

Evaluatie

pilot Vermissing Document

1^e halfjaar 2009

**Gemeente Amsterdam &
Politie Amsterdam Amstelland**

Versie 03-2009 definitief

Inhoud.

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

1. Inleiding

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

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

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

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

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

Deze nieuwe werkwijze houdt het volgende in.

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

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

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

Doelstellingen

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

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

Scope

Binnen de scope

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

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

Buiten de scope vallen:

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

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

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

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

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

2. Algemene procedure

2.1 Uitvoering en kwaliteit procedures.

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

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

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

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

3. Bevindingen politie

3.1 Aantallen aangiften vermissing:

Deze aantallen zijn uitsluitend de aangiften in Amsterdam.

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

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

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

3.2 Aantallen aangiften gestolen:

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

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

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

3.3 Aantal doorverwijzingen voor nader onderzoek.

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

Totaal
aangiften
vermissing
1^e halfjr 2009

| | ID | Pasp | Rijb | | |
|---------------|------------|-----------|-----------|------------|---|
| 9711 | 10 | 4 | 2 | 16 | Aangifte ten onrechte opgenomen door het RSC ondanks doorzending voor een nader onderzoek. Dit kwam vooral in de start periode van de pilot voor en komt nu niet meer voor. |
| | 16 | 8 | 12 | 36 | Geen misbruik dossier retour RSC voor opmaken PvB |
| | | | 1 | 1 | Aangifte incompleet retour RSC |
| | 2 | 5 | | 7 | Geen misbruik aangifte opgenomen door BVRP |
| | 57 | 20 | 6 | 83 | Wel gegronde vermoedens van misbruik maar geen strafbaar feit geconstateerd aangifte door BVRP |
| | 3 | 2 | | 5 | Aangifte opgenomen door het Wijkteam ondanks doorzending voor onderzoek. |
| | | 2 | 1 | 3 | Aangifte door andere regio/buitenland |
| | 2 | 1 | | 3 | Aangever heeft document teruggevonden |
| | 14 | 4 | 2 | 20 | Aangever niet verschenen |
| | 1 | | 1 | 2 | Nader onderzoek |
| | 2 | 1 | | 3 | Fraude indicatie dossier naar team Opsporing |
| | 10 | 7 | 1 | 18 | Actueel |
| | | | | | |
| TOTAAL | 117 | 54 | 26 | 197 | |

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

Opvallende zaken.

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

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

Volgens TIF heeft het onderzoek het volgende opgeleverd:

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

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

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

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

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

3.4 Inzet politie:

Wijkteams.

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

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

Door wijkteams gedaan:

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

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

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

RSC:

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

Onderzoeksteam.

In het eerste halfjaar zijn 197 aangiften in behandeling genomen.

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

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

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

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

4. Bevindingen Gemeente (Evaluatie Stadsdelen Amsterdam, bron aantallen: – DPG)

Het aantal vermissingen of gestolen reisdocumenten en rijbewijzen in het eerste halfjaar van 2008 is nauwelijks toegenomen ten opzichte van het 1^e halfjaar 2009.

In het eerste halfjaar van 2008 was het aantal vermiste of gestolen paspoorten/idkaarten in Amsterdam 7,7 procent. In 2009 is dat 7,9 procent.

In het eerste halfjaar van 2008 was het aantal vermist of gestolen rijbewijzen in Amsterdam 10,2 procent. In 2009 is dat 10,4 procent.

Onderstaande tabellen geeft inzicht in het aantal vermiste en gestolen documenten. M.a.w. er is geen onderscheid gemaakt tussen vermist en gestolen!

| Reisdocumenten Aanvragen 2008 | PP + ID | Totaal aanvragen | Waarvan vermist | Totaal | percentage |
|--|------------------------|---------------------|--------------------|--------|-----------------|
| 1 ^e kwartaal 2008 | PP 27.337 ID 11.502 | 38.839 | PP 1454 ID 1532 | 2986 | 7,7% |
| 2 ^e kwartaal 2008 | PP 39.035 ID 14.181 | 53.216 | PP 1879 ID 2052 | 3931 | 7,5% |
| 1 ^e halfjaar 2008 | PP 66.372 ID 25.683 | 92.055 | PP 3333 ID 3584 | 6917 | PP 5% ID 14% |
| Uitgereikte documenten | PP 62.571 ID 24.535 | 87.106 | | | |

| Reisdocumenten Aanvragen 2009 | PP + ID | Totaal aanvragen | Waarvan vermist | Totaal | percentage |
|--|------------------------|---------------------|--------------------|--------|---------------------|
| 1 ^e kwartaal 2009 | PP 27.447 ID 10.955 | 38.402 | PP 1469 ID 1809 | 3278 | 8,5% |
| 2 ^e kwartaal 2009 | PP 38.392 ID 13.284 | 51.676 | PP 1754 ID 2099 | 3853 | 7,5% |
| 1 ^e halfjaar 2009 | PP 65.839 ID 24.239 | 90.078 | PP 3223 ID 3908 | 7131 | PP 4,8% ID 16,1% |
| Uitgereikte documenten | PP 66.926 ID 22.944 | 89.870 | | | |

| Rijbe wijzen 2008 | Totaal aanvragen | Waarvan vermist | percentage |
|------------------------------|------------------|-----------------|------------|
| 1 ^e kwartaal 2008 | 20.349 | 1874 | 9,1% |
| 2 ^e kwartaal 2008 | 20.688 | 2329 | 11,3% |
| 1 ^e halfjaar 2008 | 41.037 | 4203 | 10,2% |
| Uitgereikte doc. | 38.191 | | |

| Rijbewijzen 2009 | Totaal aanvragen | Waarvan vermist | percentage |
|------------------------------|------------------|-----------------|------------|
| 1 ^e kwartaal 2009 | 19.629 | 1958 | 10% |
| 2 ^e kwartaal 2009 | 21.205 | 2280 | 10,8% |
| 1 ^e halfjaar 2009 | 40.834 | 4238 | 10,4% |
| Uitgereikte doc. | 37.512 | | |

Bron: Dienst Persoon- en Geoinformatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Klanttevredenheid

5.1 Oude procedure.

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

Als samenvatting kan het volgende worden vastgesteld:

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

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

Voor gedetailleerde informatie over het onderzoek kunt u bijgaande rapportage eindevaluatie raadplegen. In een cijfer uitgedrukt waren er slechts 17 personen die een onvoldoende gaven

5.2. Nieuwe procedure

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

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

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

Januari t/m mei 2009

Aantal geheel afgenomen enquêtes: 250 (= 100%)

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

Aantal personen die niet mee willen werken: 94

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

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

Niet beantwoord: 6 persoon (2,4 %)

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

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

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

6. Aandachtpunten en aanbevelingen

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

Hoofd aanbevelingen

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

Neven aanbevelingen

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

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

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

7. Conclusies 1^e halfjaar 2009.

7.1. Procedure en kwaliteit

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

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

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

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

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

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

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

7.2. Aantallen

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

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

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

7.3. Vermoeden van misbruik

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

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

7.4. Klanttevredenheid

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

7.5. Resumé

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

Cor Bos
Projectleider Vermissing Document
7 oktober 2009