Het automatisch op non-actief zetten van het BSN is echter onwenselijk en onuitvoerbaar. Het op non-actief zetten van het BSN in de BRP (eerder ook wel benoemd als «bevroren», zie ook de schriftelijke beantwoording van vragen bij de behandeling van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten²¹) gaat onherroepelijk leiden tot ongewenste uitval in ketens, waaronder de loonaangifteketen.

«Op non-actief zetten» (net als intrekken, bevroren of ongeldig maken) houdt gebruik van een BSN daarbij ook niet tegen. De persoon heeft het BSN immers zelf beschikbaar en kan dit ook delen. Het BSN van een persoon wordt op heel veel plekken binnen en buiten de overheid gebruikt, zit al in administraties, vaak ook zonder koppeling aan de BRP, ook in papieren processen. Werkgevers zullen bijvoorbeeld niet aan een BSN kunnen zien of het mogelijk een status «non-actief» heeft gekregen in de BRP. Organisaties die niet zijn aangesloten op de BRP kunnen niet weten dat het BSN is bevroren; werkgevers ook niet. Organisaties die wel aangesloten zijn op de BRP (of beheervoorziening BSN) zouden een status «bevroren» meegeleverd kunnen krijgen bij het BSN, maar dat moet dan wel kunnen worden verwerkt in de eigen systemen.

In 2021 heeft BZK onderzoek laten uitvoeren naar de impact van wijzigen van een BSN²². De conclusie van dit onderzoek is dat dit zowel voor de burger als voor de overheid een zeer grote impact heeft. Het leidt tot problemen in ketens, zoals de loonaangifteketen.

Vraag 13

Klopt het dat gemeenten niet zelfstandig kunnen overgaan tot uitschrijving uit de RNI, zelfs bij fraude of langdurig illegaal verblijf? Waarom is deze juridische leemte nog altijd niet gedicht?

Antwoord 13

De BRP bestaat uit de gegevens van inwoners van gemeenten (ingezetenen) en de gegevens van niet-ingezetenen (RNI). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de gegevens van hun inwoners, de Minister van BZK is verantwoordelijk

¹⁹ Handreiking Adresonderzoek LAA | RvIG

²⁰ IPA jaarrapportage 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

²¹ Schriftelijke beantwoording Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta), Kamerstuknr 2025 D12998, pagina 28)

²² Wijzigen van het burgerservicenummer | Rapport | Rijksoverheid.nl

voor de RNI. Indien een gemeente vaststelt dat iemand langere tijd in de gemeente verblijft, dan kan de gemeente diegene ambtshalve inschrijven als ingezetene van de gemeente. Een gemeente kan iemand ook «uitschrijven» uit de gemeente. De persoon kan dan of ingeschreven zijn bij een andere gemeente, of de persoonslijst gaat naar de RNI (als er aangifte van vertrek naar het buitenland is gedaan, of ambtshalve nadat de gemeente na onderzoek heeft geconstateerd dat iemand vertrokken is).

Uitschrijven uit de RNI kan niet, niet door de gemeente en ook niet door de Minister. Voor de hele BRP geldt het uitgangspunt: eenmaal opgenomen gegevens blijven opgenomen. Met andere woorden: eenieder die in de BRP wordt geregistreerd (zowel ingezetenen als niet-ingezetenen) blijft erin geregistreerd staan. De gegevens moeten beschikbaar blijven voor de overheid, ook na vertrek naar het buitenland of overlijden. Dat is nodig, zodat de honderden gebruikers van de BRP zaken kunnen afhandelen na vertrek uit Nederland, zodat zij later kunnen bewijzen dat zij beslissingen hebben genomen op basis van de toen geregistreerde gegevens, en zodat burgers (na vertrek uit Nederland) nog steeds zaken af kunnen handelen met overheidsinstanties.

Uitschrijving uit de RNI is daarom niet mogelijk en onwenselijk. Dus ook personen die bijvoorbeeld ongewenst vreemdeling worden verklaard of Nederland verlaten en daardoor niet-ingezetene worden, blijven geregistreerd in de BRP.

