

34 519 (R2071) Wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de verplichting een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en enkele andere wijzigingen

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 5 oktober 2016 heeft vastgesteld. De leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA en D66 hebben opmerkingen gemaakt. Graag beantwoord ik de door hen gestelde vragen. Bij beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of de wetswijziging invloed heeft op de bestrijding van identiteitsfraude. De regering meent dat deze wetswijziging bijdraagt aan de bestrijding van identiteitsfraude.

Ten eerste wordt gefaciliteerd dat fraude met reisdocumenten effectiever kan worden bestreden door de melding van vermissing van het reisdocument los te koppelen van het aanvraagmoment van een nieuw reisdocument. Daarnaast is er sinds 5 november 2016 de mogelijkheid gecreëerd voor gemeenten om burgers de vermissing op digitale wijze te laten melden.¹ Door de grotere focus die wordt gelegd op vroege detectie van vermissing, al voorafgaande aan de aanvraag, en een melding op eenvoudigere wijze mogelijk te maken, wordt de burger beter beschermd tegen fraude en loopt de fraudeur een hoger risico om op een vroeg moment gedetecteerd te worden bij handelingen met gestolen reisdocumenten. Hierdoor wordt het gebruik van gestolen reisdocumenten door fraudeurs minder aantrekkelijk. Vooral fraude zonder medeweten van de houder zal hierdoor beter kunnen worden aangepakt, aangezien verwacht kan worden dat de betrokkene op een zo vroeg mogelijk moment melding van vermissing zal willen doen, opdat fraude met zijn reisdocument voorkomen kan worden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat op dit moment al geldt dat alleen de melding van de vermissing bij de gemeente voldoende is om het reisdocument van rechtswege te laten vervallen. Bij van rechtswege verval wordt het document opgenomen in het basisregister reisdocumenten van documenten die niet in omloop mogen zijn. De gegevens uit dit register worden gedeeld met overheidsorganen die deze gegevens nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken of derden die hier een gerechtvaardigd belang bij hebben, bijvoorbeeld bij het bestrijden van fraude. Het opmaken van een proces-verbaal door de politie betreft dus geen voorwaarde voor van rechtswege verval en opname in het basisregister reisdocumenten.

Ten tweede vermindert het wetsvoorstel de regeldruk voor de politie, aangezien de Paspoortwet na voorliggende wijziging niet langer van de politie eist dat zij bij elke vermissing van een reisdocument een proces-verbaal op dient te maken. Per jaar worden er gemiddeld 182.000 paspoorten vermist. In 98% van de gevallen dat iemand een reisdocument of rijbewijs als vermist opgeeft, is er geen aanleiding om misbruik te veronderstellen, slechts in 2% van de gevallen gaat het mogelijk om fraude met medeweten van de houder.² De Paspoortwet verplicht de politie op dit moment nog voor alle gevallen een proces-verbaal op te maken. Door niet langer van de politie te eisen

¹ Staatscourant 2016, nr. 59294.

² *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32 123 VII, nr. 55.

voor elke vermissing een proces-verbaal op te maken komt er een meer efficiënte en effectievere bestrijding van identiteitsfraude tot stand. Door de eerste beoordeling bij de gemeente neer te leggen, die bij fraudevermoedens aangifte kan doen bij de politie, kan de politie zich volledig richten op de 2% van de gevallen waarbij er aanleiding is om misbruik te veronderstellen bij de vermissing van een reisdocument. De wetswijziging brengt derhalve met zich mee dat de politie haar capaciteit gericht kan inzetten. Dit leidt tot een doelmatiger en effectievere bestrijding van criminaliteit, waaronder identiteitsfraude.

Ten derde introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de burger om – door middel van het doen van een melding – zijn paspoort van rechtswege te laten vervallen en op te laten nemen in het basisregister reisdocumenten op het moment dat hij vermoedt dat identiteitsfraude wordt gepleegd met zijn paspoort, terwijl hij nog de beschikking heeft over het paspoort. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de burger het vermoeden heeft dat kopiefraude wordt gepleegd met zijn reisdocument.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de belangenafweging tussen regeldruk vermindering en het voorkomen van identiteitsfraude. De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat voorkomen van identiteitsfraude met reisdocumenten de prioriteit is die voorop moet staan. De regering heeft daarnaast de prioriteit om regeldruk te verminderen voor bedrijven, burgers en professionals in de publieke sector.³ Het is onnodig dat de politie in alle gevallen van vermissing van een reisdocument een proces-verbaal opmaakt. Door de regeldrukvermindering die wordt bewerkstelligd in het onderhavige wetsvoorstel komt er meer capaciteit vrij bij de politie, die onder meer kan worden ingezet voor fraudebestrijding. Deze efficiëntere inzet van politie leidt tot een meer doelmatige en effectieve bestrijding van criminaliteit waaronder identiteitsfraude. Daarnaast is er sprake van een vermindering van administratieve lasten voor burgers, politie en de uitgevende autoriteiten. Er is in het onderhavige wetsvoorstel derhalve rekening gehouden met het belang van de burger om op eenvoudige wijze zijn recht op een reisdocument te realiseren, en het maatschappelijk belang om het risico van fraude met reisdocumenten zoveel mogelijk uit te sluiten.

