

Handhavingsprogramma 2015

Publiekszaken, Burgerzaken

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Document- en identiteitsfraude	4
2.1 Identiteitsvaststelling	4
2.2 Ambtenaar BRP en ambtenaar van de burgerlijke stand	4
2.3 Burgerzaken als toegangspoort	4
2.4 Protocol document- en identiteitsfraude	5
2.5 Reisdocumenten en rijbewijzen	5
2.6 Training en apparatuur	5
3. Adreskwaliteit	6
3.1 Adres in BRP	6
3.2 Team adresonderzoek	6
3.3 Briefadressen	6
3.4 Overige handhavingsinstrumenten	7

1. Inleiding

Ieder jaar wordt het handhavingsprogramma van Publiekszaken geactualiseerd. Voor het handhavingsprogramma betreft het voornamelijk het takenpakket van de afdeling Burgerzaken. Het takenpakket van Burgerzaken wordt voor een groot deel bepaald door wet- en regelgeving en jurisprudentie. Meest in het oog springende wetgeving hierbij is vastgelegd in de Wet basisregistratie personen (Wet BRP), de boeken 1 en 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).

Het actualiseerde handhavingsprogramma is hierdoor qua inhoudelijke focus voor een groot deel een voortzetting van voorgaande jaren. Ook in 2015 richt het handhavingsprogramma Burgerzaken zich op de volgende domeinen:

1. Document- en identiteitsfraude
2. (Woon)adresfraude

Burgerzaken is daarbij steeds alert op nieuwe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de werkzaamheden. Door de (landelijke) actualiteit kunnen accenten binnen de verschillende domeinen verschuiven. In het handhavingsprogramma komt dat tot uiting in de verschillende activiteiten.

Binnen de voornoemde wet- en regelgeving vormt de basisregistratie personen (BRP) een cruciale databank. Daarbij leidt het uitgangspunt van eenmalige gegevensinwinning en meervoudig gebruik tot groeiende maatschappelijke impact van de basisregistraties maar ook tot toenemende afhankelijkheden en kwetsbaarheden. Dit vraagt om kwaliteitsbevorderende maatregelen en activiteiten.

De laatste jaren heeft handhaving op document- en identiteitsfraude en (woon)adresfraude op steeds meer landelijke politieke aandacht mogen rekenen. Hieruit voortvloeiend, zijn landelijk programma's, leidraden, samenwerkingsverbanden (extern en intern c.q. binnengemeentelijk) en opleidingen ontwikkeld. Zeker is dat deze onderdelen ook de komende jaren voor Burgerzaken van het grootste belang blijven om stevig grip op te houden. Immers, het heeft direct invloed op de kwaliteit van de registers van zowel de BRP als op de registers van de burgerlijke stand.

De BRP vormt een belangrijke bron van informatie voor een groot aantal afnemers waarmee het belang van een juiste en betrouwbare bevolkingsadministratie onderstreept wordt. Direct of indirect afhankelijk van registratie in deze registers zijn bijvoorbeeld: toeslagen (huur, studie), uitkeringen, belastingheffing, kinderbijslag en verkiezingen. Dit maakt duidelijk dat de maatschappelijke gevolgschade van een onjuiste of onterechte registratie groot kan zijn.

Utrecht, november 2014

2. Document- en identiteitsfraude

2.1 Identiteitsvaststelling

Aan de balies van Burgerzaken worden iedere dag documenten (ter registratie) overlegd door de burgers. Op jaarbasis betekent dit duizenden documenten vanuit binnen- en buitenland die worden 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 iets bewijzen over de burgerlijke staat van een persoon).

Het vaststellen van de identiteit van de houder van het document en diens burgerlijke staat is de kerntaak van de medewerker Burgerzaken. Is de persoon uit het document ook degene die aan de balie staat of, meer en meer, degene die zijn aanvraag met behulp van Digid digitaal indient? Burgerzaken als beheerder van de bevolkingsadministratie in Nederland heeft daarmee een sleutelpositie voor wat betreft het functioneren van tal van andere (overheids)instellingen.

2.2 BRP en Burgerlijke Stand

De registers van de BRP de burgerlijke stand zijn de twee registraties die bij Burgerzaken worden bijgehouden. De BRP bevat persoonsgegevens van zowel ingezetenen als niet-ingezetenen. Sinds 6 januari 2014 is namelijk ook de Registratie Niet Ingezetenen (RNI) onderdeel van de BRP. De RNI registreert personen die niet (meer) in Nederland wonen, maar wel een financiële relatie hebben met Nederlandse overheidsinstellingen. Deze 'niet-ingezetenen' verblijven niet of korter dan vier maanden gedurende een half jaar in Nederland. Utrecht is één van de achttien gemeenten in Nederland die een RNI-loket heeft. Naast de toename van het aantal baliecontacten bij Burgerzaken brengt dit ook met zich mee dat veel meer buitenlandse documenten aan de balie worden aangeboden. Ook deze documenten krijgen de (kritische) aandacht die in het kader van voorkoming van document- en identiteitsfraude noodzakelijk is.

2.3 Burgerzaken als toegangspoort

Het ontwikkelen van kennis en kwaliteit bij de medewerker Burgerzaken is een belangrijk middel bij het voorkomen en tegengaan van document- en identiteitsfraude. Hier ligt een grote decentrale verantwoordelijkheid bij gemeenten. De rijksoverheid hecht grote waarde aan controle en handhaving aan de voorkant van het proces; met andere woorden bij de balies van gemeenten. Het belang dat de rijksoverheid hecht aan controle en handhaving aan de voorkant van het proces uit zich in twee belangrijke uitvoeringswijzigingen op het gebied van documents- en identiteitsfraude:

1. Legalisatie van brondocumenten: Legalisatie van brondocumenten is de vaststelling dat een document is afgegeven door een daartoe bevoegde persoon en dat de handtekening op het document inderdaad van de ondertekenaar is. Legalisatie zegt echter niets over de echtheid van het document of over de juistheid van de gegevens op het document. In sommige landen is mede om deze reden legalisatie van buitenlandse brondocumenten door de Nederlandse overheid afgeschaft. Dit noodzaakt dat ambtenaren Burgerzaken aan de balie brondocumenten nog kritischer en zorgvuldiger beoordelen, zowel tactisch als technisch. Het tactisch onderzoek omvat de wijze waarop een document tot stand is gekomen en af is gegeven. Het technisch onderzoek betreft de wijze waarop het document is opgemaakt. Ambtenaren Burgerzaken hebben hierbij de beschikken over een landelijke kennisbank; DISCS. DISCS biedt als kennissysteem ondersteuning bij de controle van (buitenlandse) brondocumenten die iets vertellen over de identiteit, nationaliteit, hoedanigheid of situatie van iemand.
2. Aanscherping beleid Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Zwolle: Ook door de aanscherping van het beleid van de IND Zwolle worden ambtenaren Burgerzaken gedwongen zelf gericht technisch en tactisch onderzoek van brondocumenten te doen. Hiertoe heeft de IND een checklist ontwikkeld waaruit blijkt welk onderzoek reeds aan de balies van gemeenten is uitgevoerd alvorens documenten naar de IND opgestuurd mogen worden. Wanneer na gedegen onderzoek twijfel bestaat over de juistheid en/of echtheid van een document kan met een stevige onderbouwing van de ambtenaar Burgerzaken de expertise van de IND Zwolle worden ingeroepen.

2.4 Protocol document- en identiteitsfraude

Nadere uitwerking van landelijke wet- en regelgeving vindt zijn vorm in plaatselijke regelgeving. Hoe handhaving van dit onderdeel in Utrecht vormgegeven wordt, is vastgelegd in het 'Protocol aanpak

document- en identiteitsfraude Utrecht'. Dit protocol komt voort uit een samenwerkingsverband tussen Politie, Openbaar Ministerie en Burgemeester.

Bij het vermoeden van fraude en constatering van onregelmatigheden is het Protocol aanpak document- en identiteitsfraude Utrecht leidend in hoe te handelen. In 2015 wordt in samenwerking het protocol geactualiseerd. 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 is dat nadrukkelijk niet. De burger die onrechtmatig verblijft in Nederland loopt bij een normale handelwijze (ook) bij Burgerzaken geen kans op dit feit te worden beoordeeld, veilig aangifte doen is dan gegarandeerd.

Bij twijfel aan documenten of gebleken valsheid ervan of het overleggen van onjuiste documenten, wordt contact gelegd met de politie. 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 uit het rechtsverkeer te nemen door middel van inbeslagname.

2.5 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 vorige aanvraag uit de administratie vergeleken met de nieuwe 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.

Wanneer iemand drie of meer keer in een periode van vijf jaar een reisdocument verliest zonder geldige redenen heeft de ambtenaar BRP de mogelijkheid deze persoon op een landelijke signaleringslijst te laten plaatsen. Gevolg hiervan is dat het voor betrokkene nagenoeg onmogelijk is om een paspoort aan te vragen gedurende een bepaalde periode. Het aanvragen van een identiteitskaart blijft dan wel mogelijk. Burgerzaken Utrecht heeft in 2014 ingezet op een intensievere naleving van dit beleid. Dit heeft geresulteerd in meer aanmeldingen bij betrokken ministerie. Ook in 2015 zal handhaving op dit punt prioriteit hebben; het geeft het signaal af dat men voorzichtig om moet gaan met zijn/haar identiteitsbewijs.

2.6 Training en apparatuur

In 2015 wordt door middel van trainingen en cursussen regelmatig het belang van een goede documentbehandeling onder de aandacht gebracht bij de ambtenaren Burgerzaken door speciaal hiervoor opgeleide medewerkers van Team Kennis en Kwaliteit (TKK) in samenwerking met verschillende partners.

In de training wordt aandacht besteed aan het gebruik van digitale kennisbanken die kunnen helpen bij het controleren van documenten. De al eerder genoemde kennisbank DISCS is een belangrijke kennisbron als het gaat om het achterhalen van tactische en technische informatie, zowel op het gebied van reisdocumenten als overige brondocumenten. Ook andere kennisbanken staan ter beschikking om informatie in te winnen over landen en hun documenten.

Daarnaast zal in 2015 in samenwerking met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) training en voorlichting gegeven worden aan medewerkers Burgerzaken over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die de AVIM en Burgerzaken hebben binnen de keten.

De medewerker Burgerzaken heeft daarnaast de beschikking over specialistische apparatuur zoals documentscanners. In 2015 wordt de analyse gemaakt in hoeverre de huidige apparatuur toereikend is in het licht van het aangescherpte IND beleid en de gestelde opgave.

3. (Woon)Adresfraude

3.1 Adres in BRP

Het adresgegeven in de BRP is het onderdeel dat het meest onderhevig is aan verandering. Dat de burger staat ingeschreven op het juiste adres is, met alle eerder genoemde zaken die er mee samen hangen, van evident belang. Tot op landelijk niveau is er aandacht voor het nastreven van de hoogst mogelijke betrouwbaarheid van de adresgegevens van de burgers in Nederland. Zo benadrukt het

Ministerie van Binnenlandse Zaken stelselmatig het belang van een betrouwbare BRP. Het streven moet erop gericht zijn dat 99% van de BRP-gegevens juist is. Dat een adresgegeven van een burger onjuist is kan zowel samenhangen met frauduleus handelen als met het onbewust nalaten van het doorgeven van een adreswijziging. Bij het frauduleus handelen wordt moedwillig geen of een onjuiste adreswijziging doorgegeven zodat men niet 'gevonden' kan worden door de overheid of zodat men er financieel voordeel van heeft in de vorm van toeslagen en andere rechten.

De gemeente Utrecht heeft sinds 2007 vastgesteld beleid aangaande de adresgegevens in de BRP (toen nog Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)), dit betreft de beleidsnotitie 'Gebonden GBA-adresgegevens', in 2012 voor het laatst geactualiseerd. Het beleid stelt op grond van de wet, aanvullende eisen aan de inschrijving in de BRP. Dit beleid wordt in 2015 geactualiseerd.

3.2 Team adresonderzoek

Wanneer er getwijfeld wordt aan de juistheid van de adresgegevens van een burger zal het team adresonderzoek (TAO) van Burgerzaken dit onderzoeken. Dit onderzoek bestaat uit een administratief deel dat eventueel wordt gevolgd door een locatiebezoek. Het onderzoeksproces zal in 2015 tegen het licht gehouden worden. Een belangrijke landelijke onderzoeksrapportage inzake adreskwaliteit en adresonderzoek, welke op initiatief van het Ministerie van BZK tot stand zal komen en eind 2014 zal verschijnen, zal hierbij ook voor Burgerzaken Utrecht mede als basis dienen.

Door in het proces beleid en uitvoering, vakspecialisten en adresonderzoekers, dichter bij elkaar te organiseren kan Burgerzaken nog effectiever inzetten op de kwaliteitswaarborging van de BRP.

3.3 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 als (tijdelijke) dakloosheid kan hierop een beroep worden gedaan. Misbruik van deze mogelijkheid moet worden voorkomen. Beleid op het gebied van briefadressen staat beschreven in de notitie 'Gebonden GBA-adresgegevens' en zal in de actualisatieslag ook tegen het licht gehouden worden.

3.4 Overige handhavinginstrumenten

Kennismanagement, het bijhouden en delen van vakkennis, het volgens van relevante opleidingen en het ervaring gedreven leren, is voor Burgerzaken een belangrijk thema in 2015. Burgerzaken geeft op onderdelen in samenwerking met de ketenpartners, zijnde afnemers, invulling aan dit kennismanagement. Wanneer zij constateren dat bij hen bekende (adres)gegevens afwijken van hetgeen in de BRP is geregistreerd zullen zij dit terug melden aan Burgerzaken. Deze (verplichte) samenwerking levert ook in 2015 een bijdrage in het verhogen van de kwaliteit van de adresgegevens.

Deelname van Burgerzaken aan het project "Ogen en oren van de Stad" zal in 2015 voortgezet worden. Dit project heeft als doelstelling het voorkomen en aanpakken van fraude in de stad Utrecht, bij gecombineerde uitvoeringsorganisaties zoals Werk en Inkomen, Veiligheid, Toezicht en Handhaving, Sociale Verzekeringsbank, Politie en Belastingdienst. Burgerzaken is hierbij vanuit haar expertise op adresgegevens nauw betrokken.

In 2015 wordt onderzocht of Burgerzaken de wettelijke mogelijkheid van een bestuurlijke boete zal in gaan zetten om de kwaliteit van de (adres)registratie in de BRP te waarborgen. Dat doet Utrecht in samenwerking met de collega's van de G4.