



Bestuurlijk signaal

Registratie
Niet-Ingezetenen



Koninklijke Marechaussee



Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

RIEC **RIEC**
Den Haag Limburg

POLITIE

Managementsamenvatting

Dit bestuurlijk signaal behandelt knelpunten met betrekking tot de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Door deze knelpunten wordt het overheidsbeleid ondermijnd en wordt handhaving bemoeilijkt. Dit leidt tot zorgen over de bescherming van arbeidsmigranten voor slechte werk- en woonomstandigheden en arbeidsuitbuiting, en tot zorgen over misbruik van het Burger Service Nummer (BSN) voor het verkrijgen van onrechtmatig toegang tot de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren zijn reeds verschillende knelpunten gesignaleerd en onder de aandacht gebracht bij de verantwoordelijke bewindspersonen. De maatregelen die sindsdien zijn genomen en recent zijn voorgesteld zijn ontoereikend. Daarom hebben de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie), de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Limburg en Den Haag, het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) besloten tot het opstellen van een bestuurlijk signaal.

De opstellers van voorliggend bestuurlijk signaal onderkennen zes knelpunten die het overheidsbeleid ondermijnen en de handhaving door overheidsorganisaties bemoeilijken. Deze knelpunten hebben betrekking op kwetsbaarheden in het registratieproces, met name ten aanzien van de identificatie en het verblijfsadres van niet-ingezetenen, en de wijze waarop de RNI-loketten zijn georganiseerd voor wat betreft het handelingsperspectief bij het onderkennen van signalen mensenhandel.

Allereerst wordt de identiteit van derdelanders niet altijd juist vastgesteld en wordt niet gecontroleerd op verblijfsrecht in Nederland. Ondanks trainingen en door RNI-medewerkers gehanteerde controlemechanismen worden valse of vervalste Europese identiteitsdocumenten bij inschrijving van derdelanders in de RNI niet altijd onderkend. Daarnaast staat het ontbreken van verblijfsrecht een RNI-inschrijving niet in de weg; aan het RNI-loket wordt enkel getoetst of een persoon als ingezetene of niet-ingezetene dient te worden ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Het verdient aanbeveling om de controlemechanismen bij de RNI-loketten, in het bijzonder de kennis op het gebied van identiteits- en documentcontrole, te versterken.

Ten tweede krijgen derdelanders, zonder dat hun werkgever over de vereiste tewerkstellingsvergunning (TWV) beschikt, op basis van een (oneigenlijk verkregen) BSN onrechtmatig toegang tot de arbeidsmarkt. Onderlinge sterke forensische overeenkomsten tussen (ver)vals(t)e documenten doen vermoeden dat er sprake is van het in georganiseerd verband faciliteren van illegale arbeid. Daarnaast maken derdelanders gebruik van het aan niet-ingezetenen verstrekte BSN voor een inschrijving bij de KvK als zelfstandig ondernemer. Het oneigenlijk toegang verkrijgen tot de arbeidsmarkt heeft een ondermijnende werking. Bovendien maakt het verrichten van illegale arbeid derdelanders kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting. Er wordt aanbevolen dat een inschrijving bij een overheidsorganisatie zoals de KvK enkel wordt toegekend aan aanvragers die als ingezetenen staan ingeschreven in de BRP.

Ten derde worden arbeidsmigranten bij inschrijving in de RNI geregeld begeleid door tussenpersonen die fungeren als eigenaren/werknemers van uitzendbureaus en bedrijven waar arbeidsmigranten te werk worden gesteld. Er zijn ook tussenpersonen betrokken bij frauduleuze inschrijvingen van met name derdelanders in de RNI. Er zijn signalen dat deze tussenpersonen al dan niet bewust betrokken zijn bij mensensmokkel, illegaal verblijf en/of illegale tewerkstelling en arbeidsuitbuiting van derdelanders. Om als overheidsorganisaties op deze aanwijzingen te kunnen acteren, wordt aanbevolen om het legitimeren van tussenpersonen/begeleiders aan het RNI-loket verplicht te stellen.

Ten vierde ontbreekt een handelingsperspectief bij het onderkennen van signalen mensenhandel tijdens het RNI-inschrijvingsproces. Uit de werkinstructie 'Registratie Niet-Ingezetenen' (WIR) blijkt niet hoe RNI-medewerkers moeten omgaan met het registreren en melden van de signalen. De gegevensdeling door een RNI-medewerker met een aandachtsfunctionaris mensenhandel van de

gemeente heeft zonder autorisatiebesluit geen wettelijke grondslag. Door het ontbreken van een handelingskader komen signalen niet of laat bij hulpverlenings-, handhavings- en opsporingsorganisaties terecht. Dit staat haaks op de plicht van de overheid om arbeidsmigranten te beschermen tegen mensenhandel. Het verdient aanbeveling een uniforme meldprocedure met een duidelijk handelingskader omtrent gegevensdeling voor signalen mensenhandel te implementeren.

Ten vijfde beschikt de RvIG niet over een (actueel) overzicht van verblijfadressen van niet-ingezetenen, door het vrijwillige karakter van het opgeven van een verblijfadres. Niet-ingezetenen schrijven zich bij de RNI-loketten regelmatig in grote getalen in op dezelfde adressen, dit betreft ook adressen zonder woonbestemming. Dit maakt dat er zorgen bestaan over de huisvesting van arbeidsmigranten, onder meer in relatie tot arbeidsuitbuiting. Het verdient aanbeveling om het zicht op verblijfadressen van niet-ingezetenen en de mogelijkheden tot handhaving door betrokken overheidsorganisaties te verbeteren.

Ten zesde ondervinden arbeidsmigranten die rechtmatig in Nederland verblijven nadelige gevolgen van een voortdurende RNI-inschrijving. Als ingezetene in de BRP hebben zij meer rechten en kunnen zij een beroep doen op voorzieningen zoals sociale huurwoningen. Daardoor zijn zij minder afhankelijk van een uitzendbureau of werkgever. Er wordt aanbevolen het vrijwillige karakter van het vermelden van contactgegevens en verblijfadres om te zetten in een verplichting. Via deze weg kunnen niet-ingezetenen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven worden gewezen op de verplichting om hun RNI-registratie om te zetten naar een BRP-inschrijving en kunnen er consequenties volgen bij het uitblijven van een reactie, zoals het op non-actief zetten van hun BSN. Ook de overheid kan schade ondervinden van frauduleuze en voortdurende RNI-inschrijvingen. Derlanders die via een RNI-inschrijving een BSN hebben verkregen en onrechtmatig in Nederland werken kunnen hier rechten opbouwen en derhalve ten onrechte aanspraak maken op uitkeringen. Er wordt aanbevolen dat aanvragen bij overheidsorganisaties zoals het UWV enkel worden toegekend aan BRP-ingezetenen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
2. Doelstelling	5
3. Aanleiding	5
4. Proces en regelgeving	7
5. Knelpunten in het RNI-proces	8
5.1 Onjuiste vaststelling van identiteit en ontbreken toetsing verblijfsrecht	8
5.2 Onrechtmatig verkregen toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt	9
5.3 Betrokkenheid van tussenpersonen bij frauduleuze inschrijvingen	10
5.4 Ontbreken van handelingsperspectief bij signalen mensenhandel.....	11
5.5 Geen (actueel) overzicht van verblijfadressen van niet-ingezetenen.....	11
5.6 Nadelige gevolgen van een voortdurende of frauduleuze inschrijving in de RNI.....	12
6. Conclusie en aanbevelingen	13

1. Inleiding

In 2014 is de Wet Basisregistratie Personen (Wet BRP) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Wet BRP is de registratie van niet-ingezetenen mogelijk gemaakt. Niet-ingezetenen worden hier gedefinieerd als personen die niet in Nederland verblijven of korter dan vier maanden gedurende een half jaar. Sinds de start van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) in 2014 neemt het aantal inschrijvingen van niet-ingezetenen fors toe; in 2020 stond de teller op 4,3 miljoen niet-ingezetenen.¹ De meeste personen die zich inschrijven bij één van de negentien RNI-loketten in Nederland zijn arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland verblijven.² Dit bestuurlijk signaal focust zich op deze groep niet-ingezetenen. Na inschrijving in de RNI ontvangen niet-ingezetenen een Burger Service Nummer (BSN). Dit proces vindt plaats onder het beheer van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Dit bestuurlijk signaal behandelt knelpunten die meerdere overheidspartijen onderkennen met betrekking tot de RNI. Deze knelpunten hebben betrekking op kwetsbaarheden in het registratieproces, met name ten aanzien van de identificatie en het verblijfadres van niet-ingezetenen, en de wijze waarop de RNI-loketten zijn georganiseerd voor wat betreft het handelingsperspectief bij signalen mensenhandel. Hierdoor zijn zorgen ontstaan over de bescherming van (de rechten van) arbeidsmigranten ten aanzien van slechte werk- en woonomstandigheden en arbeidsuitbuiting en zorgen over misbruik van het BSN voor het verkrijgen van onrechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt.

Het signaal is opgesteld door de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie), de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie, het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Limburg en Den Haag,³ het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID)⁴ en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).⁵ Deze organisaties en samenwerkingsverbanden hebben voorliggend signaal gezamenlijk opgesteld en ingediend bij het Loket Bestuurlijke Signalen, dat is ondergebracht bij het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC). Om relevante op handen zijnde ontwikkelingen mee te kunnen nemen, zijn de opstellers in mei 2023 in gesprek gegaan met de RvIG. In september 2023 is de RvIG in de gelegenheid gesteld om het bestuurlijk signaal in definitief concept te controleren op onjuistheden.

2. Doelstelling

Dit bestuurlijk signaal identificeert knelpunten met betrekking tot de RNI. Het doel van dit signaal is om bewustwording te creëren over de wijze waarop deze knelpunten het overheidsbeleid ondermijnen en wat de negatieve gevolgen daarvan zijn voor arbeidsmigranten in Nederland, om de probleemeigenaren (bewindspersonen) aan te sporen de knelpunten weg te nemen door passende maatregelen te treffen.

3. Aanleiding

Het signaleren van misstanden rondom de RNI is niet nieuw. In 2020 zijn reeds verschillende knelpunten gesignaleerd en onder de aandacht gebracht bij de verantwoordelijke bewindspersonen. Zo heeft de Arbeidsinspectie in 2020 op ambtelijk niveau een signaal gedeeld met de ministeries van BZK

¹ Auditdienst, Ministerie van Financiën (27 juli 2020). *Onderzoek naar het Burgerservicenummer*. Geraadpleegd via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-bdce1064-33c6-4c98-91bc-437157719f14/pdf>.

² RIEC Limburg (24 maart 2021). *Brief "Reactie ontwikkelingen beleid BSN"*. Geraadpleegd via https://nvvb.nl/media/filer_public/ae/6c/ae6c8ae4-28f0-4866-87b5-Oad5eeaad31d/reactie_ontwikkelingen_beleid_bsn_def.pdf.

³ Het RIEC is een samenwerkingsverband tussen de convenantpartners gemeenten, provincies, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Belastingdienst, de Douane, de Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), de Arbeidsinspectie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

⁴ Het ECID is een samenwerkingsverband van de KMar en de politie.

⁵ Het EMM is een samenwerkingsverband van de politie, de KMar, de Arbeidsinspectie, de IND en het OM.

en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De knelpunten die in dat signaal zijn beschreven, betreffen onder meer het ontbreken van verblijfadressen van niet-ingezetenen. Dit bemoeilijkt het toezicht op de naleving van arbeidswetten en het signaleren van fraude met uitkeringen en premies en heeft onwenselijke huisvestingssituaties tot gevolg.⁶ In dezelfde periode hebben de voorzitters van het RIEC Amsterdam-Amstelland en RIEC Limburg in relatie tot het fenomeen ondermijning enkele vergelijkbare knelpunten aangedragen bij de minister van BZK, in hun memo “Bestuurlijk signaal misbruik stelsel basisregistraties”. Het betreft onder meer het gebrek aan mogelijkheden tot toetsing van de intentie, de verblijfsduur en het verblijfadres van niet-ingezetenen en van misbruik/frauduleus gebruik van het verstrekte BSN.⁷ Daarnaast heeft het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in 2020 in een rapport met aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan, aanbevolen dat de RNI de contactgegevens en verblijfadressen van niet-ingezetenen gaat registreren.⁸

In december 2020 heeft de minister van BZK, mede naar aanleiding van deze signalen, de Tweede Kamer geïnformeerd over een aantal maatregelen die in gang zijn gezet. Deze maatregelen zien voornamelijk op i) het verbeteren van de registratie van niet-ingezetenen door onder meer de invoering van gelaatsscanners, ii) het verhogen van kennis en vaardigheden bij medewerkers van de RNI-loketten op het gebied van identiteitscontrole en het herkennen van mensenhandel en iii) het op vrijwillige basis registreren van contactgegevens van niet-ingezetenen aan de RNI-balie.⁹ In deze brief is door de Minister van BZK niet ingegaan op de problematiek van het niet registreren van een verblijfadres van niet-ingezetenen, waarop de voorzitters van de RIEC’s Amsterdam-Amstelland en Limburg in 2021 de noodzaak van het wijzigen van de regelgeving opnieuw bij de minister onder de aandacht hebben gebracht.¹⁰ Laatst genoemde problematiek is eind 2020 wel aan bod gekomen in de kabinetsreactie op de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. Dit heeft erin geresulteerd dat met ingang van 1 oktober 2022 de registratie van niet-ingezetenen is verbeterd door twee nieuwe categorieën op te nemen in de persoonslijst van niet-ingezetenen in de BRP: tijdelijk verblijfadres en contactgegevens. Sinds 24 oktober 2022 registreren de RNI-loketten op vrijwillige basis algemene contactgegevens als telefoonnummer en e-mailadres en het tijdelijk verblijfadres in Nederland. In het overleg met de RvIG in mei 2023 hebben de opstellers van voorliggend signaal geïnformeerd naar verwachte maatregelen rondom de RNI. Daarop heeft de RvIG aangegeven dat gemeenten uiterlijk rond september 2023 een autorisatie kunnen aanvragen om toegang te verkrijgen tot de RNI-data. Op deze manier zullen gemeenten onder andere inzicht krijgen in de adressen die de niet-ingezetenen vrijwillig hebben opgegeven als (eerste) tijdelijk Nederlands verblijfadres. Op het moment van schrijven is september 2023 verstreken en hebben gemeenten nog geen autorisatie verkregen tot de RNI-data.

Met de reeds ingezette en op handen zijnde maatregelen zijn de problemen niet van tafel. Sterker nog, op het moment van schrijven van dit bestuurlijk signaal zijn enkele aanpassingen uitgevoerd die tevens zorgen baren, zoals een digitaal inschrijfformulier RNI, waardoor baliemedewerkers mogelijk minder contact hebben met niet-ingezetenen en minder goed in staat kunnen zijn misstanden te onderkennen. Het brede spectrum aan knelpunten dat door de opstellers van voorliggend bestuurlijk signaal is onderkend, wordt in hoofdstuk 5 uiteengezet. Eerst wordt in hoofdstuk 4 ter achtergrond kort het inschrijfproces in de RNI toegelicht en de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot het in dienst nemen van arbeidsmigranten uit andere lidstaten van de Europese Unie en uit derde landen.

⁶ Inspectie SZW (2 juni 2020). Signalering fraudefenomen sociale zekerheid. Geraadpleegd via [signalering_fraudefenomen_sociale_zekerheid_inspectie_szw.pdf \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/signalering_fraudefenomen_sociale_zekerheid_inspectie_szw.pdf).

⁷ RIEC Limburg (2 maart 2020). *Brief “Bestuurlijk signaal misbruik stelsel basisregistraties”*. Intern document.

⁸ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (30 oktober 2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Geraadpleegd via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-404846f9-9f80-400f-90c3-0c9a8b0fd036/pdf>.

⁹ Kamerstuk 27859, nr. 150; geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27859-150.html>.

¹⁰ RIEC Limburg (24 maart 2021). *Brief “Reactie ontwikkelingen beleid BSN”*. Geraadpleegd via https://nvvb.nl/media/filer_public/ae/6c/ae6c8ae4-28f0-4866-87b5-Oad5eeaad31d/reactie_ontwikkelingen_beleid_bsn_def.pdf.

4. Proces en regelgeving

Inschrijfproces RNI

Een persoon komt in aanmerking voor inschrijving in de RNI als hij/zij in persoon bij een RNI-loket om inschrijving verzoekt, zijn/haar identiteit vastgesteld kan worden aan de hand van een geldig identiteitsbewijs, hij/zij niet in aanmerking komt voor inschrijving als ingezetene en hij/zij niet is ingeschreven in de BRP.¹¹ Als een persoon langer dan vier maanden gedurende een half jaar in Nederland wil verblijven, dient die persoon zich als ingezetene in te schrijven in de BRP.

De werkinstructie 'Registratie Niet-Ingezetenen' (WIR) beschrijft in detail hoe de identiteit van een niet-ingezetene wordt vastgesteld. De RNI-medewerkers moeten ook een aantal controlevragen stellen, onder meer over de voorgenomen verblijfsduur. Bij de inschrijving worden geen controlevragen gesteld over de intentie van de personen die in Nederland willen verblijven. Opmerkingen aan de balie die op de intentie van arbeid wijzen worden niet vastgelegd in de RNI, omdat de RNI-medewerkers daar niet toe bevoegd zijn. Ten slotte zijn RNI-medewerkers in opdracht van de RvIG getraind in het herkennen van signalen mensenhandel die tijdens het RNI-inschrijvingsproces kunnen worden onderkend.

Van de niet-ingezetenen wordt een beperkt aantal gegevens geregistreerd, te weten: naam, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, nationaliteit en woonadres buiten Nederland. Op vrijwillige basis wordt ook het tijdelijk verblijfadres in Nederland geregistreerd en worden contactgegevens als telefoonnummer en emailadres vastgelegd. Deze vastgelegde gegevens zijn eigendom van de RvIG.

Na de verificatie van het overgelegde identiteitsdocument en het stellen van de controlevraag of de persoon in kwestie niet langer dan vier maanden in Nederland beoogd te verblijven, wordt een BSN toegekend aan de niet-ingezetene en vindt de registratie plaats. Dit BSN is niet herkenbaar als een BSN verkregen door een inschrijving in de RNI. Een BSN is in Nederland vereist voor verschillende zaken, zoals het openen van een bankrekening, het afsluiten van verzekeringen, het inschrijven bij de Kamer van Koophandel (KvK) en een werkgever heeft het BSN nodig voor de loonadministratie en de loonheffingen van de Belastingdienst, zodat het anoniementarief niet hoeft te worden geheven.

Burger van de Europese Unie

Als een persoon de nationaliteit heeft van een land van de EU, EER of Zwitserland wordt die persoon beschouwd als burger van de Europese Unie. Voor deze burgers is geen verblijfsvergunning of tewerkstellingsvergunning (TWV) vereist om in Nederland te wonen en werken. Voor een verblijf korter dan 90 dagen in Nederland is alleen een geldig paspoort of geldige identiteitskaart van een land van de EU, EER of Zwitserland nodig. Toegang tot Nederland wordt alleen onder bijzondere omstandigheden geweigerd.¹² Als een burger van de Europese Unie langer dan 90 dagen in Nederland wenst te wonen en werken dan gelden naast het hebben van een geldig paspoort of geldige identiteitskaart, de voorwaarden dat hij/zij reële en daadwerkelijke arbeid verricht of dat er een goede kans op werk is.¹³

Derdelanders

Personen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de Europese Unie, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland worden derdelanders genoemd. Ook Staatlozen vallen onder het begrip derdelanders. Derdelanders met een biometrisch paspoort afkomstig uit bepaalde landen mogen zonder visum naar het Schengengebied reizen en daar 90 dagen verblijven.

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Werkinstructies Registratie Niet-Ingezetenen (WIR). Versie 1.7*. Geraadpleegd via https://www.rvig.nl/sites/default/files/2023-06/Werkinstructie%20Registratie%20Niet-ingezetenen_0.pdf.

¹² Toegang tot Nederland wordt geweigerd als de burger van de Europese Unie (mogelijk) tuberculose heeft of als ongewenst is verklaard wegens gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid.

¹³ IND (laatste update: 3 augustus 2023). *Verblijven in Nederland als burger van de EU, EER of Zwitserland*. Geraadpleegd via <https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/eu-eer-en-zwitserland/verblijven-in-nederland-als-burger-van-de-eu-eer-of-zwitserland#voorwaarden>.

Om in Nederland te mogen werken is echter een TWV vereist,¹⁴ die door de werkgever van de arbeidsmigrant bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) moet worden aangevraagd. Derlanders die langer dan 90 dagen in Nederland willen verblijven en in Nederland in loondienst willen werken, hebben een gecombineerde vergunning verblijf en arbeid (GVVA) nodig.¹⁵

5. Knelpunten in het RNI-proces

In dit hoofdstuk worden zes knelpunten in het RNI-proces uiteengezet die de opstellers van voorliggend bestuurlijk signaal hebben onderkend. Deze knelpunten ondermijnen het overheidsbeleid en bemoeilijken handhaving door overheidsorganisatie. Hierdoor ontstaan zorgen over de bescherming van (rechten van) arbeidsmigranten tegen slechte werk- en woonomstandigheden en arbeidsuitbuiting en zorgen over misbruik van het BSN ten behoeve van onrechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt.

5.1 Onjuiste vaststelling van identiteit en ontbreken toetsing verblijfsrecht

Bij inschrijving in de RNI moeten identiteitsdocumenten gecontroleerd worden op echtheid. Hiervoor zijn hulpmiddelen als documentscanners of geautomatiseerde gezichtsvergelijking beschikbaar. In de periode van 1 januari 2021 tot en met 30 november 2023 zijn door het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) tenminste 278 incidenten van identiteits-/documentfraude bij een RNI-inschrijving geregistreerd.¹⁶ Bij een aanzienlijk aantal van deze incidenten was er sprake van twee of meer dan twee personen die zich op frauduleuze wijze hebben geprobeerd in te schrijven in de RNI. Het is van belang te benadrukken dat deze aantallen slechts een deel van de problematiek weergeven. De daadwerkelijk omvang van de fraude ligt aanzienlijk hoger. De RNI-medewerkers onderkennen namelijk niet alle frauduleuze inschrijvingen in de RNI. Zo blijkt uit controles en opsporingsonderzoeken in relatie tot uitzendbureaus en werkgevers dat derdelanders zich met valse of vervalste Europese identiteitsdocumenten, of soms als ‘imposter’,¹⁷ ten onrechte bij de RNI hebben ingeschreven als burger van de Europese Unie. Voor wat betreft de onderkenningen van fraude bij inschrijving in de RNI is het daarnaast opvallend dat er grote verschillen zitten tussen de RNI-loketten. Zo waren in 2023¹⁸ vijf van de negentien RNI-loketten verantwoordelijk voor zo’n 60 procent van het totaal aantal incidenten dat bij het ECID werd gemeld.

Medewerkers van de RNI-loketten stellen controlevragen over de verblijfsduur om na te gaan of een persoon bij het juiste loket staat; of een persoon niet zou moeten worden ingeschreven als ingezetene in plaats van als niet-ingezetene. Er wordt niet getoetst op verblijfsrecht. In de werkinstructie ‘Registratie Niet-Ingezetenen’ (WIR) staat benoemd dat voor identiteitsdocumenten geldt “dat zij zowel met als zonder verblijfsrechtelijke status worden geaccepteerd”. Het ontbreken van verblijfsrecht staat

¹⁴ IND (laatste update: 25 mei 2022). *Buitenlandse werknemer in dienst nemen*. Geraadpleegd via <https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/werken/buitenlandse-werknemer-in-dienst-nemen#visum-of-verblijfsvergunning-werknemer>; zie ook artikel 12 Vreemdelingenwet en artikel 4.41 en 4.42 Vreemdelingenbesluit.

¹⁵ IND (laatste update: 9 januari 2023). *Arbeid in loondienst – Gecombineerde vergunning verblijf en arbeid (GVVA)*. Geraadpleegd via <https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/werken/arbeid-in-loondienst-gecombineerde-vergunning-verblijf-en-arbeid-gvva>.

¹⁶ In 2021 en 2022 heeft het ECID een transitie gedaan ten aanzien van haar registratiesystemen. Dit heeft als gevolg dat van een deel van de door de gemeente gedane onderkenningen niet kan worden vastgesteld of deze zijn gedaan in het kader van een RNI inschrijving of in het kader van een BRP inschrijving. Om de cijfers zo zuiver mogelijk te houden is daarom besloten deze incidenten niet mee te nemen in de telling. In werkelijkheid ligt het aantal onderkenningen aan de RNI-balie dus hoger dan het hier genoemde aantal van 278 incidenten.

¹⁷ Bij een ‘imposter’ doet de persoon die het document gebruikt zich voor als een ander, de persoon die het document toont is niet de tenaamgestelde. Deze vorm van fraude brengt geen technische afwijkingen aan het document met zich mee. Het vaststellen van deze vorm van fraude kan alleen indien een afwijking wordt geconstateerd tussen de persoon die het document toont en de foto in het document.

¹⁸ Berekend over de periode 1 januari 2023 tot en met 30 november 2023.

RNI-inschrijving dus niet in de weg. Dit heeft tot direct gevolg dat derdelanders zich kunnen inschrijven in de RNI ten behoeve van het verkrijgen van een BSN, ook wanneer zij illegaal in Nederland verblijven.¹⁹

Tekstbox 1. Een voorbeeld uit de praktijk

Bij controles die de NLA en/of de politie (AVIM) houden op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen worden regelmatig personen aangetroffen die illegaal in Nederland (lees: de Europese Unie) verblijven. Deze personen beschikken vaak over een BSN, verkregen door middel van een RNI-inschrijving. Zo zijn in juli 2023 bij een controle van een wasserij vijftien illegale derdelanders aangetroffen. Zij beschikten allen over een BSN en een RNI-inschrijving als niet-ingezetene.

Een (door valse/vervalste documenten) onjuiste vaststelling en registratie van de identiteit en het niet vaststellen van het verblijfsrecht van niet-ingezetenen heeft een ondermijnend karakter. Dit leidt tot uitdagingen voor het uitvoeren van de taken van handhavings- en opsporingsdiensten. Op deze wijze kunnen derdelanders ook misbruik maken van het RNI-inschrijfproces ter verkrijging van een BSN.

5.2 Onrechtmatig verkregen toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt

Om in Nederland te mogen werken hebben derdelanders een TWV nodig die door de werkgever bij het UWV moet worden aangevraagd. Derdelanders kunnen echter op verschillende wijzen onrechtmatig toegang verkrijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

- Derdelanders schrijven zich met valse of vervalste Europese identiteitsdocumenten in bij de RNI. Ze verkrijgen een BSN door zich voor te doen als Europees burger, dat hen vervolgens onrechtmatig toegang geeft tot de arbeidsmarkt. Voor een burger van de Europese Unie geeft een geldig identiteitsdocument in principe al toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Derdelanders schrijven zich met hun eigen identiteitsdocument in bij de RNI om zich vervolgens met een (ver)vals(t) Europees identiteitsdocument te identificeren bij een uitzendbureau/werkgever. Er kan niet worden uitgesloten dat werkgevers zich bewust zijn van het feit dat de desbetreffende arbeidsmigranten derdelanders zijn. Voor een burger van de Europese Unie geeft een geldig identiteitsdocument in principe al toegang tot de arbeidsmarkt, terwijl voor een derdelander die arbeid in loondienst gaat verrichten een TWV moet worden aangevraagd. Discrepanties komen pas naar voren wanneer RNI-gegevens worden vergeleken met overgelegde documenten waarop een andere nationaliteit vermeld staat. Door het ECID is bovendien van verschillende van deze valse of vervalste documenten onderkend dat zij onderling sterke forensische overeenkomsten vertonen. Dat doet vermoeden dat er sprake is van het in georganiseerd verband faciliteren van illegale tewerkstelling in Nederland.
- Derdelanders melden bij de inschrijving in de RNI uit eigen beweging dat ze het BSN nodig hebben voor een inschrijving bij de KvK als zelfstandig ondernemer. Zij benoemen dit in de korte toelichting voor inschrijving bij het RNI-loket. In de praktijk wordt ook gezien dat steeds terugkerende begeleiders met nieuwe groepen derdelanders zich bij de RNI-loketten melden met als opgaaf van reden het realiseren van KvK-inschrijvingen. De KvK gebruikt het BSN om bij inschrijving in het Handelsregister persoonsgegevens 'op te halen' uit de BRP. Als een persoon een BSN heeft verkregen op basis van een RNI-inschrijving staat dat expliciet vermeld. Het is opmerkelijk dat derdelanders die met een RNI-inschrijving feitelijk te kennen geven kort

¹⁹ Personen die zich illegaal in Nederland bevinden, hebben de verplichting om dit te melden bij de politie (artikel 4.39 Vreemdelingenbesluit 2000). Daarnaast hebben zij de (wettelijke) verplichting om terug te keren naar het land van herkomst of enig ander land waar het verblijf is gewaarborgd (artikel 61 jo. 62 Vreemdelingenwet 2000).

in Nederland te verblijven zich kunnen inschrijven in de KvK als zelfstandig ondernemer, zonder in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning voor een zelfstandig ondernemer.²⁰

Oftewel, derdelanders kunnen zich zonder verificatie van verblijfsrecht en zonder TWV inschrijven in de RNI om met het BSN toegang te krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt, in dienst van een werkgever of als zelfstandig ondernemer. Dit heeft een ondermijnende werking op de arbeidsmarkt. Het verrichten van illegale arbeid maakt arbeidsmigranten kwetsbaar voor ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting.

Tekstbox 2. Een voorbeeld uit de praktijk

Uit een strafrechtelijk onderzoek naar mensensmokkel van de Arbeidsinspectie blijkt dat derdelanders met een biometrisch paspoort zich voor het verkrijgen van een BSN inschrijven bij de RNI tijdens of na de termijn van maximaal 90 dagen waarbinnen zij visumvrij in Nederland mogen verblijven. Met het BSN kunnen zij een bankrekening openen en zich inschrijven als zelfstandige bij de KvK. Zij verzuimen Nederland te verlaten na het verstrijken van de visumvrije termijn, waarmee zij de facto onrechtmatig in Nederland zijn. Intussen kunnen zij met het BSN, de bankrekening en de KvK-inschrijving deelnemen aan het economische verkeer in Nederland en is een "schijnlegaliteit" gecreëerd. In dit proces worden zij vermoedelijk tegen betaling gefaciliteerd door tussenpersonen.

5.3 Betrokkenheid van tussenpersonen bij frauduleuze inschrijvingen

Sinds 2020 blijkt uit meldingen van gemeenten aan het ECID en uit onderzoeken door het ECID dat er tussenpersonen zijn betrokken bij frauduleuze inschrijvingen in de RNI. Deze verdachten van identiteits-/documentfraude zijn afkomstig uit een steeds groter aantal verschillende landen en gebruiken diverse documenten uit Europese landen van afgifte om te frauderen. Ondanks deze diversiteit ziet het ECID dat de problematiek in het bijzonder omvangrijk is in geval van derdelanders die zich inschrijven in de RNI. Zij schrijven zich in met authentieke dan wel valse of vervalste Europese identiteitskaarten. Specifiek voor deze nationaliteiten geldt dat (zachte) signalen aanwezig zijn waarbij tussenpersonen die fungeren als eigenaren/werknemers van uitzendbureaus en eigenaren/werknemers van bedrijven waar arbeidsmigranten te werk worden gesteld al dan niet bewust betrokken zijn bij mensensmokkel, illegaal verblijf en/of illegale tewerkstelling en arbeidsuitbuiting in Nederland.

Tussenpersonen komen geregeld met grote groepen aanvragers naar de RNI-loketten en de aanvragers hebben soortgelijke antwoorden op de door de baliemedewerkers gestelde vragen. In algemene zin wordt de bemiddeling door tussenpersonen als onwenselijk ervaren. Ondanks dat het niet illegaal is om te bemiddelen en hier een kleine vergoeding voor te vragen, komen er regelmatig onwenselijke situaties met tussenpersonen voor aan het RNI-loket. Denk aan het niet teruggeven van wisselgeld door de tussenpersoon of het bemiddelen naar een RNI-inschrijving terwijl dit een inschrijving als ingezetene moet zijn. Vervolgens rekent de tussenpersoon tweemaal het bemiddelaarstarief. Omdat deze incidenten veelal op of nabij het gemeentehuis plaatsvinden, straalt dit negatief af op het eerste – en mogelijk laatste – contactmoment dat niet-ingezetenen met de Nederlandse overheid hebben.

Tekstbox 3. Een voorbeeld uit de praktijk

Tijdens een afspraak bij het RNI-loket in aanwezigheid van een tussenpersoon hoort de baliemedewerker, die dezelfde taal spreekt als de tussenpersoon, dat de tussenpersoon de aanvrager instrueert. De tussenpersoon geeft algemene instructies als 'geef korte antwoorden', 'geef aan dat je kort in Nederland blijft' en 'zeg niet te veel' en geeft de aanvrager instructies voor de richting van antwoorden op de door de baliemedewerker gestelde vragen.

²⁰ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Vergunning bij inhuren buitenlandse zzp'er of freelancer. Geraadpleegd via <https://ondernemersplein.kvk.nl/buitenlandse-zzper-of-freelancer-inhuren/>.

5.4 Ontbreken van handelingsperspectief bij signalen mensenhandel

Eén van de maatregelen die de minister van BZK in gang heeft gezet, is dat RNI-medewerkers worden getraind in het herkennen van signalen mensenhandel. Denk daarbij aan signalen die medewerkers tijdens een inschrijving aan een RNI-loket kunnen opvangen, zoals angstig gedrag, het paspoort niet in eigen bezit hebben of betrokkenheid van een bemiddelaar die volledig het woord voert. Voor de RNI-loketten is er echter geen landelijke, uniforme procedure ingericht als het gaat om het registreren en melden van signalen mensenhandel die door RNI-medewerkers worden onderkend. Uit werkbezoeken vanuit de RIEC's aan RNI-loketten blijkt dat de medewerkers geen richtlijnen hebben over hoe om te gaan met het delen van gegevens bij het onderkennen van signalen. De werkinstructie 'Registratie Niet-Ingezetenen' (WIR) bevat geen informatie over het registreren en melden van signalen mensenhandel.

In 2022 moeten alle gemeenten aan het basisniveau mensenhandel voldoen,²¹ wat onder meer betekent dat gemeenten een aandachtsfunctionaris mensenhandel moeten hebben. Bij deze persoon kunnen signalen mensenhandel worden gemeld.²² Nu is elk RNI-loket ondergebracht bij een gemeente, maar die gemeente is geen eigenaar van de data. De RNI-data valt onder het beheer van de RvIG. In de praktijk betekent dit dat een signaal mensenhandel niet met de aandachtsfunctionaris van de gemeente wordt gedeeld of dat het signaal daar stopt omdat de aandachtsfunctionaris het niet verder brengt naar bijvoorbeeld een RIEC. Een belangrijk knelpunt daarbij is dat gegevensdeling vanuit de RNI-loketten met gemeenten en andere overheidsinstellingen zonder autorisatiebesluit wettelijk niet is toegestaan.²³

Door het ontbreken van een handelingsperspectief voor het delen van signalen mensenhandel komen signalen niet of laat bij hulpverlenings-, handhavings- en opsporingsorganisaties terecht. Dit houdt uitbuiting van arbeidsmigranten uit het zicht en in stand. Daarnaast maakt het eerdergenoemde toekomstige digitaal inschrijfformulier RNI dat er voor de RNI-baliemedewerkers mogelijk minder gelegenheid bestaat om signalen mensenhandel en andere misstanden actief te onderkennen.

5.5 Geen (actueel) overzicht van verblijfadressen van niet-ingezetenen

Sinds oktober 2022 kunnen niet-ingezetenen bij de RNI-inschrijving vrijwillig een tijdelijk Nederlands verblijfadres opgeven. De RvIG heeft aangegeven dat 80 procent van de niet-ingezetenen een tijdelijk adres opgeeft, maar dat dit adres binnen enkele weken niet meer klopt. Niet-ingezetenen geven vaak in eerste instantie een zeer tijdelijk adres op en verhuizen meestal kort daarna naar een minder tijdelijk adres. Aangezien er geen verplichting is om het (gewijzigde) adres op te geven, beschikt de RvIG niet over een actueel overzicht van verblijfadressen van niet-ingezetenen. Bovendien hebben gemeenten (en andere belanghebbenden zoals de AVIM en Arbeidsinspectie) op het moment van schrijven geen toegang tot de RNI-data en dus geen overzicht van de vrijwillig opgegeven tijdelijke verblijfadressen.

Niet alleen het vrijwillige en tijdelijke karakter maakt dat er zorgen blijven bestaan over (zicht op) de huisvesting van arbeidsmigranten. Niet-ingezetenen kunnen zelf kiezen bij welk van de negentien RNI-loketten zij zich inschrijven. Dat kan tot gevolg hebben dat een arbeidsmigrant werkzaam in Groningen zich inschrijft bij het RNI-loket in Venlo en daar een woonadres in Amsterdam opgeeft. Gemeenten hebben zo geen enkel zicht op wie er in hun gemeente woont. Daarnaast kunnen er meerdere RNI-inschrijvingen op één adres plaatsvinden, zonder dat gemeenten daarop worden gewezen. Bij BRP-inschrijvingen van ingezetenen ontvangen gemeenten in het kader van de Landelijke Aanpak

²¹ BMC (5 november 2020). *Mensenhandelbeleid 2022: het versterken van de gemeentelijke aanpak*. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bmc/aanpakken-van-mensenhandel>.

²² FairWork (2020). *Jaarverslag FairWork 2020*. Geraadpleegd via <https://www.fairwork.nu/wp-content/uploads/2021/05/Jaarverslag-FairWork-2020.pdf>.

²³ RvIG (2023). "Moet ik geautoriseerd zijn om gegevens van niet-ingezetenen op te vragen?" Geraadpleegd via <https://www.rvig.nl/veelgestelde-vragen-over-gegevensverwerking-rni>.

Adreskwaliteit (LAA) wél waarschuwingen over mogelijke doorgangs- of overbewoningsadressen. Maar hoewel er veel te veel RNI-inschrijvingen op een adres plaatsvinden – de RvIG heeft tijdens het overleg met de opstellers van het bestuurlijk signaal het voorbeeld genoemd van honderden inschrijvingen op één adres – is het voor gemeenten (nog) niet mogelijk om proactief adressen met meerdere RNI-inschrijvingen te onderkennen en gericht te controleren. Tot op heden kunnen gemeenten enkel reactief op basis van andere signalen, zoals meldingen van overlast, overgaan tot adrescontroles.

Een ander zorgpunt is dat de opgegeven tijdelijke verblijfadressen niet hoeven voor te komen in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Volgens de Wet BRP dienen personen ingeschreven te worden op het adres waar zij feitelijk verblijven. Dat geldt ook wanneer een adres geen woonbestemming heeft.²⁴ Het komt regelmatig voor dat arbeidsmigranten zich (onder begeleiding van een tussenpersoon) met een groep bij het RNI-loket melden, waarbij zij tijdens de inschrijving allemaal hetzelfde tijdelijke verblijfadres in Nederland opgeven. Op dit adres blijkt vervolgens een loods of schuur te staan. De RNI-loketten zijn niet verplicht om de bestemming van een adres te controleren in het kader van een inschrijving, ook niet wanneer bij de inschrijving duidelijk is dat het hoge aantal inschrijvingen niet overeenkomt met de grootte of het bestemmingsplan van de woning/het pand.

Tekstbox 4. Een voorbeeld uit de praktijk

Een echtpaar meldt zich bij een gemeenteloket met het verhaal dat zij op een adres hebben gewoond dat – in hun eigen woorden – een hotel betrof zonder bord op de deur waar zij in een kamer zonder ramen sliepen. Min of meer tegelijkertijd schrijven twee andere personen zich op dit adres in als ingezetene, met een huurcontract waarbij onder andere de huur is gekoppeld aan het arbeidscontract. Ook staat in het arbeidscontract dat bij zwangerschap alleen in de kamer verbleven mag worden als de zwangere werkt. Op basis van deze signalen heeft de gemeente een controlebezoek afgelegd, waaruit blijkt dat in dit pand zonder woonfunctie niet 2 personen (volgens informatie in de BRP) maar 31 personen woonachtig zijn, waarvan 27 personen in de RNI zijn ingeschreven die al (veel) langer dan 6 maanden woonachtig zijn op het adres in kwestie.

Bij het aantreffen van niet-ingezetenen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, is bestuurlijke handhaving onuitvoerbaar als de niet-ingezetenen naar een andere gemeente verhuizen. Stel, 'Gemeente A' treft in een jaar tijd tweemaal een RNI-ingeschreven persoon aan. Dan start deze gemeente een handhavingstraject en zal de desbetreffende persoon aanschrijven om de inschrijving om te zetten naar ingezetene. Als deze persoon vervolgens naar 'Gemeente B' verhuist, heeft 'Gemeente B' geen wetenschap van of inzage in het doorlopen handhavingstraject van 'Gemeente A'.

Door het vrijwillige karakter van het bij inschrijving opgeven van een verblijfadres dat bovendien vaak van tijdelijke aard is, hebben gemeenten geen (actueel) overzicht van adressen van niet-ingezetenen. Bij het aantreffen van niet-ingezetenen is de bestuurlijke handhaving bovendien onuitvoerbaar. Dit maakt dat uitzendbureaus/werkgevers (financieel) belang kunnen hebben bij RNI-inschrijvingen boven BRP-inschrijvingen als ingezetenen. Het uitblijven van zicht op adressen waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, in het bijzonder als dit adressen zonder woonbestemming betreft, bemoeilijkt de overheid in haar plicht om mensenhandel en ernstige benadeling op te sporen en aan te pakken.

5.6 Nadelige gevolgen van een voortdurende of frauduleuze inschrijving in de RNI

Niet-ingezetenen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, zijn verplicht hun RNI-registratie om te zetten naar een BRP-inschrijving in zijn of haar woonplaats. In de praktijk gebeurt dit echter vaak niet. Gemeenten kunnen naar aanleiding van een (reactieve) controle bij constatering van een langdurige RNI-inschrijving een boete opleggen aan de arbeidsmigrant. Maar aangezien gemeenten

²⁴ Als het adres niet in de BAG voorkomt, wordt het adres in de BRP automatisch in onderzoek geplaatst.

geen overzicht hebben van verblijfadressen van niet-ingezetenen blijft langdurige inschrijving in de RNI vaak in stand. Er is überhaupt geen mogelijkheid voor personen om zichzelf uit te schrijven uit het register; de RNI-registratie vervalt alleen als een persoon zich als ingezetene inschrijft. Dit maakt dat het aantal RNI-inschrijvingen jaarlijks blijft oplopen en een steeds groter vertekend beeld geeft van het aantal 'inwoners' en schattingen over het aantal arbeidsmigranten binnen gemeenten bemoeilijkt.

Een na vier maanden voortdurende RNI-inschrijving heeft ook nadelige gevolgen voor arbeidsmigranten zelf. Arbeidsmigranten die rechtmatig in Nederland verblijven, hebben er zelf ook belang bij om als ingezetene ingeschreven te staan. Als ingezetene in de BRP hebben zij meer rechten en kunnen zij eventueel een beroep doen op bepaalde voorzieningen. Zo kunnen zij huurtoeslag aanvragen als zij beschikken over een zelfstandige woning of kinderbijslag aanvragen als zij samen met een kind ingeschreven staan in de gemeente. Ook kunnen zij zich bij de gemeente laten inschrijven als woningzoekenden (sociale huur). Dat maakt dat arbeidsmigranten niet (langer) afhankelijk zijn van hun uitzendbureau/werkgever voor huisvesting, wat hun kwetsbare positie ten goede komt.

Ook de overheid kan diverse nadelige neveneffecten en schade ondervinden als gevolg van voortdurende of frauduleuze RNI-inschrijvingen. Zo kunnen arbeidsmigranten die via een RNI-inschrijving een BSN hebben verkregen en onrechtmatig in Nederland werken hier rechten opbouwen en derhalve ten onrechte aanspraak maken op uitkeringen van de overheid, zoals een uitkering van het UWV. Het UWV is net als de KvK aangesloten op de BRP en heeft zodoende zicht op het BSN. Bij het verstrekken van een werkloosheidsuitkering (WW) aan een niet-ingezetene – hoewel je minstens 26 weken moet hebben gewerkt om recht te hebben op een WW-uitkering en niet-ingezetenen niet langer dan vier maanden in de RNI opgenomen mogen zijn – kan het UWV de gemeente pas na vier maanden vragen onderzoek te doen omdat de WW-uitkeringsgerechtigde formeel in Nederland moet verblijven.

6. Conclusie en aanbevelingen

De wijze waarop het huidige stelsel van inschrijven in de BRP als niet-ingezetene is ingericht, ondermijnt het overheidsbeleid en leidt tot zorgen over de bescherming van (de rechten van) arbeidsmigranten tegen slechte werk- en woonomstandigheden en arbeidsuitbuiting. Ook leidt het tot zorgen over misbruik van het BSN voor het verkrijgen van onrechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt. Verschillende overheidsorganisaties en samenwerkingsverbanden onderkennen zes knelpunten die de probleemeigenaren (bewindspersonen) aansporen tot het treffen van passende maatregelen. In dit hoofdstuk worden denkrichtingen voor passende maatregelen aan de probleemeigenaren meegegeven.

1. Onjuiste vaststelling van identiteit en geen vaststelling van verblijfsrecht

Bij inschrijving van derdelanders in de RNI worden valse of vervalste Europese identiteitsdocumenten niet altijd onderkend. Daarnaast staat het ontbreken van verblijfsrecht RNI-inschrijving niet in de weg. Een onjuiste vaststelling van de identiteit en het niet vaststellen van verblijfsrecht heeft een ondermijnend karakter. Dit leidt tot misbruik van de overheidsprocedure voor het verkrijgen van een BSN en tot uitdagingen voor het uitvoeren van de taken van handhavings- en opsporingsdiensten. Het wordt aanbevolen om de controlemechanismen te versterken, in het bijzonder de kennis op het gebied van identiteits- en documentcontrole, met aandacht voor een consistente werkwijze door RNI-loketten.

2. Onrechtmatig verkregen toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt

Derdelanders verkrijgen op verschillende wijzen onrechtmatig toegang tot de arbeidsmarkt. Zij maken bij de inschrijving in de RNI gebruik van een (ver)vals(t) Europees identiteitsdocument om zich verder voor te doen als Europees burger, worden door werkgevers tewerkgesteld zonder dat over de vereiste TWV wordt beschikt of zij schrijven zich in bij de KvK als zelfstandig ondernemer met een bij de RNI-balie verkregen BSN. Dit heeft een ondermijnende werking op de arbeidsmarkt. Bovendien maakt het verrichten van illegale arbeid vreemdelingen kwetsbaar voor ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting.

Het is aan te bevelen dat een inschrijving bij een overheidsorganisatie zoals de KvK in de regel enkel in behandeling wordt genomen als de aanvrager als ingezetene staat ingeschreven in de BRP.

3. Betrokkenheid van tussenpersonen bij frauduleuze inschrijvingen

Arbeidsmigranten worden bij inschrijving in de RNI geregeld begeleid door tussenpersonen, die al dan niet fungeren als eigenaren/werknemers van uitzendbureaus en bedrijven waar arbeidsmigranten te werk worden gesteld. Er zijn ook tussenpersonen betrokken bij frauduleuze inschrijvingen in de RNI, met name van derdelanders. Er zijn signalen dat tussenpersonen al dan niet bewust betrokken zijn bij mensensmokkel, illegaal verblijf en/of illegale tewerkstelling en arbeidsuitbuiting van derdelanders in Nederland. Er wordt aanbevolen om het legitimeren van tussenpersonen/begeleiders aan de RNI-loketten verplicht te stellen, zodat er door overheidsorganisaties geacteerd kan worden op aanwijzingen van betrokkenheid bij mensensmokkel, illegale tewerkstelling en/of arbeidsuitbuiting.

4. Ontbreken van handelingsperspectief bij signalen mensenhandel

Er ontbreekt een handelingsperspectief bij het onderkennen van signalen mensenhandel tijdens het RNI-inschrijvingsproces. De werkinstructie 'Registratie Niet-Ingezetenen' (WIR) bevat geen informatie over het registreren en melden van signalen mensenhandel. Een belangrijk knelpunt hierbij is dat gegevensdeling tussen RNI-medewerkers en aandachtsfunctionarissen mensenhandel van gemeenten zonder autorisatiebesluit geen wettelijke grondslag heeft. Door het ontbreken van een handelingskader komen signalen mensenhandel niet of laat bij hulpverlenings-, handhavings- of opsporingsorganisaties terecht. Dit staat haaks op de plicht van de overheid om arbeidsmigranten te beschermen tegen mensenhandel. Het verdient aanbeveling om voor de RNI-loketten een uniforme meldprocedure met een duidelijk handelingskader omtrent gegevensdeling voor signalen mensenhandel te implementeren.

5. Geen (actueel) overzicht van verblijfadressen van niet-ingezetenen

De RvIG beschikt niet over een (actueel) overzicht van verblijfadressen van niet-ingezetenen. Daarnaast zijn de gegevens die niet-ingezetenen vrijwillig opgeven op het moment van schrijven niet beschikbaar voor gemeenten en belanghebbenden zoals de AVIM en de Arbeidsinspectie. Niet-ingezetenen schrijven zich bij de RNI-loketten regelmatig in grote getalen in op dezelfde adressen, dit betreft ook adressen zonder woonbestemming. Het is voor gemeenten niet mogelijk proactief adressen met meerdere RNI-inschrijvingen te onderkennen en gericht te controleren. Bij het aantreffen van niet-ingezetenen is de bestuurlijke handhaving bovendien onuitvoerbaar. Uitzendbureaus of werkgevers kunnen dan ook (financieel) belang hebben bij RNI-inschrijvingen boven BRP-inschrijvingen als ingezetenen. Dit alles maakt dat er zorgen bestaan over de huisvesting van arbeidsmigranten, onder meer in relatie tot arbeidsuitbuiting. Het verdient aanbeveling om het zicht op verblijfadressen van niet-ingezetenen en de mogelijkheden tot handhaving door overheidsorganisaties te verbeteren.

6. Nadelige gevolgen van voortdurende of frauduleuze inschrijving in de RNI

Niet-ingezetenen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, zijn verplicht om hun RNI-registratie om te zetten naar een BRP-inschrijving in zijn of haar woonplaats. In de praktijk gebeurt dit vaak niet en kunnen gemeenten hier (zonder actuele verblijfadressen) ook niet op acteren. Er is ook überhaupt geen mogelijkheid voor personen om zichzelf uit te schrijven uit het register; de RNI-registratie vervalt alleen als een persoon zich als ingezetene inschrijft in de BRP. Dit maakt dat het aantal RNI-inschrijvingen jaarlijks een steeds groter vertekend beeld geeft van het werkelijke aantal 'inwoners'. Er wordt aanbevolen het vrijwillige karakter van het vermelden van contactgegevens en verblijfadres te wijzigen in een verplichting. Via deze weg kunnen niet-ingezetenen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven worden gewezen op de verplichting om hun RNI-registratie om te zetten naar een BRP-inschrijving in zijn of haar woonplaats en kunnen er consequenties volgen bij het uitblijven van een reactie op deze bestaande verplichting, zoals het op non-actief zetten van hun BSN.

Arbeidsmigranten die rechtmatig in Nederland verblijven, ondervinden nadelige gevolgen van een voortdurende RNI-inschrijving. Als ingezetene in de BRP hebben zij meer rechten en kunnen zij een

beroep doen op voorzieningen zoals sociale huurwoningen. Daardoor zijn zij minder afhankelijk van een uitzendbureau/werkgever. Ook de overheid kan directe schade ondervinden als gevolg van voortdurende en frauduleuze RNI-inschrijvingen. Zo kunnen arbeidsmigranten die via een RNI-inschrijving een BSN hebben verkregen en onrechtmatig in Nederland werken hier rechten opbouwen en derhalve ten onrechte aanspraak maken op uitkeringen van de overheid, zoals een uitkering van het UWV. Er wordt aanbevolen dat aanvragen bij overheidsorganisaties zoals het UWV in de regel enkel in behandeling worden genomen wanneer de aanvrager als ingezetene staat ingeschreven in de BRP.



Koninklijke Marechaussee



Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

RIEC **RIEC**
Den Haag Limburg

POLITIE