

Handhavingsprogramma 2020

Publiekszaken

Burgerzaken



Inhoudsopgave

Inleiding

1. Samenwerking tegengaan adresfraude
 - Integrale samenwerking Ketenplatform Ogen en oren van de stad
 - Landelijke aanpak adreskwaliteit
 - Onterechte inschrijvingen
 - Briefadressen
2. Document – en identiteitsfraude
 - Burgerzaken als poortwachter
 - Herkennen van valse brondocumenten
 - Werkgroep tegengaan identiteitsfraude
 - Nederlandse reisdocumenten en rijbewijzen
 - Bewustwording burger
3. Burgerlijke stand
 - Schijnhuwelijken
 - Schijnerkenningen
 - Huwelijksdwang

Inleiding

De landelijke politiek besteedt steeds meer en meer aandacht aan de juistheid van de BRP en de aanpak van fraude met adressen, identiteiten, en (bron)documenten. Dit blijkt onder andere uit wijzigingen in wet- en regelgeving en procedures en de prioriteit die vanuit ministeries en uitvoeringsorganisaties van ministeries wordt gegeven aan (landelijke en regionale) organisatie van werkgroepen en samenwerkingsverbanden op het gebied van tegengaan van fraude. In het oog springend is daarbij de Landelijk Aanpak Adreskwaliteit (LAA), waar sinds 2019 de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) de regie heeft overgenomen van ICTU (de ICT Uitvoeringsorganisatie van ministerie van Binnenlandse Zaken). LAA focust op het verbeteren van het adresgegeven in de Basisregistratie Personen (BRP) en het tegengaan van adresfraude door datavergelijking in combinatie met huisbezoeken.

Het belang van de rol als poortwachter voor de belangrijkste overheidsregistraties neemt Burgerzaken zeer serieus. Het heeft immers direct invloed op de kwaliteit van de BRP en burgerlijke standregisters wanneer bewust frauduleuze, of onbewust foutieve handelingen, niet tijdig worden gesignaleerd door medewerkers van Burgerzaken.

Opgaven 2020

In 2020 ligt voor Burgerzaken Utrecht de focus op de volgende onderwerpen:

- voortzetten integrale samenwerking met afdelingen W&I, VTH en Veiligheid in Ketenplatform Ogen en Oren, o.a. gericht op weerbare organisatie en ondermijning, zorg en handhaving ende ontwikkeling van het VIK
- ontwikkeling datagestuurde aanpak woon-, uitkerings- en adresfraude
- voortzetten lokale aanpak LAA en opleveren Businesscase LAA

Handhavingsprogramma Burgerzaken 2020

Het voorliggende programma beschrijft op welke wijze Burgerzaken handhaaft op de gebruikelijke domeinen:

- Lokale samenwerking tegengaan adres-, woon- en uitkeringsgerelateerde fraude
- Document- en identiteitsfraude
- Burgerlijke Stand; schijnhuwelijken, schijnerkenningen en huwelijksdwang

1. Ontwikkelingen samenwerking adresfraude

Een correct adres in de BRP is van groot belang. Alle overheidsinstanties zijn voor de uitoefening van hun taken verplicht om de gegevens uit de BRP te gebruiken. Toekenningen van uitkeringen en toeslagen zijn bijvoorbeeld gebaseerd op het adresgegevens in de BRP, maar ook het al dan niet kunnen afsluiten van een verplichte zorgverzekering hangt samen met je adresgegevens in de BRP.

Ondanks dit belang is bekend dat landelijk ongeveer 3 tot 4% van de inwoners niet op het juiste adres in de BRP geregistreerd staan. In Utrecht gaat het dan om zo'n 10.000 tot 14.000 personen.