Voor zowel RNI als de gemeente is de enige uitzondering op deze regel dat er in gevallen van identiteitsfraude of dubbele registratie een persoon uitgeschreven kan worden. Dan wordt de persoon (of beter gezegd: de persoonslijst in de BRP van die persoon) uit de registratie gehaald.

Vraag 14

Hoeveel personen stonden per 1 januari 2025 langer dan vier maanden ingeschreven in de RNI zonder BRP-registratie? Hoeveel van hen zijn (desnoods grofweg) derdelanders zonder verblijfsrecht?

Antwoord 14

In de RNI staan ongeveer 5 miljoen personen geregistreerd. Het overgrote deel langer dan vier maanden. De viermaandentermijn is voor de meeste geregistreerden niet relevant. Hetzelfde geldt voor verblijfsrecht. Dat licht ik hieronder toe.

De 5 miljoen personen bestaan uit twee groepen. Ongeveer de helft is emigrant. Dit zijn mensen die in Nederland ingeschreven stonden als ingezetene, en vanwege vestiging in het buitenland zijn uitgeschreven. Zij worden dan niet-ingezetene. Of deze mensen verblijfsrecht in Nederland hebben, is in principe niet relevant, want ze zijn niet in Nederland. Uiteraard wordt dat wel relevant op het moment dat ze tijdelijk of permanent terugkeren naar Nederland.

De andere helft bestaat uit mensen die nooit in Nederland hebben gewoond (dat wil zeggen nooit als inwoner van Nederland ingeschreven zijn geweest bij een Nederlandse gemeente). Daarbij kan het gaan om mensen die nooit in Nederland hebben verbleven, denk aan partners van Nederlanders in het buitenland of mensen met slechts een zakelijk belang in Nederland. Of om mensen die slechts tijdelijk in Nederland waren. Voor al deze mensen is het verblijfsrecht in Nederland pas relevant als zij daadwerkelijk voor een langere periode in Nederland gaan verblijven.

In de RNI is alleen een verblijfstitel vastgelegd als de betrokken vreemdeling eerder in het ingezetendeel van de BRP opgenomen is geweest en vanwege vertrek uit Nederland verhuisd is naar het RNI-deel. In die gevallen wordt de verblijfstitel geactualiseerd door de IND.

In de Migrantenmonitor van het CBS zijn gegevens beschikbaar die inzicht geven in het aantal derdelanders in de RNI die in Nederland aan het werk zijn. Op 31 december 2023 waren er in totaal ruim 43.000 migranten uit derde landen in Nederland aan het werk en ingeschreven als niet-ingezetene in het BRP.²³ Dit zegt echter niets over aantallen die zonder verblijfsrecht werken.

²³ Migrantenmonitor 2023 – CBS

Vraag 15

Hoe beoordeelt u het feit dat arbeidsmigranten via een frauduleuze RNI-inschrijving een BSN kunnen verkrijgen en daarmee rechten opbouwen die toegang geven tot uitkeringen, terwijl zij feitelijk onrechtmatig in Nederland verblijven? Acht u het aanvaardbaar dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) dergelijke aanvragen in behandeling neemt zonder toetsing aan de BRP-inschrijving?

Antwoord 15

Met alleen het BSN worden geen rechten opgebouwd. Het BSN wordt gebruikt voor eenduidige uitwisseling van persoonsgegevens tussen overheidsorganisaties en voor persoonsidentificatie/verificatie. Bij een uitkeringsaanvraag controleert UWV of in de BRP een verblijfstitel is vastgelegd.

Vraag 16

Hoeveel uitkeringen of toeslagen zijn sinds 2020 verstrekt aan personen die enkel via de RNI geregistreerd stonden, ondanks het ontbreken van een verblijfsstatus die hen daartoe zou kwalificeren?

Antwoord 16

De registratie in de RNI geeft geen recht op uitkeringen of toeslagen. Aan het ontbreken van een verblijfstitel in de BRP van mensen die enkel als niet-ingezetene geregistreerd staan, kan niet de conclusie verbonden worden dat zij geen recht op verblijf, werk of een uitkering hebben. Deze vraag kan zodoende niet beantwoord worden.

Vraag 17

De Arbeidsinspectie stelt dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al jarenlang structureel wordt gewaarschuwd voor misbruik van de RNI, maar dat «er niets verandert» en dat het ministerie «geen plannen heeft om wijzigingen aan te brengen»; klopt dit, en kunt u dat verklaren?

Antwoord 17

In 2019 en 2024 zijn Bestuurlijke signalen ontvangen waarin knelpunten rond de RNI zijn aangekaart. Per brief van 21 december 2020²⁴ heeft de toenmalige Staatssecretaris maatregelen toegelicht, waaronder het gaan registreren van verblijfsadressen in de RNI en de inzet van gelaatsscanners bij de RNI-loketten. Op 13 juni 2024 heeft de Staatssecretaris van BZK mede namens de andere aangeschreven bewindspersonen van Sociale Zaken en Justitie en Veiligheid een reactie gestuurd naar de indieners van een tweede bestuurlijk signaal²⁵. Op de knelpunten en aanbevelingen werd gereageerd en er is een overzicht bijgevoegd van lopende en nieuwe acties²⁶. Samen met de Minister van SZW laat ik daarbij nog aanvullende maatregelen uitwerken naar aanleiding van het nieuwsbericht en eerdere signalen. Gedacht wordt aan het niet meer registreren van derdelanders aan RNI-loketten. Overigens moet daarbij wel worden opgemerkt dat de processen aan het RNI-loket juist ook bijdragen aan signalering van fraude. De casus met de illegale Brazilianen kwam mede aan het licht door signalen van RvLG vanuit de RNI-loketten. Indien derdelanders helemaal niet meer bij het RNI-loket komen omdat zij niet worden ingeschreven, wordt het nog moeilijker om misstanden te signaleren. Er zijn ook mogelijkheden (blijkt ook uit de uitzending van Nieuwsuur) om illegaal te verblijven zonder BSN.

Vraag 18

Bent u het eens met de conclusie van de Arbeidsinspectie dat de huidige RNI-systematiek de arbeidsmarkt ondermijnt en fraude structureel faciliteert? Zo ja, wanneer komt er eindelijk maatregel of wetswijziging die deze praktijken beëindigt?

²⁴ Beleidsontwikkelingen rond het burgerservicenummer, Kamerstuk 27 859, nr 150

²⁵ Bestuurlijk signaal Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie

²⁶ Aanbiedingsbrief reactie op bestuurlijk signaal RNI | Brief | Rijksoverheid.nl

Antwoord 18

Ik vind het zeer onwenselijk dat onrechtmatig toegang wordt verkregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt door met het aan het RNI-loket verkregen BSN rechtmatig verblijf in Nederland en andere rechten te veinzen. Zoals bij vraag 2 toegezegd, werk ik samen met de Minister van SZW aan maatregelen. Het is hierbij goed om te benoemen dat het BSN zelf geen recht geeft op het werken in Nederland, maar er hiermee een rechtmatig verblijf wordt geveinsd. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verbiedt werkgevers om buitenlandse krachten die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder geldige tewerkstellingsvergunning twv of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid gvva voor zich te laten werken. Het maakt niet uit of de betreffende persoon of personen in bezit zijn van een BSN. De Nederlandse Arbeidsinspectie controleert of de Wav wordt nageleefd door werkgevers en kan bij overtredingen boetes en sancties opleggen.

Vraag 19

Erkent de u dat het faciliteren van een «schijnlegale» status via RNI-inschrijving en BSN-verstrekking arbeidsmigranten structureel afhankelijk maakt van malafide bemiddelaars, uitzendbureaus en werkgevers? Wat gaat u doen om te voorkomen dat het overheidsstelsel bijdraagt aan de instandhouding van uitbuiting en mensenhandel?

Antwoord 19

Zie het antwoord op vraag 17 en 18.

Vraag 20

Wilt u deze vragen uiterlijk woensdag 16 april 2025 15:00 uur (24 uur voorafgaand aan het commissiedebat Regulier Verblijf), één voor één beantwoorden?

Antwoord 20

Dat is niet gelukt vanwege noodzakelijke informatieverstrekking van, en afstemming met en tussen de ministeries van BZK, SZW en JenV/A&M en de verschillende betrokken uitvoeringsorganisaties.