2. De huidige aanvraagprocedure na een vermissing

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke gevallen iemand een extra document mag hebben en wat de gevolgen hiervan zijn voor dit wetsvoorstel. In artikel 30 van de Paspoortwet wordt bepaald dat de aanvrager van een reisdocument een verzoek kan doen tot het houden van een extra paspoort. In de Paspoortuitvoeringsregelingen zijn daarover nadere regels gesteld. In het geval dat een persoon kan aantonen dat hij een tweede paspoort nodig heeft is hiertoe een mogelijkheid op grond van artikel 19 Paspoortuitvoeringsregeling 2001 (hierna: PUN). Het is hierbij van belang dat aangetoond wordt dat de persoon geregeld reist naar conflicterende landen,⁴ ofwel dat het paspoort zich in verband met visumverlening bij een buitenlandse vertegenwoordiging bevindt. Het tweede paspoort is voor twee jaren geldig. Daarnaast heeft iedere Nederlander recht op een (vervangende) Nederlandse identiteitskaart. Het is overigens niet mogelijk om twee Nederlandse identiteitskaarten te bezitten. Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de voorziening van een extra document. In de basisregistratie personen (hierna: BRP) wordt geregistreerd hoeveel en welke reisdocumenten een persoon heeft en de vermissing van een extra paspoort wordt op dezelfde wijze behandeld als een “eerste” paspoort.

³ *Kamerstukken II 2013/14*, 29 362, nr. 225.

⁴ Indien visa van conflicterende landen in één paspoort staan kan dit aanleiding zijn voor extra controle door grensbeambten en daarmee gepaard gaand oponthoud. Welke landen onder conflicterende landen vallen is nader omschreven in: <https://www.rvig.nl/documenten/richtlijnen/2014/08/26/conflicterende-landen>

De leden van de PvdA-fractie vragen verder hoe de expertise van gemeenteambtenaren in het herkennen van valse verklaringen van vermissing op vergelijkbaar niveau met de politie wordt gebracht. Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat voorkomen moet worden dat de gemeenteambtenaar valse meldingen van vermissing over het hoofd ziet. Derhalve heb ik onlangs de Circulaire signaleringsprocedure Paspoortwet bij vermoeden van misbruik met reisdocumenten aangepast en verduidelijkt. In deze circulaire is een aantal indicaties opgenomen waarbij het vermoeden van fraude kan ontstaan.⁵ Een fraude-indicatie is bijvoorbeeld het drie keer vermisen van een reisdocument binnen vijf jaar, zonder plausibele reden. In het kader van de proeftuinen vermissingen én het project Aanpak ID-fraude van de ministeries van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is geïnvesteerd in de samenwerking tussen politie en gemeenten bij het herkennen van identiteitsfraude. Ook werken gemeenten samen in de zogenaamde WTI-regio's (Werkgroep tegen identiteitsfraude). Deze samenwerkingsverbanden van gemeenten, politie, de Koninklijke Marechaussee, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Openbaar Ministerie besteden aandacht aan het herkennen van identiteitsfraude via gerichte trainingen. Dit succesvolle gemeentelijke initiatief is begonnen in het oosten van het land en inmiddels uitgebreid naar heel Nederland.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de expertise van de ambtenaren van de Caribische Rijksdelen en Caribisch Nederland wordt geregeld en of daar bijzondere (extra) maatregelen worden getroffen. De nieuwe werkwijze is de afgelopen jaren binnen de landen in het Koninkrijk in afzonderlijke proeftuinen geïmplementeerd. De landen Aruba, Sint Maarten en Curaçao hebben BZK verzocht ondersteuning te verlenen bij de voorbereidingen voor invoering van de nieuwe procedure bij vermissing van reisdocumenten. BZK heeft een extern bureau ingehuurd om de proeftuinen ter plekke operationeel te ondersteunen bij het voorbereiden en borgen van de nieuwe procedure vermissing reisdocumenten. In 2013 is gestart met de inrichting en ondersteuning van de proeftuinen in het land Curaçao en in Caribisch Nederland op het eiland Bonaire. In 2015 is gestart met de ondersteuning in de landen Aruba en Sint Maarten. De eilanden Saba en Sint Eustatius doen niet mee met de proeftuin. Dit vanwege de kleinschaligheid en het geringe aantal vermissingen. BZK heeft daarnaast in 2015 een voorlichtingscampagne preventie identiteitsfraude voor burgers van de drie openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius gesubsidieerd. In 2013 en 2014 zijn samen met de Koninklijke Marechaussee in de Caribische landen opleidingen verzorgd aan ambtenaren Burgerzaken aangaande het voorkomen dan wel het herkennen van frauduleus handelen en misbruik van identiteitsdocumenten.

3. De nieuwe aanvraagprocedure na vermissing

De leden van de VVD-fractie vragen of er andere redenen dan administratieve zijn om "De Caribische dimensie" in een aparte paragraaf op te nemen in de Memorie van Toelichting. De "Caribische dimensie" is apart vermeld om aan te geven dat er afzonderlijke proeftuinen hebben plaatsgevonden op Bonaire en Curaçao, die als voorbeeld voor overige openbare lichamen en autonome landen binnen het Koninkrijk gelden. Er is gekozen voor aparte proeftuinen, omdat onderzocht is of ook voor Caribisch Nederland de aanpassing van de procedure wenselijk is. Caribisch Nederland onderscheidt zich wezenlijk van Europees Nederland wat betreft geografie, sociale omstandigheden, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang; om die reden is gekozen voor een eigen proeftuin.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarmee de regering de stelling onderbouwt dat het aantal fraudegevallen dat met de 'oude' procedure wordt voorkomen vermoedelijk nihil is. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of de verplichte aangifte een belemmering is geweest voor adequate fraudebestrijding en goede informatie-

⁵ Stcrt. 2016, 46484.

