



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Identiteit in Cijfers

Versie 1

Datum	12 december 2013
Status	Versie 1

Inhoud

Voorwoord	3
1 Bevindingen in het kort	4
2 Definities & Afbakeningen.....	5
2.1 <i>Identiteit</i>	5
2.2 <i>Identiteitsbewijzen, -dragers en online identiteiten</i>	6
2.3 <i>Identiteitsfraude</i>	7
3 Identiteit in Cijfers	8
3.1 <i>Bevolkingscijfers</i>	8
3.2 <i>Identiteitsmanagement</i>	8
3.3 <i>Identiteitsbewijzen, -dragers en online identiteiten</i>	11
3.4 <i>Beschouwing.....</i>	14
4 Identiteitsfraude.....	15
4.1 <i>Publieke sector</i>	15
4.2 <i>Private Sector.....</i>	18
4.3 <i>Burgers</i>	20
4.4 <i>Beschouwing.....</i>	22

Voorwoord

Identiteit is goud waard. Wie zich op betrouwbare wijze kan identificeren, heeft toegang tot een snel groeiend aanbod van diensten en producten wereldwijd en weet zich gezekerd van de rechten die verbonden zijn aan een woonstaat en nationaliteit. De centrale vraag is: "Ben jij wie je zegt wie je bent? Dan kunnen we zaken doen." De meeste mensen gaan hier eerlijk mee om. Maar de stijgende waarde van identiteitsgegevens en het groeiende aantal mogelijkheden om identiteitsgegevens te bemachtigen trekt wereldwijd fraudeurs aan.

Aandacht voor identiteit en identiteitsmanagement wordt dan ook steeds belangrijker. Hoewel er momenteel veel aandacht voor deze thema's is, ontbreekt het aan een compleet beeld dat de diverse deelthema's aan elkaar koppelt.

De monitor "Identiteit in Cijfers" beoogt dit beeld te presenteren. Zowel over het publieke als het private domein bevat deze monitor cijfers op de thema's identiteiten, identiteitsmanagement en identiteitsfraude. Daarmee is deze publicatie de eerste in zijn soort. Aan de hand van deze informatie wordt in de toekomst mede inzichtelijk hoe het veld zich ontwikkelt en welke aanknopingspunten voor beleid er zijn.

Deze eerste editie van de monitor is gebaseerd op het materiaal dat reeds beschikbaar is in diverse bronnen en bij stakeholders in het veld. Zowel uit de publieke als de private sector is medewerking verleend aan de totstandkoming van deze monitor. Het beeld is echter nog niet compleet. Informatie over identiteit wordt nog niet systematisch geregistreerd en ontsloten. De komende jaren zal de monitor Identiteit in Cijfers nader vorm krijgen naarmate er meer cijfers geregistreerd en ontsloten worden.

Hoofdstuk 1 bevat de belangrijkste bevindingen uit deze -eerste- editie van de monitor. In de daarop volgende hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op definities & afbakeningen (H2), identiteitsbewijzen, dragers en online identiteiten (H3) en identiteitsfraude (H4). De cijfers in deze monitor hebben betrekking op het jaar 2012 en zijn zoveel mogelijk gebaseerd op het gehele jaar. Waar dit niet het geval is, is dit expliciet aangegeven.

1 Bevindingen in het kort

Er zijn miljoenen middelen in omloop waarmee mensen zich identificeren, zowel bij de overheid, bedrijven als tussen burgers onderling. Voor de door de overheid uitgegeven identiteitsbewijzen (ID-kaart, paspoort, rijbewijs en verblijfsdocument) komt dit uit op ruim 25 miljoen geldige documenten. In de private sector wordt een veelvoud aan identiteitsdragers uitgegeven. Alleen al het aantal in omloop zijnde bankpassen (27,7 mln.) en creditcards (5,6 mln.) gaat dit aantal te boven. Daarnaast bevatten ook persoonlijke OV-chipkaarten, zorgpassen, bibliotheekkaarten, klantenkaarten etc. identiteitsgegevens.

In de publieke sector worden identiteitsgegevens vastgelegd in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Diverse publieke afnemers (875) maken gebruik van de GBA, die beheerd wordt door gemeenten. Jaarlijks worden 240 miljoen GBA-berichten verzonden en krijgen gemeenten enkele miljoenen (2,2 mln.) wijzigingen te verwerken als gevolg van demografische gebeurtenissen zoals geboorte, overlijden, (internationale) verhuizing en verbintenissen tussen personen. De GBA kent een hoge kwaliteit met 97,7% van de adressen en bijna 100% van de overige gegevens juist geregistreerd. In de private sector worden aparte registraties bijgehouden.

Per jaar zijn meer dan 1 miljoen mensen in meer of mindere mate in hun werk betrokken bij het controleren van de identiteit van personen.

Als gevolg van de verdergaande digitalisering van de maatschappij neemt het belang van online identiteiten toe. Zowel het publieke DigID (9,8mln) als het private aantal gebruikers van internetbankieren (11 mln.) en online shoppers (10,6 mln.) zijn de afgelopen jaren in aantal toegenomen. En deze groei lijkt nog niet op zijn eind te zijn. Identiteit en identiteitsmanagement spelen zich, met andere woorden, steeds meer af in het digitale domein.

Over de volle breedte van de maatschappij komt identiteitsfraude voor en wordt aanzienlijke (financiële) schade geleden als gevolg daarvan. Bovendien kost het aanpakken van deze fraude geld, waardoor publieke en private organisaties dubbel geraakt worden.

In 2012 waren naar schatting 612.000 mensen slachtoffer van identiteitsfraude. Er is een sterke stijging zichtbaar sinds 2007 toen er 75.000 slachtoffer waren. Sindsdien is er jaarlijks een groter aantal burgers slachtoffer. Op dit moment is naar schatting 16,3% van de Nederlandse bevolking ooit slachtoffer geweest van identiteitsfraude. In 2012 is door burgers voor 355 miljoen euro schade geleden.

Een uitspraak over de totale omvang en schade van identiteitsfraude is (nog) niet te geven. Daarvoor ontbreekt het op dit moment nog aan een volledig en precies overzicht. Duidelijk is dat de jaarlijkse omvang van de schade substantieel is, en dat de daadwerkelijke schade groter zal zijn dan in deze editie van de monitor is gepresenteerd.

2 Definities & Afbakeningen

Bij het inrichten van deze monitor zijn keuzes gemaakt in de afbakening van begrippen. In dit hoofdstuk worden de gekozen definities en afbakeningen benoemd.

2.1 Identiteit

Ieder mens heeft allerlei eigenschappen die hem of haar als individu onderscheiden van anderen. Dit kunnen natuurlijke (of biometrische) eigenschappen zijn, eigenschappen die het verhaal van iemand vertellen en eigenschappen die tot uitdrukking komen in gedrag. Het geheel of delen van deze onderscheidende eigenschappen noemen we een identiteit. Per situatie zal de precieze definitie van wat identiteit is echter verschillen.

De overheid kent burgers een formele identiteit toe die in breder verband gebruikt wordt dan alleen overheidsdienstverlening. Tegelijkertijd hebben burgers ook diverse private identiteiten waarmee zij zich identificeren voor bedrijven. De monitor maakt onderscheid tussen de identiteit vanuit het perspectief van dienstverlening van de overheid aan burgers en overige identiteiten.

Identiteit bij dienstverlening aan burgers

Centraal binnen dit perspectief zijn de gegevens die voor de overheid mede de sleutel vormen met betrekking tot de rechten en plichten van burgers. Het gaat hierbij om die gegevens die uniek zijn voor een persoon. Enerzijds gaat het om administratieve gegevens en anderzijds om fysieke en biometrische eigenschappen. Tabel 1 geeft een overzicht van de gegevens. Voor zover deze gegevens geregistreerd worden, wordt dit in de Gemeentelijke Burgeradministratie gedaan. Dit betreft met name de administratieve gegevens.

Tabel 1 – Identiteitsgegevens vanuit overheidsperspectief

Administratief	Fysiek & Biometrisch
Burgerservicenummer	Geslacht
Volledige naam	Gelaatskenmerken (foto)
Burgerlijke staat	DNA-profiel
Nationaliteit	Vingerafdrukken
Geboorteplaats en -land	Handschrift / Handtekening
Geboorte- en overlijdensdatum	
<u>Persoonsgegevens niet zijnde identiteitsgegevens</u>	
Woonadres (waar je woont)	
Samenstelling huishouden (met wie je woont)	
Familiaire relaties (bv. aantal kinderen)	

In de tabel staan persoonsgegevens opgenomen die strikt genomen niet tot identiteitsgegevens te rekenen zijn. In de relatie tussen overheid en burger betreffen dit echter belangrijke gegevens die gebruikt worden in het proces van vaststellen van het recht op voorzieningen en regelingen en nauwe verwantschap hebben met identiteitsgegevens. Voor wat betreft het woonadres is met het overnemen van het amendement¹ op

¹ Kamerstuk, 2012-2013, 33.352 nr. 7

zelfstandige strafbaarstelling van identiteitsfraude van kamerlid Dijkhoff adres ook als identificerend gegeven benoemd.

Identiteit in overige situaties

Naast de formele identiteit die de overheid burgers toekent, hebben burgers ook private identiteiten. Deze bestaan doorgaans uit een combinatie van identiteitsgegevens zoals benoemd in tabel 1 en identificerende gegevens die vanuit de private partijen aan burgers worden toegekend (tabel 2).

Tabel 2 - Identificerende gegevens vanuit overig perspectief

Nummers	Overige gegevens
Bankrekeningnummer	Wachtwoord
Telefoonnummer	E-mailadres
Verzekeringsnummer	IP-adres
Klantnummer	Pincode

Deze gegevens kennen een zeer sectorspecifieke toepassing en vormen geen schakel in de toekenning van rechten en plichten aan burgers door de overheid, maar kunnen wel gebruikt worden in de uitvoeringspraktijk van overheidsdienstverlening.

2.2 Identiteitsbewijzen, -dragers en online identiteiten

In de praktijk zijn er verschillende verschijningsvormen van identiteit. Deze hebben ook verschillende waarden in de contacten met de overheid, met bedrijven en als burgers onderling. In de monitor wordt onderscheid gemaakt in drie verschijningsvormen.

Identiteitsbewijzen

Identiteitsbewijzen zijn de formele door de Nederlandse overheid verstrekte identiteitsbewijzen: Nederlandse identiteitskaart, paspoorten, verblijfsdocumenten voor vreemdelingen en vluchtelingen en rijbewijzen. Deze identiteitsbewijzen zijn dragers, zowel in digitale als analoge zin, van identiteitsgegevens en vormen een middel waarmee iemand zijn identiteit kan aantonen.

Identiteitsdragers

Naast de van overheidswege verstrekte gegevensdragers zijn er private dragers van identiteits- en persoonsgegevens. Hierbij kan gedacht worden aan bank- en verzekeringspassen en de persoonlijke OV-chipkaart, maar ook aan persoonlijke klantenkaarten etc.. Afhankelijk van het doel van het betreffende middel staan er meer of minder identiteits- en persoonsgegevens op deze gegevensdrager, al dan niet digitaal.

Identiteitsbewijzen kunnen zowel in de publieke als private sector gebruikt worden als identificatiemiddel. Identiteitsdragers daarentegen hebben een specifieke functie binnen het private domein en zijn dan ook alleen voor dat doel te gebruiken.

Online identiteiten

Door de digitalisering van het maatschappelijk verkeer is er steeds vaker sprake van online identificatie, dus via internet. Dit gebeurt aan de hand van online identiteiten. Deze kennen diverse verschijningsvormen zoals accounts(inlognaam/wachtwoord) en kaartlezers (bij online bankieren).

DigID is de huidige vorm van de online identiteit die door de overheid is uitgegeven en ook in de relatie tussen overheid en burger gebruikt kan worden.

2.3 Identiteitsfraude

De monitor volgt de definitie met bijbehorende uitleg zoals die door het kabinet wordt gehanteerd in de Kabinetsvisie op de aanpak van Identiteitsfraude. Deze definitie, opgesteld door het WODC, luidt:

“Identiteitsfraude is het opzettelijk (en wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of met de intentie daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.”

Het begrip ‘identificatiemiddelen’ wordt hier breed uitgelegd: ook bijvoorbeeld het verhaal van een fraudeur om anderen te misleiden, of een kostuum dat vertrouwen moet wekken, of een e-mailaccount en een website die datzelfde doel hebben, gelden als identificatiemiddel. Bij het vaststellen van identiteitsfraude wordt binnen de monitor het volgende uitgangspunt gehanteerd:

Er is sprake van identiteitsfraude vanuit overheidsperspectief wanneer bij het plegen van identiteitsfraude één of meerdere elementen van de set identiteitsgegevens (zie tabel 1, p5) anders voorgedaan worden dan feitelijk juist is. Er is sprake van identiteitsfraude vanuit overige perspectief wanneer alleen identificerende persoonsgegevens van buiten de set kerngegevens (zie tabel 2, p6) anders voorgedaan worden dan juist.

Met name bij het identificeren van identiteitsfraude in de uitvoering van regelingen en voorzieningen is dit onderscheid van belang omdat het helpt bij het trekken van duidelijke grenzen.

3 Identiteit in Cijfers

Dit hoofdstuk geeft cijfermatig inzicht in het domein identiteit.

3.1 Bevolkingscijfers

Ontwikkelingen in de bevolking van Nederland bepalen voor een belangrijk deel de werkzaamheden op het terrein van identiteit. Gegevens over demografische ontwikkelingen geven daarmee het kader waarbinnen de verdere gegevens in deze monitor geplaatst kunnen worden. Tabel 3 geeft een overzicht van bevolkingscijfers voor het jaar 2012.

Tabel 3 Bevolkingscijfers

Aantallen burgers	
Aantal inwoners (31/12/12)	16.779.575
Aantal geboren	175.959
Aantal overleden	140.813
Geboorteoverschot	35.146
Migratiecijfers	
Immigratie	158.374
Emigratie	144.491
Vestigingsoverschot	13.883
Interne mobiliteit	
Verhuisd binnen eigen gemeente	869.002
Verhuisd naar andere gemeente	609.859
Relaties tussen personen	
Aantal huwelijken	70.315
Aantal partnerschapregistraties	9.224
Aantal echtscheidingen	33.273
Huwelijksontbinding door overlijden	56.703

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

3.2 Identiteitsmanagement

Identiteitsmanagement kent twee kanten. Enerzijds betreft het de wijze waarop identiteitsgegevens gemanaged worden, het systeem. Anderzijds betreft het de mensen die het feitelijke identiteitsmanagement verrichten en werken binnen het systeem.

De gemeentelijke basisadministratie (GBA) vormt een belangrijke spil als het gaat om identiteitgegevens binnen de dienstverlening van de overheid aan burgers. Daarnaast voeren zowel in de publieke als private sector grote aantallen medewerkers in hun dagelijks werk controles uit op de identiteit van personen.

Gemeentelijke basisadministratie

Voor zover de gegevens van burgers in tabel 1 door de overheid worden geregistreerd, zijn deze opgenomen in de GBA. De GBA werkt als een cumulatief systeem. Door geboorten en immigratie worden nieuwe

inschrijvingen aan de GBA toegevoegd. Overlijden en emigratie leiden ertoe dat de persoonslijst van een persoon opgeschort wordt. Deze wordt dan niet verwijderd uit de GBA, maar krijgt een aantekening dat de persoonslijst (tijdelijk) niet meer in gebruik is. Alle wijzigingen/veranderingen die in tabel 3 zijn benoemd, impliceren wijzigingen in de GBA. Jaarlijks komt dit neer op enkele miljoenen gebeurtenissen die aanleiding vormen tot een wijziging.

Afnemers (875) kunnen gebruik maken van (een deel van) de informatie in de GBA. Dit zijn publieke organisaties die voor de uitvoering van hun wettelijke taak gebruik maken van de GBA. Daarnaast kunnen organisaties die een publieke taak uitvoeren of maatschappelijk belang dienen voor die taak als afnemer gebruik maken van de GBA (bijvoorbeeld zorgverzekeraars en pensioenfondsen). In 2012 zijn er 240 miljoen GBA berichten verstuurd⁸.

Een kwalitatief hoogwaardige GBA is van groot belang in de dienstverlening van de overheid aan burgers. Bestuursorganen die GBA-informatie afnemen zijn verplicht in het geval van gereede twijfel over de juistheid van de GBA-informatie middels zogenaamde terugmeldingen te laten blijken dat er een mogelijke onjuistheid in de GBA-registratie bestaat. In 2012 vonden ongeveer 30.000 geautomatiseerde terugmeldingen plaats.²

Tabel 4 Gemeentelijke Basisadministratie

Inhoud van GBA³	
Aantal BSN-nummers actief ⁴	16,8 miljoen
Aantal BSN-nummers inactief i.v.m. emigratie ^{4,5}	1,4 miljoen
Aantal BSN-nummers inactief i.v.m. overlijden ^{4,5}	2,6 miljoen
Aantal als vreemdelingen geregistreerden ⁶	786.100
Aantal als emigrant geregistreerden ⁵	944.000
Aantal als VOW'er geregistreerden ⁷	427.000
Gebruik van GBA	
Aantal afnemers	875
Aantal verzoeken tot informatie GBA-netwerk ⁸	149.438.165
Aantal verzoeken tot informatie GBA-V (webservice) ⁸	89.369.940
Kwaliteit van GBA	
Aantal terugmeldingen	Ongeveer 30.000
Aandeel nog in onderzoek	10% meldingen
Statische gegevens (geboortedatum etc.)	Nagenoeg 100%
Adresgegevens	97,7%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Agentschap BPR

² Naast geautomatiseerde terugmeldingen vinden ook op papier terugmeldingen plaats.

³ De cijfers onder dit kopje hebben allemaal een peildatum. Het betreft dus het aantal in de GBA aanwezige gegevens op een specifieke datum.

⁴ Deze cijfers hebben peildatum 23-11-2013

⁵ Een BSN komt niet te vervallen. De registratie in de GBA blijft intact, ook wanneer een persoon is overleden of emigreert. In het laatste geval is er sprake van tijdelijk inactiviteit en zal bij eventuele remigratie het BSN met bijbehorende registratie in de GBA weer geactiveerd worden.

⁶ Dit cijfer heeft peildatum 1-1-2012

⁷ Dit cijfer heeft peildatum 20-11-2012

⁸ Dit getal betreft het aantal verstuurd GBA berichten. Dit zijn berichten aan gemeenten onderling, wijzigingen die automatisch (spontaan) in de GBA worden doorgevoerd waardoor organisaties automatisch over de laatste stand van zaken beschikken en wanneer er actief iets wordt opgevraagd uit de GBA.

Uit audits op de GBA is gebleken dat de huidige kwaliteit van de GBA hoog is. Nagenoeg alle, vrijwel statische gegevens (burgerlijke staat, geboortedatum, familiale relaties etc.) zijn correct geregistreerd in de GBA. Voor wat betreft het adres is gemeten dat 97,7% van alle personen op een juist adres ingeschreven staat⁹.

Tegelijk is er ook sprake van een groep mensen die met de status "vertrokken onbekend waarheen", VOW'ers. In 2012 waren dit er 427.000. Doordat er jaarlijks meer mensen met onbekende bestemming vertrekken dan zich opnieuw melden bij een gemeente en de GBA cumulatief werkt, wordt het totale aantal VOW'ers jaarlijks hoger. Bezien over een periode van 5 jaar komen er jaarlijks gemiddeld 25.000 VOW'ers bij. Verondersteld wordt dat een deel van deze mensen naar het buitenland is verhuisd¹⁰.

Personeel met ID-controllerende taken

Zowel in de publieke als private sector zijn medewerkers werkzaam die in hun dagelijks werk de identiteit van personen vaststellen middels een toets op de geldigheid en authenticiteit van de identiteitsbewijzen en verificatie van de match tussen de gegevens in de document met de persoon die zich met het document legitimeert. Deze zijn grofweg in twee categorieën in te delen.

De eerste categorie komt voort uit de werkgeverstaak de identiteit van nieuwe werknemers te controleren. In totaal zijn er in Nederland 638.000 werkgevers die verplicht zijn loonbelasting te innen. Bij elk van deze organisaties zal er minimaal één persoon zijn die de identiteit van de werknemers vaststelt.

De tweede categorie betreft de werknemers die in het kader van een wettelijke plicht of betalingsgarantie een identiteitscontrole, in welke vorm dan ook, uitvoeren. Binnen de private sector is dit met name aan de orde bij de sectoren financiële en zakelijke dienstverlening, beveiliging, horeca, zorg, telecom, juridische diensten en bij verhuur van goederen. Een grove raming voor de private sector komt uit op 142.000 personen die in de uitvoering van hun werk op enigerlei wijze betrokken zijn bij het controleren van de identiteit van personen.

In de publieke sector betreft het bijvoorbeeld operationele medewerkers bij de politie (51.000), medewerkers burgerzaken (6.000) bij gemeenten, medewerkers bij de immigratie- en naturalisatiedienst (3.478¹¹), medewerkers in de justitieketen (37.000¹¹), medewerkers bij de UWV (19.000¹¹) en SVB (3.000¹¹) en de operationele werknemers van de marechaussee (6.800¹¹). In principe zullen alle overheidsmedewerkers die in het dagelijks werk in contact komen met burgers op enig moment de identiteit van deze burgers vaststellen.

Bij elkaar zou dit betekenen dat meer dan 1 miljoen personen in hun werk de identiteit van personen controleren. Hierbij zal de striktheid en de werkwijze van de controle afhangen van wettelijke verplichtingen en de

⁹ ICTU, 2013, Eindrapportage Adresonderzoek 'Samen Leren'

¹⁰ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/incidenteel/maatwerk/2013-vow-mw.htm>

¹¹ Deze cijfers betreffen het gehele werknemersbestand van de betreffende organisaties. Afhankelijk van de specifieke functie is er wel of geen contact met burgers in het dagelijks werk. In de gebruikte bronnen wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen medewerkers met of zonder burgercontacten.

mate van frauderisico bij het desbetreffende uitvoeringsproces. Het ligt in de verwachting dat in de publieke sector en in de meer fraudegevoelige sectoren (bv financiële dienstverlening) controles strikter zijn dan bij bijvoorbeeld de verhuur van bouwapparatuur.

3.3 Identiteitsbewijzen, -dragers en online identiteiten

Identiteitsbewijzen, -dragers en online identiteiten vormen de middelen waarmee burgers zich identificeren bij de overheid, bij bedrijven en als burgers onderling. In paragraaf 2.2 is reeds toegelicht wat het onderscheid tussen deze middelen is. Deze paragraaf gaat in op de aantallen.

Identiteitsbewijzen

Er zijn in Nederland tientallen miljoenen geldige identiteitsbewijzen in omloop. Vele burgers hebben meer dan één Nederlands identiteitsbewijs in hun bezit. In veel gevallen betreft het een combinatie van een reisdocument en een rijbewijs, maar er zijn ook veel burgers die zowel een paspoort als een identiteitskaart bezitten.

Tabel 5 Identiteitsbewijzen

Reisdocumenten	
Aantal nieuwe paspoorten	2.339.286
Aantal nieuwe identiteitskaarten	1.743.813
Aantal geldige reisdocumenten in omloop ¹²	Schatting 17.000.000
Aantal paspoorten gestolen/vermist geregistreerd	49.197
Aantal identiteitskaarten gestolen/vermist geregistreerd	129.903
Aantal uitgiftepunten in Nederland ¹³	408
Aantal uitgiftepunten in buitenland (afgerond)	140
Rijbewijzen	
Aantal nieuwe rijbewijzen ¹⁴	1.204.723
Aantal rijbewijzen in omloop	10.906.244
Aantal gestolen/vermist	101.666
Aantal ongeldig verklaard i.v.m. rijontzegging (nov 2013)	7.119
Aantal uitgiftepunten ¹³	408
Verblijfsdocumenten	
Aantal nieuwe verblijfsdocumenten	218.700
Aantal verblijfsdocumenten gestolen/vermist	5890
Aantal uitgiftepunten	9

Bron: Agentschap BPR, Rijksdienst Wegverkeer, Immigratie- en Naturalisatiedienst

¹² Dit cijfer is berekend aan de hand van het aantal in de afgelopen vijf jaar geproduceerde reisdocumenten, onder aftrek van gestolen/vermiste documenten. Het Agentschap BPR heeft aangegeven niet te kunnen aangeven hoeveel reisdocumenten er in omloop zijn omdat er geen centrale reisdocumentenadministratie is.

¹³ Dit betreft het aantal Nederlandse gemeenten die de uitgifte verzorgen. Het aantal feitelijke loketten ligt hoger doordat diverse gemeenten vanuit meerdere locaties werken.

¹⁴ Dit cijfer betreft het aantal nieuw uitgegeven documenten. Het aantal personen dat in 2012 het rijbewijs heeft gehaald lag op 173.962.

Jaarlijks worden er ongeveer 4 miljoen nieuwe reisdocumenten geproduceerd¹⁵, ruim 1 miljoen nieuwe rijbewijzen en 218.000 verblijfsdocumenten uitgegeven. Deels betreft dit vervanging van de ongeveer 270.000 gestolen of vermiste documenten.

De uitgifte van identiteitsdocumenten is voor het grootste gedeelte gekoppeld aan de Nederlandse gemeenten. Voor reisdocumenten geldt dat ook bijvoorbeeld Nederlandse consulaten in het buitenland als uitgiftepunt voor documenten gelden. Bij vreemdelingendocumenten ligt het aantal uitgiftepunten beduidend lager, doordat alleen de IND-loketten deze uitgifte verzorgen.

Identiteitsdragers

Private identiteitsdragers zijn er in vele vormen en soorten. Ook in aantal zijn private identiteitsdragers talrijk. Zo beschikt iedere tegenwoordig wel over een zorgpas en een bankpas en een deel ook over een creditcard en een persoonlijke OV-chipkaart. Zelfs al zou dit beperkt zijn tot gemiddeld drie private identiteitsdragers per persoon, dan spreken we in totaal al over enkele tientallen miljoenen identiteitsdragers in omloop in Nederland. Een precies aantal weten we niet. Het volgende is wel bekend:

- Volgens de Nederlandse Vereniging van Banken waren in 2012 ongeveer 24,7 miljoen passen in omloop. Er is geen zicht op het aantal buitenlandse bankpassen.
- Daarnaast zijn er in Nederland naar schatting van De Nederlandse Bank ongeveer 5,8 miljoen Nederlandse creditcards in omloop. Er is geen zicht op het aantal buitenlandse creditcards of creditcards uitgegeven door bijvoorbeeld warenhuizen.
- Deze bankpassen en creditcards zijn gekoppeld aan 22,7 miljoen betaalrekeningen.
- Translink meldt in het jaaroverzicht dat er eind 2012 ongeveer 7,5 miljoen bruikbare persoonlijke OV-chipkaarten in omloop zijn.
- In 2011 waren, zo blijkt uit de bibliotheekmonitor, 1,8 miljoen volwassenen lid van de bibliotheek.

Andere voorbeelden van private identiteitsdragers zijn klantenkaarten, werknemerspasjes, tankpassen en verzekeringspassen. Hoewel deze andere private identiteitsdragers mogelijk minder direct kunnen leiden tot financiële schade en identiteitsfraude, is hun gezamenlijk aantal waarschijnlijk een veelvoud van de hierboven benoemde identiteitsdragers. Daarmee ontstaan veel mogelijkheden identiteitsgegevens te verliezen.

Online identiteiten

Net als bij identiteitsdragers zijn er vele mogelijkheden als het gaat om online identiteiten. Ook hier zit een grote variëteit in de mate waarin het gevoelige identiteitsgegevens betreft. In deze monitor wordt ingezoomd op drie vormen van online identiteiten: het publieke DigID en het private online bankieren en online winkelen. Tabel 6 geeft een overzicht.

¹⁵ Het daadwerkelijk aantal uitgegeven documenten ligt lager als gevolg van het bijvoorbeeld niet op halen van documenten en documenten die bij controle foutieve gegevens blijken te bevatten. In 2012 zijn 4.063 documenten om diverse redenen retour gekomen bij de producent.

DigID is te beschouwen als de vanuit de overheid verstrekte online identiteit. Met DigID kan de burger een deel van het contact met de overheid online afhandelen en de eigen gegevens zoals die bij diverse publieke diensten zijn geregistreerd inzien. De huidige DigID kent nog geen private toepassing¹⁶.

Bijna 10 miljoen burgers beschikten in 2012 over een DigID. In totaal zijn deze DigID's ruim 75 miljoen keer gebruikt ter online identificatie. Het grootste aantal authenticaties komt voort uit de sectoren financiën (21 mln), werk & inkomen (21 mln) en jeugd & onderwijs (10 mln). Bij 554 publieke organisaties is het inmiddels mogelijk online te identificeren middels DigID.

Tabel 6 Online identiteiten

DigID	2009	2012
Aantal uitgegeven DigID (31-12)	7.455.033	9.872.935
Aantal machtigingen DigID (31-12)		325.126
Aantal authenticaties met DigID	24.785.857	75.502.486
Aantal DigID accepterende organisaties	487	554
Online bankieren		
	2012	
Aantal gebruikers online bankieren	Ongeveer 11.000.000	
Aandeel in totaal aantal gebruikers	Bijna 4 op 5 Nederlanders	
Aandeel in totaal overschrijvingen	93%	
Thuiswinkelen		
	2009	2012
Aantal actieve internetters	11.200.000	12.000.000
Aantal consumenten met online aankoop	8.600.000	10.580.000
Aandeel actieve internetters online aankoop	76,8	88,1%
Aantal bestellingen	53.488.000	88.000.000

Bron: Logius, Nederlandse Vereniging van Banken, Thuiswinkel markt monitor

In de private sector is online zaken doen steeds gebruikelijker. Internetbankieren is niet meer weg te denken. Slechts een minderheid van de consumenten, één op de vijf, met een klein deel van de totale overboekingen (7%) doet de zaken nog via de post. Ook overige dienstverlening van banken verloopt steeds vaker online.

Online aankopen doen is de afgelopen tien jaar ook sterk toegenomen. Bijna 11 miljoen mensen (9 miljoen in 2009) hebben ooit via internet een aankoop gedaan. Een iets kleiner aantal heeft dit één of meerdere malen in 2012 gedaan. Van alle mensen met internet koopt bijna 9 van de 10 wel eens iets via internet.

Bij internetbankieren en online aankopen wordt gebruik gemaakt van een online identiteit. Qua beveiliging zijn er grote verschillen in online identiteiten, variërend van een inlognaam met zelfgekozen wachtwoord tot het gebruik van een combinatie van bankpas, pincode en kaartlezer. Bij sommige online aankopen is een afgeronde betaling voldoende om een aankoop af te ronden en vindt er geen verdere identiteitscontrole plaats.

¹⁶ Uitzondering hierop vormen diverse pensioenfondsen, zorgverleners en zorgverzekeraars. Deze partijen hebben het recht gebruik te maken van het BSN in hun administratie en kunnen daardoor ook gebruik maken van DigID.

3.4 Beschouwing

Uit het voorafgaande kan afgeleid worden dat het domein identiteit een breed karakter heeft en qua omvang van de werkzaamheden en "gebeurtenissen" ook groot is. De identiteit van mensen kent vele vormen in verschillende mate van belangrijkheid en mate waarin er middels die identiteit toegang verkregen kan worden tot (zeer gevoelige) persoonsinformatie.

Duidelijk wordt ook dat digitalisering van de interactie tussen bedrijven, overheden en burgers ook in belang toeneemt. Het is een ontwikkeling die implicaties heeft voor de wijze waarop identiteitsgegevens worden gebruikt.

Het praktische feit dat burgers nu een breed scala aan middelen in bezit hebben waarmee zij zichzelf bij overheden en private partijen kunnen identificeren biedt tegelijkertijd ook een breed scala aan mogelijkheden voor kwaadwillende personen om misbruik te maken van die gegevens. Zeker wanneer de bescherming van gegevens vanuit het oogpunt van gemak en efficiëntie wordt beperkt – een binnen het private domein veelgemaakte afweging – ontstaan risico's op identiteitsfraude.

Het is van belang om meer gedetailleerd zicht te krijgen op het aantal identiteiten in omloop, zowel publiek als privaat, daar ieder identiteitsbewijs of iedere identiteitsdrager een risico op verlies en misbruik van persoonlijke gegevens met zich meebrengt.

4 Identiteitsfraude

Je identiteit is goud waard. Daarmee zou het dus ook kunnen lonen om misbruik te maken van identiteitsgegevens van anderen en daar vervolgens mee te frauderen. Dat identiteitsfraude leidt tot schade voor de maatschappij is een gegeven. Hoeveel schade er in totaal wordt geleden als gevolg van identiteitsfraude is echter onduidelijk. In dit hoofdstuk wordt de beschikbare informatie over de omvang en schade van identiteitsfraude bijeengebracht. Hierbij wordt gekeken naar de schade van zowel publieke organisaties, private organisatie als naar burgers.

4.1 Publieke sector

Vanuit het perspectief van de overheid en haar verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige identiteitsvaststelling en uitgifte van identiteitsbewijzen zijn er twee manieren om naar identiteitsfraude te kijken. De eerste betreft de geldigheid van de documenten. Een ongeldig document of een geldig document in verkeerde handen kan gebruikt worden om te frauderen en de overheid en derden schade te berokkenen. De tweede wijze betreft de fraude die gepleegd wordt in de uitvoering van regelingen en voorzieningen van de overheid.

Ongeldige documenten

Een compleet overzicht van in hoeverre er binnen de uitvoering van regelingen en voorzieningen van de overheid valse en ongeldige documenten worden gesignaleerd is niet op te stellen. Daarvoor wordt er momenteel onvoldoende eenduidig geregistreerd.

Over het aantreffen van valse documenten aan de grens zijn wel cijfers bekend, namelijk de praktijkcijfers van het Expertise Centrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID). Het ECID is het landelijke knooppunt op het gebied van identiteitsfraude en identiteitsgerelateerde documenten. Zij beoordelen onder andere reisdocumenten op echtheid en vervullen een belangrijke expertisefunctie voor zowel publieke als private organisaties.

In totaal heeft het ECID in 2012 ongeveer 35.000 documenten beoordeeld op hun echtheid. Het grootste deel van dit werk komt voort uit het personenverkeer op schiphol. Een kleiner deel komt voort uit mobiel toezicht veiligheid alsmede de ad hoc adviesverzoeken. In 2012 zijn ruim 2100 valse documenten of gefalsificeerde kopieën van echte documenten geconstateerd. Hierbij waren ruim 1500 verdachten betrokken. Het overgrote deel van de geconstateerde fraude betreft fraude met buitenlandse documenten.

Tabel 7 Praktijkcijfers ECID

Falsificaten Schiphol Desk	
Aantal gecontroleerde documenten	33.307
Geconstateerde fraude met documenten	806
Geconstateerde fraude %	2,4%
Aantal aanhoudingen verdachten	578
Overige locaties	
Aantal aanhoudingen verdachten	263
In beslag genomen documenten	358
Helpdeskfunctie ECID	
Aantal aanhoudingen verdachten	745
Geconstateerde fraude met documenten	966
Zaken met Nederlandse documenten	
Geconstateerde gevallen van fraude originele documenten	78
Geconstateerde gevallen van fraude kopieën	233

Bron: ECID, Statistische Jaaroverzicht Documentfraude 2012

De cijfers in bovenstaande tabel geven alleen de geconstateerde fraude weer. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat er weinig fraude met documenten wordt gepleegd. Er is echter ook sprake van ongedetecteerde identiteitsfraude met valse identiteitsbewijzen. Een vorm waarbij dit aan de orde zou kunnen zijn is fraude met look-a-likes. Het ECID constateert over 2012 een daling van het aantal onderkende gevallen van misbruik van geldige documenten door look-a-likes. Het ECID voegt hier aan toe dat een stijging was verwacht, maar dat mogelijk door zorgvuldiger geworden mensensmokkelorganisaties de documenten beter matchen en daardoor lastiger te detecteren zijn.

Bij regelingen & voorzieningen

Identiteitsfraude staat niet op zich. Daar waar sprake van fraude is, is ook geregeld sprake van manipulatie van informatie waar de persoonlijke situatie anders wordt voorgedaan dan die is. Daar waar het de manipulatie van identiteitsgegevens uit tabel 1 betreft, kan ook gesproken worden van identiteitsfraude vanuit overheids perspectief. Indien in de uitvoering van overheidsregelingen gefraudeerd wordt met andere gegevens, dan betreft het reguliere fraude.

Bij regelingen en voorzieningen is geregeld sprake van fraude met de nauw aan de persoon gerelateerde gegevens zoals die zijn benoemd in tabel 1, bijvoorbeeld het woonadres. In de eerste plaats betreft het hier woonadresfraude. Daarnaast is er sprake van nauwe verwantschap met identiteitsfraude.

Voorbeelden hiervan treffen we aan bij de sociale verzekeringen. In de grondslagen van diverse uitkeringen (bv WWB en AOW) zijn het woonadres en de samenstelling van het huishouden van belang bij het vaststellen van het recht op uitkering. Zo wordt bij de bijstand het totale gezinsinkomen als uitgangspunt genomen. Ook bij de AOW geldt dat twee afzonderlijk wonende AOW'ers meer uitkering krijgen dan wanneer er een gezamenlijk huishouden wordt gevoerd.

Volgens de integrale rapportage handhaving van het ministerie van SZW was bij de bijstand in 2011 sprake van woonfraude (19,4 mln) en partnerfraude (7,6 mln). In het jaarverslag van de Sociale Verzekeringsbank blijkt dat in 2012 voor €17,4 miljoen is gefraudeerd. De aandelen van fraude met de inlichtingenplicht omtrent samenwonende partner voor de regeling AOW en fraude met de kinderbijslag voor in het buitenland verblijvende kinderen hierin is onduidelijk.

Eenzelfde analyse zou gemaakt kunnen worden voor de fraude met studiefinanciering. Met het opgeven van een ander woonadres, kunnen studenten aanspraak maken op een uitwonende beurs, terwijl ze hier geen recht op hebben wanneer zij nog thuis wonen. In 2012 is bij in totaal 1.724 studenten fraude met de uitwonendenbeurs geconstateerd. Hiermee was een bedrag van ten minste 12 miljoen gemoeid. Daarnaast hebben 213 studenten kort voor het huisbezoek hun beurs omgezet van uit- naar thuiswonend¹⁷.

Een andere vorm van aan identiteitsfraude verwante fraude doet zich voor binnen het domein van illegale arbeid. Met het vervalsen van werkvergunning of identiteitsdocumenten krijgen de werknemers onterecht toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. In 2012 heeft de InspectieSZW 2.555 illegaal tewerkgestelden geconstateerd¹⁸. De schade hiervan is niet bekend, maar er zijn op grond van de Wet arbeid vreemdelingen 1.904 bestuurlijke boetes opgelegd met een totale waarde van 33,4 miljoen.

Ook binnen andere regelingen en voorzieningen binnen de publieke sector cq met een publiek belang is identiteitsfraude of aan identiteitsfraude verwante fraude denkbaar. Een voorbeeld hiervan betreft de identiteitsfraude met toeslagen zoals die zich in 2011 voordeed¹⁹. Ook zijn er signalen dat bij de verhuur van woningen fraudeurs onder valse voorwendselen en met valse papieren woningen huren, een huurachterstand opbouwen en vervolgens met onbekende bestemming vertrekken. Daarnaast is er bijvoorbeeld sprake van opgave van valse namen bij boetes voor zwaarrijden en verkeersboete. In welke mate dit voorkomt en welke schade hiermee maatschappelijk geleden wordt, is niet bekend.

Strafbaarstelling

Een momenteel aanhangig wetsvoorstel²⁰ maakt het mogelijk om strafrechtelijk op te treden tegen verschillende vormen van identiteitsfraude met identiteitsbewijzen. Bij inwerking treden van deze wet is het strafbaar om een identiteitsbewijs, zoals een rijbewijs of een vreemdelingendocument, van een ander te gebruiken. Nu geldt dit alleen voor reisdocumenten. Door die aanpassing wordt het gemakkelijker de zogeheten look-a-like fraude aan te pakken. Fraude met identificerende persoonsgegevens is op dit moment niet afzonderlijk strafbaar gesteld. De reden daarvan is dat fraude met identificerende persoonsgegevens onderdeel vormt van meer algemene delictsomschrijvingen als oplichting

¹⁷ www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/08/13/meer-dan-1700-studenten-gepakt-voor-gesjoemel-met-beurs.html

¹⁸ Jaarverslag 2012 InspectieSZW

¹⁹ Zie bijvoorbeeld *Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 3427*.

²⁰ *Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden, 33 352*

(artikel 326 Sr), flessentrekkerij (artikel 326a Sr) en bedreiging (artikel 284 e.v. Sr). Met behulp van die bepalingen kan op dit moment strafrechtelijk tegen deze vorm van identiteitsfraude worden opgetreden. Het amendement van de heer Dijkhoff²¹ zal het misbruik van identificerende persoonsgegevens meer op één lijn stellen met het misbruik van reisdocumenten en identiteitsbewijzen waarvoor artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht een aparte strafbaarstelling kent. Daarnaast kent het Wetboek van Strafrecht specifieke strafbaarstellingen voor de aanpak van misdrijven waartoe fraude met identificerende persoonsgegevens vaak de opstap vormt. Bij die misdrijven gaat het bijvoorbeeld om mensensmokkel, witwassen, bank- of uitkeringsfraude, terrorisme of drugs- en wapengerelateerde misdrijven.

4.2 Private Sector

Private organisaties kunnen net als burgers en overheidsinstellingen last hebben van identiteitsfraude. Juist omdat er vele vormen van identiteitsfraude zijn en de registraties hiervan weinig specifiek, is het lastig te komen tot een eenduidig beeld van de omvang en schade van identiteitsfraude in de private sector. In deze monitor bekijken we een aantal sectoren waar identiteitsfraude een grote impact kan hebben.

Bankensector

Binnen de bankensector wordt scherp gekeken naar identiteitsfraude. De directe koppeling tussen financiële middelen en de fraude maakt dat inzichtelijk is welke fraude er heeft plaatsgevonden en wat de schade hiervan was. Belangrijk is de notie dat wanneer er aantallen passen worden benoemd die aantallen passen betreffen waar daadwerkelijk fraude mee is gepleegd.

Tabel 8 Identiteitsfraude bankensector

Fraude met passen	
Aantal gestolen/verloren passen	6.000 bankpassen 1.600 creditcards
Aantal geskimde passen	51.200
Schade van skimming	28,9 miljoen
Fraude met internetbankieren	
Aantal geslaagde pogingen	10.900
Schade bij internetbankieren	34,8 miljoen
Fraudeurs	
Aantal records frauderegister (EVA)	Bijna 28.000
Aantal records toegevoegd in 2012	Ruim 4.700
Aantal raadplegingen	12,5 miljoen
Aantal hits op register	Ruim 28.000

Bron: Nederlandse Vereniging van Banken

In totaal is er in de bankensector in 2012 voor ruim 60 miljoen schade geleden als gevolg van identiteitsfraude. Ten opzichte van eerdere jaren is een sterke daling, met name bij skimming, ingezet. Dit mede als gevolg van de overstap van magneetstrip naar chip en het blokkeren van passen buiten Europa.

²¹ Kamerstuk, 2012-2013, 33.352 nr. 7

Tabel 9 Historische cijfers ID-fraude bankensector (in miljoenen)

Fraudevorm	2009	2010	2011	2012	2013, 1 ^e helft
Internetbankieren	1,9	9,8	35	34,8	4,2
Skimming	31	19,7	39	28,9	5,9

Bron: Nederlandse Vereniging van Banken

Voor wat betreft skimming ontstaat een sterk contrast met het beeld dat uit het onderzoek onder burgers naar voren is gekomen. De verklaring hiervoor ligt in een combinatie van de berekeningswijze en het perspectief op slachtofferschap. Banken tellen de feitelijke schade en benoemen het daadwerkelijk misbruikte aantal passen. Tegelijk wordt er bij een vermoeden van skimapparatuur op een pinautomaat een hele reeks mogelijk geskimde passen geblokkeerd. Deze passen hoeven uiteindelijk niet misbruikt te zijn, maar worden preventief geblokkeerd. Vanuit het perspectief van de burger bezien is het denkbaar dat dit beschouwd wordt als slachtofferschap omdat er een nieuwe pas en pincode aangevraagd moeten worden en men er hinder van ondervindt. Bij het burgeronderzoek is gevraagd of men slachtoffer is geweest waardoor het cijfer in het burgeronderzoek hoger uitgevallen kan zijn.

Indien er fraude wordt geconstateerd, worden de (misbruikte) gegevens²² van de betreffende (rechts)persoon geregistreerd in de Externe Verwijzingsapplicatie (EVA). Dit systeem verbindt de frauderegisters van banken en financieringsondernemingen met elkaar. Het register bevat ten tijde van het opstellen van de monitor gegevens van bijna 28.000 (rechts)personen, waarvan ruim 4.700 toegevoegd in 2012. In 2012 heeft het systeem ruim 28.000 maal een "hit" gehad. Dit cijfer is mogelijk vertroebeld door dubbele controles door medewerkers en "shoppende" fraudeurs waardoor het hoger uitvalt.

Thuiswinkelen

In paragraaf 3.3 is reeds gemeld dat een groot deel van de Nederlandse bevolking gebruik maakt van webwinkels en de mogelijkheden van online aankopen. Verwachting is dat dit eerder zal toenemen dan afnemen. Het gemak speelt hierbij een grote rol. Uitgebreide controles op identiteit en betaling met creditcards verhogen de veiligheid, maar beperken ook het gemak. Daar zit voor de webwinkels dan ook de afweging qua balans tussen inkomsten en veiligheid.

Primair is er voor webwinkels geen motivatie de identiteit van klanten te controleren. Net als in een reguliere winkel geldt dat wanneer het product betaald is de koop gesloten is. Het gaat echter mis wanneer blijkt dat de klant niet is wie hij zegt dat hij is en bestellingen onderschept worden bij aflevering of op rekening van anderen worden gedaan. Zowel de burger als de webwinkel kan hier slachtoffer van zijn en financiële schade lijden.

De omvang van deze schade is echter onduidelijk. Nieuwsberichten en publicaties uit de afgelopen jaren schetsen een diffuus beeld lopend van enkele tot vele tientallen miljoenen schade als gevolg van identiteitsfraude. Gegeven de omvang van de sector, zal dit mogelijk ook lastig vast te stellen zijn. In de meldingen van identiteitsfraude bij het

²² De geregistreerde gegevens betreffen de persoonsgegevens die zijn gebruikt in de poging tot fraude. Het is mogelijk dat dit gegevens van derden betreffen die door de fraudeur worden misbruikt.

Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) is de sector internetwinkels met 24% de grootste sector waar burgers slachtoffer zijn geworden²³.

Zorgsector

Concrete cijfers over de omvang van identiteitsfraude in de zorgsector ontbreken. Wel zijn er signalen dat mensen gebruikmakend van de zorgpas van derden, veelal met medeweten van die persoon, zorg ontvangen. Dit betreft regelmatig onverzekerden en mensen die illegaal in Nederland verblijven. Doorgaans zijn ziekenhuizen of personen niet het slachtoffer van deze vorm van ID-fraude, de kosten voor de behandeling liggen bij de verzekeraar.

Telecomsector

Binnen de telecomsector komt ID-fraude het meest voor als gevolg van diefstal van telefoons met bijbehorende simkaart. De schade hiervan komt terecht bij de burgers. Zij dienen zelf zorg te dragen voor het melden van diefstal zodat de simkaart geblokkeerd kan worden. Het opgeven van valse adresgegevens vormt recent een probleem bij het afsluiten van contracten voor abonnementen. In korte tijd worden dan meerdere contracten afgesloten op één vals adres, maar de rekening wordt nooit betaald. De uitgegeven telefoons alsmede de verbruikte belminuten en data vormen dan een verliespost. Het is onduidelijk hoe vaak deze vorm van fraude optreedt en welke schade er mee geleden worden.

Verzekeraars

Identiteitsfraude komt voor bij verschillende soorten verzekeringen. Naast financiële schade leidt dit ook tot imagoschade voor de sector. Bij levens-, ongevallen- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen komt het bijvoorbeeld voor dat valse papieren worden gebruikt voor de verzekerde of de begunstigde. Bij verzuimverzekeringen wordt in geval van ziekte een duurdere medewerker opgegeven dan de feitelijke zieke medewerker. Op deze wijze ontvangt de werkgever een hogere vergoeding.

Het aanpakken van deze vormen van identiteitsfraude is lastig omdat verzekeraars geen mogelijkheden hebben om de persoonsgegevens van personen inclusief hun adresgegevens te controleren. Als gevolg hiervan wordt door de sector geschat dat 90% van de fraude ongedetecteerd blijft. Welke schade gemoeid is met identiteitsfraude bij verzekeraars is onbekend.

4.3 Burgers

Misbruik van identiteitsgegevens kan voor burgers een ingrijpende ervaring zijn en voor burgers flinke financiële schade opleveren. Uit onderzoek²⁴ blijkt dat aanzienlijke aantallen burgers de afgelopen jaren slachtoffer zijn geweest alsmede schade hebben geleden als gevolg van diverse vormen van identiteitsfraude.

Slachtofferschap

Op basis van een representatieve steekproef is geraamd dat in 2012 612.000 burgers slachtoffer zijn geweest van identiteitsfraude. Dit komt neer op 4-5 % van alle volwassenen in Nederland. In 2007 was sprake van 75.000 slachtoffers. Dit betekent een sterke stijging in de laatste

²³ PwC, 2013, *Analyse Meldingen CMI 2011-2012*

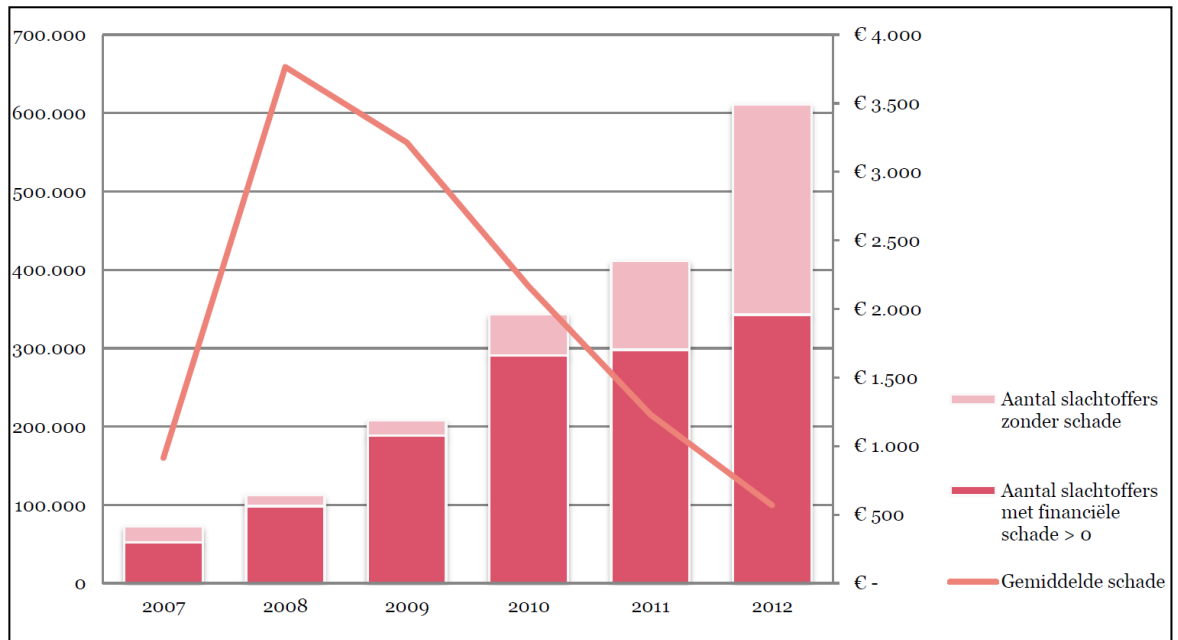
²⁴ PwC, 2013 *Update onderzoek 'Omvang van identiteitsfraude & maatschappelijke schade in Nederland*

jaren. Steeds meer mensen zijn jaarlijks slachtoffer. Cumulatief gezien blijkt uit het onderzoek dat circa 16,3% van de Nederlandse bevolking ooit slachtoffer is geweest van enige vorm van identiteitsfraude.

In bijna de helft van de gevallen gaat het om financiële identiteitsfraude, onder andere door het skimmen van een bankpas (zie ook alinea bankensector onder 4.2). Bijna 20 procent van de slachtoffers kreeg te maken met ID-fraude via het internet. Bij 10 procent was sprake van het gebruik van andermans identiteit om straffeloos een overtreding of misdrijf te begaan. Ook in zo'n 10 procent van de gevallen werd een burgerservicenummer van een ander gebruikt bij een huisarts of in een ziekenhuis.

Slachtofferschap komt vaker voor bij jongeren, mannen en hoog opgeleiden. Onder de Nederlanders in de leeftijdscategorie 18 tot 34 jaar is één op de vijf ooit slachtoffer geweest van enige vorm van identiteitsfraude. Bij mensen van 65 jaar of ouder is dat iets meer dan één op de tien. Van de Nederlandse mannen is bijna één op de vijf ooit slachtoffer geweest van identiteitsfraude. Onder vrouwen ligt het slachtofferschap iets lager: ongeveer één op de zeven. Onder hoog opgeleide Nederlanders is ruim één op de vijf wel eens slachtoffer geweest van identiteitsfraude, terwijl dat bij middelbaar opgeleide Nederlanders op ruim één op de tien ligt. Voor laag opgeleide Nederlanders ligt het er ongeveer tussenin: bijna één op de zes.

Figuur 1 Schatting slachtoffers identiteitsfraude Nederland en gemiddeld schadebedrag



Bron: PwC, 2013, 'Omvang van identiteitsfraude & maatschappelijke schade in Nederland

Schade

Niet alle burgers lijden financiële schade als gevolg van het slachtofferschap van identiteitsfraude. De fraude kan ontdekt zijn voordat schade is berokkend of de burger is schadeloos gesteld door bijvoorbeeld de bank. In het geval van schadeloosstelling, is er nog altijd wel sprake van schade voor de maatschappij, maar die wordt dan niet direct door de burger gedragen. Naar schatting heeft tussen de 9 en de 11 % van de Nederlandse bevolking daadwerkelijke financiële schade ondervonden als gevolg van identiteitsfraude. In 2012 bedroeg deze schade 355 miljoen (met een betrouwbaarheidsmarge van 207-504 miljoen). Het gemiddelde schadebedrag bedroeg in 2012 €600,- per slachtoffer. Over de jaren heen is dit bedrag is gedaald.

4.4 Beschouwing

Over de volle breedte van de maatschappij komt identiteitsfraude voor en wordt aanzienlijke (financiële) schade geleden als gevolg daarvan. Bovendien kost het aanpakken van deze fraude ook geld, waardoor publieke en private organisaties dubbel geraakt worden.

Een uitspraak over de totale omvang en schade van identiteitsfraude is (nog) niet te geven. Daarvoor ontbreekt het op dit moment nog aan een volledig en precies overzicht. Duidelijk is dat de jaarlijkse omvang van de schade substantieel is, hetgeen een gecoördineerde en gezamenlijke aanpak van het probleem rechtvaardigt. Helder is ook dat de daadwerkelijke schade waarschijnlijk groter is dan in deze editie van de monitor is gepresenteerd.

Een eerste stap in de aanpak van identiteitsfraude is het onderkennen dat identiteitsfraude zich op vele domeinen voordoet en hand in hand gaat met andere fraudevormen. Identiteitsfraude is vaak het middel om te komen tot andere vormen van fraude en andere vormen van criminaliteit. Een nadere analyse op overige regelingen en voorzieningen waarbij sprake is van fraude en mogelijk identiteitsfraude zou het zicht op de problematiek vanuit overheids perspectief kunnen vergroten. Meer zicht op de omvang en precieze vormen waarop identiteitsgegevens worden misbruikt om voordeel te behalen binnen regelingen en voorzieningen biedt ook aanknopingspunten voor het bestrijden van identiteitsfraude en draagt bij aan het bestrijden van andere vormen van fraude.