

Bevindingen en Aanbevelingen project Sturing en Monitoring:

De projectgroep Sturing en Monitoring (S&M) van het programma Versterking Vreemdelingentoezicht en -handhaving (VVH) heeft aanbevelingen gedaan, waarmee door de regiegroep is ingestemd. Voor beter begrip op welke wijze tot de aanbevelingen is gekomen volgt een beschrijving van:

- A. Het project in vogelvlucht
- B. Uitwerking van de doelstellingen
- C. Conclusies van de projectgroep
- D. Aanbevelingen van de projectgroep

A. Het project in vogelvlucht

De doelstellingen van het project S&M, zoals beschreven in het startdocument, zijn:

1. De operationele ketendoelen t.b.v. Toezicht en Handhaving zijn benoemd en beschreven inclusief de definities.
2. De relevante kritieke prestatie indicatoren (KPI's) zijn benoemd en beschreven.
3. De inrichting van de ketenorganisatie is bepaald en beschreven.
4. De processen en koppelvlakken zijn benoemd en beschreven.
5. Het voorstel voor een monitor voor Toezicht en Handhaving is beschreven:
 - a. De koppelvlakken
 - b. De relevante sturingsgegevens (informatiebehoefte)
 - c. De manier waarop de gegevens worden aangeleverd
 - d. Op welke manier deze gegevens van de ketenpartners worden verwerkt.

De activiteiten en doelstellingen van de projectgroep lagen in het verlengde van het proces van het ketenplan Vreemdelingenketen.

B. Uitwerking van de doelstellingen

Doelstelling 1: De operationele ketendoelen t.b.v. Toezicht en Handhaving zijn benoemd en beschreven (incl. definities)

In het ketenplan Vreemdelingenketen 2013-2017 is als strategische doelstelling opgenomen: *"Gericht en zorgvuldig toezicht op legaal en illegaal verblijf om de niet-naleving van voorwaarden omtrent verblijf tegen te gaan en vreemdelingen die zonder rechtmatig verblijf worden aangetroffen zorgvuldig en zo snel mogelijke gecontroleerd terug te laten keren."*

In het programma VVH heeft de projectgroep Sturing & monitoring (S&M) met het oog op focus en uitvoerbaarheid drie operationele doelstellingen geformuleerd:

1. Op toelating, toegang en verblijf gerichte fraude wordt in samenhang bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk aangepakt.
2. Elke vreemdeling die wordt verdacht van of is veroordeeld voor een misdrijf krijgt een vreemdelingrechtelijke en/of strafrechtelijke aanpak: VRIS-protocol
3. Vreemdelingrechtelijke instrumenten worden in samenhang ingezet om overlast te verminderen en terugkeer van overlastgevende vreemdelingen te bevorderen

Na een eerste analyse van de - bij ketenpartners beschikbare - gegevens, stelde de projectgroep vast dat sturing en monitoring op het gebied van criminele vreemdelingen al plaatsvindt door middel van het VRIS-protocol. Ook werd vastgesteld dat de groep overlastgevende vreemdelingen in omvang zeer beperkt is. Deze laatste groep is daarom bij de vaststelling van het ketenplan als lagere prioriteit benoemd. Deze vaststellingen leidden er toe dat het onderwerp Migratiefraude vervolgens verder is uitgewerkt.

Doelstelling 2: De relevante Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) zijn benoemd en beschreven.

De indicatoren zijn gekozen en daaruit zijn de Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) vastgesteld. (zie [bijlage 1](#)) Tevens zijn begrippen en definities beschreven en vastgesteld. Waar gewenst worden deze opgenomen in het gegevenswoordenboek.

De vastgestelde Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's):

- Het totaal aantal onderkende / gedetecteerde fraudezaken
- Het aantal fraudezaken dat bestuursrechtelijk is afgedaan
- Het aantal fraudezaken dat strafrechtelijk is afgedaan

Doelstelling 3: De inrichting van de ketenorganisatie is bepaald en beschreven.

Deze doelstelling heeft de projectgroep niet verder hoeven uitwerken omdat dit al door AEF was gedaan in het ketenplan, in opdracht van DG Vreemdelingenzaken.¹

Doelstelling 4: De processen en koppelvlakken zijn benoemd en beschreven m.b.t. het proces van toelating, toegang en verblijf gerichte fraude

Voor elke (keten)organisatie is ~~een~~ gedetailleerd werkproces en koppelvlakken² in kaart gebracht met als hoofddoel: Het volledig en juist krijgen (aan wie lever je) van werkstromen. (zie [bijlage 2](#))

Doelstelling 5: Het voorstel voor een monitor voor Toezicht en Handhaving is beschreven:

- a. De koppelvlakken**
- b. De relevante sturingsgegevens (informatiebehoefte)**
- c. De manier waarop de gegevens worden aangeleverd**
- d. Op welke manier deze worden verwerkt van de ketenpartners**

Op basis van het gedetailleerde werkproces is - na analyse - een abstract en meer inzichtelijk processchema gemaakt. Hierin komen de indicatoren en KPI's naar voren waarop gemonitord en gestuurd zou kunnen worden. (zie [bijlage 3](#))

Op basis van de vastgestelde indicatoren, werd aan de (keten)partners gevraagd om een nadere uitwerking middels een matrixformat (zie [bijlage 4](#)). Relevant is welke informatie beschikbaar, meetbaar en leverbaar is. Ook is gevraagd, indien gegevens niet leverbaar waren, wat er nodig is om de gewenste gegevens wel te kunnen leveren (zie [bijlage 5](#)).

Daarnaast werd onderzocht of 'labeling' mogelijk is op deze vormen van fraude, zodat er gerichte informatie opgevraagd kan worden. In eerste instantie heeft de projectgroep 8 fraudeaspecten benoemd. Om focus aan te brengen is dit teruggebracht tot 3 fraudeaspecten:

- Middelen (alles t.a.v. inkomsten en/of arbeid)
- Relatie (alles t.a.v. relatie, huwelijk, adres, samenwoning e.d.)
- Identiteit (alles t.a.v. identiteitsdocumenten, biometrie e.d.)

Voor deze aspecten is gekozen omdat die aansluiten bij de politieke en actuele ontwikkelingen.

De ketenpartners is gevraagd cijfermateriaal op de vastgestelde KPI's - ten aanzien van de drie fraudeaspecten - aan te leveren. De beschikbaarheid van de gegevens bleek beperkt. (zie [bijlage 6](#)). NVIK en KMI+ zijn benaderd voor nadere analyse maar dat bleek op dit moment niet mogelijk. Politie, KMar en IND hebben aangeboden in coproductie een

¹ Ketenplan Vreemdelingenketen 2014 – 2017, juli 2014.

² De raakvlakken in processen

nadere kwalitatieve analyse te doen. De opmerkingen bij de cijfers en analyse staat verwerkt in bijlage 7.

Resultaat van bovenstaande activiteiten:

1. De registratie op migratiefraude door ketenpartners in de vreemdelingenketen en of daarover kan worden gerapporteerd is in kaart gebracht en geanalyseerd.
2. Gebleken is dat bij veel organisaties geregistreerd wordt op onderdelen van de indicatoren. Deze informatie is echter niet te ontsluiten en er kan dus niet over worden gerapporteerd.
3. Partners uit de strafrechtketen registreren op overtreding van het strafrechtartikel, waarbij niet is af te leiden dat het om een vreemdeling gaat of dat deze feiten te linken zijn aan migratiefraude. De organisaties registreren voornamelijk op productie, waarbij bijvoorbeeld bij toelating of verblijf de afwijzingsgrond het verstrekken van onjuiste informatie is, zonder dat dat te herleiden is tot migratiefraude. Het begrip fraude komt in de Vreemdelingenwet niet voor.
4. Uit de beschikbare gegevens is slechts een klein deel van de ketenaanpak in kaart te brengen en dat is onvoldoende om te kunnen monitoren, laat staan om daarop te kunnen sturen.

C. Conclusies van de projectgroep:

Overwegende dat toezicht en handhaving een strategische doelstelling is voor de Vreemdelingenketen concludeert de projectgroep het volgende:

- a. Het Topberaad kan op migratiefraude niet sturen op basis van objectieve gegevens.
- b. Er zijn geen eenduidige gegevens beschikbaar die sturing en monitoring op migratiefraude in de vreemdelingen keten mogelijk maken.
- c. De wel beschikbare gegevens zijn fragmentarisch en bieden daardoor een zeer beperkt beeld en zeggen niets over integrale aanpak.
- d. Er moet veel werk worden verzet om sturing en monitoring op toezicht en handhaving van migratiefraude mogelijk te maken.
- e. Er is niet altijd sprake van eigenaarschap of gemeenschappelijke focus op keten handelen t.a.v. toezicht en handhaving op migratiefraude. Een regievoerder ontbreekt.

Dit laatste punt – het ontbreken van een regievoerder – komt op dit terrein herhaaldelijk naar voren, een aantal voorbeelden die dit illustreren.

- Het advies en aanbevelingen van de Adviescommissie voor vreemdelingen zaken (ACVZ) (m.b.t. sturing, registratie, fraude en vervolging) t.b.v. de aanpak van identiteit- en documentfraude³ zijn niet opgepakt, hebben geen vervolg gekregen.
- Een recent voorbeeld is de stagnatie van de uitvoering en implementatie van het (in het Topberaad vastgestelde) Aangiftebeleid.
- Ook in de door de IND opgestelde 3-maandelijkse *Monitors Migratiecriminaliteit, Fraude en Handhaving* staan signalen van o.a. identiteit- en documentfraude die zichtbare opvolging ontberen.
- Bij de aanpak van geprioriteerde (politieke) onderwerpen als schijnhuwelijken ontbreekt een goede registratie en coördinatie waardoor er geen goed beeld is van de ernst en omvang van dit fenomeen.

³ ACVZ Advies 'Het Topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteit- en documentfraude in de vreemdelingenketen', Den Haag, 2010.

D. Aanbevelingen van de projectgroep:

N.a.v. de conclusies komt de projectgroep tot de aanbeveling om structureel aandacht te houden voor de monitoring en sturing op migratiefraude door:

1. Op het strategisch niveau een eigenaar, een Topberaadlid, te benoemen.

Migratiefraude is als prioriteit, een strategisch speerpunt, benoemd en strategische sturing op de toezicht- en handhavinginspanning om migratiefraude tegen te gaan is van belang. Om op het hoogste besluitvormend niveau te borgen dat structurele aandacht voor migratiefraude wordt bewaakt en geagendeerd, is een regievoerder, een eigenaar in het Topberaad belangrijk. Deze borgt o.a. dat, in het Topberaad vastgestelde, geformuleerde afspraken of beleid wordt geïmplementeerd en dat hierover frequent aan het Topberaad wordt gerapporteerd.

2. Op het tactisch niveau een verantwoordelijk gremium, een Deelberaad, te benoemen

Voor de beleidsontwikkeling, voortgangsbewaking en rapportage aan het Topberaad over migratiefraude, dient een deelberaad verantwoordelijk te worden gemaakt. Om het Topberaad te kunnen adviseren op dit onderwerp, en om acties uit te (laten) voeren. Advies is hiervoor het deelberaad T&T aan te wijzen. Het deelberaad T&T heeft al aangegeven deze rol te willen vervullen.

3. Ketenbewustzijn en –aanpak creëren en houden

Het vastleggen en delen van informatie en het rekening houden met elkaar (hierbij) is van essentieel belang. Om een eenduidige manier van registreren te bevorderen zijn afspraken binnen de Vreemdelingenketen gewenst. De projectgroep heeft daarvoor als opstap een Begrippen- en definitie lijst ~~opgeleverd~~. Deze begrippen en definities kunnen in het Gegevenswoordenboek geborgd worden. Het Topberaad en Deelberaad zouden dit in verbinding met elkaar moeten besturen en handhaven.

4. Stapsgewijs waar mogelijk de inrichting en registratie (in de ICT-systemen) aan te passen waardoor monitorinformatie beschikbaar komt.

Het opleveren van een ketenbrede monitor op het gebied van migratiefraude blijkt op dit moment – zoals aangegeven – niet haalbaar. De projectgroep acht een monitor voor Migratiefraude wel haalbaar, mits stapsgewijze aanpak en met focus op Identiteit – en documentfraude.

Te beginnen bij lopende initiatieven, te weten:

- actieplan schijnhuwelijken;
- pilot aangiftebeleid;
- wetsevaluatie biometrie.

Per deelgebied kan in kaart gebracht worden wat er wordt geregistreerd en welke aanpassingen in registratie en/of ICT-systemen eventueel nodig zijn om beter te kunnen monitoren. Zo worden de inzet van middelen en de kosten die dit met zich brengt beter inzichtelijk.

Bij alle ketenpartners zou bij nieuwe initiatieven (en waar mogelijk bij thematische onderzoeken) structurele aandacht moeten bestaan voor de registratie van migratiefraude.

Deelberaad TT kan als aanjager fungeren om bij de lopende en nieuwe initiatieven de registratie van migratiefraude te optimaliseren.

Bijlagen:

1. Vastgestelde indicatoren en Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's)
2. Het ketenproces Migratiefraude
3. Het abstracte werkproces Migratiefraude
4. Matrixmodel
5. Wat is nodig om te kunnen monitoren
6. Cijfers t.a.v. de KPI's
7. Opmerkingen bij / Analyse van de cijfers