



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De identificatie van asielzoekers in Nederland

*Vervolgonderzoek naar de registratie en identificatie
van asielzoekers door politie en Koninklijke
Marechaussee*

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Voorwoord | 4 |
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Inleiding | 7 |
| 1.1 | Algemeen | 7 |
| 1.2 | Aanleiding onderzoek | 8 |
| 1.3 | Eerdere onderzoeken van de Inspectie VenJ naar de ID-straten | 8 |
| 1.3.1 | November 2015: 'De tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers onder de loep' | 9 |
| 1.3.2 | Februari 2016: 'De identificatie van asielzoekers in Nederland' | 9 |
| 1.3.3 | April 2016: 'De identificatie van asielzoekers in Nederland (herhaalonderzoek)' | 9 |
| 1.4 | Doelstellingen van het onderzoek | 10 |
| 1.5 | Centrale onderzoeksvraag en deelvragen | 10 |
| 1.6 | Afbakening en uitvoering van het onderzoek | 11 |
| 1.7 | Leeswijzer | 13 |
| 2 | Inrichting van het identificatieproces volgens procesbeschrijvingen | 14 |
| 2.1 | Inleiding | 14 |
| 2.2 | Processtappen | 15 |
| 2.3 | Verschillen politie en KMar | 19 |
| 3 | Uitvoering van het identificatieproces in de praktijk: kwaliteitsborging | 20 |
| 3.1 | Inleiding | 20 |
| 3.2 | Personeel | 20 |
| 3.2.1 | Aantal medewerkers | 20 |
| 3.2.2 | Ervaring en kwalificaties | 21 |
| 3.2.3 | Beschikbare tijd | 22 |
| 3.3 | Materieel | 22 |
| 3.3.1 | BVID-zuilen | 22 |
| 3.3.2 | Uitleesapparatuur | 22 |
| 3.3.3 | Overige systemen en apparatuur | 23 |
| 3.4 | Instructies en processen | 23 |
| 3.4.1 | Briefing | 23 |
| 3.4.2 | Procesbeschrijvingen | 24 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.5 | Interne kwaliteitsborging | 24 |
| 3.6 | Analyse kwaliteitsborging | 25 |
| 3.7 | Deelconclusie ten aanzien van kwaliteitsborging | 26 |
| 4 | Uitvoering van het identificatieproces in de praktijk: zorgvuldigheid | 27 |
| 4.1 | Inleiding | 27 |
| 4.2 | Zorgvuldigheid per processtap | 27 |
| 4.3 | Analyse zorgvuldigheid | 36 |
| 4.4 | Deelconclusie ten aanzien van zorgvuldigheid | 37 |
| 5 | Uitvoering van het identificatieproces in de praktijk: bijdrage aan realisatie van de doelstellingen | 38 |
| 5.1 | Inleiding | 38 |
| 5.2 | Registreren en identificeren | 38 |
| 5.3 | Het verzamelen van signalen over migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme | 39 |
| 5.4 | Analyse bijdrage aan de realisatie van de gestelde doelen | 41 |
| 5.5 | Deelconclusie ten aanzien van de bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen | 43 |
| 6 | Analyse, eindconclusie en aanbeveling | 44 |
| 6.1 | Analyse ten aanzien van het identificatieproces als geheel | 44 |
| 6.2 | Eindconclusie | 45 |
| 6.3 | Aanbeveling | 46 |
| I | Bijlagen | |
| | Afkortingen | 47 |



Voorwoord

Het registreren en identificeren van asielzoekers en het verzamelen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme dient niet alleen het belang van de asielprocedure, maar ook van een veilige en gecontroleerde instroom van vreemdelingen in Nederland. Het identificatieproces binnen de identificatiestraten (ID-straten) is wat dat betreft een eerste, belangrijke schakel in de vreemdelingen- en veiligheidsketen. Immers, *alle* in de vreemdelingen- en veiligheidsketen betrokken organisaties hebben *gezamenlijk* een rol om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van het identificatieproces.

In dit onderzoek heeft mijn Inspectie niet alleen gekeken naar de kwaliteit van de uitvoering van het identificatieproces in de ID-straten zoals bij voorgaande inspecties, maar ook naar de borging ervan. Daarnaast is de bijdrage die het proces in de praktijk levert aan de doelstellingen van de ID-straten in dit onderzoek betrokken.

Dit rapport maakt duidelijk dat het identificatieproces in belangrijke mate verbeterd is ten opzichte van inspecties eerder dit jaar. Er ligt een fundament waarop voortgebouwd kan worden: het identificatieproces verloopt zorgvuldig. De kwaliteit van het proces is geborgd en de registratie van asielzoekers is op orde.

Wat betreft de bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen om asielzoekers te identificeren en signalen te verzamelen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme plaatst mijn Inspectie kanttekeningen. Deze bijdrage is beperkt omdat bijvoorbeeld niet alle informatie onderkend en onderzocht kan worden.

Ook de komende periode zal mijn Inspectie het identificatieproces nauwgezet blijven volgen.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting

Een zorgvuldige identificatie van asielzoekers binnen de ID-straten is niet alleen van belang voor de asielprocedure, maar ook voor het verzamelen van signalen over migratiegerelateerde criminaliteit, zoals mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast is het identificatieproces van belang voor het verzamelen van signalen over terrorisme.

Dit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) richt zich op de *kwaliteitsborging* en *zorgvuldigheid* van het identificatieproces in de ID-straten. Tevens is onderzocht in welke mate het identificatieproces in de praktijk *bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelen* van het proces, te weten de registratie en de identificatie van asielzoekers en het verzamelen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme. Een onderzoek van de Inspectie VenJ naar de opvolging van signalen over mogelijke terroristische activiteiten wordt in het najaar van 2016 uitgevoerd.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

'Is de kwaliteit van het identificatieproces van asielzoekers in de ID-straten geborgd, verloopt het proces zorgvuldig en draagt het bij aan de realisatie van de doelstellingen?'

De Inspectie VenJ heeft in dit onderzoek vastgesteld dat binnen het identificatieproces belangrijke stappen in de goede richting zijn gezet. Meer dan bij eerdere inspecties het geval was, kan het identificatieproces nu worden gezien als een proces dat op dit moment wordt uitgevoerd zoals het bedoeld is. De kwaliteit van het identificatieproces is geborgd en het proces verloopt volgens procesbeschrijvingen en instructies. Alle asielzoekers zijn na hun bezoek aan de ID-straat geregistreerd.

Wat betreft de bijdrage aan de doelstellingen van de ID-straten om asielzoekers te identificeren en signalen te verzamelen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme, constateert de Inspectie VenJ dat in de ID-straten al het mogelijke wordt gedaan om de identiteit vast te stellen. Soms ontbreekt echter de tijd om (bijvoorbeeld) bij ongedocumenteerde asielzoekers diepgravend onderzoek te doen naar de identiteit.



Het verzamelen van signalen over mensenhandel, mensenmokkel en terrorisme moet eveneens binnen beperkte tijd gebeuren. Hierbij is een complicerende factor dat deze criminaliteitsvormen zich per definitie in het verborgene afspelen.

Dit heeft tot gevolg dat niet alle asielzoekers binnen de ID-straten volledig worden geïdentificeerd en dat niet alle signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme kunnen worden verzameld.

Hierbij past tegelijkertijd de nuancering dat de ID-straten een eerste schakel vormen binnen de vreemdelingen- en veiligheidsketen, waarbinnen de betrokken organisaties gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen.

De conclusie ten aanzien van de centrale vraag luidt:

De kwaliteitsborging van het identificatieproces is op orde en het proces wordt zorgvuldig uitgevoerd. Alle asielzoekers zijn na het doorlopen van het identificatieproces geregistreerd.

Voor de identificatie geldt dat de uitvoering van het proces om de identiteit vast te stellen grotendeels op orde is. Weliswaar wordt al het mogelijke gedaan om de identiteit vast te stellen, maar dit lukt niet altijd, bijvoorbeeld bij ongedocumenteerde asielzoekers.

De doelstelling om signalen te verzamelen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme wordt slechts beperkt gerealiseerd. Dit komt vooral omdat het complex is om aanknopingspunten te vinden over deze vormen van criminaliteit.

De Inspectie VenJ beveelt de minister en staatssecretaris van VenJ aan:

Bezie binnen het bestaande stelsel van de vreemdelingen- en veiligheidsketen opnieuw de rol en doelstellingen van de ID-straten.

Kijk daarbij kritisch naar het proces van identificatie van asielzoekers in de ID-straten voor zover de asielzoekers niet of niet volledig geïdentificeerd worden. Wees realistisch over de mogelijkheden van de ID-straten bij het verzamelen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme.



1

Inleiding

1.1 Algemeen

Van vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen moet worden vastgesteld wie zij zijn. Het vaststellen van de identiteit is een belangrijke eerste stap om uiteindelijk te kunnen beoordelen of zij recht hebben op bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag. Het registreren en identificeren van asielzoekers gebeurt in eerste instantie in de zogeheten identificatiestraten (hierna: ID-straten). Daarnaast worden in de ID-straten signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme verzameld. Deze activiteiten worden aangeduid als 'het identificatieproces'.

De activiteiten binnen de ID-straten worden uitgevoerd door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie en door de Koninklijke Marechaussee (KMar).

In de ID-straten worden onder meer identificerende gegevens van een persoon verzameld en geregistreerd. Identificerende gegevens zijn bijvoorbeeld de naam van de persoon, een toegekend persoonsnummer of een identificerend biometrisch gegeven, al dan niet in samenhang met andere persoonsgegevens als adres, woonplaats, geboortedatum of nationaliteit.

Een goed identificatieproces alleen dient niet alleen het belang van een doelmatige en rechtvaardige asielprocedure, maar ook van een veilige en gecontroleerde instroom van vreemdelingen in Nederland.



Het identificatieproces binnen de ID-straten kent de volgende doelstellingen:

Primair:

- het registreren en identificeren van asielzoekers¹

Secundair:

- het verzamelen van signalen over migratiegerelateerde criminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel) en over terrorisme

1.2 Aanleiding onderzoek

De Inspectie VenJ heeft afgelopen jaar de ID-straten enkele malen onderzocht. In de beleidsreactie van 18 mei 2016² op de tweede en derde rapportage van de Inspectie VenJ over de ID-straten geeft de staatsecretaris aan:

'Juist vanwege het belang van zowel een goede identificatie en registratie, maar ook van een goed werkende keten als geheel, hebben we de Inspectie gevraagd dit te blijven monitoren. Dit om eventuele knel- en leerpunten zo spoedig mogelijk te ondervangen en het stelsel zo effectief mogelijk in te richten'.

Gezien het verzoek van de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) voerde de Inspectie VenJ in augustus en september 2016 opnieuw onderzoek uit naar het identificatieproces in de ID-straten. Ook in het Algemeen Overleg van 26 mei 2016 heeft de staatsecretaris het belang van een goede registratie en identificatie benadrukt.

1.3 Eerdere onderzoeken van de Inspectie VenJ naar de ID-straten

Zoals hiervoor is aangegeven, heeft de Inspectie VenJ drie keer eerder een onderzoek uitgevoerd naar de ID-straten. Voor een beter begrip van de ontwikkelingen binnen het identificatieproces zijn deze onderzoeken hierna kort samengevat.

¹ De verwachting bij de doelstelling om asielzoekers te registreren en identificeren mag zijn dat alle asielzoekers deugdelijk en volgens de geldende (keten-) afspraken worden geregistreerd en daarnaast zoveel als mogelijk worden geïdentificeerd. Hierbij kan niet in alle gevallen een volledige identificatie naar Nederlandse maatstaven worden bereikt, omdat het voor een vluchteling risicovol kan zijn om met identiteitsdocumenten te reizen of omdat in het land van herkomst de infrastructuur voor verstrekking van identiteitsdocumenten ontbreekt. In die gevallen zal de identiteit zo veel mogelijk op andere bronnen worden bepaald. In het geval er geen enkel aanknopingspunt is om de identiteit van de asielzoeker vast te stellen en onderzoek geen resultaat oplevert, zal tot registratie van de identiteit op basis van de eigen verklaring van de asielzoeker moeten worden overgegaan.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 19637 nr. 2187.



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

In dit onderzoek was het identificatieproces niet het primaire onderzoeksdoel, maar onderdeel van een breder opgezet onderzoek.

Uit dit onderzoek bleek onder meer dat omwille van de doorstroming van asielzoekers concessies waren gedaan aan de volledigheid van het identificatieproces. De Inspectie VenJ voorzag:

'door de summiere wijze waarop de 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 heeft maatregelen aangekondigd om de geconstateerde knelpunten weg te nemen. De staatssecretaris heeft vervolgens de Inspectie VenJ begin februari 2016 verzocht om het identificatieproces wederom te onderzoeken, om te bezien of de maatregelen inmiddels tot de beoogde verbeteringen hadden geleid.

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

In het tweede onderzoek over de ID-straten, dat in februari 2016 is uitgevoerd en in april 2016 aan de minister en staatssecretaris van VenJ is aangeboden, concludeerde de Inspectie VenJ dat het identificatieproces in Ter Apel en Budel ten tijde van het onderzoek nog niet zorgvuldig en nog niet overeenkomstig het plan van aanpak verliep. De Inspectie VenJ stelde in het rapport 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 is'.

1.3.3 April 2016: 'De identificatie van asielzoekers in Nederland (herhaalonderzoek)'

De Inspectie VenJ onderzocht in april 2016 nogmaals of het identificatieproces van asielzoekers zorgvuldig werd uitgevoerd. Uit dit herhaalonderzoek bleek dat binnen het identificatieproces in Ter Apel en Budel inmiddels een groot aantal aanpassingen waren doorgevoerd. Hierdoor verliep op dat moment 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 identificatieproces optimaal bijdroeg aan de beoogde doelstellingen. Het identificatieproces op Schiphol verliep ten tijde van het onderzoek in april 2016 grotendeels zorgvuldig. Eén onderdeel van het identificatieproces, het uitlezen van gegevensdragers vond echter niet plaats in de ID-straat van de KMar.



1.4 Doelstellingen van het onderzoek

Dit vervolgonderzoek door de Inspectie VenJ richt zich op de kwaliteitsborging en zorgvuldigheid van het identificatieproces in de ID-straten. Tevens heeft de Inspectie VenJ onderzocht of het identificatieproces in de praktijk bijdraagt aan de beoogde doelstellingen.

Het onderzoek in essentie

- het identificatieproces moet goed georganiseerd zijn en blijven (kwaliteitsborging);
- het moet goed worden uitgevoerd (zorgvuldig / kwalitatief goed);
- het moet bijdragen aan de gestelde doelen.

De onderzochte aspecten kwaliteitsborging, zorgvuldigheid en bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als bijvoorbeeld het proces niet goed geborgd is, is de kans dat men zorgvuldig werkt en daarmee bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen aanzienlijk kleiner. Een factor die van belang is voor zowel een goede kwaliteitsborging, een zorgvuldig uitgevoerd identificatieproces als voor de realisatie van de gestelde doelen is de beschikbare tijd.

1.5 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag

'Is de kwaliteit van het identificatieproces van asielzoekers in de ID-straten geborgd, verloopt het proces zorgvuldig en draagt het bij aan de realisatie van de doelstellingen?'

De deelvragen

1. Is de kwaliteit van het identificatieproces zoals dat momenteel wordt uitgevoerd in de praktijk geborgd?
2. Wordt het identificatieproces zorgvuldig uitgevoerd?
3. Draagt het identificatieproces daadwerkelijk bij aan de doelstellingen van het identificatieproces?

Toelichting gebruikte definities

Kwaliteitsborging

Van kwaliteitsborging is sprake als de inrichting en uitvoering van het identificatieproces in personeel en materieel opzicht (ook op langere termijn) gegarandeerd is. Duidelijke procesbeschrijvingen en instructies zijn hierbij een randvoorwaarde.

Zorgvuldig

Van een zorgvuldig identificatieproces is sprake als de inrichting en uitvoering in overeenstemming zijn met de procesbeschrijvingen en de daarop gebaseerde instructies en afspraken.



1.6 Afbakening en uitvoering van het onderzoek

Onderzoeksobject

Dit onderzoek is gericht op het identificatieproces zoals dat in de ID-straten door de AVIM en door de Koninklijke Marechaussee (KMar) wordt uitgevoerd. Het vervolgonderzoek dat buiten de ID-straten wordt uitgevoerd naar de identiteit van de vreemdeling of diens betrokkenheid bij migratiegerelateerde criminaliteit of terrorisme, (bijvoorbeeld door de backoffices van de KMar of politie, of door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)), maakt geen onderdeel uit van dit inspectieonderzoek.

Onderzoek naar de opvolging van signalen uit de ID-straten

Een onderzoek van de Inspectie VenJ dat in het najaar van 2016 wordt uitgevoerd richt zich specifiek op de opvolging van signalen over mogelijke terroristische activiteiten. De rapportage wordt naar verwachting begin 2017 aan de minister van VenJ aangeboden.

Locatie en periode

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden augustus tot en met september 2016. In deze maanden zijn de op dat moment operationele ID-straten in Ter Apel, Budel-Cranendonck (hierna: Budel), Rotterdam (Beverwaard) en Didam bezocht. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de AVIM.

Daarnaast is het identificatieproces van asielzoekers die via de buitengrens Schiphol Nederland inreizen in dit onderzoek betrokken. Voor dit proces is de afdeling 'Asiel en art. 4' van de brigade Vreemdelingenzaken van de KMar (hierna: de afdeling Asiel) verantwoordelijk. Tevens is de brigade Oostgrens-midden van de KMar bezocht. Zij voeren in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) toezicht uit aan de binnengrenzen van Nederland op het spoor en op de weg. Hierbij worden soms vreemdelingen in internationale treinen of voertuigen aangetroffen die bij de KMar het identificatieproces doorlopen.

De fluctuerende instroom van asielzoekers vergt flexibiliteit van de locaties waar het identificatieproces plaatsvindt.

Voor de locaties van AVIM geldt dat het Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen (KOCV) wekelijks bepaalt welke locaties zijn opengesteld. Daarbij hanteert het KOCV de volgende uitgangspunten:

- De aanmeldstraat Ter Apel is dagelijks geopend voor de identificatie van maximaal 30 asielzoekers.
- Wanneer er meer dan 30 asielzoekers geïdentificeerd moeten worden, wordt de aanmeldstraat Budel als eerstvolgende opengesteld. Ook hier kunnen in principe dagelijks maximaal 30 asielzoekers worden geïdentificeerd.
- Als het aantal te identificeren asielzoekers meer dan 60 is, worden de ID-straten in Leusden, Didam of Amsterdam geopend. Welke van deze straten



beschikbaar is (of zijn), wordt bepaald door de geschatte hoogte van de instroom en de keuze hierin van AVIM.

- Vervolgens kan, als extra capaciteit nodig is, de ID-straat Veenhuizen opengesteld worden.
- De capaciteit van de ID-straat Rotterdam wordt benut ten behoeve van relocatie³ en hervestiging van asielzoekers en is afhankelijk van geplande vluchten geopend.
- Wanneer alle locaties zijn opengesteld en deze locaties de instroom desondanks niet aankunnen, is er nog de mogelijkheid om de capaciteit van opgestelde locaties uit te breiden.

Toetsingskader

Het voor dit onderzoek geldende toetsingskader is opgesteld aan de hand van de processtappen die in het identificatieproces worden onderscheiden. Per processtap zijn zowel de handelingen onderzocht die moeten worden uitgevoerd, als ook de wijze waarop de uitkomsten ervan worden verwerkt of overgedragen.

Het toetsingskader van dit onderzoek naar de ID-straten is gebaseerd op:

- a. de procesbeschrijvingen van de verschillende onderdelen (processtappen) van het identificatieproces (2016) binnen de ID-straten onder verantwoordelijkheid van de AVIM;
- b. de procesbeschrijvingen van de verschillende onderdelen (processtappen) van het identificatieproces en het werkproces 'Frontoffice KMar ID-vaststelling' van de KMar;
- c. het plan van aanpak 'Versterking proces ID-straten' van het Expertisecentrum Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (EVIM) van december 2015 en de toelichting op deze verbetermaatregelen in de brieven van de politie van 16 juni 2016 en 8 juli 2016.

Uitvoering

Voorafgaande aan het inspectieonderzoek is in de oriëntatiefase informatie opgevraagd over het (landelijk) beleid ten aanzien van de inrichting van het identificatieproces in de ID-straten. Daarnaast zijn over de inrichting van het identificatieproces gesprekken gevoerd met betrokken deskundigen van onder andere de AVIM, het EVIM en de KMar.

Bij het onderzoek ter plaatse zijn de ID-straten van de politie en de KMar onaangekondigd bezocht. Ter plekke is gesproken met medewerkers die betrokken zijn bij de verschillende processtappen en zijn de processtappen verschillende keren – tijdens de uitvoering – geïnspecteerd. Ook zijn de (operationeel) leidinggevendenden van de locaties geïnterviewd.

Verificatie, analyse en rapportage

Het onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig het 'Protocol voor de werkwijze' van de Inspectie VenJ. Dit houdt onder meer in dat van alle interviews een verslag is gemaakt dat ter verificatie aan de geïnterviewde medewerkers is voorgelegd. Op

³ De doelstelling van de (EU) relocatie is een evenredige spreiding van asielzoekers over alle EU-lidstaten.



basis van de geverifieerde bevindingen is een analyse uitgevoerd en is het conceptrapport opgesteld. Het conceptrapport is aan betrokken organisaties voorgelegd voor wederhoor.

1.7 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit zeven hoofdstukken. Na de samenvatting zijn in dit eerste hoofdstuk de aanleiding, het onderzoeksdoel- en vraag, de reikwijdte van het onderzoek, de opzet en wijze van uitvoering van het onderzoek beschreven.

In het tweede hoofdstuk staat centraal hoe het identificatieproces momenteel volgens de procesbeschrijvingen is ingericht. In het derde, vierde en vijfde hoofdstuk wordt aan de hand van de deelvragen beschreven hoe het identificatieproces feitelijk wordt uitgevoerd. Daarbij staan 'kwaliteitsborging', 'zorgvuldigheid' en 'de bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen' centraal. Elk hoofdstuk sluit af met een deelanalyse en de beantwoording van de deelvraag.

In het zesde hoofdstuk worden de bevindingen geanalyseerd en de centrale vraag beantwoord. In hoofdstuk zeven volgen de aanbevelingen.



2

Inrichting van het identificatieproces volgens procesbeschrijvingen

2.1 Inleiding

Het identificatieproces vindt zijn basis in het kaderstellende Protocol Identificatie en Labeling (PIL)⁴. Dit protocol beschrijft een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren van personen en het registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen.

In het PIL worden de volgende activiteiten in het identificatieproces onderscheiden:

1. Controleren reis- en brondocumenten: onderzocht wordt of de documenten echt, eigen, geldig en gekwalificeerd⁵ zijn.
2. Invoeren biometrische kenmerken of persoonsgegevens. De biometrische kenmerken die worden afgenomen zijn vingerafdrukken en deze worden samen met een gezichtsopname en de persoonsgegevens ingevoerd.
3. Raadplegen systeem: de Basisvoorziening vreemdelingen (BVV) wordt geraadpleegd om na te gaan of de vreemdeling hierin al voorkomt met de afgenomen vingerafdrukken of persoonsgegevens.
4. Koppelen vingerafdrukken en persoonsgegevens aan een uniek V-nummer: van een persoon die nog niet in de BVV bekend is, worden de vingerafdrukken, gezichtsopname en persoonsgegevens vastgelegd in de BVV onder een uniek V-nummer.
5. Registreren bron persoonsgegevens: bij de persoonsgegevens wordt geregistreerd aan welke bron de persoonsgegevens zijn ontleend.
6. Registreren documentgegevens: de identificerende documenten waaraan de persoonsgegevens worden ontleend, worden geregistreerd.
7. Raadplegen externe systemen: afhankelijk van het vreemdelingenproces dat wordt uitgevoerd, worden met het oog op het onderzoek van de identiteit en de identiteitsdocumenten diverse systemen geraadpleegd.
8. V-nummer ter hand stellen aan de vreemdeling: de vreemdeling krijgt de beschikking over het V-nummer waaronder deze is geregistreerd.

⁴ Protocol Identificatie en Labeling, 'Gestandaardiseerde werkwijze voor de unieke identificatie en registratie in de vreemdelingenketen', Versie 6.1, 27 juni 2016.

⁵ Voor een nadere toelichting van deze begrippen: zie paragraaf 4.2 onder 4.



Het PIL is door de politie en de KMar verder uitgewerkt in verschillende processtappen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het identificatieproces zoals dat volgens de procesbeschrijvingen is ingericht.

2.2 Processtappen

De AVIM heeft het identificatieproces uitgewerkt in (deel-)procesbeschrijvingen. Naar aanleiding van het plan van aanpak 'Versterking proces ID straten'⁶ is het proces per 1 februari 2016 en vervolgens per 1 juni 2016 aangepast. Aanleiding voor de aanpassingen was dat door de hoge instroom van asielzoekers de kwaliteit van het identificatieproces onder druk stond⁷ en het proces niet goed functioneerde. De aanpassingen beoogden het identiteitsonderzoek van asielzoekers te professionaliseren.

Voor de korte termijn (per februari 2016) waren de aanpassingen gericht op het versterken van de processtappen 'intelligence' en 'opvolging' (zie hieronder). De aanpassingen voor de middellange termijn (per juni 2016) waren gericht op het borgen van eerdere kwaliteitsverbeteringen in het identificatieproces.

Omdat een aantal maatregelen nadere aanscherping behoefde, heeft de politie op 15 juni 2016 een addendum⁸ opgesteld. Op verzoek van de Inspectie VenJ is dit addendum vervolgens voorzien van meer toetsbare criteria⁹. De aanpassingen hebben tot gevolg gehad dat processchema's en werkinstructies zijn geactualiseerd.

Ook de KMar heeft diverse werkinstructies waarin het identificatieproces nader uitgewerkt is, zoals de werkinstructies Asielaanvraag verhoogde instroom: T04 - Onderzoek uitvoeren, T58 - Goederen in bewaring nemen en T80 - Fouilleren. Deze zijn in februari 2016 en mei 2016 geactualiseerd.

Het identificatieproces van asielzoekers bestaat op hoofdlijnen uit de volgende activiteiten:

⁶ Plan van aanpak versterking proces ID-straten, Expertisecentrum Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (EVIM), december 2015.

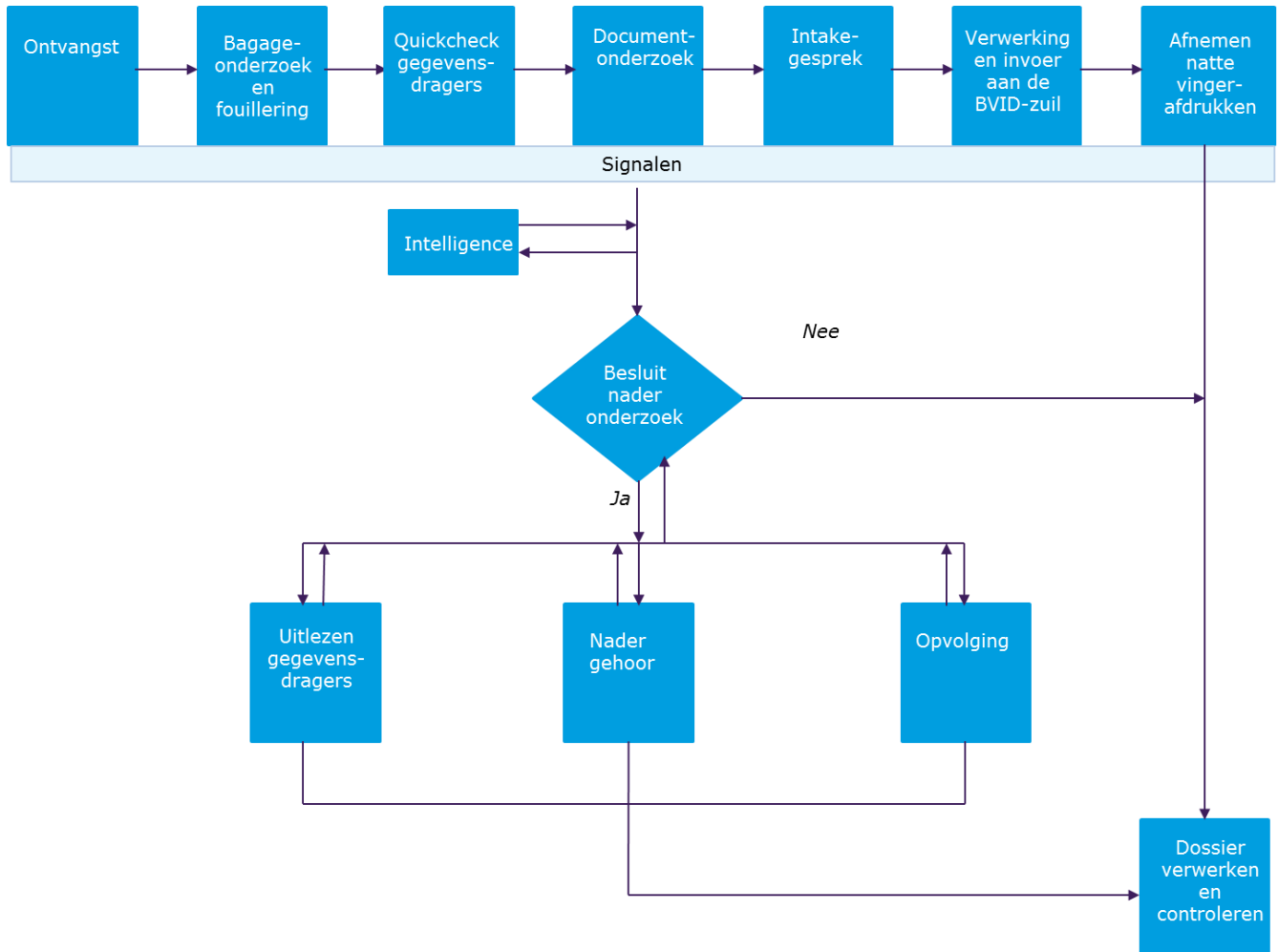
⁷ Zie ook: De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep', Inspectie Veiligheid en Justitie, ministerie van Veiligheid en Justitie, November 2015, Publicatienummer 88873.

⁸ Addendum plan van aanpak 'Versterking proces ID straten (versie 0.8, 21 december 2015), 15 juni 2016.

⁹ Brief van 8 juli 2016, kenmerk KNP 16000676.



Afbeelding 1. Het identificatieproces op hoofdlijnen



Voor elk van de stappen geldt dat bijzonderheden die tijdens de uitvoering zijn aangetroffen kunnen worden aangetekend op de zogeheten Checklist Intake ID-Straat (AVIM) of Checklist I&R (KMar). Dit kunnen bijvoorbeeld signalen zijn over houding of gedrag, of signalen die wijzen op mogelijke betrokkenheid bij criminele activiteiten.

Voor de AVIM geldt dat deze checklist de basis vormt voor weging en besluitvorming over eventueel nader onderzoek. De checklist is gekoppeld aan de asielzoeker en wordt per processtap aangevuld.

- **Ontvangst**

De asielzoeker wordt ontvangen en krijgt een korte toelichting over het identificatieproces en wat van de asielzoeker verwacht wordt.



- **Bagageonderzoek en fouillering**
Alle meegenomen bagage van de asielzoeker wordt onderzocht. Ook wordt de asielzoeker gefouilleerd en, als daar aanleiding toe is, aan het lichaam onderzocht. Gezocht wordt naar de aanwezigheid van reis- en identiteitsdocumenten en zaken – veelal gegevensdragers – die kunnen leiden tot het vaststellen van de identiteit en mogelijke signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme. Van alle aangetroffen reis- en identiteitsdocumenten en gegevensdragers wordt een notitie gemaakt, ze worden in een sealbag¹⁰ gedaan en er wordt een bewijs van ontvangst afgegeven.
- **Quickcheck gegevensdragers**
Bij de quickcheck worden de gegevensdragers¹¹ handmatig bekeken op foto's, e-mailberichten, contactenlijsten, berichtendiensten en applicaties in relatie tot afkomst, reisroute, reis- en identiteitsdocumenten, nationale veiligheid en openbare orde. Op basis van eventuele signalen volgt een advies om al dan niet over te gaan tot het (volledig) uitlezen van de gegevensdragers.
- **Documentonderzoek**
De identificerende documenten worden onderzocht door de KMar (die deze taak ook binnen de ID-straten van de AVIM uitvoert) ter vaststelling of het document echt, eigen, gekwalificeerd en geldig¹² is. Als sprake is van valse of vervalste documenten of als er twijfel over is, worden deze doorgestuurd naar de backoffice van de KMar.
- **Intakegesprek**
In het intakegesprek worden zo nodig met hulp van een tolk de personalia en enkele andere gegevens van de asielzoeker opgenomen dan wel geverifieerd en worden de vervolgstappen in het proces uitgelegd.
- **Verwerking en invoer aan de BVID-zuil**
De biometrische kenmerken en andere persoonsgegevens van de asielzoeker worden aan de BVID (Basisvoorziening Identiteitsvaststelling)-zuil verwerkt. Vingerafdrukken worden afgenomen, er wordt een gezichtsopname gemaakt en aanwezige identiteitsdocumenten worden gescand. Vervolgens wordt de asielaanvraag geprint, waarna de asielzoeker deze kan ondertekenen.
- **Afnemen 'natte' vingerafdrukken**
Nog niet alle BVID-zuilen¹³ kunnen 'gerolde' vingerafdrukken afnemen en bevragen in Eurodac (European Dactyloscopy¹⁴). In die gevallen worden er natte vingerafdrukken bij de asielzoeker¹⁵ afgenomen. Deze vingerafdrukken worden vervolgens gescand zodat bevraging kan plaatsvinden.

¹⁰ Een sealbag is een plastic zak die na verzegeling niet meer onopgemerkt geopend kan worden.

¹¹ Gegevensdragers zijn bijvoorbeeld telefoons, tablets, laptops of andere elektronische opslagapparatuur.

¹² Voor een nadere toelichting van deze begrippen: zie paragraaf 4.2 onder 4.

¹³ Dit kan alleen op de locaties Ter Apel en Enschede.

¹⁴ Het Eurodac-register helpt de lidstaten van de Europese Unie met de identificatie van asielzoekers en van personen die in verband met de illegale overschrijding van een buitengrens van de Unie zijn aangehouden. Door vingerafdrukken te vergelijken, kunnen de EU-lidstaten nagaan of een asielzoeker of een vreemdeling die zich illegaal op het grondgebied bevindt, reeds een asielaanvraag heeft ingediend in een andere EU-lidstaat en of een asielzoeker het grondgebied van de Unie onregelmatig is binnengekomen.

¹⁵ Natte vingerafdrukken worden uitsluitend afgenomen bij een asielzoeker als deze ouder is dan 14 jaar.



Als het niet lukt om de natte vingerafdrukken af te nemen (bijvoorbeeld bij beschadiging van de vingers) dan krijgt de asielzoeker een meldplicht opgelegd, zodat de vingerafdrukken op een later moment kunnen worden afgenomen.

- **Intelligence**
Signalen die uit voorgenoemde activiteiten naar voren zijn gekomen en waarover informatie moet worden ingewonnen, verwerkt, veredeld, gedeeld of geanalyseerd, komen bij deze processtap terecht. Zo wordt op basis van informatie- en intelligencebronnen die niet voor alle medewerkers toegankelijk zijn, bijgedragen aan de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus van de asielzoeker en wordt informatie ingewonnen om eventueel signalen van mensensmokkel of mensenhandel en terrorisme te verkrijgen. 'Intelligence' is een stap die met name in de procesbeschrijving van de AVIM een rol heeft. Binnen de procesbeschrijving van de KMar wordt deze stap als onderdeel van het identificatieproces minder benadrukt.
- **Nader onderzoek**
De monitor of (dag-)coördinator¹⁶ bewaakt en beoordeelt het identificatieproces en heeft de regie op de informatiestroom. Als zich gedurende het identificatieproces bijzonderheden voordoen, worden deze bij hem gemeld. Op basis van die bijzonderheden wordt besloten of er nader onderzoek gedaan moet worden. Het nader onderzoek kan bestaan uit het uitlezen van gegevensdragers, het horen van de asielzoeker (nader gehoor) of het verder onderzoek binnen of buiten de ID-straat (opvolging). Al deze activiteiten richten zich primair op het vaststellen van de identiteit en secundair op het inwinnen van informatie over mensenhandel of mensensmokkel en terrorisme.
 - **Uitlezen gegevensdragers**
Gegevensdragers worden uitgelezen en de data worden opgeslagen voor verder onderzoek door een daartoe opgeleide medewerker. Van de resultaten van het onderzoek wordt proces-verbaal opgemaakt en aan het dossier toegevoegd.
 - **Nader gehoor**
De asielzoeker wordt gehoord om meer zicht te krijgen op de wijze van verkrijging van identificerende documenten en daarnaast wordt gelet op indicaties met betrekking tot mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme. Overigens geldt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) dat zij altijd nader gehoord worden. Het horen van amv's gebeurt alleen in Ter Apel.
 - **Opvolging**
In deze stap worden gecompliceerde zaken overgenomen uit de voorgaande deelprocessen en wordt nader onderzoek uitgevoerd naar de signalen die zijn verzameld binnen een processtap en aangetekend zijn op de Checklist Intake ID-straat. 'Opvolging' kan zowel binnen als buiten de ID-straat plaatsvinden. In de procesbeschrijving van de AVIM heeft

¹⁶ De benaming die men deze persoon geeft binnen een ID-straat kan verschillen. Er wordt gesproken over monitor, dagcoördinator, projectleider, chef of teamleider. In het vervolg van dit rapport wordt gesproken van monitor of dagcoördinator.



opvolging binnen én buiten de ID-straat een nadrukkelijke rol. Binnen de procesbeschrijving van de KMar is opvolging geen onderdeel van het identificatieproces binnen de ID-straat, maar wel daarbuiten.

- **Dossier verwerken en controleren**

De gegevens die de asielzoeker heeft opgegeven worden geregistreerd en verwerkt, evenals de resultaten van onderzoeken aan bijvoorbeeld de BVID-zuil. Daarbij wordt onder meer gekeken of de asielzoeker al eerder geregistreerd is en of er treffers zijn in Eurodac en andere systemen¹⁷.

Bij de (kwaliteits-)controle wordt gecontroleerd of de dossiers goed zijn ingevoerd in het systeem Politiesuite Handhaving Vreemdelingen (PSHV) bij de AVIM en bij de KMar in het Bedrijfsprocessensysteem KMar (BPS). Ook wordt bekeken of alle stappen in het proces goed zijn doorlopen. Zo nodig wordt de ontbrekende informatie aangevuld of gecorrigeerd.

2.3 Verschillen politie en KMar

De procesbeschrijvingen van de politie en de KMar bevatten op hoofdlijnen dezelfde elementen. Er zijn echter ook enkele verschillen¹⁸:

- Een verschil met de politie is dat de KMar volgens haar procesbeschrijving elke asielzoeker hoort, de politie doet dat niet. Omdat de politie met een groter aantal asielzoekers te maken heeft dan de KMar, maakt men een selectie van nader te horen asielzoekers op basis van verkregen signalen vanuit de ID-straat.
- In de procesbeschrijving van de politie is expliciet aandacht voor de rol van intelligence medewerkers die zich bezighouden met het inwinnen, verwerken, veredelen, coördineren en analyseren van informatie. De procesbeschrijvingen van de KMar vermelden geen actieve rol van intelligence binnen het identificatieproces, wel worden intelligence-medewerkers genoemd als mogelijke vraagbaak op de achtergrond.
- Voor de KMar locatie op Schiphol geldt dat de asielzoeker diezelfde dag al met andere onderdelen van de KMar in aanraking is geweest waardoor het identificatieproces niet 'blanco' begint. De asielzoeker is de grensbalie gepasseerd, waar ticket en paspoort zijn gecontroleerd. Als sprake is van valse identiteitsdocumenten en de vreemdeling bij het verhoor asiel aanvraagt, is al meer bekend over de vreemdeling.
- De inspanningen van de KMar op Schiphol zijn, naast het vaststellen van de identiteit van de asielzoeker, voor een belangrijk deel gericht op het achterhalen van de reisroute, mede in verband met het leggen van een (eventuele) claim bij de vervoerende luchtvaartmaatschappij.
- Politie en KMar registreren vreemdelingenrechtelijke aspecten in verschillende systemen (politie in PSHV en KMar in BPS).

¹⁷ Nationaal Documenten Systeem (NDS), Stolen en Lost Travel Documents (SLTD), Schengen Informatie Systeem II (SIS II).

¹⁸ De gevolgen van deze verschillen in de praktijk komen in de hoofdstukken 3, 4 en 5 aan de orde.



3

Uitvoering van het identificatieproces in de praktijk: kwaliteitsborging

3.1 Inleiding

Eén van de aspecten van het identificatieproces die de Inspectie VenJ heeft onderzocht is hoe de kwaliteit van het identificatieproces is geborgd. Van kwaliteitsborging is sprake als de inrichting en uitvoering van het identificatieproces in personeel en materieel opzicht (ook op langere termijn) gegarandeerd is. Duidelijke procesbeschrijvingen en instructies zijn hierbij randvoorwaarden. Met andere woorden: er zijn genoeg gekwalificeerde en ervaren medewerkers, men beschikt daarbij over voldoende materieel dat ook goed functioneert en er zijn duidelijke procesbeschrijvingen, afspraken en instructies die een richtsnoer zijn voor de uitvoering.

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de Inspectie VenJ op deze punten in de praktijk heeft aangetroffen. Vervolgens is beschreven hoe de AVIM en de KMar zelf hun kwaliteit bewaken. Afgesloten wordt met een analyse en deelconclusie.

3.2 Personeel

3.2.1 Aantal medewerkers

Ten tijde van de bezoeken van de Inspectie VenJ varieerde het aantal medewerkers op de locaties waar AVIM het identificatieproces uitvoert tussen de 29 (Budel) en 36 (Rotterdam) zoals hieronder in tabel a) is aangegeven. Het aantal tijdens het inspectiebezoek te identificeren asielzoekers lag tussen de 17 (Ter Apel) en 24 (Didam).

**Tabel a.** Aantal te identificeren asielzoekers, aantal medewerkers en verhouding medewerkers met en zonder ervaring in de ID-straat ten tijde van het Inspectiebezoek

| Locatie | Aantal te identificeren asielzoekers | Aantal medewerkers | Verhouding medewerkers met / zonder ervaring in de ID-straat |
|-----------|--------------------------------------|--------------------|--|
| Ter Apel | 17 | 32 | 31/1 |
| Budel | 22 | 29 | 27/2 |
| Rotterdam | 20 | 36 | 36/10 |
| Didam | 24 | 30 | 10/20 |

Het aantal medewerkers op de door de Inspectie VenJ bezochte KMar locaties is lager. Dit hangt samen met het feit dat de KMar minder asielzoekers identificeert. Als de KMar te maken krijgt met grotere aantallen asielzoekers dan wordt in eerste instantie de hulp van collega's ingeroepen die bij andere onderdelen werkzaam zijn. Als er grote groepen ineens worden aangetroffen worden deze overgebracht naar Ter Apel, waar het identificatieproces door AVIM wordt uitgevoerd.

Het identificatieproces van de brigade Oostgrens-midden van de KMar wordt uitgevoerd door vier medewerkers. Ten tijde van de inspectie zijn op deze locatie geen asielzoekers geïdentificeerd. Op Schiphol voeren vier à vijf medewerkers van de KMar het identificatieproces uit. Ten tijde van de twee inspecties op Schiphol is er telkens één asielzoeker geïdentificeerd.

3.2.2 Ervaring en kwalificaties

Op vrijwel alle bezochte locaties wordt het identificatieproces uitgevoerd door medewerkers die dagelijks of zeer regelmatig deze werkzaamheden verrichten. De nieuwe medewerkers krijgen, naast de algemene briefing, een korte introductie en werken samen met een ervaren medewerker.

De locatie Didam die incidenteel open is vormt hierop een uitzondering. Op deze locatie wordt gewerkt met een vaste kern van tien medewerkers, aangevuld met twintig medewerkers die weinig of geen ervaring hebben met het identificatieproces. Het gebrek aan routine en ervaring wordt ondervangen door de nieuwe medewerkers te instrueren. Daarnaast is op de plekken in de ID-straat waar de onervaren medewerkers werken ook een ervaren 'mentor' werkzaam. Deze kan vragen beantwoorden en zo nodig bijsturen. Dit betekent wel voor de vaste medewerkers een extra belasting, omdat men elke keer weer nieuwe medewerkers moet begeleiden.

Uit de inspecties blijkt dat medewerkers voor specifieke taken, zoals documentcontrole, uitlezen van gegevensdragers, het nader horen van vreemdelingen en de opvolging van signalen, de daarvoor benodigde kwalificaties hebben. Zo beschikken de KMar-medewerkers die belast zijn met documentcontrole minimaal over het Certificaat Documenten Onderzoeker (DOC 2) en worden de gegevensdragers uitgelezen door daartoe opgeleide UCO-medewerkers (Uitlezen Communicatiemiddelen). Op de AVIM locaties zijn voor het afnemen van gehoren



rechercheurs aanwezig en voor de opvolging en intelligence medewerkers van de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO). In Ter Apel was ook een CTER-medewerker (Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering) aanwezig.

3.2.3 Beschikbare tijd

De meeste medewerkers geven aan hun werk over het geheel genomen goed te kunnen uitvoeren in de beschikbare tijd (dat wil zeggen: binnen één werkdag).

Hoewel medewerkers aangeven dat zij voor het identificatieproces in het algemeen genoeg tijd hebben, zijn er een aantal processen waar zij, door de beschikbare tijd gedwongen, keuzes moeten maken om deze al dan niet of niet volledig uit te voeren. Dit betreft met name de quickcheck, het uitlezen van gegevensdragers en het nader gehoor. Dit betekent (zie verder hoofdstuk 5) dat niet altijd alle relevante informatie kan worden verzameld en onderzocht.

3.3 Materieel

Voor de uitvoering van het identificatieproces zijn de politie en de KMar ook afhankelijk van materieel, zoals de BVID-zuil en uitleesapparatuur, en van computersystemen.

3.3.1 BVID-zuilen

Alle locaties beschikken over voldoende BVID-zuilen. Uit de interviews en observaties komt naar voren dat de BVID-zuilen op alle AVIM-locaties in hun functioneren stabiel zijn. Voor het geval systemen uitvallen heeft de politie een lokale werkinstructie opgesteld.

Bij de locaties van de KMar is het beeld over de stabiliteit van de BVID-zuilen wisselend. Hoewel de KMar op Schiphol aangaf dat de BVID-zuilen de laatste tijd weinig tot geen storingen vertonen, trad bij de (tweede) observatie van de Inspectie VenJ een storing op waardoor de zuil opnieuw opgestart moest worden. De brigade van de KMar in Enschede gaf aan dat de twee in gebruik zijnde BVID-zuilen niet stabiel zijn en uitval vertonen.

De mogelijkheden van de BVID-zuilen verschillen per locatie. In Ter Apel (AVIM) en in Enschede (KMar) zijn de zuilen voorzien van software die het mogelijk maken ook gerolde vingerafdrukken af te nemen. Het afzonderlijk afnemen van natte vingerafdrukken is daardoor niet meer nodig.

3.3.2 Uitleesapparatuur

Voor het uitlezen van gegevensdragers maakt de AVIM gebruik van zogenoemde UFED (Universal Forensic Extraction Device) apparatuur. Het uitlezen van gegevensdragers vindt plaats door middel van speciale software die het mogelijk maakt de data vanuit de gegevensdrager over te brengen op de eigen computerapparatuur en deze gegevens ook te bekijken. De UFED-apparatuur is op alle locaties van de AVIM voorhanden. Op de locatie Didam gaf men aan dat er capaciteit voor het uitlezen van gegevensdragers wordt gemist, maar dat er op korte termijn een extra UFED apparaat beschikbaar komt.



Ook de KMar maakt voor het uitlezen van gegevensdragers binnen de ID-straat op Schiphol gebruik van uitleesapparatuur. De brigade in Enschede beschikt niet over deze apparatuur, maar is voor het uitlezen van gegevensdragers aangewezen op de hoofdlocatie in Coevorden.

3.3.3 Overige systemen en apparatuur

Systemen

Voor de uitvoering van het identificatieproces zijn ook diverse digitale databases en bedrijfsprocesssystemen belangrijk. Zo worden de asielzoekers geregistreerd in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV), worden alle documenten in de Basisvoorziening Informatie – Integrale Bevraging (BVI-B) bevroegd en wordt informatie verwerkt in PSHV.

Uit de interviews en observaties bleek dat deze systemen goed werken. De KMar op Schiphol gaf wel aan problemen te ondervinden met de snelheid van de netwerkverbinding waardoor sommige bevroegingen van eerder genoemde systemen traag verlopen. Op de locatie Budel gaf men aan dat het systeem Eurodac soms gebreken vertoont waardoor bevroegingen in de namiddag traag verlopen. Ook DRIO-medewerkers en KMar-medewerkers in Rotterdam zien de traagheid van systemen en inlogproblemen als een knelpunt.

De problemen die de Inspectie VenJ eerder op de locatie Budel signaleerde rond het uitvallen van netwerkverbindingen zijn inmiddels opgelost, omdat de capaciteit van de betreffende straalverbinding verbeterd is.

Gelaatsherkenning

De mogelijkheid om gelaatsherkenning toe te passen vindt inmiddels op beperkte schaal plaats buiten de ID-straat¹⁹.

3.4 Instructies en processen

Naast bestendigheid van het identificatieproces in personele en materiële zin is het uit oogpunt van kwaliteitsborging ook van belang dat er duidelijke procesbeschrijvingen en instructies zijn zodat het identificatieproces gestructureerd, beheerst en gecontroleerd uitgevoerd kan worden.

3.4.1 Briefing

In elke ID-straat van de AVIM vindt aan het begin van de dag een briefing plaats waarbij in principe alle medewerkers aanwezig zijn. De (dag)coördinator licht daarin het proces toe, geeft aan wie, welke taak gaat uitvoeren en wat de aandachtspunten en bijzonderheden zijn. Zo wordt op elke locatie specifiek aandacht gevraagd voor het invullen van de Checklist Intake ID-Straat. Op de locaties Rotterdam en Didam vindt vervolgens nog een toelichting per processtap plaats voor nieuwe medewerkers. Ook zijn er op de locaties procesbeschrijvingen per processtap aanwezig. Alle medewerkers kunnen met vragen bij de (dag)coördinator terecht.

¹⁹ Zie ook de brief van de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie met reactie op het onderzoek van de Inspectie VenJ, Tweede Kamer vergaderjaar 2015-2016, 19 637 nr. 2187: 'De politie heeft apparatuur en programmatuur aangeschaft om op geavanceerde wijze gelaatsherkenning toe te passen. De implementatie van deze apparatuur wordt thans voorbereid'.



Bij de KMar houdt men een meer algemene briefing waarbij meer organisatieonderdelen aanwezig zijn; deze briefing is niet specifiek gericht op het identificatieproces. Medewerkers die het identificatieproces uitvoeren kunnen een toelichting op de diverse processtappen raadplegen in de applicatie KOWA (KMar Operationele Werkvloer Activiteiten).

3.4.2 Procesbeschrijvingen

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, beschikken zowel AVIM als KMar voor het uitvoeren van het identificatieproces over procesbeschrijvingen en instructies. Hierin is per processtap onder meer weergegeven wat het doel van de processtap is, welke werkwijze moet worden gehanteerd, uit welke andere processtap men input krijgt en welke producten de stap oplevert.

Bij de bezoeken aan de ID-straten constateerde de Inspectie VenJ dat de beschreven processtappen worden gevolgd (zie ook hoofdstuk 4). Toch plaatst de Inspectie VenJ hierbij enkele kanttekeningen.

Voor de ontvangst van asielzoeker in de ID-straten bestaat geen specifieke procesbeschrijving. Daarnaast ontbreken bij de KMar specifieke werkinstructies voor de processtappen 'Intelligence' en 'Opvolging'. De KMar-medewerkers weten overigens wel welke organisatieonderdeel buiten de ID-straat bij de stap 'Opvolging' betrokken moet worden.

Het onderscheid tussen de werkinstructies die AVIM voor 'Intelligence' en 'Opvolging' opgesteld heeft blijkt door de nauwe verwevenheid van deze processtappen voor de medewerkers in de praktijk niet altijd duidelijk. In de praktische uitvoering van deze processtappen, waarbij vooral de DRIO-medewerkers en de (dag)coördinator zijn betrokken, leidt dit niet tot problemen.

3.5 Interne kwaliteitsborging

Aan het einde van het identificatieproces wordt door ervaren medewerkers gecontroleerd of de dossiers goed zijn ingevoerd in de systemen en of alle processtappen volledig zijn doorlopen. In de praktijk blijkt deze kwaliteitscontrole goed te werken en worden eventuele zaken die niet goed zijn verlopen alsnog opgepakt nadat dit bij de controle is signaleerd.

Naar aanleiding van het plan van aanpak 'Versterking proces ID-straten' is het proces van interne kwaliteitsborging verder aangescherpt. Zo zijn er door de politie interne audits op basis van de procesbeschrijvingen uitgevoerd. Tijdens de inspecties van de ID-straten in Budel, Ter Apel en Rotterdam gaven betrokkenen aan dat er één of meerdere audits hadden plaatsgevonden op hun locatie. Deze audits zijn gebruikt om de kwaliteit van de processtappen te toetsen en zo nodig te verbeteren.

De KMar-brigade op Schiphol gaf aan dat het Landelijk Tactisch Commando (LTC) regelmatig checkt of er volgens de geldende werkinstructies gewerkt wordt.



3.6 Analyse kwaliteitsborging

Er zijn sinds de vorige onderzoeken van de Inspectie VenJ (zie paragraaf 1.2) forse stappen gezet om de kwaliteit van het identificatieproces te verbeteren. De ID-straten die (vrijwel) permanent open zijn worden bemenst door een vaste ploeg medewerkers, met de benodigde expertise en met kennis van de processtappen die ze moeten uitvoeren. Het is duidelijk dat het investeren in een vaste ploeg medewerkers zijn vruchten afwerpt. De keerzijde is dat bij ID-straten die niet frequent open zijn, men gedwongen is steeds opnieuw medewerkers te instrueren, omdat weinig ervaring en routine kan worden opgebouwd.

Een ander aspect waarbij men vooruitgang heeft geboekt is dat het materieel waar men nu over beschikt grotendeels op orde is. Punt van aandacht blijft dat de BIVD-zuil niet op alle locaties even stabiel functioneert; maar van regelmatig terugkerende langdurige uitval zoals eerder het geval was, is nu geen sprake.

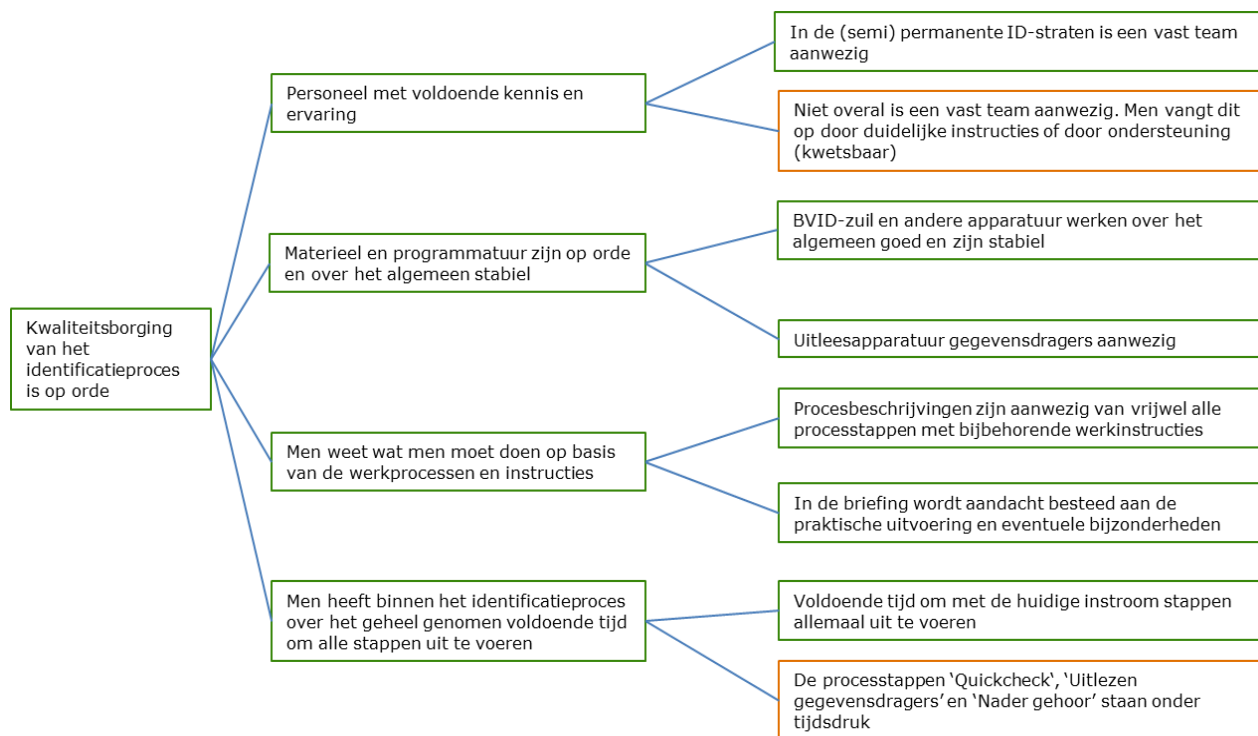
Er zijn als regel duidelijke procesbeschrijvingen en instructies. Uitzonderingen zijn de stappen 'intelligence' en 'opvolging'. Bij de KMar ontbreken voor deze stappen beschrijvingen en instructies; bij de AVIM is het onderscheid tussen de stappen 'intelligence' en 'opvolging' niet duidelijk.

Mede dankzij de briefing zijn de medewerkers in de ID-straten van de AVIM goed op de hoogte van wat zij moeten doen. Bij vragen over te nemen stappen kan men binnen het werkproces terugvallen op (dag-)coördinatoren.

Over het algemeen is voldoende tijd om het identificatieproces uit te voeren. Voor processen als de quickcheck, het uitlezen van gegevensdragers en het nader gehoor is niet altijd die tijd beschikbaar is om alle relevante informatie te verzamelen en te bekijken. Concreet betekent dit dat noodgedwongen keuzes moeten worden gemaakt om bepaalde zaken wel of niet te onderzoeken.



Afbeelding 2. Kwaliteitsborging schematisch



3.7 Deelconclusie ten aanzien van kwaliteitsborging

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt:

Is de kwaliteit van het identificatieproces zoals dat momenteel wordt uitgevoerd in de praktijk geborgd?

De conclusie ten aanzien van de kwaliteitsborging luidt:

De kwaliteitsborging van het identificatieproces is op orde.

De inrichting en uitvoering van het identificatieproces zijn zowel in personeel als materieel opzicht gegarandeerd. Het werken in vaste teams binnen de ID-straten werkt goed, voor de ID-straten die minder vaak geopend zijn is blijvende aandacht nodig voor de personele kwaliteit.

De procesbeschrijvingen en instructies zijn op een enkele uitzondering na op orde. De Inspectie concludeert tevens dat, hoewel voldoende tijd om het identificatieproces uit te voeren, niet altijd die tijd beschikbaar is om alle relevante informatie te verzamelen en te bekijken en daarom noodgedwongen keuzes moeten worden gemaakt om bepaalde zaken wel of niet te onderzoeken.



4

Uitvoering van het identificatieproces in de praktijk: zorgvuldigheid

4.1 Inleiding

Een ander aspect van het identificatieproces dat de Inspectie VenJ in haar onderzoek heeft betrokken is de zorgvuldigheid. Onderzocht is of het identificatieproces volgens de procesbeschrijvingen en daarop gebaseerde werkinstructies en afspraken is ingericht en of de feitelijke uitvoering daarmee overeenstemt. Hierop wordt in dit hoofdstuk aan de hand van de verschillende processtappen ingegaan.

4.2 Zorgvuldigheid per processtap

0. Briefing

Hoewel binnen het identificatieproces de 'Briefing' niet als een aparte processtap is beschreven, heeft deze in de praktijk wel een belangrijke functie. De briefing van de medewerkers draagt namelijk bij aan een goede organisatie en uitvoering van het identificatieproces (zie ook paragraaf 3.4.1. 'Briefing').

Briefing Didam

Binnen de ID-straat in Didam werkt men regelmatig met nieuwe medewerkers. Door naast de algemene briefing, voor specifieke onderdelen een aparte briefing voor nieuwe medewerkers te organiseren vangt men het tekort aan kennis en ervaring voor een belangrijk deel op.

1. Ontvangst

De 'Ontvangst' vindt in alle ID-straten op hoofdlijnen op dezelfde wijze plaats. De ontvangst heeft primair ten doel om de asielzoeker te informeren over hetgeen binnen de ID-straat gaat gebeuren en wat van de asielzoeker verwacht wordt. Per locatie verschilt de wijze van ontvangst, dit is vooral afhankelijk van de manier waarop de asielzoeker arriveert op de locatie (bijvoorbeeld per bus).

De asielzoekers worden op alle locaties zo ontvangen dat er een goede balans is tussen het 'op het gemak stellen van de asielzoeker' en 'zakelijke informeren'.



Een goed voorbeeld is de ontvangst in Didam en Rotterdam. Op deze locaties worden asielzoekers ontvangen door (o.a.) de aanwezige tolken (die in dienst zijn van de politie) die direct bij aankomst van de bus op de locatie, de asielzoekers informeren over de gang van zaken. Een bijkomend voordeel is dat deze tolken opvallend gedrag kunnen signaleren, waarmee tijdens de uitvoering van het identificatieproces rekening kan worden gehouden.

2. Bagageonderzoek en foullering

Bagageonderzoek

Op alle locaties wordt de bagage van de asielzoekers grondig onderzocht. Bijzonderheden (bijvoorbeeld ten aanzien van contant geld, bankpassen en sierraden, medicatie) worden genoteerd.

De medewerkers zijn bij het bagageonderzoek vooral gespitst op mobiele telefoons (en SIM-kaarten) en identificerende documenten. Deze worden verpakt in sealbags en voorzien worden van een smartflownummer²⁰. Als de asielzoeker gegevensdragers (telefoon/IPad etc.) bij zich heeft wordt ook direct geïnformeerd naar het telefoonnummer, het wachtwoord of de eventuele swipecode die noodzakelijk is om in een later stadium de informatie van de gegevensdrager te onderzoeken. Verder worden van de aangetroffen mobiele telefoon de volgende gegevens geregistreerd: het merk, telefoonnummer, IMEI- en SIM-kaartnummer.

Voor zover aangetroffen zaken niet van belang zijn voor de identificatieprocedure worden deze aan de asielzoeker teruggegeven. De onderzochte bagage wordt gelabeld en in een aparte ruimte opgeslagen.

Foullering

Het foulleren bestaat uit het aftasten van de kleding, waarbij de betrokken asielzoeker vooraf wordt verzocht zijn/haar zakken leeg te maken. Voor de foullering is op de meeste locaties een kleine afgescheiden ruimte aanwezig om enige privacy te waarborgen. Ook kinderen worden overeenkomstig procesbeschrijving gefouilleerd.

Tot een onderzoek *aan het lichaam* wordt alleen overgegaan als uit feiten of omstandigheden de indruk bestaat dat de asielzoeker 'identiteit onthullende gegevens tracht te verbergen'. In de praktijk vindt een dergelijke foullering vrijwel nooit plaats. De foullering wordt volgens de geldende richtlijnen en instructies uitgevoerd, waarbij mannelijke medewerkers de mannen en vrouwelijke medewerkers de vrouwelijke asielzoekers en alle kinderen foulleren.

Tijdens de inspecties bleek dat medewerkers binnen de ID-straten van de AVIM, nadrukkelijk aandacht hebben voor aspecten die meer zicht kunnen geven op de eventuele betrokkenheid van de asielzoeker bij mensenhandel of mensensmokkel, zoals littekens, tatoeages en andere uiterlijke kenmerken die genoemd worden in de

²⁰ Smartflow is een registratiesysteem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de vreemdelingen worden in dit systeem geregistreerd aan de hand van een zogeheten 'smartflownummer'. Het smartflownummer helpt om de asielzoeker in de systemen te volgen tot dat een zogeheten V-nummer is toegekend.



'Checklist asielzoekers in ID-straten' van het 'Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt' (NVIK)²¹.

Op de locatie Schiphol en bij de KMar-brigade zijn de medewerkers slechts op hoofdlijnen op de hoogte van de 'Checklist I&R KMar'²². De checklist wordt op Schiphol niet actief gebruikt bij het bagageonderzoek en de fouillering. De aanwezige medewerkers bleken bij navraag slechts oppervlakkig op de hoogte te zijn van de op de checklist genoemde aandachtspunten.

Ook bij een tweede bezoek in het kader van dit onderzoek aan de locatie Schiphol blijken medewerkers slechts oppervlakkig op de hoogte te zijn van mogelijke (uiterlijke) kenmerken die wijzen op migratiegerelateerde criminaliteit en op aspecten die samenhangen met terrorisme. Men ziet op Schiphol de fouillering primair als mogelijkheid om documenten te achterhalen die inzicht kunnen geven in de reisroute van de asielzoeker naar Nederland en zijn identiteit.

3. Quickcheck gegevensdragers

Bij de zogeheten 'Quickcheck' worden de aangetroffen gegevensdragers aan een eerste oppervlakkig onderzoek onderworpen. Dit gebeurt in de praktijk door het 'handmatig' scrollen' door de gegevens die op de gegevensdrager staan. Daarbij let men onder andere op foto's, e-mails, contactenlijsten en zogeheten messengerdiensten. Men zoekt dan naar informatie over de identiteit, de reisroute en signalen van mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme. Op basis van de bevindingen van deze quickcheck kan worden geadviseerd om al dan niet over te gaan tot het digitaal uitlezen van de gegevensdragers in de processtap 'nader onderzoek'.

Quickcheck door de AVIM

In de praktijk worden de telefoons (enkele tientallen per dag) binnen de ID-straten oppervlakkig bekeken. Er is niet genoeg tijd om alle telefoons of alle gevonden (losse) SIM-kaarten zo gestructureerd te bekijken als de procesbeschrijving voorschrijft. Ook loopt men bij de quickcheck tegen de beperking aan dat medewerkers niet alle aangetroffen informatie kunnen 'duiden', bijvoorbeeld wanneer de gegevensdrager Arabische teksten bevat.

Dit betekent overigens niet dat, als informatie wordt aangetroffen die mogelijk relevant is voor nader onderzoek, men deze informatie 'laat voor wat het is'. Er wordt dan overlegd met collega's van de DRIO en de (dag)coördinator over een eventuele vervolgstap. Het betekent wél dat men soms noodgedwongen een (bewuste) afweging maakt wat men al dan niet bekijkt.

Omdat men dagelijks tientallen telefoons handmatig onderzoekt, heeft men de nodige ervaring en weet de medewerker waarop hij moet letten. De Checklist Intake ID-Straat fungeert daarbij als geheugensteun. Een sterk punt – met name in Ter Apel – is dat bij twijfel over het duiden van bepaalde signalen die men tijdens de quickcheck tegenkomt men direct een beroep kan doen op collega's van de DRIO. De DRIO gaat via de hun beschikbare kanalen na of over de betreffende persoon meer informatie bekend is. Ook gaat de DRIO in voorkomende gevallen zelf aan de slag om informatie te verzamelen bijvoorbeeld door het bekijken van social media.

²¹ 'Checklist asielzoekers in ID-straten' van het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt, 29 oktober 2015.

²² Checklist I&R KMar, document T01-Asielaanvraag afhandelen, versie 1.0.6. 250416.



Quickcheck door de KMar

Op Schiphol zijn de KMar-medewerkers bij de quickcheck in de praktijk meer gefocust op aspecten als reisroute en reis- en ID documenten dan op het verzamelen van informatie die gerelateerd is aan migratiecriminaliteit en terrorisme. De KMar medewerkers doorzoeken handmatig de gegevensdragers en bekijken oppervlakkig wat men tegenkomt. Indien er bijzonderheden op de telefoon worden aangetroffen of als er andere indicatoren zijn waardoor getwijfeld wordt aan de identiteit van de asielzoeker dan wordt in principe nader onderzoek ingesteld. Het is de individuele medewerker die deze beslissing zelf kan/mag nemen, maar dit gebeurt in de praktijk wel in overleg met de teamleider van de KMar.

De aandachtspunten die beschreven zijn op de checklist van de KMar (Checklist I&R KMar) zijn – zo blijkt bij navraag – op hoofdlijnen bekend, maar deze checklist wordt niet gebruikt op Schiphol. Men gebruikt op Schiphol wel een algemene checklist ('Artikel 6 vragen') die evenwel bij de quickcheck van de gegevensdragers weinig praktische houvast biedt. Ook bij de KMar-brigade ligt bij de quickcheck vooral de nadruk of men gegevens aantreft die de identiteit en reisroute van de asielzoeker kunnen bevestigen.

4. Documentonderzoek

Binnen de ID-straten onderzoekt een medewerker van de KMar of de identificerende documenten echt, eigen, gekwalificeerd en geldig zijn.

De controle op 'echtheid' behelst een onderzoek naar misbruik, namaak of vervalsing van het identiteitsdocument. 'Eigen' ziet op de vraag of het identiteitsdocument inderdaad hoort bij degene die zich ermee identificeert, en niet van een andere persoon is. 'Geldig' ziet op de geldigheidstermijn van het identiteitsdocument. 'Gekwalificeerd' wil zeggen dat het een identiteitsdocument is als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Alle relevante reis- en ID-documenten, alsmede andere brondocumenten²³ die zijn ingenomen, worden onderzocht. Daarvoor gebruikt men diverse systemen (o.a. voor de signaleringen van paspoortnummers die gestolen zijn) en hulpmiddelen (UV-lamp, microscoop). In de praktijk is dit afdoende om eventuele valse of vervalste documenten te ontdekken. Als er alsnog onduidelijkheid bestaat over een bepaald document dan wordt deze voorgelegd aan bijvoorbeeld het Bureau Documenten van de IND in Zwolle of aan de Falsificaten Desk van de KMar.

In de praktijk verloopt het documentonderzoek zorgvuldig.

5. Intakegesprek

In het intakegesprek worden met hulp van een tolk de personalia van de asielzoeker gevraagd en oppervlakkig geverifieerd. Dit proces verloopt in de praktijk goed. Tegelijkertijd blijkt dat deze processtap nauwelijks extra informatie oplevert over identiteit, achtergrond en/of asielmotieven van de asielzoeker. Het is vooral een standaard handeling die gericht is op het registreren van de asielzoeker. Als er

²³ Alle andere (officiële) documenten die als bron kunnen dienen voor het achterhalen van de identiteit van een persoon, zoals geboorteakte, trouwboekje e.d.



bijzonderheden zijn dan wordt dit aangetekend op de Checklist Intake ID-sstraat. De bijzonderheden kunnen aanleiding zijn tot het instellen van nader onderzoek binnen de ID-sstraat.

Op de locatie Schiphol is het intakegesprek zowel in opzet als uitvoering uitgebreider dan de intake van de AVIM. Tijdens de intake door de KMar komt onder andere de reisroute van de asielzoeker uitgebreid ter sprake. Het accent op de reisroute heeft te maken met een belangrijk onderzoeksdoel van de KMar op Schiphol, namelijk het vaststellen met welke luchtvaartmaatschappij van buiten het Schengengebied de asielzoeker is aangekomen.

Een leidinggevende geeft hierover aan:

'Voor de vreemdelingen die inreizen van buiten het Schengengebied is het onderzoeken van de reisroute een belangrijke taak van de afdeling Asiel van de KMar. Met behulp van onder meer camerabeelden zet de afdeling zich in om vast te stellen met welke luchtvaartmaatschappij de vreemdeling is gereisd. Bij deze maatschappij kan op grond van artikel 4 van de Vw2000 een claim worden gelegd, waardoor die maatschappij (financieel) verantwoordelijk wordt voor de terugreis van de vreemdeling. De KMar heeft een target om 80% van de extra-Schengen asielzoekers te kunnen claimen.'

Uit de algemene KMar-checklist ('Artikel 6 vragen') blijkt dat tijdens het intakegesprek op Schiphol ook aspecten met betrekking tot mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme ter sprake moeten komen. Tijdens de inspecties is niet waargenomen dat op deze elementen (anders dan als mogelijk aandachtspunt) uitgebreid wordt doorgevraagd.

Ook bij de KMar-brigade die toezicht uitoefent in het kader van het MTV blijkt dat andere signalen dan de signalen met betrekking tot de identiteit en reisroute in gesprek met de asielzoeker slechts marginaal een rol spelen.

6. Verwerking en invoer aan de BVID-zuil

In de processtap 'Verwerking en invoer gegevens aan de BVID-zuil' worden diverse (biometrische) gegevens van de asielzoeker ingevoerd. Ook worden de registers geraadpleegd die op de zuil zijn aangesloten. Zo worden onder andere de Basisvoorziening vreemdelingen (BVV), Havank (vingerafdrukkensysteem bij IPOL), BVI-B, het Europees systeem voor visum kort verblijf (EUVIS) en Eurodac bevroegd. Als de asielzoeker in (één van) de systemen voorkomt dan geeft de zuil vervolgens een signaal.

Aan de BVID-zuil worden de vingerafdrukken van de asielzoeker elektronisch afgenomen en wordt een gelaatsfoto van de asielzoeker gemaakt. Ook worden in de BVID-zuil de eventueel aanwezige reis- en/of identiteitsdocumenten ingelezen. Als de asielzoeker niet beschikt over documenten dan worden de gegevens van de asielzoeker via het formulier 'naamgegevens' in de BVID ingevoerd. Vanuit de BVID-zuil wordt ook het formulier voor de asielaanvraag (M 35H) geprint en gescand, na ondertekening van het aanvraagformulier door de asielzoeker.

7. Afnemen 'natte' vingerafdrukken

Binnen de ID-straten is het momenteel alleen in Ter Apel en bij de KMar-brigade in Enschede mogelijk om vingerafdrukken digitaal, met behulp van de BVID-zuil, af te



nemen ten behoeve van Eurodac. Dat betekent dat in de overige ID-straten natte vingerafdrukken bij de asielzoeker moeten worden afgenomen.

Het afnemen van de natte vingerafdrukken verloopt zorgvuldig.

In de praktijk blijkt dat een herhaald dacty-onderzoek plaatsvindt als de registratie aan de BVID-zuil niet succesvol verlopen is. Als de registratie dan opnieuw niet lukt of mogelijk blijkt, wordt de asielzoeker een meldplicht opgelegd. De asielzoeker moet zich dan later in Ter Apel of Budel melden voor een nieuwe poging.

8. Nader onderzoek

Het identificatieproces van zowel de politie als de KMar kent een processtap 'Nader onderzoek'. Nader onderzoek naar de asielzoeker wordt uitgevoerd als tijdens eerdere stappen in het identificatieproces indicaties zijn verzameld (o.a. via de checklist) die hiertoe aanleiding geven.

Nader onderzoek door de AVIM

In de praktijk spelen de monitor of (dag)coördinator binnen de ID-straten van de AVIM een belangrijke rol bij de besluitvorming om het onderzoek in te stellen. Maar ook de rol van de DRIO-medewerkers is belangrijk, omdat zij al tijdens het identificatieproces signalen van mensenhandel en –smokkel en terrorisme kunnen onderkennen. Zij adviseren de monitor of (dag)coördinator over eventuele vervolgstappen.

De aanwezigheid van de DRIO-medewerkers binnen de ID-straten van de AVIM heeft in de praktijk een duidelijke meerwaarde bij zowel het vooraf verzamelen en duiden van informatie, als ook bij het nemen van besluiten over mogelijke vervolgstappen. De door de Inspectie VenJ waargenomen werkwijzen binnen de ID-straten van Ter Apel en Rotterdam zijn daarvan goede voorbeelden.

Nader onderzoek door de KMar

Op de locatie Schiphol is de identificatieprocedure in beginsel uitgebreider van opzet. Zo wordt in het intakegesprek meer informatie gevraagd dan bij de ID-straten van de AVIM. Maar het is minder duidelijk dan bij de politie op basis van welke indicaties besloten wordt tot een nader onderzoek. Bij de KMar is het in eerste aanleg de medewerker zelf die de beslissing neemt welke vervolgstappen genomen moeten worden. Dit gebeurt in principe wel in overleg met de teamleider. Ook kan, als daar behoefte aan is, contact worden opgenomen met de backoffice van de KMar. In overleg wordt dan besloten tot mogelijke vervolgstappen.

Als na uitvoering van het identificatieproces op Schiphol nog behoefte is aan meer informatie, kan de KMar besluiten tot het uitvoeren van een nader onderzoek. Indien bijvoorbeeld op de telefoon tijdens het scrollen mogelijk strafrechtelijke zaken worden aangetroffen, draagt de afdeling Asiel deze over aan andere onderdelen van de KMar. Als er aanwijzingen zijn voor mensenhandel of mensensmokkel, wordt de zaak overgedragen aan het zogeheten 'Sluisteam KMar' dat hiervoor de benodigde kennis en expertise heeft. De afdeling Asiel van de KMar legt het signaal vast, de opvolging gebeurt elders. De opvolgende afdeling heeft de leiding in dit vervolgtraject.



Omdat uit de inspecties blijkt dat betrokken medewerkers van de KMar (anders dan de vragenlijst/checklist bij de intake) geen gebruik maken van een checklist met mogelijke indicaties die wijzen op verdachte signalen en ook bij navraag niet altijd duidelijk is op welke signalen men let, is het onderkennen van indicaties die kunnen leiden tot een mogelijk vervolgonderzoek een zwak punt. De samenwerking met de sectie 'Informatie en Intelligence' van de KMar (I&I-KMar) wordt door betrokkenen als mogelijk verbeterpunt genoemd om dit beter te organiseren.

Uitlezen gegevensdragers

Een element dat sinds de eerste inspecties eind 2015 binnen de ID-straten aanmerkelijk is verbeterd is het uitlezen van de gegevensdragers. Alle ID-straten beschikken over uitleesapparatuur.

De mogelijkheid tot uitlezen is beperkt tot de gegevens die op dat moment op de gegevensdrager beschikbaar zijn; de gegevens die eerder van de gegevensdrager zijn gewist kunnen met de beschikbare apparatuur binnen de ID-straten niet worden uitgelezen. Als de uitleesapparatuur voorzien is van fysicaal software is de mogelijkheid tot uitlezen van gewiste gegevens er wel. Deze software is echter binnen de ID-straten niet voorhanden. Omdat volgens de medewerkers in de ID-straten (in toenemende mate) mobiele telefoons zijn gewist en zijn teruggezet naar de 'fabrieksinstellingen' is het soms onmogelijk alsnog gegevens te achterhalen.

Per dag worden binnen de ID-straten van de AVIM circa zeven gegevensdragers volledig uitgelezen (op circa dertig asielzoekers). Daarmee zit men aan de grenzen van de (technische) capaciteit die men ter beschikking heeft om binnen één dag telefoons uit te lezen en te onderzoeken. Net als bij de uitvoering van de quickcheck moet men bij het uitlezen van gegevensdragers omwille van de beschikbare tijd keuzes maken in welke gevallen een gegevensdrager wel of niet volledig (digitaal) wordt uitgelezen.

Op de locatie Schiphol ligt het aantal telefoons dat bij de huidige instroom wordt uitgelezen gemiddeld op circa twee telefoons op één dag.

De gegevensdragers worden binnen alle ID-straten door de UCO en (bij de ID-straten van de AVIM) door DRIO-medewerkers onderzocht. Men gebruikt daarvoor ter beschikking staande systemen en (eventueel) open bronnen.

Als er tijdens dit proces signalen worden verzameld die nader onderzoek vereisen en niet binnen de ID-straten kunnen worden uitgezocht of geanalyseerd, dan worden deze signalen uitgezet bij andere organisaties zoals de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), de Dienst Regionale Recherche (DRR), de IND, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) of richting de inlichtingendiensten.

Deze organisaties moeten dan vervolgens met deze informatie aan de slag²⁴. De terugkoppeling van de resultaten door de externe diensten is zonder uitzondering gering, zo blijkt uit navraag tijdens de inspecties. Vanuit de ID-straten worden wel signalen uitgezet, maar wat daarmee gebeurt is vaak onduidelijk. Ter Apel is hierop

²⁴ Een onderzoek van de Inspectie VenJ naar de opvolging van signalen over mogelijke terroristische activiteiten wordt in het najaar van 2016 uitgevoerd.



een uitzondering; deze locatie geeft aan wel regelmatig terugkoppeling te krijgen over uitgezette signalen.

Nader gehoor

Het nader gehoor van de asielzoeker vindt primair plaats om meer zicht te krijgen op de identiteit van de asielzoeker en daarnaast op signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme. In de praktijk vindt een dergelijk nader gehoor enkele keren (circa vijf maal op een instroom van circa 30 asielzoekers) per dag plaats binnen een ID-straat.

Nader gehoor door de AVIM

Het nader gehoor houdt in de praktijk in dat de asielzoeker door twee politiemedewerkers gericht wordt bevraagd (op grond van verkregen informatie/indicaties). Deels gebeurt dit aan de hand van een standaard vragenlijst, deels op basis van de uit de ID-straat verkregen informatie. Het gehoor is geen strafrechtelijk verhoor waarbij de asielzoeker als verdachte wordt beschouwd. Het nader gehoor vindt plaats op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Het is er vooral op gericht om andere organisaties buiten de ID-straat (bijvoorbeeld de IND) in het vervolgtraject van meer concrete informatie te voorzien.

Nader gehoor door de KMar

Binnen de afdeling Asiel van de KMar vindt een nader gehoor als onderdeel van het identificatieproces niet plaats. Daarentegen heeft men wel standaard een uitgebreid gesprek met de asielzoeker als regulier onderdeel van het identificatieproces (zie onder 'Intakegesprek'). Als daarnaast een extra gesprek plaats moet hebben, vindt dit niet op basis van het bestuursrecht binnen het identificatieproces, maar in het kader van het strafrecht buiten de afdeling Asiel plaats. Dit gebeurt dan bij andere eenheden van de KMar. In de praktijk vindt dit, zo blijkt uit navraag, nauwelijks plaats.

9. ID-Dossier verwerken en controleren

'Verwerking en Controle' van het ID-dossier is de laatste processtap binnen de ID-straten. In de praktijk is dit een moment om achteraf te toetsen of er zorgvuldig gewerkt is. Bij de verwerking en controle vindt de finale check plaats of alle stappen doorlopen zijn, alle formulieren aanwezig zijn, alle systemen zijn bevraagd en waar nodig gevuld (bijvoorbeeld PSHV). Als de stappen niet volledig zijn uitgevoerd betekent dit dat alsnog de ontbrekende informatie bij de betreffende processtap moet worden opgehaald.

Meer dan bij eerdere onderzoeken van de Inspectie VenJ binnen de ID-straten het geval was, blijkt nu dat medewerkers ook het belang van de kwaliteit van dossiers benadrukken met het oog op het vervolgtraject.

Op Schiphol dient de verwerking en controle ook nog een ander doel, namelijk om te bekijken of het besluit om geen nader onderzoek in te stellen een juiste is:

Een medewerker op Schiphol geeft in dit verband aan:

'Indien er tijdens het ID-proces voor de medewerker van de afdeling Asiel geen direct duidelijk signaal is/was dat om een vreemdelingrechtelijke of strafrechtelijke opvolging vroeg, wordt er aan het einde van de dag ook nog altijd naar het complete dossier gekeken door een analist. Indien deze analist op basis van het dossier wel opvolging noodzakelijk acht, zal hij hier voor zorgdragen'.



Als het identiteitsdossier in orde is en er geen bijzonderheden zijn die een andere aanpak vereisen wordt het verstuurd naar de IND.

10. Opvolging en intelligence

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, heeft de AVIM de processtappen 'Opvolging' en 'Intelligence' beschreven als onderdeel van het identificatieproces binnen de ID-straat. Binnen de procesbeschrijving van de KMar is opvolging geen onderdeel van het identificatieproces binnen de ID-straat.

Opvolging en intelligence bij de AVIM

Het deelproces 'Opvolging' (het uitvoeren van de vervolgstappen) is volgens de procesbeschrijving onderdeel van het 'Nader onderzoek'(zie ook afbeelding 1 in hoofdstuk 2). Bij de AVIM blijkt 'Opvolging' in de praktijk niet zozeer een apart deelproces binnen de processtap Nader onderzoek, maar feitelijk binnen het gehele identificatieproces een rol te spelen.

Het besluit over de te nemen vervolgstappen hangt nauw samen met het proces 'Intelligence'. Men kan intelligence binnen het identificatieproces zien als het systematisch verzamelen, analyseren, interpreteren en gebruiken van informatie. Binnen dit proces spelen vooral de medewerkers van de DRIO een belangrijke rol. Zij verzamelen informatie uit de hun ter beschikking staande systemen, of zetten bij (externe) organisaties vragen uit.

De vervolgstappen worden door de medewerker met de monitor of (dag)coördinator afgestemd, waarna de (dag)coördinator erover beslist.

Tot opvolging binnen de ID-straat kan in principe op elk moment worden besloten. Bijvoorbeeld als men iets aantreft bij bagagecontrole of fouillering, bij de quickcheck van de gegevensdragers of na een signaal bij de BVID-zuil.

In Ter Apel geeft een coördinator aan:

'In de ID-straat wordt gewerkt met de checklist. Deze vormt de basis voor weging en besluitvorming voor eventuele opvolging. De checklist is gekoppeld aan de vreemdeling en wordt per processtap aangevuld. De monitor AVIM en DRIO beslissen welk dossier nader onderzoek behoeft en zetten deze zo nodig door ter opvolging '.

Men probeert binnen de processtap 'Opvolging' antwoorden te krijgen op onduidelijkheden. Lukt dit niet binnen de gegeven tijd, dan worden vragen uitgezet bij andere organisaties buiten de ID-straat, zoals de DLIO.

Het veel nadrukkelijker betrekken van intelligence binnen de ID-straten dan enkele maanden geleden het geval was, wordt als winstpunt gezien:

Een leidinggevende in Rotterdam geeft aan:

'Zo is expertise in huis om aan de voorkant signalen van mensenhandel en -smokkel en CTER te onderkennen. Dit werkt beter dan dat die mensen in een backoffice zitten, omdat wanneer ze in de ID-straat zitten er continu een lijn is met de intelligence. (...) Het is een gouden greep dat die informatie-organisatie zo dicht op het operationele proces van de ID-straat zit'.



Opvolging en intelligence bij de KMar

Bij de KMar op Schiphol en bij de KMar-brigade in Enschede speelt intelligence binnen het identificatieproces een minder belangrijke rol. Deels omdat, anders dan bijvoorbeeld de DRIO-medewerkers in de ID-straten, er door de intelligence-medewerkers van de KMar niet proactief informatie over de asielzoekers wordt verzameld. Zowel de KMar op Schiphol als de KMar-brigade kunnen bij vragen terugvallen op expertise in de backoffice. Omdat het verzamelen van indicaties voor opvolging bij de KMar minder aandacht heeft (zie ook stap 'Nader onderzoek') wordt van deze expertise minder vaak gebruik gemaakt dan van de expertise die aanwezig is bij de politie. Het besluit om over te gaan tot opvolging ligt vooral bij de KMar medewerker zelf. Daarbij moet worden aangetekend dat uit de interviews blijkt dat de KMar medewerkers wel goed weten welke organisatieonderdelen bij eventuele vragen ingeschakeld moeten worden.

4.3 Analyse zorgvuldigheid

De Inspectie VenJ stelt vast dat de processtappen veelal in de voorgeschreven volgorde uitgevoerd worden. Wat betreft de feitelijke uitvoering van de verschillende processtappen, stelt de Inspectie vast dat deze grotendeels conform de procesbeschrijvingen worden uitgevoerd.

Voor enkele stappen geldt dat deze weliswaar uitgevoerd worden, maar niet altijd in volle omvang. Dit is het geval bij 'Quickcheck van gegevensdragers', 'Nader onderzoek', 'Opvolging' en 'Intelligence'.

Zo geldt voor de quickcheck van gegevensdragers dat er niet genoeg tijd is om alle gegevensdragers zo gestructureerd te bekijken als de procesbeschrijving voorschrijft. Hoewel de quickcheck in beginsel een oppervlakkige 'scan' betreft, wordt de uitvoering van deze processtap extra beperkt doordat men niet alle informatie op waarde kan schatten. Voor de KMar geldt dat de quickcheck voornamelijk gericht is op gegevens over de identiteit of reisroute en minder op signalen van migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme.

De besluitvorming om over te gaan tot nader onderzoek is in de ID-straten van AVIM belegd bij de monitor of (dag)coördinator. Bij de KMar is het in eerste aanleg de medewerker zelf die de beslissing over de te nemen vervolgstappen neemt. Risico daarvan is dat de besluitvorming om over te gaan tot nader onderzoek minder afgewogen verloopt.

Ook het aantal gegevensdragers dat op een dag uitgelezen kan worden is begrensd door capaciteit zowel in personeel als materieel (technisch) opzicht. Zo is er binnen de ID-straat geen mogelijkheid tot het uitlezen van gewiste gegevens. De belangrijkste belemmering om alles te bekijken en te analyseren is de beperkte tijd die men heeft om het identificatieproces uit te voeren. Daardoor moeten keuzes gemaakt worden.

Voor de KMar geldt dat er, in vergelijking met de AVIM, enkele kanttekeningen te plaatsen zijn bij de zorgvuldigheid van het identificatieproces. Zo voert de KMar weliswaar met iedere asielzoeker in het begin van het proces een gesprek over identiteit en reisroute, maar een nader gehoor naar aanleiding van signalen uit het identificatieproces vindt niet plaats binnen de ID-straat. Een andere kwetsbaarheid



is dat 'Intelligence' binnen het identificatieproces van de KMar een minder prominente en directe rol heeft dan bij de politie. Het besluit om over te gaan tot opvolging is in eerste instantie een individuele afweging. Een checklist zoals de AVIM gebruikt om bijzonderheden over migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme vast te leggen, gebruikt de KMar niet.

Afbeelding 3. Zorgvuldigheid schematisch



4.4 Deelconclusie ten aanzien van zorgvuldigheid

De tweede vraag van dit onderzoek luidt:

Wordt het identificatieproces zorgvuldig uitgevoerd?

De conclusie ten aanzien van de zorgvuldigheid is:

Het ID-proces wordt zorgvuldig uitgevoerd. In de praktijk wordt als regel volgens de procesbeschrijvingen, afspraken en instructies gehandeld. In de enkele gevallen waar dat niet zo is ligt daaraan een weloverwogen keuze ten grondslag. De uitvoering van het ID-proces van de KMar kent enkele kwetsbaarheden waar het gaat om het onderkennen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel of terrorisme.



5

Uitvoering van het identificatieproces in de praktijk: bijdrage aan realisatie van de doelstellingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is beschreven in hoeverre het identificatieproces in de praktijk bijdraagt aan de realisatie van de gestelde doelen. Achtereenvolgens komen de doelstellingen 'Registreren en identificeren' (5.2) en het verzamelen van signalen over mensenhandel en mensensmokkel en terrorisme (5.3) aan de orde.

5.2 Registreren en identificeren

Bij het realiseren van de doelstelling 'Registreren en identificeren van asielzoekers' spelen alle processtappen binnen de ID-straten een rol. Al vanaf het moment van eerste ontvangst worden identificerende gegevens verzameld, gecontroleerd en geregistreerd.

Registreren

Het registreren van gegevens bij de ontvangst, het intakegesprek en de BVID-zuil verloopt in de praktijk goed. De laatste check bij de controle van het ID-dossier blijkt waardevol om gemaakte fouten te corrigeren. Na het doorlopen van het identificatieproces zijn in de regel alle asielzoekers geregistreerd. Als onderdelen van het proces niet goed zijn verlopen, bijvoorbeeld omdat door beschadiging aan de vingers geen vingerafdrukken kunnen worden afgenomen, dan wordt dit ondervangen door aan de asielzoeker een meldplicht op te leggen en op een later moment de betreffende processtap opnieuw uit te voeren.

Identificeren

Binnen het identificatieproces wordt actief gezocht naar informatie aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat de asielzoeker degene is die hij zegt te zijn. Daarbij wordt de door de asielzoeker overlegde informatie geverifieerd. Bij het zoeken naar informatie speelt de bagagecheck en de foullering een belangrijke rol. De bagagecheck als ook de foullering worden binnen de ID-straten systematisch en zorgvuldig uitgevoerd (zie hoofdstuk 4), waardoor men regelmatig informatie aantreft die van belang is voor het vaststellen van de identiteit.

Bij de quickcheck van de gegevensdragers loopt men tegen een aantal praktische problemen aan.



Voor het volledig handmatig scannen van de gegevensdrager is binnen het identificatieproces niet altijd voldoende tijd beschikbaar (zie hoofdstuk 4). Hoewel men wel alle gegevensdragers 'checkt' is het binnen de gegeven tijd (één dagdeel) praktisch niet mogelijk om de volledige inhoud van de gegevensdrager te scannen. Hierdoor moeten keuzes gemaakt worden aan welke informatie men aandacht besteed of terzijde legt.

Bij het intakegesprek, het documentonderzoek, de BVID-zuil en het afnemen van de natte vingerafdrukken ligt de nadruk in de praktijk meer op de verificatie van de aangeleverde en gevonden informatie dan op het achterhalen van (nieuwe) informatie over de identiteit. Daarbij worden de verkregen gegevens vergeleken met achterliggende informatie of wordt de authenticiteit ervan gecontroleerd.

Bij eventuele vragen of twijfels over de identiteit van de asielzoeker wordt in principe een nader onderzoek uitgevoerd. Ook voor het wel of niet uitvoeren van een nader onderzoek moeten keuzes worden gemaakt. Zelfs bij een relatief lage instroom van asielzoekers in de ID-straten kan vanwege de binnen het beschikbare tijd niet elk signaal helemaal volledig worden uitgezocht.

Een (dag)coördinator zegt hierover:

'Stel dat je al tien personen hebt voor nader onderzoek binnen de ID-straat, dan moet je de afweging maken wat het meest belangrijk is. Je moet dus prioriteren.'

Hoewel het identificatieproces niet altijd leidt tot het onomstotelijk vaststellen van de identiteit van de asielzoeker, bijvoorbeeld bij ongedocumenteerden, stelt de Inspectie VenJ wel vast dat binnen de beschikbare tijd al het mogelijke wordt gedaan om dit te realiseren. Voor zover de identiteit niet kan worden vastgesteld, kan de binnen de ID-straat verzamelde informatie wel houvast bieden voor het vervolgtraject bij de IND.

5.3 Het verzamelen van signalen over migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme

In de ID-straten worden tegelijkertijd met het verzamelen van informatie over de identiteit van de asielzoeker (de primaire doelstelling), signalen verzameld over eventuele betrokkenheid van de asielzoeker bij migratiegerelateerde criminaliteit of terrorisme (secundaire doelstelling).

Verzamelen van signalen over secundaire doelstellingen door de AVIM

Uit de inspecties en de interviews blijkt dat de uitvoering van de zogenoemde 'secundaire doelstellingen' professioneler wordt opgepakt dan bij de eerdere inspecties (zie hoofdstuk 1) het geval was.

De toegenomen professionaliteit blijkt uit het feit dat in alle processtappen van het identificatieproces nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de secundaire doelstellingen. In de ID-straten van de AVIM wordt bijvoorbeeld in de briefing aandacht gevraagd voor signalen over migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme. Bij de ontvangst wordt gelet op afwijkend gedrag. Bij de bagagecheck en fouillering let men eveneens op mogelijke signalen en indicaties. Het



intakegesprek is gericht op het achterhalen van informatie over reisroute, wijze van vervoer en het reisgezelschap waarmee de asielzoeker naar Nederland is gekomen. De BVID-zuil en het afnemen van natte vingerafdrukken zijn belangrijke stappen om asielzoekers te onderkennen die eerder –binnen of buiten Nederland – zijn gesignaleerd als betrokken bij criminaliteit of terrorisme. Bij de quickcheck van de gegevensdragers en bij het nader onderzoek binnen de ID-straten gaat de politie actief op zoek naar signalen die meer inzicht geven in mogelijke betrokkenheid bij migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme.

Voor het verzamelen van signalen die mogelijkwijs aanleiding zijn tot nader onderzoek maken AVIM medewerkers gebruik van de eerder beschreven 'Checklist asielzoekers in ID-straten' van het 'Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt' (NVIK)²⁵.

Een andere reden waarom de uitvoering van de secundaire doelstellingen professioneler wordt opgepakt is omdat deze processtappen worden uitgevoerd door medewerkers die de kennis en expertise hebben om het proces goed uit te voeren. Voor zover kennis en expertise binnen een processtap niet voldoende aanwezig zijn, is achtervang georganiseerd.

Ondanks de professionaliseringsslag die is gemaakt, ziet de Inspectie VenJ in de uitvoeringspraktijk enkele obstakels. Het blijkt nagenoeg onmogelijk om alle relevante gegevensdragers uit te lezen binnen de tijd die binnen de ID-straten beschikbaar is, laat staan dat men toekomt aan analyse van de inhoud van de gegevensdragers. Ook kan vanwege de beschikbare tijd niet in alle gevallen waarin dat relevant is een zorgvuldig onderzoek worden uitgevoerd: zowel bij de selectie van de te onderzoeken zaken, als bij de diepgang van de geselecteerde onderzoeken is de beschikbare tijd een belemmerende factor.

Na de aanslagen in Frankrijk en België is in het identificatieproces een grotere nadruk komen te liggen op het verzamelen van signalen met betrekking tot terrorisme. Volgens betrokkenen hebben beleid en politiek niet altijd een realistisch beeld (en daardoor verkeerde verwachtingen) van wat er binnen de ID-straten mogelijk is.

Een coördinator geeft in dit verband aan:

'Het is een proces dat telkens wordt doorontwikkeld.(...) De vraag is echter of je de terroristen er echt uit haalt. Wel is er meer alertheid. De secundaire doelen zijn door de gebeurtenissen van de laatste tijd steeds belangrijker geworden'.

Tegelijkertijd geeft een andere coördinator aan dat realisme ten aanzien van het ontdekken van signalen gewenst is:

'We moeten ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en het opsporen van personen die een gevaar zijn voor de nationale veiligheid realistisch zijn. Binnen de ID-straat wordt zoveel als mogelijk gezocht naar signalen die daar mogelijkwijs op wijzen. (...) Als we tegen signalen aanlopen waarvan wij denken dat deze moeten worden uitgezocht geven we dat via de DRIO ook door. Vervolgens wordt dat – als het goed gaat – ook uitgezocht door bijvoorbeeld EMM of

²⁵ 'Checklist asielzoekers in ID-straten' van het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt, 29 oktober 2015.



de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Tegelijkertijd moeten we onszelf niet voor de gek houden (...) we kunnen nooit garanderen dat we alles ontdekken. Dat is ook niet het doel van de ID-straat'.

Verzamelen van signalen over secundaire doelstellingen door de KMar

Uit de inspecties is gebleken dat de focus van het identificatieproces bij de KMar ligt op het achterhalen van de identiteit en de reisroute. Het opvangen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel of terrorisme heeft bij de KMar minder nadruk dan bij de politie. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de KMar op Schiphol geen gebruik maakt van een checklist om bijzonderheden over migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme vast te leggen en dat er niet proactief informatie wordt verzameld over de asielzoeker in relatie tot de secundaire doelstellingen. Dit betekent overigens niet dat de KMar in het geheel geen aandacht heeft voor signalen die samenhangen met migratiegerelateerde criminaliteit of terrorisme. Zo maakt de KMar bij het intakegesprek gebruik van een algemene checklist ('Artikel 6 vragen') welke een 'mensenhandel/mensensmokkel component' en een 'CTER component' heeft. Als er gedurende het identificatieproces signalen opgepikt worden die samenhangen met de secundaire doelstellingen worden deze vastgelegd en elders, buiten de ID-straat, opgevolgd.

5.4 Analyse bijdrage aan de realisatie van de gestelde doelen

Zoals eerder is aangegeven, is de doelstelling van het identificatieproces primair het registreren en identificeren van asielzoekers en secundair het verzamelen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme.

Vooraf door de toegenomen professionalisering is de bijdrage aan de realisatie van de doelen in de praktijk vergroot. Hierdoor wordt de primaire doelstelling grotendeels gerealiseerd: na het doorlopen van het proces is elke asielzoeker geregistreerd.

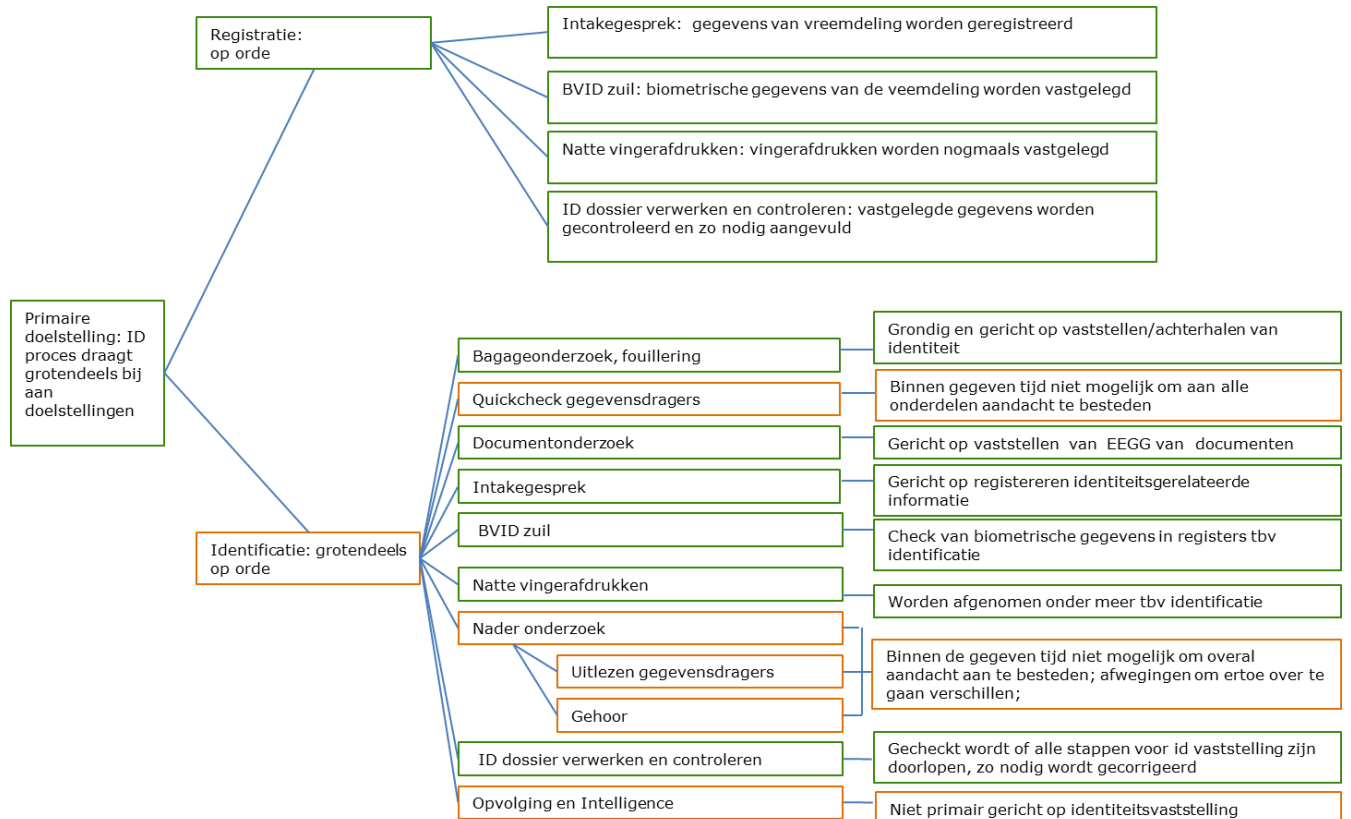
Voor de identificatie van asielzoekers stelt de Inspectie VenJ vast dat binnen de beschikbare tijd al het mogelijke wordt gedaan om de identiteit vast te stellen. De politie en de KMar hebben op basis van de door de asielzoeker verstrekte informatie in de regel genoeg houvast voor het onderzoek naar de identiteit. Soms is dit moeilijker omdat onvoldoende informatie wordt verstrekt over identiteit en achtergrond. In die gevallen ontbreekt meestal de tijd om met voldoende diepgang onderzoek te doen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij ongedocumenteerde asielzoekers. Concreet betekent dit dat de inspanningen binnen het identificatieproces *wel* bijdragen aan de vaststelling van de identiteit, maar er *niet* altijd tijd is om *alle* aanknopingspunten voor de identiteit te onderzoeken.

Het verzamelen van informatie over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme is uit de aard van de zaak lastiger dan de identiteitsvaststelling omdat migratiecriminaliteit en terrorisme zich per definitie in het verborgene afspelen. De beperkte beschikbare tijd knelt hier des te meer. Als gevolg hiervan wordt niet alle relevante informatie onderzocht. Dit is met name het geval bij de quickcheck, het uitlezen van gegevensdragers en bij het nader gehoor. Dit beperkt de bijdrage aan de realisatie van de gestelde doelen in belangrijke mate.



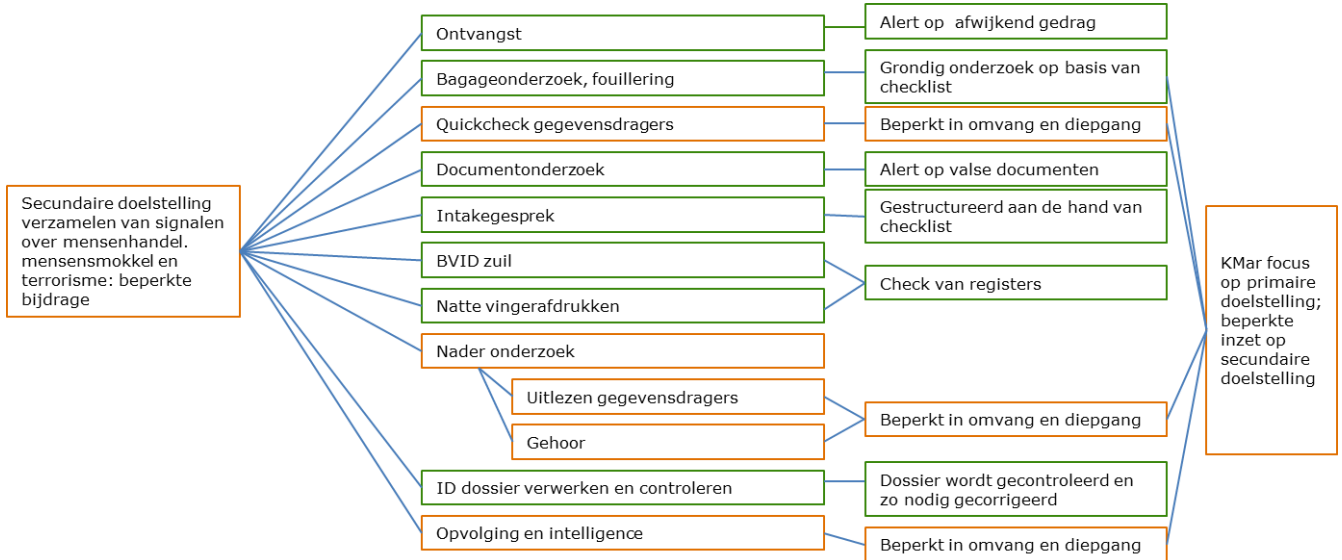
Voor de KMar geldt bovendien dat de doelstelling om signalen op te vangen die te maken hebben met migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme in de praktijk minder vorm gekregen heeft dan bij de AVIM. Alleen bij de 'Intake' is expliciet aandacht voor deze doelstelling. Hierdoor bestaat het risico dat signalen over migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme niet worden opgevangen.

Afbeelding 4. Bijdrage aan realisatie primaire doelstelling schematisch





Afbeelding 5. Bijdrage aan realisatie secundaire doelstelling schematisch



5.5 Deelconclusie ten aanzien van de bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen

De derde vraag van dit onderzoek luidt:

Draagt het identificatieproces daadwerkelijk bij aan de doelstellingen van het identificatieproces?

De conclusie ten aanzien hiervan is:

De Inspectie concludeert dat de registratie en identificatie binnen het identificatieproces aanzienlijk zijn verbeterd. De registratie is op orde.

Voor de identificatie geldt dat deze grotendeels op orde is. Weliswaar wordt al het mogelijke gedaan om de identiteit vast te stellen, maar gegeven de tijd en complexiteit is het niet mogelijk om alle relevante informatie te onderzoeken, bijvoorbeeld bij ongedocumenteerde asielzoekers.

De doelstelling om signalen te verzamelen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme wordt slechts beperkt gerealiseerd. Dit komt vooral omdat het complex is om aanknopingspunten te vinden over deze vormen van criminaliteit.



6

Analyse, eindconclusie en aanbeveling

6.1 Analyse ten aanzien van het identificatieproces als geheel

Het identificatieproces zoals dit door de AVIM en de KMar wordt uitgevoerd heeft in 2016 een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Daar waar eind 2015 door de Inspectie VenJ is geconcludeerd dat door het ontbreken van diverse processtappen en door het ontbreken van goede technische voorzieningen men niet in staat was om de meest essentiële vragen met betrekking tot de identiteit en achtergrond van asielaanvragers te beantwoorden, is dat beeld nu positiever.

Uit de inspecties blijkt dat de kwaliteit van het identificatieproces nu geborgd is (zie hoofdstuk 3) en dat men binnen de processtappen zorgvuldig werkt (zie hoofdstuk 4). Weliswaar zijn er op onderdelen zaken die binnen afzonderlijke locaties niet altijd optimaal verlopen, maar dat doet niet af aan een positief totaalbeeld van de kwaliteitsborging en zorgvuldigheid.

Op de onderzoeksvraag naar de bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen van het identificatieproces is minder eenduidig antwoord te geven. De Inspectie VenJ stelt vast dat de focus van het identificatieproces binnen de ID-straten ligt bij het registreren en identificeren. Het registreren van asielzoekers is op orde.

Voor de identificatie van asielzoekers stelt de Inspectie VenJ weliswaar vast dat binnen de beschikbare al het mogelijke wordt gedaan om de identiteit vast te stellen, maar dat het identificeren soms moeilijker is omdat door de asielzoeker geen of onvoldoende informatie wordt verstrekt. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij ongedocumenteerde asielzoekers. In die gevallen ontbreekt veelal de tijd om met voldoende diepgang onderzoek te doen naar de identiteit en achtergrond van de asielzoeker. Dat betekent dat als de identiteit niet binnen de ID-straat is vastgesteld, dit in het traject daarna (onder meer bij de IND) moet gebeuren.

Wat betreft de bijdragen van de realisatie ten aanzien van de secundaire doelstellingen is het van belang deze doelstellingen in het juiste perspectief te plaatsen. Met andere woorden: wat is er redelijkerwijs mogelijk binnen de gegeven tijd? Levert in dat perspectief het identificatieproces een bijdrage aan het verzamelen van signalen over betrokkenheid bij mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme?



Een belangrijk aspect dat samenhangt met migratiegerelateerde criminaliteit en terrorisme is dat het verzamelen van informatie hierover moeilijk is omdat deze criminaliteitsvormen zich per definitie in het verborgene afspelen.

Ook blijkt uit de bevindingen van de Inspectie VenJ dat men binnen de ID-straten bij de quickcheck, het uitlezen van gegevensdragers en het nader gehoor een keuze maakt tussen wat binnen de beschikbare tijd mogelijk is om te onderzoeken en wat op basis van signalen onderzocht kan worden. Hoewel die keuze op zichzelf bezien niet onlogisch is en na een transparante en bewuste afweging plaatsvindt, is het duidelijk dat men mogelijk informatie mist door niet alle (potentieel) relevante informatie te bekijken.

De realisatie van het doel om signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme te verzamelen wordt niet geheel waargemaakt omdat niet alle informatie binnen de beschikbare tijd onderzocht kan worden. Hierbij moet benadrukt worden dat in de vreemdelingen- en veiligheidsketen alle organisaties gezamenlijk bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het identificatieproces. De ID-straten vormen daarin de eerste schakel.

Bovenstaande staat los van de vraag of de signalen die binnen het identificatieproces worden verzameld in het vervolgtraject ook daadwerkelijk resultaat opleveren. Een andere vraag is of informatie over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme die niet binnen de ID-straat wordt verzameld later in de keten wel bekend wordt.

In zijn reactie van 18 mei 2016 op het eerdere rapport van de Inspectie naar de identificatie van asielzoekers in Nederland geeft de staatssecretaris van VenJ aan dat het identificatieproces een belangrijke schakel in de gehele vreemdelingenketen en in de veiligheidsketen is. Tegelijkertijd geeft hij aan dat er meer partijen actief zijn ter bescherming van de nationale veiligheid. Deze reactie sluit aan bij de bevindingen van de Inspectie op dit punt, namelijk dat het verzamelen van signalen over menshandel en mensensmokkel en terrorisme binnen het identificatieproces van de AVIM en de KMar een eerste stap is, maar beperkingen kent.

6.2 Eindconclusie

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

'Is de kwaliteit van het identificatieproces van asielzoekers in de ID-straten geborgd, verloopt het proces zorgvuldig en draagt het bij aan de realisatie van de doelstellingen?'

De conclusie ten aanzien van de centrale vraag is:

De kwaliteitsborging van het identificatieproces is op orde en het proces wordt zorgvuldig uitgevoerd. Alle asielzoekers zijn na het doorlopen van het identificatieproces geregistreerd.

Voor de identificatie geldt dat de uitvoering van het proces om de identiteit vast te stellen grotendeels op orde is. Weliswaar wordt al het mogelijke gedaan om de identiteit vast te stellen, maar dit lukt niet altijd, bijvoorbeeld bij ongedocumenteerde asielzoekers.



De doelstelling om signalen te verzamelen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme wordt slechts beperkt gerealiseerd. Dit komt vooral omdat het complex is om aanknopingspunten te vinden over deze vormen van criminaliteit.

6.3 Aanbeveling

Uit dit onderzoek blijkt dat binnen het identificatieproces van de ID-straten belangrijke stappen in de goede richting zijn gezet. Wat betreft de identificatie en het verzamelen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme binnen de ID-straten plaatst de Inspectie VenJ enkele kanttekeningen. Daarbij past wel de nuancering dat de ID-straten een eerste schakel vormen binnen de vreemdelingen- en veiligheidsketen.

Aanbeveling aan de minister en staatssecretaris van VenJ:

Bezie binnen het bestaande stelsel van de vreemdelingen- en veiligheidsketen opnieuw de rol en doelstellingen van de ID-straten.

Kijk daarbij kritisch naar het proces van identificatie van asielzoekers in de ID-straten voor zover de asielzoekers niet of niet volledig geïdentificeerd worden. Wees realistisch over de mogelijkheden van de ID-straten bij het verzamelen van signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme.



I

Bijlage Afkortingen

| | |
|------------|--|
| AVIM | Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel |
| BPS | Bedrijfsprocessensysteem KMar |
| BVI-B | Basisvoorziening Informatie – Integrale Bevraging |
| BVID | Basis Voorziening Identiteitsvaststelling |
| BVV | Basis Voorziening Vreemdelingen |
| COA | Centraal Orgaan opvang Asielzoekers |
| CTER | Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering |
| DLIO | Dienst Landelijke Informatieorganisatie |
| DRIO | Dienst Regionale Informatieorganisatie |
| DRR | Dienst Regionale Recherche |
| EEGG | Echt, Eigen, Gekwalificeerd en Geldig (bij documenten) |
| EMM | Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel |
| Eurodac | European Dactyloscopy |
| Euvis | Europees systeem voor visum kort verblijf |
| ID-straten | Identificatiestraten |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| KOWA | KMar Operationele Werkvloer Activiteiten |
| LTC | Landelijk Tactisch Commando |



| | |
|------|--|
| NVIK | Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt |
| PIL | Protocol Identificatie en Labeling |
| PSHV | Politiesuite Handhaving Vreemdelingen |
| SIM | Subscriber Identity Module |
| UCO | Uitlezen Communicatiemiddelen |
| UFED | Universal Forensic Extraction Device |
| 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

November 2016

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