Publiekszaken zet daarom al een aantal jaar stevig in op controle van de juistheid van de BRP. Dat doen we door:

- Integrale samenwerking Ketenplatform Ogen en Oren van de stad
- Lokale aanpak Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)
- Participatie in project Wijkgerichte aanpak Overvecht
- Lokaal netwerk onderhouden en uitbreiden van partners in de stad (woningbouw, studentenhuysvesting etc.)
- Processen op het gebied van adressen continu verbeteren

Integrale samenwerking Ketenplatform Ogen en oren van de stad

Ogen en oren van de stad is een samenwerkingsverband tussen Werk en Inkomen (WenI), Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH), Veiligheid en PBZ. Het doel van de samenwerking is o.a. het aanpakken én voorkomen van adres-, woon- en uitkeringsfraude in de stad Utrecht door integrale handhavingsuitvoering.

In 2019 is intensief ingezet op deze gezamenlijke handhavingsuitvoering o.a. door het aanpakken van risicoadressen van de Landelijke aanpak adreskwaliteit (LAA) en is een start gemaakt met project Wijkgerichte aanpak Overvecht (onder regie van Werk en Inkomen). Daarnaast is er ingezet op bewustwording van medewerkers op signalen van ondermijning (bijvoorbeeld mensenhandel), is er een VIK (Veiligheids Informatie Knooppunt) in ontwikkeling en besteden we aandacht aan onderwerpen als 'zorg en handhaving' en een weerbare organisatie. In 2020 ontwikkelen we verder op deze onderwerpen. Voor Burgerzaken voegen we daar een project aan toe waarin we onderzoeken hoe we meer 'slimme' controles aan de voorkant van processen (bijvoorbeeld, verhuizen, eerste inschrijving en inschrijving Registratie Niet Ingezetenen (RNI) de kwaliteit van de BRP kunnen verbeteren.

Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)

LAA is een landelijke aanpak die in bijna alle gemeenten in Nederland actief wordt opgepakt. Naar alle waarschijnlijkheid wordt de aanpak binnen nu een paar jaar verplicht. In 2020 is het nog geen verplichting om LAA signalen te onderzoeken, maar Utrecht zet de inzet op deze aanpak graag voort, vanwege de resultaten die de signalen opleveren. Voor gemeente Utrecht zijn die resultaten vooral kwaliteitsverbetering van het adresgegevens in de BRP en in mindere mate stopzetten van onterecht verstrekte uitkeringen of het opleggen van boetes bij illegale (onder)verhuur. De meeste (financiële) baten vallen buiten de gemeentelijke organisatie, omdat alle overheidsinstanties profiteren van een goed adressenbestand.

De aanpak van LAA bestaat uit een samenwerkingsverband tussen gemeenten en diverse ministeries: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Data van deze overheidsinstellingen wordt door RvIG gemacht in het zogenaamde Informatieknooppunt, waardoor zij risicoadressen boven water krijgt. Burgerzaken ontvangt van RvIG de Utrechtse risicoadressen. Een integraal team adresonderzoek van controleurs van Burgerzaken, VTH en WenI gaan op pad om de woonsituaties van mensen op deze risicoadressen te controleren en waar nodig handhavend op te treden of te signaleren waar bewoners van onze stad juist hulp en ondersteuning nodig hebben. Als dit het geval is, wijzen de controleurs door naar buurtteams en hulpverlening.

LAA in 2019

In 2019 wilde Utrecht 750 LAA signalen onderzoeken. Het jaar is nog niet voorbij, maar het ziet er naar uit dat deze 750 signalen gehaald gaan worden. Met een dergelijk aantal onderzochte adressen valt Utrecht in de top 10 van LAA gemeenten met de hoogste aantallen onderzochte signalen.

De samenwerking tussen de organisatieonderdelen verloopt goed. In 2019 heeft Burgerzaken de ambtelijke opdracht gekregen om namens de deelnemende organisatieonderdelen een businesscase te maken. Deze Businesscase is begin 2020 af. Doel is om inzichtelijk te maken welke capaciteit precies nodig is voor de inzet op LAA en wat de baten, zowel kwalitatief, financieel als maatschappelijk zijn van deze aanpak.

Onterechte inschrijvingen

In 2019 is de pilot Onterechte inschrijvingen die Burgerzaken Utrecht in samenwerking met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag heeft gedaan, geëvalueerd. De aanleiding voor de pilot was de problematiek die nieuwe bewoners ondervinden wanneer er nog oude bewoners op het adres staan ingeschreven. In sommige gevallen worden nieuwe bewoners gekort op toeslagen en/of uitkeringen door het toepassen van de participatiewet.

De evaluatie van de pilot heeft plaats gevonden met afnemers van de BRP en het ministerie van BZK. De belangrijkste afnemer, Belastingdienst gaf aan te spreken te zijn over de pilot Onterechte Inschrijvingen. De resultaten waren dusdanig positief dat de G4 doorgaan met de aanpak, nu als regulier product. Afgesproken is dat de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB) in samenwerking met het ministerie van BZK de andere gemeenten in Nederland gaat informeren over de aanpak, zodat er in het land een eenduidige manier is van omgaan met Onterechte inschrijvingen.

Briefadressen

Briefadressen vormen een aparte categorie binnen de adresregistratie in de BRP. Een briefadres is bedoeld als tijdelijke mogelijkheid om post te ontvangen op een adres zonder dat men daar daadwerkelijk woont. In bepaalde situaties, bij het ontbreken van een vaste woon/verblijfplaats kan hierop een beroep worden gedaan. Misbruik van deze mogelijkheid moet worden voorkomen. Beleid op het gebied van briefadressen staat beschreven in de nota 'Uitvoeringsbeleid de BRP en persoonsgebonden adresgegevens'. In 2019 zijn twee processen van aanvragenbriefadres onder de loep genomen.:

- Briefadres op het Stads Kantoor: in nauwe samenwerking met de collega's van het sociale domein is het proces van aanvragen van een briefadres op het Stads Kantoor (voor dak- en thuislozen) met behulp van Continu Verbeteren aangepakt. Er is een briefadresoverleg opgericht, waardoor het sociale domein en burgerzaken intensiever contact hebben over betrokkenen en deze sneller geholpen kunnen worden.
- Particulier briefadres: het proces van aanvragen en toekennen van particuliere briefadressen is met behulp van Continu Verbeteren aangepakt. Er zijn onnodige stappen uit het proces gehaald en de randvoorwaarden, rechten en plichten van briefadreshouders en -gevers zijn duidelijker aangegeven.

In 2020 wordt het proces 'verlenging briefadres' aangepakt.

2. Document- en identiteitsfraude

Burgerzaken als poortwachter

Identiteitsvaststelling is een kerntaak van de medewerker van Burgerzaken. Ieder baliecontact begint met de controle van het identiteitsbewijs van de burger. Burgerzaken heeft als beheerder van de BRP een sleutelpositie voor wat betreft het functioneren van tal van andere (overheids)instellingen, bijvoorbeeld de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. De gegevens uit de BRP zijn voor deze instanties leidend. Toekenning van bijvoorbeeld toeslagen, uitkeringen en kinderbijslag zijn gebaseerd op de BRP. Dit maakt duidelijk dat de maatschappelijke en persoonlijke gevolgschade van een onjuiste of onterechte registratie groot kan zijn.

De burger toont bij ieder baliecontact in ieder geval één maar vaak meerdere documenten. Doel hiervan is registratie van gegevens en het tot stand brengen van rechtsfeiten. De documenten, uit binnen- en buitenland, worden door de ambtenaar Burgerzaken bekeken en beoordeeld op inhoud en uitvoering. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen:

- Identiteitsbewijzen (paspoort, identiteitskaart, vreemdelingendocument, rijbewijs).
- Brondocumenten (geboorteakte, huwelijksakte, overlijdensakte en alle andere documenten die de burgerlijke staat van een persoon aan kunnen tonen).

Herkennen van valse documenten

Goed opgeleide medewerkers zorgen ervoor dat zij aan de voorkant van het proces nauwkeurige controles uitvoeren. Hierdoor worden valse of vervalste documenten onderschept en wordt voorkomen dat er een onjuiste registratie plaatsvindt in de BRP. Ook in 2019 werkt Burgerzaken weer nauw samen met de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze samenwerking bestaat praktisch uit het inzetten van de expertise van de Kmar en de IND wanneer er vanuit Burgerzaken twijfel is over een document, maar wordt ook benut om onze medewerkers verder op te leiden en herhaalttrainingen te laten volgen in het herkennen van vervalste (bron)documenten. Deze workshops en trainingen worden gegeven door de Kmar en IND.

In 2019 heeft Burgerzaken geïnvesteerd in een nieuw verificatiesysteem voor het herkennen van valse brondocumenten (de CCD, Counter Check Digital). Dit systeem wordt ingezet naast reeds aanwezige verificatiesystemen (documentscanners), kennisbanken (DISKS, HBA) en natuurlijk collegiale ondersteuning door eigen specialisten van Burgerzaken op het gebied van ID- en brondocumenten.

Werkgroep tegengaan identiteitsfraude

Wanneer er sprake is van mogelijke identiteitsfraude is het belangrijk dat het proces van constatering tot vervolging adequaat wordt uitgevoerd. De ketenpartners binnen dit proces zijn de gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM), de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) AVIM, de IND en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Om de samenwerking tussen de ketenpartners te bevorderen zijn er binnen Nederland zogenaamde regionale werkgroepen tegengaan identiteitsfraude opgericht. Het doel van deze WTI's is het tegengaan van identiteitsfraude. Daartoe worden balied medewerkers van de verschillende regiogemeenten intensiever getraind op het herkennen van fraude. Door de nauwe samenwerking binnen de keten pakken en bestraffen politie en OM potentiële fraudeurs sneller.

Gemeente Utrecht valt in regio Midden-Nederland. Utrecht heeft samen met Amersfoort en Almere, de trekkende rol voor de regio op zich genomen om expertise en kennisuitwisseling in onze regio te organiseren.

Bij het vermoeden van fraude en constatering van onregelmatigheden geeft het *Protocol aanpak document- en identiteitsfraude Utrecht* aan hoe moet worden gehandeld. Belangrijk hierbij is en blijft dat vermoeden van fraude en constatering van onregelmatigheden leidend zijn bij het volgen van het protocol. Onrechtmatig verblijf van een burger valt hier nadrukkelijk niet onder. De burger die onrechtmatig in Nederland verblijft, loopt bij een normale handelwijze (ook) bij Burgerzaken geen kans op dit feit te worden beoordeeld, veilig aangifte doen (van bijvoorbeeld geboorte of een erkenning) is dan gegarandeerd.

Bij twijfel aan de echtheid van documenten, gebleken valsheid ervan of het overleggen van onjuiste documenten, wordt binnen de politie en/of door Burgerzaken contact gelegd met de AVIM. Deze doet nader onderzoek. Dit zal resulteren in een aangifte en/of (bij twijfel) na overleg met de officier van justitie tot seponering. Het streven is om valse of onjuiste documenten aan het rechtsverkeer te onttrekken door inbeslagname.

Nederlandse reisdocumenten en rijbewijzen

Voor reisdocumenten of rijbewijzen die na vermissing of diefstal van een vorig (afgegeven) exemplaar worden aangevraagd, geldt een vaste procedure. Wanneer iemand zich niet met een ander identiteitsbewijs kan identificeren, wordt de nieuwe aanvraag vergeleken met de vorige aanvraag die beschikbaar is in de administratie om zodoende de identiteit van de aanvrager deugdelijk vast te stellen. Dit betreft voornamelijk controle van de ingeleverde pasfoto met de pasfoto uit de vorige aanvraag. Bij twijfel wordt gehandeld volgens het eerder genoemde *Protocol aanpak document- en identiteitsfraude Utrecht*. Hiermee wordt voorkomen dat look-a-like fraudeurs zich in de bevolkingsadministratie kunnen werken of op een andere manier maatschappelijke schade zouden kunnen veroorzaken met een valse identiteit.

Wanneer iemand drie of meer keer in een periode van vijf jaar een reisdocument verliest zonder geldige redenen hebben gemeenten de informatieplicht naar de minister van Binnenlandse Zaken om deze persoon op te laten nemen in het register paspoortsignaleringen wegens 'veelvermissing'. Gevolg hiervan is dat het voor betrokkene nagenoeg onmogelijk is om een paspoort aan te vragen gedurende twee jaar na opname in het register. Dit om te voorkomen dat er waardevolle paspoorten door onzorgvuldig gebruik en verlies in verkeerde handen komen. Het aanvragen van een identiteitskaart blijft wettelijk gezien wel mogelijk wegens de verplichting tot het moeten kunnen identificeren. Burgerzaken zet intensief in op een naleving van dit beleid. Dit leidt tot steeds meer aanmeldingen van personen bij het betrokken ministerie en ook tot meer weigeringen tot afgifte van een paspoort aan deze 'veelvermissers'. Ook in 2020 houdt handhaving op dit punt hoge prioriteit; het geeft het signaal af dat iemand voorzichtig om moet gaan met zijn/haar identiteitsbewijs en zich moet beseffen dat onzorgvuldig gebruik tot grote maatschappelijke schade kan leiden wanneer een verloren document in verkeerde handen valt.

Naast 'veelvermissers' meldt Burgerzaken ook personen aan voor registratie in het register paspoortsignaleringen als er opzettelijke fraude met Nederlandse reisdocumenten is gepleegd. Denk hierbij aan het eigenhandig aanpassen van gegevens in een Nederlands reisdocument. Ook in dergelijke situaties heeft de houder van het document het vertrouwen in de Nederlandse reisdocumenten dusdanig geschaad dat voorkomen moet worden dat er nogmaals een paspoort aan diegene wordt verstrekt.

Burgerzaken is een ketenpartner van afdeling Veiligheid wanneer voorkomen moet worden dat iemand een nieuw paspoort krijgt die vanwege de staatsveiligheid er geen mag krijgen. Burgerzaken heeft ook een taak om te voorkomen dat personen een paspoort krijgen die nog 'in het vizier zijn' bij Veiligheid, terwijl dat niet de bedoeling is.

Slachtoffers van fraude veroorzaakt door oneigenlijk gebruik van een kopie of het documentnummer van een paspoort of Nederlandse identiteitskaart kunnen een nieuw document aanvragen en het oude document waarmee met een kopie is gefraudeerd laten signaleren in het Basisregister reisdocumenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft hiervoor een speciale procedure gemaakt die de gemeente consequent uitvoert. Ook als een burger vreest slachtoffer te worden van dit soort fraude is het mogelijk om uit voorzorg een nieuw document aan te vragen en volgens dezelfde procedure het vorige reisdocument te laten signaleren in het Basisregister reisdocumenten. Deze procedure is in het leven geroepen om (verdere) fraude tegen te gaan dan wel te voorkomen. Slachtoffers van kopie id-fraude kunnen het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude (CMI) benaderen voor verdere begeleiding.

Bewustwording burger

De afgelopen jaren heeft Publiekszaken de burger actief gewezen op haar eigen verantwoordelijkheid bij het voorkomen van identiteitsfraude. Dat deden we onder andere door het tonen van voorlichtingsfilmpjes over het voorkomen van identiteitsfraude beeldschermen in de publieksruimte. In 2019 hebben we de burger attent gemaakt op het gebruik van veilige kopiën van hun ID-bewijzen en de wijze waarop zij ID-bewijzen veilig kunnen versturen per email. Dat doen we door verwijzigingen op onze informatie en aanvraagpagina's op de website en in mailverkeer met individuele burgers.

3. Burgerlijke stand

Schijnhuwelijken

Een aanstaand bruidspaar dat in Utrecht wil trouwen of een bruidspaar dat al in het buitenland in het huwelijk is getreden, legt een eigen verklaring bij de medewerker Burgerzaken af, waarin men zegt niet het oogmerk te hebben door het huwelijk toelating tot Nederland te krijgen. Gedurende het huwelijksproces moeten de verschillende betrokken medewerkers Burgerzaken, signalen onderkennen die mogelijk wijzen op een schijnhuwelijk. Als zulke signalen er zijn en voldoende aanleiding vormen voor nader onderzoek, dan voert het team vakexperts van Burgerzaken dit onderzoek uit. Hierbij kan eventueel gebruik gemaakt worden van de onderling contacten met de ketenpartners als van de AVIM en/of de IND.

Schijnerkenningen

Onder een schijnerkenning wordt een erkenning verstaan die niet tot doel heeft om familierechtelijke betrekkingen tussen kind en erkenner te creëren, maar om van andere rechten die het gevolg zijn van een erkenning te profiteren. Hierbij kan worden gedacht aan het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit en/of een verblijfsvergunning. Geldelijk gewin voor de persoon die een kind erkend kan daarbij ook een motief zijn.

Er zijn (landelijk) signalen dat schijnerkenningen toenemen. Een van de mogelijke oorzaken hiervoor is een uitspraak van het Europees Hof die er toe leidt dat verblijf moet worden toegestaan aan de ouder of het kind die tot dan toe geen verblijfsstatus had, omdat ouder en kind het recht hebben bij elkaar in de buurt te verblijven.

Burgerzaken Utrecht heeft in 2019 deelgenomen aan een werkgroep over dit onderwerp. Samen met ketenpartners (w.o. diverse ministeries, het OM en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken) is gewerkt aan een werkinstructie voor het herkennen van schijnerkenningen. In 2020 zet Burgerzaken Utrecht de samenwerking in deze werkgroep voort om scherp te blijven op het onderwerp.

Op de werkvloer van Burgerzaken worden medewerkers Burgerzaken gewezen op deze vorm van migratiefraude. Wanneer er nav de werkinstructie signalen zijn die op een schijnerkenning kunnen duiden dan zal het team vakexperts van Burgerzaken een onderzoek uitvoeren.

Huwelijksdwang

De overheid wil huwelijksdwang voorkomen en bestrijden. De medewerkers van Burgerzaken zijn daarom zeer alert op signalen van mogelijke huwelijksdwang. Wanneer de medewerker aan de balie enige vorm van huwelijksdwang vermoedt, wordt er direct nader onderzoek gepleegd. Als nader onderzoek de twijfel niet wegneemt schakelt Burgerzaken ketenpartners in. Burgerzaken onderhoudt op dit gebied goede contacten met het OM, de politie, het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) en Veilig Thuis. Veilig Thuis is het meld- en adviespunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Instellingen en hulpverleners kunnen advies en ondersteuning krijgen bij Veilig Thuis over hoe te handelen bij deze complexe problematiek. Het LKHA in Den Haag verzorgt vanuit hun landelijke regierol actueel inzicht in aard en omvang van de problematiek, de aanpak en biedt daarnaast deskundigheidsbevordering voor de ketenpartners. In Utrecht wordt intensief samengewerkt tussen Veilig Thuis, de buurtteams, de politie, het OM, de Save Teams en de gemeente en de buurtteams. Binnen die samenwerking worden verdachte situaties gesignaleerd en opgepakt met de partners. Medewerkers Burgerzaken worden ook op dit gebied geschoold en van actuele informatie voorzien om alert te zijn op dit onderwerp. Ook bij verdere digitalisering van het huwelijksproces zal er altijd sprake zijn van minimaal één moment van persoonlijk contact om eventuele signalen van dwang (of schijn) beter te kunnen herkennen.

Sinds 5 december 2015 is het door de *Wet tegengaan huwelijksdwang* moeilijker om in Nederland een gedwongen huwelijk te sluiten. Een belangrijk punt uit deze wet is het verbod op huwelijken tussen minderjarigen. Beide partners moeten minimaal 18 jaar zijn om in Nederland te kunnen trouwen. Wanneer een huwelijk in het buitenland tussen minderjarige partners is gesloten, mag dit huwelijk niet eerder worden opgenomen in de BRP dan dat de (destijds) minderjarige, meerderjarig is geworden. Vervolgens moet deze persoon instemmen met de registratie van het huwelijk én verklaren dat het huwelijk niet onder dwang is gesloten.

Een ander belangrijk aspect uit deze wet is dat bij een zogenaamd neef-nichthuwelijk de partijen een beëdigde verklaring af moeten leggen dat zij uit vrije wil toestemming geven voor het huwelijk.