



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten

G. Brummelkamp, J. Wils en J. Boog

Zoetermeer, 14 december 2015

Ver.: JW

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Proeftuin vermissing reisdocumenten	9
1.2 De uitrol van de proef	10
1.3 Initiatieven ten behoeve van de aanpak van ID-fraude	11
1.4 Doel- en vraagstelling	11
1.5 Methode van onderzoek	12
1.6 Opzet van het rapport	13
2 Vermissingen in Nederland	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Ontwikkeling van het aantal vermissingen	15
3 Proeftuin in de praktijk	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Wat is er anders bij proeftuingemeenten?	19
3.3 Borging kwaliteit van werkprocessen	22
3.4 Conclusies	23
4 Administratieve lasten	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Ervaringen van gemeenten	25
4.3 Administratieve lastenverlichting voor politie	27
4.4 Gevolgen voor gemeenten	28
4.5 Tijdwinst voor burgers	29
4.6 Conclusies	30
5 Detectie en aanpak van ID-fraude	31
5.1 Inleiding	31
5.2 De detectie van fraude door gemeenten	31
5.3 Het contact met de politie	34
5.4 Effect op opsporing door de politie	38
5.5 Conclusies	38
6 Conclusies	41
6.1 Inleiding	41
6.2 Effecten van de proeftuin	41
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	43



Samenvatting

Opzet en doel van het onderzoek

Proeftuin Vermissing Reisdocumenten

Wie zijn paspoort of identiteitskaart kwijtraakt, moet aangifte doen bij de politie. Het is een voorwaarde om een nieuw document te kunnen aanvragen bij de gemeente. Deze werkwijze is in 2001 in de Paspoortwet opgenomen. Omdat deze werkwijze leidde tot vragen over nut en noodzaak bij zowel politie als burgers, wordt sinds 2009 geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij burgers niet meer eerst langs de politie hoeven. Zij kunnen direct bij de gemeente terecht. Het experiment begon in de regio Amsterdam-Amstelland en is door de jaren heen uitgebreid. Op dit moment doen er 246 gemeenten mee. Het proeftuingebied beslaat inmiddels geheel West-Nederland.

Doel van de proeftuin

De proef is destijds opgezet om de administratieve lasten voor burgers en politie te beperken en de dienstverlening voor burgers te verbeteren. In de loop van de tijd is er een derde doel bijgekomen, namelijk een betere detectie en effectievere opsporing van identiteitsfraude. De gedachte is dat de politie zich met de nieuwe werkwijze niet langer hoeft bezig te houden met alle vermissingen, maar zich kan concentreren op vermissingen met een verhoogd risico op fraude.

Centrale onderzoeksvraag

Met dit onderzoek is de proeftuin geëvalueerd aan de hand van bovenstaande doelen. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: Welke gevolgen heeft de proeftuin vermissing reisdocumenten voor de bestrijding van identiteitsfraude in de keten en voor administratieve lasten van burgers, gemeenten en politie?

Methoden van onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn 17 gemeenten binnen en buiten de proeftuin geïnterviewd over hun beleid en werkprocessen met betrekking tot vermiste reisdocumenten. Tevens is met zeven ketenpartners gesproken waaronder politie, marechaussee en de ministeries van BZK en VenJ. De uitkomsten van deze interviews zijn vervolgens getoetst met een enquête onder gemeenten. Hieraan hebben 225 gemeenten deelgenomen. Daarnaast zijn beschikbare cijfers over vermissingen en aanwezige rapporten bestudeerd.

Belangrijkste uitkomsten

Werking van de proeftuin

Een vergelijking van de werkwijze bij gemeenten die deelnemen aan de proeftuin met die van gemeenten erbuiten, leert dat het verschil vooral aan de kop van het aanvraag- en uitgifteproces zit. Bij proeftuingemeenten hoeven burgers geen proces-verbaal te overhandigen, maar vullen zij bij de gemeente meteen het C2-formulier in waarin ze verklaren onder welke omstandigheden het document vermist is geraakt. Vanaf het moment dat dit formulier is ingevuld, verloopt het aanvraagproces voor een nieuw reisdocument hetzelfde als buiten de proeftuin.

Naast de genoemde wijziging in het aanvraagproces is in meerdere proeftuinregio's sprake van nieuwe samenwerkingsafspraken met de politie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een vaste contactpersoon voor het doen van meldingen van



vermoedens van fraude en procedurebeschrijvingen. De mate en vorm waarin afspraken zijn gemaakt verschillen per regio.

Verbetering dienstverlening en administratieve lastenverlichting

De proeftuin leidt tot een duidelijke verbetering van de dienstverlening aan burgers. Zij besparen reistijd en een extra bezoek aan het politiebureau. Gemeenten constateren bijna unaniem dat de dienstverlening aan burgers is verbeterd door het vervallen van het proces-verbaal. Ditzelfde geldt voor de besparing van administratieve lasten bij burgers. Ook daarin zien bijna alle gemeenten een duidelijke verbetering voor burgers (6% ziet geen verbetering, de rest wel). Per saldo neemt de tijdbesteding voor burgers af met 58 minuten per vermissing, ofwel ruim 151.000 uur op jaarbasis.

In 2013 heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie een effectraming laten uitvoeren naar het effect van de proeftuinwerkwijze op de administratieve belasting van de politie. Wanneer we deze raming actualiseren en toespitsen op alleen reisdocumenten (dus rijbewijzen buiten beschouwing laten), komen we uit op een totale besparing bij de politie van 78.055 uur, oftewel 61 fte. Bij gemeenten treedt een beperkte stijging van de lasten op ten opzichte van de situatie met proces-verbaal. Landelijk gaat het om een extra tijdsbesteding van ongeveer 6.600 uur per jaar. Voor een doorsnee gemeente gaat het om ongeveer 8 uur op jaarbasis.

Ondanks de verlichting worden er ook kanttekeningen geplaatst bij de nieuwe werkwijze. De belangrijkste is dat veel gemeenten in de administratieve belasting voor burgers ook een functie zien. De extra gang naar de politie zou burgers er beter toe aanzetten om eerst nog eens beter te zoeken naar een vermist gewaand reisdocument. Bij deze veronderstelde functie moet wel worden opgemerkt dat dit voor het voorkomen van ID-fraude nauwelijks van belang is. In de meeste gevallen gaat het om een document met een nog maar zeer beperkte geldigheid.

Aantal vermissingen

In Nederland zijn in 2014 200.381 reisdocumenten als vermist opgegeven. Afgezet tegen het totaal uitgegeven reisdocumenten gaat het om 6,1%. Zowel in absoluut als in relatief opzicht is het aantal vermissingen in de afgelopen jaren toegenomen. De stijging van het aantal vermissingen lijkt niet samen te hangen met de proeftuin. In zowel het proeftuingebied als daarbuiten treedt een vergelijkbare ontwikkeling op. Blijkbaar heeft het toetreden tot de proeftuin niet of nauwelijks effect op de ontwikkeling van het aantal vermissingen.

Detectie en aanpak van identiteitsfraude

De invloed van het wegvallen van het proces-verbaal op de opsporing van ID-fraude is zeer beperkt. Het proces-verbaal heeft voornamelijk een administratieve functie en draagt marginaal bij aan detectie van fraude aan de balie van een politiebureau. Wel wordt de informatie uit de PV's gebruikt door het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) om op geaggregeerd niveau analyses uit te voeren. Het vervallen van het proces-verbaal betekent dat minder detailinformatie beschikbaar is voor de analyses door de ECID.

De gevolgen van de proef op de alertheid van gemeenten bij de detectie van identiteitsfraude zijn positief. Bij veel gemeenten blijkt deelname aan de proeftuin te hebben geleid tot een heroriëntatie op hun verantwoordelijkheid om identiteitsfraude te detecteren. Zij houden vaker aanvragen voor een nieuw reisdocument aan voor

nader onderzoek en doen ook vaker een melding bij de politie vanwege vermoedens van fraude of misbruik. Zij maken ook vaker met de politie afspraken over de wijze waarop meldingen moeten worden gedaan. Veel proeftuingemeenten (42%) ervaren dat de samenwerking met de politie sinds hun deelname aan de proef is verbeterd. Dit positieve effect van de proeftuin hangt samen met het gegeven dat veel gemeenten bij toetreding tot de proeftuin (nieuwe) afspraken hebben gemaakt met de politie.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er weliswaar een positief effect is, maar er ook nog veel ruimte voor verbetering bestaat. Binnen de proeftuin zijn er bijvoorbeeld diverse grote en middelgrote gemeenten die in de laatste 12 maanden geen enkele melding hebben gedaan. Ook vanuit gemeenten uit de proeftuin bestaat behoefte aan verdere verbetering. Het meest genoemd zijn: de wens om te werken met een vast aanspreekpunt bij de politie en de wens om vaker kennis uit te wisselen over frauderisico's.



1 Inleiding

1.1 Proeftuin vermissing reisdocumenten

Wanneer een paspoort of identiteitskaart (NIK) wordt gestolen of verloren, dient hiervan aangifte te worden gedaan bij de politie. Met het proces-verbaal dat de politie daarvan opmaakt, kan de documenthouder bij de gemeente een nieuw reisdocument aanvragen. Deze werkwijze is in 2001 in de Paspoortwet opgenomen.

Destijds werden verschillende voordelen gezien in de betrokkenheid van de politie bij zowel vermissingen als gestolen reisdocumenten.

- de politie heeft expertise in het opmaken van verklaringen van vermissingen en kan mogelijke valse aangiften herkennen,
- de inschakeling van de politie kan een preventief effect hebben ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten,
- opsporing van strafbare feiten kan door de betrokkenheid van de politie worden bevorderd.

In de praktijk wordt de werkwijze echter vaak als omslachtig ervaren. Dat komt met name doordat de meeste reisdocumenten vermist raken onder omstandigheden waarbij geen sprake is van overtreding of misdrijf. Tegelijkertijd bestaan er twijfels of de voorgestane werkwijze de meest effectieve manier is om fraude met reisdocumenten te detecteren. In de praktijk lijkt de betrokkenheid van de politie vooral een administratieve handeling met een beperkte inhoudelijke betekenis¹.

In het kader van het programma 'Van regels naar ruimte' voert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van BZK) in samenwerking met de politie en Nederlandse gemeenten daarom een proef uit waarbij burgers in geval van vermissing niet langer langs de politie hoeven voor een proces-verbaal. Zij kunnen direct bij de gemeente terecht. De gemeente stelt aan de balie op basis van de verklaring van de burger, zelf vast onder welke omstandigheden het reisdocument vermist is geraakt en bepaalt vervolgens of een nieuw reisdocument kan worden aangevraagd. In 2009 startte het experiment in de eerste gemeenten in de toenmalige politieregio Amsterdam-Amstelland. Sindsdien heeft een verdere uitrol plaatsgevonden per politieregio. Op dit moment nemen zo'n 250 gemeenten deel aan de proeftuin. Verder is in 2015 gestart met een proef in vier gemeenten om vermissingen online te kunnen melden. Burgers kunnen in deze gemeenten al vooraf een formulier op de site van de gemeente invullen. Dit zorgt voor beperking van de benodigde tijd aan het loket voor zowel de burger als de gemeente. Het ligt in de verwachting dat medio 2016 een verdere landelijke uitrol plaatsvindt.

Hoewel de proeftuin aanvankelijk werd ingericht vanuit de wens om tot vermindering van administratieve lasten te komen voor burgers en politie, is daar in de afgelopen jaren het streven bijgekomen om met de nieuwe werkwijze tot een effectievere bestrijding van identiteitsfraude te komen. De gedachte is dat de politie zich niet langer zou moeten bezighouden met *alle* vermissingen maar zich op aangeven van de gemeente zou moeten concentreren op vermissingen met een verhoogd risico op fraude.

¹ Memorie van Toelichting wijziging van de Paspoortwet, 2015.



Samenvattend beoogt de proeftuin drie effecten te bereiken.

1. Vermindering van administratieve lasten voor burgers en politie.
2. Verbetering van de dienstverlening voor burgers.
3. Gerichte aanpak van ID-fraude.

1.2 De uitrol van de proef

Het aantal gemeenten dat deelneemt aan de proeftuin is in de afgelopen vijf jaar geleidelijk toegenomen. Daar waar de proef in 2009 begon in de regio Amsterdam-Amstelland, beslaat het proeftuingebied op dit moment geheel West-Nederland. Toetreding tot de proef gebeurde tot nu toe per (politie)regio, waarbij verschillende gemeenten die vielen onder dezelfde (politie)regio zich gelijktijdig aansloten. Zo voegde zich na Amsterdam-Amstelland al snel een aantal gemeenten uit de voormalige politieregio Zuid-Holland Zuid zich bij de proef. In de periode 2011 – 2013 volgden de gemeenten in Noord-Brabant, een deel van Gelderland, Zeeland en het noordelijk deel van Zuid-Holland. Gemeenten in de provincies (en voormalig politieregio's) Utrecht en Flevoland en een deel van Zuid-Holland sloten zich aan in 2014. In het afgelopen jaar (2015) volgde ten slotte de rest van de Noord-Hollandse gemeenten.

figuur 1 Het proeftuingebied in het najaar van 2015 (deelnemende gemeenten in het groen gearceerde gebied)



Bron: Ministerie van BZK (bewerking Panteia)

1.3 Initiatieven ten behoeve van de aanpak van ID-fraude

Tegelijk met de uitrol van de proeftuin zijn in de afgelopen jaren nog verschillende andere initiatieven genomen om identiteitsfraude te voorkomen en te bestrijden. Hoewel deze initiatieven los staan van de proeftuin, hebben zij er wel raakvlakken mee. We geven hier een overzicht van de belangrijkste initiatieven.

- Het ministerie van BZK heeft in de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om burgers voor te lichten over de risico's op identiteitsfraude en over datgene wat gedaan kan worden om die risico's te beperken. Een campagne waarmee zij zich direct wendt tot de burger is: '3 simpele stappen tegen identiteitsfraude'. Ook gaf het ministerie een app uit waarmee mensen op een veilige manier een kopie van hun identiteitsbewijs kunnen maken. Eerder startte het ministerie al een campagne waarbij het gemeenten ondersteunde in de voorlichting aan burgers over de risico's op identiteitsfraude (Toolkit misbruik kopieën identiteitsbewijzen).
- Ten behoeve van de registratie en ondersteuning van mensen die slachtoffer zijn van identiteitsfraude is het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude- en fouten (CMI) opgezet. Het CMI biedt ondersteuning aan mensen van wie identiteitsgegevens zijn misbruikt of van wie de persoonsgegevens bij de overheid niet kloppen. Het CMI adviseert en helpt zo nodig door bij partijen aan te dringen op een adequate afhandeling. Een ander initiatief, waaraan van overheidswege een financiële bijdrage wordt geleverd, is de Fraudehelpdesk. Hier kunnen naast burgers ook bedrijven een melding doen wanneer zij slachtoffer zijn geworden van identiteitsfraude.
- Geheel gericht op gemeenten, is het project 'Naar Betrouwbare Persoonsgegevens' (NBP), ook van het ministerie van BZK. Met dit project worden gemeenten geholpen om de kwaliteit van identificatie door medewerkers van burgerzaken te borgen of te verbeteren. Het project heeft onder andere hulpmiddelen ontwikkeld die burgerzakenmedewerkers helpen bij het beoordelen van (buitenlandse) brondocumenten. In het kader van dit project worden ook opleidingen gegeven.
- Naast landelijke initiatieven zijn er ook regionale initiatieven. Een initiatief dat formeel is vastgelegd met een convenant is: 'Samen tegen identiteitsfraude' van gemeenten in Oost-Nederland, de Politie, KMAR, IND, RDW en openbaar ministerie. Het convenant moet de basis bieden voor intensievere samenwerking, verbetering van meldingen en een verbetering van kennisuitwisseling.

1.4 Doel- en vraagstelling

Hoewel een meerderheid van de gemeenten inmiddels werkt volgens de proeftuin, heeft de werkwijze nog geen wettelijke basis. De wet en de onderliggende voorschriften stellen immers nog steeds dat bij vermissing aangifte moet worden gedaan bij de politie. Het ministerie heeft nu – mits de nieuwe werkwijze geen afbreuk doet aan de veiligheid en betrouwbaarheid – het voornemen de wet te wijzigen. Ten behoeve van de besluitvorming hierover is voorliggende evaluatie uitgevoerd. Met deze evaluatie wordt nagegaan in welke mate de nieuwe werkwijze leidt tot een vermindering van administratieve lasten, verbetering van de dienstverlening aan burgers en een verbetering van de aanpak van ID-fraude.



De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke gevolgen heeft de proeftuin vermissing reisdocumenten voor de bestrijding van identiteitsfraude in de keten en voor administratieve lasten van burgers, gemeenten en politie?

De doelstelling is verder uitgewerkt in de onderstaande deelvragen:

- Wat is de omvang van het aantal vermissingen?
- Hoe zien de processen van aanvraag- en uitgifte van reisdocumenten er uit bij verdenking van identiteitsfraude of frauduleus handelen?
- Welke verschillen treden op in de administratieve lasten van burgers, gemeenten en politie tussen de methoden voor omgang met vermissingen?
- Hoe werken gemeenten en politie samen rond identiteitsfraude en vermissingen en hoe beoordelen betrokkenen deze samenwerking?
- Hoe beoordelen betrokkenen de effectiviteit van de wet- en regelgeving en de aanwezige processen over vermissingen?

1.5 Methode van onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn 225 Nederlandse gemeenten met een enquête ondervraagd over hun ervaringen met het proces rond de aangifte van vermiste reisdocumenten. Zowel gemeenten binnen als buiten de proeftuin zijn bevraagd. Aan deze enquête zijn gesprekken vooraf gegaan met gemeenten en met andere partijen zoals Koninklijke Marechaussee en de politie. Verder is bestaande literatuur betrokken en zijn berekeningen gemaakt om het effect van de proeftuin in cijfers te duiden. Het onderzoek heeft daarmee bestaan uit de volgende vier onderdelen:

1. Deskresearch, voor inzicht in de omvang van vermissingen,
2. Interviews met gemeenten binnen en buiten de proeftuin,
3. Interviews met ketenpartners van gemeenten,
4. Enquête onder alle gemeenten,
5. Berekening administratieve lasten.

Deskresearch. Op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is de ontwikkeling van het aantal vermissingen van reisdocumenten in beeld gebracht. Daarbij zijn de gemeenten binnen de proeftuin onderscheiden van de gemeenten buiten de proeftuin.

Interviews gemeenten. Er zijn met 17 gemeenten face-to-face gesprekken gehouden met teamleiders en/ of senior medewerkers van de afdeling burgerzaken bij zowel gemeenten die deelnemen aan de proeftuin als bij gemeenten die dat niet doen. Wij spraken mensen die zicht hebben op de specifieke stappen die gezet worden in het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten en die kennis hebben van eventuele afspraken die met ketenpartners, zoals de (vreemdelingen)politie zijn gemaakt.

Interviews ketenpartners. Verder is gesproken met een aantal ketenpartners, zoals de Koninklijke Marechaussee, de Nationale Politie, regionale Vreemdelingenpolitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Enquête onder gemeenten. De gesprekken zijn opgevolgd door een enquête onder alle Nederlandse gemeenten. Daarvoor is gebruik gemaakt van adresgegevens van de

RvIG waarin contactpersonen van de afdeling burgerzaken zijn opgenomen. De enquête is als link in een e-mail aan de respondenten toegestuurd. Uiteindelijk hebben 225 gemeenten de vragenlijst geheel ingevuld (een respons van 57%). Daarvan zijn er 116 die deelnemen aan de proeftuin. Een overzicht van de netto respons is gegeven in bijlage 1.

Berekening administratieve lasten. In 2013 heeft het ministerie van VenJ laten onderzoeken welke effecten de proeftuin had op de administratieve lasten voor de politie. Op basis van cijfers van RvIG, interviews met gemeenten en uitkomsten van de enquête, zijn de resultaten van dat onderzoek geactualiseerd en aangevuld voor burgers en gemeenten.

1.6 Opzet van het rapport

Naast de inleiding bestaat dit rapport uit vier delen. In hoofdstuk 2 wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van het aantal vermissingen over de afgelopen vijf jaar. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenten binnen de proeftuin en gemeenten daarbuiten. In hoofdstuk 3 wordt beschreven wat de proeftuin concreet inhoudt. Het proces rond aangifte van vermissing wordt beschreven waarbij wordt aangegeven op welke aspecten de proeftuin verschilt. In hoofdstuk 4 wordt in beeld gebracht welk effect de proeftuin heeft op de administratieve belasting van politie, burger en gemeente. In hoofdstuk 5 wordt beschreven welke invloed de proeftuin heeft op de detectie en aanpak van ID-fraude. In het bijzonder wordt daar ook stilgestaan bij de samenwerking tussen gemeente en politie. Het rapport besluit met een concluderend hoofdstuk.





2 Vermissingen in Nederland

2.1 Inleiding

Gegevens over vermissingen van reisdocumenten worden verzameld en ontsloten door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het aantal vermissingen over de afgelopen vijf jaar in beeld gebracht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling binnen de proeftuin en daarbuiten.

2.2 Ontwikkeling van het aantal vermissingen

In Nederland zijn vorig jaar (2014) 200.381 reisdocumenten als vermist opgegeven. Afgezet tegen het totaal aan reisdocumenten dat in dat jaar is uitgegeven, gaat het om 6,1%. Zowel in absoluut als in relatief opzicht is het aantal vermissingen in de afgelopen jaren toegenomen. Met name de ontwikkeling van het relatieve aantal vermissingen (als percentage van het aantal uitgegeven reisdocumenten) is een belangrijke indicator. In de afgelopen jaren is het aantal uitgegeven reisdocumenten gestegen, maar het aantal vermissingen is nog iets sneller toegenomen. Met name van 2012 naar 2013 is een stijging van het relatieve aantal vermissingen te constateren (van 4,6% naar 6,0%). In 2014 blijft het percentage vermissingen op een vergelijkbaar niveau.

tabel 1 Ontwikkeling aantal vermissingen van reisdocumenten in de periode 2010-2014

	<i>Aantal vermissingen</i>	<i>Vermissingen als % van het totaal aantal uitgegeven reisdocumenten</i>
2010	168.079	5,0%
2011	175.588	4,8%
2012	177.588	4,6%
2013	182.300	6,0%
2014	200.381	6,1%

Bron: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

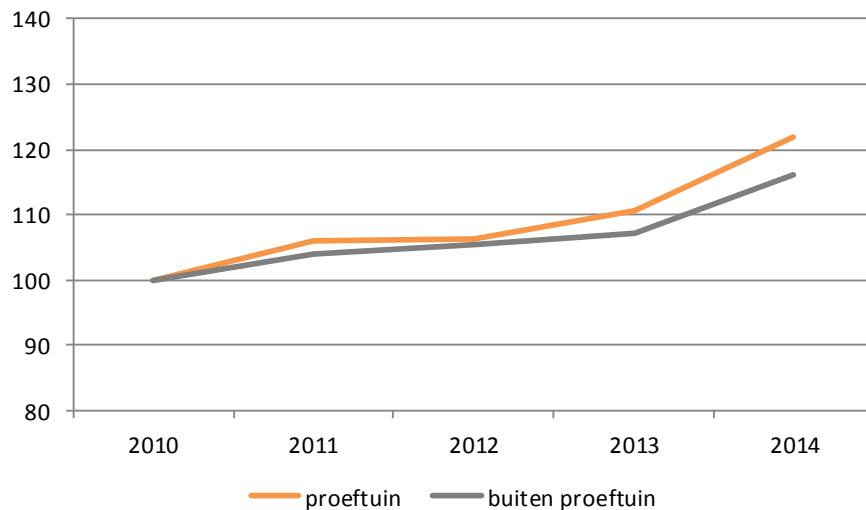
De stijging van het absolute aantal vermissingen hangt waarschijnlijk samen met een toename van het aantal uitgegeven paspoorten en ID-kaarten, onder andere als gevolg van het wegvallen van de mogelijkheid voor kinderen om te worden bijgeschreven in het paspoort van hun ouders. Een andere factor kan het verdwijnen van de vermissingsleges sinds 9 maart 2014 zijn. Omdat de stijging in relatieve zin echter al eerder optreedt, is dit laatste niet waarschijnlijk.

Ook zou de invoering van de proeftuin vermissingen invloed kunnen hebben. Om zicht te krijgen op deze invloed is gekeken naar de ontwikkeling van het aantal vermissingen over de afgelopen vijf jaar tussen gemeenten die in het proeftuingebied zitten en gemeenten in het gebied daarbuiten. De verschillen tussen deze groepen blijken echter klein. De stijging van het aantal vermissingen voltrekt zich in beide gebieden in bijna dezelfde mate en volgens hetzelfde patroon (zie figuur 2).



In figuur 2 is te zien dat van 2012 naar 2013 een klein verschil ontstaat tussen de proeftuin en niet-proeftuingemeenten. Dit is vooral te verklaren doordat verschillende grote steden met een relatief hoog percentage vermissingen (dat bovendien bovengemiddeld stijgt) toetreden tot de proeftuin. Van 2013 naar 2014 blijft dit verschil constant. De mate van stijging in 2014 is in beide groepen gelijk.

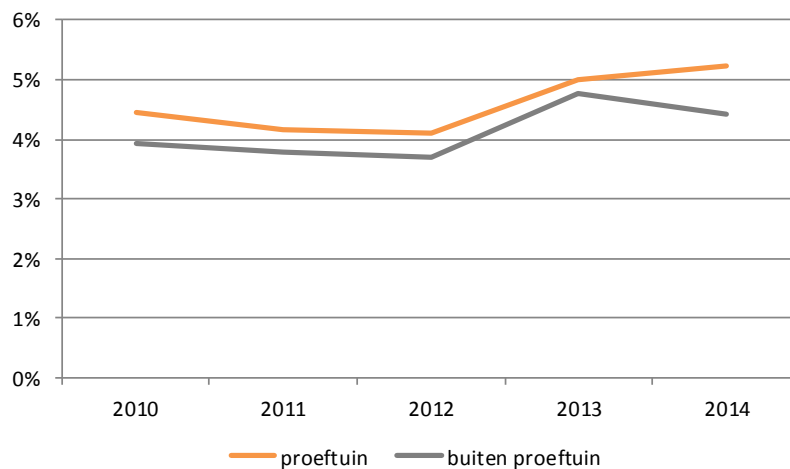
figuur 2 Index ontwikkeling aantal vermissingen vanaf 2010 (2010=100), proeftuingemeenten vergeleken met niet-proeftuingemeenten



Voor de index is per jaar de ontwikkeling berekend van gemeenten die in het betreffende jaar in de proeftuin zaten en gemeenten die zich in dat jaar buiten de proeftuin bevonden. Per jaar is een index bepaald voor beide gebieden. Het totaalbeeld over de 5 jaren is in de beide grafieken opgenomen. Bron: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

Naast de ontwikkeling van het aantal vermissingen kan ook worden gekeken naar de ontwikkeling van het aantal vermissingen als % van het totaal aantal uitgegeven reisdocumenten. De hoogte van dit percentage in de proeftuin en buiten de proeftuin is in figuur 3 gepresenteerd. Te zien is dat dit percentage in beide groepen de eerste vier jaar een vergelijkbaar patroon volgt. In de periode 2010-2013 stijgt het percentage in de proeftuin minder snel dan buiten de proeftuin, maar de verschillen zijn klein. Van 2013 naar 2014 laat het proeftuingebied een kleine stijging zien en de gemeenten buiten de proeftuin een daling.

figuur 3 Ontwikkeling aantal vermissingen vanaf 2010 als % van het totaal aantal uitgegeven reisdocumenten



Per jaar is een gewogen gemiddelde berekend van de gemeenten die in het betreffende jaar in de proeftuin zaten en gemeenten die zich in dat jaar buiten de proeftuin bevonden. De ontwikkeling over de 5 jaren is in de beide grafieken opgenomen. Doordat een gewogen gemiddelde is gebruikt, wijken de percentages af van tabel 1 waarin het ongewogen landelijke gemiddelde is gepresenteerd. Bron: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

Voor zover er verschillen zijn, komen die waarschijnlijk voort uit het gegeven dat de gemeenten binnen en buiten de proeftuin niet gelijksoortig zijn. In grote steden komen zowel in absolute als in relatieve zin vermissingen vaker voor. Zo lag in 2014 in 19 van de 26 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners het gemiddeld aantal vermissingen boven het landelijk gemiddelde. Dit gold zowel voor grote gemeenten binnen als buiten de proeftuin. In de overige 377 gemeenten kwam dit maar 32 keer voor. In 2013 en 2014 zijn veel grotere gemeenten tot het proeftuingebied toegetreden waardoor dit gebied op dit moment het deel van het land beslaat met veruit de hoogste bevolkingsdichtheid. Dit heeft invloed op de ontwikkelingen in figuur 2 en 3. Blijkbaar hangt de stijging van het aantal vermissingen (zowel in absolute zin als uitgedrukt als percentage van het totaal aantal uitgegeven reisdocumenten) vooral samen met de gemeentegrootte. Het toetreden tot de proeftuin heeft niet of nauwelijks effect op de ontwikkeling van het aantal vermissingen.

Reden vermissing

In de enquête die in het kader van dit onderzoek is gehouden, is aan gemeenten gevraagd hoe vaak welke oorzaak van vermissing door burgers wordt opgegeven. In veruit de meeste gevallen hangt de vermissing volgens gemeenten samen met verlies. De houder van het reisdocument is het kwijtgeraakt. In ongeveer een vijfde van de gevallen is er sprake van beroving of diefstal.



tabel 2 Oorzaak van vermissing, opgave door gemeenten (N=225)

Verlies	67%
Diefstal, beroving	22%
Andere redenen	11%
Totaal	100%

Bron: Enquête onder gemeenten, 2015

3 Proeftuin in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het proces dat bij gemeenten wordt doorlopen wanneer een burger zich meldt vanwege vermissing van één of meerdere reisdocumenten. Er wordt daarbij inzichtelijk gemaakt op welke onderdelen de proeftuingemeenten zich onderscheiden, en welke varianten er verder in de praktijk bestaan. In het bijzonder wordt ook ingegaan op meervoudige vermissingen en de meldingen die daaromtrent worden gedaan aan RvIG en politie. Ten slotte wordt in beeld gebracht welke maatregelen gemeenten nemen ten behoeve van de borging van de kwaliteit van het proces, zoals het opleiden en trainen van het personeel van de afdeling burgerzaken.

3.2 Wat is er anders bij proeftuingemeenten?

De invoering van de proeftuin heeft voor de afzonderlijke deelnemende gemeenten een beperkte impact gehad op het aanvraag- en uitgifteproces. Wanneer de processen binnen en buiten de proeftuin met elkaar vergeleken worden, blijkt dat het verschil in werkwijze zich voornamelijk beperkt tot de 'kop' van het aanvraagproces. De inwoner van een proeftuingemeente die zijn reisdocument kwijt is, hoeft niet langer eerst langs de politie voor een proces-verbaal. Hij kan direct bij de gemeente een verklaring van vermissing invullen. Het betreft het zogeheten C2-formulier. Dit formulier is enigszins uitgebreid ten opzichte van de oude verklaring. Verschil ten opzichte van het verleden is vooral dat nu geen gegevens uit het proces-verbaal overgenomen kunnen worden, maar alles ter plaatse aan de balie van het gemeentekantoor ingevuld wordt.

Hieronder beschrijven wij het proces rond de aangifte van vermissing, waarbij wordt aangegeven hoe de proeftuin zich precies onderscheidt van de wettelijk voorgeschreven procedure.

Stap 1: Wanneer iemand zijn reisdocument kwijt is, meldt hij zich bij de balie van het gemeentekantoor.

Stap 2: Bij gemeenten die niet deelnemen aan de proeftuin wordt deze burger doorverwezen naar de politie (indien de burger nog geen proces-verbaal heeft laten opmaken). Enkele gemeenten geven de burger die zich aan de balie meldt, alvast het nummer van het vermiste reisdocument mee. Dat nummer moet namelijk ingevuld worden op het proces-verbaal. Wanneer de burger buiten het proeftuingebied het proces-verbaal uiteindelijk heeft, meldt hij zich (opnieuw) bij zijn gemeente.

Stap 3: Zodra de burger zich meldt vanwege een vermissing, wordt er extra tijd uitgetrokken voor de afhandeling aan de balie. De meeste gemeenten met een afsprakensysteem werken met time slots (tijdseenheden) van 5 minuten. Bij vermissing wordt doorgaans standaard vijf minuten extra uitgetrokken. Vanaf dit moment zijn de processtappen bij gemeenten binnen en buiten de proeftuin hetzelfde.

Stap 4: De medewerker aan de balie gaat na of er naast het vermiste reisdocument nog andere ID-documenten in het bezit van de betreffende burger zijn,



waarmee hij zich kan identificeren. Indien dat het geval is, moet de burger zich daarmee identificeren. Indien iemand dat document niet bij zich heeft, wordt hij daarvoor naar huis gestuurd om het te halen.

Stap 5: Indien de burger niet beschikt over andere ID-middelen voert de medewerker van burgerzaken extra identificatie uit. Er wordt een print gemaakt uit RAAS waarmee de pasfoto uit het vermiste document wordt vergeleken met degene die aan de balie staat. Ook worden enkele identificerende controlevragen gesteld (met hoeveel personen deelt u uw huishouden, wat is de geboortedatum van uw moeder, etc.). In enkele gemeenten wordt bij deze check expliciet het 'vier ogen principe' toegepast, maar niet bij elke gemeente. Dit principe houdt in dat identificatie - in het geval een houder zich niet met een document kan identificeren - altijd gecheckt wordt door een collega van de baliemedewerker. In andere gemeenten is dit alleen bij twijfel.

Bij *meervoudige vermissingen* vindt een check plaats op de eerdere redenen van vermissing. De aanvraag wordt dan aangehouden voor nader onderzoek waarbij de omstandigheden worden geverifieerd waaronder de eerdere documenten zijn kwijtgeraakt. Uit de gesprekken met gemeenten en de enquête komt naar voren dat een check in principe altijd plaatsvindt, maar het aanhouden vaak achterwege blijft indien het de medewerkers aan de balie al meteen duidelijk is wat de achtergrond van de vermissing is. Een rol hierbij speelt dat een nader onderzoek veel tijd kan vergen, bijvoorbeeld in gevallen waarbij gegevens bij andere gemeenten moeten worden opgevraagd of wanneer het archief in een ander pand is gehuisvest dan de afdeling burgerzaken.

Een vergelijking van proeftuingemeenten met gemeenten buiten de proeftuin leert dat proeftuingemeenten iets vaker onderzoek uitvoeren in geval van een meervoudige vermissing (zie tabel 3). Bij ongeveer de helft van alle gemeenten is een meervoudige vermissing altijd ook aanleiding om een melding te doen bij RvIG. Hierin verschillen proeftuingemeenten weer niet van de andere gemeenten. Bij alle gemeenten is een meervoudige vermissing voorts aanleiding voor een "waarschuwend gesprek". Dit om aan te geven dat mensen zorgvuldiger met reisdocumenten om moeten gaan.

tabel 3 Hoe wordt omgegaan met meervoudige vermissingen?

	<i>Proeftuin (N=116)</i>	<i>Buiten proeftuin (N=109)</i>
Wij houden alle aanvragen bij meervoudige vermissing aan voor nader onderzoek	31%	26%
Wij houden alle aanvragen bij meervoudige vermissing aan voor nader onderzoek met uitzondering van die gevallen waarbij de reden plausibel is (bijvoorbeeld bij dementie).	41%	31%
Wij houden alleen aanvragen bij meervoudige vermissing aan voor nader onderzoek wanneer wij vermoedens hebben van misbruik	22%	38%
Anders, namelijk:	6%	6%
Totaal	100%	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

Stap 6: Vervolgens print de medewerker aan de balie een C2-formulier uit. Dit formulier wordt door de burger ingevuld. Onder meer dient hij hierop aan te geven onder welke omstandigheden het document vermist is geraakt. De verklaring wordt vervolgens ondertekend en fysiek gearhiveerd. Voor zover bekend zijn er geen gemeenten die dit ingevulde en ondertekende formulier scannen. In enkele gemeenten kan de verklaring vermissing al vooraf via internet worden gedownload en ingevuld.

Stap 7: Gemeenten en baliewerkers verschillen van elkaar in de mate waarin zij de burger bij deze handelingen aanspreken op hun verantwoordelijkheid om zorgvuldig met hun reisdocument om te gaan. In enkele gemeenten hebben baliemedewerkers expliciet de opdracht gekregen om bij vermissing door te vragen en de burger op zijn zorgvuldigheid aan te spreken.

Stap 8: Wanneer het C2-formulier is ingevuld, volgt het invullen van de aanvraag voor een nieuw reisdocument. Vanaf deze processtap wordt het reguliere aanvraag- en uitgifteproces gevolgd.

Het onderscheid in het proces tussen proeftuingemeenten en gemeenten buiten de proeftuin - waarbij het proces-verbaal in de proeftuin is komen te vervallen - blijkt in de praktijk overigens iets minder hard te zijn. Zo zijn er enkele gemeenten buiten de proeftuin die het politie proces-verbaal al hebben laten vervallen. Zij nemen ook zonder proces-verbaal de aanvraag voor een nieuw reisdocument in behandeling. Het gaat om ongeveer 8% van de gemeenten buiten het proeftuingebied². Het gaat hierbij voornamelijk om gemeenten die grenzen aan het proeftuingebied. In het kader van het onderzoek is met twee van dergelijke gemeenten face-to-face gesproken. In beide gemeenten ging het loslaten van het proces-verbaal in overleg met de politie. In beide gevallen kwam die behoefte vanuit de gemeente, die steeds vaker vragen kreeg van burgers over naburige proeftuingemeenten waar burgers zonder proces-verbaal wel meteen door de gemeente geholpen konden worden. Een gemeente gaf in dit kader aan: "De proeftuin is nu bij zoveel gemeenten ingevoerd, dat de oude werkwijze niet meer te handhaven is. Het is uiteindelijk niet meer uit te leggen".

² Bron: enquête onder gemeenten (N= 225)



Tegelijkertijd blijkt dat enkele gemeenten binnen de proeftuin niet geheel afscheid hebben genomen van het proces-verbaal. Zo moeten burgers met een meervoudige vermissing in 19% van de proeftuingemeenten nog steeds eerst langs de politie voor een proces-verbaal. Daarnaast wordt bij vermissing als gevolg van diefstal of beroving de betreffende houder dringend aangeraden aangifte te doen bij de politie (het is dan geen voorwaarde).

Het verschil tussen proeftuingemeenten en andere gemeenten manifesteert zich niet alleen in de processtappen. Uit zowel de interviews als de enquête is naar voren gekomen dat deelname aan de proeftuin ook invloed heeft op de afwegingen die binnen de processtappen plaatsvinden en de wijze waarop vermissingen worden beoordeeld. De introductie van de proeftuin heeft bij veel gemeenten geleid tot een heroriëntatie op hun verantwoordelijkheid voor de detectie van ID-fraude en vaak ook tot een hernieuwd beoordelingskader aan de hand waarvan medewerkers moeten vaststellen of er mogelijk verdachte omstandigheden zijn waaronder een reisdocument als vermist wordt opgegeven. In hoofdstuk vijf wordt hier verder op ingegaan.

3.3 Borging kwaliteit van werkprocessen

De belangrijkste schakel in het aanvraag- en uitgifteproces is de medewerker burgerzaken. Deze medewerker moet uiteindelijk vaststellen of degene die een nieuw reisdocument aanvraagt ook werkelijk dezelfde is als degene op wiens naam het reisdocument komt te staan. Het belang van accurate identificatie aan de balie en de cruciale rol van de medewerker aan de balie werd in alle interviews benadrukt.

Het merendeel van de medewerkers heeft een Basisopleiding Burgerzaken gevolgd of een vergelijkbare opleiding. Gemiddeld heeft driekwart (75%) van het personeel dat aan de balie betrokken is bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten zo'n opleiding gevolgd (zie Tabel 4). Deze opleidingsgraad is voor gemeenten binnen en buiten het proeftuingebied vrijwel hetzelfde. Verschillen bestaan er wel tussen de grote gemeenten (met meer dan 75.000 inwoners) en de kleinere. Bij grotere gemeenten is een groter deel van het personeel opgeleid, namelijk gemiddeld 90%.

Tabel 4 Opleiding en specifieke trainingen (welk deel van de medewerkers burgerzaken heeft een opleiding dan wel specifieke training gevolgd?) (N=225)

	<i>Deel van de medewerkers dat een BOBZ of vergelijkbare opleiding heeft gevolgd</i>	<i>Deel van de medewerkers dat in de afgelopen 2 jaar een specifieke training documentherkenning/ID-fraude heeft gevolgd</i>
minder dan 10.000 inwoners	76%	45%
10.000 tot 20.000 inwoners	74%	43%
20.000 tot 30.000 inwoners	76%	43%
30.000 tot 75.000 inwoners	73%	55%
meer dan 75.000 inwoners	90%	73%
Totaal groep van gemeenten	75%	50%

Bron: Enquête onder gemeenten

Ook bieden gemeenten hun personeel specifieke cursussen of trainingen aan ten behoeve van herkenning van documenten en identiteitsfraude. In totaal heeft 50% van de medewerkers een specifieke training gevolgd in de afgelopen twee jaar. Ook op

dit punt zijn geen verschillen gevonden tussen gemeenten binnen en buiten de proeftuin. Wel zijn er verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Medewerkers bij grotere gemeenten worden beduidend vaker getraind.

Flexibel inzetbaar personeel

Van de gemeenten maakt 56% gebruik van flexibel inzetbaar personeel. Het is personeel dat op afroepbasis ingeschakeld wordt, bijvoorbeeld in de perioden waarin het extra druk is (in aanloop naar de schoolvakanties) of personeel dat vanwege verlengde openingstijden van de balie wordt ingeschakeld. Over het algemeen wordt ernaar gestreefd ook dit personeel op te leiden (soms middels een verkorte BOBZ opleiding), maar dat lukt niet altijd. In totaal is 59% van dit flexibele inzetbare personeel opgeleid of getraind ten behoeve van persoonsidentificatie.

Gemeenten verschillen van elkaar in de voorwaarden die zij stellen aan dat personeel; tabel 5 geeft een overzicht. Er zijn overigens geen verschillen tussen grootteklassen en ook niet tussen gemeenten die wel en niet deelnemen aan de proeftuin.

tabel 5 Welke voorwaarde worden gesteld aan flexibel inzetbaar personeel (N=125)

	<i>% van de gemeenten dat de betreffende voorwaarde hanteert</i>
Dat zij door ons intern worden getraind (training on the job)	58%
Dat zij de Basisopleiding Burgerzaken hebben afgerond of een vergelijkbare opleiding.	21%
Dat zij modules uit de Basisopleiding Burgerzaken (of vergelijkbare opleidingen) hebben gevolgd.	30%
Dat zij beschikken over een minimaal algemeen opleidingsniveau (bijvoorbeeld MBO)	57%
Wij hebben geen voorwaarden vastgesteld m.b.t. opleiding voor de inzet van flexibel inzetbaar personeel.	6%

Bron: Enquête onder gemeenten

Naast opleiding van het personeel proberen gemeenten ook in de dagelijkse praktijk de alertheid op ID-fraude te verhogen. 82% van de gemeenten geeft zelf aan dat deze onderwerpen regelmatig aan de orde komen in werkoverleg. Daarnaast heeft 37% van de gemeenten op de afdeling voor burgerzaken een functionaris die gespecialiseerd is op de herkenning van ID-fraude. Het zijn met name de grotere gemeenten die over een dergelijke functionaris beschikken.

3.4 Conclusies

In de loop van de afgelopen vijf jaar hebben steeds meer gemeenten zich aangesloten bij de proeftuin vermissing reisdocumenten. Op dit moment nemen 246 gemeenten eraan deel. De proef leeft onder gemeenten, zowel bij de gemeenten die er onderdeel van zijn als bij gemeenten die dat niet zijn. Het feitelijke verschil in het aanvraagproces tussen proeftuingemeenten en andere gemeenten is beperkt. De verandering in het proces beperkt zich tot de 'kop van het proces', en houdt vooral in dat burgers een bezoek aan het politiebureau achterwege kunnen laten.



De belangrijkste schakel in het proces rond de aangifte van vermissing is de medewerker van de afdeling burgerzaken. Deze dient zowel dienstverlenend als alert op fraude te zijn. Gemeenten verschillen in de mate waarin zij hun personeel opleiden en trainen. Verschillen hangen met name samen met gemeentegrootte. Binnen grotere gemeenten heeft een groter deel van het personeel een BOBZ- of vergelijkbare opleiding gehad. Ook is het personeel bij grotere gemeenten vaker getraind op de detectie van ID-fraude. De proeftuin heeft vooralsnog geen effect gehad op de mate van opleiding en training. De mate van opleiding en training is binnen en buiten de proeftuin hetzelfde (er zijn geen significante verschillen gevonden).

4 Administratieve lasten

4.1 Inleiding

Het belangrijkste doel dat men vanaf de start met de proeftuin voor ogen had was een verlichting van administratieve lasten voor burger en politie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat die lastenverlichting tot nu toe inhoudt. Allereerst wordt beschreven wat de deelnemende gemeenten tot nu toe op dit punt hebben ervaren. Naast de voordelen van de nieuwe werkwijze wordt daarbij ook stilgestaan bij de ervaren nadelen. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt vervolgens een cijfermatige raming gemaakt van de tijdswinst die de nieuwe werkwijze oplevert voor politie en burger. Het hoofdstuk combineert daarbij de uitkomsten van een eerdere raming die het ministerie van VenJ heeft laten uitvoeren met de meest recente cijfers over vermissingen en de uitkomsten van de enquête.

4.2 Ervaringen van gemeenten

Door zowel gemeenten binnen als buiten de proeftuin wordt breed ervaren dat de proeftuin een substantiële ontlasting betekent voor burgers en politie. In de interviews gaven alle proeftuingemeenten aan dat de invoering heeft geleid tot een eenvoudiger proces, dat door burgers beter wordt begrepen en dat het administratieve handelingen heeft weggenomen bij de politie (en dat dat door de politie als een verbetering wordt opgevat). Ook gemeenten buiten de proeftuin veronderstellen zulke voordelen op het moment dat zijzelf volgens het proeftuinproces zouden gaan werken. Dit beeld wordt bevestigd met de uitkomsten van de enquête, waarin aan proeftuingemeenten is gevraagd in hoeverre de proeftuin heeft geleid tot een verbetering van dienstverlening aan burgers en een vermindering van administratieve lasten voor burgers en de politie. Ruim 70% van de proeftuingemeenten ziet een aanzienlijke lastenverlichting voor burgers. Bijna 90% ziet een aanzienlijke verlichting voor de politie (zie tabel 6).

tabel 6 Effect van proeftuin op administratieve lasten voor burgers en politie (N=116)

	<i>In grote mate</i>	<i>In redelijke mate</i>	<i>In beperkte mate</i>	<i>Niet of nauwelijks</i>
Verbetering van dienstverlening aan burgers	63%	27%	6%	4%
Vermindering van de administratieve lasten voor burgers	72%	18%	4%	6%
Vermindering van de administratieve lasten voor de politie	89%	10%	1%	0%

Bron: Enquête onder gemeenten

De voordelen van de proeftuin-werkwijze worden over de gehele linie van proeftuingemeenten ervaren, zowel bij grote als bij kleine gemeenten. Dit afgetekende oordeel over de proeftuin neemt niet weg dat er wel kanttekeningen bij worden geplaatst zowel door gemeenten die onderdeel zijn van de proeftuin als bij de gemeenten die er geen onderdeel van zijn. Vaak wordt aangegeven dat de administratieve belasting rond een proces-verbaal juist ook meerwaarde heeft. Met name drie argumenten vóór het proces-verbaal worden vaak genoemd.



Het meest genoemde argument voor het proces-verbaal is dat het de drempel voor burgers verhoogt. Gemeenten zijn beducht voor burgers die gemakzuchtig met hun reisdocumenten omgaan en te snel veronderstellen dat ze deze kwijt zijn. Veel gemeenten veronderstellen dat de proeftuin zal leiden tot een stijging van het aantal vermissingen. De helft geeft aan dat het aantal vermissingen (waarschijnlijk) is toegenomen (zie tabel 7). Blijkbaar leeft bij veel gemeenten het gevoel dat het verdwijnen van het proces-verbaal hier invloed op heeft. Deze inschatting van gemeenten blijkt echter niet correct (zie hoofdstuk 2). Er is weliswaar sprake van een stijging, maar deze is ook waarneembaar bij gemeenten buiten het proeftuingebied. Veel gemeenten bleken overigens tijdens de interviews geen goed zicht te hebben op de werkelijke omvang en oorzaak van vermissingen. Vaak is aangegeven dat men "het gevoel heeft" dat het aantal vermissingen is toegenomen en dat de proeftuin daar een rol bij speelt.

tabel 7 Heeft de introductie van het werken volgens de proeftuin invloed gehad op het aantal mensen dat in uw gemeente zijn reisdocument als vermist opgaf? (N=116)

Dat aantal is (waarschijnlijk) toegenomen	50%
Dat aantal is (waarschijnlijk) afgenomen	1%
Dat aantal is (waarschijnlijk) gelijk gebleven	36%
Weet niet	13%
Totaal	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

Een tweede argument is dat het proces-verbaal en de plek voor de politie in het aanvraagproces een symbolische meerwaarde heeft. Het benadrukt volgens de meeste respondenten dat de houder zich bewust moet zijn van zijn verantwoordelijkheid om er goed op te letten. 'Ik voel mij vaak als een moeder die haar kinderen bestraffend toespreekt', merkte een baliemedewerker in dit kader op. Het voelt bij veel respondenten vaak niet goed om iemand zomaar een nieuwe aanvraag te laten doen: 'alsof je zomaar een nieuw paspoort kan krijgen wanneer je je oude kwijt bent'. De politie heeft daarmee volgens veel gemeenten niet zozeer een strafrechtelijke functie in het proces, maar eerder een normoverdragende functie.

Een derde argument voor een rol van de politie in het proces is dat het mensen die met hun aanvraag voor een nieuw reisdocument onrechtmatige intenties hebben, beter tegenhoudt, hoe licht de politie haar rol in het proces vaak ook opvat. De politie heeft volgens de respondenten uit de oriënterende fase een drempelverhogende functie. Het is de mensen die kwaad willen in ieder geval duidelijk dat de politie notie neemt van de vermissing en dat de vermissing daar ook ergens wordt geregistreerd.

Bij de meerwaarde die gemeenten zien in het proces-verbaal wordt overigens meestal direct ook aangetekend dat het proces-verbaal vaak niet de functie vervult die het zou moeten vervullen. Gemeenten leiden dat met name af uit de summiere teksten waarmee in het proces-verbaal de omstandigheden zijn beschreven waaronder het reisdocument vermist is geraakt. Vaak heeft men ook het idee dat rond het proces-verbaal geen onderzoek of check wordt gedaan op politiebestanden. Het laten opmaken van het proces-verbaal lijkt daarmee in de praktijk vooral een administratieve handeling zonder inhoudelijke betekenis.

Dat het proces-verbaal in de praktijk een beperkte inhoudelijke betekenis heeft, neemt niet weg dat het op dit moment wel wordt gemist door de ECID. Zij ontvangen met de nieuwe werkwijze geen informatie meer over vermiste reisdocumenten. Vermissingen worden in de proeftuin immers niet meer geregistreerd door de politie, noch worden zij gedeeld met de politie. ECID geeft aan dat dit een probleem is. Het belemmert hen om op landelijk niveau documenten en houders te detecteren die een verhoogd risico op fraude hebben.

4.3 Administratieve lastenverlichting voor politie

In 2013 heeft het Ministerie van VenJ een raming laten uitvoeren naar het effect van de proeftuinwerkwijze op de administratieve lasten van de politie. Deze raming voorziet een verlichting van 80 fte voor de politie, wanneer de werkwijze landelijk zou worden ingevoerd³. In tabel 8 zijn enkele kernbevindingen opgenomen.

tabel 8 Administratieve lastenverlichting voor politie volgens raming ministerie VenJ, inclusief afhandeling vermiste rijbewijzen.

Tijdsbesparing bij vermissing (vermindering van lasten)	99.600 uur
Tijdsbesparing bij diefstal (vermindering van lasten)	5.400 uur
Extra tijdsinspanning bij vermoedens van misbruik (verzwaring van lasten)	3.000 uur
Totale besparing (saldo van bovenstaande posten)	102.000 uur (80 fte)

Bron: Ministerie van VenJ, 2013.

Bovenstaande uitkomsten zijn gebaseerd op een totaal aantal vermissingen van 270.000. Het betreffen zowel paspoorten, ID-kaarten als rijbewijzen. Wanneer we de berekening herhalen voor alleen de vermissing van *reisdocumenten* (paspoorten en ID-kaarten) en daarbij uitgaan van het meest recente cijfer van 200.381 (aantal als vermist opgegeven reisdocumenten in 2014), komen we uit op een totale besparing van 78.055 uur, oftewel 61 fte. Net als in de raming van het ministerie van VenJ zijn we ervan uitgegaan dat het opmaken van een proces-verbaal door de politie gemiddeld een half uur in beslag neemt. Verder is gebruik gemaakt van de verdeling in tabel 2 tussen diefstal (22%) en verlies of andere reden (78%). In de effectraming van het Ministerie van VenJ was de verdeling bijna gelijk (25% versus 75%, gebaseerd op de gegevens van één van de politieregio's). Bijlage 1 geeft een nadere uitwerking van de berekening.

In tabel 8 zijn de uitkomsten van de eerdere raming aangepast aan de actuele cijfers en beperken zij zich tot de vermissing van *reisdocumenten* (de vermissing van rijbewijzen is weggelaten).

³ Effectraming "Minder regels, meer op straat" Project: Pilot Vermissing documenten, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2013.



tabel 9 Administratieve lastenverlichting voor politie, geactualiseerde lasten, exclusief afhandeling vermiste rijbewijzen.

Tijdsbesparing bij vermissing (vermindering van lasten)	76.846 uur
Tijdsbesparing bij diefstal (vermindering van lasten)	3.453 uur
Extra tijdsinspanning bij vermoedens van misbruik (verzwaring van lasten)	2244 uur
Totale besparing (saldo van bovenstaande posten)	78.055 uur (61 fte)

Bron: Panteia, 2015.

Bovenstaande schatting is een indicatieve. In de eerste plaats schatten wij de veronderstelde tijdswinst voor de politie van een half uur per vermist reisdocument als ruim in. De door ons geïnterviewde ambtenaren van burgerzaken schatten de tijdswinst over het algemeen lager in. Zij baseren zich daarbij op de processen-verbaal die zij van burgers ontvangen. Over het algemeen zijn die dermate summier ingevuld dat het niet aannemelijk is dat bij de aangifte is doorgevraagd of dat er aanvullende gegevens in politieregisters zijn opgevraagd.

4.4 Gevolgen voor gemeenten

Voor de berekening van de kosten van reisdocumenten van gemeenten heeft in een eerder onderzoek een tijdmeting plaatsgevonden in twee gemeenten uit de G4⁴. Onder andere voor vermissingen zijn de handelingen en de tijd die daarmee gepaard gaat gemeten. Gemiddeld komt hier een tijdsbesteding uit voor gemeenten van 4 minuten aan het loket (241 seconden) en nog 2 minuten in de backoffice (125 seconden).

Voor het huidige onderzoek heeft geen specifieke tijdsregistratie van alleen vermissingen plaatsgevonden. De reden hiervoor is dat het in veel gemeenten maar beperkt voorkomt. Gemiddeld gaat het om 10 vermissingen per week. In de meeste gemeenten gaat het echter om nog minder gevallen. Om deze reden is gemeenten gevraagd een inschatting te geven hoeveel tijd ze kwijt zijn aan een vermissing en hoeveel extra tijd het wegvallen van het proces-verbaal kost.

Zoals aangegeven in het derde hoofdstuk beperkt het effect van de proeftuin zich voor gemeenten tot de eerste stappen van het proces van de aanvraag van reisdocumenten. De belangrijkste verandering is de invoering van het C2-formulier waarop ten opzichte van het oude formulier enkele invulvelden zijn toegevoegd ten behoeve van de beschrijving van de omstandigheden waaronder het reisdocument vermist is geraakt. Gemeenten zullen in dit contact meer dan voorheen aandacht besteden aan het doorvragen om te voorkomen dat mensen te snel en te gemakkelijk een nieuw reisdocument aanvragen. In de gemeenten die deelnemen aan de proeftuin wordt in dit kader meestal extra tijd vrijgemaakt. Zoals in het derde hoofdstuk is aangegeven, wordt in geval van vermissing een extra tijdseenheid (time slot) van vijf minuten aan de afhandeling van de aanvraag toegevoegd. Als niet op afspraak wordt gewerkt, rekenen gemeenten gemiddeld ook ongeveer vijf minuten voor de afhandeling van de vermissing. Deze tijdsduur ligt in lijn met de eerdere berekening van de tijdsbesteding. Hierbij moet worden opgemerkt dat gemeenten een deel van deze handelingen voorheen ook al uitvoerden. Maar een deel van deze tijd is te beschouwen als extra benodigde tijd door het wegvallen van het PV. Gemeenten konden in de gesprekken geen precieze inschatting geven van de extra tijd ten opzicht

⁴ Onderzoek naar kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten, BMC, april 2015.

van de situatie met PV. Op basis van het formulier en de nieuw in te vullen informatie schatten we de extra benodigde tijd op maximaal 2 minuten.

Landelijk gaat het dan – uitgaande van 200.381 vermissingen – om een extra tijdsbesteding van ongeveer 6.600 uur. Uitgaande van 1.275 uur op jaarbasis voor 1 fte⁵ gaat het in totaal om ongeveer 5 fte op jaarbasis voor alle gemeenten gezamenlijk.

Als we dit vertalen naar een doorsnee gemeente met 229 vermissingen (229 is de mediaan in 2014) betekent dit een extra tijdsbesteding van ruim 7,6 uur op jaarbasis. Uit de interviews blijkt dan ook dat voor de meeste gemeenten de extra inspanning dermate beperkt is dat de extra administratieve belasting voor hen geen belangrijk thema is.

4.5 Tijdwinst voor burgers

Hoe groot de lastenverlichting is voor de betrokken burgers is geen onderdeel geweest van de eerder uitgevoerde raming. De tijdwinst voor burgers kan wel worden afgeleid uit het genoemde onderzoek in combinatie gegevens uit het onderzoek voor gemeenten en de database met standaardhandelingen (van het ministerie van BZK).

In ieder geval is de tijdswinst van 30 minuten voor de politie bij het vervallen van het proces-verbaal ook de tijdswinst voor burgers. Deze tijdswinst beperkt zich tot de groep mensen waarbij de vermissing voortkomt uit verlies. Bij diefstal van een reisdocument zal de gemeente immers (dringend) blijven adviseren om aangifte te doen bij de politie (voor zover niet al eerder aangifte is gedaan).

Ten opzichte van de tijdswinst die voor de politie is geraamd, is de winst voor burgers over de gehele linie uiteindelijk een stuk hoger, omdat zij naast de tijd aan de politiebalie ook geen tijd meer kwijt zijn aan de reis van en naar die balie. Bovendien zullen veel burgers tijd besparen, omdat velen zich in eerste instantie met hun vermissing bij hun gemeente melden en daar horen dat zij eerst naar de politie moeten voor een proces-verbaal. Gemiddeld staat voor de reistijd 30 minuten. Daar staat extra tijd tegenover voor het invullen van het C2-formulier bij de balie van burgerzaken. Van de in totaal 5 minuten die in de proeftuin besteed moet worden aan het invullen van de verklaring, zijn er 2 extra ten opzichte van de oude situatie.

Concreet zijn de gevolgen voor de administratieve lasten van burgers als volgt.

- De aangifte bij de politie komt te vervallen. Dit bespaart de burger reistijd (gemiddeld 30 minuten). Daarnaast komt de aangiftetijd bij de politie te vervallen (30 minuten). Daarvoor in de plaats komt extra tijd die de burger besteedt aan het gemeenteloket voor de verklaring van vermissing (2 minuten). Per saldo neemt de tijdsbesteding voor burgers af met 58 minuten per vermissing.
- Vermenigvuldigd met 156.297 aangiften (vermissingen exclusief diefstal), levert dat een besparing in administratieve lasten voor burgers op van 151.087 uur.
- Bij berekeningen in het kader van regeldruk wordt voor een gemiddeld uurtarief voor burgers vaak een bedrag aangehouden van € 15⁶. De administratieve lasten van burgers verminderen daarmee met ruim € 2.2 miljoen.

⁵ De 1.275 uur is vanwege de consistentie van de vergelijking hetzelfde als bij de *Effectraming "Minder regels, meer op straat"*.

⁶ *Handboek Meting Regeldruk*, juni 2014.



4.6 Conclusies

Dat de proeftuin vermissing reisdocumenten een verlichting van administratieve lasten oplevert voor burgers en politie, wordt binnen de proeftuin breed ervaren. Er zijn vrijwel geen gemeenten die die verlichting niet zien. Wanneer de resultaten van de eerder door het Ministerie van VenJ uitgevoerde raming van de lastenverlichting worden gecombineerd met meest recente cijfers over vermissingen, schatten wij dat de proeftuin bij landelijke invoering, de politie een tijdsbesparing oplevert van 78.055 uur op jaarbasis. Voor burgers is de tijdsbesparing nog veel groter zijn omdat zij naast de tijd aan de politiebalië ook tijd nodig hebben om tussen het politiebureau en het gemeentekantoor te reizen. Naar schatting besparen burgers 151.000 uur per jaar. Daar staat een extra inspanning van gemeenten van 6.600 uur tegenover.

5 Detectie en aanpak van ID-fraude

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de proeftuin geëvalueerd in het licht van de beoogde verbetering van de detectie en aanpak van identiteitsfraude. In de eerste plaats wordt in beeld gebracht met welke vormen van identiteitsfraude gemeenten worden geconfronteerd bij de uitgifte van reisdocumenten. Wij geven daarbij aan hoe vaak gemeenten fraude constateren, hoe vaak zij daarbij de politie inschakelen en hoe vaak zij zelf een aanvraag voor een nieuw reisdocument aanhouden voor onderzoek. Daarbij wordt steeds aangegeven of en welke invloed de introductie van de proeftuin heeft gehad. In de tweede helft van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de samenwerking met de politie. Ook hier worden steeds gemeenten binnen de proeftuin vergeleken met gemeenten daarbuiten.

5.2 De detectie van fraude door gemeenten

Detectie van identiteitsfraude is het belangrijkste doel van het proces dat in het derde hoofdstuk is beschreven. De verschillende stappen die worden gezet in het aanvraag- en uitgifteproces moeten uiteindelijk de kwaliteit van identificatie borgen en moeten ervoor zorgen dat een reisdocument alleen wordt uitgereikt aan de rechtmatige houder. Het is een doel dat overigens bij de meeste gemeenten gecombineerd moet worden met de expliciete wens om dienstbaar en klantgericht te zijn.

Zonder uitzondering gaven alle gemeenten in de interviews aan dat de medewerker aan de balie de belangrijkste schakel is, zowel als het gaat om de detectie van onrechtmatigheden als om de servicegerichtheid. Voor zover er bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten fraude wordt ontdekt, is het in veruit de meeste gevallen de baliemedewerker die de eerste signalen heeft opgevangen. 81% van de fraudegevallen die de afgelopen 12 maanden aan het licht zijn gekomen, werden als eerste gesignaleerd door de baliemedewerker (zie tabel 10).

tabel 10 Waar zijn ontdekte fraudegevallen als eerste gesignaleerd? Meerdere antwoorden mogelijk (N=52)

Medewerkers burgerzaken	81%
Politie	12%
Tip van burger of bedrijf	8%
Anders	14%

Bron: Enquête onder gemeenten

Fraude wordt overigens weinig gesignaleerd, zeker wanneer het wordt afgezet tegen het totaal aantal reisdocumenten dat wordt uitgegeven. In het afgelopen jaar werd bij een kwart van de gemeenten ten minste één geval van identiteitsfraude geconstateerd bij de aanvraag en uitgifte van een reisdocument. Het betroffen vooral de grotere gemeenten. Of een gemeente deel uit maakt van de proeftuin blijkt geen invloed te hebben op de mate waarin fraude wordt geconstateerd. Er zijn geen verschillen tussen



gemeenten in de proeftuin en buiten de proeftuin (in beide gevallen constateerde ongeveer een kwart identiteitsfraude).

Omdat fraudecasuïstiek incidenteel voorkomt, biedt de enquête onder 225 gemeenten onvoldoende basis om een kwantitatief beeld te geven van de prevalentie van verschillende vormen van identiteitsfraude. Wel kan tot een top 7 van meest genoemde vormen van identiteitsfraude worden gekomen (zie tabel 11).

tabel 11 Top 7 van meest genoemde vormen van ID-fraude bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten (N=52)

1	Look a like fraude (met medeweten van rechtmatige houder van het reisdocument)
2	Tegengestelde verklaringen bij meervoudige vermissing
3	Manipulatie van een document (gegevens op een document werden gewijzigd)
4	Gebruik van vals reisdocument (buitenlands reisdocument)
5	Iemand geeft zich uit voor iemand anders zonder diens medeweten
6	Gebruik van een gestolen reisdocument
7	Vervalsing verklaring van één van de ouders om een reisdocument voor kind aan te vragen

Bron: Enquête onder gemeenten

Uit de interviews blijkt identiteitsfraude voor gemeenten bij uitstek een verschijnsel van dark numbers. Men heeft er geen zicht op. Alleen de incidenten die aan het licht zijn gekomen zijn bekend. Of en hoeveel fraudegevallen ongezien het aanvraag- en uitgifteproces passeren weet men niet. Dit is een probleem dat in veel gesprekken naar voren is gekomen. Men hanteert wel een protocol (namelijk het voorgeschreven proces van aanvraag en uitgifte), maar men heeft vrijwel geen zicht op de effectiviteit ervan. "Dat wij in de afgelopen drie jaar geen enkele keer identiteitsfraude hebben vastgesteld is waarschijnlijk geen goed teken", merkte een teamleider in dit verband op.

Tijdens de interviews bleek dat de hoofden/teamleiders zich de concrete fraudezaken en opvallende details daarin vaak nog goed herinneren. Bij de kleinere gemeenten zijn deze zaken soms ook tot op het niveau van het College van B&W besproken. ID-fraude is voor veel gemeenten een bijzonderheid.

Met de enquête onder gemeenten is nagegaan hoe vaak gemeenten in de afgelopen 12 maanden een melding hebben gedaan bij de (vreemdelingen)politie vanwege *vermoedens van ID-fraude*. Een derde van de gemeenten heeft een dergelijke melding gedaan (zie tabel 12). Maar ook hier gaat het om een incidentele gebeurtenis. Bij de grootste gemeenten komt het hooguit 10 maal per jaar voor.

Wanneer het proeftuingebied wordt vergeleken met de rest van het land, blijkt dat gemeenten in het proeftuingebied vaker melding doen bij de politie. Een nadere beschouwing leert dat dit in de eerste plaats komt doordat in het proeftuingebied meer grotere gemeenten liggen dan in de rest van het land. Omdat grotere gemeenten meer reisdocumenten uitgeven en in dat kader dus ook vaker identificeren, worden daar uiteindelijk ook meer meldingen gedaan aan de politie. Dit verband tussen gemeentegrootte en aantal meldingen van gemeenten aan politie neemt niet weg dat ook deelname aan de proeftuin invloed heeft. Wij vonden een

verband tussen het aantal meldingen aan de politie enerzijds en deelname aan de proeftuin anderzijds. Deelname aan de proeftuin leidt er toe dat er meer meldingen aan de politie plaatsvinden. Dit verband staat los van de gemeentegrootte. De verschillen die per grootteklasse optreden tussen proeftuingemeenten en gemeenten die buiten de proeftuin vallen zijn significant⁷. Deze uitkomst is een belangrijke indicatie voor het effect van de proeftuin. In de volgende tabel is een overzicht gegeven.

tabel 12 Het percentage van gemeenten dat in de afgelopen 12 maanden ten minste één keer een melding heeft gedaan bij de politie (N=225)

	<i>Neemt deel aan de proeftuin</i>	<i>Neemt niet deel aan de proeftuin</i>	<i>Alle gemeenten</i>
minder dan 10.000 inwoners	22%	0%	13%
10.000 tot 20.000 inwoners	43%	3%	22%
20.000 tot 30.000 inwoners	37%	8%	23%
30.000 tot 75.000 inwoners	61%	27%	45%
meer dan 75.000 inwoners	80%	57%	71%
Totaal	49%	15%	33%

Leeswijzer: Van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners die deelnemen aan de proeftuin, heeft 22% het afgelopen jaar wel eens een melding gedaan bij de politie. Onder de groep van kleinste gemeenten die buiten de proeftuin vallen is dit 0%.

Bron: Enquête onder gemeenten

Met de interviews hebben wij ons een kwalitatief beeld kunnen vormen van de achtergrond van het beperkte aantal meldingen bij de politie. De stap naar de politie blijkt voor een afdeling burgerzaken vaak een grote. Tussen vermoedens van onrechtmatigheid bij een baliemedewerker en een melding aan de politie of zelfs een aangifte, liggen ten minste twee drempels.

- De eerste drempel betreft het doorvragen bij de burger. Doorvragen bij twijfel kan leiden tot ongemakkelijke situaties, bijvoorbeeld wanneer de twijfels samenhangen met iemands uiterlijk. 'Het komt nogal eens voor dat iemand sterk is afgefallen of juist is aangekomen in het gezicht, het kan gevoelig zijn om daar dan vragen over te stellen'.
- Een tweede drempel die genomen moet worden betreft het contact met de politie. Dit contact wordt doorgaans gelegd met tussenkomst van de teamleider van burgerzaken. Wat gemeenten er van weerhoudt contact te zoeken is de grond voor twijfels en de sterkte van de signalen van onrechtmatigheid. Doorgaans zijn die signalen zwak en gaat het om vermoedens die voortkomen uit een gevoel. Uit de oriënterende gesprekken wordt duidelijk dat veel gemeenten veronderstellen dat de politie weinig kan met dergelijke meldingen. Een aantal gemeenten heeft dat ook expliciet van de politie teruggekregen. Verder geven meerdere gemeenten aan niet altijd een terugkoppeling op meldingen te ontvangen. Dit voedt de twijfel over het nut van een melding.

Een drempel die vaak ook nog genomen moet worden, maar niet altijd samenhangt met een melding bij de politie is het aanhouden van het verzoek voor nader onderzoek

⁷ De verschillen zijn vastgesteld met behulp van een ANCOVA analyse.



door de gemeente zelf. Het is een beslissing die moet worden onderbouwd en moet worden toegelicht aan de burger. Hem moet immers worden uitgelegd waarom zijn aanvraag niet meteen in behandeling kan worden genomen. Indien sprake is van een meervoudige vermissing is die toelichting betrekkelijk eenvoudig te geven, omdat men zich kan beroepen op de landelijke voorschriften en meestal ook op eerdere waarschuwingen die bij voorgaande vermissingen zijn gegeven. Het leeuwendeel van de aanhoudingen wordt dan ook in het kader van een meervoudige vermissing gedaan. Wat deze drempel voorts verhoogt (en wat ertoe bijdraagt dat aanhouding vrijwel alleen wordt toegepast als dat landelijk is voorgeschreven) is dat het bijbehorende onderzoek veel tijd in beslag kan nemen. Dit kost met name veel tijd wanneer de aanvrager zijn eerdere vermissingen in een andere gemeente heeft opgegeven.

Ongeveer de helft van de gemeenten (47%) heeft in de afgelopen 12 maanden ten minste één aanvraag voor een nieuw reisdocument aangehouden voor onderzoek. De mate waarin gemeenten dat doen hangt in de eerste plaats af van de gemeenteomvang, maar er blijkt ook een verschil te zijn tussen gemeenten in de proeftuin en gemeenten daarbuiten. Gemeenten in de proeftuin hebben beduidend vaker een aanvraag voor een nieuw reisdocument aangehouden. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven. Ook hier geldt dat de gevonden verschillen tussen gemeenten binnen en buiten de proeftuin significant zijn.

tabel 13 Percentage van gemeenten dat in de afgelopen 12 maanden wel eens een aanvraag voor een nieuw reisdocument heeft aangehouden ten behoeve van nader onderzoek (N=225)

	<i>Proeftuingemeenten</i>	<i>Andere gemeenten</i>	<i>Alle gemeenten</i>
minder dan 10.000 inwoners	50%	17%	36%
10.000 tot 20.000 inwoners	43%	12%	26%
20.000 tot 30.000 inwoners	63%	42%	53%
30.000 tot 75.000 inwoners	70%	23%	49%
meer dan 75.000 inwoners	92%	100%	95%
Totaal	63%	29%	47%

Bron: enquête onder gemeenten

5.3 Het contact met de politie

Het beeld dat uit de oriënterende gesprekken naar voren komt, is dat de politiepraktijk en de praktijk van de afdeling burgerzaken twee werelden zijn die los van elkaar staan. Voor zover er een verbinding is, betreft het een verbinding die bij gelegenheid wordt gelegd (enkele uitzonderingen daargelaten). Meestal nemen gemeenten het initiatief voor het contact. Het gaat om concrete zaken waarbij aan de balie van burgerzaken vragen zijn gerezen over de betrouwbaarheid van iemands identificatie. Het betreffen hier overigens zaken die lang niet altijd samenhangen met vermissing.

Voorbeelden van situaties waarin de politie werd geraadpleegd:

Voorbeeldcasus 1: Bij de balie van een gemeente meldt zich een man met een kind van acht maanden oud. Hij wil een paspoort aanvragen voor zijn kind, maar kan geen verklaring overhandigen waarmee de moeder toestemming geeft. Volgens de man is de moeder spoorloos verdwenen. Omdat de baliemedewerker en de teamchef het vreemd vinden dat een moeder een acht maanden oud kind verlaat, houden zij de aanvraag aan en doen een melding bij de vreemdelingenpolitie en het RIEC (Regionaal Informatie en Expertisecentrum).

Voorbeeldcasus 2: Een man meldt zich bij de balie van burgerzaken in verband met vermissing van zijn paspoort. De medewerker heeft twijfels bij de pasfoto die hij meebrengt om op het nieuwe paspoort te laten zetten. Na raadpleging van RAAS, acht men voldoende grond om de aanvraag aan te houden. Nader onderzoek leidt tot aangifte bij de politie, die vervolgens na een eigen onderzoek vaststelt dat de pasfoto hoort bij een familielid in Iran.

Voorbeeldcasus 3: Tijdens een teamoverleg komt naar voren dat er door leden van een bepaalde familie vaak reisdocumenten en rijbewijzen als vermist worden opgegeven. Nader onderzoek door de teamleider bevestigt dit. Het patroon wordt gemeld bij de politie.

Gemeenten verschillen van elkaar in de wijze waarop het contact met de politie is georganiseerd. Een minderheid van de gemeenten (24%) werkt met een vaste contactpersoon bij de politie. Een groter deel van 39% geeft aan afspraken te hebben gemaakt met de politie over hoe eventuele meldingen van vermeende ID-fraude moeten worden doorgegeven. Voor zover die afspraken zijn gemaakt, zijn deze meestal (in tweederde van de gevallen) schriftelijk vastgelegd.

tabel 14 Afspraken die gemeenten met de (vreemdelingen) politie hebben gemaakt (N=225)

	<i>Neemt deel aan de proeftuin</i>	<i>Neemt niet deel aan de proeftuin</i>	<i>Alle gemeenten</i>
Werkt met een vaste contactpersoon bij de (vreemdelingen)politie	28%	20%	24%
Heeft met de (vreemdelingen)politie afspraken gemaakt over de afhandeling van meldingen	51%	26%	39%
<i>Waarvan afspraken schriftelijk vastgelegd</i>	<i>60%</i>	<i>68%</i>	<i>63%</i>
Gemeente neemt deel aan periodiek overleg met de politie	8%	5%	6%
Politie wisselt informatie uit met de gemeente over veel voorkomende fraude en risicogroepen	33%	34%	34%

Bron: Enquête onder gemeenten

Net als de mate waarin contact wordt onderhouden met de politie is de vorm waarin dat contact wordt onderhouden in de eerste plaats afhankelijk van de gemeentegrootte. Hoe groter de gemeente, des te frequenter het contact, en des te vaker ook dat contact is geïnstitutionaliseerd. Met betrekking tot het laatste bestaat er geen afgetekend verschil tussen gemeenten binnen en buiten de proeftuin. Voor zover dat verschil bestaat, heeft dat betrekking tot het maken van afspraken over de afhandeling van meldingen die aan de politie zijn gedaan. Proeftuingemeenten hebben vaker dergelijke afspraken gemaakt.



Uit de interviews met zowel gemeenten als politie komt naar voren dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in de manier waarop zij inhoud geven aan gemaakte afspraken. Dat er afspraken zijn gemaakt, zegt vaak weinig over de mate waarin er vervolgens ook daadwerkelijk wordt afgestemd bij verdachte situaties. Of een gemeente bijvoorbeeld daadwerkelijk het contact zoekt met haar vaste contactpersoon hangt vooral af van de prevalentie waarmee verdachte situaties worden opgemerkt en de gevoelde urgentie van een effectieve fraudeaanpak bij de afdeling burgerzaken. Een politieman merkte in dit verband op: 'Ik bedien in mijn regio meer dan 30 gemeenten. Met al die gemeenten hebben we dezelfde afspraken gemaakt, maar er zijn er met wie ik tot nu toe nooit contact heb gehad'.

Hoewel in de praktijk de gemaakte afspraken per gemeente dus verschillend uitwerken, blijkt dat het bestaan van dergelijke afspraken over de gehele linie wel bijdraagt aan een hogere waardering voor de rol en positie van de politie. Gemeenten die afspraken met de politie hebben, beoordelen de rol van de politie positiever dan gemeenten die die afspraken niet hebben. Van de gemeenten die afspraken hebben gemaakt, beoordeelt 70% de rol van de politie als (heel) goed of voldoende. Voor gemeenten die geen afspraken hebben, ligt dat percentage op 46%. Het effect van afspraken werkt enigszins door in de proeftuin. Binnen de proeftuin vindt 63% de rol van de politie goed of voldoende; buiten de proeftuin is dat 50%.

tabel 15 Hoe beoordeelt u de rol van de politie bij de afhandeling van meldingen (N=201)

	Proeftuin gemeenten	Gemeenten buiten proeftuin	Alle gemeenten
(heel) goed	34%	24%	29%
Voldoende	29%	26%	28%
(heel) slecht	16%	17%	16%
geen mening	21%	34%	27%
	100%	100%	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

In lijn met de resultaten van bovenstaande tabel is in de volgende tabel te zien proeftuingemeenten hun contact met de politie sinds de invoering van de proef enigszins verbeterd. Het effect van de proeftuin op het contact is overigens beperkt: 20% procent ziet enige verbetering en 73% ziet geen verschil. Dit verklaren wij met de eerdere constatering dat het hebben van afspraken niet altijd leidt tot een intensivering van het contact.

tabel 16 Hoe heeft het contact met de politie zich ontwikkeld sinds uw gemeente onderdeel is van de proeftuin? (N= 116, alleen proeftuingemeenten)

Verbeterd	7%
Enigszins verbeterd	13%
Ongewijzigd	74%
Enigszins verslechterd	3%
Sterk verslechterd	3%
Total	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

Een deel van de proeftuingemeenten (42%) constateert dat de proeftuin positieve invloed heeft gehad op de mate waarin aandacht wordt besteed aan het voorkomen van identiteitsfraude. Een kleine meerderheid (54%) ziet geen verschil.

tabel 17 Is de mate waarin uw gemeente aandacht besteedt aan het voorkomen van identiteitsfraude veranderd sinds de deelname aan de proeftuin? (N=116)

Niet veranderd	54%
Er wordt meer aandacht aan besteed	42%
Er wordt minder aandacht aan besteed	1%
Weet niet	3%
Totaal	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

Veel gemeenten (zo'n 80%) vinden het wenselijk om de samenwerking met de politie (verder) te verbeteren. Dat geldt zowel voor gemeenten binnen als buiten de proeftuin. Veel genoemd is de behoefte aan een vaste contactpersoon die aangesproken kan worden voor vragen rond concrete vermissingen. Tevens bestaat veel behoefte aan informatie-uitwisseling over frauderisico's. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

tabel 18 Op welke aspecten heeft uw gemeente behoefte aan versterking van de samenwerking met de politie?

Contactpersoon/aanspreekpunt voor vragen of meldingen	52%
Informatie-uitwisseling over frauderisico's	48%
Opstellen van afspraken of procedures	38%
Terugkoppeling van meldingen	33%
Periodiek overleg	25%
Anders	6%
Geen behoefte aan versterking van de samenwerking	20%

Bron: Enquête onder gemeenten



5.4 Effect op opsporing door de politie

Hoewel een aangifte van een vermissing van een reisdocument in het leeuwendeel van de gevallen voor de politie geen aanleiding is voor nader onderzoek, worden de gegevens die bij de aangifte worden geregistreerd, wel gebruikt. Dit gebeurt op nationaal niveau door het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) van de Koninklijke Marechaussee en de politie. ECID voert op geaggregeerd niveau analyses uit, onder meer om patronen van mutaties (waaronder vermissingen) te detecteren die duiden op een verhoogd risico op identiteitsfraude.

Met de proeftuin zijn de Marechaussee en de politie afgesloten van de data over vermissingen. De gegevens worden immers niet meer via het proces-verbaal door de politie geregistreerd, maar alleen door de gemeente. Voor deze is het niet toegestaan gegevens uit te wisselen met de politie. Voor zover de gemeente gegevens mag verstrekken, kan dat alleen over een individueel geval in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, via een officier van justitie.

Praktisch gevolg van het vervallen van het proces-verbaal is dat nu minder detailinformatie beschikbaar is voor de genoemde analyses en het opsporingstraject meer tijd kost. Betrokkenen constateren dan ook dat de beschikbare informatie bij politie en gemeenten nu volledig gescheiden zijn en het ontbreekt aan efficiënte uitwisseling.

5.5 Conclusies

Identiteitsfraude is bij uitstek een verschijnsel van dark numbers. Gemeenten kunnen over het algemeen heel moeilijk inschatten hoe actueel het probleem voor hen is. Het is daardoor ook heel moeilijk te bepalen of het proces en de afspraken die bestaan ten behoeve van de detectie van ID-fraude, werkelijk effectief zijn. Afgaande op het aantal fraudegevallen dat gemeenten in de afgelopen 12 maanden hebben geconstateerd, gaat het om incidenten. Veel genoemde vormen van geconstateerde ID-fraude zijn: look a like fraude, tegengestelde verklaringen bij meervoudige vermissing, en pogingen om gegevens op een reisdocument te veranderen.

Het gegeven dat in de proeftuin de rol van de politie bij de aangifte van vermissing (grotendeels) is vervallen, heeft er niet toe geleid dat de politie bij de betreffende gemeenten uit beeld is geraakt. De uitkomsten van de enquête wijzen op het tegendeel. Uit de analyse blijkt dat er een statistische samenhang is tussen de deelname aan de proeftuin en het doen van meldingen aan de politie. In dit kader houden zij ook beduidend vaker een aanvraag voor een nieuw reisdocument aan voor nader onderzoek. De proeftuin heeft bij veel deelnemende gemeenten ertoe geleid dat het contact met de politie is aangetrokken. Deelnemende gemeenten hebben vaker afspraken gemaakt over afhandeling van meldingen. Verder is duidelijk geworden dat de aandacht voor identiteitsfraude sinds de deelname aan de proef bij 42% is gestegen.

Wij leiden eruit af dat de proeftuin overall onder deelnemende gemeenten heeft geleid tot een heroriëntatie op de verantwoordelijkheid voor de detectie van identiteitsfraude. Dit neemt niet weg dat nog veel verbetermogelijkheden worden gezien. Veel gemeenten, zo'n 80%, vinden het wenselijk om de samenwerking met de politie verder te verbeteren (dit geldt zowel voor gemeenten binnen als buiten de proeftuin). Veel genoemd is de behoefte aan een vaste contactpersoon en betere informatie-uitwisselingen over frauderisico's.

Aandachtspunt is dat door het vervallen van het proces-verbaal nu minder detailinformatie beschikbaar is voor de analyses door de ECID. Het opsporingstraject kost hierdoor meer tijd. De beschikbare informatie bij politie en gemeenten zijn nu volledig gescheiden en het ontbreekt aan efficiënte uitwisseling.



6 Conclusies

6.1 Inleiding

De proeftuin vermissing reisdocumenten beoogt drie effecten te bereiken.

1. Vermindering van administratieve lasten voor burgers en politie.
2. Verbetering van de dienstverlening voor burgers.
3. Gerichtte aanpak van ID-fraude.

In dit hoofdstuk komt aan de orde in welke mate de proeftuin de beoogde effecten heeft bereikt en in hoeverre er risico's of ongewenste neveneffecten ontstaan.

6.2 Effecten van de proeftuin

Verbetering dienstverlening en vermindering administratieve lasten

Door de proeftuin is het in inmiddels bijna 250 gemeenten niet langer nodig een proces-verbaal te laten opstellen door de politie bij vermissing of diefstal van een reisdocument. De impact van deze maatregel op het uitvoeringsproces bij gemeenten is beperkt. Er is enige stijging van de afhandelingsduur, maar de omvang is voor gemeenten te overzien.

Tegelijkertijd leidt de maatregel tot een duidelijke verbetering van de dienstverlening aan burgers. Zij besparen reistijd en een extra bezoek aan het politiebureau. Gemeenten constateren bijna unaniem dat de dienstverlening aan burgers is verbeterd door het vervallen van het proces-verbaal (slechts 4% ziet niet of nauwelijks verbetering). Ditzelfde geldt voor de besparing van administratieve lasten bij burgers. Ook daarin zien bijna alle gemeenten een duidelijke verbetering voor burgers (6% ziet geen verbetering, de rest wel). In totaal is bij burgers een besparing van administratieve lasten te zien van 151.000 uur. Gemeenten hechten vanuit hun dienstverlenende rol dan ook aan deze nieuwe werkwijze.

Ook is er een duidelijke vermindering van administratieve lasten te zien bij de politie van 78.055 uur. De besparing bij de politie is groter dan de extra inspanning die de gemeenten moeten leveren. Dat komt omdat gemeenten voorheen ook al een vermissingsverklaring dienden op te stellen. De extra benodigde tijd is voor alle gemeenten gezamenlijk ongeveer 6.600 uur per jaar.

Hoewel de verlichting van administratieve lasten voor burger en politie door proeftuingemeenten breed wordt ervaren, worden er door hen ook kanttekeningen bij geplaatst. Veel gemeenten zien in de administratieve belasting namelijk ook een functie. De betrokkenheid van de politie en de extra moeite die gedaan moet worden, zou burgers aanzetten om – in geval van verondersteld verlies – nog eens beter te zoeken voordat ze zich melden om een nieuw document aan te vragen. Veel gemeenten veronderstellen dat met het wegvallen van het proces-verbaal het aantal vermissingen zal stijgen. Deze aannahme blijkt niet terecht. Er is weliswaar een stijging van het aantal vermissingen, maar het verschil tussen gemeenten binnen en buiten de proeftuin is zeer beperkt. De stijging die optreedt, is voor de beide groepen ongeveer gelijk. Bepalender dan het vervallen van het proces-verbaal is waarschijnlijk de stijging van het aantal uitgegeven documenten.



Aanpak van ID-fraude

De invloed van het wegvallen van het proces-verbaal op de opsporing van ID-fraude is zeer beperkt. Over de gehele linie wordt geconstateerd dat het proces-verbaal voornamelijk een administratieve en normoverdragende functie heeft en marginaal bijdraagt aan detectie van fraude aan de balie van een politiebureau.

Ondanks de marginale bijdrage aan de detectie van fraude aan de balie werd de informatie uit de PV's wel gebruikt door ECID om op geaggregeerd niveau analyses uit te voeren. Het vervallen van het proces-verbaal betekent dat de beschikbare informatie bij politie en gemeenten nu volledig zijn gescheiden. Hierdoor is minder detailinformatie beschikbaar voor de analyses door de ECID.

De proeftuin blijkt een positief effect te hebben op de alertheid van gemeenten bij de detectie van fraude. De proeftuin lijkt er toe hebben bijgedragen dat gemeenten zich opnieuw zijn gaan oriënteren op hun verantwoordelijkheid om onrechtmatigheden met identificatie te signalen. Zo worden binnen proeftuingemeenten duidelijk vaker aanvragen voor nieuwe reisdocumenten aangehouden voor nader onderzoek en worden ook vaker meldingen gedaan aan de politie.

Het positieve effect van de proeftuin hangt samen met het gegeven dat veel gemeenten bij toetreding tot de proeftuin (nieuwe) afspraken hebben gemaakt met de politie. Bij dit positieve effect zijn wel twee kanttekeningen te maken.

- Ten eerste is het de vraag of dit positieve effect ook *blijvend* is. Mogelijk is sprake van een eenmalige herbezinning bij gemeenten die gemakkelijk wegzakt. Zeker omdat veel gemeenten maar weinig met vermoedens van fraude worden geconstateerd, kan de aandacht voor dit thema ook weer snel wegzakken. Uit de gehouden interviews met gemeenten blijkt dat bij de start van de proeftuin er cursussen zijn gevolgd en afspraken zijn gemaakt met de politie. Daarna bleek in diverse gemeenten maar weinig structurele aandacht voor het thema te zijn.
- Ten tweede is er weliswaar een positief effect, maar is er nog steeds *veel ruimte voor verbetering*. Er worden bijvoorbeeld vaker meldingen gedaan bij de politie door proeftuingemeenten en vaker aanvragen aangehouden. Met name bij kleinere gemeenten zijn duidelijke verschillen binnen en buiten de proeftuin te zien. Tegelijkertijd heeft ook binnen de proeftuin de helft van de gemeenten (51%) in de laatste 12 maanden geen enkele melding gedaan. Opvallend is bijvoorbeeld dat een vijfde van de proeftuingemeenten met meer dan 75.000 inwoners geen melding heeft gedaan. Een ander element is dat in de opleiding van medewerkers nog winst valt te boeken. De helft van de medewerkers heeft in de afgelopen twee jaar geen specifieke training of cursus gevolgd gericht op documentherkenning en ID-fraude.

Bijlage 1 **Onderzoeksverantwoording**

Enquête

In september 2015 zijn 393 Nederlandse gemeenten via e-mail benaderd met het verzoek om een vragenlijst in te vullen. Het verzoek werd gestuurd naar de medewerkers die binnen de gemeente op het gebied van reisdocumenten zijn aangewezen als contactpersoon voor de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Veelal betroffen het de hoofden of teamleiders van de afdeling burgerzaken. Uiteindelijk hebben 225 van de 393 aangeschreven gemeenten de vragenlijst geheel ingevuld.

tabel 19 Respons op enquête

	<i>N</i>	<i>%</i>
Mail onbestelbaar	15	4%
Respondent out of office gedurende de looptijd van de enquête of heeft een andere baan buiten de gemeente aanvaard	19	5%
Respondent heeft niet gereageerd op verzoek	135	34%
Ingevulde vragenlijsten	225	57%
Totaal	393	100%

tabel 20 Samenstelling netto respons versus samenstelling totale populatie van gemeenten

	<i>Populatie van gemeenten (N=393)</i>	<i>Netto respons (N= 225)</i>
minder dan 10.000 inwoners	7%	7%
10.000 tot 20.000 inwoners	25%	28%
20.000 tot 30.000 inwoners	27%	24%
30.000 tot 75.000 inwoners	30%	32%
meer dan 75.000 inwoners	11%	9%
	100%	100%

Bron: Enquête onder gemeenten en CBS

tabel 21 Samenstelling netto respons, in absolute aantallen

	<i>Gemeenten binnen proeftuin</i>	<i>Gemeenten buiten proeftuin</i>	<i>Totaal</i>
minder dan 10.000 inwoners	9	6	15
10.000 tot 20.000 inwoners	28	35	63
20.000 tot 30.000 inwoners	27	28	55
30.000 tot 75.000 inwoners	39	33	72
meer dan 75.000 inwoners	13	7	20
Totaal	116	109	225

Bron: Enquête onder gemeenten



Interviews

Naam	Organisatie
Dorita Groenen	Gemeente Gennep
Jolande Kragt	Gemeente Zeist
Sharon de Haas	Gemeente Amersfoort
Jan Meulenbeld	Gemeente Deventer
John Samallo	Gemeente Assen
John de Ruiter	Gemeente Nijmegen
Elly Loeters	Gemeente Alkmaar
Alex Kwakman	Gemeente Beverwijk
Janet van der Ree	Gemeente Zoeterwoude
Theo de Bruin	Gemeente Rotterdam
Xander Seijs	Gemeente Amsterdam
Marsel Wachter	Gemeente Amsterdam
Willy de Koe	Gemeente Lopik
Coby Olofsen	Gemeente Harderwijk
Leon Kremer	Gemeente Hellendoorn
Ian Rigters	Gemeente Naarden
Loes Burger	Gemeente Leusden
Conny in 't Hout	Gemeente Gouda
Rob Koster	KMAR
Willem Damen	Nationale Politie
Piet van Hulten	Politie Midden Nederland
Nico Smit	KMAR
Ruud den Brabander	Nationale Politie
Mel Raboen	Ministerie van BZK
Diana van Driel	Ministerie van BZK
Jan Petri	Ministerie van VenJ
Martine Hallers	Ministerie van VenJ

Berekening Administratieve Lasten politie

tabel 22 Geactualiseerde berekening AL politie

	<i>Vermissing</i>		<i>Diefstal</i>		<i>Nader onderzoek</i>		
	<i>Verminder- ing</i>	<i>Alsnog melding</i>	<i>Verminder- ing</i>	<i>Alsnog melding</i>	<i>Melding verzoek gemeente</i>	<i>Nader onderzoek</i>	<i>Vervolg- onderzoek</i>
aantal vermissingen	200381	200381	200381	200381	200381	200381	200381
%	78%	78%	22%	22%	22%	1%	1%
% alsnog melding		5%					
% losstaande aangiften			20%	20%	20%		
% waar aangifte wordt voorkomen				5%			
% alsnog aangifte					60%		
% vervolgonderzoek							3%
tijdwinst in uren	0,5	0,17	0,5	0,17	0,17	1	4
	78149	1302	4408	73	882	2004	240
Saldo uren		76846			3453		2244
Totaal							78055

