

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010

Nr. 55

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2009

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.¹ 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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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 voorname-lijk te worden opgepakt als een administratief traject zonder mogelijke vervolgactie. Nader onderzoek blijft dan achterwege, waardoor de detectie- en sanctiekans voor 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.

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.

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 proef te starten. Zo kan meer ervaring worden opgedaan met het oog op een landelijke uitrol en kunnen de aanpassingen die de evaluatie verder voorstelt, in de praktijk nader worden onderzocht. In het kader van de versnellingsagenda betere dienstverlening met minder regeldruk ben ik met andere regio's in gesprek getreden om een nieuwe proef te starten. Ik streef naar een start in de eerste maanden van 2010.

Een belangrijke aanpassing die in de evaluatie wordt voorgesteld, is om de bij de gemeente afgelegde verklaring van vermissing niet langer door de centrale administratieve dienst van de politie (Regionaal Service Centrum) om te laten zetten in een proces-verbaal van vermissing, indien er geen vermoedens van misbruik met documenten bestaan. Deze aanpassing levert zowel de politie als de gemeente een extra besparing op van elk 1 500 uur per halfjaar. Nu de evaluatie eveneens constateert dat het omzetten van de verklaring in een proces-verbaal in deze gevallen geen werkelijke toegevoegde waarde heeft voor zowel de politie als de gemeente, is besloten deze aanbeveling over te nemen voor het vervolg van de proef in Amsterdam en voor een nieuw te starten tweede proef. Wel stellen de minister van Verkeer en Waterstaat en ik voorafgaand hieraan de volgende voorwaarden, die eveneens in de evaluatie naar voren zijn gekomen.

- De politie en de gemeente in Amsterdam dienen op basis van de ervaringen tot nu toe samen toe te werken naar een gekwalificeerde verklaring van vermissing, analyse en eventueel aanpassing van de misbruik-indicatoren en ontwikkeling van een risicoprofiel voor mogelijk misbruik. Daarmee kan bewerkstelligd worden dat de medewerkers van de gemeente de instrumenten krijgen om misbruik zo goed mogelijk te onderkennen.
- In de halfjaarlijkse evaluatie zal moeten worden geregeld dat de toepassing van de misbruikcriteria door de gemeente en de kwaliteit van de opgenomen verklaringen van vermissing geanalyseerd worden.
- Er zal een oplossing gevonden moeten worden voor het feit dat medewerkers van de gemeente – anders dan de politie – het aantal door dezelfde persoon verloren rijbewijzen niet kunnen inzien en daarmee moeilijker kunnen beoordelen of er aanleiding is vermoedens van misbruik te veronderstellen.
- Processen, procedures en voorlichtingsmateriaal dienen te worden herschreven en medewerkers van de gemeente en de politie dienen opnieuw te worden geïnstrueerd, voordat de gewenste aanpassing kan worden doorgevoerd.

Eventuele wijziging van de Paspoortwet en het Reglement Rijbewijzen is pas aan de orde als de bovenstaande punten voldoende zijn geborgd.

Verder ben ik momenteel in overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat, de RDW en de gemeente en de politie in Amsterdam om in de proef de andere aandachtspunten uit de evaluatie mee te nemen. Ten eerste gaat het om mogelijkheden om de werklast voor de gemeente verder te verlichten. De evaluatie wijst op het voorschrift dat bij vermissing ten gevolge van diefstal of een ander strafbaar feit bij de aanvraag van een nieuw document niet alleen vanzelfsprekend een proces-verbaal

van de politie moet worden overgelegd, maar ook nog een verklaring over de vermissing door de gemeente moet worden opgenomen. Zou deze eis van een tweede aangifte vervallen, dan zou dit de gemeente in Amsterdam op basis van de cijfers van het eerste halfjaar van 2009 een extra besparing opleveren van ongeveer 1000 uur per halfjaar.

Om eventueel de tweede aangifte bij de gemeente te kunnen laten vervallen, zal in het kader van de proef in kaart gebracht moeten worden welke extra maatregelen nodig zijn met het oog op adequate fraudebestrijding en goede informatie-uitwisseling tussen politie en gemeente. De evaluatie vermeldt dienaangaande in elk geval dat de koppeling tussen de politiestystemen en de GBA verbeterd dient te worden, hetgeen nu in Amsterdam wordt doorgevoerd. Voorts zal de politie moeten realiseren dat bij hen gemelde vermissingen zowel direct worden geregistreerd in de eigen systemen als direct ter kennis worden gebracht van de gemeente ter registratie in de documentenregisters om misbruik te voorkomen.

Voorts wijst de evaluatie op de onmogelijkheid om een identiteitskaart en een rijbewijs, anders dan een paspoort, bij gegronde vermoedens van misbruik te weigeren. De evaluatie beveelt aan te onderzoeken in hoeverre een beperking in de afgifte kan worden aangebracht, omdat geconstateerd wordt dat een kleine groep personen, vooral met een verslaving of een psychische stoornis, steeds opnieuw identiteitskaarten aanvraagt. Ik zal dan ook, samen met de minister van Verkeer en Waterstaat, onderzoek doen naar de mogelijkheden om bij gegronde vermoedens van misbruik beperkingen in de geldigheidsduur of kenmerken op de houderpagina aan te brengen. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de wettelijke identificatieplicht en met het feit dat een rijbewijs primair de functie heeft om de rijbevoegdheid aan te tonen.

Tot slotte nemen de minister van Verkeer en Waterstaat en ik de aanbeveling uit de evaluatie te harte om te bezien of de processen en procedures voor reisdocumenten en rijbewijzen nog verder geüniformeerd kunnen worden, nu beide documenten dezelfde functie van identiteitsbewijs vervullen en dezelfde partijen, namelijk de gemeente en de politie, een rol vervullen bij afgifte en controle.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
A. Th. B. Bijleveld-Schouten