De scanner gescand

Evaluatie van een proef
met MRZ-scanners in de sociale zekerheid

2 april 2004

Versie 1.1 definitief

Opdrachtgever: Mw. Drs. J.W. Schuiling
Directie Uitvoeringsbeleid
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Contactpersoon: S. Beckers, Directie Uitvoeringsbeleid

Auteurs: M. Thaens, Ordina Public Management Consulting
J. Kielema, Ordina Public Management Consulting
S. Zouridis, Universiteit van Tilburg

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

Management samenvatting 4

1. Inleiding en achtergrond 5

2. De scanner en de proefopstelling 6
   2.1 De werking van de scanner 6
   2.2 De proefopstelling 9

3. Beschrijving van de implementatie 11

4. De verzamelde gegevens 12
   4.1 Techniek 12
      4.1.1 Aandachtspunten en werkwijze 12
      4.1.2 Resultaten nulmeting 13
      4.1.3 Resultaten proefperiode 13
   4.2 Organisatie 21
      4.2.1 Aandachtspunten en werkwijze 21
      4.2.2 Resultaten nulmeting 22
      4.2.3 Resultaten proefperiode 24
   4.3 Beleid 30
      4.3.1 Aandachtspunten en werkwijze 30
      4.3.2 Inzichten uit nulmeting 30
      4.3.3 Inzichten uit proefperiode 31

5. Deelconclusies en strategische issues 36
   5.1 Met betrekking tot de techniek 36
      5.1.1 Observaties 36
      5.1.2 Suggesties voor de toekomst 37
      5.1.3 Conclusies ten aanzien van techniek 38
   5.2 Met betrekking tot de organisatorische aspecten 38
      5.2.1 Observaties 38
      5.2.2 Suggesties voor de toekomst 40
      5.2.3 Conclusies met betrekking tot de organisatie 41
   5.3 Met betrekking tot beleid 42
      5.3.1 Observaties 42
      5.3.2 Conclusie met betrekking tot beleid 43
   5.4 Strategische issues/vraagstukken 43

6 Slotconclusie en beleidsissues 49
6.1 Slotconclusie 49
6.2 Beleidsissues 54

Verwijzingen 58

Bijlage 1. Algemene Implementatiekwesties 59

Bijlage 2 Overzicht van de respondenten 60

Management samenvatting

Voorliggend rapport doet verslag van een onderzoek naar voordelen en risico's die samenhangen met de invoering binnen het veld van de sociale zekerheid van een bepaald type apparatuur (scanners) om de echtheid van identiteitsdocumenten te controleren. Dit in het kader van handhaving en controle ten aanzien van identiteit.

Een eenduidig antwoord op de vraag of het zin heeft om scanners op grote schaal in de praktijk te gaan inzetten is niet mogelijk. Kijkend naar de voordelen dan luidt de slotconclusie dat een scanner zeker positief kan bijdragen aan het proces van handhaving en identiteitscontrole in de sociale zekerheidssector. Onrechtmatige toegang tot de sociale zekerheid kan voor een deel worden voorkomen als identiteitsdocumenten systematisch zouden worden gescand. De techniek van de scanners voldoet in principe en tevens passen de scanners goed in de werkprocessen van de betrokken organisaties en leveren ze hieraan in sommige gevallen een verbetering. Ook passen scanners goed bij de ontwikkelingen in beleid en handhaving.

Of voordelen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd is afhankelijk van de wijze waarop wordt omgegaan met geïdentificeerde risico's. Probleem hierbij is dat voordelen en risico's zich niet altijd op hetzelfde niveau voordoen. Veel voordelen liggen op uitvoerend niveau, terwijl een aantal van de risico's met name op strategisch en beleidsmatig niveau geldt.

Als risico's zijn naar voren gekomen:

- de kwaliteit van de database. Deze is cruciaal voor de kwaliteit van de controle;
- het gevaar dat het fraudemoment zich verplaatst naar andere organisaties (zonder scanner);
- het gevaar van toename van andere fraudevormen (look-alike fraude);
- het gevaar dat de inzet van scanners leidt tot verslapping van de aandacht van medewerkers in controles;
- documenten zonder MRZ. De scanner biedt in principe geen oplossing voor dit soort documenten en dit probleem neemt toe met de uitbreiding van de EU.

Op basis van de *afweging* tussen voordelen en risico's wordt een viertal belangrijke kanttekeningen geplaatst:

1. Identiteitscontrole blijft altijd mensenwerk;
2. De scanners leveren zeker een toegevoegde waarde voor het huidige beleid, maar van een bescheiden omvang;
3. Indien de voorgenomen beleidsplannen rond de introductie van de sofikaart worden gerealiseerd, neemt de waarde van de scanners toe;
4. De afweging tussen voordelen en risico's is het meest gunstig op uitvoerend niveau (waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen uitzendbureaus en het CWI).

1. Inleiding en achtergrond

Voorliggend document betreft het eindrapport van een onderzoek waarin een bepaald type apparatuur (scanners) binnen het domein van de sociale zekerheid is beproefd om de echtheid van identiteitsdocumenten te controleren. Deze proef is uitgevoerd bij 3 uitzendbureaus en 2 CWI-vestigingen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

> *Welke voordelen heeft de invoering van MRZ-scanners in het veld van sociale zekerheid voor het proces van handhaving en identiteitscontrole en welke risico's hangen hiermee samen?*

De deelvragen richten zich op drie in de evaluatie gehanteerde aangrijpingspunten, te weten techniek, organisatie en beleid[1]:

1. *Hoe werken de scanners in de praktijk?*
2. *Hoe passen scanners in het dagelijkse werkproces van de betrokken organisaties?*
3. *Wat levert de inzet van scanners op voor de preventie en bestrijding van fraude?*

Om uitspraken te kunnen doen over de gevolgen van de invoering van de scanners is het belangrijk om de veranderingen na invoering van de apparatuur af te kunnen zetten tegen de situatie voor invoering. Daarom is voorafgaand aan de daadwerkelijke proef een nulmeting uitgevoerd. De resultaten hiervan staan beschreven in het eerder opgeleverde rapport 'Nulmeting in het kader van het Evaluatieonderzoek' en worden kort samengevat in hoofdstuk 4. Gedurende de proef zijn op systematische wijze gegevens verzameld over de situatie na invoering (eveneens beschreven in hoofdstuk 4). Op basis van een analyse van de gegevens van voor en na invoering zijn deelconclusies ten aanzien van de deelvragen geformuleerd (hoofdstuk 5). Door deze deelconclusies in samenhang te beschouwen en aan elkaar te relateren, vindt beantwoording van de centrale vraag van het onderzoek plaats (hoofdstuk 6).

[1] De opzet van het onderzoek is eerder uitgebreid beschreven in het document 'Analysekader en operationalisering' (augustus 2003).

2. De scanner en de proefopstelling

De apparatuur waarmee de proef is uitgevoerd betreft een zogenaamde Machine Readable Zone (MRZ) scanner (iA-thenticate plus) van het bedrijf Imaging Automation. De scanners werden geleverd door Securitech en dit bedrijf heeft gedurende de proef ook voor technische ondersteuning gezorgd.

2.1 De werking van de scanner

De MRZ scanner is een compact apparaat, gemaakt voor de verificatie van identiteitsdocumenten. Deze worden met de scanner vastgelegd, geanalyseerd en verwerkt. Hiertoe wordt het document op de glasplaat gelegd met de MRZ zone aan de bovenkant. Op het moment dat het document de sensor in de linker bovenhoek raakt, start het apparaat met scannen. Door het uitlezen van de MRZ 'weet' de scanner om wat voor soort document het gaat en zoekt het in de database de kenmerken op waarop de controle plaatsvindt. Het display geeft vervolgens de status weer. Na het scannen wordt aangegeven dat het document mag worden verwijderd.

Voorbeeld van de scanner, bron: www.imageauto.com

In de proef zijn alleen documenten voorzien van een MRZ met de scanner gescand. Technisch is het mogelijk om ook documenten zonder MRZ te scannen en op echtheidskenmerken te controleren. In dat geval moet de gebruiker handmatig aangeven om welk type document het gaat. Van deze mogelijkheid is in de proefperiode geen gebruik gemaakt.

De scanner kan gedrukte tekst lezen, beelden vastleggen en zoeken naar diverse echtheidskenmerken (door de inzet van meerdere forensische lichtsoorten). De scanner onderzoekt informatie op consistentie en vergelijkt de kenmerken van het

document met een beeldendatabase, die de echtheidskenmerken bevat. Voor de bediening wordt gebruik gemaakt van een muis, een toetsenbord en een TFT scherm.

De belangrijkste functionaliteit van de MRZ scanner komt tot stand met behulp van drie softwaretoepassingen:

1. Secure-It (TM) document stavingsoftware, gericht op het uitvoeren van diverse veiligheidstesten op de documenten en het automatisch geven van waarschuwingen. Gebruik wordt gemaakt van ultraviolet, infrarood en zichtbaar licht.

2. iA-Examiner is een applicatie interface voor het oordelen en beslissen over door de scanner gegeven waarschuwingen. Bij een nader onderzoek toont de scanner de kenmerken, die het document verdacht maken gedetailleerd. Door het beantwoorden van één of meerdere ja/nee vragen, wordt de waarschuwing overschreven of definitief gemaakt. Met de muis kunnen details van het document nader worden bekeken. De beelden, die zijn gemaakt met behulp van de verschillende lichtsoorten kunnen separaat worden opgeroepen en bekeken.

3. iA-Passport is de database, die de scanner zijn documentenkennis verschaft. Door een vergelijking te maken met de in de database vastgelegde echtheidskenmerken en de door de scanner waargenomen kenmerken, wordt het document beoordeeld.

De tests, die de scanner per document uitvoert, zijn afhankelijk van de (soorten) echtheidskenmerken, die in het document zelf zijn opgenomen en van de echtheidskenmerken die in de database aanwezig zijn en waar dus een check op uitgevoerd kan worden.

De gebruikte functionaliteiten van de scanner zijn:

- Checksum test (controletelling van de cijferreeks in de MRZ);
- Expiration test (check op datum waarop document verloopt);
- B900 Ink test (check op soort gebruikte inkt op het document);
- Visible Pattern test (check op enkele visuele aspecten van het document);
- UV Pattern test (check op patronen in het document die alleen met UV-licht zichtbaar zijn);
- IR Pattern test (check op normaal onzichtbare patronen in het document);
- UV Brightness test (check op weerkaatsing UV-licht van document)
- Seal pattern tests (check op de wijze van afwerking van het document);
- Tamper laminate test (check op beschadiging van het laminaat).

De zogenaamde VIS test, waarbij de scanner verbinding maakt met het Verificatie Informatiesysteem, waarin gestolen documenten staan geregistreerd, behoort tot de backoffice functionaliteiten. Door het lezen van de MRZ zone wordt automatisch een verbinding met het VIS-register gemaakt. De nummers van documenten zonder MRZ,

die dus niet gescand kunnen worden, kunnen handmatig ingevoerd worden om een VIS check te doen.

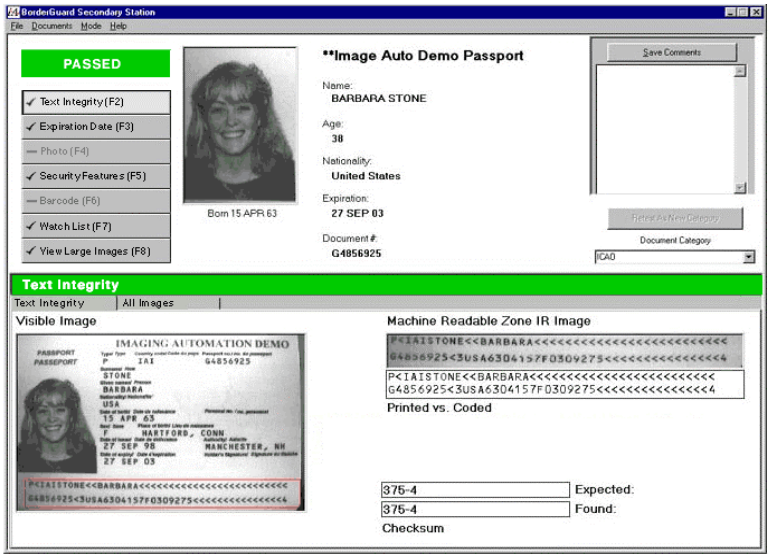
Vooralsnog is de gebruikersinterface van de scanner niet in het Nederlands beschikbaar. De functionaliteiten zijn in het Engels opgenomen.

Het resultaat van een document dat wordt gescand kan zijn:

“Passed”	Op basis van uitgevoerde controles van echtheidskenmerken zijn geen afwijkingen gevonden
“Alert”	Een of meerdere van de uitgevoerde controles op echtheidskenmerken geven aanleiding om nog eens kritisch naar de uitkomst van de controle in kwestie te kijken.
“Untested”	Er is een document gescand waarop geen controles kunnen worden uitgevoerd. Het kan gaan om een document zonder MRZ of een document dat niet is opgenomen in de database van de scanner.

Wanneer de scanner een alert laat zien is het aan de baliemedewerker om in meer detail te kijken wat er aan de hand is met het document. Daartoe kunnen de resultaten van de verschillende controles op het scherm worden opgeroepen en worden vergeleken met hoe het echtheidskenmerk er uit had moeten zien. Op het moment dat de medewerker van mening is dat het toch gaat om een document dat goed is, kan een handmatige correctie van de scanner plaatsvinden. In termen van de scanner gaat het hierbij dan om een “override”.

Schermvoorbeeld van een document met een positief resultaat op alle controles, te herkennen aan het vinkje voor de naam van de controle (lijst links naast de foto):



iA·thenticate platform

imaging Automation

Bron: www.imageauto.com

Schermvoorbeeld van een document met alerts. Het rijtje uitgevoerde controles staat links naast de foto. De controles waarvan de uitslag niet klopt zijn rood weergegeven met een kruis ervoor.

iA·thenticate platform

imaging Automation

Bron: www.imageauto.com

De scanner bewaart alle verzamelde data op de harde schijf zodat deze later opnieuw kan worden opgeroepen. Ook voorziet de scanner in een managementinformatie-functie met mogelijkheden voor geaggregeerde informatie. Zo zijn er bijvoorbeeld overzichten beschikbaar waarin te zien is welke soorten documenten in een bepaalde periode zijn gescand en het percentage van de gevallen waarin een waarschuwing is gegeven.

2.2 De proefopstelling

De proefopstelling bij de proeflocaties bestond uit onderstaande elementen:

- Een MRZ scanner, een beeldscherm, een extern ISDN Modem (niet bij de CWI-vestigingen), een toetsenbord en een muis.

- Laatste versie MRZ software met de functionaliteiten:
    - Automatische ID check
    - Automatische VIS check
    - Handmatige VIS check d.m.v. invoer ID nummer, ID type, en land

  De geheugenfunctie van de scanner is gereset en geactiveerd.

- VIS verbinding (ISDN, Digi-access abonnement, Linda, bevragingssoftware, test). Niet op de CWI-vestigingen.[2]

- Beknopte handleiding MRZ scanner.

- Naslagwerk documentherkenning.

- Training documentherkenning (gegeven door H. van Zanten van Segment).

- Tweedelijnshelpdesk (software, extern modem, ISDN aansluiting, test ten behoeve van het kunnen meekijken op afstand). Geldt niet voor de CWI-vestigingen. Deze locaties konden overigens wel telefonisch de hulp van Securitech inroepen.

- Retro check. Apparaat ter ondersteuning van handmatige controles van echtheidskenmerken in identiteitsdocumenten, zoals retro-reflecterend laminaat (3M ConfirmTM), watermerken, doorzichtregisters, droogstempels en latente beelden (plaatdruk), UV- kenmerken, zoals vezels, fluorescerende inktpatronen, microteksten, hologrammen, kinegrammen en micro perforaties.

[2] Het doel om scanners bij de uitzendbureaus ook uit te rusten met een VIS-verbinding was om te testen of de scanners in technisch opzicht goed kunnen samenwerken met een koppeling aan VIS.

3. Beschrijving van de implementatie

Deze paragraaf beschrijft feitelijkheden omtrent de implementatie van de scanners op de proeflocaties.

- In het kader van de plaatsing van de scanners bij de betrokken organisaties is vooraf een eerste test uitgevoerd van de scanners en een labtest voor de VIS-koppeling. Dit om te kijken of het verantwoord zou zijn om de scanners bij de organisaties te plaatsen. Hoewel er enkele onvolkomenheden aan het licht kwamen, luidde het oordeel dat plaatsing mogelijk was (zie de eerder opgeleverde rapporten van de eerste test en de labtest[3]).

- In oktober 2003 is op basis van een vooraf gespecificeerd protocol, een bureautest uitgevoerd op een scanner inclusief de VIS-verbinding. Het verslag van de bureautest is opgenomen in het eerder opgeleverde document nulmeting (zie ook hoofdstuk 4 van voorliggend rapport). Doel van deze bureautest was het testen van de eisen en wensen die vooraf aan de scanners zijn gesteld. Met de bureautest werd tevens invulling gegeven aan de nulmeting ten aanzien van de techniek.

- Plaatsingsdata scanners (dus nog zonder VIS-koppeling):
    - Uitzendbureau 1: 16 juli 2003
    - Uitzendbureau 2: 18 juli 2003
    - Uitzendbureau 3: 17 juli 2003
    - CWI 1: 24 september 2003
    - CWI 2: 30 september 2003

- Realisatiedata VIS-koppeling
    - Uitzendbureau 1: 10 oktober 2003
    - Uitzendbureau 2: 6 november 2003
    - Uitzendbureau 3: 10 oktober 2003
    - CWI 1: aangevraagd, nooit gerealiseerd
    - CWI 2: niet aangevraagd (technisch te ingewikkeld)

- De implementatie van de scanner bij CWI 2 heeft alleen plaatsgevonden voor een specifiek deelproces, te weten de ABW-aanvraag. Het probleem was dat het werkproces niet voorziet in een controle van documenten aan een balie. Deze controle wordt uitgevoerd door adviseurs die zich op flexplekken in verschillende gebouwen bevinden.

- Bij een van de uitzendbureaus is, vanwege het verminderde aanbod aan vacatures, tijdelijk een inschrijvingsstop van kracht geweest. Getracht werd eerst te voorzien in het aan het werk krijgen van de personen die op dat moment reeds in de database waren opgenomen.

[3] Evaluatieonderzoek MRZ-scan. Nulmeting techiek-organisatie-beleid, Ordina/UvT, 10 oktober 2003.

4. De verzamelde gegevens

De proef is uitgevoerd op vijf verschillende locaties. Drie uitzendbureaus en twee CWI-vestigingen.

Uitzendbureau 1 is een bureau dat zich richt op vooral administratief personeel in een middelgrote gemeente. Uitzendbureau 2 richt zich vooral op productiemedewerkers en is gevestigd in het hart van een van de grote gemeenten in de Randstad. Uitzendbureau 3 is eveneens gevestigd in een grote gemeente, maar kent een specialisatie ten aanzien van personeel met veel klantcontacten (zoals bijvoorbeeld receptionistes en callcenter-medewerkers). CWI 1 is een vestiging in een middelgrote gemeenten in de Randstad. Men werkt hier met een centrale balie waar alle personen zich melden en waar dan meteen een scan wordt gemaakt. CWI 2 is een vestiging in een middelgrote gemeente in het zuiden van het land. De scanner is hier alleen toegepast voor intakes in het kader van de ABW.

De periode waarin gegevens zijn verzameld verschilt per proeflocatie.

Proeflocatie	**Plaatsingsdatum**	**Gegevensverzameling vanaf**	**Einddatum**
Uitzendbureau 1	16 juli	6 augustus	01 maart 2004
Uitzendbureau 2	18 juli	6 augustus	01 maart 2004
Uitzendbureau 3	17 juli	6 augustus	01 maart 2004
CWI 1	24 september	8 oktober	01 maart 2004
CWI 2	30 september	1 oktober	01 maart 2004

De formeel overeengekomen startdatum van de proef is 1 september, met als einddatum 30 januari. In de praktijk stonden de scanners echter wat eerder en wat langer op de locaties. In het onderzoek konden daarom bovenstaande perioden worden aangehouden.

4.1 Techniek

4.1.1 Aandachtspunten en werkwijze

In het deel van het onderzoek naar de *techniek* gaat het onder andere om aandachtspunten als de prestaties van de scanners, de nauwkeurigheid bij controle op de echtheidskenmerken, mogelijkheden tot online verificatie, eventuele mogelijkheden/randvoorwaarden om digitaal uitgelezen gegevens op te nemen in achterliggende administraties en mogelijkheden/randvoorwaarden voor het gebruik van een tweedelijns helpdesk documentherkenning.

Zoals blijkt uit de eerdere tabel bestaat er verschil tussen de plaatsingsdatum en het moment waarop de gegevensverzameling is gestart. Dit verschil komt doordat de eerste tijd ervaring met de scanners is opgedaan door de medewerkers van de proeflocaties. In die periode zijn ook veel testdocumenten (eigen paspoorten en

bewuste vervalsingen) gescand door het implementatieteam. In de evaluatie zijn duplicaten van documenten (meerdere scans van hetzelfde document) niet meegeteld.

4.1.2 Resultaten nulmeting

In tegenstelling tot de onderdelen Organisatie en Beleid is de nulmeting bij Techniek er niet op gericht op om de situatie van voor de invoering te beschrijven. In deze nulmeting ging het om het vaststellen van de werking van de scanners. Met andere woorden: het ging om het vaststellen of de scanners voldeden aan de vooraf door de opdrachtgever (het ministerie van SZW) gestelde eisen en verwachtingen.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke implementatie voor de proef is volgens een uitgewerkt protocol een test uitgevoerd op de performance van de scanner (de bureautest). De conclusie op basis van de bureautest is dat de performance van de scanner op vrijwel alle punten voldoet aan de gestelde eisen. Er werden slechts kleine afwijkingen gevonden. De resultaten meer in detail:

- een betrouwbaarheid (correct aangeven of een document echt is, of vals / vervalst) van de scanner van 90%;
- een fotoverwisseling op documenten werd in 75% van de gevallen opgemerkt;
- de VIS-verbinding werkt adequaat;
- tweedelijns helpdesk werkt adequaat;
- voor wat betreft de logging speelt dat dezelfde documenten die meerdere keren zijn gescand als verschillende documenten worden geteld in de loginformatie van de scanner. Dit omdat wanneer de scanner om welke reden dan ook een document niet kan identificeren (door verkeerd opleggen, beschadigingen, bewogen beelden etc.) hij het document telkens ziet als een nieuw document.

Met dit laatste punt is bij het ‘lezen’ van de databases van de scanners rekening gehouden. In plaats van de automatisch door de scanner gegenereerde managementinformatie zijn de tellingen grotendeels handmatig door de onderzoekers verricht.

4.1.3 Resultaten proefperiode

Onderstaand de tellingen met betrekking tot de gebruikte scanners[4]. Wanneer wordt gesproken over ‘niet-geschoonde’ data, dan gaat het om de data zoals die uit de managementinformatie van de scanner naar voren komen. De enige bewerking die in dit geval heeft plaatsgevonden is dat alleen overduidelijke testscans (bijvoorbeeld door een eigen medewerker van een locatie met het eigen paspoort) buiten beschouwing zijn gelaten. Dit om vertekening te voorkomen.

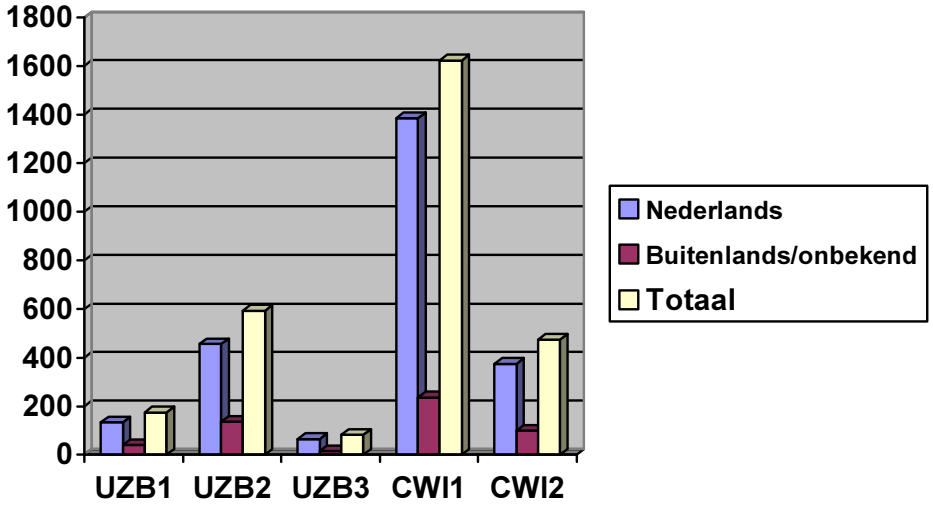
Bij geschoonde data zijn de tellingen handmatig door de onderzoekers verricht. Iedere scan is bekeken en hierbij zijn nauwkeurig alle testdocumenten en alle fouten met betrekking tot de scans buiten beschouwing gelaten.

[4] Voor een goed begrip van de in deze paragraaf gebruikte termen passed, alert, untested en override, wordt verwezen naar de uitleg over de werking van de scanner, opgenomen in paragraaf 2.1.

Aantal en soort gescande documenten en resultaten

Onderstaan het aantal gescande documenten, uitgesplitst naar Nederlandse en buitenlandse/onbekende documenten.

Niet geschoond voor testdocumenten en/of eerdere perioden



Cijfermatige onderbouwing absoluut:

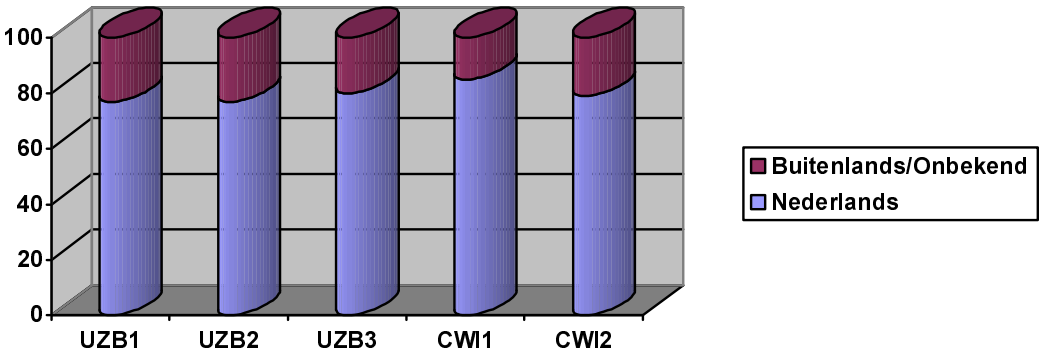
AANTAL EN SOORT	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**[5]	**CWI 2**
Nederlands	135	456	66	1385	376
Buitenlands/onbekend	40	137	16	237	99
Totaal	*175*	*593*	*82*	*1622*	*475*

Cijfermatige onderbouwing in percentages:

AANTAL EN SOORT	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**[6]	**CWI 2**
Nederlands	77%	77%	80%	85%	79%
Buitenlands/onbekend	23%	23%	20%	15%	21%

Grafische weergave:

[5] Het grote aantal scans is het gevolg van het feit dat men ervoor heeft gekozen om de documenten van alle klanten aan de balie (zowel personen die een uitkering aanvragen als die werk zoeken) te scannen.
[6] Zie voorgaande voetnoot.



Belangrijk:
Op basis van de cijfers van de scanner kan geen uitspraak worden gedaan over het aantal valse documenten dat gedurende de proef naar voren is gekomen. Een groot aantal alerts wil immers niet zeggen dat het zou gaan om valse documenten. Een aanvullend onderzoek (zie verder) heeft aangetoond dat de meeste alerts immers betrekking hebben op zaken als beschadigingen van het laminaat en dergelijke bij documenten die wel rechtsgeldig zijn. Bovendien kan een medewerker handmatig een alert 'corrigeren'. Dit betekent dat het aantal documenten dat uit de managementinformatie van de scanner naar voren komt als 'alert', niet direct betrekking heeft op valse of vervalste documenten. Indien een medewerker bij een alert zelf denkt dat het document toch rechtsgeldig is, dan blijkt men in de tijd nog wel eens te vergeten de desbetreffende alert handmatig te corrigeren (zie eveneens verder).
Een override is in principe ook een alert geweest, maar dan handmatig gecorrigeerd. Het aantal alerts dat in onderstaande tellingen naar voren komt, heeft betrekking op het aantal alerts, minus het deel waarop correctie heeft plaatsgevonden. Hierbij kan het dus gaan om een keuze of minder gedisciplineerd optreden van de medewerker. Tenslotte is het zo dat bij aanbieding van een vals document de medewerker zelf al het vermoeden kan hebben dat het niet klopt en niet overgaan tot inschrijving van de desbetreffende persoon. In dit geval vindt vaak dan ook geen scan plaats.

Geschoond voor testdocumenten

RESULTATEN absoluut	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**	**CWI 2**
Totaal gescand	*60*	*496*	*49*	*1479*	*384*
Passed	47	330	35	1100	312
Alerts	7	62	8	235	25
Untested	0	9	4	0	3
Override	6	95	2	144	44

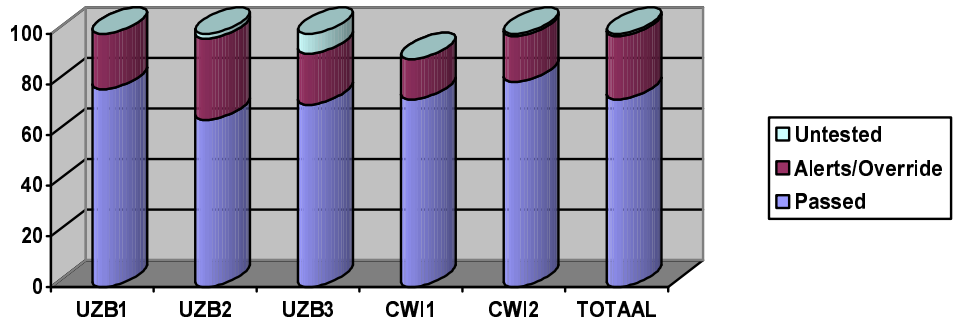
Geschoond voor testdocumenten en alerts en overrides samengenomen

RESULTATEN in perc.	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**	**CWI 2**
Passed	78%	66%	72%	74%	81%
Alerts/override	22%	32%	20%	16%	18%
Untested	0%	2%	8%	0%	1%

De totale verhouding (alle scans bij uitzendbureaus en CWI-vestigingen) tussen passed en alert (incl. override):

Passed:	74 %
Alert	25 %
Untested	1%

Grafische weergave:



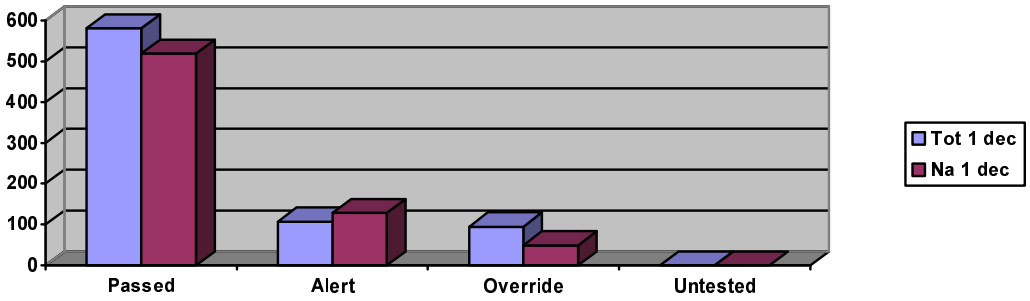
Nadere informatie:
Vergeleken met het gemiddelde springt UZB 2 eruit (32 % alerts/overrides). Bij UZB 2 werden de meeste niet-kloppende documenten aangetroffen. Nadat de proef enkele maanden liep, zijn de scans die op dat moment in de scanner waren opgeslagen, met een expert doorgenomen. Dit om te zien of documenten onterecht werden afgekeurd. Dit bleek niet het geval. Bij UZB 2 zijn toen in totaal 11 documenten (op dat moment 2,2% van het totale aantal gecontroleerde documenten) op basis van de scan als vals of vervalst er uit gehaald. **Een alert-melding betekent in de meeste gevallen dus niet dat een document ook direct vals of vervalst is**. Bij UZB 2 worden wel meer documenten aangeboden, waarvan vermoed wordt dat ze vals zijn. Maar deze mensen worden niet ingeschreven en zijn dus niet in de cijfers terug te vinden.

Een ten opzichte van het gemiddelde wat hoger percentage 'passed' is te vinden bij CWI 2 (81%). De verklaring hiervoor is dat de scanner wordt ingezet op een specifiek proces (ABW) waarbij de kans op fraude niet groot is.

Voor een van de proeflocaties (CWI 1) hebben we de ontwikkeling in de tijd van het aantal overrides bekeken. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen twee perioden in de proef:

Uitkomst	**Aantal scans t/m 1 dec**	**Aantal eerste scans vanaf 2 dec**
Passed	581 (74%)	519 (75%)
Alert	107 (14%)	128 (18%)
Override	95 (12%)	49 (7%)
Untested	0	0
Totaal	783	696

Grafisch weergegeven:



Het aantal 'passed' blijft in vergelijking tussen de twee perioden nagenoeg gelijk. Wel neemt het aantal 'overrides' duidelijk af. Was de verhouding alert/override in de beginperiode eerst nog bijna gelijk (14% om 12%), na bijna 800 scans ligt de verhouding duidelijk anders (18% om 7%). De verklaring hiervoor op basis van de data is dat medewerkers gaandeweg opgetreden alerts niet meer herstellen. Als men zelf van mening is dat een document toch goed is dan wordt de handeling "override" vaak achterwege gelaten.

Aantal documenten met alertmeldingen

Niet geschoond voor testdocumenten en/of eerdere perioden

Absoluut

AANTAL ALERTS	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**	**CWI 2**
Nederlandse docs	9	53	11	234	42
Onbekende/buitenl. docs	11	61	4	80	33

In percentages

AANTAL ALERTS	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**	**CWI 2**
Nederlandse docs	6,7%	11,6%	16,6%	16,9%	11,2%
Onbekende/buitenl. docs	7,5%	44,5%	25%	33,8%	33,3%

Bovenstaande tabel geeft het percentage weer van de documenten die in de managementinformatie als 'alert' staan geregistreerd (documenten die via handmatige correctie alsnog zijn goedgekeurd zijn derhalve niet meegeteld). Dit op basis van niet-geschoonde data.

Uit deze cijfers blijkt dat op alle proeflocaties de buitenlandse documenten relatief vaker een alert geven dan Nederlandse documenten. Het hoogste percentage alerts geven de buitenlandse documenten bij UZB2. Dit ligt in lijn der verwachting omdat men vanuit dit uitzendbureau ook heeft aangegeven de meeste verdenkingen van valse documenten te zijn tegengekomen.

Een verdere betekenis kan aan de cijfers niet worden toegekend. Dit vanwege praktische verklaringen die in sommige gevallen gelden voor sommige percentages. Zo scoort UZB 3 hoog op zowel Nederlandse als buitenlandse documenten. Dit mede gezien de aard van de vestiging (hoog opgeleide callcentermedewerkers). Als verklaring geldt dat de bureautest van de scanners bij deze vestiging heeft plaatsgevonden. Hierbij zijn veel niet-kloppende documenten gebruikt en dit werkt door in de cijfers. Een verdere relativering is dat het aantal alerts ook afhankelijk is van de medewerker die de scan uitvoert. Verkeerd op de scanner gelegde documenten kunnen ook alerts geven. Verder is ook hier de mogelijkheid van handmatige correctie van belang. Ook deze subjectiviteit maakt verdere interpretatie van bovenstaande cijfers onmogelijk.

Soorten aangetroffen alertmeldingen

Alerts kunnen betrekking hebben op uiteenlopende zaken. Onderstaand een inzicht in voorkomende soorten alerts die gedurende de proef zijn aangetroffen, in percentages van het totale aantal alerts:

Niet geschoond voor testdocumenten en/of eerdere perioden (afgerond)

ALERTS PER TYPE	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**	**CWI 2**
Expiration	15%	4%	10%	8%	5%
IR-pattern	11%	16%	14%	22%	29%
Tamper	13%	10%	25%	39%	24%
UV-brightness	8%	6%	17%	0 %	3%
Visible pattern	5%	14%	0%	9%	13%
Seal pattern	32%	11%	14%	8%	6%
Checksum	11%	24%	10%	9%	14%
UV-pattern	5%	8 %	10%	3%	3%
B 900 Ink	0%	7%	0%	2%	3%

Uit het overzicht blijkt dat ‘tamper’ de meest voorkomende alert is. Uit de interviews is gebleken dat dit kan worden verklaard door het feit dat de laminaatlaag van met name identiteitskaarten na intensief gebruik hiervan vaak beschadigd raakt.

Aantal en soort storingen van de scanners

Bij geen enkele proeflocatie is een storing van de scanner opgetreden. Soms is gemeld dat men in het begin wat problemen heeft gehad met het opstarten van het apparaat. Hierover is soms ook gebeld. Achteraf bleek het vooral te gaan om onkunde aan de kant van de gebruiker. Genoemd is dat de uitleg van de leverancier over het opstarten uitvoeriger had mogen zijn.

Ondanks de goede uitslag van de vooraf uitgevoerde bureautest, bleek toch dat gedurende het verloop van de proef enkele onvolkomenheden aan het licht kwamen die eerder niet uit de bureautest naar voren kwamen. Specifiek gaat het hierbij om:

- Het in sommige gevallen niet goed overnemen van gegevens uit de MRZ. Dit bleek uit het feit dat op een van de proeflocaties de scanner op basis van de MRZ een zeer vreemde naam met betrekking tot de eigenaar ervan weergaf (set van onleesbare karakters).

- Het apparaat bleek een enkele keer erg gevoelig te zijn. Het kwam voor dat een scan pas na drie scans als passed wordt gezien. Meestal werden documenten er in een keer goed opgelegd, maar in sommige gevallen moest er meerdere keren gescand worden.

Mate van volledigheid van de database

In het begin van de proefperiode bleek de scanner een alert te geven bij vreemdelingendocumenten met serienummers in de MRZ die beginnen met de letters 'IR'. Deze documenten zijn wel geldig, maar werden door de scanner niet goed herkend (waren niet opgenomen in de database). Alertmeldingen hadden in dit geval betrekking op 'visible pattern' in combinatie met 'IR-pattern'. Deze onvolkomenheid is gedurende de proef aangepast in de database van de scanner.

Een proeflocatie merkte op dat de meeste fraude wordt gepleegd met oude Franse, Spaanse en Portugese documenten. Deze zitten niet in de database omdat de MRZ hierop ontbreekt. Een ervaringsdeskundige van een uitzendbureau concludeert hieruit dat men blijkbaar op enig moment in de gaten had dat dit soort documenten niet met de scanner kunnen worden getoetst. Dit omdat er binnen een week diverse malen een dergelijk paspoort werd aangeboden, terwijl dit anders zelden voorkomt.

Documenten met een MRZ uit landen die niet in de database zitten, is men op de proeflocaties niet tegengekomen.

Aantal handmatige aanpassingen dat wordt verricht en overzicht van de soort handmatige aanpassingen

Niet geschoond voor testdocumenten en/of eerdere perioden

OVERRIDES	**UZB 1**	**UZB 2**	**UZB 3**	**CWI 1**	**CWI 2**	**Totaal**
On expiration	1	3	1	37	1	43
On IR-pattern	4	20	1	108	22	155
On tamper	5	64	6	25	34	134
On UV-brightness	1	21	2	6	2	32
On Visible pattern	2	9	1	58	1	71
On Seal pattern	5	18	0	29	9	61
On Checksum	1	12	0	27	1	41
On UV-pattern	2	14	0	8	0	24
On B 900 Ink	0	0	0	3	0	0

Uit analyse van de scanresultaten kwam naar voren dat het sporadisch voorkwam dat een document dat niet goed is gescand, toch werd goedgekeurd. Zo kwam het voor dat er een Nederlands Identiteitsbewijs met de voorkant (waar geen MRZ zit) gescand werd en als goed document werd beoordeeld. Dit als gevolg van een handmatige correctie van de scanresultaten (door middel van een 'override').

De resultaten tonen dat de meeste overrides hebben plaatsgevonden op IR pattern en tamper. Het hoge aantal IR pattern overrides valt (deels) te verklaren uit een veel

voorkomend vreemdelingendocument dat in eerste instantie niet in de database was opgenomen. Hierdoor gaf een scan op dit kenmerk een alert. De medewerkers van alle betrokken organisaties waren snel op de hoogte van dit feit en gaven een override als deze alert voorkwam. Veel documenten vertonen als ze veel gebruikt worden onregelmatigheden op het laminaat. Ten aanzien van deze documenten gaf de scanner vrij snel het alert "tamper". Ook hiervan waren de medewerkers snel op de hoogte. De scanner biedt de mogelijkheid om het gescande patroon te vergelijken met een voorbeeld. Een medewerker kon op basis hiervan zien dat de scan weinig afwijkt van dit voorbeeld en het document dan handmatig alsnog goedkeuren.

Indien in veel gevallen onterechte alerts gegeven zouden worden, ontstaat het gevaar dat te lichtzinnig een override wordt toegepast. In het onderzoek is daarom bij het grootste uitzendbureau een controle op de scans uitgevoerd. Met een expert op het gebied van document herkenning zijn de gemaakte scans doorgenomen om te zien of documenten terecht zijn goed- en afgekeurd. Uit deze controle bleek dat er slechts in één geval ten onrechte een document was afgekeurd. In dit geval gaf de scanner, naar achteraf bleek terecht, aan dat het document goed was. De vestigingsmanager kende het document niet. Het stond ook niet vermeld in de (verouderde) versie van het handboek documentherkenning. De manager heeft toen besloten de aanvraag tot inschrijving af te wijzen. Ten onrechte.

Werking 2e lijnsondersteuning

Via een modem gekoppeld aan de scanner konden de proeflocaties een 'twijfelgeval' doorsturen naar Securitech die dan de controle 'op afstand' kon ondersteunen. In technisch opzicht werkte de verbinding met de tweedelijnsondersteuning naar behoren.

Een van de proeflocaties heeft aangegeven dat men contact had gezocht over een vreemdelingendocument dat niet door de scanner werd herkend. Verder dan voorlezen wat ook al in het boekje stond dat men reeds in bezit had, kwam men niet. Op basis van deze ervaring werd aangegeven dat de toegevoegde waarde van de ondersteuning als gering werd ervaren.

Een andere locatie heeft eveneens gebruik gemaakt van de ondersteuning. De scanner gaf een alert op een paspoort en na gebruik van de retro check nam de twijfel dermate toe dat de helpdesk werd ingeschakeld. Uiteindelijk bleek het toch om een geldig document te gaan, zij het dat het laminaat hiervan door het gebruik beschadigd was geraakt.

Werking VIS-koppeling

Bij de uitzendbureaus in de proef zijn de scanners gedurende de proef gekoppeld aan een VIS-verbinding (checken of aangeboden pas als vermist of gestolen geregistreerd staat). Vanwege het feit dat het aanvragen en realiseren van de benodigde faciliteiten langer duurde dan was voorzien is de koppeling aangebracht nadat de proef reeds enige maanden liep. Aanvankelijk lukte het bij een uitzendbureau tijdens de proef niet

een VIS check te doen. Dit had te maken met de codes die in de check werden gebruikt. De leverancier heeft vervolgens de codes aangepast en de apparatuur op auto VIS-check getest en vervolgens goedgekeurd.

Uit de logfiles van de scanners blijken de volgende aantallen voor wat betreft het automatisch uitvoeren van de VIS-check:

UZB1	UZB2	UZB 3
61	308	53

Gezien het totale aantal gescande documenten van respectievelijk 175, 593 en 82 en het feit dat realisatie van de VIS-koppeling heeft plaatsgevonden nadat de proef reeds enige tijd liep, is dit derhalve een bevredigend resultaat.

Uit de managementinformatie van de scanners blijkt dat de scanners in een enkel geval een melding geven dat de VIS-check niet is uitgevoerd. De scanner heeft dan wel een poging gedaan om de check uit te voeren, maar dit is niet gelukt. Oorzaken hiervan zijn dat het documenten betreft zonder MRZ-code of een toegankelijkheidsprobleem van de VIS-Server.

Behalve het aanloopprobleem met de codes heeft verder geen enkel uitzendbureau problemen met betrekking tot de VIS-check gemeld bij de leverancier of de pilotbegeleiders.

4.2 Organisatie

4.2.1 Aandachtspunten en werkwijze

Het onderzoek naar de *organisatie(s)* waarbinnen de techniek wordt toegepast en de hiermee gemoeide werkprocessen, richt zich onder andere op valkuilen bij (gedeeltelijke) machinale verificatie, aanpassingen in de werkprocedures van de betrokken organisaties, prestatieverhouding tussen automatisch inlezen van gegevens versus handmatig overnemen hiervan, de praktische inzetbaarheid van de scanapparatuur en de effecten van inzet tweedelijns helpdesk documentherkenning.

Om inzicht in deze aandachtspunten te krijgen zijn op meerdere momenten (tussentijds en na afloop van de proef) interviews afgenomen met direct betrokkenen van iedere proeflocatie. Soms ging het hierbij om de vestigingsmanager, soms om een senior adviseur die vanuit de proeflocatie de proef begeleidde. Ook zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de hoofdkantoren van de betrokken organisaties. De gesprekken duurden elk ongeveer een uur tot anderhalf uur en in het gesprek zijn onder andere de volgende items aan de orde gesteld:

- plaats van de scanners;
- wijze waarop identiteitscontrole in de praktijk plaatsvindt;
- bedieningsgemak;
- inleertijd voor gebruik en tijd die nodig is voor het scannen van het document;
- of scannen extra werk betekent voor de baliemedewerker;

- het vertrouwen van medewerkers in de technologie;
- het gebruik van de scanners in de praktijk;
- de tijd die nodig is voor de afhandeling van de identiteitscontrole;
- de inpassing van de scanapparatuur binnen de totale automatisering;
- inpassing in/aansluiting op de eigen administratieve processen
- procedure/handeling als een document niet gescand kan worden;
- de vraag of er altijd een fysieke kopie bewaard moet worden;
- de verantwoordelijkheden ten aanzien van de identiteitscontrole;
- de afhandeling van documenten die niet worden herkend door de scanner.

4.2.2 Resultaten nulmeting

Voor alle betrokken organisaties op het moment voorafgaand aan de proef gold de volgende uitgangssituatie:

- De betrokken consulent is verantwoordelijk voor de controle van een document maar de eindverantwoordelijkheid ligt bij de vestigingsmanager;
- De tijd die gemoeid is met de identiteitscontrole is alleen de tijd die men nodig heeft om het document te kopiëren of om een visuele check uit te voeren op foto en verloopdatum;
- Bij twijfel over de identiteit wordt een persoon niet ingeschreven;
- Indien iemand zich meldt met een zwaar beschadigd identiteitsdocument, wordt aangegeven dat inschrijving alleen mogelijk is als het document kan worden gecontroleerd. Daarom wordt in dergelijke gevallen het advies gegeven een nieuw document te gaan halen en dan terug te komen.

Aanvullende karakteristieken UZB 1

- Bij het uitzenden wordt de handtekening op de loonbelastingverklaring vergeleken met die op het identiteitsdocument. Dit gebeurt nogmaals op het hoofdkantoor;
- Een kopie van het identiteitsbewijs wordt direct na inschrijving per fax naar het hoofdkantoor gestuurd;
- Er worden geen identiteitsgegevens over een cliënt aan de inlener doorgegeven;
- Het aantal inschrijvingen ligt op ongeveer 10-15 per week;
- Het aantal mensen dat ingeschreven wil worden komt uit op ongeveer 100-150 per week;
- Men kent geen procedure die gevolgd wordt bij het ontdekken van een vals paspoort;
- Men heeft nog nooit valse identiteitsdocumenten aangetroffen/herkend;
- Men heeft wel de beschikking over een apparaat voor het uitvoeren van een UV-check op documenten, maar in de praktijk wordt deze vrijwel nooit gebruikt (minder dan 3 maal per jaar).

Aanvullende karakteristieken UZB 2

- De inlener ontvangt een kopie van het identiteitsdocument op het moment dat de klant aan het werk gaat;
- Het aantal inschrijvingen ligt op ongeveer 40 per week;

- Het aantal mensen dat ingeschreven wil worden komt uit op ongeveer 50-75 per week;
- Men wordt regelmatig geconfronteerd met identiteitsdocumenten waarvan men het idee heeft dat deze niet kloppen (geschat wordt zo'n 1 a 2 per week);
- Men maakt gebruik van een apparaat om een UV-check uit te voeren. Bij twijfel belt men de Vreemdelingendienst met betrekking tot te checken kenmerken.

Aanvullende karakteristieken UZB 3

- Men kent geen procedure die gevolgd wordt bij het ontdekken van een vals paspoort;
- De gegevens van een klant worden per telefoon doorgebeld naar de inlener op het moment dat eerstgenoemde aan het werk gaat;
- Het aantal inschrijvingen ligt op zo'n 3 a 4 per week;
- Het aantal mensen dat ingeschreven wil worden komt uit op ongeveer 30-35 per week;
- Men heeft nog nooit valse identiteitsdocumenten aangetroffen/herkend;
- Er worden geen technologische hulpmiddelen gebruikt bij de identificatie en verificatie van identiteitsdocumenten.

Voor beide CWI-vestigingen geldt dat het proces van identiteitscontrole gebeurt in twee stappen. Bij het inschrijven aan de balie wordt gevraagd naar een geldig legitimatiebewijs en een bewijs van het sofi-nummer. Zonder geldig identiteitsbewijs is inschrijven niet mogelijk. Als mensen geen geldig bewijs hebben kunnen ze zich tijdelijk inschrijven met een bewijs waaruit blijkt dat ze een geldig legitimatiebewijs hebben aangevraagd. Ook wordt gecheckt of de persoon ingeschreven staat in de GBA. Als iemand komt voor het aanvragen van een WW of ABW uitkering moet de persoon een geldig legitimatiebewijs bij zich hebben. Het maken van een kopie gebeurt dan tijdens de eerste afspraak die met de adviseur van het CWI gemaakt wordt. Als iemand zich alleen inschrijft voor werk, wordt geen kopie gemaakt.
In de huidige processen wordt alleen gecontroleerd of het paspoort niet is verlopen. Andere elementen worden wel, zij het zeer globaal, gecontroleerd, maar leveren geen uitval in het proces op. In de huidige procedure komt het niet voor dat iemand een inschrijving wordt geweigerd omdat bijvoorbeeld de foto niet lijkt. Ook in het dossier wordt hierover geen aantekening gemaakt.

Karakteristieken CWI 1:

- Er zijn geen separate afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden in het identiteitsproces;
- Er is geen afgesproken procedure die geldt in het geval dat een vals identiteitsdocument wordt aangetroffen;
- Het aantal mensen dat zich inschrijft ligt op ongeveer 250 per week;
- Iedereen die zich meldt wordt in principe ingeschreven;
- Men heeft nog nooit valse identiteitsdocumenten aangetroffen/herkend;
- Er worden geen technologische hulpmiddelen gebruikt bij de identificatie en verificatie van identiteitsdocumenten.

Karakteristieken CWI 2:

- Het CWI is in het controleproces niet verantwoordelijk voor het toekennen van uitkeringen. De uiteindelijke beslissing ligt bij de sociale dienst (voor ABW). Op basis van het dossier doen zij een uitspraak. Zij beoordelen dus ook hoe ze de eventuele aantekening dat er twijfels over een paspoort zijn meenemen in hun beslissing;
- Er is geen afgesproken procedure die geldt in het geval een vals identiteitsdocument wordt aangetroffen;
- Het aantal mensen dat zich inschrijft voor een ABW-aanvraag ligt op ongeveer 30 per week;
- Men kan zich twee gevallen herinneren van identiteitsdocumenten waar wat bijzonders mee aan de hand was. Bij een viel de foto uit het document en bij een ander waren de gegevens niet goed meer leesbaar;
- Er worden geen technologische hulpmiddelen gebruikt bij de identificatie en verificatie van identiteitsdocumenten.

4.2.3 Resultaten proefperiode

Onderstaand per item kort een impressie van de bevindingen en de opmerkingen uit de interviews.

Plaats van de scanners in de betrokken organisaties

De scanners zijn bij de uitzendbureaus op verschillende manieren geplaatst. Soms koos men bewust voor plaatsing in het zicht (afschrikkende werking naar potentiële fraudeurs), soms echter ook bewust voor plaatsing uit het zicht. De overwegingen in het laatste geval hadden dan betrekking op beperken van diefstal, vermindering van kans op agressie aan de balie en op het vergroten van de mogelijkheid voor een medewerker om na te denken over wat te doen indien een vals identiteitsdocument wordt aangetroffen.

De plaatsing bij de CWI-vestigingen was afhankelijk van de inrichting van de werkprocessen van de betrokken organisaties. Bij één CWI werden de scans direct bij inschrijving aan de balie gemaakt. Bij de andere CWI hadden de baliemedewerkers te weinig tijd om de scans te maken. Hier koos men ervoor om de scans door de intake medewerkers te laten maken. Deze medewerkers bevinden zich op verschillende plekken in het gebouw. Als gevolg hiervan werden niet alle soorten intake meegenomen in de proef. Er was immers één scanner en omdat de medewerkers op verschillende plekken zaten zou het hen te veel tijd kosten om op een andere plek een scan te maken. De scanner werd daarom alleen gebruikt voor de intake ABW. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld in een geval de scanner achter de centrale ontvangstbalie stond en in een ander geval op een locatie dicht bij spreekkamers.

Wijze waarop identiteitscontrole in de praktijk plaatsvindt (procesverloop)

De betrokken organisaties lieten de identiteitscontrole met de scanner zoveel mogelijk aansluiten bij hun huidige processen. Het gebruik van de scanner betekende daarom nauwelijks extra tijd of moeite. Vaak moesten toch ook kopieën van andere documenten worden gemaakt en dan ging de scan van het identiteitsdocument zonder al te veel moeite mee. De scanner bood volgens de gebruikers derhalve een handig instrument om de echtheid van documenten te controleren maar veranderde verder niets aan het proces van controle als zodanig (zoals dat ook in het oorspronkelijke document nulmeting voor iedere organisatie is opgenomen).

Op sommige proeflocaties werd door de baliemedewerkers expliciet vermeld dat een scan werd gemaakt om de echtheid van een document te controleren. Tot problemen heeft dit in de praktijk gedurende de proef niet geleid. Op andere locaties is de keuze gemaakt om dit niet aan te geven ('we maken even een scan voor ons dossier'). De redenen hiervoor zijn hetzelfde als ten aanzien van de keuze voor de plaatsing van de scanner (zie eerder).

Bij een van de uitzendbureaus is men overgegaan van controle van identiteitsdocumenten na afloop van de intake naar controle vooraf. De overweging hierbij was dat wanneer zou blijken dat de identiteitspapieren niet goed zijn, een verdere intake ook geen zin heeft (besparing van tijd en moeite).

Bedieningsgemak

De bediening vormde voor niemand van de betrokken organisaties een probleem. Het gebruik werd in de interviews omschreven als 'handig'.

Aangegeven is dat de gebruikers een paar zaken moesten weten voor ze een goed gebruik konden maken van de scanner. Het gaat dan met name om zaken als weten dat de MRZ-code soms op de voorkant (paspoort) en soms op de achterzijde (ID-kaart) is geplaatst. Ook is het noodzakelijk dat plastic hoesjes van documenten worden verwijderd voor het maken van de scan. Dit soort 'kleine' wetenswaardigheden, leverde vooral in het begin nogal wat 'verkeerde' scans op.

Ontevredenheid bestond over het feit dat de software geheel in de Engelse taal is gesteld en over de handleidingen. De handleiding van de scanner werd als moeilijk ervaren. De VIS handleiding is wel in het Nederlands maar gaat vooral in op technische specificaties.

Verder is aangegeven dat de sensor in sommige gevallen wel erg gevoelig is. Bij iedere beschadiging, hoe klein dan ook, van het laminaat werd direct een alert gegeven. Dit soort kleine beschadigingen komt in de praktijk nogal vaak voor (zeker bij de oude ID-kaarten).[7]

[7] De afstelling van de sensoren van de scanner is regelbaar. Wanneer ze minder gevoelig worden afgesteld, neemt de kans op foutieve goedkeuring toe.

Dat scans ook met Examiner (het 'tweede' programma dat automatisch bij de start van de scanner werd opgestart) konden worden bekeken, was bij medewerkers vaak niet bekend.

Desgevraagd gaven medewerkers aan dat men nog wel eens vergat een override (handmatige correctie) toe te passen bij een alert indien men zelf reeds vaststelde dat het document ondanks een alert toch goed was. Uit het cijfermateriaal blijkt dat het aantal overrides (handmatige correcties bij alerts) in de tijd gedurende de proef in aantal afnam. Dit is te wijten aan een ingeslopen slordigheid van de medewerkers en een toegenomen zelfvertrouwen ten aanzien van de controle van documenten.

Inleertijd voor gebruik en de tijd die nodig is voor het scannen van een document

Het op de juiste manier opleggen van de documenten vergde enige oefening van medewerkers, maar in de regel hadden medewerkers het omgaan met de scanner snel onder de knie. Aangegeven werd dat men binnen een kwartier in staat was goed met het apparaat te werken. Wel had men iets meer ondersteuning verwacht van de leverancier bij het in gebruik nemen van het apparaat. Even bestond toen onduidelijkheid over hoe het apparaat moest worden aangezet en dergelijke. Veel heeft men gehad aan de training documentherkenning.

Betekent scannen extra werk voor baliemedewerker?

Door vertegenwoordigers van de proeflocaties is aangegeven dat het scannen, behalve het uitvoeren van de scanhandeling zelf, geen extra werk opleverde ten opzichte van normale werkzaamheden. In een bepaald opzicht werd het werk zelfs makkelijker: de scanner sluit immers bepaalde zaken die onderzocht moeten worden al uit. Dit betekende dat alleen nog tijd hoefde te worden gestopt in twijfelgevallen.

Wel is aangegeven dat het feit dat de scanner 'stand alone' werd gebruikt ertoe leidde dat documenten soms 2 keer gescand moesten worden. Een keer met de scanner uit de proef en een keer met een scanner die is aangesloten op het ondersteunende systeem ten aanzien van de eigen werkprocessen.

Vertrouwen medewerkers in de technologie

Het vertrouwen in de technologie was groot. Wel is op een vestiging aangegeven dat zich een geval voordeed van een vals paspoort dat wel goed uit de scan kwam. Dit heeft het vertrouwen op deze vestiging wat doen dalen.

Hoewel uit de interviews naar voren komt dat in het algemeen de scherpte van controles (awareness) als gevolg van de inzet van de scanners is toegenomen, is hier door een respondent ook een kanttekening bijgeplaatst. Men wees op het gevaar dat

de scherpte in de controle door medewerkers als gevolg van de scanner wellicht minder wordt omdat men teveel op de technologie gaat vertrouwen.

Verder gaven deelnemers aan dat het vertrouwen in de scanner samenhangt met het vertrouwen van medewerkers in de algemene automatisering van een organisatie. Bij enkele negatieve ervaringen met automatisering in het algemeen, kost het meer moeite om iets nieuws als een scanner geaccepteerd te krijgen. Bij de CWI-vestigingen speelde dit met name.

Gebruik van de scanners in de praktijk

Om verschillende redenen gaf men aan dat de scanner wel degelijk iets toevoegde aan de praktijk van de identiteitscontrole bij de uitzendbureaus en de CWI-vestigingen. Door de inzet van de scanner, in combinatie met de training, nam de scherpte waarmee men de controle op identiteitsdocumenten uitvoerde, toe.

Ook had men het idee dat er meer niet kloppende documenten werden onderschept dan voorheen (zonder scanner). Hierbij is echter niet zonder meer direct duidelijk wat de bijdrage van de scanner precies was. In de proefperiode werd immers ook een training documentherkenning gegeven aan medewerkers, waardoor de ‘awareness’ op fraudegevallen toenam.

Gedurende de proef bleek op uitzendbureau 2 dat het aantal gevallen waarin men het vermoeden had dat er sprake is van fraude eerst snel toe en daarna snel afnam. In de eerste tijd na de plaatsing had men op een vestiging gemiddeld zo’n 5 a 6 niet kloppende documenten per week (tegen 1 a 2 per week zonder scanner, blijkend uit de nulmeting). Op een gegeven moment liep dit terug tot ongeveer 1 geval per week. Volgens de respondent had dit direct te maken met een afschrikeffect. Het ‘wereldje’ van de kwaadwillige fraudeurs is vrij klein en hecht en wanneer bekend wordt dat er extra controles plaatsvinden, ‘zingt’ dit snel rond en gaat men het liever ergens anders proberen. Tegen het einde van de proefperiode had men te maken met ongeveer 2 niet kloppende documenten per week wat dus weer een kleine toename betekende ten opzichte van de eerdere daling. Als reden hiervoor denkt men aan het feit dat begin dit jaar in de regio van de desbetreffende proeflocatie een aantal illegale uitzendbureaus is opgerold (verplaatsing problematiek).

De scanner geeft aan dat een document is verlopen of gaat verlopen (‘near experation). Op basis hiervan kon men klanten wijzen op het feit dat men binnenkort een nieuw document nodig heeft. Dit droeg bij aan serviceverlening richting klanten.

Tijd die nodig is voor afhandeling identiteitscontrole

De tijd die men in het totaal kwijt was met het gebruik van het apparaat werd geschat op gemiddeld zo’n 2 a 3 minuten per document[8]. Slechts wanneer afwijkingen door de

[8] De ‘machine’ tijd die is benodigd voor het scannen bedraagt overigens slechts 8 seconden, afhankelijk van het aantal veiligheidskenmerken dat moet worden gecontroleerd.

scanner werden geconstateerd was de benodigde tijd wat langer. Zeker als er gebeld moest worden met de ondersteuning (kwam echter niet vaak voor).

Inpassing van de scanapparatuur binnen het totaal aan automatisering

Op alle proeflocaties werd de scanner 'stand alone' gebruikt en werden dus geen koppelingen aangebracht met andere interne automatiseringshulpmiddelen.

Twee uitzendbureaus werkten met een ondersteunend systeem waarvoor men ook reeds een 'gewone' scanner gebruikt. Naast identiteitsdocumenten scant men met deze scanner ook loonbelastingverklaringen. Beide scans worden door een vestiging naar het hoofdkantoor gestuurd en daar wordt het uiteindelijke besluit genomen of een persoon wordt verloond. Naast bovengenoemde scans werd in het kader van de proef dus steeds een extra scan (met een andere scanner) gemaakt van het identiteitsdocument.

Inpassing in/aansluiting op de eigen administratieve processen

De inzet van de scanners is op de proeflocaties zoveel mogelijk een plek gegeven binnen de huidige processen die men kent (en zoals die zijn beschreven in het oorspronkelijke document nulmeting). Van toegevoegde waarde en verbinding van de scanner aan deze processen, was vooralsnog geen sprake.

Procedure/handeling als een document niet gescand kan worden

Indien een document niet kon worden gescand, ging men over op een handmatige (retro)check. Uit de nulmeting kwam naar voren dat slechts een van de locaties de UV-check reeds gebruikte. Een andere organisatie had wel een UV-apparaat maar gebruikte het zelden. De andere drie organisaties beschikten voor de proef nog niet over een UV-apparaat. Hierbij werd dan tevens ook nog gebruik gemaakt van het naslagwerk documentherkenning en de UV (Retro)-check. In een enkel geval werd ook een fax naar de vreemdelingenpolitie gestuurd. De klant aan de balie moest voor dit laatste echter een toestemmingsformulier ondertekenen (waarin hij zich bereid verklaarde met de uitwisseling van zijn persoonsgegevens).

Altijd fysieke (hard copy) van het document bewaren of mag dit ook in digitale vorm?

Op alle proeflocaties was men verplicht om een papieren kopie van het identiteitsdocument te bewaren. Ideeën over digitale kopieën bestonden in een enkel geval wel, maar waren nog nergens geconcretiseerd.

Verantwoordelijkheden ten aanzien van identiteitscontrole

Conform de nulmeting, bleef ook na invoering van de scanners in alle gevallen de vestigingsmanager verantwoordelijk.

Specifiek voor de CWI-vestigingen geldt het uitgangspunt dat uitkerende instanties beslissingen kunnen nemen op de uitkeringsaanvraag zonder dat zij alsnog gegevens vragen aan de klant. Dat betekent dat het CWI zo veel mogelijk, binnen de daarvoor gestelde tijd, gegevens moet verzamelen. Aan het einde van de 8 dagen overdrachtstermijn geldt echter in principe 'tijdigheid' boven 'volledigheid'. Dat betekent dat ook onvolledige dossiers worden overgedragen. Dat geldt, als hoge uitzondering, ook voor klanten zich niet hebben kunnen identificeren. De uitkerende instantie zal in de regel overigens niet tot uitkering overgaan zonder identificatie.

Bij een van de uitzendbureaus werd aangegeven dat het ondersteunende werksysteem wel bijhoudt welke consulent welke cliënt heeft ingeschreven (en dus de controle van de identiteitsdocumenten heeft uitgevoerd). Dit vanwege kwaliteitsdoeleinden maar ook in verband met het kunnen vaststellen of de targets van consulenten zijn gehaald. Mocht achteraf dus blijken dat de controle op de identiteit van een cliënt niet goed heeft plaatsgevonden, dan wordt de betrokken consulent hier zeker op aangesproken (naast uiteraard de verantwoordelijke vestigingsmanager).

Wat wordt gedaan met mensen die een document aanbieden dat niet wordt herkend door de scanner

Mocht het gaan om een vals document, dan gebeurde er verder niet veel. Zowel bij de uitzendbureaus als bij de CWI-vestigingen zijn geen aanhoudingen of dergelijke verricht. Ook is nergens het valse document ingenomen.

Een van de proeflocaties gaf aan dat een constatering van een vals paspoort of ID-kaart altijd wordt medegedeeld aan de klant. Meestal vertrekken deze dan snel. Tot problemen is het nergens gekomen.

Op een andere proeflocatie werd aangegeven dat men hierover in principe wel een gesprek aangaat met de cliënt in kwestie, maar dat dit gesprek wel goed wordt voorbereid in verband met mogelijke agressie (dus geen gesprek plannen op het moment dat men met minimale bezetting op een vestiging werkt).

Bij het CWI geldt dat als er iets niet klopt met een document, men hierover een signaal geeft aan de uitkeringsinstanties. Ook tekent men dit aan in het over te dragen dossier (ondanks een niet kloppende identiteit wordt dit dossier overigens wel overgedragen).

4.3 Beleid

4.3.1 Aandachtspunten en werkwijze

Inzichten ten aanzien van beleidsmatige aspecten van de proef met de MRZ-scanners zijn verzameld op basis van uiteenlopende documenten van organisaties die nauw betrokken zijn bij het beleid rond de bestrijding van identiteitsfraude. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ABU, het ministerie van SZW (Directie Uitvoeringsbeleid en de Afdeling Bemiddeling en Reïntegratie van de Directie AAM), het ministerie van Financiën, het CWI, de UWV (Productontwikkeling Werkgevers en Preventie en Opsporing), de Marechaussee en de Arbeidsinspectie. Verder zijn kwalitatieve interviews afgenomen met vertegenwoordigers van verschillende van deze organisaties. Ook met de medewerkers van hoofdkantoren van de betrokken proeflocaties is gesproken over de beleidsmatige kant van het bestrijden van identiteitsfraude.

4.3.2 Inzichten uit nulmeting

Onderstaande inzichten zijn door de onderzoekers verzameld (op basis van gesprekken en documentstudie) in het kader van de nulmeting voor het onderdeel beleid.

In het beleid rond handhaving en het tegengaan van identiteitsfraude kwam documentcontrole lange tijd minder aan bod. Inmiddels is het vraagstuk van de identificatie/verificatie van de identiteit van personen een van de belangrijkste lijnen in de fraudebestrijding binnen de sociale zekerheid.

Als gevolg van wettelijke verplichtingen speelt identiteitsverificatie binnen de uitvoering in de sociale zekerheid op twee momenten een rol: bij toetreding tot de arbeidsmarkt en bij toegang tot de sociale zekerheid.

Toetreding tot de arbeidsmarkt
Een grote groep mensen werkt via bemiddeling van een uitzendbureau. Volgens gegevens van de branchevereniging van uitzendbureaus (ABU) worden jaarlijks minstens 650.000 uitzendkrachten uitgezonden, met een gemiddelde duur van 13 weken. De uitzendkracht verricht over het algemeen laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid. Hierdoor is de uitzendbranche kwetsbaar voor fraude met identiteitsbewijzen en sofi-nummers.

De aard van de fraude is relatief eenvoudig. De werknemer die feitelijk werkzaam is wordt niet, onder valse identiteit of onder andermans identiteit in de administratie (de ‘papieren werkelijkheid’) van het uitzendbureau opgenomen. De werknemer die daadwerkelijk in de praktijk (de ‘feitelijke werkelijkheid’) aan de slag gaat, kan of wil niet in de administratie opgenomen worden. Dit omdat hij of zij illegaal is of wellicht reeds een uitkering krijgt. Een reden kan ook zijn dat de persoon in kwestie

alimentatieplichtig is. De identiteit van de persoon die in de loonadministratie is opgenomen kan op basis van een vervalst identiteitsbewijs zijn vastgesteld.

Op grond van de Wet op de Identificatieplicht (WID) heeft de werkgever een verificatieplicht, een plicht tot het vaststellen van de identiteit van de werknemer en een bewaarplicht. Een kopie van het getoonde identiteitsbewijs dient in de loonadministratie te worden bewaard. Bovendien geldt nog een zorgplicht: de werknemer moet worden geïnformeerd dat hij zich moet kunnen identificeren op de werkplek. De wet vult niet in op welke wijze documenten dienen te worden gecontroleerd.

Toegang tot de sociale zekerheid
De toegang tot de sociale zekerheid verloopt voor een belangrijk deel via het CWI. Bij het CWI doet zich het probleem voor dat men op dit moment een deel van de uitgevoerde dienstverlening niet registreert. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen die binnenkomen en die grasduinen door de database met aangeboden vacatures. Men heeft nu geen middelen om te weten te komen om hoeveel personen dit gaat.

De rol van technologie bij fraudebestrijding
Scanners van het type waarmee nu de pilots plaatsvinden zijn tot nu toe alleen toegepast bij grenscontroles voor de toelating van iemand tot een land. Indien een iemand met een vals paspoort door een dergelijke controle heenglipt, verdwijnt deze ‘identiteit’ daarna meestal. Echter, wanneer het gaat om het verschaffen van toegang aan een persoon tot de arbeidsmarkt en/of de sociale zekerheid, dan is het potentiële risico groter. De valse identiteit verdwijnt immers niet, maar dringt door tot in het systeem zelf. Dit vereist dat de scanners moeten voldoen aan hogere eisen dan in het geval van de grenscontroles. In de financiële wereld geldt een min of meer vergelijkbaar probleem. De ABN AMRO bank heeft dit erkend en werkt bijvoorbeeld reeds gedurende een jaar aan de toepasbaarheid van scanners binnen het eigen veiligheidssysteem. Dit heeft geleid tot een impuls voor de verdere kwalitatieve ontwikkeling van de scanapparatuur. De prestaties en de betrouwbaarheid van de apparatuur is vandaag de dag dan ook aanzienlijk verbeterd in vergelijking met een jaar eerder.

4.3.3 Inzichten uit proefperiode

Documentstudie (zie de lijst met verwijzingen achter in dit rapport) en interviews met vertegenwoordigers van bij handhaving en bestrijding van identiteitsfraude betrokken organisaties hebben geleid tot onderstaande inzichten met betrekking tot het beleidsdeel van de proef.

Fraude in de sociale zekerheid: megatrends

De pilot met MRZ-scanners past in het algemeen beleid ten aanzien van fraudepreventie en –bestrijding in de sociale zekerheid. In hoofdlijnen richt dit beleid zich op drie typen activiteiten:

- de preventie van fraude, bijvoorbeeld door bekendheid te geven aan regels en sancties;
- de controle bij premieheffing en –inning, bij instroom en gedurende de uitkeringsperiode;
- de opsporing en sanctionering van fraude.

Het beleid ten aanzien van fraudepreventie en –bestrijding heeft zich de afgelopen jaren langs specifieke lijnen ontwikkeld. De proef met MRZ-scanners is in de ontwikkeling van dat beleid geen toevallige techniek die mogelijk bruikbaar is, maar een logisch gevolg van ontwikkelingen in dat beleid.

De aandacht voor fraudepreventie en –bestrijding in de sociale zekerheid is betrekkelijk nieuw. De beleidsontwikkeling ten aanzien van sociale zekerheidsfraude laat zich in het algemeen in vijf ontwikkelingslijnen samenvatten:

- Van sluitstuk van beleid naar integraal onderdeel van beleid. Voor zover er enkele jaren geleden al sprake was van systematisch beleid ten aanzien van opsporing en vervolging van fraude, was dit beleid niet verweven met het algemene sociale zekerheidsbeleid. Inmiddels heeft fraudepreventie en –bestrijding een vaste plaats gekregen in het beleid en in het functioneren van uitkeringsorganisaties. De alertheid is toegenomen en controleprocedures zijn vaste onderdelen van bijvoorbeeld premieheffing en uitkeringsverstrekking geworden.
- Van opsporing achteraf naar controle gedurende het hele proces. De aanpak van fraude richtte zich aanvankelijk vooral op opsporing wat een verantwoordelijkheid was van de sociale recherche. Tegenwoordig loopt de aanpak van fraude door het hele proces waarbij opsporing het sluitstuk vormt van de aanpak.
- Van een geïsoleerde naar een verbonden aanpak. Hiermee doelen we op de aanpak over specifieke uitkeringen, regelingen of uitkeringsinstanties heen. Door gegevens- en bestandsuitwisseling (bijvoorbeeld via RINIS) is de aanpak over regelingen en instanties heen tegenwoordig verbonden. Dat heeft met name consequenties gehad voor de zogenaamde witte fraude (POROSZ-2, 2003). Door ‘informatiedraden’ te spannen tussen heffings-, innings- en uitkeringsinstanties is in zekere zin ‘het net gesloten’, waardoor witte fraude vrijwel onmogelijk is gemaakt.
- Van gefragmenteerd beleid naar gecoördineerd beleid. Voorheen was het beleid in zekere zin gefragmenteerd, maar tegenwoordig hebben Arbeidsinspectie, SIOD, Openbaar Ministerie, UWV en SVB hun gecoördineerde aanpak vastgelegd in een gemeenschappelijk Handhavingarrangement.
- Van opsporingsgestuurde reactie naar gericht risicomanagement. De huidige aanpak is overwegend pro-actief in plaats van reactief. Vanuit gerichte speerpunten en beleidsprioriteiten wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van ‘risicomanagement’ en risicoprofielen.

Identiteitsfraude als speerpunt

De nadruk op identiteitsfraude kent een tweeledige achtergrond. Ten eerste is er de geleidelijke ontwikkeling naar de huidige min of meer algemene identiteitsplicht (WID, ingevoerd in 1993). De identificatieplicht in verband met arbeid valt uiteen in een aantal verschillende verplichtingen voor werkgevers en werknemers. Voor werkgevers houdt de plicht in dat zij de identiteitsbewijzen van hun werknemers moeten verifiëren en een kopie bewaren. Voor werknemers geldt een toonplicht. Daarnaast is als gevolg van de ontwikkelingslijnen de 'achterkant' van fraudebestrijding (het fraudebeleid, de interne controles binnen uitkeringsinstanties en regelingen, de onderlinge uitwisseling van gegevens en bestanden over instanties en regelingen heen, de signalering vanuit verstrekkings- of heffingsproces naar de opsporing) in toenemende mate 'onder controle' gekomen. Praktische onvolkomenheden daargelaten, is het net in veel opzichten geleidelijk gesloten. De beleidsmatige speerpunten voor de komende jaren zijn dan ook niet toevallig identiteitsfraude en zwarte fraude. Identiteitsfraude hangt sterk samen met de kwetsbaarheid van het 'toegangsmoment' tot de sociale zekerheid. Als eenmaal toegang tot het systeem van werk en inkomen is verkregen, is het lastig om binnen het systeem fraude te detecteren.

Toegang krijgen is daarom steeds belangrijker geworden en daarin speelt identiteitsfraude een belangrijke rol. Een van de maatregelen om het toegangsmoment minder kwetsbaar te maken, is de vorming van het CWI. Vanwege haar loketfunctie zijn in het in 2002 opgestelde handhavingprogramma over 2003-2006 van SZW maatregelen opgenomen die de kennis van baliepersoneel over identiteitsfraude moeten vergroten. Ook is daarin aandacht voor kennisoverdracht tussen CWI en andere instellingen zoals UWV en Belastingdienst.

In het Opsporingsbeleidsplan Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004 wordt geconstateerd dat sprake is van een toename van identiteitsfraude. Eerder leerde de ervaringen in het Project Bezem 2002 van de UWV dat er op het terrein van de sociale zekerheid sprake is van grootscheepse fraude in de branche van de uitzendbedrijven en de agrarische loonbedrijven. Zo worden regelmatig valse/vervalste documenten in de administratie van werkgevers aangetroffen. Een landelijk project identiteitsfraude, uitgevoerd door de Belastingdienst in 1992 en 2000 op basis van een steekproef, heeft inmiddels geleid tot extra belastingopbrengsten. In totaal werden 378 werkgevers en uitzendbureaus onderzocht, wat geleid heeft tot een voorlopige correctie (naheffingsaanslagen) van circa 70 miljoen euro. Verreweg de meeste bedrijven die in het onderzoek betrokken zijn voldoen niet of niet volledig aan hun wettelijke –fiscale- verplichtingen. Hiernaast komt de Belastingdienst in dit onderzoek ook veel valse en/of vervalste identiteitsbewijzen tegen en worden veelvuldig niet geldige identiteitsbewijzen aangetroffen.[9] Tijdens onderzoek blijkt dat werkgevers de identiteit van de werknemer niet vaststellen aan de hand van een geldig en origineel identiteitsbewijs, maar vaak genoegen nemen met de aanlevering van een

[9] Zoals aangegeven is het onderzoek uitgevoerd in 1999 en 2000. Een nuancering bij de resultaten is dat de overheid zelf pas in 2002 op grote schaal is gestart met het informeren van hun baliepersoneel inzake identiteitsfraude.

kopie. Ook is veelvuldig geconstateerd dat personeelsdossiers ontbreken of niet volledig zijn wat betreft de aanwezigheid van identiteitsbewijzen en loonbelastingverklaringen. Door deze slechte personeelsadministratie wordt het werken met valse of vervalste identiteitsbewijzen mogelijk gemaakt.
Niet alleen de Belastingdienst constateert betrekkelijk veel identiteitsfraude, dat geldt ook voor de Arbeidsinspectie (zie Integrale rapportage handhaving 2002).

Een eerder onderzoek naar de effectiviteit van de handhavingpraktijk ten aanzien van de ABW (Berkhout, 2001: 57/60) heeft ook de aandacht op identiteitsfraude gevestigd. In dat onderzoek werd gewezen op de mogelijkheden van moderne technieken om identiteitsfraude tegen te gaan, zoals biometrie, chipcards en de retrocheck. Op basis van dergelijke conclusies is door het Ministerie van SZW een taskforce identiteitsfraude ingesteld, die inmiddels een aantal maatregelen heeft geformuleerd voor CWI, UWV, Belastingdienst en SVB). Deze maatregelen hebben betrekking op:

- kennisontwikkeling bij de 'balie', zodat baliemedewerkers identiteitsfraude kunnen herkennen;
- kennisoverdracht tussen de genoemde instanties;
- beheer van sofi-nummers.

Ook de proef met MRZ-scanners kan in dit rijtje worden geschaard. Niet alleen ondersteunen de scanners de baliemedewerkers van CWI en uitzendbureaus, gebleken is dat vooral het bewustzijn, de alertheid en de professionaliteit van baliemedewerkers worden gestimuleerd door de aanwezigheid en het gebruik van de scanners. De scanners voegen aan de genoemde ontwikkelingslijnen in het fraudebestrijdingbeleid overigens nog een dimensie toe. In toenemende mate wordt 'van binnen naar buiten' gewerkt bij de fraudebestrijding. Het 'uitbesteden' van fraudedetectie met identiteitsdocumenten naar uitzendbureaus (als werkgever) en het aanbieden van scanners ter ondersteuning van hun controles zijn daarvan interessante voorbeelden.

Naast deze maatregelen wordt in het algemeen gestreefd naar eenduidige identificatie, zodat de ruimte om te vervalsen wordt beperkt. De kans bestaat nu dat personen zich met buitenlandse identiteitsdocumenten identificeren waarvan de baliemedewerkers of werkgevers niet precies weten wat de echtheidskenmerken zijn[10]. Sinds 1999 onderzoekt het ministerie van SZW of het mogelijk is de identiteitsfraude in de sociale zekerheid terug te dringen door identiteit vaster te koppelen aan het sofi-nummer in de uitvoering. Hiervoor is een andere uitgifteproces noodzakelijk. Het is het streven van SZW om gefaseerd te groeien naar een situatie waarin alle personen met toegang tot de arbeidsmarkt en sociale verzekeringen zich op eenduidige en gestandaardiseerde wijze kunnen identificeren met een Nederlands (identiteits)document voorzien van een sofi-nummer.

[10] Bij de balies van de proeflocaties in de MRZ-proef bleek dat gedurende de proef ongeveer 1 op de 5 gescande documenten een buitenlands documenten betrof. Aangeboden buitenlandse documenten zonder MRZ zijn gedurende de proef wel voorgekomen. Met met name bij UZB 2 gebeurde dat op reguliere basis (enkele malen per week). Echter omdat deze niet zijn gescand door medewerkers zijn cijfers over het aantal niet bekend.

Momenteel hebben ingezetenen een document voorzien van sofi-nummer. Op termijn krijgt dit sofi-nummer de status van Burger Service Nummer. De volgende stappen worden ten aanzien van de situatie in het sofi-domein gezet:

- uitbreiding van de reikwijdte van de Nederlandse identiteitskaart voorzien van sofi-nummer naar vreemdelingen en EU-ingezetenen (standaardisatie);
- bestrijding van de identiteitsfraude door opname van biometrie op deze identiteitsdocumenten;
- met de toevoeging van certificaten voor de digitale handtekening en digitale identiteit (PKI) aan deze identiteitsdocumenten wordt de mogelijkheid gecreëerd voor een daadwerkelijke elektronische transactieverlening via internet.

Om tot uitvoer te komen van bovenstaande lijn is een werkprogramma opgesteld waarin punten worden geformuleerd met als doel deze punten met de partners af te stemmen en te komen tot aanpassing en vaststelling ervan (Min SZW, werkprogramma 2003). De MRZ-proef is een van de stappen die in dit kader worden gezet.

5. Deelconclusies en strategische issues

Op basis van de verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens kunnen enkele observaties worden gedaan. Dit door de gegevens uit het onderzoek te confronteren met de gegevens uit de nulmeting (de situatie van voor de plaatsing van de scanners). De observaties worden in dit hoofdstuk aangevuld met suggesties/opmerkingen zoals die in de verschillende interviews naar voren zijn gekomen. Vervolgens wordt een antwoord per deelvraag geformuleerd. De slotparagraaf stelt nog enkele strategische issues naar aanleiding van de proef aan de orde.

5.1 Met betrekking tot de techniek

5.1.1 Observaties

- Uit de lab- en de bureautest (nulmeting) blijkt dat de scanners voldoen aan de vooraf gestelde eisen. Enkele maanden testen hebben twee (kleine) kanttekeningen ten aanzien van de techniek aan het licht gebracht:
  - In enkele gevallen (beperkt aantal) neemt de scanner de gegevens van een document niet goed over;
  - De scanner is gevoelig voor de manier waarop documenten op de scanner moeten worden gelegd. Medewerkers moesten een document soms meerdere keren scannen voor het verkrijgen van een scanresultaat. Voorgekomen is dat een (geldig) document pas na drie scans wordt ‘gepassed’.

- Technische storingen aan de scanner hebben zich gedurende de proef niet voorgedaan

- Documenten met een MRZ van landen die niet in de database zitten zijn niet aangetroffen.

- Qua resultaten van de controles (geschoond voor testresultaten) komen de patronen van Uitzendbureau 1, Uitzendbureau 3 en CWI 1 redelijk overeen. De spreiding van het aantal ‘passed’ documenten varieert hierbij van 72% tot 78%. Het gemiddelde percentage ‘passed’ komt uit op 74,2%. Dit percentage ligt lager dan de score in de bureautest (90%). De reden hiervoor is dat in het begin van de proef de database een bepaald vreemdelingendocument (met een ‘IR’ code in de MRZ) niet goed kon herkennen. Dit is gaandeweg de proef hersteld.

    - Een ten opzichte van het gemiddelde, duidelijk lager percentage ‘passed’ komt voor bij uitzendbureau 2 (66%). De verklaring hiervoor is te vinden in de aard van het uitzendbureau. In tegenstelling tot de andere twee in de proef betrokken uitzendbureaus, richt uitzendbureau 2 zich met name op

ongeschoold productiepersoneel. Bovendien is dit uitzendbureau gevestigd in het centrum van een van de grote steden. Dit levert in de praktijk een groter risico op fraude op, waardoor het percentage 'passed' achterbleef ten opzichte van de andere proeflocaties.

- Een ten opzichte van het gemiddelde wat hoger percentage 'passed' is te vinden bij CWI 2 (81%). Hiervoor geldt als verklaring dat de scanner hier wordt ingezet op een specifiek proces (ABW) waarbij de kans op fraude niet groot is.

- Relatief veel voorkomende alerts hadden betrekking op 'IR pattern', 'visible pattern' en op 'checksum'. Het laatste heeft te maken met het feit dat de scanner soms getallen niet goed leest en aangeeft dat er een ander getal staat dan in werkelijkheid op het document. Door medewerkers kan dit visueel worden gecontroleerd en in de praktijk leidt dit tot een 'override'. De alerts IR pattern en visible pattern kwamen in het begin van de proef vaak gelijktijdig bij het eerder genoemde document voor dat niet werd herkend.

- Als de scanner wat langer werd gebruikt, nam het aantal 'overrides' (handmatige correcties) vaak af. Dit gold niet voor het aantal alerts. De verklaring hiervoor is dat medewerkers na enige tijd niet altijd meer optredende alerts herstelden. Indien men van mening was dat het document, ondanks een alert, goed was, dan werd de alert vaak niet meer handmatig in het systeem gecorrigeerd.

- Buitenlandse documenten geven in het algemeen vaker een 'alert' dan Nederlandse documenten.

- De mogelijkheid van 2^{e} lijnsondersteuning werd niet veel gebruikt. Slechts in enkele gevallen heeft men gebeld. De ervaringen waren van neutraal ('weinig toegevoegde waarde') tot positief.

- Na wat aanloopproblemen bij een van de uitzendbureaus heeft de automatische VIS-koppeling verder naar behoren gewerkt. In een enkel geval heeft de scanner wel een poging gedaan om de check uit te voeren, maar is dit niet gelukt. Oorzaken hiervan zijn dat het documenten betreft zonder MRZ of een probleem met de toegankelijkheid van de VIS-server.

5.1.2 Suggesties voor de toekomst

Uit de interviews zijn de volgende *suggesties* ten aanzien van de techniek naar voren gekomen:

Een groot aantal verkeerde scans als gevolg van het niet goed opleggen van het document op de scanner kan voorkomen worden als de scanner de mogelijkheid zou bieden om een persoonsbewijs op verschillende manieren, en dus niet zoals nu op een specifieke manier, te scannen (erop leggen).

De handleidingen mogen eenvoudiger en op de proeflocaties mist men een handleiding waarin staat wat men moet doen als er iets mis gaat. Het gaat dan om vragen als: hoe om te gaan met een document zonder MRZ? Wat moet ik doen als de check niet wordt uitgevoerd?

Sommige documenten (bijvoorbeeld oudere Franse en Spaanse paspoorten) komen niet voor in de database. Het risico bij deze passen is echter groot. Het zou daarom handig zijn als de scanner, indien een document niet voorkomt in de database, een soort wizzard-programma zou tonen waarin aangegeven werd aan de medewerker hoe deze het document in kwestie kan controleren. Hierbij zou bijvoorbeeld een afbeelding van een vergelijkbaar document getoond kunnen worden.

5.1.3 Conclusies ten aanzien van techniek

De deelvraag ten aanzien van het onderdeel techniek luidt:

Hoe werken de scanners in de praktijk?

Het antwoord op deze vraag laat zich als volgt samenvatten:

- De MRZ-scanners voldoen in technisch opzicht goed. Weliswaar zijn enkele technische onvolkomenheden aangetroffen, maar met een beperkte impact en een sporadisch voorkomen.
- De VIS-koppeling werkt in principe naar behoren. Het enkele probleem dat zich hiermee heeft voorgedaan lag niet aan de scanner als zodanig.
- De mening van de betrokken medewerkers van de proeflocaties was overwegend positief.
- De database met echtheidskenmerken is belangrijk voor de kwaliteit van de controle
- Het beoordelingsvermogen van de medewerker is cruciaal voor de kwaliteit van de controle (in verband met het beoordelen van alerts).

5.2 Met betrekking tot de organisatorische aspecten

5.2.1 Observaties

- De scanner werd op alle proeflocaties zoveel mogelijk ingepast in de eigen huidige werkprocessen. Dit kon omdat de processtap ‘controle identiteitsbewijs’ bij alle proeflocaties al bestond[11] . Tot veel of ingrijpende aanpassingen van processen of procedures heeft de implementatie derhalve niet geleid.

- Het apparaat is makkelijk te bedienen, kent een korte inleertijd en betekende nauwelijks extra werk voor medewerkers. De tijd die benodigd was voor de

[11] Voor een gedetailleerde beschrijving: zie het eerder opgeleverde document nulmeting waarin procesbeschrijvingen per proeflocaties zijn opgenomen.

controle op de identiteit is met de scanner een kwestie van hooguit een paar minuten per document.[12]

- De scanners werden in de proef uitsluitend op zich zelf staand gebruikt. Geen verbinding is aangebracht tussen de scanner en de overige automatisering op de proeflocaties of met de eigen administratieve processen.

- Op een van de proeflocaties, waar men zonder scanner ook al regelmatig te maken had met valse documenten, is aangeven dat met scanner er meer niet kloppende documenten werden onderschept dan zonder scanner. Wel is het zo dat het niet zonder meer direct duidelijk was wat de bijdrage van de scanner precies was. In de proefperiode werd immers ook een training documentherkenning gegeven aan medewerkers, waardoor de 'awareness' op fraudegevallen toenam.

- Door een ervaringsdeskundige van een betrokken uitzendbureau is aangegeven dat deze een afschrikeffect van de scanners heeft waargenomen.

- De scanner droeg bij aan het behouden van kennis over de controle van identiteitsdocumenten op een van de proeflocaties. Met name in de uitzendbranche wisselen medewerkers nogal snel van baan. Op de desbetreffende proeflocatie was in februari 2004 niemand meer werkzaam die daar werkte bij de start van de proef in september 2003. Medewerkers werken gemiddeld ongeveer 5 a 6 maanden bij een uitzendbureau en gaan daarna vaak weer ergens anders werken. Dit betekende dat de gegeven cursus documentherkenning slechts een tijdelijk effect had. De scanner hielp om de kwaliteit van de controles ondanks het grote verloop op peil te houden.

- Uit de nulmeting en uit interviews kwam naar voren dat CWI-medewerkers in de regel niet zijn uitgerust met ondersteunende middelen om de controle op identiteitsdocumenten uit te voeren. Hulpmiddelen zijn niet voor handen en pas recentelijk is men gestart met het verzorgen van eigen cursussen waarin identiteitsfraude aan de orde komt (op een van de CWI-vestigingen hadden 17 van de 49 medewerkers de cursus gevolgd). De controle blijft in de praktijk daarom vooral beperkt tot het checken van de geldigheid van het getoonde document. De scanner draagt in dit opzicht dus zeker bij aan het beter kunnen uitvoeren van de controletaak.

- Op geen van de proeflocaties werd een als vals geïdentificeerd document ingehouden op het moment dat het wordt aangetroffen. Dit om agressie in de zaak te vermijden. Bovendien zien de medewerkers van zowel de uitzendbureaus als de CWI-vestigingen het niet als primaire taak of verantwoordelijkheid om mensen aan te houden.

[12] Voor een individuele medewerker en voor de vestiging waarin deze werkzaam is, is het tijdsbeslag beperkt. Echter wanneer op het niveau van de branche als geheel wordt gekeken (650.000 bemiddelingen per jaar) ligt dit anders. Uitgaande van een scantijd van 2 minuten en een werkbelasting van 1700 uur per jaar, betekent het scannen een tijdsbeslag van ongeveer 12 Fte.

5.2.2 Suggesties voor de toekomst

Uit de gesprekken bleek dat de voordelen van koppeling van de scanners aan de eigen processen of systemen vooral liggen op het gebied van de verbetering van de controle van de identiteit van klanten en vergroting van de efficiëntie van bedrijfsvoering. Aangegeven is dat de tijdwinst van het direct inlezen van gegevens van documenten door de scanners in eigen systemen vermoedelijk beperkt is. Dit omdat het feitelijk slechts gaat om een beperkte set gegevens die dan niet langer handmatig zouden hoeven te worden ingevoerd. Concreet zijn de volgende *suggesties* voor koppeling genoemd in de interviews:

Indien de scan uit een eerste contact met een cliënt wordt gebruikt voor identificatie bij een eventueel vervolggesprek, kan de scanner een (bescheiden) bijdrage leveren aan het voorkomen van look-alike fraude.

Indien de scan als basis zou worden gebruikt voor de vorming van een elektronisch dossier van een cliënt, draagt dit bij aan een efficiëntere bedrijfsvoering binnen de organisaties.

Door een CWI-vestiging is aangegeven dat het makkelijk zou zijn als de scanner ook data kon genereren die men voor eigen gebruik zou kunnen inzetten. Hierbij kan worden gedacht aan het onderscheiden van bevolkingsgroepen op basis van de identiteitsdocumenten als input voor eigen managementrapportages.
Bij CWI loopt momenteel een pilot met betrekking tot het uitvoeren van de uitkeringsintake per internet. Aangegeven is dat men hierin wellicht ook gebruik zou kunnen maken van de scans op het gebied van identificatie.

Meerdere malen is aangegeven dat het toegevoegde waarde zou hebben indien een scan van een identiteitsdocument van het uitzendbureau direct doorgestuurd (gemaild) kan worden aan de uiteindelijke inlener (of in het geval van het CWI: van een CWI-vestiging naar een uitkeringsinstantie). Dit omdat een inlener of uitkeringsinstantie ook de plicht heeft de identiteit te controleren van de persoon die zich meldt. Ook op deze wijze kan de scanner mogelijk bijdragen aan het voorkomen van look-alike fraude.

Naar voren is ook gebracht dat toegevoegde waarde kan ontstaan wanneer de scanner wordt gebruikt in de relatie tussen vestiging en hoofdkantoor. Bij het aantreffen van een vals document op een van de vestigingen kan dan een zwarte lijst worden gemaakt die ter beschikking kan komen aan andere vestigingen (wellicht inbrengen in database zodat scanner ook toetst aan deze zwarte lijst). Zodoende kan iemand niet met een vals document bij meerdere vestigingen gaan ‘shoppen’. Idealiter zou dit over de hele uitzendbranche moeten werken. Dit zou goed zijn voor het (de laatste jaren geschonden) imago van deze branche.

Indien koppeling van de scanner aan centrale systemen van organisaties plaatsvindt dan zou de controle op de echtheid van de identiteitsdocumenten niet meer op de

vestiging hoeven te gebeuren maar kan dat centraal plaatsvinden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het probleem van het snelle verloop van baliemedewerkers (en daardoor de snel verdwijnende kennis).

Indien het beleidsvoorstel van SZW (zie omschrijving beleid) doorgaat zodat iedereen de beschikking zou hebben over een door Nederland uitgegeven document met sofi-nummer, dan zou de scanner de gegevens kunnen inlezen in het eigen registratiesysteem van een organisatie. Als hieraan ook een scan van andere documenten kan worden toegevoegd (in het geval van de uitzendbureaus bijvoorbeeld de werkgeversverklaring loonbelasting), dan kunnen deze scans worden gestuurd naar het hoofdkantoor. Bij een van de uitzendbureaus is aangegeven dat dit zou leiden tot een besparing van anderhalf fte op het hoofdkantoor.

Twee voorwaarden zijn naar voren gekomen ten aanzien van de koppeling van de scanner aan de eigen processen/systemen.

1) de automatiseringsgraad van de desbetreffende organisaties dient verhoogd te worden Uit de interviews kwam wel duidelijk naar voren dat de trend richting meer omvattende automatiseringssystemen ter ondersteuning van de bedrijfsprocessen zowel bij CWI als bij de uitzendbureaus is ingezet. Dit biedt derhalve op termijn nieuwe mogelijkheden voor een verder gebruik van de scanner;
2) Integratie van scanners met bedrijfsondersteunende systemen is wenselijk, maar alleen als de scanner ook loonbelastingverklaringen kan scannen. Zoniet, dan blijven naar verwachting in de toekomst nog twee aparte scanapparaten noodzakelijk.

Tot slot is in de interviews aangegeven dat het mooi zou zijn om een centraal meldpunt in te richten waar men het aanbieden van valse identiteitsdocumenten kan melden. Dit meldpunt heeft dan de taak om actie te ondernemen.

5.2.3 Conclusies met betrekking tot de organisatie

De deelvraag ten aanzien van het onderdeel organisatie luidt:

Hoe passen scanners in het dagelijkse werkproces van de betrokken organisaties?

Het antwoord op deze vraag laat zich als volgt samenvatten:

- De scanner past goed in het werkproces van uitzendbureaus en CWI-vestigingen. De waarde ervan neemt voor de organisaties toe op het moment dat de scanner wordt geïntegreerd in de processen en systemen van de organisaties.
- De tijd die is gemoeid met de controle van identiteitsdocumenten op basis van de scanner is minimaal en wordt niet als storend ervaren in de praktijk.
- Voor sommige organisaties betekenen de scanners en de trainingen de eerste hulpmiddelen die medewerkers ter beschikking worden gesteld om invulling te geven aan de vereiste identiteitscontroles (CWI).

- Met de scanner komen meer niet kloppende documenten/details aan het licht dan in de situatie zonder scanner.
- De scanners hebben een afschrikeffect op mogelijke fraudeurs (het aantal aangeboden documenten wat niet klopt is afgenomen). Aandachtspunt hierbij is wel dat dit effect het gevolg is van een combinatie van scanner en training.
- De scanner verhoogt de 'awareness' van medewerkers ten aanzien van de controle van documenten.
- Voor uitzendbureaus, waar documentherkenningstrainingen voor medewerkers veelal standaard zijn, draagt de scanner op een andere manier bij aan de kwaliteit van het controleproces. In de praktijk kennen uitzendbureaus in de regel een groot verloop van personeel op de vestigingen. Hierdoor verdwijnt op reguliere basis ook een groot deel van de kennis en ervaring met betrekking tot documentherkenning. De scanner vervult hierbij dan de rol van kennismanagementtool. De scanner levert dan de kennis van documenten in de praktijk.
- Hoewel nog nergens gerealiseerd, is aangegeven dat de toegevoegde waarde voor de uitvoerende organisaties nog groter wordt op het moment dat de scanner worden gekoppeld aan de eigen administratieve processen en vooral de eigen geautomatiseerde systemen. Onder voorwaarden kan de scanner een rol spelen in het komen tot elektronische dossiers, de relaties tussen vestiging en hoofdkantoor en in de relaties tussen vestiging-inlener (uitzendbureau) dan wel vestiging-uitkeringsinstantie (CWI).
- De scanner leidt niet tot een ander gedrag bij medewerkers wanneer een document wordt aangetroffen dat als niet-kloppend wordt aangemerkt. Inname van het document of aanhouding van de aanbieder ervan is niet aan de orde.

5.3 Met betrekking tot beleid

5.3.1 Observaties

- De proef met MRZ-scanners is in de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van identiteitsfraude geen toevallige techniek die mogelijk bruikbaar is, maar een logisch gevolg van ontwikkelingen in dat beleid: meer aandacht voor het bestrijden van deze fraudevorm en een accentverschuiving van geïsoleerde 'achteraf' aanpakken van organisaties naar een geïntegreerde aanpak die zich richt op controle 'aan de poort'.

- De scanner past in de ontwikkeling om binnen de fraudebestrijding 'van binnen naar buiten' te werken. Het belang van identiteitscontrole vooraan in de keten neemt toe omdat het verkrijgen van toegang tot het systeem van sociale zekerheid toeneemt. Dit vanwege het feit dat het opsporen van witte fraude (binnen het systeem) op dit moment feitelijk 'onder controle' is gebracht.

- Een probleem hierbij is dat baliemedewerkers van de 'front office' organisaties geconfronteerd worden met vele soorten (buitenlandse) identiteitsdocumenten waarvan men wordt geacht deze te controleren.

- Er lijkt sprake te zijn van een toename van identiteitsfraude in de praktijk. Onderzoeken van diverse opsporingsinstanties wijzen hierop.

- De uitzendbranche en de agrarische sector worden hierbij gezien als meest risicovolle sectoren voor wat betreft identiteitsfraude.

5.3.2 Conclusie met betrekking tot beleid

De deelvraag ten aanzien van het onderdeel beleid luidt:

Wat levert de inzet van scanners op voor de preventie en bestrijding van fraude?

Het antwoord op deze vraag laat zich als volgt samenvatten:

- De scanner levert bij het huidige beleid een bescheiden maar wel belangrijke bijdrage aan de preventie en bestrijding van identiteitsfraude. Ze dragen bij aan het voorkomen van onrechtmatige toegang tot het systeem van sociale zekerheid.
- De scanner past bij de ontwikkelingslijnen die op het gebied van de identiteitsfraude de afgelopen jaren zijn ingezet (controlemoment vóóraan in de keten).
- De scanner biedt een mogelijkheid om deels tegemoet te komen aan het probleem van de baliemedewerkers die worden geconfronteerd met vele soorten identiteitsdocumenten. Dit omdat de scanner bijdraagt aan het bewustzijn en de professionaliteit van baliemedewerkers, waardoor zij ook alerter worden op identiteitsfraude en in staat worden gesteld controles beter uit te voeren.
- Met het toenemen van de omvang van de identiteitsfraude neemt het belang van de scanner ook toe.

5.4 Strategische issues/vraagstukken

Behalve tot het formuleren van antwoorden op de deelvragen, leiden de ervaringen die gedurende de proef zijn opgedaan, ook tot het adresseren van enkele strategische issues die in breder verband spelen rond de inzet en het gebruik van scanners in het veld van de sociale zekerheid maar die buiten de directe scope van het onderzoek vallen. Desondanks zijn ze dermate interessant als achtergrond of overweging dat ze daarom in dit rapport worden opgenomen.

De ontwikkeling van de database
Vanuit de leverancier en van de zijde van de overheid is het belangrijk aandacht te schenken aan de inhoud van de database. Eerder is reeds aangegeven dat de kwaliteit van de controles voor een belangrijk deel wordt bepaald door de kwaliteit van de database. Omdat er vrij regelmatig nieuwe documenten bijkomen, is het van belang dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid met

betrekking tot de updates van de database. In principe kan via internet de gebruiker zelf de database bijwerken. Maar dit zal alleen gebeuren als zij direct in de praktijk worden geconfronteerd met een nieuw document en dus op ad hoc basis. De snelheid waarmee de database bijgewerkt wordt is een belangrijke succes factor met het oog op de kwaliteit van de controles.

Differentiëren naar sector en daarbinnen branches
Er zijn vele duizenden uitzendbureaus en meer dan honderd CWI-vestigingen. Het meeste effect van de scanner is te verwachten als deze allemaal worden uitgerust met een scanner. Dit is echter niet reëel gezien de kosten van een dergelijke operatie en de te verwachten effecten hiervan. De proef maakt duidelijk dat de pogingen tot fraude variëren per soort locatie. Daarom is de bijdrage van de scanner aan het tegengaan van identiteitsfraude niet overal gelijk. Fraude met vervalste identiteitsdocumenten bij uitzendbureaus lijkt meer voor te komen dan bij CWI-vestigingen en daarmee is de waarde van de scanner ook groter.

Bij CWI-vestigingen is fraude mogelijk bij het aanvragen van een uitkering. De ervaring van het CWI leert echter dat men dit meestal doet met de eigen identiteit en een rechtsgeldig identiteitsdocument. Vervalsing is lastig omdat ook andere bewijzen overlegd dienen te worden zoals huurgegevens, bankafschriften, inschrijving GBA, et cetera.). Een ander moment is wanneer men komt voor werk. Hierbij komt het voor dat mensen de identiteit van anderen gebruiken. Dit om werken te kunnen combineren met het genieten van een uitkering. De fraude bestaat er dan uit dat men een uitkering aanvraagt met een echt paspoort voor werk dat eerder door anderen is uitgevoerd op dit paspoort en het bijbehorende sofi-nummer. Eigenaar krijgt betaalt voor het ‘uitlenen’ van zijn document en kan als bonus vervolgens nog een uitkering aanvragen voor de ‘gewerkte’ maanden. Aangegeven is dat deze vorm van fraude wel regelmatig voorkomt bij het CWI. De scanner kan in de bestrijding hiervan in zijn huidige vorm weinig bijdragen (wellicht wel als koppeling met andere systemen is gerealiseerd).

De effectiviteit van scanners lijkt dus bij uitzendbureaus groter te zijn dan bij het CWI. Echter, ook tussen uitzendbureaus bestaat verschil. Bureaus die zich vooral richten op ongeschoold of laaggeschoold productiepersoneel krijgen meer te maken met fraudepogingen dan bureaus waar de klant bijvoorbeeld dient te beschikken over verschillende diploma’s. In het eerste geval is de toegevoegde waarde van de scanner uiteraard groter. De resultaten uit de proef staven deze verwachting.

Een kanttekening hierbij: een van de uitzendbureaus geeft aan een stijging van fraude te merken van mensen die met een vluchtelingenstatus toch aan het werk willen gaan. Deze personen mogen, zolang ze in procedure zitten, niet werken. Op identiteitspapieren van anderen (look-alike fraude) probeert men dit toch. In het bestrijden van deze fraudevorm speelt de scanner in principe geen rol.

Verschil in belang dat men hecht aan de controle zelf
Volgend uit het feit dat identiteitscontrole altijd mensenwerk blijft, ook al wordt gebruik gemaakt van technologische hulpmiddelen als de scanner, geldt dat het belang dat de organisaties zelf hechten aan identiteitscontroles, medebepalend is voor de effectiviteit van de scanner. Dit belang ligt bij CWI anders dan bij de uitzendbranche.

In de interviews is benadrukt dat velen de werktoeleiding als hoofdtaak van het CWI zien. Het controleren van identiteit is hierbij dan een afgeleide taak. Erkend

wordt dat de controles uiteraard wel uitgevoerd dienen te worden, maar gezocht wordt naar wegen om zowel de effectiviteit van deze controles als de efficiëntie van de uitvoering ervan te vergroten. Gezien de grote toeloop en de drukte worstelt men vanuit het CWI in de dagelijkse praktijk met de vraag wat erger is: het niet toekomen aan het geleiden van mensen naar werk of het feit dat wellicht een enkeling door de identiteitscontroles heen glipt. Bovendien geldt dat de uitkerende instanties uiteindelijk zelf ook nog geacht worden een identiteitscontrole uit te voeren. Afgezien van het feit dat de kans op het voorkomen van valse identiteitspapieren die met de scanner kunnen worden opgespoord niet groot is (zie eerder), zijn daarnaast de gevolgen voor het CWI van een foutje in de controle van de identiteit van een persoon beperkt.
Anders ligt dit voor uitzendbureaus. Deze zijn in de regel wat meer doordrongen van het belang van de controles omdat zij de gevolgen van fouten hierin in financieel opzicht zelf merken. De boetes en afdoeningen bij aangetroffen valse identiteitsdocumenten zijn dermate hoog, dat is aangegeven dat dit zelfs de liquiditeitspositie van bedrijven in gevaar brengt. In tegenstelling tot het CWI ondervinden de uitzendbureaus dus direct nadelige gevolgen van een controle die niet goed wordt uitgevoerd. Hulpmiddelen die de medewerkers kunnen helpen in het goed uitvoeren van de controletaak worden daarom gezien als belangrijke toevoegingen. Of investering in scanners voor uitzendbureaus zinvol is kan worden uitgerekend door de te schatten kosten af te zetten tegen het risico en de omvang van eventuele boetes die men kan oplopen door fouten in de identiteitscontrole.

Ontwikkelingen/discussies ten aanzien van de uitvoering van de controle
Voorgeschreven is dat CWI en de uitzendbureaus een controle op de identiteit van personen moeten uitvoeren. Niet voorgeschreven is de wijze waarop deze controle vormgegeven dient te worden. Rond dit thema spelen zowel bij de uitzendbureaus als bij CWI enkele ontwikkelingen.

In de eerste plaats de uitzendbureaus. Een belangrijk eerste punt van discussie met betrekking tot de controle zelf, zo is in interviews meerdere keren aangegeven, is of vanuit de overheid de opsporing van identiteitsfraude niet op de verkeerde plek wordt neergelegd. Men ziet controle hierop toch primair als een overheidstaak. Men ervaart het als dat de overheid blijkbaar er niet goed in slaagt deze taak uit te voeren en het probleem daarom verlegt naar werkgevers. Ondanks deze basisvraag is de ABU sinds vorig jaar intensief bezig met het thema identiteitsfraude. Men laat inspecties onder leden uitvoeren door inspecteurs die getraind zijn om kopieën van identiteitsdocumenten (opgenomen in administraties uitzendbureaus) te beoordelen. De controle hiervan vindt steekproefsgewijs plaats. Daarnaast is de ABU bezig met voorlichting (over bijvoorbeeld trends rond vervalsingen etc). Echter, men geeft bewust geen specifieke richtlijnen over het uitvoeren van de wijze van controle aan haar leden. De reden hiervoor is een meningsverschil tussen de ABU en de overheid (fiscus en arbeidsinspectie) over de wijze van uitvoer van de wet op dit punt. Gesteld is dat voordat de ABU richtlijnen opstelt, duidelijk dient te zijn op welke wijze de controle uitgevoerd moet worden. Dit omdat anders de ABU haar leden wellicht meer verplichtingen oplegt dan wettelijk wordt voorgeschreven. Uit de interviews zijn daarnaast enkele voorwaarden naar voren gekomen waaraan voldaan moet worden, wil de branche massaal over gaan tot het aanschaffen van hulpmiddelen ter uitvoering van de controles, zoals de scanners. Het gaat in de eerste plaats om het verkrijgen van

vrijwaring op het moment dat een uitzendbureau een (wellicht door het ministerie goedgekeurd) hulpmiddel ook daadwerkelijk aanschaft en gebruikt. Deze discussie loopt al langer tussen ministerie en branche. Een tweede voorwaarde is dat bij gebruikmaking van apparatuur als scanners, dan ook alle uitzendbureaus waar plaatsing van een scanner zinvol is (dus met name de uitzendbureaus die zich richten op ongeschoold productiepersoneel, zie eerder) meedoen. Dit met het oog op het risico van de verplaatsing van de problematiek (zie eerder).

Bij CWI is de aanpak van identiteitsfraude ondergebracht bij het nu lopende programma 'Hoogwaardig Handhaven'. In dit kader worden verschillende projecten uitgevoerd. Centraal in dit programma staat het ketendenken. Het CWI heeft een duidelijke plek in de sociale zekerheidsketen en als streven is neergelegd dat het CWI voor de andere partners een betrouwbare ketenpartner wil zijn. Deze benadering is redelijk recent ingezet en heeft mogelijk gevolgen voor de positionering van de controle van identiteitsdocumenten. Waar controle op dit moment niet de hoogste prioriteit heeft (zie eerder), daar wordt het mogelijk in de toekomst van meer belang. Als betrouwbare ketenpartner helpt het immers indien naar andere partners toe aantoonbaar invulling wordt gegeven aan een wettelijke poortwachterstaak tot het intensief controleren van identiteitsdocumenten. Een scanner kan hierbij behulpzaam zijn en de waarde hiervan kan in de toekomst derhalve voor CWI toenemen.

Verbreding van toepassingsmogelijkheden

Wij hebben in het onderzoek verschillende mogelijkheden aangetroffen om de MRZ-scanner voor andere doelstellingen te gebruiken. Voor de werkgever kan een aansluiting van de scanner op het eigen administratiesysteem nuttig zijn om verschillende redenen. Zo kan een digitale kopie van het identiteitsdocument worden bewaard, naast de vereiste papieren kopie. Ook kan een aantal gegevens dat de scanner sowieso inleest worden weggeschreven in het systeem van de werkgever. Hoewel dat bij bijvoorbeeld een vestiging van een uitzendbureau geen noemenswaardige tijdwinst of vermindering van administratieve lasten oplevert, kan dat wel gelden voor een hoofdkantoor dat de 'verloning' organiseert. Ook kan een dergelijk gebruik de kwaliteit van de administraties van de werkgevers verbeteren. Eerder is daarvoor aandacht gevraagd door het UWV in het project Bezem.

Voor de preventie en bestrijding van sociale zekerheidsfraude en fiscale fraude kan de MRZ-scan naast de genoemde bijdrage (voorkomen van illegale toegang) niet veel meer opleveren. Wellicht kan ook daar tijdwinst worden geboekt door koppelingen aan te brengen tussen premieheffer/uitkeringsinstantie en het inlezen van gegevens door de scanners. Hoeveel extra efficiëntie dat oplevert, is moeilijk in te schatten, zeker omdat de kosten van zo'n systematische koppeling niet onaanzienlijk zijn.

Mogelijk zou de scanner ook voor andere handhavinginspanningen kunnen worden gebruikt. Zo zouden er verloren of gestolen identiteitsdocumenten mee kunnen worden getraceerd. De scanner zou ook bij het signaleren van een vervalst document direct de vreemdelingenpolitie kunnen alarmeren. Of de baliemedewerkers dan met 'aanhouding' zouden moeten worden belast, is overigens wel de vraag. De in de pilot betrokken organisaties beantwoorden deze vraag negatief. Het zou tot extra agressiviteit en geweld kunnen leiden.

Bij een verbreding van de doelstellingen waarvoor de scanners worden gebruikt doet zich overigens telkens wel een 'privacyvraagstuk' voor in die zin dat

persoonsgegevens van iemand worden uitgewisseld waarbij het de vraag is of deze persoon hier altijd van op de hoogte is en/of hier expliciet toestemming voor heeft verleend en of dit alles mogelijk is binnen de wettelijke kaders van de privacywetgeving in Nederland. Omdat deze evaluatie zich uitsluitend richt op de pilot met MRZ-scanners is het niet mogelijk een juridisch oordeel te geven over een verbreding van het gebruik van de gegevens die met de scanner kunnen worden gegenereerd. Daarom volstaan we met het benoemen van dit vraagstuk.

Aansluiting bij toekomstige ontwikkelingen rond identiteit
Omdat identiteitsfraude een belangrijk thema is geworden in beleid en uitvoering spelen vele ontwikkelingen op dit terrein. De scanner om MRZ te controleren is er een hiervan. Zowel in beleidsmatig opzicht als in technologisch opzicht spelen ontwikkelingen die (wellicht samen) de effectiviteit van identiteitscontroles op termijn verder kunnen vergroten.
In technologisch opzicht gaat het hierbij bijvoorbeeld om het inzetten van biometrie, gezichtsherkenning en eventueel ook handschriftherkenning. Door dit soort hulpmiddelen te combineren met hulpmiddelen als MRZ ontstaat een uitgebreide basis voor controle. De scanners kunnen dan hun controlerende taak nog beter uitvoeren omdat ze kunnen controleren op meer ('echtheids')kenmerken dan nu het geval is. Aanpassing van de scanner zodat hij een controle op dit soort kenmerken kan uitvoeren lijkt hierbij dan wel noodzakelijk te zijn.
In beleidsmatig opzicht spelen diverse ontwikkelingen die raken aan het controleren van identiteitsdocumenten. Behalve uiteraard aan de ontwikkeling door SZW van de elektronische identiteitskaart die uitgereikt wordt aan EU/EER-ingezetenen (gebaseerd op de specificaties van eNik) gaat het hierbij met name om de volgende ontwikkelingen:

- e-intake van CWI (het elektronisch maken van het intakeproces waarbij men begint met een eenvoudig authenticatiemechanisme);
- gemeenten die werken aan het elektronisch aanbieden van diensten waarbij sprake is van authenticatie en elektronische handtekening (BZK);
- de ontwikkeling van de elektronische Nederlandse identiteitskaart (eNIK) waarmee Nederlanders de beschikking krijgen over een elektronische identiteit en elektronische handtekening, eventueel met toepassing van biometrie (Agentschap BPR);
- de ontwikkeling van een nieuwe generatie reisdocumenten met biometrie (gelaatsherkenning en vingerafdruk) (Agentschap BPR);
- het ontwikkelen en inzetten van een vreemdelingenkaart op basis van de specificaties van eNIK (Justitie);
- de ontwikkeling van een Burger Service Nummer (BSN) dat aan de basis dient te staan van de gegevensuitwisseling tussen overheid en burger (BZK);
- de verdere ontwikkeling van PKI (een stelsel van elektronische identiteiten, handtekeningen en encryptie) (BZK).

Zoals aangegeven is de MRZ-proef een onderdeel van het ID-kaartprogramma dat loopt binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De resultaten zijn derhalve in de eerste plaats van belang in het kader van dit programma. Echter, de bruikbaarheid kan verder strekken. Te denken valt aan andere trajecten die momenteel lopen, zoals de ontwikkeling van de Beheers Voorziening Personen (BVP). Ook gaat

het om diverse activiteiten die lopen en die gericht zijn op handhaving en complementair zijn aan de maatregelen in het kader van het ID-programma. Meer concreet betreft het de implementatie van een kennissysteem voor echtheidskenmerken identiteitsdocumenten (Edison), het geven van voorlichting aan werkgevers, het instellen van informatie- en verificatiepunten voor controle op echtheidskenmerken van aangeboden documenten ten behoeve van werkgevers en brancheorganisaties en de realisatie van signaalfuncties op verzekerdenadministraties. Ook zijn de resultaten mogelijk van belang voor een traject 'Eerste Dagmelding' van het UWV (invoering voorzien in 2006 met een beperkte set gegevens). Verder voor ReFlex (het geautomatiseerde proces waarin uitzendbureaus wekelijks nominatieve, loongerelateerde gegevens leveren aan een centraal gegevensmagazijn dat door het UWV geraadpleegd wordt bij het vaststellen van premies en uitkeringen) en de Taskforce Sofi-nummerfraude.

Verbreding naar andere sectoren
Behalve binnen het veld van de sociale zekerheid zou de scanner als hulpmiddel van het uitvoeren van identiteitscontroles ook een rol kunnen spelen in andere sectoren zoals bijvoorbeeld handhaving en veiligheid en sectoren waarin dienstverlening belangrijk is. Een sector waar concreet aan kan worden gedacht is de gezondheidszorg. Samen met SZW is VWS momenteel bezig om te bezien of de MRZ (en in een latere fase de inzet van de Sofikaart) geschikt is om de identiteitsfraude in de zorg te reduceren. Als afgeleide hiervan dient ook gekeken te worden naar ontwikkelingen als het zorgidentificatienummer (ZIN) dat wordt ontwikkeld in het kader van het Burger Service Nummer. Interessant met het oog op de toepassingsmogelijkheden van apparatuur als scanners in dit kader is wellicht ook de ontwikkeling van een elektronische identiteitspas voor zorgverleners (de zogenaamde UZI-pas) die gebruikt kan worden voor inzage in medische gegevens van patiënten. Op deze pas staat het unieke nummer van de zorgverlener (UZI-nummer) en is een elektronische handtekening opgenomen (CIBG)

Het systematisch verkennen van de betekenis voor de mogelijke inzet en het gebruik van de scanner van zowel de technologische als beleidsmatige ontwikkelingen, evenals de mogelijke verbreding van de werkingsmogelijkheden van de scanner naar andere beleidsvelden dan sociale zekerheid valt buiten het bestek van deze proef.

6 Slotconclusie en beleidsissues

6.1 Slotconclusie

In het voorgaande hoofdstuk zijn de conclusies per deelvraag/aspect getrokken. In deze paragraaf worden de conclusies aan elkaar gerelateerd om zodoende een antwoord te geven op de centrale vraag van het onderzoek:

> *Welke voordelen heeft de invoering van MRZ-scanners in het veld van sociale zekerheid voor het proces van handhaving en identiteitscontrole en welke risico's hangen hiermee samen?*

Uit het onderzoek zijn vele voordelen naar voren gekomen. De belangrijkste voordelen van de scanners zijn:

- Ze bieden een hulpmiddel aan baliemedewerkers om de controletaak uit te voeren (waarover men zonder scanner niet beschikt);
- Indien koppeling van de scanners aan VIS plaatsvindt zijn ze in staat automatisch een VIS-check uit te voeren;
- De scanners zijn in de praktijk makkelijk te bedienen en de techniek functioneert naar behoren;
- Het gebruik van scanners leidt tot detectie van meer niet kloppende documenten dan zonder scanner;
- De scanners verhogen de awareness van medewerkers ten aanzien van de controle waardoor de scherpte ervan toeneemt;
- De aanwezigheid van scanners in een organisatie leidt tot een afschrikeffect. Mogelijke fraudeurs worden geweerd door de aanwezigheid van het apparaat;
- Bij een snel verloop van baliemedewerkers bieden de scanners een manier om de kennis over documenten en identiteitsfraude toch op peil te houden (de scanner als kennismanagementtool);
- De scanner is goed in te passen in de werkprocessen van organisaties. Voor een goed gebruik ervan zijn geen ingrijpende wijzigingen hierin nodig;
- De inzet van scanners past bij de ontwikkelingslijnen die in het beleid rond de bestrijding van identiteitsfraude zijn ingezet de afgelopen jaren.

Naast voordelen zijn ook duidelijke risico's aan het gebruik van de scanners te signaleren. De belangrijkste risico's zijn:

- De kwaliteit van de database. Deze database is cruciaal voor zowel de kwaliteit van de identiteitscontrole als voor het realiseren van bovengenoemde voordelen;
- Als gevolg van de inzet van scanners bij uitzendbureaus en CWI-vestigingen bestaat het gevaar dat het fraudemoment zich gaat verplaatsen naar andere organisaties. In het geval niet alle uitzendbureaus en/of CWI-vestigingen meedoen, naar bureaus en/of vestigingen die geen scanner hebben;

- Als gevolg van de inzet van de scanners 'aan de toegangspoort' bestaat het gevaar dat er een verplaatsing gaat optreden van fraude met vervalste documenten naar een ander soort fraude, te weten de look-alike-fraude. Voor het tegengaan van deze laatstgenoemde fraudevorm heeft de scanner vooralsnog weinig betekenis;
- Door het gebruik aan technologie kan de aandacht van medewerkers voor het uitvoeren van identiteitscontroles verslappen. Men vertrouwt dan volledig op de scanner, wat de kwaliteit van de controle niet ten goede komt. Mede omdat de scanner zich slechts richt op een specifieke vorm van identiteitsfraude, te weten fraude met identiteitsdocumenten;
- Indien de scanners niet worden gekoppeld aan de overige automatiseringsystemen die men binnen een organisatie heeft, dan bestaat de kans dat de scanner gezien wordt als 'extra werk' waardoor het systematisch scannen van alle documenten gevaar loopt. Plannen bestaan bij de meeste organisaties om netwerktechnologie in te zetten voor gegevensuitwisseling tussen vestigingen, inleners, uitkeringsinstanties en hoofdkantoren. De scanner moet hier op aansluiten om haar praktisch nut te behouden;
- Documenten zonder MRZ vormen op dit moment voor baliemedewerkers het grootste probleem om te controleren (en dus het grootste frauderisico). Juist voor dit type documenten biedt de scanner, zoals gebruikt als in de proef, geen oplossing. Met de komende uitbreiding van de EU wint dit probleem aan belang.

Een eenduidig antwoord op de vraag of het zin heeft om scanners op grote schaal in de praktijk in te gaan zetten is niet mogelijk. Kijkend naar de voordelen dan luidt de slotconclusie dat de scanner zeker positief kan bijdragen aan het proces van handhaving en identiteitscontrole in de sociale zekerheidssector. Onrechtmatige toegang tot de sociale zekerheid kan voor een deel worden voorkomen als identiteitsdocumenten systematisch zouden worden gescand.

Of voordelen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd is afhankelijk van de wijze waarop wordt omgegaan met de geïdentificeerde risico's. Probleem hierbij is dat de voordelen en risico's zich niet altijd op hetzelfde niveau voordoen. Veel voordelen liggen op uitvoerend niveau, terwijl een aantal van de risico's met name op strategisch en beleidsmatig niveau geldt.

Op basis van de *afweging* tussen voordelen en risico's wordt een viertal belangrijke kanttekeningen geplaatst:

1. Identiteitscontrole blijft altijd mensenwerk;
2. De scanners leveren zeker een toegevoegde waarde voor het huidige beleid, maar van een bescheiden omvang;
3. Indien de voorgenomen beleidsplannen rond de introductie van de sofikaart worden gerealiseerd, neemt de waarde van de scanners toe;
4. De afweging tussen voordelen en risico's is het meest gunstig op uitvoerend niveau (waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen uitzendbureaus en het CWI).

Onderstaand voor ieder van de kanttekeningen een nadere toelichting

1) Identiteitscontrole blijft altijd mensenwerk
De ervaringen met de scanapparatuur maken dat een identiteitscontrole altijd voor een belangrijk deel mensenwerk blijft. De technologie in de vorm van scanners kan hierbij ondersteunen (en met de invoering van de scanners wordt deze ondersteuning als het goed is aanzienlijk beter), maar uiteindelijk is de kwaliteit van de controle afhankelijk van de wisselwerking tussen mens en machine. Een voorbeeld ter verduidelijking: de scanners controleren met name buitenlandse paspoorten vaak maar op een zeer beperkt aantal kenmerken. Dit heeft te maken met de vulling van de documentendatabase, waar de scanner gebruik van maakt. Naar voren is gekomen dat in een cursus documentherkenning medewerkers documenten leren beoordelen aan de hand van meerdere kenmerken. Hierbij leren zij om te gaan met de zogenaamde retro check voor handmatige controle. Tevens hebben zij in het kader van de proef de beschikking over een naslagwerk waarin alle aanwezige kenmerken van documenten staan opgenomen. De controle door medewerkers die de cursus hebben gevolgd is dus in principe van hogere kwaliteit dan wanneer medewerkers niet getraind zijn en uitsluitend de scanner gebruiken om de echtheid van een document vast te stellen. Scanners kunnen dus uitsluitend worden gezien als hulpmiddel ter ondersteuning van de identificatiecontrole en niet als vervanging ervan. Dit punt wordt geïllustreerd door het feit dat wanneer een pagina uit een paspoort wordt gescheurd en wordt aangeboden aan de scanner deze als ‘normaal’ paspoort zal scannen. De uitkomst kan dus ‘passed’ zijn terwijl het toch zeker niet rechtsgeldig is.

2) Beperkte betekenis voor het huidige beleid
De bijdrage van de MRZ-scan aan de doelstellingen van het beleid is op dit moment bescheiden om verschillende redenen.

- De schaal van de proef. Gekeken is slechts naar een klein aantal locaties in vergelijking met het totale aantal uitzendbureaus en CWI-vestigingen. Op basis van de proef kunnen geen uitspraken worden gedaan over vermindering van fraude met identiteitsbewijzen in heel Nederland. Waarschijnlijk zijn de fraudeurs die zijn afgeschrikt door de aanwezigheid van een scanner bij een uitzendbureau terechtgekomen bij een ander uitzendbureau (zonder scanner)
- De aard van de problematiek. De scanners worden in principe geplaatst bij welwillende uitzendbureaus. De grootste problemen met identiteitsfraude doen zich echter voor bij de uitzendbureaus die zich van regelgeving in het algemeen niets aantrekken. Deze zullen nooit gaan werken met de scanner. Dit (zwarte) circuit blijft buiten het werkingsgebied van de scanner.[13]
- De documenten zonder MRZ vormen in de praktijk het grootste risico met betrekking tot fraude. Juist ten aanzien van de controle van deze documenten biedt de scanner geen ondersteuning.
- Op basis van de proef kan worden geconcludeerd dat de scanners wel leiden tot afname van de fraude met identiteitsdocumenten maar dat dit wellicht leidt

[13] Dat dit een groot circuit is blijkt het het rapport ‘Over de grens’ uitgevoerd door Research voor Beleid (april 2004). Hieruit komt naar voren dat met behulp van malafide bemiddelaars ongeveer 100.000 mensen per jaar op de Nederlandse arbeidsmarkt werken bij wie ofwel de papieren niet in orde zijn ofwel geen sociale lasten worden afgedragen. Per zeven legaal werkende uitzendkrachten staat één uitzendkracht die op illegale wijze bemiddeld is.

tot stijging van andere fraudevormen. Hiervoor heeft de scanner geen betekenis. Per saldo is het dan de vraag of het beleid met betrekking tot de bestrijding van identiteitsfraude er veel mee opschiet. Wel kan dan wellicht gerichter actie op de nieuwe fraudevormen worden gezet.

- In de praktijk worden bij de meeste uitzendbureaus, naast de scanner, veelal ook andere 'checks' uitgevoerd. Afhankelijk van het type uitzendbureau geldt dat voor de administratieve en commerciële functies stevige 'sollicitatiegesprekken' worden gevoerd met kandidaten. Ook bij de grote uitzendbureaus is van vluchtige inschrijving eigenlijk nauwelijks nog sprake, hoewel de inschrijfprocedure voor productiekrachten dergelijke checks in veel mindere mate bevat.

3) Toenemen waarde scanner bij toekomstig beleid

Zoals eerder reeds aangegeven ligt de kracht van de scanner in de kwaliteit en omvang van de database met identiteitsdocumenten en vormen de documenten zonder MRZ (die dus niet met de scanner uitvoerig gecontroleerd kunnen worden) het grootste frauderisico in de praktijk. Zoals eerder omschreven, is het streven van het ministerie van SZW erop gericht om gefaseerd te groeien naar een situatie waarin alle personen met toegang tot de arbeidsmarkt en sociale verzekeringen zich op eenduidige en gestandaardiseerde wijze kunnen identificeren met een Nederlands (identiteit)document voorzien van een sofi-nummer (en MRZ-code). Indien dit is gerealiseerd, neemt de waarde van de scanner toe. De database kan dan beperkt blijven tot enkele documenten die uitvoerig (vele kenmerken tegelijkertijd) kunnen worden getoetst. De situatie ontstaat dan dat alle aangeboden documenten, zonder uitzondering kunnen worden gescand en dus optimaal worden gecontroleerd. De kwaliteit van de controles en hierdoor de balans in de afweging tussen risico's en voordelen neemt hierdoor toe.[14]

Een beleidsontwikkeling van geheel andere aard, is dat in de toekomst sterker wordt ingezet op het financieel onaantrekkelijk maken voor werkgevers/inleners om te werken met illegale werknemers. Zo is het voornemen om een bestuurlijke boete in de Wav te introduceren. Alleen in situaties van herhaalde recidive zal nog strafrechtelijk worden vervolgd. Hiermee wordt een lik-op-stuk beleid gerealiseerd. Bovendien worden de boetes fors verhoogd, van gemiddeld 980 Euro naar ongeveer 3.500 Euro.

4) De afweging tussen voordelen en risico's is het meest gunstig op uitvoerend niveau

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de waarde van de scanners voor het beleid bescheiden is. Anders ligt dit op het niveau van de betrokken organisaties. Op dit uitvoerende niveau overheersen de voordelen de geïdentificeerde risico's. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt naar uitzendbureaus en de CWI

<u>Uitzendbureaus</u>

Veel uitzendbureaus zijn al enige tijd bezig met de bestrijding van identiteitsfraude. Dit mede ingegeven door de hoge boetes die volgen wanneer men de controle op

[14] Zowel vanuit de ABU als vanuit CWI is aangegeven dat men vele voordelen ziet aan de voorgenomen beleidslijn van SZW op dit punt.

identiteit niet goed uitvoert. Veelal hebben medewerkers een training gevolgd waarin documentherkenning een onderdeel vormt en in sommige gevallen beschikt men over een technologisch hulpmiddel in de vorm van een lamp waarmee men een UV-check kan uitvoeren. In de praktijk wordt deze niet veel gebruikt. In combinatie met een training vormt de scanner een makkelijk te bedienen en te gebruiken hulpmiddel dat in de praktijk leidt tot meer aandacht en scherpte in de controles, vermindering van valse identiteitsdocumenten, en dus vermindering van de kans op fouten en dus boetes. De afschrikkende werking van de scanners op fraudeurs en de hieruit volgende positieve imago-effecten (beperking risico voor inleners) zijn bijkomende voordelen.

Illustratief hiervoor zijn de eerder reeds beschreven ervaringen van een uitzendbureau uit de proef.

> Uit de nulmeting kwam naar voren dat dit uitzendbureau voorafgaand aan de proef gemiddeld te maken had met 1 a 2 valse documenten per week. In de eerste weken na de plaatsing steeg dit aantal tot gemiddeld zo'n 5 a 6 niet kloppende documenten per week. Na enige maande liep dit aantal terug tot ongeveer 1 geval per week. Volgens de respondent had dit direct te maken met een afschrikeffect. Het 'wereldje' van de kwaadwillige fraudeurs is vrij klein en hecht en toen bekend werd dat er extra controles plaatsvonden, ging dit snel rondzingen en ging men het liever ergens anders proberen. Tegen het einde van de proefperiode had men te maken met ongeveer 2 niet kloppende documenten per week wat dus weer een kleine toename betekende ten opzichte van de eerdere daling. Als reden hiervoor denkt men aan het feit dat begin dit jaar in de regio van de desbetreffende proeflocatie een aantal illegale uitzendbureaus is opgerold (verplaatsing problematiek).

Omdat het verloop van de medewerkers op vestigingen in de regel groot is, is het gebruik van de scanner als kennismanagementtool aantrekkelijk. Op deze wijze kan de kennis op een vestiging over documentherkenning middels het apparaat worden gewaarborgd. Het effect van de scanners is niet voor alle uitzendbureaus even groot. Met name wanneer het gaat om ongeschoold (productie)personeel is de scanner effectief.
Tegenover deze voordelen staat de als hoog ervaren prijs (zo gaf men in interviews te kennen). Met name voor uitzendbureaus met vele vestigingen of hele kleine uitzendbureaus vergt het aanschaffen van scanners een grote investering. In de investeringsbeslissing wordt de aanschafprijs afgezet tegen eventuele boetes die men kan krijgen bij geconstateerde fouten in de controle op identiteit. Indien aanschaf van de scanners zou leiden tot vrijwaring, zo heeft men aangegeven, is men eerder geneigd de uitkomst uit deze afweging positief te interpreteren. Tegen de achtergrond van het toekomstige beleid waarbij de boetes voor werkgevers bij het aan het werk hebben van daartoe niet-gerechtigden sterk worden verhoogd, zal de hier bedoelde berekening wellicht eerder positief uitvallen voor de scanner. Immers de kans op financiële schade wordt in de toekomst voor uitzendbureaus groter. Het meeste risico lijken de uitzendbureaus te lopen waar ongeschoolde productiemedewerkers worden bemiddeld. Naarmate meer diploma's en een uitvoerigere intake worden verlangd, neemt het frauderisico en daarmee de potentiële waarde van de scanner af.
Vanuit hoofdkantoren van uitzendbureaus ziet men vele mogelijkheden om de scanner te koppelen aan de eigen geautomatiseerde bedrijfsvoeringsystemen. Op dat moment verandert de investeringsbeslissing. Dan immers, zo is aangegeven, wordt de investering niet alleen afgezet tegen het eventuele boetebedrag bij fouten, maar dienen ook de voordelen van de scanner voor vergroting van de efficiëntie van de

bedrijfsvoering van het uitzendbureau in de afweging te worden meegenomen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheid de kennis omtrent documentherkenning op afstand (centraal) te houden en om de voordelen van het werken met een elektronisch dossier. Een andere mogelijkheid die in interviews is geopperd is dat de scanner wellicht een rol kan spelen bij het verstrekken van gegevens door een werkgever aan het UWV in het kader van de Eerste Dag Melding. Vanaf 2006 wordt het verplicht voor werkgevers om een beperkte set gegevens snel door te geven aan UWV. De scanner kan hierbij nuttig zijn voor het leveren van enkele persoonsgegevens.

CWI

In de regel hebben baliemedewerkers bij CWI geen ondersteunende middelen voor controle op identiteit. Pas recentelijk is men gestart met trainingen waarin documentherkenning een onderdeel vormt. Wel heeft men de plicht de identiteit van een persoon te checken, maar door genoemde zaken blijft deze check in de praktijk vaak beperkt tot het nakijken van de geldigheid van het getoonde document. De scanner vormt daarom voor medewerkers een makkelijk te bedienen en te gebruiken hulpmiddel dat in de praktijk leidt tot meer aandacht en scherpte in de controles. Echter de te verwachten effectiviteit van de scanner in termen van voorkomen van vervalste identiteitsdocumenten, is bij CWI minder dan bij uitzendbureaus. Er komt wel fraude voor, maar meestal niet met vervalste identiteitsdocumenten. Op betekenis van de scanner voor het tegengaan van de andere fraudevormen is minimaal. Daarbij komt dat het belang dat CWI zelf hecht aan controles anders is dan bij uitzendbureaus. Op dit moment ziet men de toeleiding van klanten naar werk als belangrijkste taak en de controle van de identiteit van personen is hierbij een afgeleide taak. Dit komt mede omdat de gevolgen van eventuele fouten in de controle voor een CWI niet groot zullen zijn.

Bovenstaande overwegingen afgezet tegen de kosten van de scanners, maakt dat de investeringsbeslissing er anders uit ziet dan bij de uitzendbureaus.

Op dit moment speelt echter een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op deze investeringsbeslissing (ten gunste van de scanners). Een ervan is gelijk aan die bij de uitzendbureaus, te weten de mogelijkheid om de scanner te koppelen aan de eigen geautomatiseerde systemen. Hierdoor wordt het mogelijk, zo schat men in, een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie in de bedrijfsvoering te bereiken. De toegevoegde waarde van de scanner wordt hierdoor vergroot[15]. Hiervoor is nog een andere ontwikkeling van belang, te weten het toenemende ketendenken. CWI heeft zich tot doel gesteld om gezien te worden als betrouwbare ketenpartner voor de andere partijen in het veld van de sociale zekerheid. In dit kader past het gebruik van MRZ-scanners omdat men dan kan expliciet kan laten zien dat men als poortwachter van het stelsel, de controle taak serieus neemt.

6.2 Beleidsissues

De evaluatie van de MRZ-proef heeft veel en tevens ook veelsoortige inzichten opgeleverd. Ter afsluiting worden (in willekeurige volgorde) nog enkele

[15] Om meer zicht te krijgen op deze aspecten heeft CWI besloten zelf een eigen proef met de MRZ-scanners uit te voeren. Dit in het kader van het programma 'Hoogwaardig Handhaven'.

aandachtspunten voor het voetlicht gebracht die vanuit een beleidsperspectief op de bestrijding van identiteitsfraude in de sociale zekerheidssector relevant zijn.

Aandacht voor hoe-vraag controle identiteitsdocumenten
Een van de niet-verrassende maar wel belangrijke conclusies uit het onderzoek is dat identiteitscontrole altijd mensenwerk blijft. Technologie kan ondersteunen, maar de uiteindelijke kwaliteit van de controle is afhankelijk van de persoon die de controle uitvoert. Juist op dit punt is naar voren gekomen dat veldorganisaties die volgens de wet met de controle zijn belast, behoefte hebben aan meer ondersteuning met betrekking tot de hoe-vraag: Hoe kunnen de controles het meest effectief worden uitgevoerd?

Trainingen op korte termijn effectief
Uit de proef komt naar voren dat de baliemedewerkers veel hebben gehad aan de training documentherkenning die is gegeven bij de introductie van de scanner. Vanuit de gedachte dat de bestrijding van identiteitsfraude vooral mensenwerk is, lijkt - naast het onderzoeken en inzetten van technologische ondersteuning, vooral veel en 'snelle' winst te behalen bij het goed trainen van baliepersoneel.

Verder differentiëren loont
Uit de beleidsstukken van de handhaving- en opsporingsinstanties worden de uitzendbranche en de agrarische sector vaak genoemd als meest risicovolle sectoren waar het gaat om identiteitsfraude. Op basis van dit (qua omvang overigens beperkte) onderzoek kan worden geconcludeerd dat dit een te grove conclusie is. De uitzendbranche omvat vele soorten bemiddelingen die elk een andere aanpak vergen. De uitzendbureaus die zich richten op de laaggeschoolde productiemedewerkers lopen het grootste risico te lopen om met fraudepogingen te worden geconfronteerd. Uitzendbureaus in andere branches, waar de intake omvattender is en inschrijvers meerdere soorten documenten/diploma's moeten overleggen lijken veel minder fraudegevoelig te zijn.

Bestaan circuit buiten het gezichtsveld: combinatie van beleid noodzakelijk
De MRZ-proef is uitgevoerd bij welwillende organisaties die het belang en de noodzaak van de controle van identiteitsdocumenten onderschrijven. Hoewel dit buiten de directe scope van dit onderzoek valt, is in interviews diverse malen aangegeven dat er een groot circuit van 'uitzendbureaus' bestaat die zich van geen enkel wettelijke voorschrift iets aantrekt. De omvang van dit circuit is niet bekend, maar wordt geschat als omvangrijk. De MRZ-scan en andere ondersteunende maatregelen hebben en zullen hier geen vat op krijgen. Om identiteitsfraude daarom echt aan te pakken is een combinatie van soorten handhavingsbeleid en –instrumenten noodzakelijk.

Aandacht voor soorten identiteitsfraude tegelijkertijd
Uit de proef komt naar voren dat de inzet van technologische ondersteuning als bijvoorbeeld de scanner kan leiden tot een verplaatsing van het fraudemoment. In plaats van valse identiteitsdocumenten gaat men dan over tot vormen van bijvoorbeeld look-alike-fraude. Dit maakt dat in de strijd tegen identiteitsfraude tegelijkertijd

aandacht geschonken moet worden aan de verschillende fraude vormen die mogelijk zijn.

Uitbreiding aantal documenten als gevolg van de uitbreiding van de EU
Een van de problemen aan de balies van uitvoerende organisaties, is de grote hoeveelheid verschillende soorten documenten waarmee men te maken krijgt. Indien het gaat om documenten met MRZ-codes, dan kan de MRZ-scanner bij dit probleem van dienst zijn. Echter nog nergens is de scanner reeds geïmplementeerd in het veld van de sociale zekerheid. De toekomstige sofikaart (toekomstig beleid) kan dit probleem oplossen, maar ook hiervoor geldt dat implementatie nog enkele jaren gaat duren. De vraag is hoe in tussen het probleem van de baliemedewerkers kan worden opgelost. Zeker met het oog op de komende uitbreiding van de EU waardoor weer veel soorten documenten kunnen worden toegevoegd aan de reeks waar men nu al in de praktijk mee wordt geconfronteerd.

Verdere afhandeling indien een vals document is aangetroffen
De reactie van baliemedewerkers bij het aantreffen van een document dat niet lijkt te kloppen is vrijwel unaniem. Men geeft het document terug. In geen geval wordt de aanbieder aangehouden. Het is de vraag of dit van baliemedewerkers kan worden gevraagd. Wel kan worden nagedacht over de vraag of niet meer te doen is met de informatie over het valse document dat beschikbaar komt na gebruik van de scanner. Immers van het valse document krijgt men wel de beschikking over diverse scans. Met name op het niveau van de uitzendbranche als geheel is dit waardevolle informatie (bijvoorbeeld om een zwarte lijst op te stellen van risicovolle documenten).

Beïnvloeden kosten/batenafweging kan effectief zijn
Uit interviews is aangegeven dat uitvoeringsorganisaties een investeringsbeslissing ter verhoging van de kwaliteit van controles op identiteit (bijvoorbeeld door aanschaf van een scanner) baseren op een som van de potentiële boetes bij geconstateerde onregelmatigheden minus de aanschafkosten van ondersteuning. Door de boetes bij overtreding van de wetgeving te verhogen kan de overheid deze kosten/batenafweging beïnvloeden.

Verschil tussen macro- en microniveau
Uit interviews is naar voren gekomen dat er een verschil blijkt te bestaat tussen het belang van het bestrijden van identiteitsfraude op macroniveau (‘de’ sociale zekerheidssector) en op microniveau (eigen organisatie). Op macroniveau is iedereen het er over eens dat identiteitsfraude krachtig dient te worden bestreden. Dit bijvoorbeeld omdat anders niet-gerechtigden een arbeidsplek innemen van iemand die wel mag werken. Op het niveau van de uitvoeringsorganisaties (microniveau) ligt dit genuanceerder. Uiteraard onderschrijft iedereen het belang, maar de feitelijke gevolgen van identiteitsfraude zijn niet voor alle organisaties gelijk. Bij een uitzendbureau bestaat in een directe financiële prikkel om identiteitsfraude aan te pakken. Bij de overige organisaties ligt dit anders. Zoals aangegeven geeft het CWI op dit moment een hogere prioriteit aan werktoeleiding. Voor zover er sprake is van identiteitsfraude waarbij wel gewoon belasting en premies sociale verzekeringen worden afgedragen, dan wordt dus ook voorzien in de belangen van de UWV en de Belastingdienst, waardoor de aanpak van dit soort gevallen minder prioriteit kan

krijgen. De vraag is dus waar binnen het veld van de sociale zekerheid de verantwoordelijkheid op de controle op identiteit exact ligt en hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven.

Verwijzingen

Berkhout, A., P.H. Renooy en R.C. van Waveren (2001), Zwarte bijstandsfraude. Beleid ter voorkoming en bestrijding, eindrapport van onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bunt, S., M. van der Aalst, Risicosturing bijstandsfraude. Een inventarisatie van methodieken, Leiden, 2003

EU, Werkdocument over biometrie, Groep Gegevensbescherming artikel 29, 12168/02/NL WP 80, augustus 2003.

Koninklijke Marechaussee, Rapport identiteitsfraude en (reis)documenten, 2003

Ministerie van Financiën (2004), Persbericht, pers-2004-003.

Minister de Geus (2003), Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de Toepassing elektronisch identiteitsdocumenten in de sociale zekerheid, dd. 12 juni 2003.

Ministerie van SZW (2003), Integrale rapportage handhaving over 2002.

Ministerie van SZW (2003), Werkprogramma Identiteitsverificatie in de sociale zekerheidssector, augustus, deel I (Algemeen) en deel II (Juridische Aspecten).

Ministerie van SZW (2003), Opsporingsbeleidsplan 2003, Bureau Opsporingsbeleid (BOB).

Ministerie van SZW (2003), Jaarplan 2003, Expertcentrum Gegevensverkeer en Informatiemanagement, maart.

Ministerie van SZW (2003), Regelovertreding in de sociale zekerheid: WAO, WW en ABW (POROSZ-2), ‘s-Gravenhage

Ministerie van SZW (2003), Handhavingarrangement 2004, ’s-Gravenhage

Ministerie van SZW (2004), Werkprogramma identiteitsverificatie in de sociale zekerheidssector, ‘s-Gravenhage

UWV (2002), Trendrapportage handhaving 2002.

UWV (2003), Project Bezem 2002.

Bijlage 1. Algemene Implementatiekwesties

Deze bijlage beschrijft een aantal kwesties dat zich heeft voorgedaan tijdens de implementatie van de proefopstellingen, voor zover deze relevant zijn voor de onderzoeksvraagstelling c.q. het verloop van het onderzoek.

- De start van het project speelde zich af in de vakantieperiode wat in sommige gevallen tot inefficiency heeft geleid. Met name de start van de proef bij CWI heeft hiermee te maken gehad.

- De levering van diensten door KPN (nodig voor de VIS-verbinding) verliep niet volgens planning en met KPN gemaakte afspraken. Hierdoor zijn vele extra inspanningen van de projectgroep nodig geweest en is tevens ook de planning van de proef gaan schuiven. In sommige gevallen is besloten de scanners toch vast te gaan gebruiken ook al was de VIS-verbinding nog niet gerealiseerd.

- De doorlooptijd voor het aanvragen en realiseren van de digi-acces abonnementen (nodig voor VIS-koppeling) bleek lang te zijn in de praktijk. Het aanvragen verloopt via formulieren die doorgestuurd worden tussen verschillende schakels die ieder moeten goedkeuren (BKR-BGG-KPN). De ervaring leert dat deze formulieren makkelijk kwijt raken en al met al kost dit veel tijd. Een van de uitzendbureaus bleek bovendien het verkeerde abonnement te hebben aangevraagd. Het kost veel tijd dit te herstellen.

- De bereidwilligheid en de medewerking van de CWI-vestigingen waren beperkt. Vanwege de sterke autonomie van de afzonderlijke vestigingen, kon ook het Hoofdkantoor de medewerking niet afdwingen. Het projectteam heeft hierdoor veel tijd gestoken in het bewegen van de CWI-vestigingen om mee te doen met de proef. Hierdoor zijn de deelnemende vestigingen uiteindelijk later dan gepland bekend geworden.

- De betrokkenheid van medewerkers en het draagvlak vanuit de organisatie voor deelname aan de proef bleken bij de uitzendbureaus aanzienlijk groter te zijn dan bij de CWI-vestigingen. Laatstgenoemden bleken niet overtuigd te zijn van het nut en de noodzaak van identiteitscontroles op het CWI, laat staan de inzet van scanapparatuur daarbij.

- De training werd door medewerkers goed gevonden, maar wel is aangegeven dat de training niet rond de scanner draaide. Kennis die ze met de training toepasten was niet meteen bruikbaar voor het gebruik met de scanner, omdat de scanner soms andere kenmerken scant. De training maakte niet duidelijk wanneer je mag overrulen. Dat wisten ze van te voren al.

Bijlage 2 Overzicht van de respondenten

In het kader van het onderzoek is gesproken met de volgende personen (in alfabetische volgorde):

Beckers, S.	Projectleider/adviseur K&I	Ministerie van SZW
Dijns, Louis	Hoofd Verlonen/Factureren	Teleprofs
Dorleijn, D.	Teamcoordinator	CWI
Druenen, M. van	Senior adviseur W&I	CWI
Hakvoort, E.	Adviseur	Ministerie van SZW
Halkes, S.	Manager Service center	Olympia
Hillebrink, J.H.M.	Sr. Adviseur Werkprocessen	CWI
Eekhout, N.	Vestigingsmanager	Olympia
Kamst, F.	Adviseur Beleid Werkgevers	UWV
Kleihorst, M.C.	Vestigingsmanager	CWI
Loon, C. van	Vestigingsmanager	CWI
Maas, W. van der	Beleidsmedewerker	Arbeidsinspectie
Nanson, S.	Beveiligingsbeamte	CWI
Roelofsen, P.	Beleidsmedewerker	Arbeidsinspectie
Roosmalen, S. van	Beleidsmedewerker	UWV, Fraude Preventie en opsporing
Sasburg, J.	Consultant	Manpower
Spangenberg, L.	Beleidsmedewerker	ABU
Valk, M. van der	Vestigingsmanager	Teleprofs
Zanten, H. van	Senior-Consultant	ABN AMRO
Zeef, P.H.H.	Programmamanager	Ministerie van SZW
Zijde, A. van der	Beleidsmedewerker	Ministerie van SZW, Afd. BR
Zijp, W.J. van	Programmaleider	CWI, Hoogwaardig Handhaven