

Vergaderjaar 1999–2000

**25 764**

**Reisdocumenten**

**Nr. 13**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE-  
BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 1999

**Inleiding**

Maandag 1 november jl. heeft NOVA een reportage uitgezonden over fraude met sofinummers op Nederlandse reisdocumenten. In deze uitzending is – samengevat – het volgende aan de orde gekomen. Illegale vreemdelingen maken volgens de reportage gebruik van vervalste reisdocumenten, waarbij de persoonsgegevens worden gewijzigd maar het oorspronkelijke sofinummer in tact wordt gelaten. De desbetreffende personen zoeken vervolgens werk via uitzendbureaus, waarbij vervalste reisdocumenten worden gebruikt. Ingevolge de Wet op de Identificatieplicht (WID) van 1 juni 1994 dient namelijk een reisdocument of een rijbewijs (waarop het sofinummer van de houder is vermeld) bij het aangaan van een dienstbetrekking te worden overgelegd. De werkgever c.q. het uitzendbureau dient hiervan vervolgens een fotokopie te maken. De rechtmatige houders van de reisdocumenten kunnen vervolgens langs die weg worden geconfronteerd met de gevolgen van het misbruik van het sofinummer. Voorts werd gemeld dat dit jaar alleen al in de regio Tilburg tachtig vervalste paspoorten waren aangeboden bij uitzendbureaus. In de NRC van 3 november jl. werd overigens gemeld dat het uitzendbureau Randstad in Tilburg in het afgelopen jaar slechts één fraudegeval heeft aangetroffen. NOVA meldde verder dat op jaarbasis ongeveer 75 000 Nederlandse reisdocumenten worden vermist.

Uit de NOVA reportage kwam een aantal problemen naar voren. Allereerst dat Nederlandse paspoorten, waaraan in de praktijk het sofinummer wordt ontleend, worden vervalst. Daarnaast werd gesteld dat werkgevers (uitzendbureaus) moeilijkheden ondervinden bij het verifiëren van sofinummers en algemene persoonsgegevens.

Tot zover de uitzending van NOVA.

## **Achtergronden en feiten**

Naar aanleiding van de NOVA-reportage heb ik nadere informatie ingewonnen. Op grond hiervan stel ik het volgende vast.

### *Misbruik van reisdocumenten*

Het is bekend dat Nederlandse reisdocumenten worden vervalst. Dit geldt helaas ook voor het aangepaste paspoort (het zogenoemde '97-model). Ik heb u hierover in het vertrouwelijke overleg d.d. 8 december 1998 geïnformeerd.

Het door NOVA genoemde aantal vermiste reisdocumenten dat op jaarbasis inmiddels is opgelopen tot ca. 75 000 stuks, wekt overigens ten onrechte de suggestie dat al deze paspoorten voor frauduleuze doeleinden worden gebruikt. Het opgegeven aantal betreft alle als vermist en gestolen opgegeven Nederlandse reisdocumenten, ook die documenten die bijvoorbeeld bij een toeristisch bezoek aan het buitenland zijn verdwenen. Het aantal vermiste documenten bedraagt ten opzichte van het totaal aantal geldige reisdocumenten dat in omloop is, jaarlijks minder dan 1%.

### *Misbruik van sofinummers*

Hoewel rond het gebruik van sofinummers steeds is benadrukt dat het sofinummer op zich geen informatiewaarde heeft en als zodanig nimmer de basis kan vormen voor het toekennen van rechten of het aangaan van een dienstverband, blijkt niettemin dat uitsluitend op grond van het bij de aanmelding overgelegde sofinummer toegang tot de arbeidsmarkt en tot voorzieningen wordt verkregen. Pas achteraf wordt bij verificatie van het opgegeven of van een vervalst identiteitsdocument overgenomen sofinummer met de persoonsgegevens geconstateerd, dat deze gegevens niet bij dezelfde persoon horen en er derhalve sprake is van een fraudegeval. Deze vorm van misbruik kan zich dus zowel voordoen bij gebruikmaking van vervalste Nederlandse identiteitsdocumenten waarop het sofinummer is vermeld, als in gevallen waarbij het sofinummer apart wordt opgegeven, zonder dat daar een identiteitsdocument aan ten grondslag ligt. In dit verband moet gedacht worden aan misbruik door personen die stellen ingevolge EU-regelgeving recht te hebben op Nederlandse voorzieningen of toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en daarbij vervalste reisdocumenten van andere EU-landen overleggen, alsmede een onjuist sofinummer opgeven.

Voor wat betreft de totale omvang van het aantal fraudegevallen met sofinummers, die door niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen met behulp van vervalste identiteitsdocumenten worden gepleegd, bestaat op grond van de thans voorhanden zijnde informatie van de zijde van betrokken opsporingsinstanties de indruk dat deze – hoewel niet onbelangrijk – toch beperkt is.

### *Handhaving*

De politie Midden- en West Brabant liet weten dat zij in het kader van het onderzoek bij de uitzendbureaus geen enkel origineel reisdocument in handen heeft gehad, maar zich uitsluitend heeft gebaseerd op fotokopieën. Of er dan ook in deze gevallen een fotowissel heeft plaatsgehad, zoals in bedoelde uitzending werd gesuggereerd, is niet vast te stellen. Voorts meldde de politie dat in geen van deze zaken een proces verbaal is opgemaakt. Er zijn derhalve geen opsporingsacties door de politie

uitgevoerd. Het uitzendbureau waarmee de politie contacten onderhield, beschikte wel over gegevens om betrokkenen te bereiken. De gemeente Tilburg meldde desgevraagd nimmer door een uitzendbureau benaderd te zijn om persoonsgegevens te verifiëren.

Voorts is niet vastgesteld dat de genoemde tachtig vervalste documenten in alle gevallen originele reisdocumenten betroffen en niet, zoals de praktijk helaas vaak laat zien, fotokopieën van documenten.

Voor wat betreft de informatieverstrekking aan mijn ministerie over deze vorm van fraude, waarbij Nederlandse reisdocumenten in het geding zijn, kan worden vastgesteld dat daarin nog verbeteringen kunnen worden aangebracht. Op centraal niveau bestaan met de CRI, de Koninklijke Marechaussee en de BVD reeds afspraken om gevallen van misbruik en fraude met (behulp van) reisdocumenten te melden. Die afspraken hebben decentraal onvoldoende effect. Ik ben dan ook voornemens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te verzoeken de korpsbeheerders hierop te attenderen. In incidentele gevallen wordt wel contact opgenomen met de CRI voor toetsing van een aangeboden document aan het Verificatie- en Informatiesysteem VIS (waarin gestolen c.q. als vermist opgegeven identiteitsdocumenten zijn opgenomen). Overigens heeft de opsporing voor wat betreft de reisdocumentenfraude in dit geval blijkbaar niet de hoogste prioriteit gehad, hetgeen wellicht mede verklaart waarom mijn ministerie hiervan niet eerder op de hoogte is gesteld.

Indien de Belastingdienst of een uitvoeringsinstelling in de sociale zekerheid bij verificatie constateert dat een sofinummer is misbruikt, wordt naar de achtergronden daarvan een onderzoek ingesteld. Wanneer blijkt dat een persoon van wie het sofinummer is misbruikt daarbij geen betrokkenheid heeft, zijn daaraan voor de desbetreffende persoon in principe geen verdere gevolgen verbonden. De wijze waarop hiermee wordt omgegaan is uiteraard een eigen verantwoordelijkheid van de organisaties die van het sofinummer gebruik maken.

