

## Bewijs maar wie je bent

De afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst



*Iedereen die rechtmatig verblijf heeft in Nederland moet kunnen beschikken over een identiteitskaart om zo aan de identificatieplicht te kunnen voldoen.*

28 maart 2007  
2007/060





## Bewijs maar wie je bent

De afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst

Onderzoek ingevolge artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht naar de afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst

**Bestuursorgaan:**

de minister van Justitie

**Onderzoeksteam**

Mevrouw drs. I. C. Bauwens

Mevrouw mr. F. F. Wery

Rapportnummer 2007/060

Dossiernummer 2006.08383

28 maart 2007



## Samenvatting

Sinds 1 januari 2005 geldt in Nederland een algemene identificatieplicht op straat en in openbare ruimten. Ook op andere terreinen wordt van de burger steeds vaker verwacht dat hij zich kan identificeren, bijvoorbeeld bij de bank, het ziekenhuis, het postkantoor of op school. Medio 2006 ontving de Nationale ombudsman signalen van mensen die geen identiteitsbewijs hadden en hierdoor problemen ondervonden. In totaal ontving de Nationale ombudsman twaalf klachten. In juli 2006 vroeg VluchtelingenWerk Nederland om aandacht voor de afgifte van identiteitsdocumenten aan vreemdelingen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Degenen die de meeste problemen ondervinden als gevolg van invoering van de identificatieplicht zijn vreemdelingen die de beslissing op hun verblijfsvergunning volgens de wet in Nederland mogen afwachten, maar die niet in het bezit zijn van een geldig identiteitsbewijs, zoals een paspoort van hun land van herkomst. Het gaat dan ondermeer om vreemdelingen die als slachtoffer van mensenhandel in Nederland verblijven of om alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daarnaast is er een groep ex-asielzoekers die na afloop van de asielprocedure een verblijfsvergunning op reguliere gronden indienen (bijvoorbeeld om in Nederland een medische behandeling te ondergaan of omdat zij buiten hun schuld niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren). Zij zijn vaak niet in het bezit van een paspoort. Zij kunnen zich voor de aanvraag van een paspoort tot hun ambassade wenden maar dit verloopt vaak moeizaam. Als er al een paspoort aan hen wordt verstrekt, dan neemt de aanvraag doorgaans veel tijd in beslag. Intussen beschikken zij niet over een identiteitsbewijs.

Het probleem dat deze mensen ondervonden is uiteindelijk op de politieke agenda gezet. De oplossing is gevonden in de introductie van een speciaal in het leven geroepen document: het W2-document. Dit document kan worden verstrekt door de IND en hiermee kan de identiteit en nationaliteit worden aangetoond. Met behulp van een daaraan gekoppelde verblijfssticker is het ook mogelijk de verblijfsrechtelijke positie aan te tonen.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de aankondiging van de invoering van het W2-document gepaard is gegaan met veel onduidelijkheid. Vreemdelingen wisten niet of ze ervoor in aanmerking kwamen en hoe ze aan het document moesten komen. De informatieverstrekking via de IND-ijflijn zorgde niet voor meer duidelijkheid.

Uit het onderzoek bleek dat de (voormalige) minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie weigerde een W2-document te verstrekken aan de groep ex-asielzoekers die na afloop van hun asielprocedure een reguliere aanvraag hebben ingediend. De minister vond dat van deze vreemdelingen kon worden verwacht dat zij in het bezit waren van een paspoort en zo niet, dat zij een paspoort konden aanvragen bij de diplomatieke vertegenwoordiging van hun land. De minister vreesde bovendien dat er misbruik van het W2-document zou worden gemaakt.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf hebben, in staat moeten zijn om dit te kunnen aantonen, indien daarnaar

wordt gevraagd. Ook moeten zij kunnen voldoen aan de identificatieplicht die door de overheid is opgelegd. Dit geldt ook voor ex-asielzoekers. Indien zij (nog) geen paspoort bezitten gedurende de tijd dat zij in afwachting zijn van de vaak langdurige behandeling van hun verblijfsaanvraag, wordt hun deelname aan het maatschappelijk verkeer ernstig bemoeilijkt. Daarnaast worden diverse instanties, maar ook veel hulpverleners opgezeteld met de vraag hoe zij moeten omgaan met iemand die geen identiteitsbewijs heeft. Vaak wordt dan een oogje dichtgeknepen.

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid moet voorkomen dat zo'n situatie ontstaat. Door de beperkte uitvoering die de minister geeft aan de regeling met betrekking tot de afgifte van W2-documenten heeft de minister onvoldoende oog gehad voor de belangen van deze groep vreemdelingen en sluit zij haar ogen voor de problemen waar de maatschappij mee wordt geconfronteerd. Dit acht de Nationale ombudsman niet behoorlijk.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de IND na de invoering van het W2-document niet in staat was goede informatie te geven over de vraag wie in aanmerking kwam voor een W2-document en was er geen schriftelijke informatie voorhanden. Ook dit acht de Nationale ombudsman niet behoorlijk. Inmiddels zijn er maatregelen genomen om tegemoet te komen aan het gebrek in de informatieverstrekking. De Nationale ombudsman heeft hier met instemming kennis van genomen.

De Nationale ombudsman geeft de minister van Justitie in overweging om alle in Nederland verblijvende vreemdelingen gedurende hun reguliere verblijfsprocedure een W2-document te verstrekken zolang zij geen paspoort hebben, zodat zij aan de identificatieplicht kunnen voldoen. Om misbruik te voorkomen kan op het document worden vermeld waarvoor het is bedoeld: namelijk als een identiteitsbewijs en niet als een verblijfs- of grensoverschrijdingsdocument.

## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	2
<b>Problematiek</b>	3
<b>Bevindingen</b>	5
Wie komt in aanmerking voor een W2-document	5
De informatievoorziening rondom het W2-document	7
Standpunt minister	8
1. Algemeen	8
2. Uitvoering	9
3. Informatievoorziening	10
<b>Beoordeling en conclusie</b>	12
1. Met betrekking tot de afgifte van W2-documenten	12
2. Met betrekking tot de informatievoorziening	14
Aanbevelingen	15
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 - Juridische achtergrond	16
Bijlage 2 - Begrippenlijst	22

## Inleiding

Medio 2006 ontving de Nationale ombudsman vanuit diverse asielzoekerscentra in het land signalen van mensen die geen identiteitsbewijs hadden en hierdoor problemen ondervonden. In totaal ontving de Nationale ombudsman twaalf schriftelijke klachten over dit onderwerp. In juli 2006 vroeg ook VluchtelingenWerk Nederland aandacht voor de afgifte van (W2-)identiteitsdocumenten aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van een beslissing op een aanvraag om toelating op reguliere gronden. Dit leidde de Nationale ombudsman ertoe een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de afgifte van W2-documenten door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Bij brief van 26 juli 2006 stelde de Nationale ombudsman de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hiervan op de hoogte.

Dit rapport betreft een onderzoek waarvoor de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verantwoordelijk is. Tijdens het onderzoek, op 14 december 2006, is de minister van Justitie verantwoordelijk geworden voor de portefeuille vreemdelingenzaken. Op 22 februari 2007 is het nieuwe kabinet Balkenende IV aangetreden en is de portefeuille vreemdelingenzaken overgedragen aan de staatssecretaris van Justitie.

Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport telkens alleen de (voormalige) minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie genoemd. De aanbevelingen zijn echter aan de minister van Justitie gericht aangezien hij in deze het verantwoordelijk bestuursorgaan is.

## Problematiek

Sinds 1 januari 2005 geldt in Nederland een algemene identificatieplicht. Vanaf dat moment is iedereen boven de veertien jaar verplicht om altijd een geldig identiteitsbewijs bij zich te hebben. De identificatieplicht geldt niet alleen op straat en in openbare ruimten. Ook op andere terreinen wordt van de burger in toenemende mate verwacht zich te identificeren. Zo geldt bijvoorbeeld een identificatieplicht in de zorgverzekeringssector en binnen de financiële dienstverleningssector.

Degenen die de meeste problemen ondervinden als gevolg van de invoering van de identificatieplicht zijn vreemdelingen die de beslissing op hun reguliere verblijfsaanvraag volgens de wet in Nederland mogen afwachten, maar die niet in het bezit zijn van een geldig identiteitsbewijs, zoals een paspoort van hun land van herkomst. Zonder in het bezit te zijn van een paspoort of ander identiteitsdocument is het voor deze groep vreemdelingen onmogelijk om aan de identificatieplicht te voldoen.

Wanneer deze vreemdelingen zich zonder identiteitsbewijs buitenshuis bevinden, lopen zij bijvoorbeeld het risico om door de politie te worden aangehouden en een boete opgelegd te krijgen omdat zij niet aan de identificatieplicht voldoen. Dit vormt voor veel vreemdelingen een drempel om zich naar buiten te begeven, te meer omdat mensen bang zijn dat een boete van negatieve invloed kan zijn op de beslissing op hun reguliere aanvraag. Maar er zijn ook praktische problemen, zoals het niet kunnen openen van een bankrekening en het niet kunnen ophalen van een aangetekende verzending bij het postkantoor omdat men zich niet kan legitimeren. Het is duidelijk dat als deze post belangrijke documenten voor de verblijfsprocedure bevat, dit ook ernstige consequenties kan hebben voor de beslissing op de verblijfsaanvraag. Problemen kunnen ook ontstaan tijdens controles bij het gebruikmaken van het openbaar vervoer of op scholen, waar ook in toenemende mate om een identiteitsbewijs wordt gevraagd. Een ander specifiek probleem voor vreemdelingen zonder identiteitsbewijs is dat zij niet op bezoek kunnen bij familieleden en vrienden die in vreemdelingenbewaring zitten. Voor een bezoek aan een penitentiaire inrichting dient men op verzoek een legitimatiebewijs te tonen.

*Een gezin uit Azerbeidzjan (moeder, vader, grootmoeder en achtjarige zoon) vlucht in 1998 zonder identiteitspapieren naar Nederland. In 2001 wordt de asielpcedure afgewezen. Daarna doet het gezin al het mogelijke om aan de vereiste documenten te komen om Nederland te verlaten. Maar zonder resultaat. Zij krijgen geen paspoort van de ambassade van Azerbeidzjan. Er wordt negatief beslist op hun verblijfsaanvraag wegens het buiten schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Van de rechter mogen zij de beslissing op de bezwaar/beroepsprocedure in Nederland afwachten. Omdat ze geen geldig identiteitsbewijs meer bezitten, zijn de ouders en de grootmoeder altijd bang om de straat op te gaan. Problemen ontstaan wanneer de grootmoeder naar het ziekenhuis moet. Zonder papieren kan ze daar niet terecht. Dankzij de medewerking van de huisarts is ze uiteindelijk toch behandeld. Het gezin kan ook niet terecht bij de Dienst Werk en Inkomen en de Belastingdienst. Ook bij de Postbank moeten zij zich identificeren in het kader van de Wet op de identificatieplicht. Zij schrijven een brief om de situatie uit te leggen en verzoeken de Postbank hun rekening te mogen aanhouden. Dat kan alleen wanneer zij zich uiterlijk vóór 1 januari 2007 met de oproep én een geldig identiteitsbewijs melden, is de reactie.*



Het probleem dat deze vreemdelingen ondervonden werd uiteindelijk op de politieke agenda gezet. De oplossing werd gevonden in de introductie van een speciaal voor deze groepen vreemdelingen in het leven groepen document: het W2-document. Met dit document kunnen zij hun identiteit en nationaliteit aantonen. Ook de verblijfsrechtelijke positie kan ermee worden aangetoond. Dit gebeurt via een aan het document gekoppelde verblijfssticker.



Voorbeeld van het W2-document



## Bevindingen

### Wie komt in aanmerking voor een W2-document

Er bestaan twee verschillende documenten voor vreemdelingen die nog een verblijfsaanvraag hebben lopen. Het eerste is een zogeheten W-document. Dit document is bestemd voor vreemdelingen die in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend waarop nog geen (definitieve) beslissing is genomen. Het andere is een zogenoemd W2-document.

*Een familie met drie kinderen uit het voormalige Joegoslavië verblijft sinds 1999 in Nederland. Hun asielverzoek wordt in 2002 definitief afgewezen. Zij dienen kort daarna een verblijfsaanvraag in voor medische behandeling voor de vader. De overige gezinsleden vragen verblijf aan bij vader. Het gezin mag de uitslag van de procedure in Nederland afwachten. In februari 2005 wordt de vader opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis; de moeder verblijft dan met de kinderen in een asielzoekerscentrum. Zij hebben geen document om zich mee te identificeren. Wanneer de oudste dochter in de zomer van 2006 naar een andere middelbare school moet omdat ze in een ander asielzoekerscentrum worden ondergebracht, moet hun advocaat daarbij bemiddelen. Ook kost het veel problemen om de moeder opgenomen te krijgen in het ziekenhuis wanneer zij ziek wordt. De advocaat verzoekt om een W2-document voor het gezin. In reactie op een klacht over het uitblijven van dit W2-document, krijgen ze te horen dat zij zich eerst tot de ambassade van Servië en Montenegro moeten wenden voor een paspoort. Maar de ambassade zegt al jaren hetzelfde: “Zonder verblijfsvergunning kunnen wij geen paspoort aan de familie verstrekken”.*

Het W2-document was aanvankelijk alleen bestemd voor een tweetal groepen vreemdelingen<sup>1</sup>:

1. vreemdelingen waarvan het gelet op hun gezondheidstoestand of die van hun gezinsleden niet verantwoord was om te reizen; en
2. vreemdelingen die onder een vertrekmoratorium vielen.

Voor beide groepen gold dat zij rechtmatig in Nederland moesten verblijven<sup>2</sup> en niet (langer) in het bezit waren van een geldig paspoort.

De minister onderkende na verloop van tijd dat er ook andere vreemdelingen waren die rechtmatig in Nederland verbleven maar zich niet konden legitimeren omdat zij geen paspoort hadden. Bij brief van 20 mei 2005<sup>3</sup> kondigde de minister een uitbreiding aan van de personen aan wie een W2-document kon worden afgegeven. Naast de twee al eerder genoemde groepen, zou het W2-document ook beschikbaar komen voor de volgende categorieën, voor zover zij rechtmatig in Nederland verbleven en niet over een geldig paspoort beschikten:

3. alleenstaande minderjarige vreemdelingen; en
4. slachtoffers van mensenhandel.

Er bestond echter nog een andere categorie vreemdelingen die niet altijd over een paspoort beschikken maar wel rechtmatig verblijf hebben, namelijk:

5. ex-asielzoekers die na afloop van de asielprocedure, een reguliere aanvraag hebben ingediend.

<sup>1</sup> Artikel 4.21 van het Vreemdelingenbesluit 2000, zoals gewijzigd bij Besluit van 10 september 2003, Staatsblad 2003, nr. 364.

<sup>2</sup> Op grond van artikel 8, onder j, van de Vreemdelingenwet 2000.

<sup>3</sup> TK, 2004-2005, 19 637, nr. 939.

Deze vreemdelingen kwamen volgens de minister niet in aanmerking voor een W2-document. Zij werden geacht een paspoort te bezitten. En als dat niet het geval was, dan kon van hen in beginsel worden verwacht er één aan te vragen bij de diplomatieke vertegenwoordigingen van het land van herkomst.

*Een vrouw en haar 20-jarige zoon, beiden van Iraanse nationaliteit, wonen al bijna negen jaar in Nederland. Na de asielprocedure dienen zij in 2001 een reguliere verblijfsaanvraag in. Zij wachten op dit moment nog steeds op een definitieve beslissing. Zij wonen in het asielzoekerscentrum in Heemskerk. De zoon is inmiddels derdejaars economiestudent. Tot juni 2005 hadden zij een geldig W-document om zich mee te legitimeren. Zij zijn bang dat ze moeilijkheden met de politie krijgen omdat ze geen identiteitsbewijs kunnen tonen. Zij horen van andere bewoners van het asielzoekerscentrum dat mensen soms mee moeten naar het politiebureau. Daarom durft de vrouw niet met een Nederlandse vriendin een weekendje naar een hotel in Limburg te gaan. Moeder en zoon hebben geen idee waarom zij geen nieuw identiteitsbewijs hebben ontvangen. Bij diverse instanties, waaronder de IND, worden ze van het kastje naar de muur gestuurd.*

Toen de regelgeving werd aangepast om het W2-document ook voor de hiervoor onder 3. en 4. genoemde groepen mogelijk te maken<sup>4</sup>, leek het alsof er veel meer vreemdelingen in aanmerking konden komen voor een W2-document dan de specifieke groepen die de minister had genoemd. Volgens de tekst en de bijbehorende toelichting vallen de ex-asielzoekers zonder paspoort waarvan de minister eerder had gezegd dat zij er niet voor in aanmerking kwamen, onder de reikwijdte van het nieuwe artikel.

***In de toelichting bij het gewijzigde onderdeel d van artikel 4.21, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) staat het volgende:***

*“(…)*

*Er zijn echter meer groepen vreemdelingen met rechtmatig verblijf die niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding, dan die welke rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 onder j, Vw 2000 hebben, ten aanzien van welke het evenzeer wenselijk is dat zij in het bezit kunnen worden gesteld van het document bedoeld in onderdeel d.*

*Het betreft de groep van vreemdelingen die in verband met de behandeling van een aanvraag om (verlening, verlenging of wijziging van) een reguliere verblijfsvergunning rechtmatig in Nederland verblijven, bedoeld in artikel 8, onder f, g, of h, Vw 2000, maar niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding. Een andere groep betreft die van vreemdelingen welke gedurende de periode waarin zij in de gelegenheid zijn gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht, rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder k, Vw 2000 hebben, en die niet in het bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding.*

*Die omstandigheid tast weliswaar niet het rechtmatige karakter van het verblijf aan, maar maakt wel het aantonen van de identiteit en het rechtmatige verblijf problematisch.*

*Om die reden is het wenselijk de groep vreemdelingen die hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie aan de hand van het «nieuwe» document kunnen aantonen, met genoemde groepen uit te breiden.*

*(…)”.*

<sup>4</sup> Besluit van 8 februari 2006 tot aanpassing van onderdeel d van artikel 4.21 van het Vreemdelingenbesluit 2000, gepubliceerd in Staatsblad 2006, nr. 73.

## De informatievoorziening rondom het W2-document

De aankondiging van de invoering van het W2-document ging dan ook gepaard met veel onduidelijkheid. Vreemdelingen wisten niet of zij er wel of niet voor in aanmerking kwamen. En als zij er al voor in aanmerking kwamen, dan wisten zij vaak niet hoe zij aan zo'n document moesten komen. De informatieverstrekking via de IND-infolijn zorgde niet voor meer duidelijkheid. Via VluchtelingenWerk Nederland vernam de Nationale ombudsman dat de IND op een gegeven moment adviseerde om voor de aanvraag van een W2-document gebruik te maken van een zogenaamd M83-formulier. Uit de toelichting van dit formulier bleek niet dat het bestemd was voor de aanvraag van een W2-document. Het formulier was bedoeld voor het aanvragen van vreemdelingendocumenten in het geval deze waren vermist, gestolen of verlopen, en voor jongeren onder de 18 die voor het eerst een eigen vreemdelingendocument aanvroegen. Ook dit droeg bij tot de onduidelijkheid rond het W2-document.

*Een Nederlander die zich bekommert om het lot van een asielzoekersgezin komt er in 2006 achter dat hun W-documenten al sinds oktober 2005 zijn verstreken. In maart belt hij met het algemene infonummer van de IND om te informeren hoe verlenging of vernieuwing moet worden geregeld. Pas de derde keer dat hij belt, en na een uur aan de lijn te hebben gehangen, krijgt hij te horen dat in een geplastificeerd W-document geen inlegvel met een stempel kan worden geplakt en een W2-document nog niet wordt uitgegeven. Het advies is om bij de gemeente een vreemdelingenpaspoort aan te vragen. Daar kan wel een stempel in. Informatie bij de betreffende gemeente leert dat dit advies kant noch wal raakt. Voor een vreemdelingenpaspoort is een geldige verblijfsvergunning nodig.*

*Terug naar de infolijn. Na omzwervingen via Drenthe, Den Bosch, Rijswijk, Hoofddorp en Zwolle komt hij in Zevenaar uit. Begin april maakt een medewerkster van de IND een aanvraag op voor een W2-document. Daarbij meldt zij dat zij niet weet wanneer de directie tot uitgifte zal besluiten. Misschien over een paar weken. "Wacht u maar af", is de boodschap.*

Uit de signalen die de Nationale ombudsman bereikten bleek dat met de wijziging van de regelgeving in februari 2006<sup>5</sup>, de verwarring compleet was. Aanvragen werden, ongeacht de wijze waarop ze waren ingediend, niet altijd beantwoord. Ook werden de criteria voor de verstrekking van een W2-document niet altijd consequent door de IND gehanteerd. Over deze problematiek werden Kamervragen gesteld<sup>6</sup> en ook bij de Nationale ombudsman begonnen de klachten binnen te komen.

In de tekst van dit rapport zijn op diverse plaatsen ter illustratie situaties weergegeven zoals die uit de ontvangen klachten naar voren zijn gekomen. Het rapport bevat geen oordeel over deze ter illustratie opgenomen gevallen.

<sup>5</sup> Besluit van 8 februari 2006, Staatsblad 2006, nr. 73.

<sup>6</sup> TK 2005-2006, nr. 1675 van 20 juni 2006.

## Standpunt Minister

Bij brief van 17 oktober 2006 reageerde de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op het onderzoek van de Nationale ombudsman.

### I. Algemeen

Volgens de minister hield de wijziging van de regelgeving in februari 2006 niet in dat een W2-document voortaan zou worden verstrekt aan alle rechtmatig in Nederland verblijvende aanvragers van een reguliere vergunning die niet in het bezit waren van een paspoort. De gewijzigde tekst van het Vb 2000 schiep alleen de mogelijkheid om het model van het W2-document bij ministeriële regeling vast te stellen. Van een verplichting om een W2-document te verstrekken aan iedere vreemdeling die aan de hiervoor genoemde voorwaarden voldeed, was volgens de minister echter geen sprake.

Ter verduidelijking van dit standpunt wees de minister naar haar brief van 20 mei 2005. Daarin had zij aangegeven dat het W2-document alleen was bedoeld voor een viertal specifiek door haar aangewezen groepen die geen paspoort hadden maar wel rechtmatig in Nederland verbleven. De vijfde groep vreemdelingen, de ex-asielzoekers, viel er niet onder. En zoals uit de totstandkoming van het aangepaste artikel van het Vb 2000 blijkt, was dit ook niet beoogd, aldus de minister.

In haar reactie benadrukte de minister dat het W2-document uitsluitend beschikbaar was voor vreemdelingen die geen paspoort hadden terwijl ze rechtmatig in Nederland verbleven. Zij gaf daarbij aan dat het niet hebben van een paspoort ook de onmogelijkheid impliceerde om een paspoort via de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst te verkrijgen. De groep ex-asielzoekers vormde daarbij geen uitzondering. Van deze groep vreemdelingen kon immers, net als van alle andere vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op hun reguliere aanvraag, in redelijkheid worden verwacht dat zij in het bezit werden gesteld van een geldig paspoort en dat zij zich daartoe in beginsel konden wenden tot de diplomatieke vertegenwoordigingen van het land van herkomst. Alleen in zeer bijzondere omstandigheden kon van deze algemene regel worden afgeweken. Het zou dan bijvoorbeeld gaan om gevallen waarin de vreemdeling al was vrijgesteld van het paspoortvereiste.

De minister gaf verder aan er niets voor te voelen om alle reguliere vreemdelingen zonder paspoort direct in het bezit te stellen van een W2-document. Eerder had zij hierover in een algemeen overleg<sup>7</sup> aangegeven dat het haar te ver ging dat personen die kwaad wilden, een geldig identiteitsdocument konden krijgen door alleen maar een verblijfsvergunning aan te vragen. Met het verstrekken van W2-documenten moest daarom voorzichtig worden omgegaan.

In haar reactie aan de Nationale ombudsman voegde zij hieraan toe dat het direct verstrekken van een W2-document de prikkels zou wegnemen die nodig waren om vreemdelingen ertoe te bewegen om alles in het werk te stellen om aan een paspoort te komen.

<sup>7</sup> Verslag van een algemeen overleg vastgesteld op 17 juli 2006, TK 2005–2006, 19 637, nr. 1067.

## 2. Uitvoering

Volgens de meest recente gegevens van de IND waren er in de periode van 1 januari 2006 tot en met 22 december 2006, 694 W2-documenten ter uitreiking aan de vreemdelingendiensten verstrekt. Van een deel van deze documenten was nog niet bekend of ze daadwerkelijk aan de vreemdeling waren uitgereikt. Evenmin kon uit de registratiesystemen van de IND worden achterhaald op wiens verzoek of op welke grond deze documenten waren afgegeven. De IND hoopte de afgifte van W2-documenten nog voor het einde van het jaar 2006 nader gespecificeerd te kunnen registreren.

Op de vraag op grond van welke criteria de W2-documenten waren afgegeven, liet de minister weten dat dit de criteria waren zoals zij die in haar brief aan de Tweede Kamer van 20 mei 2005 had verwoord. Dit was weer uitgewerkt in twee wijzigingen van het Voorschrift vreemdelingen 2000 van 14 juli 2005 (nr. 134) en 31 augustus 2006 (nr. 269).

Zij voegde daaraan toe dat er vanwege een foutieve interpretatie van die criteria, in eerste instantie meer W2-documenten waren verstrekt dan de bedoeling was geweest.

Wat betreft alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op de aanvraag tot verlenging of wijziging van een eerdere onder die beperking verleende vergunning, liet de minister weten dat een W2-document door de IND werd besteld op het moment dat de aanvraag bij de dienst was ontvangen. Als dit om welke reden dan ook niet goed was gegaan, kon de betrokkene zelf om een W2-document vragen. Dit verzoek kon zowel schriftelijk als via de infolijn worden ingediend.

Voor slachtoffers van mensenhandel gold dat zij het verzoek om een W2-document zelf moesten indienen. Zij werden daartoe door de korpschef in staat gesteld op het moment dat de bedenktijd voor het doen van aangifte van mensenhandel inging.

In alle overige gevallen moesten de W2-documenten schriftelijk door de vreemdeling worden aangevraagd. De hoofdregel was immers dat vreemdelingen in afwachting van een beslissing op een reguliere aanvraag over een paspoort beschikten en dat zij, als dat niet zo was, er één konden aanvragen bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst. Een ambtshalve afgifte van een W2-document lag volgens de minister dan ook niet voor de hand.

Voor de andere twee groepen vreemdelingen die in aanmerking komen voor een W2-document, namelijk vreemdelingen die vanwege hun gezondheidstoestand of die van hun familieleden niet kunnen reizen en vreemdelingen die onder een vertrekmoratorium vallen, liet de minister slechts weten dat het hier geen reguliere procedure betrof. Uit de bijlage van de reactie van de minister blijkt dat het verzoek om een W2-document van vreemdelingen die tot één van deze twee groepen behoren, telefonisch kan worden ingediend via de infolijn, maar dat het ook mogelijk is dat de IND op eigen initiatief een W2-document verstrekt.

Op de vragen over de duur van de aanvraagprocedure liet de minister weten dat deze ongeveer vier weken was. Deze termijn gold vanaf het moment dat de IND op eigen

initiatief had geconstateerd dat een vreemdeling in aanmerking kwam voor een W2-document tot en met de feitelijke verzending aan de korpschef. Een termijn van vier weken gold ook in het geval er om een W2-document was verzocht door een vreemdeling. In dat geval ging de termijn lopen vanaf het moment dat de vreemdeling kenbaar had gemaakt dat hij in aanmerking wenste te komen voor het document; de termijn eindigde met de feitelijke verzending van het W2-document aan de korpschef.

Over de termijn waarbinnen de korpschef het W2-document uitreikte aan de vreemdeling liet de minister weten daarop geen zicht te hebben.

De minister gaf voorts aan dat er omstandigheden waren die van invloed konden zijn op de doorlooptijd van vier weken. Zij noemde in dit verband onder andere de beschikbaarheid van de juiste foto en handtekening van de vreemdeling, de juiste tenaamstelling en het verzenden van het document naar de juiste uitgiftelocatie.

Een extra beoordelingstermijn van maximaal twee weken was bovendien nodig indien de vreemdeling een beroep deed op 'bijzondere omstandigheden'. Deze extra tijd had te maken met de zorgvuldigheid die betracht werd bij de specifieke, individuele beoordeling van de aangedragen bijzondere omstandigheden.

Met betrekking tot een afwijzing van de aanvraag om een W2-document te verlenen, liet de minister weten dat dit een beschikking is waartegen bezwaar kan worden ingesteld. In de brief waarin het W2-document wordt geweigerd is een bezwaarclausule opgenomen.

### 3. Informatievoorziening

In haar reactie liet de minister weten dat men voor informatie over de W2-documenten op werkdagen terecht kan bij het algemene nummer van de infolijn van de IND. De medewerkers van de infolijn waren geïnstrueerd om vragen over het W2-document te beantwoorden. Voor algemene informatie kon men ook terecht op de website van de IND. Sinds 26 september 2006 was daar een informatieve instructie opgenomen over de afgifte van W2-documenten. Deze luidt als volgt:

#### ***“Wat is een W2-document? Wie komt er voor in aanmerking?”***

*Een W2-document is een identiteitsdocument, dat ter beschikking dient te worden gesteld aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 8, eerste lid, onder f, g, h, j, of k van de Vreemdelingenwet 2000 en die geen geldig document voor grensoverschrijding of identiteitsdocument hebben (bijvoorbeeld een paspoort).*

*De volgende categorieën vreemdelingen hebben recht op een W2-document:*

- 1. Rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, die niet in het bezit zijn van een grensoverschrijdingsdocument en die vallen onder een vertrekmoratorium.; of*
- 2. In Nederland mogen verblijven op grond van artikel 64 Vw (uitstel van vertrek vanwege hun gezondheidstoestand); of*

3. *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) zijn en in afwachting zijn van een beslissing op de aanvraag tot verlenging of wijziging van de eerder verleende verblijfsvergunning; of*
4. *Slachtoffers zijn van mensenhandel die gebruik maken van bedenktijd en niet in het bezit zijn van een grensoverschrijdingsdocument.*

*Een W2-document is géén verblijfsdocument.*

*Een W2-document is géén document voor grensoverschrijding.*

*Een W2-document wordt voor een maximale periode van 3 maanden verleend (in geval van bedenktijd) en in overige gevallen voor maximaal 1 jaar verleend.*

### **Wie komt er niet in aanmerking voor een W2-document?**

*Vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een reguliere aanvraag (waaronder ook ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag hebben ingediend) komen niet in aanmerking voor een W2-document. Van hen kan en mag in alle redelijkheid verwacht worden dat zij in het bezit zijn van een grensoverschrijdingsdocument dan wel dat zij zich wenden tot de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst om een grensoverschrijdingsdocument aan te vragen en te verkrijgen.*

*Enkel in zeer bijzondere omstandigheden kan aanleiding bestaan om alsnog een W2-document te verstrekken. Hierbij moet met name gedacht worden aan het feit dat een vreemdeling al is vrijgesteld van het vereiste in het bezit te zijn van een geldig paspoort.*

### **Hoe kan een W2-document worden aangevraagd?**

*In het geval van de eerste drie categorieën vreemdelingen, kan het verzoek telefonisch bij de IND (via 0900-1234561) worden ingediend. Het kan ook zo zijn dat de IND op eigen initiatief een W2-document verstrekt.*

*Bij slachtoffers van mensenhandel die in de bedenktijd zitten en geen geldig paspoort hebben, zal de Korpschef de vreemdeling een verzoek tot afgifte van een W2-document laten indienen.*

*Verder geldt dat als een vreemdeling op grond van bijzondere omstandigheden in aanmerking denkt te komen voor een W2-document, hij daarvoor een schriftelijke aanvraag kan indienen. Hiervoor zijn geen speciale aanvraagformulieren. U kunt het schriftelijke verzoek sturen naar:*

*Immigratie en Naturalisatiedienst  
t.a.v. ULAD REGULIER 4RA \ W2  
Postbus 70567  
5201 CZ 's-Hertogenbosch*

### **Hoe lang duurt de aanvraagprocedure voor een W2-document?**

*De aanvraagprocedure duurt tussen de vier en zes weken.*

### **Wat kan een vreemdeling doen als de afgifte van een W2-document wordt geweigerd?**

*Als de afgifte van een W2-document wordt geweigerd, kan de vreemdeling een bezwaarschrift indienen. In de brief waarin wordt gemeld dat de vreemdeling geen W2-document krijgt, staat meer informatie over het indienen van een bezwaarschrift.*

### **Vragen?**

*Bel 0900 1234561 (€ 0,10 p.m.). Dit nummer is op werkdagen bereikbaar tussen 09.00 uur en 17.00 uur.*



## Beoordeling en conclusie

### I. Met betrekking tot de afgifte van W2-documenten

Uit dit onderzoek blijkt dat mensen die niet in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit maar rechtmatig in Nederland verblijven, niet altijd over een identiteitsbewijs beschikken. De minister<sup>8</sup> weigert echter om deze vreemdelingen direct in het bezit te stellen van een W2-document, waarmee ze kunnen aantonen wie ze zijn en dat ze hier legaal verblijven. Hierdoor dreigt voornamelijk één groep vreemdelingen buiten de boot te vallen: de ex-asielzoekers die na afloop van de asielprocedure een reguliere aanvraag hebben ingediend.

De minister vindt dat van deze vreemdelingen in redelijkheid kan worden verwacht dat zij in het bezit zijn van een paspoort. En anders kunnen zij een paspoort aanvragen bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst.

De realiteit is echter niet zo zwart-wit. Als er al een paspoort wordt verstrekt, dan neemt de behandeling van de aanvraag doorgaans veel tijd in beslag. Dat de vreemdeling geen identiteitsbewijs heeft, maakt het aanvragen van zo'n document alleen maar moeilijker. Veelal zal er door de autoriteiten van het land van herkomst een onderzoek moeten plaatsvinden om te kunnen vaststellen dat de persoon daadwerkelijk de persoon is die hij of zij stelt te zijn.

De urgentie voor mensen om een paspoort te bemachtigen is evident. Vreemdelingen hebben er groot belang bij om een paspoort aan te vragen omdat het bezit van een paspoort een voorwaarde is voor de verlening van een verblijfsvergunning (het zogenoemde paspoortvereiste). De minister hoeft er dan ook niet voor te vrezen dat een W2-document de prikkel om een paspoort aan te vragen zou wegnemen. De afgifte van een W2-document betekent namelijk niet dat de vreemdeling is vrijgesteld van het paspoortvereiste. Het W2-document is een soort noodvoorziening voor de periode dat men in afwachting is van de beslissing op de verblijfsaanvraag en men nog niet in het bezit is van een paspoort. Behalve als identiteitsbewijs is het W2-document van belang omdat aan het document een verblijfssticker kan worden gekoppeld waarmee het rechtmatig verblijf kan worden aangetoond. Uit de praktijk blijkt dat zo'n verblijfssticker niet wordt afgegeven als er geen paspoort of W2-document is, waardoor de vreemdeling zijn identiteit noch zijn rechtmatig verblijf gedurende de verblijfsprocedure kan aantonen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf hebben, in staat moeten worden gesteld om dit te kunnen aantonen, indien daarnaar wordt gevraagd. Ook moeten zij kunnen voldoen aan de identificatieplicht, nu die door de overheid is opgelegd.

Het argument van de minister dat terughoudend met de afgifte van W2-documenten moet worden omgegaan om misbruik te voorkomen, vindt de Nationale ombudsman geen reden voor weigering door de minister van de afgifte van W2-documenten.

<sup>8</sup> Hier wordt bedoeld de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Voor die gevallen waarin de verblijfsaanvraag alleen maar wordt ingediend om een geldig identiteitsdocument te bemachtigen, heeft de minister een ander middel in handen, namelijk het direct afwijzen van de verblijfsaanvraag. De minister voert hier een zogenaamd lik-op-stuk-beleid waarbij de vreemdeling die zonder geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) een reguliere verblijfsaanvraag indient, ter plekke een beslissing op zijn aanvraag krijgt<sup>9</sup>.

Voor zover de minister vreest dat er misbruik van een W2-document kan worden gemaakt omdat het op het eerste gezicht erg veel lijkt op het verblijfsdocument dat aan vreemdelingen wordt verstrekt die een verblijfsvergunning hebben, kan de Nationale ombudsman de minister ook hierin niet volgen. Het W2-document wordt verstrekt voor een bepaalde periode en is dus tijdelijk. Het is een identiteitsbewijs. Het is geen reisdocument en, zonder het aan het document gekoppelde verblijfssticker, ook geen bewijs van rechtmatig verblijf, hoewel natuurlijk alleen vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, in aanmerking komen voor het document. Indien er misverstanden over het doel van het document zouden bestaan, zou een heldere tekst op het document deze wellicht kunnen wegnemen.

De Nationale ombudsman acht de bezwaren die de minister aanvoert tegen de verstrekking van een W2-document aan ex-asielzoekers die geen paspoort bezitten dan ook niet doorslaggevend. Zeker niet wanneer deze worden afgezet tegen het belang van de vreemdelingen om wie het gaat bij het bezit van een W2-document. Doordat deze vreemdelingen geen identiteitsbewijs bezitten gedurende de tijd dat zij in afwachting zijn van de (vaak langdurige) behandeling van hun verblijfsaanvraag, en zij (nog) niet in het bezit zijn van een paspoort, stuiten zij op tal van praktische problemen waardoor hun deelname aan het maatschappelijke verkeer ernstig wordt bemoeilijkt. Daarnaast worden politie, banken, postkantoren, scholen, ziekenhuizen en hulpverleners opgezadeld met de vraag hoe zij moeten omgaan met iemand die geen identiteitsbewijs bezit. Veelal wordt een oogje dicht geknepen en wordt genoeg genomen met een ander papier, zoals een kopie van een beschikking, wat natuurlijk geen officieel identiteitsbewijs is.

De Nationale ombudsman is van mening dat de overheid, waar mogelijk, moet zien te voorkomen dat een dergelijke situatie ontstaat. Door de beperkte uitvoering die de minister geeft aan de regeling met betrekking tot de afgifte van W2-documenten, heeft de minister onvoldoende oog voor de belangen van deze groep vreemdelingen. Dit treft vooral ex-asielzoekers en, meer specifiek, vreemdelingen die een aanvraag op medische gronden, het buitenschuld-beleid en schrijnendheid hebben lopen. Daarnaast sluit de minister ook haar ogen voor de problemen waar de samenleving mee wordt geconfronteerd. Mede gezien de mogelijkheid die de huidige regelgeving biedt om aan ex-asielzoekers zolang zij nog niet in het bezit van een paspoort zijn, gedurende de reguliere verblijfsprocedure een W2-document te verstrekken, acht de Nationale ombudsman deze opstelling van de minister niet redelijk. Een overheid die enerzijds een identificatieplicht invoert, mag het anderzijds niet door haar terughoudend verstrekkingbeleid aan rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen

<sup>9</sup> TK vergaderjaar 2005–2006, 19 637 nr. 960.

onmogelijk maken aan die identificatieplicht te voldoen. De keuze van de minister om de W2-documenten slechts in een beperkt aantal gevallen af te geven, acht de Nationale ombudsman gelet op het bovenstaande dan ook niet behoorlijk.

## **2. Met betrekking tot de informatievoorziening**

Er bestond in de afgelopen periode, en zeker sinds de wijziging van het Vb 2000 van 8 februari 2006, veel onduidelijkheid over de vraag wie in aanmerking kwam voor het W2-document. Deze onduidelijkheid is te verklaren uit het verschil tussen enerzijds de inhoud van de brief van 20 mei 2005 aan de Tweede Kamer waarin de minister een wijziging in de regelgeving ten aanzien van het W2-document aankondigde, en anderzijds, de per februari 2006 gewijzigde tekst van het Vb 2000. Ook voor de IND was het in eerste instantie onduidelijk hoe beperkt de minister uitvoering wilde geven aan de gewijzigde regelgeving ten aanzien van het W2-document en wat de criteria waren om in aanmerking te komen voor een W2-document. Hierdoor heeft de IND de W2-documenten in de eerste periode aan een groter aantal vreemdelingen verstrekt dan volgens de minister de bedoeling was.

Deze onduidelijkheid bracht mee dat de infolijn van de IND niet in staat was juiste en eenduidige informatie over de W2-documenten te verschaffen. Dit blijkt uit de signalen die de Nationale ombudsman hebben bereikt.

Mensen die in aanmerking meenden te komen voor het W2-document wisten bovendien niet hoe ze dit document konden krijgen. De vraag was of het document ambts-halve door de IND aan hen werd afgegeven of dat zij het moesten aanvragen. Niet duidelijk was op welke wijze en waar de aanvraag moest worden ingediend. Bij de infolijn van de IND werd er soms verwezen naar een speciaal aanvraagformulier (het M83-formulier). Uit de toelichting op het formulier kon echter niet worden opgemaakt dat het voor dit doel gebruikt kon worden. Dit leidde tot verwarring.

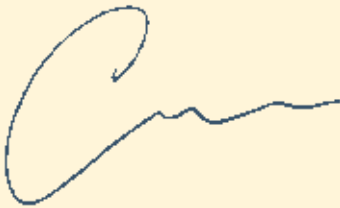
Uit het voorgaande blijkt dat de IND niet in staat was juiste en eenduidige informatie te verschaffen over de vraag wie er voor een W2-document in aanmerking kwam, en hoe men aan zo'n document kon komen. Er was geen schriftelijke informatie voorhanden. Het formulier dat gebruikt moest worden om het document aan te vragen was niet duidelijk. Dit handelen van de minister acht de Nationale ombudsman niet behoorlijk.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennisgenomen van de plaatsing van informatie over de verstrekking van een W2-document op de IND-website op 26 september 2006. Ook is gebleken dat de medewerkers van de IND zijn geïnstrueerd om vragen over het W2-document te beantwoorden. De aanvraagprocedure voor een W2-document verloopt niet meer via het invullen van het verwarrende M83 formulier, maar via de IND-infolijn of via het indienen van een vormvrij schriftelijk verzoek. Er lijkt met deze maatregelen tegemoet te zijn gekomen aan het gebrek in de informatieverstrekking over het W2-document.

## Aanbevelingen

De Nationale ombudsman geeft de minister van Justitie in overweging alle rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in staat te stellen om gedurende hun reguliere verblijfsprocedure aan de identificatieplicht te kunnen voldoen, door aan hen een W2-document te verstrekken, zolang zij niet in het bezit zijn van een paspoort.

Om misbruik van het document tegen te gaan, geeft de Nationale ombudsman de minister van Justitie in overweging expliciet op het document te vermelden waarvoor het bedoeld is, namelijk als identiteitsbewijs met daaraan gekoppeld het bewijs van rechtmatig verblijf (en dus niet als verblijfs- of grensoverschrijdingsdocument).



dr. A. F. M. Brenninkmeijer  
De Nationale ombudsman

## Bijlage I Juridische achtergrond

In artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht is een opsomming opgenomen van documenten waarmee de identiteit van personen kan worden vastgesteld. Deze opsomming is limitatief. Voor de identificatie van vreemdelingen verwijst de wet naar de daarvoor in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) aangewezen documenten.

Artikel 1, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, van de Wet op de identificatieplicht luidt:

“Als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld, worden aangewezen de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.”

Volgens artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht is een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, verplicht om op de eerste vordering van een opsporingsambtenaar of toezichthouder een geldig identiteitsbewijs te tonen.

Artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht luidt:

“Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 ter inzage aan te bieden. Deze verplichting geldt ook indien de vordering wordt gedaan door een toezichthouder.”

In artikel 8 van de Vw 2000 wordt genoemd in welke gevallen iemand rechtmatig in Nederland verblijft. Deze opsomming is limitatief.

De voor dit onderzoek relevante onderdelen van artikel 8 van de Vw 2000 luiden:

“De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

(...)

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28 terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

g. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 20 en 33, of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de

aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

(...)

j. indien tegen de uitzetting beletselen bestaan als bedoeld in artikel 64;

k. gedurende de periode waarin de vreemdeling door Onze Minister in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht;

(...).”

Artikel 9 van de Vw 2000 regelt welk document of schriftelijke verklaring nodig is om aan te tonen dat men rechtmatig verblijf heeft. Het derde lid geeft aan dat de minister modellen kan vaststellen voor het desbetreffende document en de schriftelijke verklaring. Hoe deze modellen er verder uitzien is neergelegd in het Voorschrift vreemdelingen 2000 (Vv 2000)<sup>10</sup>.

Artikel 9 van de Vw 2000 luidt:

“1. Onze Minister verschaft aan de vreemdeling, die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder a tot en met h, en j tot en met l, een document of schriftelijke verklaring, waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Onze Minister verschaft desgevraagd een dergelijk document of schriftelijke verklaring aan de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder i.

2. Bij de aanvraag van een beschikking anders dan op grond van deze wet legt de vreemdeling desgevraagd een kopie van het document of de schriftelijke verklaring over, dat wordt aangemerkt als een bescheid als bedoeld in artikel 4:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Onze Minister wijst bij ministeriële regeling de bescheiden, bedoeld in het eerste lid, aan en kan modellen vaststellen voor de documenten en de schriftelijke verklaring.”

In artikel 50, eerste lid, laatste volzin, van de Vw 2000 worden de documenten waarover de vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 50, eerste lid, laatste volzin, van de Vw 2000 luidt:

“Bij algemene maatregel van bestuur worden de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.”

<sup>10</sup>Artikelen 3.1 tot en met 3.9 van het Voorschrift vreemdelingen 2000.

Aan deze verplichting is uitvoering gegeven in artikel 4.21 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Sinds het Besluit van 8 februari 2006<sup>11</sup> tot wijziging van het Vb 2000 wordt een W2-document verstrekt aan vreemdelingen die aan de volgende criteria voldoen. Ten eerste gaat het om vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor een W-document. Ten tweede moeten de vreemdelingen rechtmatig verblijf hebben omdat ze (a) in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraag om verlening, verlenging of wijziging van een reguliere vergunning voor (on)bepaalde tijd<sup>12</sup>; (b) in afwachting zijn van de beslissing van een bezwaar- of beroepschrift voor zover zij deze beslissing hier te lande mogen afwachten<sup>13</sup>; (c) uitstel van vertrek genieten op medische gronden<sup>14</sup> of vanwege een vertrekmoratorium<sup>15</sup>; of (d) slachtoffers zijn van mensenhandel<sup>16</sup>. Ten derde geldt de voorwaarde dat de vreemdelingen niet beschikken over een ingevolge de wet vereist geldig document voor grensoverschrijding.

Artikel 4.21 van het Vb 2000 luidt:

“1. Als documenten in de zin van artikel 50, eerste lid, laatste volzin van de Wet, worden aangewezen:

(...)

c. voor vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, hebben ingediend: een vanwege de bevoegde autoriteiten verstrekt document waaruit zulks blijkt en waarvan het model wordt vastgesteld bij ministeriële regeling;

d. voor vreemdelingen, anders dan bedoeld onder c, die rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder f, g, h, j, of k, van de Wet hebben en die niet beschikken over een ingevolge de Wet vereist geldig document voor grensoverschrijding: een vanwege de bevoegde autoriteiten verstrekt document, waarvan het model wordt vastgesteld bij ministeriële regeling, dat is voorzien van een inlegvel als bedoeld in artikel 4.29, derde lid, waarop de verblijfsrechtelijke positie is aangetekend;

(...). ”

In de artikelen 3.3 en 3.5 tot en met 3.6 van het Vv 2000 is uitgewerkt hoe het W2-document eruit moet zien voor de vreemdelingen genoemd in artikel 4.21, eerste lid, onder d, van het Vb 2000. Het model van het W2-document is opgenomen als bijlage 7f2 van het Vv 2000.

In het eerste van de hiervoor genoemde artikelen, artikel 3.3 van het Vv 2000, is sinds eind augustus 2006 opgenomen dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen in aanmerking kunnen komen voor een W2-document<sup>17</sup>. De minister maakte van deze wijziging van het Vv 2000 ook gebruik om vast te stellen dat voor de overige vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onder f, g of h van de Vw 2000, zoals ex-asielzoekers die na de asielprocedure een reguliere aanvraag indienen, een W2-document

<sup>11</sup>Staatsblad 2006, 73

<sup>12</sup>Artikel 8, onder f en g, Vw 2000

<sup>13</sup>Artikel 8, onder h, Vw 2000

<sup>14</sup>Artikel 8, onder j, Vw 2000

<sup>15</sup>Artikel 45, vijfde lid, Vw 2000

<sup>16</sup>Artikel 8, onder k, Vw 2000

<sup>17</sup>Wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000 (negenenveertigste wijziging), Staatscourant 31 augustus 2006, nr. 169 / pag. 15

kon worden verstrekt als er naar het oordeel van de minister sprake was van zeer bijzondere omstandigheden. In hoeverre een dergelijke beperking van een algemene maatregel van bestuur via een ministeriële regeling mogelijk is, kan in een procedure worden voorgelegd aan de rechter, die een uitspraak kan doen over het al dan niet verbindend zijn van de ministeriële regeling.

Artikel 3.3 van het Voorschrift vreemdelingen 2000 luidt:

“1. Als document waaruit het rechtmatig verblijf, bedoeld in artikel 8, onder f tot en met h, van de Wet, blijkt, zijn aangewezen de volgende documenten en verklaringen, waarbij het vastgestelde model van dat document of die verklaring wordt aangegeven:

a. voor vreemdelingen die in afwachting zijn van een besluit of een rechterlijke beslissing omtrent een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 28 en 33 van de Wet: het document W van het model dat als bijlage 7f bij deze regeling is gevoegd;

b. voor vreemdelingen die in afwachting zijn van een besluit of een rechterlijke uitspraak omtrent een aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur of wijziging van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet onder de beperking genoemd in artikel 3.4, eerste lid, aanhef en onder x, van het Besluit en die rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder g, van de Wet hebben: het document W2 van het model dat als bijlage 7f2 bij deze regeling is gevoegd;

c. voor overige vreemdelingen die in afwachting zijn van een besluit of een rechterlijke uitspraak omtrent een aanvraag tot verlening, verlenging van de geldigheidsduur of wijziging van een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 14 en 20 van de Wet en die rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, g of h van de Wet hebben en waarbij naar oordeel van Onze Minister sprake is van zeer bijzondere omstandigheden: het document W2 van het model dat als bijlage 7f2 bij deze regeling is gevoegd;

d. voor overige vreemdelingen met rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder f of g, van de Wet: de sticker Verblijfsaantekeningen Algemeen van het model dat als bijlage 7g bij deze regeling is gevoegd, voorzien van de aantekening, bedoeld in het derde lid, en

e. voor overige vreemdelingen met rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder h, van de Wet: de sticker Verblijfsaantekeningen Vervolgprocedures van het model dat als bijlage 7i bij deze regeling is gevoegd, voorzien van de aantekening, bedoeld in het vierde lid.

2. De documenten, bedoeld in het eerste lid, onder a, b en c, zijn ingevolge artikel 4.21, eerste lid, onder c en d, van het Besluit tevens vastgesteld als geldend document ter vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen.

3. De aantekening, bedoeld in het eerste lid, onder d, luidt: ‘aanvraag ingediend/verlenging aangevraagd voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 14/20/33 Vw 2000 op



(datum). Arbeid wel/niet toegestaan; tewerkstellingsvergunning wel/niet vereist. Geldig tot (datum), tenzij voor deze datum op voormelde aanvraag is beslist.’

4. De aantekening, bedoeld in het eerste lid, onder e, luidt: ‘bezwaarschrift ingediend of beroep rechtbank ingediend op (datum). Arbeid wel/niet toegestaan; tewerkstellingsvergunning wel/niet vereist. Geldig tot (datum), tenzij voor deze datum op voormeld bezwaar/beroep is beslist.’

5. De aantekeningen, bedoeld in het derde en vierde lid, hebben een geldigheidsduur van ten hoogste zes maanden. Indien de geldigheidsduur van de aantekening verstrijkt voordat een beslissing is genomen op de aanvraag, onderscheidenlijk het bezwaar of beroep, kan de desbetreffende aantekening wederom worden gesteld met een geldigheidsduur van ten hoogste zes maanden. Indien afwijzend is beslist, wordt de aantekening ‘vervalven’ geplaatst.”

Artikel 3.5 Vv 2000 regelt het W2-document voor vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onder j, van de Vw 2000. Het gaat hier om vreemdelingen die uitstel van vertrek genieten vanwege hun gezondheidstoestand of die van hun gezinsleden (artikel 64 Vw 2000) en omdat zij onder een vertrekmoratorium vallen (artikel 45, vijfde lid, Vw 2000).

Artikel 3.5 van het Vv 2000 luidt:

“Als document waaruit het rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder j, van de Wet, blijkt, zijn aangewezen de volgende documenten en verklaringen, waarbij het vastgestelde model van dat document of die verklaring wordt aangegeven:

- a. in de gevallen, bedoeld in artikel 4.29, derde lid, van het Besluit: het document W2 van het model dat als bijlage 7f2 bij deze regeling is gevoegd;
- b. in de overige gevallen: de Sticker Verblijfsaantekeningen Algemeen van het model dat als bijlage 7g bij deze regeling is gevoegd, voorzien van de aantekening ‘verblijf als bedoeld in artikel 8, onder j, Vw 2000 tot (datum). Arbeid wel/niet toegestaan; tewerkstellingsvergunning wel/niet vereist.’”

Tenslotte regelt artikel 3.6 Vv 2000 het W2-document voor vreemdelingen die aangifte willen doen of hebben gedaan in het kader van mensenhandel.

Artikel 3.6 van het Vv 2000 luidt:

“Als document waaruit het rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder k, van de Wet, blijkt, zijn aangewezen de volgende documenten en verklaringen:

- a. in het geval, bedoeld in artikel 4.21, eerste lid onder d, van het Besluit: het document W2 van het model dat als bijlage 7f2 bij deze regeling is gevoegd;

b. in de overige gevallen: de Sticker Verblijfsaantekeningen Algemeen van het model dat als bijlage 7g bij deze regeling is gevoegd, voorzien van de aantekening ‘verblijf als bedoeld in artikel 8, onder k, Vw 2000 tot (datum). Arbeid wel/niet toegestaan; tewerkstellingsvergunning wel/niet vereist.’”

## Bijlage 2 Begrippenlijst

<i>Aanvraag buitenschuld</i>	Aanvraag voor een verblijfsvergunning omdat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Om in aanmerking te komen voor een dergelijke vergunning dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan, waaronder de voorwaarde dat de vreemdeling zelfstandig moet hebben geprobeerd om zijn terugkeer te realiseren, en de voorwaarde dat bemiddeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij het verkrijgen van documenten op niets is uitgelopen.
<i>Asielzoeker / asielaanvraag</i>	Iemand die zijn land van herkomst heeft verlaten en in een ander land om bescherming vraagt tegen vervolging of een anderszins onmenselijke situatie in dat land. Hij dient daartoe een asielaanvraag in. De Nederlandse autoriteiten bepalen of er om deze reden een verblijfsvergunning wordt verleend.
<i>Ex-asielzoeker</i>	Een ex-asielzoeker is iemand van wie de asielaanvraag definitief is afgewezen. In dit onderzoek gaat het met name om degenen die daarna een reguliere (dat wil zeggen: niet-asiel) verblijfsaanvraag indienen.
<i>Grensoverschrijdend document</i>	Een document waarmee men kan reizen, bijvoorbeeld een paspoort of een vervanging daarvan zoals een laissez-passer.
<i>IOM</i>	De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is een internationale organisatie die zich bezighoudt met internationale migratievraagstukken. De IOM profileert zich als een intergouvernementele organisatie die wereldwijd ondersteuning biedt bij humane migratie en werkt aan de bevordering van het bewustzijn en begrip ten aanzien van migratievraagstukken en de positie van migranten.
<i>Mvv</i>	Een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een inreisvisum dat nodig is als iemand zich voor langere tijd in Nederland wilt vestigen. Een mvv wordt aangevraagd bij de Nederlandse ambassade in het land van herkomst of bestendig verblijf en wordt beoordeeld door de Visadienst van het ministerie van Justitie, ondergebracht bij de IND. Het visum is drie maanden geldig.
<i>Rechtmatig verblijf</i>	Vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven. In artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 is neergelegd welke vreemdelingen dit zijn. De opsomming in dit artikel is uitputtend.
<i>Reguliere aanvraag</i>	Dit begrip omvat alle aanvragen voor een verblijfsvergunning in Nederland behalve die gedaan op asielgronden. Het kan dus gaan om

niet-Nederlanders die hier willen blijven om te studeren, te werken of om samen te zijn met hun partner. Over het algemeen moeten zij hiervoor eerst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) hebben, een visum waarmee zij naar Nederland kunnen reizen. Eenmaal in Nederland aangekomen, moet er een verblijfsvergunning worden aangevraagd bij de gemeente.

**Verblijfsdocument** Verblijfsdocumenten worden verstrekt aan vreemdelingen die al dan niet tijdelijk in Nederland mogen verblijven. Aan vreemdelingen die een verblijfsvergunning bezitten wordt, afhankelijk van welke aanvraag zij hebben ingediend, een EU-document of een document voorzien van de Romeinse cijfer I t/m IV verstrekt. Daarnaast kan aan vreemdelingen die in afwachting zijn van een definitieve beslissing op de verblijfsaanvraag, een W-document of een W2-document worden verstrekt (zie hieronder).


**Vertrekmoratorium** Een door de Nederlandse overheid afgekondigde maatregel van uitstel van vertrek op grond van de algemene situatie in een land. Deze maatregel kan gelden voor een bepaalde groep personen of een (bepaald deel van een) land en geldt voor een vooraf vastgestelde periode.

**W-document** Een document dat aan asielzoekers tijdens de asielprocedure wordt verstrekt. Hiermee kunnen zij hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie aantonen. De 'W' van W-document stamt uit de jaren 1980. De asielzoeker had een wekelijkse meldplicht en moest, om aan deze meldplicht te voldoen, wekelijks langskomen bij de vreemdelingendienst met zijn groene stempelkaart, die de kaart dan afstempelde. Deze groene stempelkaart, werd W-document genoemd. Hoewel die stempelkaart niet meer bestaat – het is nu een pasje – is de term W-document gebleven.

**W2-document** Een W2-document kan worden afgegeven aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van de beslissing op een aanvraag om verlening, verlenging of wijzing van een reguliere vergunning voor (on)bepaalde tijd (art. 8, onder f en g, Vw 2000); vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing van een bezwaar- of beroepschrift voor zover zij deze beslissing hier te lande mogen afwachten (art. 8, onder h, Vw 2000); vreemdelingen die uitstel van vertrek genieten op medische gronden of op grond van een vertrekmoratorium (art. 8 onder j, Vw 2000); en slachtoffers van mensenhandel (art. 8, onder k, Vw 2000). Naast het hebben van rechtmatig verblijf op één van de hiervoor genoemde gronden, is tevens vereist dat deze vreemdelingen niet over een geldig document voor grensoverschrijding beschikken.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman  
Foto omslag (balie): gemeente Sluis  
Vormgeving: Full House, Waddinxveen  
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen  
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Maart 2007



de Nationale ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC Den haag

Telefoon (070) 356 35 63  
Fax (070) 360 75 72  
[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

