

Vergaderjaar 2016–2017

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 5 oktober 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	De huidige aanvraagprocedure na een vermissing	2
3.	De nieuwe aanvraagprocedure na vermissing	3
4.	Maatregelen tegen fraude met vermiste reisdocumenten en overige maatregelen	4
5.	Administratieve en financiële lasten	6
6.	Consultatie	6
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	7

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 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. Graag willen deze leden de regering diverse vragen stellen.

De leden van de VVD-fractie merken allereerst op dat fraude met reisdocumenten effectief moet worden aangepakt. Daarnaast zijn zij geen

voorstander van overbodige regelgeving. Daar komt bij dat wanneer regels geen effect hebben, het zaak is deze regels nog eens goed tegen het licht te houden. Gebleken is dat de verplichte gang naar de politie bij vermissing van een reisdocument voor het verkrijgen van een proces-verbaal niet of nauwelijks leidt tot minder fraude met reisdocumenten, terwijl de maatregel de politie wel veel tijd kost. Daarom wordt voorgesteld deze verplichting te schrappen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven dat deze wetswijziging niet ten koste gaat van de bestrijding van identiteitsfraude. Voorkoming en bestrijding van identiteitsfraude vinden deze leden namelijk zeer belangrijk.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de paspoortwet. Het is een maatregel die regeldrukvermindering met zich meebrengt en dat is positief, maar, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, is dat de voornaamste «winst» van het voorstel? Kan de regering toelichten waarom de regeldrukvermindering zo prominent wordt gemeld? Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat voor de burger het voorkómen van identiteitsfraude belangrijker is en daarom voorop moet staan? Oftewel: wat heeft prioriteit? Bij de nu voorliggende wet hebben zij nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet. Deze leden onderschrijven de doelstelling van het voorstel om de verplichting te laten vervallen dat bij de aanvraag van een nieuw reisdocument een proces-verbaal van de politie moet worden overgelegd. Dit leidt tot administratieve lastenverlichting voor burgers, politie en uitgevende instanties, meestal gemeenten. Wel hebben deze leden in dit verband nog enkele vragen over de aanpak van misbruik van reisdocumenten.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de 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. Deze leden hebben nog enkele vragen over het voorstel.

2. De huidige aanvraagprocedure na een vermissing

De leden van de PvdA-fractie lezen dat twee uitzonderingen bestaan op de hoofdregel van de verplichting om het oude reisdocument in te leveren. Logischerwijs kan een vermist paspoort niet worden ingeleverd, maar dat hoeft niet als men een extra reisdocument mag hebben. In welke gevallen mag iemand een extra document hebben? Welke gevolgen heeft dit voor de doelstelling van onderhavig voorstel?

Een van de voordelen om een proces-verbaal te laten opmaken bij de politie was destijds de grotere expertise van de politie in het herkennen van mogelijke valse aangifte. Hoe wordt de expertise van de gemeenteambtenaren op vergelijkbaar niveau gebracht? Komen er, naast een instructie met criteria, ook andere maatregelen, zoals gerichte trainingen? Voorkómen moet worden dat de gemeenteambtenaar valse aangiften over het hoofd ziet, zo menen de aan het woord zijnde leden. Hoe is dit geregeld voor de Caribische Rijksdelen en Caribisch Nederland? Worden daar nog, gezien de kwetsbare situatie, bijzondere (extra) maatregelen getroffen?

3. De nieuwe aanvraagprocedure na vermissing

De leden van de VVD-fractie zien dat een aparte paragraaf wordt gewijd aan: «De Caribische dimensie». In dat kader willen deze leden graag van de regering weten of er nog andere redenen dan administratieve zijn om dit apart te vermelden, en zo ja, welke zijn dat zijn?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het aantal fraudegevallen dat met de «oude» procedure wordt voorkómen «vermoedelijk nihil» is. Waaruit blijkt dat dit vermoedelijk nihil is? Zijn er gegevens die deze uitspraak ondersteunen? De leden van de PvdA-fractie willen weten waarmee de regering het onderhavige voorstel onderbouwt. Kan de regering nadere toelichting geven?

De regering geeft aan dat het nagenoeg onmogelijk is frauderende aanvragers te onderscheiden van normale aanvragers. Dat lijkt de leden van de PvdA-fractie in tegenspraak met de inspanningen om identiteitsfraude aan te pakken, laat staan prioriteit te geven. De aan het woord zijnde leden willen de regering hierbij herinneren aan de antwoorden op de schriftelijke vragen van de leden Oosenbrug en Mei Li Vos over privacy en identiteitsfraude (Aanh. Hand. TK 2015–2016 nr. 3113). Voor individuen kunnen de gevolgen van identiteitsfraude groot zijn willen de aan het woord zijnde leden benadrukken.