### **Maatregelen ter voorkoming van misbruik**

Het besluit om het sofinummer op de huidige reisdocumenten op te nemen is in het kader van de inwerkingtreding van de genoemde WID genomen. Door deze vermelding worden met de uitvoering van die wet belaste instanties en personen, zoals bijvoorbeeld werkgevers en uitzendbureaus, in de gelegenheid gesteld om de persoonsgegevens tezamen met het unieke sofinummer aan te melden bij uitvoeringsinstellingen. Deze uitvoeringsinstellingen verifiëren krachtens hun wettelijke taak, vervolgens zelf de gegevens bij de Belastingdienst en bij de GBA. Indien de instanties in deze keten de voorschriften correct uitvoeren, dat wil zeggen identificatie door de werkgever op grond van originele documenten (en geen fotokopie), aanlevering van zowel de persoonsgegevens als het sofinummer (en niet alleen het sofinummer), controle door de uitvoeringsinstelling bij zowel de Belastingdienst als de GBA en terugkoppeling naar de werkgever bij gebleken inconsistenties, heeft vermelding van het sofinummer op reisdocumenten (die op zichzelf voor een ander doel worden uitgegeven) een toegevoegde waarde. Indien instanties processtappen evenwel niet adequaat uitvoeren, kan een averechts effect hiervan het gevolg zijn. Dit kan dan echter niet aan het reisdocument worden toegerekend. Als hierin geen verandering mogelijk zou blijken, zou kunnen worden overwogen het sofinummer niet langer op identiteitsdocumenten (reisdocumenten en het rijbewijs) te handhaven. Het lijkt meer voor de hand te liggen om te bewerkstelligen dat de voorschriften worden nageleefd.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 1999 (kenmerk SV/UB/99/56 987) inzake de evaluatie van de Wet op de Identificatieplicht (WID) in de sociale zekerheid aangekondigd de mogelijkheden van een intensivering van de voorlichting over de WID nader te zullen uitwerken. Het ligt in de rede om daarop aansluitend ook extra voorlichting te geven over het controleren van de identiteit van personen aan de hand van de overgelegde identiteitsdocumenten.

Met de komst van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten per 2001 wordt een aantal substantiële verbeteringen in Nederlandse reisdocumenten doorgevoerd. Deze toekomstige verbeteringen zullen een bijdrage betekenen voor de oplossing van de thans geconstateerde problematiek. In mijn brief van 30 maart 1999 (TK 1998–1999, 25 764, nr. 10) heb ik u over de desbetreffende voornemens geïnformeerd. Naast een betere beveiliging van het document tegen onder meer vervalsingen zoals fotowissel, is de controleerbaarheid van de documenten één van de hoofddoelstellingen. Het gaat dan om de controle door zogenoemde eerstelijnscontroleurs, dus de grote groep personen die op grond van wettelijke verplichtingen, zoals de WID, reis- en identiteitsdocumenten moet controleren. Hiertoe behoren onder meer werkgevers en uitzendbureaus.

Ook wordt naast de verbetering van het paspoort de toepassing van nieuwe technologieën zoals biometrie en chiptechnologie nader onderzocht. Ik heb in voornoemde brief aangegeven dat gestart wordt met een aantal pilots, onder andere in de sector van de sociale zekerheid, en dat ik u in de loop van 2000 voorstellen dienaangaand zal voorleggen. Wanneer een overheidsidentiteitskaart wordt ingevoerd, waarop behalve het sofinummer ook biometrie wordt opgenomen met gebruikmaking van chiptechnologie, kan dit een doeltreffend middel zijn om vormen van fraude waarvan hier sprake is, tegen te gaan. Voorwaarde is dan wel dat eerstelijnscontroleurs, waaronder ook werkgevers, gebruik kunnen c.q. moeten maken van de infrastructurele voorzieningen, die nodig zijn om door middel van deze chipcard de identificatie te kunnen uitvoeren. Tegen deze achtergrond heb ik in genoemde brief aan uw Kamer reeds gemeld dat de invoering van de overheidsidentiteitskaart in de vorm van een chipcard, nog niet per 1 januari 2001 kan zijn gerealiseerd. Vanwege de complexiteit van de toepassing van de nieuwe technieken en de noodzaak om deze zorgvuldig te testen, heb ik aangegeven invoering van chiptechnologie en biometrie in het jaar 2003 realistischer te vinden.

Het voorgaande betekent niet dat er op dit moment geen mogelijkheden zijn om maatregelen te treffen. De CRI beheert het zogenoemde Verificatie- en Informatiesysteem (VIS). Dit systeem bevat de nummers van reisdocumenten die als vermist of gestolen zijn opgegeven, dan wel anderszins van rechtswege zijn vervallen (zoals bij overlijden van de houder), en om die reden uit het maatschappelijk verkeer dienen te worden genomen. Voor een grote groep (publieke en private) instellingen die in de dagelijkse praktijk documenten krijgen aangeboden in verband met de vaststelling van de identiteit van een persoon, is dit zogenoemde hit/no hit-register (dat geen persoonsgegevens bevat) te raadplegen. Indien een document in het register blijkt te zijn opgenomen («hit»), mag het niet als geldig identiteitsdocument worden geaccepteerd. In voorkomende gevallen wordt daarvan door de betrokken instelling de politie in kennis gesteld. Op dit moment hebben enkele uitzendbureau's toegang tot dit hit/no hit-register. In het algemeen blijkt er vanuit deze branche echter geringe belangstelling te zijn voor dit informatiesysteem.

Voor wat betreft de in het VIS opgenomen gegevens over Nederlandse reisdocumenten, merk ik op dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezig is met de inrichting van een zogenoemd Basisregister Reisdocumenten. In dit register zullen de thans in het VIS opgenomen reisdocumenten worden vermeld, waarbij naast het documentnummer ook persoonsgegevens van de houders zullen worden opgenomen. In het Basisregister reisdocumenten zal ook een hit/no hit-raadpleging van uitsluitend de documentnummers (vergelijkbaar met het huidige VIS) mogelijk zijn. Naar verwachting zal dit register over ruim een jaar operationeel kunnen zijn. Het ligt voor de hand dat ook uitzendbureaus (en andere werkgevers die de identiteit van werknemers moeten vaststellen) toegang dienen te krijgen tot deze raadpleegmogelijkheid. Verdergaand zou kunnen worden verkend of en zo ja, hoe die raadpleging, met het oog op fraudegevallen zoals thans in de belangstelling staan, een verplichtend karakter kan krijgen.

Het is bij de huidige stand van de technologie en de verwachtbare ontwikkelingen zonder twijfel mogelijk verdergaande mogelijkheden te verkennen. Een dergelijke verkenning gaat de problematiek van de fraudebestendigheid van het reisdocument verre te boven. Zo zou gedacht kunnen worden aan een veel ingrijpender maatregel als een publiekrechtelijk register, dat raadpleegbaar is voor allerlei publieke én private organisaties, waarin een beperkte set persoonsgegevens, het sofinummer en het documentnummer van de identiteitsdocumenten van alle ingezetenen, zijn opgenomen. De implicaties van een dergelijke mogelijkheid zullen echter snel op gespannen voet staan met het vigerende persoonsinformatiebeleid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

### **Conclusie**

De in de NOVA uitzending genoemde gevallen van misbruik met sofinummers waarbij identiteitsdocumenten een rol spelen, worden ernstig opgenomen. Voorzover de kwaliteit van het reisdocument hierbij in het geding is, zal van in het kader van de kwaliteitsverbetering van de reisdocumentketen in gang gezette maatregelen (waaronder het Basisregister Reisdocumenten) en de geplande invoering van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten, een bijdrage aan de voorkoming van dit misbruik mogen worden verwacht. In dit verband kan ook gewezen worden op de voorgenomen wijziging van de Paspoortwet, waarin de verplichte aangifte van vermissing van reisdocumenten bij de politie wettelijk wordt vastgelegd en de mogelijkheden om bij misbruik met (behulp van) reisdocumenten de verstrekking van een nieuw reisdocument te weigeren worden verruimd. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal uw Kamer nog dit jaar bereiken. Op termijn kan ook de overheidsidentiteitskaart, die de vorm van een chipcard krijgt en waarop ook biometrie is opgenomen, een sluitende oplossing bieden voor het gesignaleerde probleem. Hierover zal naar aanleiding van de in 2000 uit te voeren pilots nog met de Tweede Kamer overleg worden gevoerd.

Daarnaast en vooreerst ligt het voor de hand dat tevens een aantal aanvullende maatregelen wordt getroffen ter verbetering van de uitvoering van de WID op het terrein van de identificatie en het gebruik van het sofinummer in dat verband. Uiteraard kunnen deze maatregelen alleen in overleg met de betrokken departementen worden genomen. Daarover zal ik het nodige overleg voeren.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel