



Bijlage 4

bij Nota JUS/BZK Identiteitsmanagement van 23 april 2008

Plan van Aanpak Misbruik Identiteitsdocumenten

1. Advies/Actie

1. Het DG overleg wordt verzocht in te stemmen met dit plan van aanpak.
2. Het DG overleg wordt verzocht zorg te dragen dat medewerking aan de uitvoering aan de orde gesteld wordt in de Raad van Hoofdd commissarissen en opgenomen wordt in de meerjarenplannen van de politie.

2. Aanleiding en Probleemstelling

Overheden verstrekken uitkeringen en verlenen prestaties op basis van valse documenten. Fraude met identiteitsbewijzen komt tevens aan het licht bij grenscontroles, bij banken en verzekeraars en bij werkgevers die mensen in dienst nemen. Het OM heeft op basis van een steekproefsgewijs onderzoek een paar jaar geleden geconcludeerd dat de financiële schade van documentfraude jaarlijks zo'n 2 tot 3 miljard EURO bedraagt.

De Ministers van BZK en Justitie hebben samen met gemeenten en provincies dit probleem onderkend in het Strategisch Beraad Veiligheid. Aanleiding was een toename van het aantal vermiste en gestolen reisdocumenten tot 190.000 in 2006 op 3,25 miljoen uitgiften (= bijna 6%).¹ In een onderzoek in opdracht van het SBV door een breed samengestelde ambtelijke werkgroep is geconstateerd dat structurele verbeteringen noodzakelijk zijn in de ketenoverstijgende aanpak, in aanvulling op de maatregelen die in ketens reeds genomen zijn om de processen en documenten te beveiligen. Het SBV heeft de werkgroep opgedragen vijf voorstellen voor verbetering te realiseren.

Aan de opdracht van het SBV wordt in het programma ID-management uitvoering gegeven, waarbij gezorgd wordt voor samenhang met de andere prioriteiten in dit programma (biometrie, Meldpunt ID-fraude en digitale ID) en met aanpalende programma's (finec, progis en NPC). De aanpak kent drie onderdelen:

1. uitvoeren acties meervoudige vermissing reisdocumenten
2. ontwikkelen acties meervoudige vermissing andere documenten
3. ontwikkelen acties ander misbruik.

3. Doeleinden en Producten

3.1. Uit te voeren acties meervoudige vermissing reisdocumenten

¹ Een trend die na aangescherpt beleid voor het eerst werd omgebogen in 2007 tot 186.000 op een toegenomen aantal uitgegeven documenten van 3.500.000.



De Paspoortwet kent in artikel 24 een bijzondere regeling om bij "meervoudige vermissing" (incl. diefstal en beschadiging) door dezelfde persoon de afgifte van een paspoort te weigeren,² met het doel doorverkoop, "uitlenen" en "verwassen" van in- en uitreisstempels tegen te gaan. Extra drempel is dat bij aanvraag van een nieuw reisdocument bij (diefstal en) vermissing eerst aangifte moet worden gedaan bij de politie, die dan nader onderzoek naar strafbare feiten kan doen. In een onderzoek in opdracht van het SBV is geconstateerd dat dit specifieke beleid in onvoldoende mate wordt uitgevoerd. Een brede ambtelijke werkgroep heeft aanbevelingen geformuleerd, die in 2007 werden onderschreven door het SBV. Dat nam kennis van de inmiddels uitgevoerde aanbevelingen, zoals aangescherpte regelgeving en aanstaande voorlichting daarover aan gemeenten, en gaf de werkgroep de opdracht de volgende aanbevelingen uit te werken:

I Afspraken vastleggen tussen rijk, politie, KMAR en gemeenten over de verbeteringen die in het kader van meervoudige vermissing nodig zijn om

- de kwaliteit van aangiften en de registratie daarvan te verhogen,*
- de uitwisseling van informatie te verbeteren en*
- gebruik van elkaars netwerken en systemen te realiseren.*

II afspraken vastleggen met politie en KMAR, zodat zij bij meervoudige vermissing van reisdocumenten niet alleen de Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie (ORRA) dienen te raadplegen, maar ook daarin gegevens dienen in te voeren (de ORRA, waarvoor momenteel het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt, zal ervoor zorgen dat de gegevens over reisdocumenten, incl. meervoudige vermissing, 7x24 uur online centraal beschikbaar komen voor de ketenpartners).

III Het (doen) opzetten van netwerken van regulier, landelijk en regionaal overleg om de noodzakelijke verbeteringen op het gebied van het vergroten van kennis, de uitwisseling van informatie en de (regionale) samenwerking binnen de ketens door te voeren (waarvoor inmiddels projecten geïnitieerd zijn in de gemeente Amsterdam en regio Arnhem).

3.2. Te ontwikkelen acties meervoudige vermissing andere ID-documenten

Voor de andere identiteitsbewijzen, rijbewijzen en vreemdelingendocumenten, ontbreekt specifieke regelgeving om meervoudige vermissing tegen te gaan. Het SBV heeft daarom de ambtelijke werkgroep de volgende opdracht gegeven:

IV Analyse in hoeverre de maatregelen die voor reisdocumenten zijn genomen, ook van toepassing kunnen en moeten zijn in geval van meervoudige vermissing van rijbewijzen en vreemdelingendocumenten.

3.3. Te ontwikkelen acties ander misbruik

In het onderzoek, gericht op de "top tien veelvermissers", werd geconstateerd dat deze personen bijna allemaal criminele antecedenten hadden. Tegelijk werd vastgesteld dat niet was doorgerechercheerd. Die constatering past in het beeld dat bij vastgesteld misbruik van

² een identiteitskaart kan vanwege de Wet op de identificatieplicht niet geweigerd worden.



documenten in onvoldoende mate onderzoek wordt gedaan naar achterliggende criminele activiteiten. Het SBV heeft de ambtelijke werkgroep daarom de opdracht gegeven:

V Analyse door Justitie en BZK, samen met politie, KMAR en OM, van de mogelijkheden om in protocollen van (strafrecht)onderzoeken op te laten nemen dat valselijk gebruikte reis- en identiteitsdocumenten zoveel mogelijk teruggerechercheerd moeten worden op relaties met strafbare feiten.

3.4. Samenhang met andere ontwikkelingen

Mede op advies van de expertgroep binnen het programma ID-management worden het plan van aanpak ten slotte de volgende activiteiten opgenomen:

VI Beoordeling en, zo nodig, (voorstellen tot) herziening van het bestaande beleid inzake misbruik van identiteitsdocumenten op basis van de registratie en analyse van meldingen van (mogelijk) misbruik binnen het Meldpunt ID-fraude.

VII Analyse van de mogelijkheden om gebruik te maken van de maatregelen die op het gebied van de aanpak van fraude met identiteit(sdocument)en aanpalend onderzocht en ontwikkeld worden binnen BZK en/of Justitie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de programma's gericht op de aanpak van financieel-economische fraude (finec), de identiteitsvaststelling binnen de strafrechtsketen (progis) en het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding met de werkgroep legitimatiefraude onder leiding van het Openbaar Ministerie.

4. Sturing, Belanghebbenden en Partners

De vereiste samenwerking in de aanpak van misbruik van identiteitsdocumenten vindt plaats in een brede ambtelijke werkgroep, waarin alle betrokken directies en taakorganisaties zitting hebben.³ Deze werkt in opdracht van het SBV.

Ter voorbereiding op het SBV kan bij knelpunten interventie plaatsvinden in het kader van het programma ID-management door op ad hoc basis partijen uit te nodigen voor overleg met de betrokken directeuren of zo nodig DG's. Binnen dit programma wordt gezorgd voor samenhang met de uitwerking van de andere prioriteiten en met de reguliere taken en andere bijzondere programma's van Justitie en BZK. Het DG overleg wordt in het programma geadviseerd door een multidisciplinaire expertgroep. Op 19 februari jl. is het onderwerp met hen besproken. De adviezen zijn verwerkt in dit plan van aanpak.

Een aandachtspunt is de geringe betrokkenheid van de politie. Hun medewerking is nodig voor de uitvoering van alle openstaande aanbevelingen. Het DG overleg wordt verzocht zorg te dragen dat medewerking aan de uitvoering van de zeven actiepunten aan de orde gesteld wordt in de Raad van Hoofdcommissarissen en opgenomen wordt in de meerjarenplannen van de politie.

5. Proces en Planning

³ BZK (BPR en POL), Justitie (RR en IND), OM (functioneel parket), Taakorganisatie vreemdelingenpolitie, ECID (van KMAR en KLPD), BZ, VenW, RDW, NVVB en VNG.



De ambtelijke werkgroep heeft in de bijeenkomst van 12 februari jl. uit haar midden groepen samengesteld die de opdracht hebben gekregen de eerste vijf actiepunten (I-V) verder uit te werken. In de bijeenkomst van 8 april jl. zijn vervolgens twee projecten geselecteerd, waarin de te ontwikkelen maatregelen kunnen worden beproefd. Het betreft een pilot in Amsterdam, die nieuwe voorzieningen "aan de voorkant" bij de gemeente en de politie invoert om het proces van aanvraag en afgifte van reisdocumenten te versterken. Daarnaast gaat het om een pilot in Arnhem, die zich richt op maatregelen "aan de achterkant" bij de politie om misbruik van reisdocumenten beter te kunnen traceren en aan te pakken. De uitwerking van de laatste twee actiepunten (VI-VII) geschiedt gelijktijdig met het opstellen van het projectplan voor het Meldpunt ID-fraude, dat in de zomer opgeleverd wordt. Na advies door de expertgroep ID-management, zullen naar verwachting de plannen voor alle openstaande actiepunten in september vastgesteld kunnen worden. In oktober kan dan gerapporteerd te worden over de voortgang van de uitwerking van de actiepunten aan het DG overleg ID-management. Daarna kan gerapporteerd worden aan de Ministers van Justitie en BZK en de Staatsecretaris van BZK ter voorbereiding op behandeling in het SBV, dat verzocht heeft om een rapportage over de uitvoering van de aanbevelingen. Het DG overleg wordt verzocht hiermee in te stemmen.

6. Personele inzet en Kosten

Vooralsnog wordt uitgegaan van een benodigde inzet van dBPR, dPOL en dRR van 1 FTE (resp. 0,5, 0,25 en 0,25). Onderdeel van de verdere uitwerking van de zeven actiepunten is het verschaffen van inzicht in benodigde personele inzet en in de kosten, die bijvoorbeeld samenhangen met de vereiste aanpassingen in procedures, processen, systemen en andere producten bij zowel BZK en Justitie als bij de andere departementen en taakorganisaties.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Openbaar Bestuur en
Democratie
Democratie en Burgerschap
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

www.minbzk.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2009-0000723096

Uw Kenmerk

Bijlagen
1

Datum 14 december 2009
Betreft Evaluatie proef Vermissing Document Amsterdam

Tijdens de mondelinge behandeling op 26 november van de begrotingsstaten van mijn departement voor 2010 heb ik uw kamer geïnformeerd over de proef Vermissing Document in de gemeente Amsterdam. Daarbij heb ik toegezegd de eerste evaluatie van de resultaten op korte termijn aan uw kamer toe te zenden.

De evaluatie van het eerste halfjaar van de proef bied ik uw kamer hierbij aan. De evaluatie is op 7 oktober 2009 vastgesteld door het Bureau Vreemdelingenpolitie van de Regio Politie Amsterdam-Amstelland in ambtelijk overleg met mijn ministerie, dat van Verkeer en Waterstaat, de RDW en met de Dienst Persoons- en Geo-informatie van de gemeente Amsterdam.

Op basis van de eerste resultaten van de proef reageer ik hierna, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, op de in de evaluatie naar voren gebrachte bevindingen, aanbevelingen en aandachtspunten ten aanzien van de procedures voor vermissing van reisdocumenten en rijbewijzen. Eerst schets ik de achtergrond en de opzet van de proef.

1. Achtergrond proef

Volgens artikel 31 van de Paspoortwet en artikel 39 van het Reglement Rijbewijzen kan de burger die een Nederlands reisdocument of rijbewijs door diefstal, verlies of anderszins vermist slechts een nieuw document bij de gemeente aanvragen, indien eerst de politie proces-verbaal van de vermissing heeft opgemaakt en vervolgens de burger het kopie van dit proces-verbaal toont bij de aanvraag van een nieuw document bij de gemeente.

Deze verplichting tot het laten opmaken van een proces-verbaal bij de politie in alle gevallen van vermissing van een reisdocument of rijbewijs, werd ingevoerd als een maatregel om misbruik tegen te gaan in de Paspoortwet in 2001 en in het Reglement Rijbewijzen in 2006. Uit een vertrouwelijk onderzoek in 2007 onder leiding van mijn ministerie, in samenwerking met alle betrokken ketenpartners, is gebleken dat deze verplichting voor reisdocumenten niet het beoogde effect heeft gehad. In gevallen waarin de vermissing geen gevolg is van een strafbaar feit als diefstal, blijkt het opmaken van proces-verbaal door de politie voornamelijk te worden opgepakt als een administratief traject zonder mogelijke vervolgactie. Nader onderzoek blijft dan achterwege, waardoor de detectie- en sanctiekans voor

10-3
10-4
10-5
10-6
10-7
10-8
10-9

fraudeurs te verwaarlozen is. Daar staat tegenover dat de aangifte van vermissing vaak voorkomt en daarmee een behoorlijk beslag legt op de politiecapaciteit. Daarnaast is door mijn ministerie vastgesteld dat het laten opmaken van een proces-verbaal van vermissing in het kader van de aanvraag van een nieuw reisdocument voor burgers een administratieve last betekent van bijna twee uur.

Datum
14 december 2009
Kenmerk
2009-0000723096

2. Opzet proef

Op initiatief van de politieregio Amsterdam-Amstelland in samenwerking met de gemeente Amsterdam, mijn ministerie, dat van Verkeer en Waterstaat en de RDW, is in Amsterdam op 1 januari 2009 de proef Vermissing Document gestart. De proef is erop gericht zowel de procedures voor burgers te vereenvoudigen als de politie te ontlasten in die gevallen waarin geen vermoedens bestaan van misbruik van documenten. Is er wel een vermoeden dat documenten misbruikt worden, dan wordt de burger door de gemeente verwezen naar een specialistisch team van de politie, dat terdege onderzoek zal doen naar mogelijke fraude.

Kern van de proef is dat, in afwijking van de bestaande procedures, de burger bij vermissing van een Nederlands reisdocument of rijbewijs niet eerst naar de politie hoeft voor een proces-verbaal van vermissing. De burger legt een verklaring van vermissing af bij de gemeente, die de aanvraag voor een nieuw document direct verder kan afhandelen. Daarbij wordt er met nadruk op gewezen dat de nieuwe werkwijze niet geldt, indien de vermissing het gevolg is van diefstal of een ander strafbaar feit. Dan zal vanzelfsprekend altijd eerst aangifte moeten worden gedaan bij de politie, voordat de gemeente de aanvraag voor een nieuw document in behandeling kan nemen.

Gelet op de huidige wettelijke verplichting om bij vermissing van een reisdocument en rijbewijs een proces-verbaal van vermissing op te laten maken, is in de proef voor de volgende werkwijze gekozen. De gemeente zorgt ervoor, in samenwerking met een centrale administratieve dienst van de politie (Regionaal Service Centrum), dat de bij de gemeente door de burger afgelegde verklaring over de vermissing wordt opgenomen in een proces-verbaal. Dit wordt door de politie verzonden naar de burger op het adres dat is opgenomen in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De burger kan vervolgens met het proces-verbaal binnen de normale afhandeltijd van vijf werkdagen een nieuw document afhalen.

Belangrijk onderdeel van de proef is dat bij vermissing van een document altijd een controle op misbruik plaatsvindt door de gemeente. Dit geschiedt aan de hand van vooraf vastgelegde indicatoren, die neergelegd zijn in mijn circulaire "Misbruik met Reisdocumenten" van 28 juni 2007. Indicaties voor misbruik zijn bijvoorbeeld: iemand heeft binnen een periode van vijf jaar vóór de aanvraag driemaal een document zonder plausibele redenen als vermist opgegeven, iemand heeft het document blijkbaar opzettelijk beschadigd of iemand heeft anderen in de gelegenheid gesteld het document te gebruiken. Dergelijke handelingen kunnen wijzen op het doorverkopen of uitlenen van documenten in het kader van illegale grensoverschrijding, arbeid of financiële transacties of op het doelbewust onbruikbaar maken van documenten om reisbewegingen te maskeren.

Bestaat het vermoeden dat iemand misbruik maakt van reisdocumenten of rijbewijzen, dan neemt de gemeente de verklaring van vermissing niet zelf op en staakt de gemeente de verdere afhandeling van de aanvraag. De burger wordt verwezen naar een specialistisch team van de politie voor nader onderzoek. Indien er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, dan vindt opsporing en

eventueel vervolging plaats. Mede op basis van het onderzoek van de politie, kan de gemeente ook bestuursrechtelijke maatregelen initiëren. Op verzoek van de gemeente kan betrokkene opgenomen worden in het register Paspoortsignaleringen (RPS), zodat de afgifte van een paspoort kan worden geweigerd.

Datum
14 december 2009
Kenmerk
2009-0000723096

3. Bevindingen

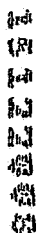
De proef in Amsterdam is een succes. De verschuiving van de aangiften van vermissing van Nederlandse reisdocumenten en rijbewijzen van de politie naar de gemeente, leverde de wijkteams van politie in Amsterdam in het eerste halfjaar van 2009 een besparing op van ruim 3000 uur. Daarnaast leverde de nieuwe werkwijze voor de burgers van Amsterdam een vermindering van administratieve lasten op van 12.000 uur, doordat bij ruim 6000 burgers de aanvraag voor een nieuw document direct door de gemeente kan worden afgehandeld, zonder dat zij aparte aangifte bij de politie hoefden te doen. In ongeveer één op de drie gevallen was aparte aangifte noodzakelijk, omdat er sprake was van een spoedaanvraag, van een inwoner van buiten Amsterdam of van een buitenlands document.

Van de ruim 9.700 aangiften van vermissing werden bijna 200 gevallen (ongeveer 2%) door de gemeente naar de politie doorgezonden op grond van vermoedelijk misbruik. Bij drie personen was er voldoende aanleiding voor verdere opsporing en achttien personen waren op het moment van het vaststellen van de evaluatie nog in onderzoek. Dit relatief lage aantal opsporingsonderzoeken hangt samen met het feit dat het de onderzochte gevallen zeer moeilijk bleek om iemand als verdachte van opzettelijke (medewerking aan) documentfraude aan te kunnen merken, zeker indien betrokkene verder iedere medewerking weigert. Wel kon de gemeente in een aantal gevallen bestuurlijk optreden door de afgifte van een paspoort te weigeren op basis van een signalering in het RPS of omdat betrokkene verzuimde contact op te nemen met de politie bij vermoedens van misbruik. De gemeente heeft in het eerste halfjaar van 2009 voor bijna 30 personen verzocht om plaatsing in het RPS. Dit is een hoger aantal dan in dezelfde periode in 2008.

Concluderend laat de evaluatie zien dat in verreweg de meeste gevallen dat iemand een reisdocument of rijbewijs verliest (ongeveer 98%), er geen aanleiding is om misbruik te veronderstellen. Juist vanwege het ontbreken van fraude-indicaties, is het onnodig de burger te belasten met een extra gang naar de politie, die dan zou worden ingeschakeld voor uitsluitend administratieve taken. Deze taken konden in de proef op goede wijze worden verricht door de gemeente, hetgeen leidde tot een sterke administratieve lastenverlichting bij de wijkteams van de politie. De vrijgekomen capaciteit bij de politie kon in de proef benut worden voor andere taken, waaronder het doen van onderzoek in gevallen waarin er bij de gemeente wel vermoedens voor misbruik bestonden. Deze gerichte, gezamenlijke aanpak resulteerde in opsporingsonderzoeken en bestuurlijke handhaving. In het vervolg van de proef zullen politie en gemeente gezamenlijk de gehanteerde misbruikindicatoren en de kwaliteit van de opgenomen aangiften analyseren, alsmede een misbruikprofiel ontwikkelen. Dit zal eraan bij kunnen dragen dat de opsporing en de handhaving verstrekt kunnen worden voortgezet.

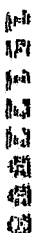
4. Aanbevelingen en aandachtspunten

Gelet op de administratieve lastenvermindering voor de politie en de burgers en op de verbeterde strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak, hebben de minister van Verkeer en Waterstaat en ik besloten de aanbevelingen uit de evaluatie te volgen om de proef in Amsterdam te verlengen en om in andere regio's een soortgelijke



Inhoud.

Hoofdstuk 1	-	Inleiding
Hoofdstuk 2	-	Algemene procedure
2.1	-	- uitvoering en procedures
Hoofdstuk 3	-	Bevindingen politie
3.1	-	- Aantallen aangiften vermiste documenten
3.2	-	- Aantallen aangiften gestolen documenten
3.3	-	- Aantal doorverwijzingen voor nader onderzoek
3.4	-	- Inzet politie
Hoofdstuk 4	-	Bevindingen Gemeenten
Hoofdstuk 5	-	Klanttevredenheid
5.1	-	- Onderzoek oude procedure
5.2	-	- Onderzoek nieuwe procedure
Hoofdstuk 6	-	Aandachtpunten en verbeterpunten
Hoofdstuk 7	-	Conclusies 1 ^e halfjaar 2009
7.1	-	- Procedure en kwaliteit
7.2	-	- Aantallen
7.3	-	- Vermoeden van misbruik
7.4	-	- Klanttevredenheid
7.5	-	- Resumé



1. Inleiding

Enkele jaren geleden is vanuit de leiding van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland (PPAA) het verzoek gekomen om een vereenvoudigde procedure voor de aangifte van vermissing van identiteitsdocumenten te realiseren. Een aangifte is wettelijke verplicht bij vermissing van een Nederlands reisdocument (identiteitskaart of paspoort) of rijbewijs. Een dergelijke aangifte is een vaak voorkomende aangifte bij de wijkteams en legt daardoor behoorlijk beslag op de politiecapaciteit.

Het project Vermissing Document is gestart om te onderzoeken of er een vereenvoudigde procedure kan komen. Naast het doel om te komen tot een vereenvoudigde procedure waardoor de administratieve lastendruk afneemt voor zowel de Politie AA, de Gemeente Amsterdam als de burgers, is ook het accent komen te liggen op het voorkomen van fraude. Het terugdringen van identiteitsfraude is van groot belang vanwege de grote persoonlijke gevolgen voor slachtoffers en de hoge maatschappelijke gevolgschade die deze fraude kan hebben.

In aanvulling op de vereenvoudigde procedure is daarom ook een procedure ontwikkeld waarbij het accent ligt op een nader onderzoek als daartoe aanleiding is volgens vastgestelde criteria.

De Gemeente Amsterdam, Politie Amsterdam Amstelland, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de RDW hebben vervolgens de handen ineen geslagen om het project uit te rollen.

Besloten werd om een pilot te starten in de Gemeente Amsterdam met een looptijd van 1 januari 2009 tot 1 januari 2010 met als doel een nieuwe werkwijze te testen voor de aangifte van vermiste Nederlandse paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen.

Deze nieuwe werkwijze houdt het volgende in.

Nieuw is dat bij vermissing van een Nederlands reisdocument of rijbewijs, de burger direct aangifte kan doen van vermissing bij de gemeente, die vervolgens de aanvraag voor een nieuw document in behandeling neemt, zonder dat de burger eerst naar de politie moet gaan voor een proces-verbaal. De burger wordt dus een extra gang naar de politie bespaard. De gemeente zorgt er in samenwerking met de politie voor dat deze aangifte wordt opgenomen in een proces-verbaal, dat naar het huisadres van de burger wordt gestuurd. Met dit proces-verbaal onder de arm kan de burger het nieuwe document afhalen.

Onderdeel van deze nieuwe procedure is verder dat bij vermissing van een document altijd een fraude-check plaatsvindt door de gemeente. Bestaat er op basis van fraude-indicatoren het vermoeden dat betrokkene misbruik maakt van reisdocumenten, dan neemt de gemeente niet zelf de verklaring van vermissing op, maar wordt de burger verwezen naar een specialistisch team van de politie voor een nader onderzoek. De burger krijgt van de gemeente een verwijsbrief en de opdracht een afspraak te maken met de politie, die een onderzoek zal starten en de burger zal horen. De uitkomst van het onderzoek wordt samen met het proces-verbaal naar de gemeente gestuurd. De gemeente zal mede op basis daarvan beslissen of de burger wel of niet in aanmerking komt voor een nieuw paspoort (N.B. gelet op de identificatieplicht, wordt een identiteitskaart niet geweigerd). Indien er sprake is van een verdenking van fraude of andere vormen van criminaliteit, zal verdere opsporing plaatsvinden.

Met nadruk wordt erop gewezen dat het om vermissing van een Nederlands reisdocument of rijbewijs gaat. De nieuwe werkwijze geldt niet bij diefstal. Omdat er dan sprake is van een strafbaar feit, zal altijd eerst aangifte moeten worden gedaan bij de politie, voordat de gemeente de aanvraag voor een nieuw document in behandeling kan nemen. De nieuwe werkwijze geldt ook niet voor documenten die niet door de gemeente worden afgegeven, zoals vreemdelingendocumenten of buitenlandse documenten.

Doelstellingen

Binnen de scope van dit project zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Adequater aanpak van en beter inzicht in fraude met Nederlandse reisdocumenten en rijbewijzen. Door de aangescherpte werkwijze worden meer fraudegevallen aangepakt.
Binnen de BackOffice worden gegevens verzameld zoals het aantal verdachte aangiften en het aantal vastgestelde fraudegevallen. Daarmee kan het succes (deels) worden bepaald.
- Het project heeft als doel om te komen tot één uniforme en klantvriendelijke werkwijze van het doen van aangifte met betrekking tot vermiste Nederlandse reisdocumenten en rijbewijzen voor de gemeente Amsterdam.
- De inzet van de politie met betrekking tot intake dient grotendeels te verschuiven van de wijkteams naar het Regionaal Service Centrum zodat er meer capaciteit overblijft bij de wijkteams voor opsporingstaken.
- Op langere termijn is er, bij gebleken succes voor de gemeente Amsterdam, de wens om alle gemeenten die binnen de RPAA vallen aan de procedure te binden.
- Bij gebleken succes wordt de vereenvoudigde procedure mogelijk uitgebreid met andere identiteitsbewijzen (verblijfsvergunningen, etc).
- Vermindering van de administratieve lasten voor burgers, die hun Nederlands reisdocument of rijbewijs vermissen en bij wie geen vermoedens bestaan van misbruik van dergelijke documenten.

Scope

Binnen de scope

- De implementatie van een nieuwe procedure aangifte vermissing en beschadiging van Nederlandse reisdocumenten binnen de gemeente Amsterdam. Het betreft paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen.
- De Regio Politie Amsterdam-Amstelland richt een BackOffice in. Hier legt de RPAA procedures vast voor fraude, monitort RPAA het proces en registreert managementinformatie aangaande aangevers die in de BackOffice worden uitgenodigd.
- Inrichten van het proces bij het Regionaal Service Centrum: De procedures en processen die voor het RSC van toepassing zijn met betrekking tot het project worden vastgelegd en geïnstrueerd aan de betrokken medewerkers.

0-1
0-2
0-3
0-4
0-5
0-6
0-7
0-8
0-9

- Inrichten van het proces bij de stadsdelen:
De procedures en processen die voor de stadsdelen van toepassing zijn met betrekking tot het project worden vastgelegd en geïnstrueerd aan de betrokken medewerkers.

Buiten de scope vallen:

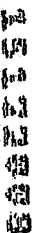
- Andere dan bovengenoemde reisdocumenten: Verblijfsvergunningen, buitenlandse paspoorten en anderen vallen buiten de pilot.
- Procedure in het geval van vermissing en/ of beschadiging als gevolg van een misdrijf. In deze gevallen dient er altijd eerst aangifte gedaan te worden aan een politiebureau. Is er sprake van veelvermissing of een ander vermoeden van misbruik dan vindt doorverwijzing plaats naar het onderzoeksteam.
- Vaststellen van leges ten behoeve van aanvraag van reisdocumenten door DPG.
- Invoeren van de nieuwe procedure bij gemeenten anders dan de gemeente Amsterdam.
- Gedetineerden.

Vanaf 1-1-2009 is de pilot vermissing documenten gestart.

De uitwerking van genoemde onderwerpen is beschreven in de volgende hoofdstukken.

Dit document bevat de evaluatie over het eerste halfjaar waarbij aan orde komen:

- Uitvoering en kwaliteit procedures
- Bevindingen van de politie en inzicht in aantallen en trends en onderzoek naar mogelijke fraude
- Bevindingen van de gemeente en inzicht in aantallen
- Klanttevredenheid
- Aandachtpunten
- Conclusies



2. Algemene procedure

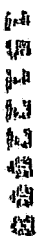
2.1 Uitvoering en kwaliteit procedures.

Na een halfjaar is gebleken dat de afgesproken en beschreven procedures geen tekortkomingen kennen en daarom ook voldoen.

Wel is geconstateerd dat in de uitvoering nog "fouten" worden gemaakt. Hoewel er verbeteringen te zien zijn blijkt ook nu, na een halfjaar, dat nog altijd dezelfde problemen terugkeren. De meest voorkomende signaleringen na het 1^e halfjaar zijn:

- De aangever wordt ten onrechte verwezen naar burgerzaken om een documentnummer te halen. Belangrijkste oorzaak is dat de autorisatie van personeelsleden in een aantal wijkteams, voor het opvragen van GBA gegevens niet is geregeld. Dit komt steeds minder voor maar is nog altijd een punt van irritatie bij de Gemeente. Inmiddels hebben hierop gerichte acties plaatsgevonden. Normaliter moet dit nu zijn opgelost.
- Onjuiste verwijzing van stadsdeel naar politie en v.v. Dit komt steeds minder vaak voor. In ieder geval nemen de signalen duidelijk af.
- Geen of matige communicatie tussen stadsdeel en politiewijkteam. De afgelopen maanden zijn er directe contacten gelegd tussen een aantal wijkteams en stadsdelen. Hierdoor kunnen eventuele problemen via korte lijnen worden opgelost. De communicatie is hierdoor in ieder geval sterk verbeterd.
- De kwaliteit van de aangiftes die naar het RSC worden gefaxt is nog niet naar behoren. De laatste maanden is er wel een sterke verbetering. Steeds minder aangiften worden teruggestuurd naar de Gemeente. Blijvende aandacht is voorlopig vereist om onderstaande gebreken te verbeteren. In de werkgroep komt dit onderwerp regelmatig aan de orde.
 - Gegevens ontbreken of zijn onvoldoende ingevuld
 - Fax is onleesbaar (grijs of zelfs blanco, handschrift)
 - Aanvinken directe afhandeling of doorzending naar vreemdelingenpolitie ontbreekt of beiden zijn aangekruist.
 - Het RSC probeert zoveel mogelijk zelf een oplossing te vinden maar moet toch nog regelmatig een aangifte terugsturen.
 - Het unieke nummer ontbreekt. Dit komt nog slechts sporadisch voor.
- RSC constateert dat er sprake is van een vermoeden van misbruik terwijl dit niet op het stadsdeel is geconstateerd. Dit komt vooral voor bij het rijbewijs omdat burgerzaken dit niet kan controleren. Bij het paspoort en Id-kaart komt dit zelden voor.

De afgelopen maanden zijn instructies opnieuw aangescherpt en zijn bepaalde politiewijkteams persoonlijk bezocht. Dit heeft er in ieder geval toe geleid dat het autorisatie probleem m.b.t. het opvragen van documentnummers nu echt is geregeld. Ook wordt door deze wijkteams nu veelal rechtstreeks gecommuniceerd met burgerzaken en wordt het belang van de pilot, nog meer dan voorheen, onderkend.



3. Bevindingen politie

3.1 Aantallen aangiften vermissing:

Deze aantallen zijn uitsluitend de aangiften in Amsterdam.

	Pas/id	Rijbew	Totaal		Pas/id	Rijbew	Totaal
1 ^e kwartaal 2009	3058	1161	4219	1 ^e kwartaal 2008	3642	1487	5129
2 ^e kwartaal 2009	3878	1614	5492	2e kwartaal 2008	4511	1846	6357
1 ^e halfjaar 2009	6936 (-1217)	2775 (-558)	9711 (-1775)	1e halfjaar 2008	8153	3333	11.486

*tussen haakjes geplaatste getal is meer of minder t.o.v. 2008

In het 1^e kwartaal is in 2009 een daling geconstateerd ten opzichte van 2008. Ook in het 2^e kwartaal is eenzelfde beeld te zien. Over het 1^e halfjaar is in 2009 een daling te zien t.o.v. 2008 van 1217 paspoorten/Id-kaarten en 558 rijbewijzen.

3.2 Aantallen aangiften gestolen:

Net als bij het aantal vermissingen is ook het aantal gestolen documenten in het 1^e halfjaar 2009 lager dan het 1^e halfjaar 2008. Het eerste halfjaar laat een daling zien van 84 paspoorten, 75 Id-kaarten en 506 rijbewijzen. De totale daling van het aantal paspoorten en Id-kaarten is beperkt. Daarentegen is er een grotere daling bij het rijbewijs te zien.

	Pas/id	Rijbew	Totaal		Pas/id	Rijbew	Totaal
1 ^e kw 2009	1202 459 + 743	1124	2326	1 ^e kw 2008	1392 550 + 842	1323	2715
2 ^e kw 2009	1497 561 + 936	1162	2659	2e kw 2008	1466 554 + 912	1469	2935
1 ^e halfjaar 2009	2699 1020 + 1679 (-84 + -75)	2286 (-506)	4985 (-665)	1e halfjaar 2008	2858 1104 + 1754	2792	5650

*tussen haakjes geplaatste getal is meer of minder t.o.v. 2008

3.3 Aantal doorverwijzingen voor nader onderzoek.

In het eerste halfjaar zijn op 9711 aangiften van vermissing 197 zaken doorgestuurd naar de Vreemdelingenpolitie omdat er mogelijk sprake zou kunnen van fraude. Zie hiervoor onderstaande tabel.

Totaal
aangiften
vermissing
1^e halfjr 2009

	ID	Pasp	Rijb	
9711	10	4	2	16
	16	8	12	36
			1	1
	2	5		7
	57	20	6	83
	3	2		5
		2	1	3
	2	1		3
	14	4	2	20
	1		1	2
	2	1		3
	10	7	1	18
TOTAAL	117	54	26	197

16	Aangifte ten onrechte opgenomen door het RSC ondanks doorzending voor een nader onderzoek. Dit kwam vooral in de start periode van de pilot voor en komt nu niet meer voor.
36	Geen misbruik dossier retour RSC voor opmaken PvB
1	Aangifte incompleet retour RSC
7	Geen misbruik aangifte opgenomen door BVRP
83	Wel gegronde vermoedens van misbruik maar geen strafbaar feit geconstateerd aangifte door BVRP
5	Aangifte opgenomen door het Wijkteam ondanks doorzending voor onderzoek.
3	Aangifte door andere regio/buitenland
3	Aangever heeft document teruggevonden
20	Aangever niet verschenen
2	Nader onderzoek
3	Fraude indicatie dossier naar team Opsporing
18	Actueel

In 18 gevallen moet er nog onderzoek worden gedaan door de vreemdelingenpolitie en staan daarom op actueel.

Opvallende zaken.

- Een terugkerend probleem is dat de stadsdelen niet altijd een kruisje zetten voor wie de zaak bestemd is, of dat de concept aangifte niet volledig is ingevuld.
- De BVRP krijgt regelmatig zaken waarbij er geen gegronde vermoedens van misbruik zijn, maar dit blijkt vaak pas na enig uitzoekwerk. Daarna gaat de zaak retour naar het RSC. Dit eerste onderzoek neemt ongeveer één uur in beslag.
- Aangevers die in eerste instantie door de gemeente niet als mogelijk misbruikers werden aangemerkt worden na controle door het RSC toch doorgestuurd naar BVRP. De aangever wordt hiervan echter niet in kennis gesteld. BVRP stuurt dan alsnog een uitnodigingsbrief naar de aangever. Deze brief gaat naar het GBA-adres. Het betreft hier voornamelijk rijbewijzen. Oorzaak is dat medewerkers van de gemeente niet kunnen inzien hoe vaak iemand zijn of haar rijbewijs als vermist heeft opgegeven en dus mogelijk misbruik bij rijbewijzen niet kunnen constateren. Het RSC kan dit wel.
- Er zijn opvallend veel daklozen, verslaafden en mensen met psychische problemen die mogelijk misbruikers zijn. Geschat wordt dat dit zeker de helft van het totaal aantal doorgestuurde zaken is.
- De fraudezaken die aan het licht gekomen zijn, zijn voortgekomen uit onderzoek in diverse systemen.
- Een verbeterpunt is de overdracht van dossiers aan Tif. Onder andere moeten afspraken worden gemaakt over het tijdstip van de overdracht.

Door de Vreemdelingenpolitie zijn 17 dossiers doorgestuurd naar het Team Identiteitsfraude (TIF) van de Dienst Persoons- en Geoinformatie voor een nader onderzoek.

Volgens TIF heeft het onderzoek het volgende opgeleverd:

- Aan 8 van deze 17 personen is toch een identiteitsdocument verstrekt. Van deze groep zijn 3 documenten uitgereikt op basis van een proces-verbaal. Dit proces-verbaal is niet afgegeven door de vreemdelingenpolitie maar via een ander politiebureau. De overige 5 documenten zijn uitgereikt zonder dat er een proces-verbaal is opgemaakt. Er is contact opgenomen met de stadsdelen die deze documenten hebben uitgereikt zonder PvB. In één geval was er sprake van een zodanige agressie van de klant dat men is overgegaan tot afgifte. Bij de andere gevallen was er sprake van onzorgvuldig werken. De stadsdelen zijn hierop aangesproken.
- 1 document is uitgereikt omdat de melding aan de vreemdelingenpolitie veelvermissing van een rijbewijs betrof.
- 1 document uitgereikt in Almere, cliënt is daar naar toe verhuisd. TIF is nog in afwachting het PvB van Almere.
- 1 document is niet uitgereikt vanwege een melding op de signaleringslijst.
- 2 documenten zijn nog niet uitgereikt. Deze aanvragen zijn aangehouden.
- 1 document is nog niet uitgereikt omdat er ook nog geen aanvraag in Amsterdam is gedaan.
- 1 document is wel uitgereikt omdat cliënt niet tot de doelgroep van de pilot behoorde
- 1 cliënt was niet in het bezit van de Nederlandse nationaliteit en is in het bezit van een vreemdelingenpaspoort.
- 1 cliënt is ten onrechte doorgestuurd.

Door TIF wordt vermeld dat er over geheel 2008 36 signaleringen 24B waren. In het 1^e halfjaar 2009 zijn er al 27 signaleringen 24B geplaatst door BPR (een aantal moeten nog worden behandeld, het oudste dossier is van juli). In 2009 zal er door de pilot sprake zijn van een toenemend aantal signaleringen. Hier wordt ook gericht op gestuurd.

Van de 17 gevallen die niet verschenen zijn bij de Vreemdelingen Politie is er 1 die een 24 B signalering heeft.

Bij het TIF is slechts bekend dat er 23 kopie dossiers 24B binnen zijn gekomen van de stadsdelen (over 2009).

TIF stelt dat een goede voorlichting aan de burger van groot belang is, dat bij een derde keer geen paspoort wordt verstrekt. Ook de reden van vermissing moet bij Burgerzaken goed worden vastgelegd.

3.4 Inzet politie:

Wijkteams.

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat in het eerste halfjaar 2009 uitsluitend in Amsterdam 9711 aangiften van vermissing zijn gedaan. Ruim 6260 aangiften zijn via burgerzaken door het Regionaal Service Centrum afgehandeld.

Verrassend is, dat uit een nader onderzoek blijkt dat in het eerste half jaar 2009 op de diverse wijkteams maar liefst 3451 aangiften van vermissing zijn opgenomen op het totaal van 9711. Dat betekent dat ruim 35% van alle aangiften van vermissing nog altijd op de wijkteams plaatsvindt, terwijl uitsluitend aangiften van vermissing door het wijkteam dienen te worden gedaan bij spoedzaken en gedetineerden.

24B
24B
24B
24B
24B
24B
24B

6 Door wijkteams gedaan:

	Paspoort/idkaart	rijbewijs	totaal
1 ^e kw	1037	491	1528
2 ^e kw	1396	527	1923
1 ^e half jaar	2433	1018	3451

In dit aantal zijn in ieder geval de spoedzaken begrepen. Dan nog resteren er bijna 3000 aangiften die in het wijkteam zijn opgenomen. Duidelijk is dat in dit aantal in ieder geval ook aangiften van buitenlandse reisdocumenten zijn opgenomen, of van personen buiten de Gemeente Amsterdam en niet te vergeten aangiften die in het weekend worden gedaan. Op dit moment zijn exacte aantallen hierover niet bekend. Nader onderzoek zal moeten plaatsvinden om te achterhalen waarom er toch nog veel aangiften van vermissing op de wijkteams worden opgenomen en of dit überhaupt te achterhalen is. Hierop zal na het volgende kwartaal worden teruggekomen.

Normaliter duurt het opnemen van een aangifte op het wijkteam ruim 30 minuten. Over alle wijkteams betekent dit in het eerste halfjaar 2009 een minimale tijdwinst van 6260×30 minuten = 3130 uur (2 fte). Deze uren zijn vrijgekomen en kunnen door de wijkteams worden ingezet op andere politie taken. De tevredenheid bij de wijkteams over de nieuwe procedure is nog altijd groot, ondanks het feit dat er nog wel regelmatig misverstanden voorkomen.

RSC:

De belasting bij het RSC is echter wel toegenomen. De gemiddelde afhandelingstijd bij het RSC per aangifte is 15 minuten. Er is dan ook extra capaciteit aan het RSC is toegevoegd ten behoeve van de pilot. Dit betekent dat in totaal wel minder capaciteit wordt ingezet: 15 minuten \times 6260 (RCS) i.p.v. 30 minuten \times 6260 (wijkteams).

Onderzoeksteam.

In het eerste halfjaar zijn 197 aangiften in behandeling genomen.

De mate en duur van het onderzoek zijn zeer verschillend. Er kan dan ook niet exact worden vastgesteld wat de structurele extra belasting is in relatie tot het onderzoek.

Op dit moment is een schatting dat het eerste dossiers onderzoek één uur in beslag neemt. Bij dit eerste onderzoek wordt vastgesteld of er inderdaad sprake is van gegronde vermoedens van misbruik of een andere verdenking van fraude. Een vervolg onderzoek is naar schatting gemiddeld 3 uur.

Hoewel er een sterke verbetering is geconstateerd, laat de kwaliteit van de aangifte soms nog te wensen over. Gegevens waren te summier om een onderzoek te starten en moest contact met het betreffende stadsdeel worden opgenomen voor nadere informatie. Ook werden ten onrechte personen doorverwezen omdat zij niet onder de doelgroep van mogelijke misbruikers vielen.

Er zal contact worden opgenomen met de Vreemdelingenpolitie in Arnhem, waar men zich richt op de onderzoeksmethoden bij fraude, om een dader risicoprofiel te ontwikkelen.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

De evaluatie na het 1^e halfjaar 2009 wijst uit dat de aangiften bij de stadsdelen veel extra tijd kosten voor burgerzaken. De extra werkzaamheden voor burgerzaken bestaan uit een uitgebreider formulier dat ingevuld moet worden en het maken van een extra print, faxen en het achteraf archiveren (de aanvraag moet erbij gevoegd worden en het PvB wordt er later aan toegevoegd. Dit kost gemiddeld 15 minuten per aanvraag extra.

Er dan ook een grote behoefte aan een procedure die minder tijd kost.

Al eerder werd vastgesteld dat de extra werkzaamheden sterk zouden worden gereduceerd bij het niet meer verplicht stellen van een proces verbaal bij vermissing, als er geen vermoeden van fraude is. Het omzetten van een eigen verklaring naar een PvB heeft geen toegevoegde waarde.

Gelet op de resultaten van de pilot gedurende het 1^e halfjaar is er geen toegevoegde waarde van een aangifte. De gemeente zou kunnen volstaan met het invullen van een soort vermissingverklaring, die veel minder uitgebreid is dan een aangifte. Het meerwerk is dan marginaal. Met het oog op vermindering administratieve lasten is dit een belangrijk punt. Vooral deze administratieve handelingen veroorzaken ook veel onvrede bij de medewerkers.

Na een half jaar wordt geconstateerd dat er nog steeds sprake is van communicatieproblemen bij sommige wijkteams over de te volgen procedure. Hierdoor werden burgers onnodig van het kastje naar de muur gestuurd. Onjuiste verwijzingen kunnen tot irritaties leiden. Wel kan worden gesteld dat de problemen beperkt blijven tot een klein aantal wijkteams. Hierop zijn inmiddels gerichte acties ondernomen.

Ook is geconstateerd dat door gebrek aan wettelijke middelen de aanpak van meervoudige vermissingen van rijbewijzen niet mogelijk is. Daarnaast is het niet mogelijk om informatie over eerder vermiste rijbewijzen te raadplegen.

Ten slotte beveelt de gemeente Amsterdam aan, dat in het kader van de proef Amsterdam, BZK/VenW onderzoeken in hoeverre - naast paspoort - identiteitskaarten en rijbewijzen kunnen worden geweigerd dan wel territoriaal/in tijd beperkt afgegeven. Hierbij rekening houdend met de identificatieplicht. Het percentage vermiste ID kaarten is vele malen hoger dan dat voor de paspoorten: 4,8% respectievelijk 16,1 %.

Iedereen heeft het recht op een ID kaart in verband met de wet op de ID plicht. Op veelvermissing van ID kaarten staat echter nauwelijks een sanctie. Dit geeft aanleiding om na te denken over een sanctie op grond van onzorgvuldig gedrag en de maatschappelijke schade die een verloren/gestolen document kan veroorzaken. Een sanctie zou kunnen zijn (naast signalering) een verkorte geldigheid van de ID kaart.

Geconstateerd is, dat van de +- 11000 vermiste documenten (inclusief diefstal) in het 1^e halfjaar 2009 5000 documenten werden teruggevonden (of in beslag genomen) conform cijfers DPG.

Bij de behandelde vermissingen bij de backoffice van vreemdelingenpolitie is weliswaar in de meeste gevallen geen strafbaar feit aan te tonen, maar uit hun onderzoek blijkt dat het onduidelijk is wat er met de documenten is gebeurd. Er is nader onderzoek nodig naar wat met de documenten die zijn verdwenen is gebeurd. Dit levert ook mogelijk informatie over fraude op.

1000
1000
1000
1000
1000
1000
1000

5. Klanttevredenheid

5.1 Oude procedure.

TWCA heeft onlangs het klanttevredenheid onderzoek over "de oude procedure" afgerond en een definitief eindrapport aangeleverd.

Als samenvatting kan het volgende worden vastgesteld:

In totaal zijn er 168 personen bereikt om een interview af te nemen.

Hiervan zijn 117 personen in eerste instantie naar het politiewijkteam gegaan om aangifte te doen en 44 naar het stadsdeelkantoor. Slechts 7 personen zijn via een andere weg bij de juiste instantie gekomen. Een groot aantal, 101, was niet op de hoogte van de procedure. Bij 121 personen werd de procedure uitgelegd tijdens het eerste bezoek. Er vond voornamelijk verwijzing plaats naar de politie voor het doen van aangifte en naar het stadsdeelkantoor om een nieuw document aan te vragen. Verreweg het grootste deel (117) is naar 2 instanties verwezen. Een ruime meerderheid (104) was tevreden tot zeer tevreden over de procedure en 32 personen waren niet tevreden/ontevreden. 32 personen hebben geen mening gegeven. Voor gedetailleerde informatie over het onderzoek kunt u bijgaande rapportage eindevaluatie raadplegen. In een cijfer uitgedrukt waren er slechts 17 personen die een onvoldoende gaven

5.2. Nieuwe procedure

Inmiddels zijn de resultaten van het tevredenheidonderzoek m.b.t. de nieuwe procedure over de maanden januari tot en met mei bekend.

Onderstaand ziet u de score over de gehele periode m.b.t. de totale procedure.

In het algemeen kan worden gesteld dat de tevredenheid hoog scoort. Over 5 maanden waren er 24 personen die een onvoldoende gaven.

Januari t/m mei 2009

Aantal geheel afgenomen enquêtes: 250 (= 100%)

(Waarvan vermissing paspoort/ identiteitsbewijs: 130 / vermissing rijbewijs: 120)

Aantal personen die niet mee willen werken: 94

De tevredenheid over de gehele procedure in een cijfer uitgedrukt. Van 1 tot 10.

1: 0 personen (0 %)	6: 23 persoon (9,2 %)
2: 0 personen (0 %)	7: 65 personen (26,0%)
3: 3 personen (1,2 %)	8: 94 personen (37,6 %)
4: 5 personen (2,0 %)	9: 24 personen (9,6 %)
5: 16 persoon (6,4 %)	10: 14 personen (5,6 %)

Niet beantwoord: 6 persoon (2,4 %)

Opvallend is wel dat de meeste mensen (211 personen) aangeven dat zij niet op de hoogte waren van de nieuwe aangifteprocedure. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de communicatie campagne wellicht niet het gewenste effect heeft gehad. Hierbij moet wel worden vermeld dat de publicaties over de nieuwe procedure in de eerste 2 maanden van de pilot plaatsvonden. Personen die na die tijd aangifte deden zijn dus ook pas dan geconfronteerd met de nieuwe procedure.

In ieder geval kan worden vastgesteld dat de nieuwe werkwijze net zo goed scoort als de oude werkwijze. Er zal dan ook in 2009 voorlopig geen verder onderzoek meer worden gedaan.

Volgens onderzoek van BZK leverde de nieuwe werkwijze voor de burgers van Amsterdam een vermindering van administratieve lasten op van 12.000 uur, omdat zij niet langer verplicht waren aangifte van vermissing te doen bij de politie.

6. Aandachtpunten en aanbevelingen

Naar aanleiding van de evaluatie 1^e half jaar kunnen de volgende hoofd- en neven aanbevelingen worden onderscheiden.

Hoofd aanbevelingen

- Onderzoeken of een Proces Verbaal vereist is als er geen vermoeden van misbruik is, i.v.m. het terugdringen van de administratieve lastendruk bij de gemeente en politie. In relatie hiermee is het zeer wenselijk om de aangifte-eis te laten vervallen als er geen vermoeden van misbruik is. Daardoor is een proces verbaal niet meer aan de orde. Een uitgebreide eigen verklaring zou kunnen volstaan. Doorsturen van aangiften naar het RSC komt te vervallen terwijl ook het RSC geen PvB's hoeft op te maken. Bij het RSC zou dit een besparing opleveren van 6260 x 15 minuten. Ook bij de gemeente zou dit een besparing kunnen opleveren van 15 minuten per aangifte.
- Als besloten wordt dat een PvB niet meer nodig is, moet in kaart worden gebracht welke consequenties dit met zich meebrengt. Procedures moeten hierop worden afgestemd. In dit verband wordt aanbevolen om de pilot met een jaar te verlengen.
- De procedure m.b.t. het rijbewijs wijkt af van de procedure m.b.t. een reisdocument. Het is wenselijk om een uniforme procedure te realiseren. BZK en VenW dienen hierover afspraken te maken.
Er is geen opvraagmogelijkheid om eventueel misbruik van een rijbewijs na te gaan. Evenmin is dit gereguleerd. Onderzocht moet worden door RDW en VenW of hiertoe mogelijkheden kunnen worden gecreëerd.
- Amsterdam is de enige gemeente/regio waar de nieuwe werkwijze wordt getest. Er is daarom geen vergelijking mogelijk met andere regio's/gemeenten. Mogelijk zou elders ook kunnen worden aangesloten bij deze pilot om ervaringen te kunnen uitwisselen.
- In het kader van de proef Amsterdam, wordt aanbevolen dat BZK/VenW onderzoeken in hoeverre - naast paspoort - identiteitskaarten en rijbewijzen kunnen worden geweigerd dan wel territoriaal/in tijd beperkt afgegeven. Hierbij rekening houdend met de identificatieplicht en de constatering dat een relatief groot aandeel van vermiste documenten, de Id-kaarten betreft (16% vermist t.o.v. het aantal aanvragen).
- Aanbevolen wordt om een dader risicoprofiel te ontwikkelen.

Neven aanbevelingen

- Behalve een document worden ook vaak andere goederen als vermist opgegeven. Deze combinatie kan bij het RSC niet worden verwerkt. Inmiddels is het standpunt dat er geen aangifte mogelijk is van vermissing (niet t.g.v. diefstal) van andere goederen. Deze is vaak alleen nodig voor de verzekering. Het programma REAL van BZK heeft samen met RPAA constructief gesproken met een vertegenwoordiger van de Bond van Verzekeraars om na te gaan wat de mogelijkheden zijn om de administratieve lasten bij de politie van aangifte van vermissing ten behoeve van de verzekering te verminderen. Het overleg hierover zal worden voortgezet.
- Er is op dit moment geen koppeling tussen Xpol en GBA. Daardoor is het mogelijk dat persoon- en adresgegevens in Xpol niet up to date zijn. Het is noodzakelijk om deze koppeling te realiseren gelet op de wettelijke verplichting per 1-1-2010 om GBA gegevens te gebruiken. DPG en RPAA dienen deze mogelijkheid te onderzoeken.
- De Kieswet schrijft voor dat kiezers die geen ID bewijs hebben, een proces-verbaal van aangifte van vermissing moeten overleggen om te kunnen stemmen. Binnen de pilot geeft

dat nu problemen in de procedure. Wij adviseren de Kieswet hierop aan te passen, zeker als landelijke invoering volgt. Hierin is meegenomen (zoals aanbevolen) om, in gevallen waarin bij vermissing geen vermoeden van misbruik bestaat, de verplichting tot overleggen van een proces-verbaal te schrappen. Opgenomen zou bijvoorbeeld kunnen worden dat bij vermissing in plaats van een proces-verbaal de burger een verklaring van vermissing van de gemeente moet laten zien.

- Onderzoek starten naar alle oorzaken waardoor vermiste documenten worden aangetroffen, in beslag genomen of teruggevonden. Deze gegevens vergelijken met de aangiften.

7. Conclusies 1^e halfjaar 2009.

7.1. Procedure en kwaliteit

Na een moeizame start van de pilot, kan worden gesteld dat in de uitvoering nog altijd een en ander niet goed gaat maar, dat na een halfjaar wel veel verbeterd is. De interne klachten en signalen zijn duidelijk afgenomen. Zowel politie als gemeente is op dit moment redelijk tevreden over de uitvoering en de kwaliteit van de pilot. De kwaliteit van de concept aangiften die het RSC van de stadsdelen ontvangt is verbeterd en er wordt er altijd een uniek nummer aan de concept aangiften gegeven. Dit nummer wordt vervolgens overgenomen in het Proces Verbaal. Het aantal aangiften dat wordt teruggestuurd naar burgerzaken vanwege gebrek aan kwaliteit duidelijk teruggelopen.

Dat de procedure veel extra werk veroorzaakt bij de Gemeente blijft onveranderd van kracht. Het verminderen van de administratieve werkdruk zou kunnen worden bereikt indien bij een vermissing kan worden volstaan met een eigen verklaring en geen proces verbaal wordt vereist, als er geen vermoeden is van misbruik.

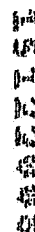
Ook voor het Regionaal Service Centrum van de politie zou dit leiden tot een afname van administratieve werkzaamheden.

De extra werkzaamheden voor de gemeente bedragen 15 minuten per vermissing. De lastenverlichting aan de kant van de politie gaat hiermee geheel verloren. Wel blijft overeind dat het voor de burger een lastenverlichting is. Kanttekening hierbij is dat gemeenten over het algemeen een kostendekkend tarief heffen voor de administratiekosten van de verwerking van de vermissingen. Dit betekent dat de administratiekosten omhoog gaan met ongeveer € 10,00. Dus ook weer een lastenverzwaring voor de burger. Dit zou een ongewenste ontwikkeling zijn.

De gemeente Amsterdam is niet bereid de pilot na een jaar onveranderd voort te zetten. De toename van de werkzaamheden geeft een te grote druk op de dienstverlening van burgerzaken, oplopende wachttijden en een verwachte aanvraagpiek van ID kaarten. Dit is ook ingegeven door het feit dat de gemeente geen toegevoegde waarde ziet in het omzetten van de eigen verklaring in een proces verbaal, waar precies hetzelfde in staat.

Op de politiewijkteams is de belasting afgenomen maar worden er nog altijd een behoorlijk aantal aangiften van vermissing opgenomen. Nader onderzoek naar deze aangiften wordt gedaan. De tevredenheid over de procedure is bij de politie groot. Regelmatig wordt door de Amstelland gemeenten verzocht om aan te kunnen sluiten bij de pilot.

De problemen die er nu nog zijn, zijn terug te leiden naar een enkel politie wijkteam of stadsdeel. Deze wijkteams of stadsdelen zijn hiervoor gericht benaderd.



7.2. Aantallen

Volgens de aantallen in Xpol werden er uitsluitend in Amsterdam 9711 aangiften van vermissing gedaan (6936 reisdocumenten / 2775 rijbewijzen) en 4985 aangiften van gestolen reisdocumenten. Er is sprake van een daling ten opzichte van het 1^e halfjaar 2008. Reden voor deze daling zou kunnen zijn dat wordt gewezen op een strenge aanpak bij fraude.

In eerste instantie leek het erop dat het aantal aanvragen n.a.v. een vermist of gestolen reisdocument bij de gemeente was toegenomen, terwijl uit Xpol een daling blijkt. Na onderzoek en nieuw aangeleverde cijfers blijkt nu echter dat het aantal aanvragen bij de gemeente in het eerste halfjaar 2009 nauwelijks verschilt met 2008. Bovendien is gebleken dat de cijfers van de Gemeente bestaat uit aanvragen i.v.m. vermiste én gestolen documenten.

Verder valt het op dat het percentage vermiste ID kaarten t.o.v. het aantal aanvragen in dezelfde periode vele malen hoger is dan dat voor de paspoorten: 16% respectievelijk 4,8 %. Iedereen heeft het recht op een ID kaart in verband met de wet op de ID plicht. Op veelvermissing van ID kaarten staat nauwelijks een sanctie, gelet op de conclusie van de Vreemdelingenpolitie (83 vermoedens van misbruik, maar geen strafbaar feit vastgesteld). Dit geeft aanleiding om na te denken over een sanctie op grond van onzorgvuldig gedrag en de maatschappelijke schade die een verloren/gestolen document kan veroorzaken. Een sanctie zou kunnen zijn (naast signalering) een verkorte geldigheid van de ID kaart.

7.3. Vermoeden van misbruik

Er waren 197 (2,04%) aangevers die vielen binnen de risicogroep vermoeden van misbruik. Daarvan zijn uiteindelijk 3 aangevers die in aanmerking kwamen voor een vervolg onderzoek. Gesteld kan worden dat dit een zeer gering aantal is. Dit geringe aantal rechtvaardigt ook na een half jaar opnieuw het idee om de mogelijkheid en de impact te onderzoeken van het laten vervallen van de verplichting van een Proces Verbaal voor aangevers die niet in de risicogroep vallen. Dat betekent dat uitsluitend bij een zogenaamd vermoeden van misbruik een aangifte, onderzoek en Proces Verbaal van toepassing zal zijn.


De dossiers die zijn overgedragen aan TIF voor een nader onderzoek, om te voorkomen dat personen die eerder niet op een afspraak bij BVrP zijn verschenen op een andere wijze alsnog een document verkrijgen, zijn onderzocht. De uitkomst hiervan is terug te vinden op pagina 9. In ieder geval is niet uit dit onderzoek gebleken dat er sprake was van mogelijk misbruik. Op dit moment zijn er nog 18 gevallen in onderzoek bij BVrP waarvan de uitkomst nog onbekend is. In een later stadium zal bekend worden in hoeveel gevallen van de 3 geconstateerde fraudevermoedens ook daadwerkelijk tot een strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan. Vastgesteld is dat in onvoldoende naar voren komt of de aanpak van misbruik is verbeterd en om welke vorm van misbruik het gaat (opzettelijk schade aanbrengen, look-alike, veelvermissing). Tijdens vervolg van de pilot moet deze informatie door BVrP worden vastgelegd.

7.4. Klanttevredenheid

De klanttevredenheid over de oude procedure in 2008 is gemeten. Zoals uit de resultaten blijkt was een grote meerderheid tevreden tot zeer tevreden. De klanttevredenheid over de nieuwe procedure in de maanden januari t/m mei 2009 is eveneens gemeten. Ook nu kan worden gesteld dat er een grote mate van tevredenheid is. Wel moet worden opgemerkt dat een groot aantal niet op de hoogte was van de procedure. Gesteld kan worden dat de nieuwe werkwijze net zo goed scoort als de oude werkwijze. Daarnaast leverde de nieuwe werkwijze voor de burgers van Amsterdam een vermindering van administratieve lasten op van 10.000 uur, omdat zij niet langer verplicht waren aangifte van vermissing te doen bij de politie. Besloten is dan ook dat er in 2009 voorlopig geen verder onderzoek meer worden gedaan.

7.5. Resumé

Het eerste halfjaar is redelijk verlopen, waarbij zowel vanuit de politie als gemeente een uitstekende bijdrage is geleverd waarvoor complimenten op zijn plaats zijn. Geconstateerd is dat op een aantal punten verbetering moet worden gerealiseerd. De verwachting is dat de meeste doelstellingen voor de pilot zullen worden gerealiseerd. Met betrekking tot de fraude aanpak is nog nader onderzoek nodig en is het noodzakelijk om een dader risicoprofiel te ontwikkelen. Het laten vervallen van het proces-verbaal, als er geen vermoeden is van misbruik, wordt beschouwd als een enorme kans om de administratieve lasten nog verder terug te dringen. De gemeente stelt dit zelfs als eis om met de pilot verder te gaan. Gelet op de goede resultaten is verlenging van de pilot dan ook zeker nodig om de werkwijze zonder het PvB verder uit te werken en te testen.


Projectleider Vermissing Document
7 oktober 2009

17
17
17
17
17
17
17



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Handreiking politie Identiteitsfraude



Handreiking Identiteitsfraude

Identiteitsfraude is een verschijnsel dat in omvang lijkt toe te nemen. Om fraude met gebruik van een andere of een valse identiteit te voorkomen en te bestrijden is het van groot belang dat politie en Justitie de instrumenten inzetten die er zijn. Die bestaande instrumenten zijn grotendeels toereikend en waar dat nog niet het geval is zal aanvulling van wetgeving worden bevorderd. Op basis van de geldende wetgeving is in samenwerking met de politie en Koninklijke marechaussee (Kmar) deze handreiking voor gebruik in de praktijk opgesteld.

Doelstelling van de handreiking

Deze handreiking heeft ten doel de politiefunctie-onaris te helpen bij het benutten van de bestaande wettelijke instrumenten bij het opnemen van de aangifte om identiteitsfraude te bestrijden. De handreiking dient voor de meest voorkomende aangiften van strafbare feiten bijvoorbeeld valsheid in geschrifte, oplichting en diefstal van gegevens etc. Maar om zo compleet mogelijk te zijn wordt hierna het hele arsenaal aan delicten genoemd. Voor de ingewikkelde aangiften/casussen, bijvoorbeeld op het terrein van computervredereuk, wordt geadviseerd een deskundige op het gebied van identiteitsfraude in te schakelen.

Identiteitsfraude

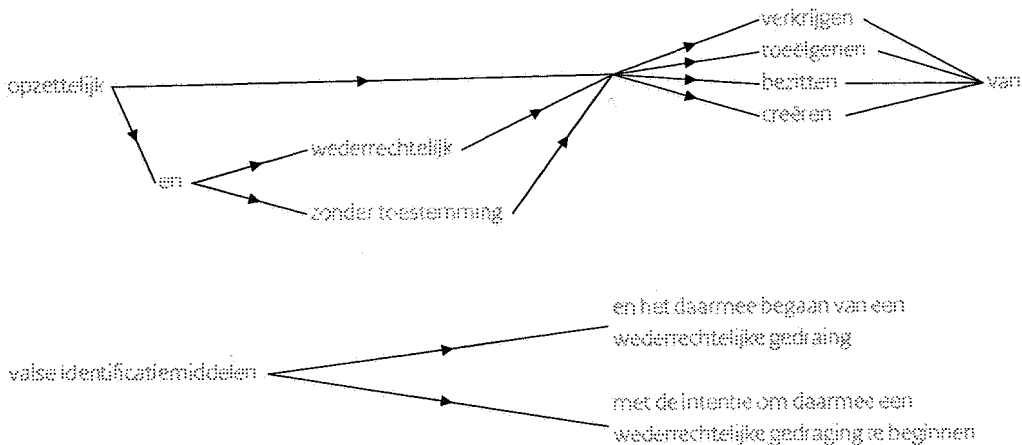
Een standaarddefinitie van identiteitsfraude is er (nog) niet. Er zijn er verschillende definities van het begrip in omloop. In deze handreiking wordt gebruikt gemaakt van een definitie die in een onderzoeksrapport van het WODC¹ wordt gebruikt:

"Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of: met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan".²

¹ Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is een onderdeel van het Nederlands Ministerie van Justitie en is gevestigd in Den Haag. De kerntaken van het WODC zijn de productie en verspreiding van wetenschappelijke kennis over onderbouwing en effecten van beleid en over relevante maatschappelijke processen op het brede terrein van Justitie en Vreemdelingenzaken en Integratie.

² U.R.M.Th. de Vries, Tiggelaar, H, van der Linden, M, Hol, A.M., 'Identiteitsfraude: een afbakening, een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen', Den Haag, 2007 p 228

Identiteitsfraude is het



* U.R.M.Th. de Vries, Tigchelaar, H, van der Linden, M, Hol, A.M., 'Identiteitsfraude: een afbakening, een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen', Den Haag, 2007 p 228

Het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI)³ raadt iedereen aan die vermoedt dat zij slachtoffer zijn van identiteitsfraude om aangifte te doen bij de politie. Uit ervaringen van melders blijkt dat het soms lastig is daadwerkelijk aangifte te kunnen doen. In het verleden hebben diverse politiekorpsen aangevers meegedeeld dat zij geen aangifte van identiteitsfraude kunnen opnemen.

Het komt vaak voor dat de politieambtenaar achter de balie deze vorm van delict / criminaliteit niet als zodanig herkent en weigert om aangifte op te nemen. Hiertoe voert de politie thans verschillende argumenten aan. Een argument is dat het gebruik maken van de identiteit van een ander persoon op zich geen strafbaar feit is. Een ander argument is dat de persoon die aangifte wil doen, niet de benadeel-

de is van de fraude. Dit kan bijvoorbeeld als op naam van een persoon goederen bij een bedrijf zijn besteld en deze persoon wordt aangesproken voor de kosten, terwijl hij of zij de goederen nooit heeft ontvangen. Sommige bedrijven nemen de schade hiervan voor eigen rekening als blijkt dat de goederen bij een fraudeur zijn afgeleverd. Enkele politiekorpsen hanteren in dat geval de regel dat niet de klant, maar het betrokken bedrijf de benadeelde is en dat dit bedrijf aangifte zou moeten doen. Het komt echter ook voor dat bedrijven geen aangifte willen doen. Echter de klant is ook slachtoffer, er is misbruik gemaakt van zijn/haar gegevens.

Het gebruik (misbruik) van de identiteit (gegevens) van een andere persoon is, geen zelfstandig strafbaar feit. De feiten vallen echter in alle gevallen wel onder een van delicten in het Wetboek van Strafrecht, zoals valsheid in geschrift of oplichting. Ook het argument dat de persoon in kwestie wellicht geen financiële schade heeft geleden van de fraude, maar een ander zoals een bedrijf, hoeft geen belemmering

³ Het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) is een initiatief van de Nederlandse overheid. Het meldpunt geeft voorlichting over identiteitsfraude en over het voorkomen ervan.

te vormen om de aangifte op te nemen. Artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt bovendien dat de politie een verplichting heeft om aangifte op te nemen van enig strafbaar feit (een ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit, is bevoegd daarvan aangifte of klacht te doen). Uiteraard moet er daarvoor wel een vermoeden zijn van identiteitsfraude.

Of identiteitsfraude plaats heeft door een vals of vervalst identiteitsdocument of doordat iemand zich verschuilt achter de identiteit van een ander of niet bestaande persoon maakt geen verschil: in alle gevallen begint de fraude met een mismatch tussen de persoon en zijn/haar ware identiteitsgegevens. Er is sprake van een onrechtmatige persoonsverwisseling, die op de volgende wijze kan gebeuren⁴:

- **Overname van identiteitsgegevens:** het overnemen van iemands identiteitgegevens en hier vervolgens misbruik van maken, zonder toestemming van de persoon. De fraudeur weet andermans identiteitsgegevens frauduleus te bemachtigen en lift vervolgens onrechtmatig op deze identiteit mee.
- **Identiteitsdelegatie:** medegebruik maken van iemands identiteit, met toestemming van die persoon. Als je een andere persoon inschakelt voor het afleggen van je schoolexamen, maak je je schuldig aan identiteitsdelegatie.
- **Identiteitsruil:** gebruik maken van de identiteit van een ander met toestemming van elkaar. Er is sprake van identiteitsruil als persoon A de gevangenisstraf van crimineel B uitzit onder de naam van crimineel B. Crimineel B maakt gebruik van identiteit van persoon A als niet eerder of niet ter zake veroordeelde persoon oftewel "vrije vogel" in

de maatschappij.

- **Identiteitscreatie:** het creëren van fictieve identiteit, al dan niet met gedeeltelijke identiteitsgegevens van bestaande personen.

Bovengenoemde opzettelijke identiteitsveranderingen gebeuren door middel van valse of vervalste documenten. De fraudeur heeft het volgende arsenaal tot zijn beschikking: vervalste documenten, valse documenten, valselijk verkregen documenten en lookalikefraude. Een vervalst document is een origineel document waarin de fraudeur veranderingen heeft aangebracht. Een vervalst document wordt veelal door een ander gebruikt dan de rechtmatige houder van het document. Het valse document is helemaal vals. Een origineel document dat op valse gronden is gekregen, is een valselijk verkregen document. Het is de fraudeur gelukt door middel van manipulatie van een vals/vervalst brondocument of met behulp van een corrupte ambtenaar een nieuw, origineel document te bemachtigen. Bij lookalikefraude blijft het originele document intact en doet de fraudeur zich voor de houder van het document. Hij/zij vertoont enige uiterlijke gelijkenis met de foto in het document dat hij/zij misbruikt. Bij identiteitsdelegatie en identiteitsruil hoeft geen sprake te zijn van een vals/vervalst document. Wel kan er sprake zijn van een vals identificatiemiddel zoals vermeld in de definitie van identiteitsfraude.

Casus ter illustratie van het probleem

Om het fenomeen identiteitfraude beter te begrijpen ter illustratie het verhaal van Niels, een slachtoffer van identiteitsfraude. In juni 2006

⁴ Rapportage "Ben je wie je zegt dat je bent?" Gemeente Amsterdam, Dienst Persoons- en Geo-informatie, Amsterdam 2009

kwam Niels⁵ erachter dat er op zijn naam een graafmachine gehuurd was, doordat hij gebeld werd door de verhuurder van het bedrijf. Voor deze fraude bleek zijn aanvankelijk uitgegeven identiteitsbewijs te zijn gebruikt, dat gestolen bleek te zijn tijdens het transport van de producent van de identiteitsbewijzen naar de gemeente. Niels heeft echter zijn identiteitsbewijs in 2005 opgehaald bij de gemeente, maar is nooit op de hoogte gebracht van de ontvreemding van het eerste identiteitsbewijs. Ook Niels' adresgegevens zijn gebruikt voor de fraude. Nadat hij aangifte had gedaan van deze fraude, kwam hij erachter dat ook telefoonabonnementen en internetaansluitingen waren afgesloten, een bankrekening geopend was, nog een keer een graafmachine op zijn naam was gehuurd en zelfs een bedrijf op zijn naam was ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Via dit laatste bedrijf zijn ook verschillende aankopen gedaan. Door de identiteitsfraude heeft Niels zowel financiële als psychische problemen gekregen. Niels heeft aangifte gedaan bij de politie, contact opgenomen met de verschillende betrokken instanties, een rechtszaak aangespannen en in totaal drie advocaten in de arm genomen om de fraude ongedaan te laten maken. Naar zijn eigen zeggen zijn alle mogelijke opties die een burger kan benutten, geprobeerd.⁶

Hieruit is af te leiden dat identiteitsfraude twee typen slachtoffers kent: enerzijds de persoon van wie de identiteit wordt misbruikt (mensen als Niels) en daarmee schade kan ondervinden en anderzijds derden (bedrijf bij wie de graafmachine is gehuurd) die schade ondervinden van de vervolghandelingen van de identiteitsfraudeur. Identiteitsfraude kan leiden tot grote materiële en immateriële schade bij het slachtoffer van wie de identiteit is misbruikt.

Wat is het juridische kader waarin de politie kan opereren?

Hieronder volgt een overzicht van artikelen in het huidige Wetboek van strafrecht die kunnen worden toegepast bij de bestrijding van identiteitsfraude. Deze lijst is slechts ter illustratie bedoeld; de korte omschrijving per artikel omvat niet de precieze inhoud en bestanddelen van dat artikel, maar geeft alleen een globale omschrijving welke (soort) gedragingen op grond van dat artikel strafbaar gesteld zijn en wat de link met identiteitsfraude is.

Praktijksignaal	Mogelijk toe te passen wetsartikel	Omschrijving
<ul style="list-style-type: none"> • Valse belastingaangifte • Valse bankopdrachten • Valselijk ondertekenen van een document • Het gebruik maken van een vals reisdocument ten einde rechtmatig verblijf te krijgen in Nederland 	Art. 225 Wetboek van Strafrecht	Dit artikel stelt valsheid in geschrift strafbaar. Het gaat daarbij om het vervalsen van geschriften die tot bestemming hebben tot bewijs van enig feit te dienen.

⁵ Om de anonimiteit van het slachtoffer te waarborgen is een gefingeerde naam gebruikt.

⁶ Casus uit het CMI

Praktijksignaal	Mogelijk toe te passen wetsartikel	Omschrijving
<ul style="list-style-type: none"> • Ontdekking van een vals reisdocument (paspoort en ID-kaart, etc) of een reisdocument van een ander • Aanvragen (frauduleus aanvragen / verstrekken) • Het gebruik maken van een vals reisdocument ten einde rechtmatig verblijf te krijgen in Nederland 	Art. 231 Wetboek van Strafrecht	In lid 1 van dit artikel wordt het vervalsen van een reisdocument strafbaar gesteld.
<ul style="list-style-type: none"> • Belaging/Stalking kan plaats vinden door het herhaaldelijk bestellen of laten bezorgen van goederen op het adres en op de naam van het slachtoffer met als gevolg een inbreuk op diens persoonlijke levenssfeer. Bij de opsporing is het moeilijk om de dader te vinden (geen afleveradres, misschien op basis van IP-adressen), en het strafbare feit te herkennen (oplichting is hier niet van toepassing want de dader wordt er niet materieel beter van) 	Art. 258b Wetboek van Strafrecht	Dit artikel stelt stalking strafbaar.
<ul style="list-style-type: none"> • Aangetroffen ID documenten die kennelijk niet van de betrokkene zijn. • M.b.t. art. 416 is voorhanden hebben al voldoende (terwijl bekend is dat het door misdrijf verkregen is) 	Art. 310, 321 en 416 Wetboek van Strafrecht	Deze artikelen stellen diefstal, verduistering en heling strafbaar.
<ul style="list-style-type: none"> • Overvallers, tasjesrovers, inbrekers die ID documenten en bankpassen etc en pincodes stelen. 	Art. 311, eerste lid onder 5 Wetboek van Strafrecht	Het belang van dit artikel heeft te maken met de diefstal van bankpassen en pincodes.

Praktijksignaal	Mogelijk toe te passen wetsartikel	Omschrijving
<ul style="list-style-type: none"> Er zijn allerlei methoden denkbaar waarbij de verdachte zich uitgeeft voor een ander (een valse naam of valse hoedanigheid wordt aangenomen) Bepaalde gedraging kan meerdere praktijksignalen bevatten en dus meerdere strafbepalingen (mogelijk) zijn overtreden Het gebruik maken van een vals reisdocument bijv. om vervolgens aanspraak te kunnen maken op een verblijfsvergunning, visum, EU verblijfsdocument. Op deze strafbaarheid zijn de volgende wetsartikelen van toepassing: <ul style="list-style-type: none"> - valsheid in geschrifte (225 Sr) - vals reisdocument (231 Sr) - oplichting (326 Sr) 	Art. 326 Wetboek van Strafrecht	Dit artikel stelt oplichting strafbaar.
<ul style="list-style-type: none"> Fantasiereisdocument Een namaak document voor commercieel doeleinde 	Art. 440 Wetboek van Strafrecht	Op grond van dit artikel is het strafbaar op reisdocumenten gelijkende documenten te vervaardigen, ontvangen, verschaffen, in voorraad te hebben etc. etc.
<ul style="list-style-type: none"> Een paspoort van iemand anders in bezit hebben zonder geldige verklaring 	Art. 447b Wetboek van Strafrecht	Dit artikel stelt strafbaar hij die een reisdocument in bezit heeft, waarvan hij niet de houder is. Gemeente zou hier meer inzicht kunnen geven hoe groot het probleem is en wie de doelgroep is. De inleverplicht staat in de art.96 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN).
<ul style="list-style-type: none"> Een poging met gemanipuleerde pas geld te pinnen 	Art. 232 Wetboek van Strafrecht	Lid 1 van dit artikel gaat over het valselijk opmaken of vervalsen van een betaalpas of waardekaart; oftewel het vervalsen van bijvoorbeeld een PIN-pas of Credit Card.
<ul style="list-style-type: none"> Uitkeringsfraude (het aannemen van een valse identiteit om inkomsten te verhullen of het innen van een uitkering op een naam van een ander) 	Art. 227a/447c en 227b /447d Wetboek van Strafrecht	Dit gaat kort gezegd om het opzettelijk verstrekken van valse gegevens, anders dan door valsheid in geschrifte, met als doel daaruit voordeel te verkrijgen.

Praktijksignaal	Mogelijk toe te passen wetsartikel	Omschrijving
<ul style="list-style-type: none"> Met een vals paspoort openen van een buitenlandse bankrekening, om op die manier geld weg te sluisen 	Art. 420bis Wetboek van Strafrecht	Op grond van dit artikel is witwassen strafbaar gesteld.
<ul style="list-style-type: none"> Louter overnemen van gegevens van een computer van een ander is al strafbaar. Het vervolgens bewerken van gegevens erin valt onder het tweede lid 	Art. 138a Wetboek van Strafrecht	Computervredebreuk wordt in dit artikel strafbaar gesteld. Het gaat hierbij om het wederrechtelijk binnendringen van een geautomatiseerd werk of een deel daarvan.
<ul style="list-style-type: none"> Aanbrengen van technische apparatuur bij betaalautomaten met het doel om gegevens van bankpassen te kopiëren 	Art. 139c, 139d en 139e Wetboek van strafrecht	Het aftappen van gegevens, dat in deze artikelen strafbaar wordt gesteld, is ook een middel dat vaak gebruikt wordt om de gegevens te verkrijgen waarmee identiteitsfraude kan worden gepleegd.
<ul style="list-style-type: none"> Illegaal gebruik maken van diensten via telecommunicatie 	Art. 326c Wetboek van Strafrecht	Dit artikel gaat over het afnemen van diensten zonder ervoor te betalen.
<ul style="list-style-type: none"> Verspreiden van virussen in computers. Computers hacken en gegevens onbevoegd bewerken 	Art. 350a Wetboek van Strafrecht	Op grond van dit artikel is het vernielen van computergegevens strafbaar.



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Justitie | Programma Versterking
Identiteitsketen Publieke Sector
Schedeldoekshaven 100 | 2511 EX Den Haag

In samenwerking met:
Taakorganisatie Vreemdelingen van de Politie
Utrechtseweg 2 | 3732 HB De Bilt
en
Koninklijke Marechaussee | Expertise Centrum
Identiteitsfraude en Documenten (ECID)
Evert van der Beekstraat 101 |
1118 CN Luchthaven Schiphol

www.rijksoverheid.nl

Augustus 2010 | I-4194

6 Basisregister

Het Basisregister Reisdocumenten is een gegevensbank waarin Nederlandse reisdocumenten staan geregistreerd die niet (meer) in het normale verkeer zouden mogen voorkomen. Dit register, dat sinds januari 2002 operationeel is, heeft tot doel misbruik van reisdocumenten in het algemeen en het plegen van fraude met behulp van reisdocumenten in het bijzonder te voorkomen en te bestrijden.

Een reisdocument kan geregistreerd staan in het Basisregister wanneer het bijvoorbeeld vermist is of als de houder is overleden en het document niet is ingenomen. Deze gegevens worden aangeleverd door de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet.

De in het register opgenomen gegevens worden in de eerste plaats verstrekt aan instellingen en personen, belast met een publiekrechtelijke taak. Daarnaast kan de Minister echter ook andere instellingen en personen aanwijzen die een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit het register. De gegevensverstrekking beperkt zich in dat geval uitsluitend tot de mededeling of in het register gegevens zijn opgenomen met betrekking tot een reisdocument, waarvan de instelling of persoon het documentnummer heeft opgegeven (hit/no-hit). Voor deze laatstgenoemde vorm van gegevensverstrekking is het zogenaamde Verificatieregister ontwikkeld.

Van een in het Verificatieregister getoetst reisdocument kan in het Basisregister aanvullende informatie worden geraadpleegd. Deze aanvullende informatie kan bestaan uit bijvoorbeeld de houdergegevens van een reisdocument of de reden waarom het document in het Verificatieregister is opgenomen.

6.1 Belangrijkste resultaten

In het tweede trimester is één nieuwe organisatie geautoriseerd voor het Verificatieregister. Deze organisatie zal fungeren als koepelorganisatie en zijn diensten aanbieden aan afnemers van het Vestigingsregister. De verbinding is eind december gerealiseerd en in de 1e week van januari 2011 in gebruik genomen.

Het FLUX-programma (o.a. IND en KMAR) heeft de wens uitgesproken aan te sluiten op het BRR. Gesprekken hierover zijn nog gaande.

Sinds enkele jaren zijn BPR en het KLPD met elkaar in gesprek over het realiseren van een technische link tussen het Basisregister en het KLPD ten behoeve van het NSIS (Nationaal Schengen Informatie Systeem). In het 3e trimester is aangegeven dat de gesprekken een vervolg gaan krijgen in januari 2011.

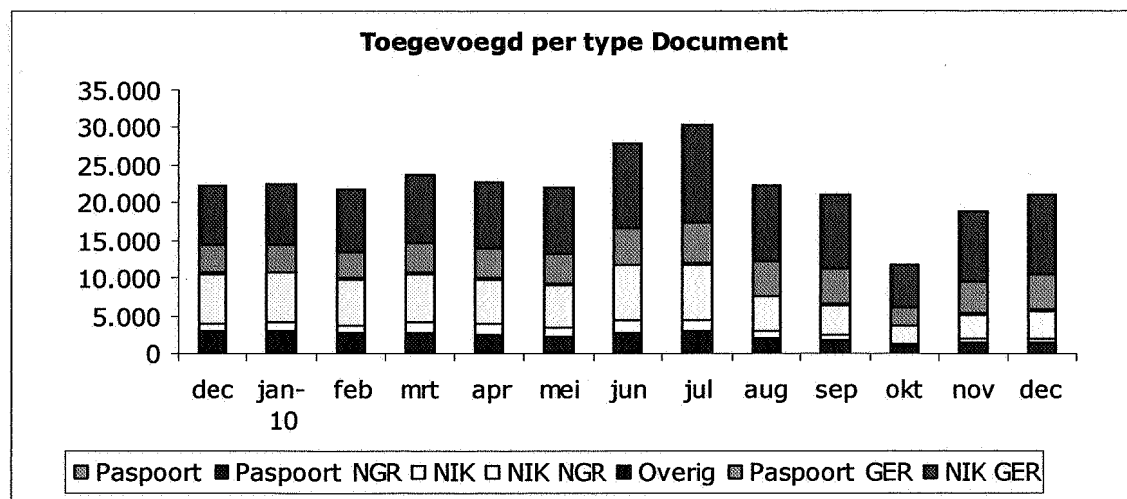
De beschikbaarheids- en performancenormen zijn conform de servicelevels. In het 3e trimester zijn een aantal verstoringen voorgekomen die de noodzaak van de aanbesteding onderstrepen.

De verbeteracties technisch beheer van Vts Politie Nederland zijn afgerond. De laatste stap – het realiseren van uitwijk op een andere locatie – wordt vanwege de kosten en de aanstaande aanbesteding van het BRR in overleg met BPR niet uitgevoerd.

6.2 Totaalbeeld

In deze paragraaf komt een tabel met daarin de "prestaties" van het systeem in 2010. Voor sommige prestaties zijn deze afgezet tegen de in de met ISC afgesloten contracten vastgelegde service levels.

Documenten	Type	Aantallen naar oorzaak in 2010			Totaal in 2010	Totaal 2009
		Gestolen/ Verdwenen	Houder overleden	Overig		
Aan Basisregister toegevoegde documenten	Paspoorten	48.433	25.814	1.353	75.600	77.405
	ID-kaarten	120.816	66.702	1.222	188.740	204.619
	Overig	--	--	2.250	2.250	3.077
	Totaal 2010	169.249	92.516	4.825	266.590	
	Totaal 2009	179.957	99.205	5.939		285.101

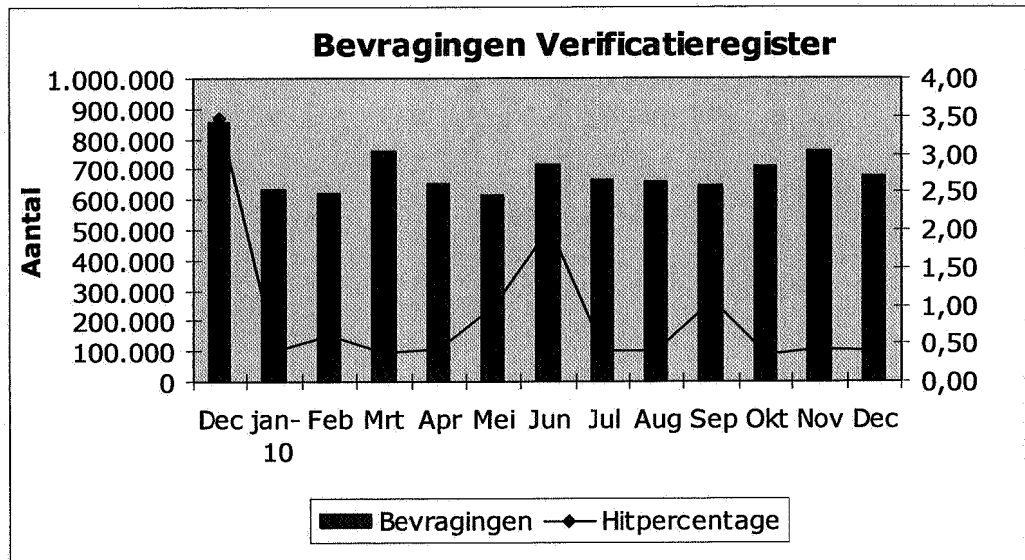


Toegevoegd aan Basisregister

De meest aan het Basisregister toegevoegde type documenten van de afgelopen periode waren de NIK GER en NIK NGR, gevolgd door het paspoort NGR en GER. Juni en juli waren de drukste maanden.

Stelsel	Type	2009	2010
Verificatie- register	Nieuwe aansluitingen	0	0
	Verzoeken tot verificatie reisdocument in VR	8.505.993	8.104.275
	Aantal keren dat verzoeken positieve antwoorden leverden (hits)	68.908	53.529

In 2010 is het Verificatieregister 53.529 keer met een positief antwoord bevroegd. Dat betekent dat meer dan 1000 keer per week een reisdocument wordt aangeboden dat niet meer in omloop mag zijn.



Bevragingen Verificatieregister

Het hitpercentage is het gehele jaar redelijk stabiel gebleven, behalve in de maand juni.

Werking systeem		Basisregister			Verificatieregister		
		Nieuw	Afg.*	Beschikbaarheid - norm 99,3%	Nieuw	Afg.*	Beschikbaarheid - norm 99,7%
Jaar	2010	7	7	99,8%	11	11	99,7%
	2009	1	1	99,9%	2	2	100%

* Afg. – Afgehandeld binnen norm.