



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plan van aanpak 'De identificatie van asielzoekers in Nederland'

Vervolgonderzoek

Inhoudsopgave

1	Aanleiding	3
2	Inleiding: het belang van identificatie binnen de vreemdelingenketen	4
3	Doelstellingen van het identificatie- en registratieproces	5
4	De inrichting van het identificatie- en registratieproces op hoofdlijnen	6
5	Eerdere onderzoeken door de Inspectie Veiligheid en Justitie	7
6	Afbakening van het vervolgonderzoek	9
7	Doelstelling en onderzoeksvragen	10
8	Uitvoering van het onderzoek	12
9	Communicatie	13
	Bijlagen	
I	Toelichting van enkele gebruikte begrippen	14
II	Afkortingen	16



1

Aanleiding

Op verzoek van de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) onderzoekt de Inspectie VenJ in de zomer van 2016 opnieuw de identificatie van asielzoekers in de identificatielocaties (ID-straten)¹.

Dit vervolgonderzoek door de Inspectie VenJ richt zich op de zorgvuldigheid en doeltreffendheid van het identificatie- en registratieproces in de ID-straten. Tevens onderzoekt de Inspectie VenJ bij deze gelegenheid of de kwaliteit van het identificatie- en registratieproces in de praktijk is geborgd.

¹ Zie o.a. de brief van 18 mei 2016 van de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, kenmerk TK 2015–2016, 19 637, nr. 2187.



2

Inleiding: het belang van identificatie binnen de vreemdelingenketen

Voordat wordt beoordeeld of een vreemdeling terecht in Nederland een asiel-aanvraag heeft ingediend om hem verblijf te verlenen, is het van belang dat wordt vastgesteld wie hij is. Daarom doorloopt een vreemdeling de identificatieprocedure. Hierbij zijn verschillende overheidsorganisaties betrokken.

Omdat niet altijd duidelijk is wie de vreemdeling is, waar hij vandaan komt en om welke reden hij naar Nederland is gekomen, moet de vreemdelingenketen het maximale doen om te achterhalen wie de persoon is die asiel aanvraagt en wat zijn of haar achtergrond is. Dergelijk inzicht is niet alleen cruciaal om recht te doen aan de belangen van de betrokken asielzoeker, maar ook aan het belang van Nederland met het oog op het bestrijden van onder meer mensensmokkel, mensenhandel en openbare orde- en veiligheidsproblematiek (waaronder terrorisme).

Het identificatie- en registratieproces bestaat uit verschillende stappen (zie onder 4). Aan de hand van uit het proces verkregen gegevens kan een persoon, ook in een later stadium, worden herkend of geïdentificeerd.

Het identiteitsonderzoek wordt in Nederland op verschillende locaties uitgevoerd. Het identificatie- en registratieproces bij vreemdelingen die Nederland over land bereiken, vindt momenteel alleen op de locaties Ter Apel en Budel onder verantwoordelijkheid van de Afdeling Vreemdelingen Identificatie Mensenhandel (AVIM) van de nationale politie plaats. Zo nodig kan de politie extra locaties openstellen als de instroom toeneemt. Bij vreemdelingen die Nederland via het luchtruim bereiken, wordt dit proces op de locatie Schiphol onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee (KMar) uitgevoerd.



3

Doelstellingen van het identificatie- en registratieproces

Het identificatie- en registratieproces van de politie en de KMar heeft als primaire doelstelling de vaststelling van identiteit, nationaliteit en verblijfstitel/status van de asielzoeker. Daarnaast wordt bijgedragen aan het bestrijden van onder meer mensensmokkel, mensenhandel en openbare orde- en veiligheidsproblematiek (waaronder terrorisme)².

Afbeelding 1. Doelstelling identificatie- en registratieproces



² Zie plan van aanpak 'Versterking proces ID-straten', Politie, 22 december 2015 op pagina 52 van het [rapport Identificatie van asielzoekers in Nederland](#).



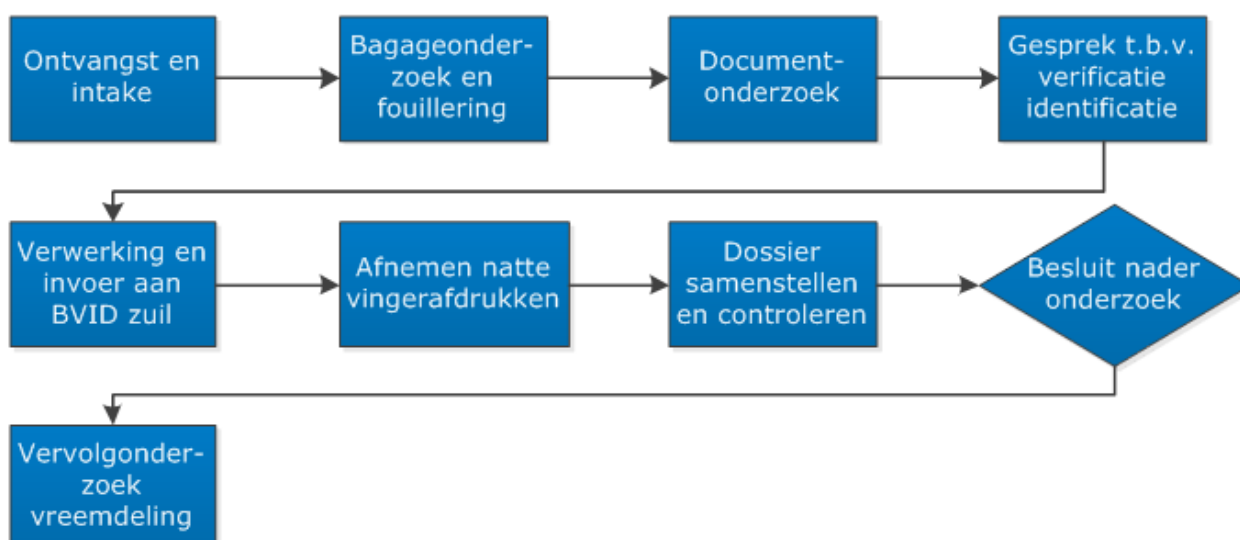
4

De inrichting van het identificatie- en registratieproces op hoofdlijnen

Het proces van identificatie van asielzoekers bestaat op hoofdlijnen uit de volgende stappen:

1. Ontvangst en intake.
2. Bagageonderzoek en foullering.
3. Documentonderzoek.
4. Gesprek ten behoeve van verificatie persoonsgegevens/identificatie.
5. Verwerking en invoer gegevens aan de BVID (Basis Voorziening Identiteitsvaststelling)-zuil, inclusief ondertekenen asielaanvraag.
6. Afnemen 'natte' vingerafdrukken ten behoeve van Eurodac (European Dactyloscopy)- bevraging/registratie.
7. ID-Dossier samenstellen en controleren.
8. (eventueel) Nader onderzoek.

Afbeelding 2. Identificatie- en registratieproces asielzoekers





5

Eerdere onderzoeken door de Inspectie Veiligheid en Justitie

November 2015: 'De tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers onder de loep'³

De Inspectie VenJ onderzocht in het derde kwartaal van 2015 onder andere het identificatie- en registratieproces van asielzoekers. Uit dit onderzoek bleek dat omwille van de doorstroming van asielzoekers concessies werden gedaan aan de volledigheid van het identificatie- en registratieproces. De Inspectie VenJ voorzag 'door de summiere wijze waarop de registratie en identificatie van asielzoekers is uitgevoerd, knelpunten bij de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen. Omdat men onvoldoende inzicht heeft in de identiteit en achtergrond van asielaanvragers kunnen essentiële vragen ten aanzien van de asielaanvraag niet beantwoord worden'.

De staatssecretaris van VenJ heeft de rapportage op 11 november 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden en maatregelen aangekondigd om de geconstateerde knelpunten weg te nemen. De staatssecretaris heeft vervolgens de Inspectie VenJ begin februari 2016 verzocht om het identificatie- en registratieproces wederom te onderzoeken, om te bezien of de maatregelen inmiddels tot de beoogde verbeteringen hebben geleid.

Februari 2016: 'De identificatie van asielzoekers in Nederland'⁴

In het onderzoek van februari 2016 ('De identificatie van asielzoekers in Nederland') concludeerde de Inspectie VenJ dat het identificatie- en registratieproces in Ter Apel en Budel ten tijde van deze schouw nog niet zorgvuldig en nog niet overeenkomstig het plan van aanpak verliep. De Inspectie VenJ stelde vast dat het asielproces en het eventuele terugkeerproces hierdoor niet optimaal ondersteund werden en dat 'de beoogde bijdrage aan de bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel en terrorisme hooguit beperkt gerealiseerd' werden.

April 2016: 'Herhaalonderzoek naar de identificatie van asielzoekers in Nederland'⁵

De Inspectie VenJ heeft in april 2016 nogmaals onderzocht of het identificatie- en registratieproces van asielzoekers zorgvuldig werd uitgevoerd. Uit dit herhaalonderzoek naar de identificatie van asielzoekers in Nederland bleek dat

³ [De tijdelijke \(opvang\)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep](#), Inspectie VenJ, 11 november 2015.

⁴ [De identificatie van asielzoekers in Nederland](#), Inspectie VenJ, 18 mei 2016.

⁵ [Brief aan minister en staatssecretaris over uitkomsten herhaalonderzoek identiteit asielzoekers](#), Inspectie VenJ, 3 mei 2016.



binnen het identificatie- en registratieproces in Ter Apel en Budel inmiddels een groot aantal aanpassingen was doorgevoerd. Hierdoor verliep het proces overeenkomstig de opgestelde procesbeschrijvingen; het proces was daarmee aanzienlijk verbeterd. De Inspectie VenJ constateerde tegelijkertijd dat de aanpassingen zeer recent waren geïmplementeerd. Daardoor was het niet mogelijk om aan te geven of het identificatie- en registratieproces optimaal bijdraagt aan de beoogde doelstellingen. Het identificatie- en registratieproces op Schiphol verliep ten tijde van het onderzoek in april 2016 grotendeels zorgvuldig. Het uitlezen van gegevensdragers vond daar echter niet plaats.



6

Afbakening van het vervolgonderzoek

Het vervolgonderzoek door de Inspectie VenJ is gericht op het identificatie- en registratieproces zoals dat in de ID-straten van de politie en op de locatie Schiphol door de KMar wordt uitgevoerd. Het eventuele nadere onderzoek naar de identiteit van een asielzoeker dat buiten de ID-straten wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld door een backoffice van de politie, door Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten of door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), maakt geen onderdeel uit van dit inspectieonderzoek.



7

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het onderzoek wil inzichtelijk maken of het proces van identiteitsvaststelling en registratie van asielzoekers door de AVIM en de KMar op zorgvuldige en doeltreffende wijze wordt uitgevoerd en of de kwaliteit van dit proces is geborgd. Het doel daarvan is om in voorkomende gevallen verbetermogelijkheden te duiden. Met het signaleren van eventuele verbetermogelijkheden beoogt de Inspectie VenJ bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van het proces van identiteitsvaststelling en registratie door de AVIM en KMar.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

'Verloopt het identificatie- en registratieproces van asielzoekers in de ID-straten zorgvuldig en doeltreffend en is de kwaliteit van dit proces geborgd?'

Deelvragen

Zorgvuldig

1. Wordt er de binnen de ID-straten en op de locatie Schiphol volgens de procesbeschrijvingen en de verbetermaatregelen uit het plan van aanpak 'Versterking proces ID-straten'⁶ gewerkt?

Doeltreffend

2. Draagt het identificatie- en registratieproces zoals dat in de ID-straten en op de locatie Schiphol wordt uitgevoerd bij aan de geformuleerde doelstellingen van het identificatie- en registratieproces?

Kwaliteitsborging

3. Is de kwaliteit van het identificatie- en registratieproces in de praktijk geborgd?

Toelichting gebruikte definities

Zorgvuldig

Van een zorgvuldig identificatie- en registratieproces is sprake als de inrichting in overeenstemming is met de daarover gemaakte afspraken en de feitelijke uitvoering kwalitatief op orde is.

⁶ Het plan van aanpak 'Versterking proces ID-straten' heeft alleen betrekking op de politie. (zie ook voetnoot 2).



Doeltreffend

Van een doeltreffend identificatie- en registratieproces is sprake als de feitelijke uitkomst van het proces een zo optimaal mogelijke bijdrage levert aan de gestelde doelen.

Kwaliteitsborging

Van een goede kwaliteitsborging is sprake als de inrichting en de uitvoering van het identificatie- en registratieproces zowel in personeel, materieel als methodisch opzicht continue zorgvuldig verloopt en doeltreffend is.



8

Uitvoering van het onderzoek

Periode en locatie, wijze van onderzoek

De Inspectie VenJ voert het vervolgonderzoek uit in de maanden juli tot en met oktober 2016. Daarbij bezoekt zij de op dat moment operationele ID-straten.⁷ Ook wordt het identificatie- en registratieproces van asielzoekers op Schiphol in dit onderzoek betrokken, waarvoor de afdeling 'Asiel en art. 4' van de brigade Vreemdelingenzaken van de KMar verantwoordelijk is.

Een bezoek zal bestaan uit een inspectie (observatie werkwijzen en procedures), inzage in documentatie en registratiesystemen (cijfers, rapportages, formulieren, etc.) en interviews met medewerkers die betrokken zijn bij- en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het identificatie- en registratieproces. De inspecties worden onaangekondigd uitgevoerd.

Toetsingskader

De inspecties ter plaatse worden uitgevoerd aan de hand van een voor dit onderzoek opgesteld toetsingskader. Het toetsingskader voor de ID-straten van de politie is gebaseerd op:

- a. de processtappen alsmede alle werkinstructies (2016) van AVIM die deel uitmaken van het identificatie- en registratieproces binnen de ID-straten;
- b. het werkproces 'Frontoffice KMar ID-vaststelling' van de KMar;
- c. het plan van aanpak 'Versterking proces ID-straten' van de politie van 22 december 2015 en de schriftelijke toelichtingen daarop.

Verificatie, analyse en rapportage

De Inspectie VenJ voert het onderzoek uit overeenkomstig het 'Protocol voor de werkwijze' van de Inspectie VenJ. Dit houdt onder meer in dat van alle interviews een verslag wordt gemaakt, dat voor wederhoor aan de geïnterviewde medewerkers is voorgelegd. Op basis van de geverifieerde bevindingen voert de Inspectie VenJ een analyse uit, die zal resulteren in de beantwoording van de probleemstelling van dit onderzoek (centrale vraag). De bevindingen uit de conceptrapportage zullen ten slotte aan de betrokken organisaties ter verificatie op feitelijke onjuistheden worden voorgelegd.

⁷ De ID-straat van Ter Apel is een 'permanente' ID-straat. Daarnaast zijn er andere 'tijdelijke' ID-straten aangewezen, die ten tijde van hoge instroom kunnen worden geactiveerd.



9

Communicatie

Het Plan van Aanpak wordt, voor zover het relevante informatie voor externe partners betreft, op de website van de Inspectie VenJ geplaatst.

Na aanbieding aan de minister en staatssecretaris van VenJ wordt het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden en via de reguliere kanalen gepubliceerd.

Alle bij het onderzoek betrokkenen ontvangen een e-mail met een verwijzing naar het rapport op de website van de Inspectie VenJ.



I

Bijlage Toelichting van enkele gebruikte begrippen

Identiteit

Onder het begrip 'identiteit' vallen alle identificerende gegevens van een vreemdeling die (mede)bepalend zijn voor het verloop van de asielprocedure, waarin het recht op toegang tot en verblijf in Nederland wordt getoetst. In het Protocol Identificatie en Labeling (PIL)⁸ wordt onder 'identiteit' de volgende identificerende gegevens bedoeld:

- geslachtsnaam
- voornamen
- geslacht
- geboortedatum
- geboorteplaats
- geboorteland
- nationaliteit
- bron van de persoonsgegevens
- eventuele adresgegevens in Nederland
- eventuele familierelatie met andere geregistreerde vreemdelingen

Identificatie- en registratieproces

In het PIL worden de volgende taken of processen in het kader van identificatie en identiteitsvastlegging in de vreemdelingenketen, onderscheiden: de toekenning van een identiteit; het identificeren van een persoon; het registreren en wijzigen van persoonsgegevens en de verificatie van biometrische en persoonsgegevens.

Toekennen van identiteit

Bij de toekenning van een identiteit gaat het om het toewijzen van unieke kenmerken aan een bepaald persoon. De bevoegdheid tot identiteitstoekenning is in de eerste plaats voorbehouden aan de ambtenaar burgerzaken (in het kader van de Basisregistratie personen (BRP), v/h de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA)) en het ministerie van Buitenlandse Zaken (in het kader van visumverlening). Daarnaast hebben de politie en de KMar de bevoegdheid om aan vreemdelingen die hun identiteit niet met een identificerend document kunnen aantonen, een identiteit toe te kennen.

⁸ Het [Protocol Identificatie en Labeling](#), Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken, Directie Regie Vreemdelingenketen, juni 2016. Het Protocol Identificatie en Labeling, of kortweg het PIL, beschrijft een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen.



Identificeren van een persoon

Bij het identificeren van een persoon gaat het om het vergelijken van de unieke kenmerken van een persoon met eerder vastgelegde gegevens, met het doel zekerheid te verschaffen dat de persoon werkelijk degene is voor wie hij zich uitgeeft.

Verificatie van gegevens

Verificatie van biometrische en persoonsgegevens ziet op het controleren of deze gegevens corresponderen met de in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV)⁹ vastgelegde gegevens. Gezien het belang dat gebruik wordt gemaakt van de juiste in de BVV geregistreerde persoonsgegevens, is het noodzakelijk dat in de administraties van de verschillende in de vreemdelingenketen werkende organisaties steeds hetzelfde vreemdelingsnummer wordt gebruikt. Op verschillende momenten in het proces, waarin de identiteit van een persoon een rol speelt, moet de identiteit worden geverifieerd. Verificatie heeft tot doel om vast te stellen of gegevens horen bij een persoon. Verificatie verschaft niet de zekerheid dat een persoon werkelijk degene is voor wie hij zich uitgeeft.

Registreren en wijzigen van persoonsgegevens

Zowel de registratie van persoonsgegevens als het wijzigen hiervan ziet, in de betekenis van het PIL, alleen op het registreren en wijzigen van persoonsgegevens in de (BVV).

⁹ De BVV is het centrale informatiesysteem waarin alle basisgegevens van vreemdelingen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid in het kader van de Vreemdelingenwet, zijn opgeslagen.



II

Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AVIM	Afdeling Vreemdelingen Identificatie Mensenhandel
BRP	Basisregistratie personen
BVID	Basis Voorziening Identiteitsvaststelling
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
EVIM	Expertisecentrum Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
ID-straat	Identificatiestraat
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
NVIK	Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
VenJ	Veiligheid en Justitie



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

Juli 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*