uitwisseling. Uit de Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten van 2015 is gebleken dat de maatregel (verplichte aangifte) geen effect heeft en louter heeft geleid tot hogere administratieve lasten voor burgers, politie en uitgevende instanties. Het proces-verbaal van vermissing draagt marginaal bij aan detectie van fraude aan de balie van het politiebureau. De vrijgekomen capaciteit bij de politie kan benut worden voor andere taken, waaronder het doen van onderzoek in gevallen waarin er bij de uitgevende autoriteiten wel vermoedens van misbruik bestaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts een onderbouwing van de conclusie dat feitelijk tweemaal dezelfde handeling wordt verricht. Het proces-verbaal van vermissing en de verklaring omtrent vermissing bevatten vrijwel dezelfde gegevens, zoals datum vermissing, type document en de omstandigheden van de vermissing. Daarom is vanuit het perspectief van de burger sprake van het tweemaal afleggen van een vrijwel identieke verklaring; eenmaal bij de politie en nogmaals bij de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie menen dat het noodzakelijk is dat zo exact mogelijk wordt vastgelegd waar, wanneer en in welke omstandigheden het reisdocument vermist is geraakt en dat deze informatie wordt gedeeld met instanties die bevoegd zijn om paspoortgegevens te checken. Zij vragen hoe de regering dit gaat oppakken met het oog op het tegengaan van identiteitsfraude. Met de leden van de fractie van de PvdA ben ik het eens dat alle noodzakelijke informatie bij de vermissing van het reisdocument moet worden vastgelegd om identiteitsfraude tegen te gaan en dat informatie moet worden gedeeld met de hiervoor relevante instanties. Het C2 Modelformulier Verklaring vermissing reisdocumenten is hierbij het instrument om dergelijke gegevens vast te leggen.⁶ Het C2 Modelformulier is reeds aangepast, zodat dit optimaal bijdraagt aan het herkennen van identiteitsfraude. Het formulier bestond uit één algemene open vraag; na de aanpassing zijn in het formulier gerichte deelvragen opgenomen, opdat fraude beter gedetecteerd kan worden. De schriftelijke verklaring omtrent vermissing wordt bewaard in de reisdocumentenadministratie.⁷ De ambtenaar kan een aangifte doen indien er een gegrond vermoeden van fraude is. In het kader van deze aangifte kan de politie de informatie opvragen bij de gemeente, zoals de verklaring van vermissing. Verstrekking van deze gegevens aan de politie is toegestaan op grond van artikel 73, onderdeel c, van de PUN. Daarnaast wordt voor het delen van informatie door uitgevende instanties gebruik gemaakt van de basisregistratie personen (BRP). In de BRP wordt informatie omtrent vermissing en inhouding van Nederlandse reisdocumenten van ingezetenen opgenomen. Dit zijn gegevens zoals datum en aanduiding van vermissing en inhouding van een Nederlands reisdocument.⁸

Deze leden vragen tevens wie toegang hebben tot deze gegevens en wat instellingen kunnen doen om toegang te krijgen. Uitgevende instanties hebben toegang tot de gegevens in de BRP die zij nodig hebben voor de goede vervulling van hun taken, op grond van een autorisatiebesluit van de minister van BZK. Op die manier kunnen zij vanuit de BRP de noodzakelijke gegevens omtrent vermissing van een reisdocument verstrekt krijgen en terugmeldingen doen op deze gegevens, indien zij twijfelen aan de juistheid van de verstrekte gegevens. Ook andere overheidsorganen of aangewezen derden kunnen gegevens verstrekt krijgen uit de BRP indien dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van hun taken op grond van een autorisatiebesluit van de minister van BZK. Hierbij kan gedacht worden aan gemeenten ter uitvoering van de Paspoortwet of het Centraal Bureau voor de Statistiek voor het bedrijven van statistiek. Verder wordt het vermiste reisdocument opgenomen in het basisregister reisdocumenten (hierna: BR). In het BR worden onder andere gegevens opgenomen met betrekking tot reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven.⁹ Het wetsvoorstel regelt dat

⁶ Het C2 Modelformulier hier te vinden: <https://www.rvig.nl/documenten/formulieren/2014/10/03/c2>

⁷ Artikel 27, vierde lid en artikel 60, tweede lid van de PUN.

⁸ Art. 2.7 lid 1 sub a onder 11 Wet basisregistratie personen jo. Besluit basisregistratie personen bijlage 1.

⁹ Artikel 4a Paspoortwet.

paspoorten waar (kopie)fraude mee wordt gepleegd ook in het BR opgenomen kunnen worden. Met betrekking tot het delen van informatie geldt dat instellingen en personen die belast zijn met een publieke taak die gegevens uit het BR verstrekt kunnen krijgen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun publiekrechtelijke taak. Hierbij kunnen alle gegevens die opgenomen zijn in het register worden verstrekt, middels autorisatie. Autoriteiten die hieronder vallen zijn autoriteiten belast met de uitvoering van de Paspoortwet, zoals de politie en de minister van BZK zelf. Andere organisaties – waaronder ook private partijen – kunnen, mits zij daarbij een gerechtvaardigd belang hebben en zijn aangewezen door de Minister, het zogenaamde verificatieregister raadplegen (een beperkte vorm van het BR). De gegevensverstrekking beperkt zich bij het verificatieregister uitsluitend tot de mededeling of het documentnummer is opgenomen in het BR (hit/no-hit), wat betekent dat een reisdocument niet in omloop mag zijn. Instellingen die voldoende hebben aan dit type gegevensverstrekking zijn o.a. financiële instellingen (zoals banken), verhuurbedrijven, notarissen, makelaardijen, telecombedrijven, etc. Aangezien er geen persoonsgegevens van de houder van het reisdocument worden mee verstrekt, is de toegang tot het verificatieregister laagdrempelig. Daarnaast vragen de leden naar het opslaan en delen van de verzamelde data. De gegevens in het BR worden via het nationale Schengen Informatie Systeem II naar internationale registers gezonden, zoals het Schengen Informatie Systeem II (SIS II) en het Stolen & Lost Travel Documents (SLTD) van Interpol. De Koninklijke Marechaussee raadpleegt vervolgens deze registers aan de grens. Hierdoor kan bij de grens worden gesignaleerd of iemand een vermist – en daarmee vervallen – reisdocument gebruikt.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke gegevens worden geregistreerd bij een verklaring van vermissing. Zij onderstrepen het belang van het vermelden van de juiste gegevens om nader onderzoek te kunnen doen. Het registreren van juiste gegevens is inderdaad van essentieel belang. In samenwerking met de politie en gemeenten is naar aanleiding van de proeftuin het C2 Modelformulier Verklaring vermissing reisdocumenten¹⁰ (de verklaring van vermissing) aangepast. De verklaring van vermissing wordt door de persoon die het reisdocument vermist ingevuld en ondertekend. Behalve de persoonsgegevens van de houder wordt vermeld om welk document het gaat, de datum van verstrekking van het document en documentnummer. Ook moet de burger de reden van vermissing (diefstal, verlies of anderszins in ongerede geraakt) vermelden, alsmede de omstandigheden bij de vermissing beschrijven en wanneer hij het document voor het laatst heeft gezien. Tot slot staat in de verklaring dat het afleggen van een valse verklaring strafbaar is en dat het document na het afleggen van deze verklaring ongeldig wordt en dus indien het wordt teruggevonden niet meer kan worden gebruikt. De verklaring moet worden ondertekend door de houder of wettelijke vertegenwoordiger en door de ambtenaar.

De leden van de PvdA-fractie memoreren dat voortvluchtige personen die staan gesignaleerd in het nationale opsporingsregister lastig zijn op te sporen en dat dit niet is uit te leggen, zo menen deze leden. Omdat iedere documenthouder periodiek aan de balie moet verschijnen om zijn paspoort te verlengen, is dit een ideaal moment om in contact te komen met voortvluchtigen, zo stellen de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen om een reactie hierop. Ik ben het met de leden eens dat het opsporen van voortvluchtigen een hoge prioriteit heeft. Personen die door verblijf in het buitenland zich onttrekken aan vervolging of tenuitvoerlegging van de straf kunnen op grond van de Paspoortwet¹¹ reeds gesignaleerd worden in het Register Paspoortsignalering (RPS) indien hiertoe een verzoek is gedaan door het Openbaar Ministerie. Op grond hiervan kan

¹⁰

http://vae.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/v/verenigde_arabische_emiraten/nederlands_evertegenwoordigingen/import/producten_en_diensten/burgerzaken/paspoorten_en_id_bewijzen/bijlage_c2_verklaring_vermissing_reisdocument.pdf

¹¹ Op grond van art. 18 Paspoortwet.

de aanvraag van betrokkene voor een nieuw paspoort worden geweigerd en ontstaat de mogelijkheid contact te leggen met de voortvluchtige. In artikelen 18 tot en met 24 van de Paspoortwet zijn ook andere gronden opgenomen die tot opname in het RPS kunnen leiden.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie naar de duur van de te verrichten handeling door de uitgevende autoriteit en het bijbehorende onderzoek. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar reactie op de argumenten van de NVVB omtrent de duur van de lasten bij de verklaring van vermissing. Voor het invullen van de verklaring van vermissing wordt *voor de burger* een administratieve last van drie minuten gerekend. Dit cijfer is gebaseerd op de Nulmeting administratieve lasten burger van Sira Consulting 2005¹² (peildatum 31-12-2005). Deze nulmeting is gebaseerd op normtijden voor bepaalde handelingen, niet op feitelijke metingen. Door de gemeente wordt gemiddeld een extra tijdspanne van ongeveer zes minuten gehanteerd naast de reguliere tijd van de aanvraag van een paspoort. Benadrukt dient te worden dat het om een gemiddelde gaat en dit dus per burger af kan wijken; sommige burgers zullen minder en sommige burgers zullen meer tijd nodig hebben dan het gemiddelde van zes minuten. De berekening van de benodigde extra tijd blijkt uit de 'Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten' die Panteia in 2015¹³ heeft uitgevoerd en het 'Onderzoek naar kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten' gedaan door BMC in 2015.¹⁴ De tijdsmeting in dit laatste onderzoek heeft plaatsgevonden in 2014 door middel van het op locatie klokken van hoeveel tijd de baliemedewerkers kwijt waren. Voor de gemeenten die werken met een aanvraag op afspraak blijkt uit het onderzoek dat veelal een extra tijdseenheid van vijf minuten wordt toegevoegd aan de aanvraag indien er sprake is van een vermissing. De leden van de PvdA-fractie vragen zich in het verlengde van de voorgaande vraag af of in drie minuten een gedegen beoordeling van fraude mogelijk is. Het bestrijden van identiteitsfraude is bij de beoordeling van mogelijke fraude het belangrijkste punt van attentie. Het gedegen kunnen uitvoeren van een beoordeling is derhalve van groot belang. Uit onderzoek is gebleken dat in de meeste gevallen van verlies van een reisdocument, namelijk bij ongeveer 98%, er geen aanleiding is om misbruik te veronderstellen.¹⁵ De gemeente kan fraude-indicaties snel controleren aangezien zij toegang heeft tot de basisregistratie personen (BRP) en tot oude foto's van een eerder aangevraagd reisdocument in het RAAS (indien het document bij de desbetreffende gemeente is aangevraagd). Door deze middelen kan de gemeente snel en effectief vaststellen of er sprake is van fraude-indicaties; hier is een gemiddelde tijdspanne van enkele minuten voldoende voor. Indien er sprake is van fraude-indicaties zal er een grotere investering van tijd plaatsvinden, aangezien dan verschillende handelingen verricht moeten worden. Het zorgvuldig maken van bijvoorbeeld een overweging tot opname in de RPS of het aangifte doen bij de politie kosten uiteraard meer tijd. Dit nader onderzoek gebeurt niet aan de balie en komt wat betreft tijd dus niet voor rekening van de burger. Aangezien slechts bij een klein aantal documenten sprake is van fraude-indicaties, neemt de beoordeling gemiddeld genomen slechts enkele minuten in beslag.

¹² P.M.H.H. Bex en R.C. van Markus, *Nulmeting AL Burger Ministerie van BZK*, Nieuwegein: Sira Consulting 2005. Het onderzoek is te vinden op: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/nulmeting-administratieve-lasten-burger-ministerie-van-bzk/>, geraadpleegd op 27 oktober 2016.

¹³ G. Brummelkamp, J. Wils en J. Boog, *Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten*, Zoetermeer: Panteia 2015. Het onderzoek is te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/27/evaluatie-proeftuin-vermissing-reisdocumenten>?, geraadpleegd op 27 oktober 2016.

¹⁴ H. Uffen, B.A. Wiendels en I. Dooms-Kwakkel, *Onderzoek naar kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten*, BMC Onderzoek 2015. Het onderzoek is te vinden op: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/onderzoek-naar-kosten-van-de-g4-van-de-uitgifte-van-reisdocumenten/>, geraadpleegd op 27 oktober 2016.

¹⁵ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 123 VII, nr. 55, p. 3.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een correcte beoordeling boven lastenvermindering gaat en hoe de regering een werkbaar proces dat landelijk toepasbaar is gaat bewerkstelligen. De regering is het met de PvdA-fractie eens dat een correcte en gedegen beoordeling in het kader van bestrijding van identiteitsfraude boven lastenvermindering gaat. De correcte en gedegen beoordeling in het kader van de bestrijding van identiteitsfraude door de gemeenteambtenaren wordt ondersteund door een werkbaar proces dat landelijk toepasbaar is. De fraude-indicaties zijn vastgelegd in de Circulaire signaleringsprocedure Paspoortwet bij vermoeden van misbruik met reisdocumenten.¹⁶ In de Circulaire is opgenomen wanneer er een verhoogd risico is op misbruik van reisdocumenten. Ambtenaren gebruiken deze circulaire bij de noodzakelijke fraudecheck, welke landelijk toepasbaar is. Tevens vragen deze leden of er een landelijke standaard is voor voorlichting en communicatie naar de burgers, nu dit volgens de toelichting de verantwoordelijkheid is van elke gemeente. Op de pagina's met informatie over reisdocumenten op rijksoverheid.nl zal uiteraard hierover informatie worden verstrekt en zal worden gemeld dat men bij een vermissing zo snel mogelijk het document als vermist moet opgeven bij de gemeente. De ervaring leert evenwel dat burgers in dit geval veelal direct de website van hun gemeente raadplegen om na te gaan wat te doen als hun document is vermist. Vandaar dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeente ligt. Overigens is het inmiddels mogelijk gemaakt om een vermissing van een reisdocument schriftelijk en daarmee digitaal achter DigiD-midden te melden.¹⁷ Hiertoe zijn de paspoortuitvoeringsregelingen aangepast.¹⁸ Voor deze digitale melding vermissing geldt dat deze ook via de gemeentelijke website wordt gedaan, omdat alleen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de melder ingezetene is, bevoegd is deze melding te verwerken in de BRP.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of door de regering aangekondigde verbetering van informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties en autorisatie- en koppelingspraktijk van overheidssystemen alleen geldt voor Caribische rijksdelen en Caribisch Nederland. Dit geldt niet alleen voor de Caribische rijksdelen en Caribisch Nederland, maar ook in Nederland is de samenwerking en het delen van expertise verbeterd in het kader van de proeftuinen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de verstrekking van gegevens uit de BRP aan de politie en de toegang die de politie op verzoek heeft tot objectklasse "Aanduiding inhouding dan wel vermissing Nederlands reisdocument". De politie beschikt over meerdere autorisatiebesluiten voor hun verschillende taken. Per taak is in samenspraak met de politie beoordeeld of de verstrekking van bepaalde gegevens uit de BRP noodzakelijk is voor de goede vervulling van de taak van de politie. Voor politietaken als het handhaven van de rechtsorde en de opsporing van strafbare feiten heeft de politie toegang tot gegevens uit de BRP, ook omtrent het bezit of verlies van reisdocumenten. Dit betreft de zogenaamde categorie 12-gegevens.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie naar onderzoek over de administratieve lasten voor de gemeente bij het toepassen van een fotovergelijking. Er is in het kader van het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding geweest om onderzoek te doen naar de administratieve last voor gemeenten omtrent pasfotovergelijking. Ook nu moet de ambtenaar als de vermissing een document betreft dat niet in "eigen" gemeente is afgegeven, zich richten tot de gemeente die het oorspronkelijke document heeft verstrekt en bij deze gemeente een fotokopie opvragen van de oorspronkelijke aanvraag om de identiteit vast te kunnen stellen. Deze procedure is onlosmakelijk verbonden met het feit dat de reisdocumentenadministratie een decentrale opzet kent.

¹⁶ *Stcrt.* 2016, 46484.

¹⁷ *Kamerstukken II 2016-2017, 25 764, nr. 102. Stcrt.* 2016, 59294

¹⁸ *Kamerstukken II 2016-2017, 25 764, nr. 102. Stcrt.* 2016, 59294

4. Maatregelen tegen fraude met vermiste reisdocumenten en overige maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen naar het beoogde effect en de gevolgen van de verplichting de vermissing zo snel mogelijk te melden. Voorts vragen de leden van de D66-fractie naar redenen voor het niet verplicht stellen van directe melding van vermissing. In het onderhavige wetsvoorstel is de melding van vermissing *voorafgaand aan de aanvraag* van een nieuw reisdocument facultatief. Het is evenwel onmogelijk een nieuw document aan te vragen indien men het oude document of een verklaring van vermissing niet kan overleggen. De regering beoogt met deze wijziging daarom de melding van de vermissing los te koppelen van het aanvraagproces zodat het eenvoudiger wordt om de melding eerder te doen, bijvoorbeeld door middel van het geven van een digitale verklaring omtrent vermissing.¹⁹ Het beoogde effect is dat men sneller een verklaring van vermissing zal geven, reeds voorafgaand aan de aanvraag van een nieuw reisdocument. Een melding van vermissing van een reisdocument verplicht stellen voorafgaand aan de aanvraag van een nieuw reisdocument laat zien dat zo snel mogelijk melden essentieel is in de bestrijding van identiteitsfraude. Een verplichting tot directe vermelding (los van de aanvraag van een nieuw document) is echter zeer moeilijk handhaafbaar en afdwingbaar. De personen die te goeder trouw niet direct de melding van vermissing doen zullen bij het melden de werkelijke datum van vermissing aangeven. Deze personen zullen bij een verplichtstelling van de melding stuiten op handhavingmiddelen (bijv. een boete). De personen die weten van een dergelijke regel of fraude met het reisdocument plegen zullen de datum van vermissing zo inkleden dat er geen handhavingsmiddel opgelegd wordt. Het is immers eenvoudig valselijk te verklaren over de datum van vermissing van een reisdocument omdat dit voor de ambtenaar niet is te controleren. Een verplichtstelling van de melding zal derhalve leiden tot valse verklaringen van personen die te kwader trouw zijn en juist het beboeten van personen te goeder trouw zijn. De regering heeft liever inzage in de werkelijke omstandigheden van de vermissing van een reisdocument en wil voorkomen dat een regel wordt opgelegd die moeilijk handhaafbaar is of de verkeerde personen treft. Bij de aanvraag van het reisdocument dient de betrokkene die het document aanvraagt en wiens reisdocument vermist is een melding van vermissing gedaan te hebben. Bij de aanvraag van een nieuw reisdocument is de verplichting een melding van vermissing te doen wel handhaafbaar. Bij de aanvraag zal namelijk het oude reisdocument dienen te worden overlegd, voordat overgegaan kan worden tot het starten van de aanvraag.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar fraude met een kopie van het paspoort. Zij vragen of in dit geval een ander paspoort wordt verstrekt en het bestaande document wordt ingetrokken. Het document zelf wordt ingehouden door de gemeente en vernietigd, maar daarnaast wordt het document in het BR opgenomen. Betrokkene dient vervolgens zelf een nieuw document aan te vragen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar de kosten van de vervanging van het document bij een melding van fraude met een kopie van een reisdocument. Met een reisdocument en een kopie daarvan dient men zorgvuldig om te gaan. Door de algemene campagne omtrent ID-fraude wordt men reeds bewuster gemaakt van de gevaren van het geven van een kopie van het paspoort. De burger heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid. De kosten van het nieuwe paspoort worden dan ook gedragen door de aanvrager. Met de mogelijkheid tot het vervallen van het paspoort bij fraude door kopie van het paspoort kan (verdere) schade ten gevolge van fraude met het reisdocument zo veel mogelijk worden beperkt. Hierdoor wordt tevens zorgvuldige omgang met een kopie van het paspoort gestimuleerd.

Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie vragen over registratie van vermiste paspoorten in de BRP. Alle reisdocumenten op naam van betrokkene worden vermeld in

¹⁹ *Kamerstukken II 2016-2017, 25 764, nr. 102. Stcrt. 2016, 59294.*

de BRP. In de BRP krijgt het vermiste reisdocument een code ("V"). Ook wordt de datum van vermissing geregistreerd in de BRP. Hierdoor kan de gemeente een overzicht zien van de vermiste reisdocumenten van de desbetreffende persoon.

Het aantal vermissingen wordt bijgehouden en gepubliceerd in de Monitor Identiteit van het ministerie van BZK. Hierin wordt onder andere vermeld hoeveel vermissingen van paspoorten en identiteitskaarten per jaar plaatsvinden.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of gegevens omtrent bevolkingsgroepen of trends in regio's worden gemonitord. In de BRP worden geen gegevens over de herkomst van bevolkingsgroepen vastgelegd, behalve de geboorteplaats van de ingeschrevene, de geboorteplaats van zijn ouders, en de nationaliteit van de betrokkene, indien de betrokkene niet ook de Nederlandse nationaliteit bezit. Andere nationaliteiten naast de Nederlandse nationaliteit worden niet langer vastgelegd in de BRP sinds 2014. Op structurele basis worden op dit moment geen andere gegevens verzameld dan het aantal vermissingen. Wel is het zo dat veel meer identiteitskaarten worden vermist dan paspoorten in relatie tot het aantal in omloop zijnde documenten. Dit kan worden verklaard doordat burgers een identiteitskaart meestal dagelijks gebruiken, terwijl een paspoort vaak alleen maar wordt gebruikt bij reizen buiten Europa.

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over het zo snel mogelijk doen van de melding van de vermissing. De leden van de PvdA-fractie merken op dat een fraudeur vermoedelijk niet veel haast maakt met de melding en dat de aanvrager niet kan weggemen met 'ik wist het niet' (dat er gemeld moest worden). Gevraagd wordt naar de maatregelen die de regering treft om late meldingen te beperken. Dit risico is inderdaad aanwezig. De ambtenaar bij de uitgevende instantie zal bij de melding van de vermissing door de burger derhalve scherp moeten kijken naar inconsistenties of onduidelijkheden in de verklaring van vermissing. Er is daarnaast een aantal overige maatregelen om late meldingen te verminderen. Allereerst wordt door het onderhavige wetsvoorstel het doen van een verklaring van vermissing en een aanvraag van een nieuw reisdocument losgekoppeld.²⁰ Op deze manier kunnen personen een verklaring van vermissing doen, zonder een nieuw reisdocument aan te schaffen. Ten tweede is het mogelijk gemaakt om digitaal melding te maken van de vermissing.²¹ Hierdoor kan zeer snel een verklaring van vermissing gegeven worden en is de persoon niet afhankelijk van bijvoorbeeld openingstijden van een gemeente. Indien digitaal melding wordt gedaan van de vermissing wordt gekeken of de melding consistent is en voldoende gegevens bevat alvorens de verklaring van vermissing te verwerken. Indien dit niet het geval is zal contact worden opgenomen worden met de betrokkene. Daarnaast zal bij de aanvraag van een nieuw reisdocument de verklaring van vermissing scherp worden bekeken. Ten derde zal de tekst op www.rijksoverheid.nl worden aangepast zodat het nog duidelijker wordt dat er zo snel mogelijk een verklaring van vermissing gegeven dient te worden. Ten slotte is er een algemene campagne over identiteitsfraude die bewustwording over identiteitsfraude creëert.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie wat er gebeurt met teruggevonden documenten en of deze ongeldig zouden moeten worden verklaard. Ook de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar. Zij stellen voor artikel 47 van de Paspoortwet in verband hiermee aan te passen. Indien een reisdocument als vermist is gemeld vervalt het reisdocument in alle gevallen van rechtswege. Dit is niet meer terug te draaien indien het document wordt teruggevonden. Dit brengt met zich dat een teruggevonden reisdocument ongeldig is, als een melding van vermissing is gedaan. Het reisdocument vervalt dan van rechtswege en dient uit de omloop gehaald te worden. Tot voor kort gold de regel dat indien een gevonden reisdocument werd ingeleverd door iemand anders dan

²⁰ De Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 maakte dit al mogelijk en is bovendien zo aangepast dat melding ook digitaal kan. *Kamerstukken II 2016-2017, 25 764, nr. 102. Stcrt. 2016, 59294.*

²¹ *Kamerstukken II 2016-2017, 25 764, nr. 102. Stcrt. 2016, 59294.*

de burger van wie het reisdocument is bij de gemeente waarin de burger als ingezetene is geregistreerd, dit aan betrokkene diende te worden teruggegeven. Indien het document werd gevonden in een andere gemeente dan waar betrokkene als ingezetene is ingeschreven, onttrok deze gemeente het document direct aan het verkeer. Door de onttrekking aan het verkeer wordt een reisdocument ook ongeldig. Met de laatste wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 is deze regeling nu ook van toepassing op gevonden reisdocumenten van ingezetenen van de betreffende gemeente.²² Nu dit reeds in de PUN is opgenomen, is het derhalve niet noodzakelijk dit te regelen in de Paspoortwet.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de toegang tot het BR en naar de check die kan worden uitgevoerd bij twijfel over een document. Deze vraag is reeds beantwoord onder punt 3. De nieuwe aanvraagprocedure na vermissing, bij de bespreking over de werking van en toegang tot het BR.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie vragen omtrent het BSN. Zij vragen allereerst naar een toelichting over het foutieve BSN. Daarnaast vragen deze leden naar maatregelen die worden genomen om fouten bij toekenning van het BSN te voorkomen, wie de kosten draagt en bij wie de verantwoordelijkheden liggen.

Dat enkele honderden keren per jaar een foutief BSN wordt toegekend heeft meerdere oorzaken. Dit komt veelal door dubbelinschrijving in de BRP (dit staat dus los van de paspoortaanvraag). Ambtenaren gaan bij de toekenning van het BSN zo nauwkeurig mogelijk te werk, met extra aandacht voor namen met speciale tekens. Indien een persoon zich inschrijft vanuit het buitenland wordt onderzocht of de betrokkene reeds een BSN heeft. Dit wordt gedaan door de gemeenteambtenaar bij burgerzaken die via de Beheervoorziening BSN (BV BSN) checkt of betrokkene al een BSN heeft. Daarmee kan de ambtenaar nagaan of deze burger mogelijk al staat ingeschreven in de BRP, c.q. een BSN of sofinummer heeft. Deze presentievraag dient dus ter voorkoming van dubbele BSN's. Dubbele inschrijving in de BRP kan ontstaan door de volgende oorzaken. Het kan voorkomen dat bij het zoeken op naam bij de presentievraag de persoon onterecht niet gevonden wordt in de BRP. Dat de naam niet wordt gevonden kan komen doordat namen verkeerd gespeld worden of namen in het buitenland gewijzigd zijn (bijvoorbeeld vanwege huwelijk). Ook kan er sprake zijn van twijfel of betrokkene daadwerkelijk de persoon is die wordt gevonden in het BRP. Deze twijfel kan voortkomen uit de melding van de betrokkene dat betrokkene niet eerder een BSN heeft gehad of uit het vinden van meerdere personen met dezelfde identificerende gegevens in de BRP. In geval van twijfel is de vaste instructie dat een nieuwe inschrijving in de BRP met een nieuw BSN wordt aangemaakt. Indien er sprake is van twijfel is de stelregel dat er een tweede BSN wordt aangemaakt. De reden hierachter is dat de gevolgen zeer verstrekkend zijn als betrokkene verbonden wordt aan de BSN van een ander persoon. Daarnaast is de mogelijke dubbelinschrijving veel makkelijker op te lossen. Indien er foutvermoedens zijn rondom een BSN kan een bestuursorgaan (in de praktijk veelal gemeenten en de Belastingdienst) dit melden via het Foutenmeldpunt (FMP) BSN. De BV BSN en FMP BSN zijn bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) in beheer. Foutmeldingen worden vervolgens door RvIG geanalyseerd en doorgezet naar de instantie waar de fout opgelost dient te worden. Het oplossen van een dubbelinschrijving of foutief BSN wordt gedaan met alle betrokken partijen onder regie van het FMP BSN. Het belang van de burger is het eerste belang waar naar gekeken wordt bij het oplossen van de dubbelinschrijving of foute BSN. Om burgers niet onnodig te belasten zullen de kosten van het aanvragen van een nieuw reisdocument voor vergoeding in aanmerking komen indien de wijziging buiten de schuld van de betrokkene heeft plaatsgevonden. Gevallen waarin iemand de kosten niet vergoed krijgt bij een wijziging van het BSN kunnen plaatsvinden indien de wijziging door de schuld van de betrokkene zelf plaatsvindt. Hierbij kan gedacht worden aan het bewust onjuist opgeven van de naam bij inschrijving.

²² *Kamerstukken II 2016-2017, 25 764, nr. 102. Stcrt. 2016, 59294.*

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie of wijziging van het BSN wordt verwerkt in het BR. Door het onderhavige wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat bij een wijziging van het BSN het reisdocument van rechtswege vervalst. Daarbij wordt het betreffende reisdocument als *ongeldig* opgenomen in het BR.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre een ieder zich bewust is van de verhoogde kans op identiteitsfraude naarmate het langer duurt dat de vermissing van het reisdocument gemeld wordt. Door de inzet van de algemene campagne omtrent identiteitsfraude wordt er maatschappelijk meer aandacht gecreëerd voor het fenomeen van identiteitsfraude. Daarnaast kan men op de website van de rijksoverheid (en veelal ook op de websites van gemeenten) vinden dat de vermissing zo snel mogelijk gemeld moet worden. Bij vermissing van een reisdocument is het waarschijnlijk dat men deze bronnen zal raadplegen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of gemeenten in elk geval bij het maken van een afspraak voor een nieuwe aanvraag wijzen op de noodzaak een vermist document te laten registreren. Ik zal er bij gemeenten op aandringen dat op de websites duidelijk vermeld wordt dat melding van vermissing zo snel mogelijk gedaan dient te worden. Ik heb onlangs de mogelijkheid gecreëerd om de melding van vermissing ook digitaal te kunnen doen,²³ waardoor men nog sneller een melding kan doen. Ik zal dit voorjaar nagaan hoeveel gemeenten deze mogelijkheid bieden. Dat het belangrijk is om het vermiste reisdocument zo snel mogelijk te registreren bij de gemeente wordt ook vermeld op de website van de rijksoverheid.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie naar redenen voor het niet verplicht stellen van directe melding van vermissing. Hier is reeds antwoord op gegeven in paragraaf '4. Maatregelen tegen fraude met vermiste reisdocumenten en overige maatregelen'.

De leden van de D66-fractie vragen naar de risico's dat minder of geen schade wordt vergoed indien niet verplicht wordt gesteld dat men zo snel mogelijk melding van vermissing doet. De leden vragen naar het schadevergoedingsgedrag van banken, verzekeraars en anderen. Daarnaast vragen de leden of met relevante actoren is gesproken en uitkomsten en vermoedens van de regering. Deze vraag heeft betrekking op het moment vanaf de vermissing van het reisdocument tot de melding van vermissing.²⁴ De regering ziet gerelateerd aan de verplichting van het zo snel mogelijk melden van vermissing een groter risico voor het bestaan van een rechtsgrondslag voor het verhalen van schade vanwege een onrechtmatige daad door de oorspronkelijke houder van het document. Door een verplichting tot melden wettelijk vast te leggen wordt makkelijker bewezen dat er een onrechtmatige daad is gepleegd door het niet voldoen aan de wettelijke verplichting van het doen van de melding van vermissing. Uit navraag blijkt dat niet eenduidig is te zeggen hoe banken, verzekeraars en andere actoren omgaan met vergoeding van schade en het moment van melding. Dit blijkt sterk afhankelijk te zijn van de omstandigheden van het geval. Daarnaast is het per partij zeer verschillend hoe wordt omgaan met deze omstandigheden van het geval.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie naar de actieve zorgplicht van de overheid tegenover het ontbreken van een verplichting tot het direct melden van een vermissing van een reisdocument. In de zaak Romet v. Nederland werd door Romet melding gemaakt van een gestolen rijbewijs. Na de melding van de diefstal van het rijbewijs heeft Romet niet direct een nieuw rijbewijs aangeschaft. Gedurende de periode tussen de melding van de diefstal en de aanschaf van het nieuwe rijbewijs worden er 1737 voertuigen op naam van Romet geregistreerd, met alle gevolgen van dien. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijst op de zorgplicht voor de staat om na melding van vermissing zorg te dragen dat het document door de autoriteiten als ongeldig wordt

²³ *Kamerstukken II 2016-2017, 25 764, nr. 102. Stcrt. 2016, 59294.*

²⁴ Indien de betrokkene de melding van vermissing heeft gedaan is de schade voor rekening van de derde.

gesignaleerd. De uitspraak betreft het moment ná melding. Dit wetsvoorstel past in deze uitspraak doordat nu wordt geregeld dat er één plek is waar de burger de melding van vermissing moet doen, en deze melding er ook direct toe leidt dat het document van rechtswege vervalst en als ongeldig wordt geregistreerd. Dit in tegenstelling tot de situatie die zich kon voordoen onder de huidige wettelijke regeling, waarbij een melding bij de politie niet in alle gevallen tot automatische opname van het document in de internationale registers leidde. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat het documentnummer niet bekend is, of omdat er geen vermoeden bestond dat met het document een strafbaar feit wordt gepleegd. Uiteraard is het wel van belang dat de politie in het geval dat de burger toch aangifte doet van een diefstal van een document, wijst op de noodzaak de vermissing direct te melden bij de uitgevende instantie om zo te bewerkstellingen dat een document als ongeldig wordt geregistreerd.

6. Consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen welke afspraken zijn gemaakt in de proeftuinen met de politie over het beschikbaar stellen van capaciteit. Tijdens en volgend op de proeftuinen vinden er afhankelijk van de casuïstiek op ad-hoc basis overleggen plaats tussen politie en gemeenten. Zo neemt de gemeente bij een vermoeden van identiteitsfraude contact op met de politie die vervolgens overgaat tot nader onderzoek. De eerder genoemde regionale Werkgroepen tegen identiteitsfraude (WTI-regios) waarin de samenwerking tussen allerlei betrokken instanties plaatsvindt vormen de continuering hiervan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk