



# bijlage

De aard van de verschillende denkbare en voorkomende vormen van misbruik en maatregelen om deze vormen van misbruik tegen te gaan

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Toezicht, Regulier en  
Nationaliteit

**Datum**  
7 juli 2010

**Ons kenmerk**  
5641391/DMB/10

---

Bijlage nummer 1  
Horend bij Aard en omvang fraude en misbruik bij asielaanvragen

---

## **Asielaanvragen zonder identiteitspapieren**

Het aanvragen van asiel zonder identiteitspapieren is niet altijd een aantoonbaar geval van misbruik. Het is immers heel wel denkbaar dat iemand die zijn land om veiligheidsredenen ontvlucht geen papieren (meer) heeft. Mocht echter bij de aanvraag, verlenging of het verzoek om naturalisatie duidelijk worden dat er is gefraudeerd met de identiteit, kan een verblijfsvergunning worden ingetrokken of niet verlengd, of naturalisatie kan worden geweigerd. Ook wordt het ontbreken van documenten bij een asielerzoek de vreemdeling aangerekend. Bij ontbreken van documenten bestaat al een begin van twijfel dat alleen nog kan worden weggenomen als er een relaas ligt waar positieve overtuigingskracht vanuit gaat, hetgeen inhoudt dat in het relaas geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden voorkomen.

## **Valse aangifte van mensenhandel**

De Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) voorziet in de mogelijkheid snel een verblijfsvergunning te verlenen aan mogelijke slachtoffers of getuigenaangevers van mensenhandel; de zogenaamde B9-regeling. Het betreft vreemdelingen die aangifte doen of besluiten medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek.

Door de politie zijn in 2009 meer dan 1000 gesprekken gevoerd in verband met mogelijk slachtofferschap van mensenhandel en mogelijke toepassing van de B9-regeling. Een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling in eerste aanleg werd in 2008 en 2009 respectievelijk 230 en 290 maal verleend. Het aantal afwijzingen in eerste aanleg bedroeg 20 in 2008 en 10 in 2009. Verlenging van de B9-verblijfsvergunningen vond in 2008 160 keer plaats en in 2009 230 keer. In 2008 werden 40 aanvragen om verlenging van een B9-verblijfsvergunning afgewezen en in 2009 80. Tot slot werd een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf na B9 in 2008 100 maal verleend en in 2009 40 maal. Het aantal afgewezen aanvragen om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf na B9 bedroeg in 2008 50 en in 2009 30. Benadrukt wordt dat dit een reguliere aanvraagprocedure betreft, derhalve geen asielerprocedure. In een asielerprocedure kan het evenwel voorkomen dat een mogelijk slachtoffer van mensenhandel aangifte wenst te doen of medewerking wil verlenen aan het opsporings- of

vervolgingsonderzoek hangende de asielprocedure. Wanneer betrokkene dan gebruik wil maken van de B9-regeling, dient hij/zij hiertoe in de gelegenheid te worden gesteld en zal na aangifte de asielaanvraag worden afgewezen op grond van artikel 30, onder b, Vw2000. Indien zij niet wordt gekozen loopt de asielprocedure door maar kunnen er gedurende deze asielprocedure geen rechten worden ontleend aan de B9-regeling.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Toezicht, Regulier en  
Nationaliteit

Het kan zijn dat er in een zaak waarin aangifte is gedaan of medewerking is verleend aan een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek slechts geringe opsporingsindicaties zitten. Dat is echter nog geen aanwijzing voor misbruik. Geringe opsporingsmogelijkheden laten onverlet dat er wel degelijk sprake kan zijn van slachtofferschap van mensenhandel. Wel blijft van groot belang om alert te zijn op valse aangiften. Het doen van valse aangifte is strafbaar en in dat geval kan dan ook in beginsel vervolging worden ingesteld.

**Datum**  
7 juli 2010

**Ons kenmerk**  
5641391/DMB/10

Door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) is onderzoek gedaan naar aangiftes met geringe opsporingsindicaties. In de 7e rapportage van de NRM van 29 oktober 2009 is hierover aangegeven dat wordt onderkend dat aangiftes met geringe opsporingsindicaties veel capaciteit kosten en daarmee wel een probleem kunnen vormen.

Met de uitvoerende diensten wordt nu gewerkt aan verbetering in de uitvoering van de B9-regeling teneinde knelpunten op te lossen, bijvoorbeeld door een nog snellere beoordeling van de aangifte.

### **Vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst**

Een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt aan vreemdelingen verleend in het geval de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij beschermd dient te worden tegen vervolging wegens ras, geloof, onmenselijke behandeling etc. en dus terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk is. In deze situatie past het niet dat de houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd er voor kiest vrijwillig tijdelijk terug te keren naar het land van herkomst. In die gevallen vormt de vrijwillige terugkeer een grond om te oordelen dat de beschermingsnoodzaak niet (langer) aanwezig is en zal de verblijfsvergunning in beginsel worden ingetrokken.

Dit is anders wanneer de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Immers voor het bezit van deze vergunning is het nog altijd bestaan van een beschermingsnoodzaak niet voorwaardelijk. Ook als de situatie in het land van herkomst ten positieve wijzigt, is dit geen grond om de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in het trekken. Wel kan vrijwillige terugkeer in die situatie aanleiding zijn om te onderzoeken of de verblijfsvergunning in eerste instantie niet op onjuiste gronden is verleend. Er zijn mij geen concrete aanwijzingen bekend die duiden op grote aantallen vergunninghouders asiel voor bepaalde tijd die vrijwillig tijdelijk terugkeren naar het land van herkomst. Het beeld bestaat dat, voor zover personen vrijwillig tijdelijk terugkeren, zij bewust zijn van de gevolgen die dit kan hebben voor de verblijfsvergunning. Zij zullen er in de regel derhalve niet voor kiezen om via de nationale luchthavens direct te reizen naar het land van herkomst. Dit maakt dat de IND afhankelijk is van signalen dat iemand naar het land van herkomst is gereisd. In een enkel geval kan dit gecontroleerde in- of uitreis op Schiphol betreffen, maar veelal zullen dit andere signalen zijn. Zo zijn er in het verleden gegevens

verstrekt door de Duitse autoriteiten over vergunninghouders asiel die via de luchthaven van Frankfurt zijn gereisd die tot intrekking hebben geleid, maar ook signalen van particulieren kunnen aanleiding vormen voor onderzoek. In de systemen van de IND is niet op geaggregeerde wijze te achterhalen of een intrekking heeft plaatsgevonden om reden van vrijwillige terugkeer. Op basis van ervaringsgegevens acht ik een aantal van enkele tientallen intrekkingen op deze grond per jaar een reële schatting.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Toezicht, Regulier en  
Nationaliteit

**Datum**  
7 juli 2010

**Ons kenmerk**  
5641391/DMB/10

### **Beleid alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)**

Met de beleidsbrief van 1 mei 2001 betreffende het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen<sup>1</sup> is ingezet op een vermindering van het aantal asielaanvragen van amv's en de bevordering van de terugkeer van amv's die niet in aanmerking komen voor een asielvergunning. Met de introductie van dit nieuwe beleid is mede met het oog op de bestrijding van fraude het leeftijdsonderzoek toegepast. Ook kan het verstrekken van onjuiste gegevens over de identiteit worden tegengeworpen bij de verblijfsrechtelijke aanvraag van de betrokken amv. Sinds de implementatie van een stringenter amv-beleid in 2001 is de instroom van amv's substantieel gedaald, zowel in absolute zin als ten opzichte van de totale asielinstroom. In 2001 bedroeg de instroom een kleine 6.000 amv's, ongeveer 18% van de totale asielinstroom. In 2009 was de instroom afgenomen tot iets meer dan 1000 dan amv's, ongeveer 7 % van de totale asielinstroom.

Op 11 december 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie uw Kamer een brief inzake de herijking van het beleid ten aanzien van (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen<sup>2</sup> doen toekomen. Belangrijk uitgangspunt van dit beleid is minderjarigen zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden over hun toekomstperspectief. Omwille van de duidelijkheid in het verblijfsperspectief en mede met oog op voorkomen van misbruik is daarom voorgesteld in samenhang met de implementatie van de verbeterde asielprocedure de reguliere amv-vergunning af te schaffen. Deze brief is controversieel verklaard door de Tweede Kamer en daarom kan deze maatregel vooralsnog niet worden ingevoerd.

Wat dit kabinet betreft begint bescherming allereerst met voorkomen. Nederland acht het niet in het belang van kinderen dat zij in Nederland of elders in Europa in een uitbuitingssituatie terechtkomen. Daarom wil Nederland in Europees verband meer inzetten op de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Kinderen die in Nederland bescherming nodig hebben, moeten die bescherming krijgen in de vorm van een verblijfsvergunning. Kinderen die geen recht op bescherming in Nederland hebben, dienen zo snel mogelijk terug te keren naar het land van herkomst. Daarom wordt in Europees verband ingezet op een uitbreiding van het aantal opvangplekken in belangrijke landen van herkomst.

### **Het opzettelijk verminken van vingertoppen**

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000-01, 27062, nr. 14

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2009-10, 27062, nr. 64

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 3 april 2009<sup>3</sup> zijn de volgende maatregelen aangekondigd om het mutileren van vingertoppen door asielzoekers tegen te gaan.

Indien bij een vreemdeling geen goede vingerafdrukken kunnen worden afgenomen op grond waarvan identificatie van deze persoon mogelijk is en indien ook op andere wijze de identiteit van de persoon niet kan worden vastgesteld, wordt dit aan de asielzoeker tegengeworpen, tenzij hiervoor een afdoende verklaring wordt gegeven door de asielzoeker. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de asielzoeker. Er wordt een maximumtermijn vastgesteld waarin geprobeerd wordt om – eventueel meerdere malen - de vingerafdrukken van de betreffende asielzoeker alsnog te nemen. Deze termijn wordt per individueel geval bepaald. Gedurende deze periode wordt de asielzoeker nog niet in de asielprocedure opgenomen. Steeds zal beoordeling op individuele basis plaatsvinden, waarbij wordt verzekerd dat niet voorbij wordt gegaan aan de internationale verplichtingen die voortvloeien uit onder meer het Vluchtelingenverdrag en het EVRM.

In aansluiting hierop zijn Somaliërs en andere asielzoekers van wie de vingerafdrukken - ook na verloop van tijd - niet kunnen worden genomen, in bewaring gesteld nadat het voornemen tot afwijzen van de asielaanvraag is uitgebracht. Bewaring is mogelijk indien er zicht is op uitzetting. Aangezien in deze gevallen identificatie wordt gefrustreerd en bovendien vaak – nadat alsnog vingerafdrukken kunnen worden genomen – sprake blijkt te zijn van een eerder verblijf in een ander land dat partij is bij de Dublin II-Verordening, bestaat grond voor het opleggen van bewaring. Gedurende deze bewaring wordt geprobeerd alsnog de identiteit vast te stellen.

Omdat een deel van de Somalische vreemdelingen eerder gedurende een bepaalde periode in een veilig derde land heeft verbleven, vaak Jemen of Kenia, wordt nagegaan of deze landen bereid kunnen worden gevonden om deze vreemdelingen terug te nemen.

Voorts gaat in het reguliere vreemdelingentoezicht gerichte aandacht uit naar de identificatie van Somalische vreemdelingen. Dit betekent dat in voorkomende gevallen alsnog Somalische vreemdelingen kunnen worden geïdentificeerd, van wie eerder geen vingerafdrukken konden worden afgenomen. Indien blijkt dat er sprake is van fraude dan wordt de verblijfsvergunning ingetrokken.

### **Schijnhuwelijken en de Europaroute**

Op 18 december 2009<sup>4</sup> deed de toenmalige Staatssecretaris van Justitie u de reactie op het onderzoek "Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie" toekomen. Hierin beschrijft zij uitgebreid de maatregelen die zijn en worden genomen om fraude en misbruik in het kader van het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen tegen te gaan. Hieronder volgt een samenvatting van de genoemde maatregelen.

---

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Toezicht, Regulier en  
Nationaliteit

**Datum**  
7 juli 2010

**Ons kenmerk**  
5641391/DMB/10

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2008-09, 19 637, nr. 1261

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009-10, 32175, nr. 6

*Voorkoming schijnrelaties, landelijke uitrol van de pilot Haaglanden per 1 augustus 2009*

In de 'pilot Haaglanden' zijn verzoeken om toetsing aan gemeenschapsrecht door partners uit derde landen van hier verblijvende EU-burgers nader onderzocht. Waar een schijnrelatie werd vastgesteld werd de aanvraag afgewezen. Deze werkwijze is per 1 augustus 2009 landelijk uitgerold en vormt nu een integraal onderdeel van de IND-werkprocessen.

*Deugdelijk bewijs duurzame relaties*

In het verleden werd in Nederland bij een aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsrecht bij niet-huwelijkse relaties van EU-burgers genoeg genomen met een schriftelijke verklaring dat er sprake was van een duurzame relatie. Om eventueel misbruik te voorkomen heb ik besloten het begrip 'deugdelijk bewezen duurzame relatie' nader in te vullen. Dit heeft geresulteerd in de eis dat de partners ten minste zes maanden moeten hebben samengewoond of dat uit de relatie een kind is geboren.<sup>5</sup> Uitzonderingen worden alleen gemaakt indien bijzondere omstandigheden nopen tot toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

*Beter inzicht: formulier Europa-route Nederlandse referenten*

Loket- en beslismedewerkers van de IND vullen de vragenformulieren in op basis van gegevens die worden verstrekt door de aanvrager (dat is: het gezinslid) en de soms aanwezige referent. Analyse van deze gegevens geeft inzicht in het gebruik van de Europa-route door Nederlandse referenten. Uit de geautomatiseerde systemen van de IND blijkt dat in 2009 gemiddeld 13% van de aanvragen voor verblijf bij een Nederlandse referent is afgewezen en 87% is ingewilligd.

*Betere registratie*

De IND heeft de eenduidigheid van de registratie verbeterd. Dankzij deze wijziging is tevens de kwaliteit van de registratie van de referentgegevens voor deze categorie verhoogd, zodat mogelijke fraude beter kan worden herkend en daarvoor passende maatregelen kunnen worden getroffen.

*INDiGO*

Het nieuwe geautomatiseerde systeem van de IND, genaamd INDiGO, dat in de loop van 2010 in productie zal worden genomen, heeft uitgebreide mogelijkheden om gegevens vast te leggen rondom relaties tussen klanten. Het is waardevol dat het hele 'verleden' van de referent, zoals eerdere aanvragen, zichtbaar wordt. Zo zal meer informatie beschikbaar zijn over referenten, ook bij gebruik van de Europa-route. INDiGO wordt geïnformeerd over de automatisch door de GBA aangeleverde mutaties van zowel de referent als de vreemdeling. Ook wordt de IND geïnformeerd over mutaties in het justitieel documentatiesysteem betreffende strafrechtelijke veroordelingen, evenals over mutaties in de basisvoorziening vreemdelingen. Met betrekking tot de Europa-route en alle

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Toezicht, Regulier en  
Nationaliteit

**Datum**  
7 juli 2010

**Ons kenmerk**  
5641391/DMB/10

---

<sup>5</sup> Vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire door middel van Wijzigingsbesluit nr. 2009/1 van 23 januari 2009.

overige procedures kunnen zo mogelijk gevallen van misbruik en fraude beter worden onderkend en kan gericht en systematisch worden gehandhaafd.

#### *Aanpak consulaire huwelijken*

Er is recent een stijging waargenomen in het aantal ter legalisatie aangeboden huwelijksaktes waaraan een zogenaamd consulaire huwelijk ten grondslag lag. In een pilot heeft de IND 20 aanvragen om toetsing aan het Gemeenschapsrecht van de echtgenoot van de EU-burger ten behoeve van diens verblijf nader onderzocht. In alle gevallen heeft een gehoor plaatsgevonden. Van de onderzochte zaken zijn in 16 gevallen indicaties aanwezig om aan te nemen dat sprake is van een schijnhuwelijk. In het merendeel van deze gevallen is reeds afwijzend beslist.

#### *Richtsnoeren Europese Commissie*

In juli 2009 presenteerde de Europese Commissie richtsnoeren voor een betere toepassing van de Richtlijn vrij verkeer. Nederland heeft zich tijdens de voorbereiding van deze richtsnoeren onder meer ingezet voor de erkenning van het gegeven dat omzeiling van nationale toelatingsvoorwaarden kan resulteren in 'rechtsmisbruik', waartegen Lidstaten kunnen optreden op grond van artikel 35 van de richtlijn. Dit is opgenomen in de richtsnoeren.

#### *Registratie en notificatie: Stockholm-programma*

Het voorstel van het kabinet voor registratie en notificatie en mijn ideeën over het belang van effectief optreden tegen fraude en misbruik teneinde het recht op vrij verkeer van personen te beschermen hebben hun weerslag gevonden in het Stockholm-programma dat op 11 december jl. door de Europese Raad is aangenomen: *"The European Council (...) invites the Commission to monitor the implementation of these rules to avoid abuse and fraud; examine how best to exchange information, inter alia, on residence permits and documentation and how to assist Member States's authorities to tackle abuse of this fundamental right effectively"*.

#### *Samenwerking met lidstaten*

Ten aanzien van een systematische uitwisseling van gegevens over grensoverschrijdend personenverkeer en de uitwisseling van trends wordt op dit moment in overleg met de Europese Commissie en andere lidstaten bezien welke informatie hiervoor geschikt is en hoe deze het best kan worden gedeeld. Vooruitlopend op deze mogelijkheden ben ik de samenwerking al aangegaan met België, Duitsland en Denemarken.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Toezicht, Regulier en  
Nationaliteit

**Datum**  
7 juli 2010

**Ons kenmerk**  
5641391/DMB/10