Kan de regering de uitspraak onderbouwen dat er feitelijk tweemaal dezelfde handeling wordt verricht? Het is noodzakelijk, zo menen de leden van de PvdA-fractie, 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. Hoe gaat de regering dit oppakken met het oog op het tegengaan van identiteitsfraude?

In de proeftuin is gebleken dat de politie slechts in een zeer gering aantal gevallen daadwerkelijk onderzoek kon doen naar vermoedens van misbruik. Welke gegevens zijn in de proeftuin geregistreerd? De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de juiste gegevens zijn geregistreerd om geen verder onderzoek te kunnen doen. Het belang van het registreren van de juiste, voor mogelijk nader onderzoek noodzakelijke, gegevens blijkt ook uit deze bevinding, zo menen de aan het woord zijnde leden. Kan de regering hierop reageren?

De gemeenteambtenaar moet aan de hand van vooraf vastgestelde indicatoren en de eigen verklaring beoordelen of sprake is van misbruik. Welke elementen staan in de eigen verklaring? De leden van de PvdA-fractie menen dat alle feiten en omstandigheden rondom de vermissing helder moeten worden ingevuld door de aangever en vastgelegd opdat een goede beoordeling mogelijk is. Hoe gaat de regering alle verzamelde data m.b.t. feiten en omstandigheden opslaan en ten behoeve van de fraudebestrijding delen?

Het aantal voortvluchtigen is in Nederland onverminderd hoog, willen de leden van de PvdA-fractie memoreren. Het blijkt lastig om voortvluchtigen op te sporen en dat is niet uit te leggen, zo menen de aan te woord zijnde leden. Omdat iedere documenthouder periodiek aan de balie moet verschijnen om zijn of haar paspoort te verlengen is dit een ideaal moment om te benutten om in contact te komen met voortvluchtigen, operen de aan het woord zijnde leden. Kan de regering op dit idee reageren?

Volgens uitkomsten uit de proeftuin zou de lastenvermindering bereikt zijn omdat nog maar drie minuten nodig zijn aan te verrichten handelingen. Hoe en wanneer is dit gemeten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Zij vragen zich af of in drie minuten een gedegen beoordeling van mogelijke fraude mogelijk is? In de praktijk blijkt dat aan het loket verklaringen van vermissing door de burger uiterst summier worden ingevuld. Alleen met goed doorvragen kan een helder beeld gekregen

worden waarna een onderbouwd oordeel volgt over het vermoeden van fraude. Dat kan niet effectief in drie minuten, zo menen de aan het woord zijnde leden. Is de regering het met de leden van de PvdA eens dat een degelijke, correcte beoordeling boven lastenvermindering gaat? Een (voor de ambtenaren) werkbaar proces dat landelijk toepasbaar is is hoe dan ook noodzakelijk, zo menen de aan het woord zijnde leden. Hoe gaat de regering dit bewerkstelligen? Elke gemeente is zelf verantwoordelijk voor de voorlichting en communicatie naar de burger over vermissing van reisdocumenten. Is hiervoor een landelijke standaard beschikbaar, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering stelt, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat een ruimte wordt gecreëerd van adequate fraudebestrijding en goede informatie-uitwisseling tussen politie en gemeenten, waarmee het signaleren en acteren op frauduleus handelen met reisdocumenten in de keten wordt verbeterd. Is de verplichte aangifte bij de politie van vermissing van een reisdocument een belemmering geweest voor adequate fraudebestrijding en goede informatie-uitwisseling, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De regering kondigt aan, dat op grond van proeven op Bonaire en Curaçao de informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties en de autorisatie- en koppelingspraktijk van overheidssystemen verbeterd wordt. Geldt dit alleen voor de Caribische rijkdelen en Caribisch Nederland, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting over de nieuwe aanvraagprocedure zonder aangifteplicht, dat de politie niet beschikt over de door hen benodigde informatie in de basisregistratie personen voor het kunnen nagaan of er sprake is van meervoudige vermissing bij het opnemen van proces-verbaal. Waarom is de mogelijkheid tot een dergelijke verstrekking niet meegenomen in het recent nog gewijzigde Autorisatiebesluit Politie, Rijksdienst voor Identiteitsgegevens? Deze vraag dringt zich voor deze leden des te meer op nu deze taak bij de politie is komen te liggen in het kader van fraudebestrijding. Welke afwegingen liggen daaraan ten grondslag? Wat betekent in dat opzicht de toegang die de politie op verzoek heeft tot objectklassen in de BRP zoals «Aanduiding inhouding dan wel vermissing Nederlands reisdocument»? De leden van de D66-fractie merken op dat gemeenten bij een vermissing straks de pasfoto van het eerder afgegeven document moeten opzoeken, en zo nodig bij de aanvraaggemeente opvragen, als het niet in hun eigen gemeente was. Heeft de regering onderzocht welke administratieve lasten dit gaat opleveren? Mensen verhuizen immers gemiddeld eens in de tien jaar. Met een geldigheidsduur van een paspoort of identiteitskaart van tien jaar is de kans dan groot dat de vermissings-melding en de aanvraag van het nieuwe reisdocument in een andere gemeente plaatsvinden dan in de gemeente van het eerder aangevraagde reisdocument.

4. Maatregelen tegen fraude met vermiste reisdocumenten en overige maatregelen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering twee maatregelen voorstelt om de burger zelf beter in positie te brengen als het gaat om het voorkomen en bestrijden van identiteitsfraude. De eerste is dat de houder van een reisdocument zo snel mogelijk de vermissing van het document meldt. Voorts kan iemand ook melding doen van mogelijke fraude met gekopieerde reisdocumenten.

Deze leden vragen de regering aan te geven welk effect de regering verwacht van de verplichting de vermissing zo snel mogelijk te melden, en ook wat de consequenties zijn bij het niet snel melden van een vermissing. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie de regering welke

maatregel wordt genomen bij melding van fraude met een kopie van het paspoort. Wordt in dit soort gevallen ook een ander paspoort verstrekt en het bestaande paspoort ingetrokken? Voor wie zijn in dat geval de kosten van de vervanging van het paspoort? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Op welke wijze worden vermissingen in het BRP geregistreerd? Wordt ook bijgehouden of één persoon al vaker vermissingen dan wel diefstal van het paspoort heeft doorgegeven? En wordt op geaggregeerd niveau bijgehouden hoeveel vermissingen worden doorgegeven, en worden ook andere gegevens verzameld, zoals de trends in de diverse regio's en welke bevolkingsgroepen het betreft. Wilt u de Kamer daarover informeren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat melding van vermissing zo spoedig mogelijk plaats moet vinden. Dit ook ten behoeve van het opnemen van de gegevens in diverse registers. Dat is een logische maatregel. Iemand die fraude wil plegen zal echter vermoedelijk niet te veel haast maken met de melding. Ziet de regering dit probleem ook? Het lijkt de leden van de PvdA-fractie noodzakelijk dat bij (vermoeden van) een late melding goed wordt doorgevraagd. De aanvrager kan niet weggelaten worden met «ik wist het niet» (dat er gemeld moest worden). Wat is de opvatting van de regering hierover? Welke andere maatregelen treft de regering om late meldingen te beperken? Wat gebeurt er met (terug-)gevonden reisdocumenten? Zouden deze niet meteen ongeldig moeten worden verklaard gezien de kans op «misbruik» in de periode tussen de melding van vermissing en het terugvinden?

Om schade door identiteitsfraude te verminderen kunnen bedrijven en instellingen die toegang hebben tot het Basisregister reisdocumenten checken of een document in omloop mag zijn. Wie kunnen wel en niet in het register en wat kan een instelling doen als er geen toegang mogelijk is? Bij twijfel over het document dient een mogelijkheid te bestaan om een check uit te voeren, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Hoe is, of wordt dit geregeld?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de toekenning van een BSN foutloos dient te geschieden. Maar dat dat «in de praktijk evenwel anders is». Dat klinkt verontrustend, zo menen deze leden. Kan de regering hier een toelichting opgeven? Welke maatregelen neemt de regering om fouten bij de toekenning te voorkomen en de burger niet onnodig te belasten als er een fout blijkt te zijn gemaakt? De lasten, financieel én emotioneel, mogen, vinden de aan het woord zijnde leden, hoe dan ook niet bij de burger terecht komen. De burger mag kortom niet de dupe worden. De aan het woord zijnde leden vragen of een wijziging in het BSN automatisch wordt verwerkt in het Basisregister reisdocumenten. Als een wijziging buiten de schuld van de betrokkene plaats heeft gevonden kan hij of zij de kosten vergoed krijgen. Zijn er gevallen denkbaar dat iemand de kosten niet vergoed krijgt? Het dient, menen de leden van de PvdA-fractie, in elk geval voor alle betrokkenen, ambtenaar, documenthouder, en eventuele andere betrokkenen, helder te zijn welke gevolgen en verantwoordelijkheden bij wie liggen. Hoe gaat de regering hier werk van maken?

De leden van de D66-fractie lezen dat er geen verplichting bestaat voor burgers om bij vermissing daarvan direct melding te doen. Door te wachten tot het moment van de aanvraag van het nieuwe reisdocument neemt de kans op identiteitsfraude toe. In hoeverre kan aangenomen worden dat een ieder die een vermist reisdocument heeft zich daar voldoende van bewust is? Zeker nu uit onderzoeken blijkt dat Nederlanders het risico slachtoffer te worden van identiteitsfraude relatief laag inschatten, bestaat de kans dat dit niet het geval is. Wordt er op zijn minst voor zorg gedragen dat bij het maken van de afspraak voor de aanvraag

voor het nieuwe reisdocument er nadrukkelijk wordt aangeraden het vermiste reisdocument per direct als vermist te laten registreren? De aan het woord zijnde leden zijn voorts benieuwd waarom de regering het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, om een directe melding van vermissing niet facultatief te laten zijn, zonder motivering aan de kant schuift. Graag verkrijgen zij een uitgebreide uitwerking van de voor- en nadelen van beide varianten, waarin naast de persoonlijke gevolgen van identiteitsfraude ook de maatschappelijke schade ervan wordt meegenomen.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd in welke mate bij het vergoeden van schade, geleden als gevolg van identiteitsfraude, straks gekeken gaat worden naar het moment van melding van vermissing van het reisdocument. Door het niet direct verplicht te stellen, zullen er mensen zijn die bewust of onbewust de melding pas later doen, tijdens of vooraf aan het aanvragen van het nieuwe reisdocument. Daarmee wordt echter minder schade beperkend opgetreden dan een oplettend en te goeder trouw persoon zou kunnen doen, waarmee het zomaar er toe zou kunnen leiden dat banken, verzekeraars en anderen minder of geheel geen schade vergoeden. Hoe groot acht de regering deze risico's? Heeft hij daarover met de relevante actoren gesproken? Zo ja, met wie en wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarop baseert hij zijn vermoedens?

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het ontbreken van een verplichting direct melding te doen van een vermist reisdocument, zo niet actieve stimulering dat te doen, zich verhoudt tot de actieve zorgplicht die blijkens de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Romet / Nederland op staten rust om privacy-schending op haar grondgebied te voorkomen.

5. Administratieve en financiële lasten

De regering gaat ervan uit, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast, dat er met de verklaring van vermissing drie minuten zijn gemoeid. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) betwijfelt dat, zo blijkt uit een brief van 8 september 2015. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de argumenten van de NVVB.

6. Consultatie

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken er voor pleit om in artikel 47 van de Paspoortwet ook op te nemen dat een «gevonden» reisdocument van rechtswege komt te vervallen. Volgens deze vereniging zou dat ook voor de gemeenten een echte administratieve lastenvermindering betekenen en zou de kans op identiteitsfraude verder worden verkleind. De regering acht dit niet nodig, maar wil wel de paspoortuitvoeringsregeling op dit punt aanpassen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. Voorts stelt de regering dat bij het onttrekken aan het verkeer van een reisdocument dat document al is ingehouden en het document wordt vernietigd of onbruikbaar wordt gemaakt. Het document is dan niet meer in omloop. Maar wat dan als iemand niet het document zelf gebruikt bij een bepaalde handeling, maar een kopie van het document? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) de regering heeft gevraagd afspraken te maken met de politie om voldoende capaciteit beschikbaar te stellen voor het doen van onderzoek naar identiteitsfraude met documenten. Welke afspraken zijn daarover in de proeftuinen gemaakt, zo vragen deze leden, mede omdat vermelding daarvan in het advies van de politie over het voorlig-

gende wetsvoorstel ontbreekt. Op welke wijze worden deze afspraken voortgezet na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel?

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel E

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld dat de houder van een reisdocument direct een melding kan doen dat zijn reisdocument is vermist of mogelijk voorwerp van fraude is, zonder dat er meteen een nieuw document wordt aangevraagd. Gesteld wordt dat de melding, voorafgaande aan een nieuwe aanvraag niet verplicht is. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit nader te motiveren. Waarom wordt de houder niet verplicht zo snel als mogelijk is de melding te doen? Nu lijkt het net alsof het vrijblijvend is om dit al of niet te doen. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat zo snel als mogelijk is melding moet worden gedaan van een vermist paspoort dan wel van een paspoort dat mogelijk voorwerp van fraude kan zijn.

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx