



De impact van certificering
De gevolgen van verplichte opleidingen
voor en certificering van medewerkers
van uitgevende instanties van identiteits-
en reisdocumenten



Colofon

Titel	De impact van certificering
Auteur	Bart Kleine Deters, Frederike Jansen, John Boog, Paul van der Zeijden, Jos van Zwieten (eindredactie)
Versie	0.3 (revisie)
Datum	18-1-2024
Project	Certificering Burgerzaken (001152)

Stichting CINOP realiseert oplossingen voor complexe vraagstukken in onderwijs en arbeidsmarkt. Oplossingen met impact. Wij zetten ons in voor een optimale deelname van iedereen aan de samenleving, vandaag en morgen. We professionaliseren en flexibiliseren leerprocessen, samen met onze partners in onderwijs, overheid en bedrijfsleven. We zijn gespecialiseerd in vraagstukken rondom flexibel onderwijs, professionalisering in het beroepsonderwijs en arbeidsmarktleren: een leven lang ontwikkelen. Ook internationaal zijn we actief: samen met onze partners dragen we bij aan mobiliteit, Europese leeromgevingen en onderwijsprojecten voor capaciteitsontwikkeling in Europa, Afrika, Azië en Latijns Amerika.

ECBO is het expertisecentrum voor onderzoek en kennisvraagstukken rondom bijvoorbeeld professionalisering van docenten, aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, basisvaardigheden en in-, door- en uitstroom van studenten. ECBO doet wetenschappelijk verantwoord beleids- en praktijkgericht onderzoek in het onderwijs en op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt, en verspreidt deze kennis. Onze expertise: onderzoek met impact.

Panteia is een toonaangevend en datagedreven onderzoeks- en adviesbureau dat klanten helpt brede welvaart te realiseren. Onze combinatie van inhoudelijke-, onderzoeks- en data-expertise levert unieke en toepasbare inzichten op voor het oplossen van de maatschappelijke vraagstukken van morgen. Dankzij onze ervaring bij zowel overheden, non-profit organisaties, branches en bedrijven zijn wij in staat om slimme verbindingen te maken tussen publiek beleid en praktijk.



CINOP B.V./ecbo
Postbus 1585
5200 BP 's-Hertogenbosch
Tel: 073-6800800
www.cinop.nl

© CINOP B.V./ecbo/Panteia 2024

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever en de opdrachtgever.

Samenvatting

Deze rapportage bevat de resultaten van een onderzoek dat CINOP/ecbo in samenwerking met Panteia heeft uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), met betrekking tot een mogelijke verplichting van opleiding en certificering voor medewerkers van de instanties die identiteits- en reisdocumenten verstrekken¹. Dit wordt gezien als een mogelijk effectieve maatregel in het tegengaan fouten en fraude in het verstrekingsproces en daarmee het reduceren van risico's op identiteitsfraude.

De hoofdvraag in dit onderzoek is wat de impact van zo'n verplichting zal zijn voor BZK, als wet- en regelgever en voor RvIG, die namens de overheid de autoriteit en regisseur is van het veilig en betrouwbaar gebruik van identiteitsgegevens, en voor hun ketenpartners: de uitgevende instanties zoals gemeenten, KMar en BZ die uitvoerders zijn van deze wet- en regelgeving en op basis daarvan documenten verstrekken aan burgers. Het gaat eerst en vooral over de mogelijke gevolgen voor hun medewerkers in de front- en backoffice.

In de uitvoering van het onderzoek is gezocht naar zoveel en zo helder mogelijke beantwoording van deze hoofdvraag. De onderzoekers hebben dit nadrukkelijk gedaan in de context van de risicoreductie op identiteitsfraude. Daarbij hebben ze niet alleen gekeken naar de gevolgen en verwachte impact in termen van *wat en hoe*, maar zich ook steeds de vraag voorgehouden *of* verplichte opleidingen en certificering effecten zal sorteren in het terugdringen van mogelijke risico's.

In het onderzoek is planmatig en in samenwerking met verschillende betrokken partijen stapsgewijs toegewerkt naar antwoorden. Via de stap 'inleven en definiëren' is een verkenning uitgevoerd naar bestaande opleidingen en certificering van (balie)personeel bij uitgevende instanties, casestudies uit andere branches en zijn gesprekken gevoerd met medewerkers en leidinggevenden. Via de stap 'ontwerpen en prototype' is ingezet op het ontwerp van meerdere scenario's als aanzet voor oplossingsrichtingen en hun mogelijke gevolgen. Dit is als basis uitgewerkt voor de Nederlandse gemeenten en grensgemeenten in hun taak als uitgevende instantie.

In de stap 'actie en leren' zijn deze scenario's getoetst met behulp van SWOT's en bespreking met direct en indirect betrokken organisaties om daarmee een voorstel te kunnen doen voor een werkbare aanpak met de aandachtspunten en randvoorwaarden die zich daarbij voordoen voor een succesvolle implementatie.

In het onderzoeksproces is gebruik gemaakt van veel uiteenlopende bronnen (waarvan een aantal pas ver in de vordering van het onderzoek beschikbaar bleek) en kon worden

¹ Certificering is een zichtbaar bewijs dat een product, proces, persoon, managementsysteem of dienst aan bepaalde eisen voldoet. Het kan betrekking hebben op de gehele beroepsuitoefening of om specifiek gecertificeerde onderdelen in de beroepsuitoefening (zoals het hanteren van bepaalde apparaten of instrumenten, of toepassing van bepaalde werkwijzen en procedures). Er kunnen verplichtingen zijn om in passende frequentie te hercertificeren.

teruggerepen op de inzichten en beschikbare kennis en ervaring van de personen die in een begeleidingscommissie en een klankbordgroep participeerden.

Een viertal scenario's is opgesteld en uitgewerkt, met daarin steeds een verschillende inzet van aanpak van opleidingen en certificering:

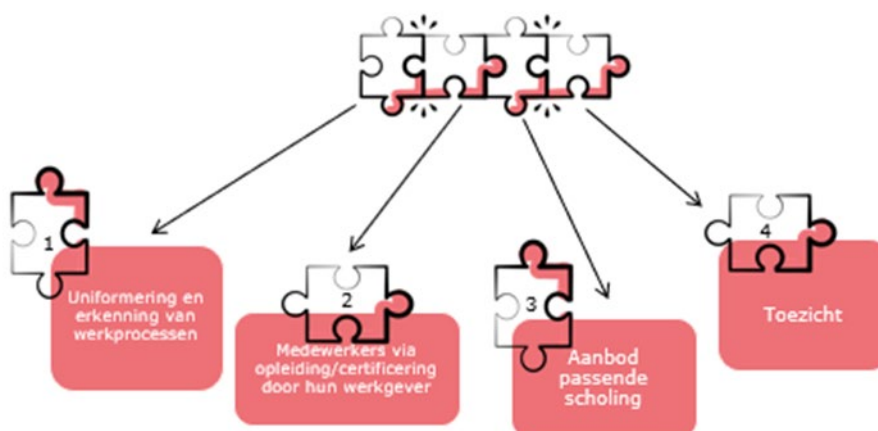
- Sterkere sturing op veiligheidsprotocollen;
- Certificering van georganiseerd vakmanschap;
- Inzet op individuele professionalisering;
- Instellen van een bevoegdheidsregeling.

In de beschrijving van de mogelijke gevolgen van ieder van deze scenario's en een beschouwing er van in het licht van de risicoreductie op identiteitsfraude kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat geen van deze scenario's op zichzelf staand voldoende uitzicht biedt op positieve effecten. Daarom is één geïntegreerd perspectief uitgewerkt in de vorm van een Integraal Kwaliteitssysteem identiteitsgegevens (IKS-id), dat meerdere domeinen omvat. Dit prototype is vervolgens besproken met betrokken organisaties en personen.

Op basis van de reacties en commentaren is dit systeem bewerkt tot een aanpak, met aanbevelingen aan het adres van BZK en RvIG hoe deze ingevoerd kan worden. De aanpak gaat uit van meerdere werkgebieden om daarmee de kwaliteit van processen en individueel vakmanschap te verbeteren en te borgen. Op specifieke onderdelen kunnen opleidingen of trainingen mogelijk verplicht gesteld worden, met een zekere mate van periodiek onderhoud, en mogelijk een vorm van (persoons)certificering.

Het karakter van zo'n aanpak is dat het in samenwerking met betrokken partijen wordt opgezet, decentraal wordt toegepast door uitgevende instanties en gemonitord en onderhouden wordt vanuit RvIG.

De voorgestelde aanpak omvat vier aandachts- en werkgebieden:



- (1) uitgevende organisatie die vanuit gezamenlijke keuzes afspraken maken over uniformiteit in de aanpak (uniformering van de werkorganisaties),
- (2) de medewerkers die zich op basis van opleidingen en certificeringen via hun werkgever verder professionaliseren (professionalisering van de werkvloer),
- (3) ontwikkeling van een (optimaal toegankelijk) aanbod van passende scholing en certificering (ontwikkeling van passend aanbod),
- (4) de toepassing van intensiever toezicht en ondersteuning en controle op de werkprocessen in de verstrekking van identiteits- en reisdocumenten vanuit een inspecterend orgaan, op organisaties, en via deze, op (mogelijke certificering van) medewerkers (systeemcontrole en -ondersteuning).

Door een geïntegreerde aanpak op deze aandachts- en werkgebieden wordt op meerdere niveaus bijgedragen aan het zoveel mogelijk tegengaan van fraude: er wordt ingezet op bewustwording, opleiding, organisatie en toezicht om protocol- en procesfouten en (on)bewust frauderende medewerkers te voorkomen.

Met deze aanpak wordt stapsgewijs een proces op gang gebracht en gewerkt aan:

- Verheldering en mogelijk vereenvoudiging van protocollen en werkinstructies voor alle uitgevende instanties;
- Scherpere zorg voor naleving, gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheden van uitgevende instanties en scherpere activatie van verantwoordelijkheden van personen, als basis voor verplichte leerlijnen en eventueel (persoons)certificering;
- Aanscherping van toezicht met behulp van gezamenlijk te ontwikkelen toetsingskaders (waaronder criteria voor verplichting van leerlijnen en (persoons)certificering);
- Een vorm van accreditatie voor dit toezicht met behulp van een externe partij.

Daarbij is sprake van een zekere complexiteit. De voorstellen die in het onderzoek zijn uitgewerkt zijn gebaseerd op en getoetst bij de Nederlandse gemeenten. Er zijn echter verschillende kolommen waarbinnen organisaties en medewerkers belast zijn met het aanvraag- en uitgifteproces van identiteitsdocumenten. Onderscheiden worden, naast de gemeenten en grensgemeenten, het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Caribisch gebied, waaronder de autonome landen en (bijzondere) gemeenten in Caribisch Nederland. In die kolommen doen zich verschillen voor in o.a. regelgeving, takenpakketten, rollen, benodigde kennis en vaardigheden en bevoegdheden. Deze verschillen konden in het bestek van dit onderzoek nog onvoldoende gedetailleerd in kaart worden gebracht. In een vervolgfase zal daarom nagegaan moeten worden of en in welke mate een geïntegreerde aanpak zoals voorgesteld in alle kolommen toepasbaar zal zijn. Dat is nodig om na te kunnen gaan of en hoe eventuele verplichte opleidingen en certificering, als onderdeel van de aanpak, 'overall' ingevoerd kunnen worden.



Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	1
1.1 Aanleiding en context.....	1
1.2 Onderzoeksaanpak en -verantwoording	2
1.3 Inhoud en opbouw rapport.....	4
2 INLEVEN EN DEFINIEREN	5
2.1 Bronnenonderzoek.....	5
2.2 Casusverkenning	13
2.3 Inleving.....	19
3 ONTWERP EN PROTOTYPE GEMEENTEN	25
3.1 Vier basisontwerpen.....	25
3.2 Gevolgen en beschouwing.....	29
3.3 Eén prototype: IKS-id	37
3.4 Interne en externe gevolgen van IKS-id	42
4 ACTIE EN LEREN	45
4.1 Toetsing via SWOT.....	45
4.2 Toetsing via focusgroepen	48
4.3 Geïntegreerde aanpak voor opleiding en certificering	49
4.4 Interne en externe gevolgen van de aanpak.....	56
4.5 Hoofdvragen en aanbevelingen.....	58
BIJLAGE 1: OVERZICHT MEDEWERKERS	63



1. INLEIDING

1.1 Aanleiding en context

In 2022 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over kwetsbaarheden in het huidige aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten en maatregelen die genomen worden om fouten en fraude bij uitgevende instanties te voorkomen². Die uitgevende instanties zijn vooral de Nederlandse gemeenten, maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken, de overheden in de Caribische delen van het Koninkrijk en, voor nooddocumenten, de Koninklijke Marechaussee. Een deel van de processen bij Burgerzaken valt daarbij niet onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK, maar onder die van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de IND en RvIG.

In het algemeen wordt de kwaliteit en zorgvuldigheid van werkprocessen en procedures in de verstrekking van identiteits- en reisdocumenten door de medewerkers van deze instanties als goed gekwalificeerd. Gemeenten werken, onder andere door zelfevaluaties, aan de verdere verbetering van deze kwaliteit. Voor medewerkers zijn er veel mogelijkheden om via opleiding, training en scholing hun professionaliteit te ontwikkelen³.

Helaas zet de (georganiseerde) criminaliteit er sterk op in om op oneigenlijke gronden paspoorten en ID-kaarten te verkrijgen. Dat zet extra druk op de professionaliteit en integriteit van de uitgevende instanties en hun medewerkers.

Het Ministerie van BZK heeft in deze context een onderzoek uitgezet naar de mogelijkheden om opleidingen te standaardiseren en certificering voor medewerkers verplicht te stellen⁴. Het onderzoek zou in kaart moeten brengen welke gevolgen dit heeft in de keten van partijen die in de Basis Registratie Persoonsgegevens (BRP) een rol spelen bij identiteitsvaststelling en verstrekking van identiteits- en reisdocumenten.

Vanuit medewerkers Burgerzaken is er al langer een vraag naar een aanpak voor opleiding en certificering. Hun organisaties en management sturen in het belang van de burger vaak op dienstverlening en productie en zien niet altijd nut en noodzaak van een opleiding in. Ingeschat wordt dat betrouwbaarheid en veiligheid van het inschrijfproces BRP en op het aanvraag- en uitgifteproces van identiteitsdocumenten (nog) beter geborgd kan worden. Meer kennis van de kwetsbaarheden en bewustzijn van consequenties van fouten en risico op fraude in processen waar een identiteitsvaststelling of -controle aan voorafgaat kan daaraan bijdragen. Inzet van opleiding en certificering heeft nu een zekere vrijblijvendheid, mede omdat opleidings- en personeelsbeleid een verantwoordelijkheid is van elke uitgevende instantie zelf. Voor de niet-gemeentelijke

² Brief van Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer inzake de aankondiging van maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude, 8 juli 2022 (kenmerk 2022-0000373708) en brief inzake de voortgang van deze maatregelen d.d. 8 november 2022 (kenmerk 2022-0000574786).

³ Het diplomastelsel van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) fungeert momenteel als een gestandaardiseerde basis. Opleidingen die gebaseerd zijn op het diplomastelsel worden uitgevoerd door private opleiders en kunnen afwijken. Daarnaast zijn er opleidingen die buiten het diplomastelsel worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door gemeenten. Het resultaat van die opleidingen is niet altijd een examen wat leidt tot een gekwalificeerd certificaat.

⁴ Ter definitie: certificering van vakmanschap is een zichtbaar bewijs dat een product, proces, persoon, managementsysteem of dienst aan bepaalde eisen voldoet. Het kan betrekking hebben op de gehele beroepsuitoefening of om specifiek gecertificeerde onderdelen in de beroepsuitoefening (zoals het hanteren van bepaalde apparaten of instrumenten, of toepassing van bepaalde werkwijzen en procedures). Er kunnen verplichtingen zijn om in passende frequentie te her-certificeren. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.2.

instanties is daarbij nog sprake van verschillen in achterliggende wetgeving en/of regelingen.

De hoofdvraag voor BZK in het gevraagde onderzoek is:

Wat is de impact voor BZK en betrokken instanties en hun medewerkers indien er gestandaardiseerde opleidingen inclusief verplichte certificering wordt ingevoerd?

In het verlengde hiervan zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Welke maatregelen *moet* BZK in elk geval nemen ten aanzien van opleidingen en certificering? (bijvoorbeeld aanpassing van de wetgeving)
2. Welke maatregelen *kan* BZK nemen ten aanzien van opleidingen en certificering? (bijvoorbeeld beleidsopties)
3. Wat zijn *consequenties* voor BZK van deze maatregelen? (waaronder financieel etc.)
4. Welke stakeholders buiten BZK zijn belangrijk bij de opleidingen en verplichte certificering en waarom? Welke rol gaan zij spelen?
5. Wat is de impact voor de afdeling Burgerzaken en voor BZ (welke groepen worden hierdoor geraakt)?
6. Wat zijn de consequenties voor Burgerzaken en hun medewerkers?
7. Is het invoeren van gestandaardiseerde opleidingen en verplichte certificering voldoende om het probleem op te lossen of moet er meer worden gedaan?
8. Wat is een realistisch scenario om verplichte certificering in te voeren?

In dit rapport komen antwoorden op deze hoofd- en deelvragen aan de orde en wordt een aantal scenario's afgewogen en beargumenteerd waarmee risico's op identiteitsfraude gereduceerd kunnen worden, met een inzet op opleiding, certificering en registratie van medewerkers van uitgevende instanties.

1.2 Onderzoeksaanpak en -verantwoording

CINOP/ecbo heeft, in samenwerking met Panteia, in reactie op de uitvraag een plan van aanpak opgesteld. Op basis daarvan is de opdracht gegeven tot het uitvoeren van het onderzoek.

Het plan van aanpak ging uit van een stapsgewijze opzet, dat in samenwerking met verschillende betrokken partijen grotendeels gerealiseerd kon worden.

Stap 1: inleven en definiëren:

Een verkenning naar bestaande opleidingen en certificering van (balie)personeel bij uitgevende instanties, casestudies uit andere branches en gesprekken met medewerkers en leidinggevendenden van uitgevende instanties.

In deze stap zijn een bronnenonderzoek, een inventarisatie van case studies en inlevingssessies met medewerkers en leidinggevendenden van uitgevende instanties uitgevoerd, om het volgende te kunnen opleveren:

- Inzicht in bestaande opleidingen, opleidingseisen en huidige certificeringsstandaarden;
- Selectie van casussen uit vergelijkbare contexten en vraagstukken en met name de lessen die daaruit te trekken zijn;

- Een eerste inzicht in de gedachten, gevoelens en ervaringen van de doelgroep rondom dit thema en mogelijke interventies.

Stap 2: ontwerpen en prototype:

Sessies met verschillende betrokkenen om op basis van de verkregen informatie mogelijke realistische scenario's op te stellen en om het volgende te kunnen bereiken:

- inzicht in wat alle betrokken partijen rondom een vraagstuk vinden van, weten over en willen met het vraagstuk;
- focus binnen het vraagstuk over wat, waar, hoe, waarom opgelost dient te worden;
- een eerste aanzet voor oplossingsrichtingen met de gevolgen, consequenties en de impact voor BZK en uitgevende instanties.

Stap 3: actie en leren:

Toetsing van scenario's bij de stakeholders, opstelling van SWOT's en duiding van de verwachte gevolgen om te komen tot:

- één of meerdere scenario's die ingezet kunnen worden om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening van de uitgevende instanties te optimaliseren;
- SWOT-analyses met inzicht in de sterke punten en mogelijkheden;
- aandachtspunten en randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie.

In de uitvoering van het onderzoek is een begeleidingscommissie en een breder samengestelde klankbordgroep betrokken geweest.

De oorspronkelijke looptijd van het onderzoek (november 2022 tot april 2023) is in overleg met de opdrachtgever verlengd. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat de inventarisatie en beschikbaarstelling van brondocumenten meer tijd vergde dan vooraf voorzien was en omdat een eerdere planning van live-sessies met medewerkers respectievelijk leidinggevendenden qua locatie en bereik niet haalbaar bleek. Dit werd beïnvloed door de provinciale verkiezingen in maart 2023. Daarnaast bleek de opstelling, uitwerking en bespreking van scenario's meer tijd te kosten dan was voorzien. Daarbij bleek een zekere complexiteit, omdat er verschillende kolommen zijn waarbinnen organisaties en medewerkers belast zijn met het aanvraag- en uitgifteproces van identiteitsdocumenten. Onderscheiden worden gemeenten en grensgemeenten, het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Caribisch gebied, waaronder de autonome landen en (bijzondere) gemeenten in Caribisch Nederland. In die kolommen doen zich verschillen voor in regelgeving, takenpakketten, rollen, benodigde kennis en vaardigheden en bevoegdheden. Deze verschillen konden in het bestek van dit onderzoek niet gedetailleerd in kaart gebracht worden. In de uitwerking van scenario's en beschrijving van een handelingsperspectief wordt waar mogelijk op deze verschillen gewezen. De voorgestelde aanpak zal dan ook voor een verdere uitwerking per kolom nog nader bekeken dienen te worden.

1.3 Inhoud en opbouw rapport

We volgen in dit rapport de aangegeven stappen per hoofdstuk en starten met de opbrengsten onder Inleven en Definiëren in Hoofdstuk 2. Aan de orde komen de gegevens uit het bronnenonderzoek (2.1), een verkenning van het begrip certificering en voorkomende stelsels voor permanente educatie vanuit meerdere casestudies (2.2) en de inzet en opbrengsten van inlevingssessies met medewerkers en leidinggevenden van uitgevende instanties (2.3).

Hoofdstuk 3 is gewijd aan het Ontwerpen en Prototype. Opgenomen zijn uitwerkingen en beschouwingen van een viertal uitgewerkte scenario's (3.1). De verwachte gevolgen en een beschouwing hier van komen in par. 3.2 aan de orde. Dit is uitgewerkt in een perspectief waarin de beschreven scenario's in een prototype zijn geïntegreerd (3.3). De gevolgen hiervan worden daarna uitgelicht (3.4).

Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de stap Actie en Leren, waarin de resultaten zijn opgenomen van een SWOT-analyse van de beschreven scenario's en het gepresenteerde perspectief (4.1). In par. 4.2 wordt ingegaan op een nadere toetsing die in twee focussessies is uitgevoerd. De resultaten zijn verwerkt in een bijgestelde geïntegreerde aanpak voor opleiding en certificering (4.3). De verwachte gevolgen van deze voorgestelde aanpak komen in par. 4.4 aan bod. We sluiten het hoofdstuk en het rapport af met conclusies en aanbevelingen voor een mogelijk vervolg (4.5).

Als bijlage is opgenomen een overzicht van begeleidingscommissie, klankbordgroep en projectteam.

2 INLEVEN EN DEFINIEREN

De eerste stap in het onderzoek was het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld van de problematiek, dat wil zeggen de vraagstelling naar verplichte opleidingen en certificering in de context van toenemende identiteitsfraude. Er is gewerkt aan:

- *Inzicht in bestaande opleidingen, opleidingseisen en certificeringsstandaarden (met behulp van bronnenraadpleging);*
- *Selectie van casussen uit vergelijkbare contexten en 'lessons learned' (met behulp van een benchmarkverkenning);*
- *Een eerste inzicht in de gedachten, gevoelens en ervaringen van de doelgroep rondom dit thema en mogelijke interventies (met behulp van inlevingssessies met medewerkers en leidinggevenden van uitgevende instanties).*

2.1 Bronnenonderzoek

In het bronnenonderzoek is in kaart gebracht wat kenmerken zijn van het werkveld en de daarin werkzame professionals. Verder zijn de volgende bronnen en documenten geraadpleegd:

- Het herziene diplomastelsel NVVB;
- Websites van betrokken opleiders;
- De beschikbare analyses van de kwetsbaarheden in de huidige identiteitsinfrastructuur;
- De opleidingsinhouden die direct te koppelen zijn aan kwetsbaarheden en veronderstelde witte vlekken in het opleidingsaanbod;
- Documenten en informatie om financiële gevolgen van scenario's te kunnen bepalen.

Werkveld Nederlandse gemeenten

Een eerdere enquête geeft inzicht in het werkveld⁵:

- het aantal medewerkers Burgerzaken werkzaam bij gemeenten;
- hun betrokkenheid bij reis- en brondocumenten;
- de opleidingsgraad.

Gevraagd is naar het aantal medewerkers werkzaam op Burgerzaken en het aantal daarvan dat belast is met het beoordelen van reisdocumenten en rijbewijzen en hoeveel medewerkers brondocumenten controleren.

Opgehoogd naar alle gemeenten in Nederland kan uit die enquête afgeleid worden dat in 2020:

- ongeveer 6.000 medewerkers werkzaam zijn bij Burgerzaken;
- ongeveer 4.700 medewerkers reisdocumenten controleren;
- ongeveer 2.500 medewerkers brondocumenten controleren.

⁵ Enquête uitgezet door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 7 april 2020. Er hebben 168 van de destijds 355 gemeenten deelgenomen aan de enquête.

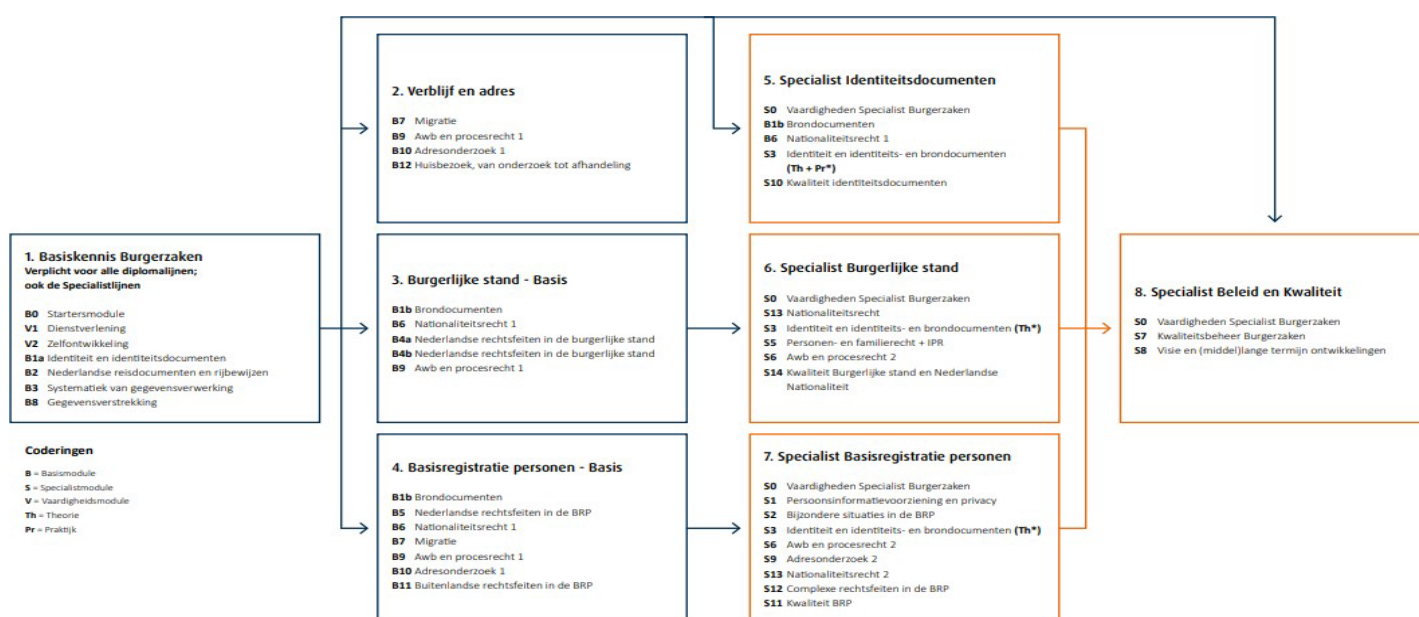
Uit de enquête blijkt dat 34% van de gemeentemedewerkers die belast zijn met controle van reisdocumenten en rijbewijzen in 2020 de afgelopen drie jaar een opleiding en examen heeft gevolgd vergelijkbaar met de M1a opleiding van de PublieksAcademie (circa 1.600 medewerkers). Daarnaast heeft 35% van de medewerkers die brondocumenten controleren een opleiding en examen daarvoor gevolgd (circa 875 medewerkers). Er is aangegeven dat 48% de opleiding van de PublieksAcademie heeft gevolgd, 6,5 % bij de Koninklijke Marechaussee, 1,7 % bij TIF Amsterdam en 44% bij overige. Bij de overige wordt aangegeven dat dit voornamelijk de opleidingen betreft die worden uitgevoerd door Segment, Mariënbuurgroep, NCOD, Bestuursacademie, Securitech en de Gemeente Amsterdam. Deze omvatten geen certificaten die behoren bij het diplomastelsel Burgerzaken van de NVVB (die bekend staan als de modules M1a en M1b).

Wettelijke kaders

Er is een aantal wettelijke kaders voor het opleidings- en diplomastelsel. De belangrijkste is de RNI Convenant Dienstverlening. Dat stelt eisen aan medewerkers burgerzaken die zich bezig houden met het Register Niet-Ingezetenen. Zij moeten minimaal een RNI-module en documentenkennis M1a of DOC1+ (of vergelijkbaar) hebben behaald. Deze kennis wordt bijgehouden door twee jaarlijkse opleidingsdagen te bezoeken. Er zijn alternatieve eisen voor tijdelijke medewerkers, die met RvIG dienen te worden overlegd. Medewerkers die reisdocumenten verstrekken moeten op basis van het Paspoortbesluit 'bevoegd en gekwalificeerd' zijn. Het Paspoortbesluit geeft niet aan wat dit precies betekent.

Diploma- en opleidingsstelsels

In de opleiding van medewerkers Burgerzaken speelt de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB) een centrale rol⁶. Onderdeel van de Vereniging is de NVVB PublieksAcademie. Deze ontwikkelt samen met haar partners opleidingen en de daarbij behorende examens voor gemeentelijke medewerkers die werkzaam zijn in het domein Burgerzaken. Deze opleidingen maken deel uit van het Diplomastelsel Burgerzaken:



⁶ De NVVB behartigt de belangen van haar leden (gemeenten) en ondersteunt deze o.a. op persoonsinformatievoorziening en identiteitsmanagement. De NVVB Publieksacademie beheert en onderhoudt het Diplomastelsel, waartoe in 2016 een herziening is doorgevoerd.

Het diplomastelsel bevat acht diplomalijnen, met onder elke lijn een variabel aantal modules. Er zijn twee typen lijnen:

- basismodules (ingeschaald op NLQF4)
- specialistenmodules (NLQF6)⁷.

Diplomalijn 1/Basiskennis Burgerzaken is verplicht voor iedere opvolgende diplomalijn.

Een module duurt meestal ongeveer zes lesdagen. Er zijn drie modules specifiek gericht op het tegengaan van identiteitsfraude. Het gaat om B1a (Identiteit en identiteitsdocumenten), B1b (Brondocumenten), en S3 (Identiteit en identiteits- en brondocumenten). Deze worden alleen verzorgd door de NVVB PublieksAcademie omdat deze formeel toestemming heeft van het Openbaar Ministerie (OM) om bij de opleiding gebruik te maken van (oefen)materiaal van de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Examinering in het diplomastelsel vindt plaats door toetsing van theorie-, - vaardigheid-, of praktijkkennis. Het NVVB is de enige instelling die examens mag afnemen. Het stelsel lijkt daarmee op dat van de rijsscholen; waar diverse opleiders bestaan en één centrale exameninstantie (CBR).

Met uitzondering van de modules B1a, B1b en S3, verzorgen onderstaande private opleiders de opleidingen:

- Bestuursacademie
- Censor Bestuur
- Even Werkt!
- Mariëburggroep
- NCOD
- Ocaro
- Segment
- SEP.

Deze opleiders nemen geen examens af. Dat doet alleen de NVVB Publieksacademie.

Er zijn drie examenvormen:

- Theorie-examen
- Vaardigheidsexamen
- Praktijkopdracht.

In de opleidingsgids (uit 2016, terwijl het stelsel in 2021 is herzien) staat per module aangegeven welke examenvorm(en) van toepassing zijn.

Hercertificering: herhaalde examens in permanente educatie.

Een certificaat voor een bepaalde diplomalijn is drie jaar geldig. De geldigheid kan met weer drie jaar worden verlengd door het behalen van het PE-examen voor de betreffende lijn. Dit is een toetsing van de kerntoetstermen van de modules van de betreffende diplomalijn, met uitzondering van de eventuele vaardigheidsmodules V1, V2 en S0.

⁷ NLQF is het Nederlandse kwalificatieraamwerk dat is afgeleid van het European Qualification Framework. Het NLQF bestaat uit acht niveaus en één instroomniveau. De inschaling van private kwalificaties op een van de niveaus maakt het mogelijk om het niveau van alle kwalificaties met elkaar te vergelijken. Het is handig voor werkgevers om te weten welk niveau een (niet formeel) diploma heeft. Deze houvast en duidelijkheid geldt natuurlijk ook voor werknemers zelf. Private opleiders kunnen met een NLQF niveau hun kwaliteit laten zien.

Voor de basisdiplomalijnen 1 tot en met 4 is het PE-examen alleen theoretisch. Voor de op specialisten gerichte diplomalijnen 5 tot en met 7 bestaat het examen uit een theoriegedeelte en een praktijkopdracht. Het PE-examen voor module 8 ten slotte bestaat uit een praktijkopdracht.

Wanneer een kandidaat een certificaat heeft voor meerdere diplomalijnen, dan wordt alleen voor de hoogst behaalde diplomalijn het PE-examen afgelegd.

Voor de hercertificering van de op het bestrijden van identiteitsfraude gerichte modules B1a, B1b en S3 gelden, vanwege het belang van het bijhouden van technische vaardigheden op het gebied van technische en tactische profiling en het onderzoeken van documenten, afwijkende regels. Voor deze vaardigheden geldt een driejaarlijkse onderhoudsplicht. De theoretische aspecten worden net als bij de andere modules getoetst in het theoriegedeelte, maar voor het up-to-date brengen van de vaardigheden dient een door de KMar en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) verzorgde hercertificerings- of actualiteitendag te worden gevolgd. Zie daartoe de toelichting op de rol van KMar op pagina 10 en verder.

Grandfatherregeling

Medewerkers Burgerzaken die beschikken over verlopen certificaten en diploma's en/of grote relevante werkervaring, kunnen de modules van een diplomalijn volgen zonder dat zij gecertificeerd zijn voor de daarvoor verplichte voorafgaande diplomalijn. Toelating tot de te volgen modules vindt plaats op grond van een succesvol afgelegd PE-examen voor de verplichte voorafgaande diplomalijn.

Werkveld BZ

Nederland heeft wereldwijd ongeveer 140 ambassades en consulaten die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken vallen. Veel van deze ambassades en consulaten nemen aanvragen voor paspoorten en identiteitskaarten in. Baliemedewerkers bij consulaten en ambassades (front offices) die zich met deze processen bezighouden, volgen een e-learning die door BZ zelf ontwikkeld is en aangeboden wordt via het learning managementsysteem Comma. Deze e-learning is in het Engels beschikbaar. Een BZ-emailaccount is nodig om Comma te kunnen gebruiken. Er wordt niet gedifferentieerd op niveau en er zijn geen toelatingseisen. Binnen deze e-learning vindt een standaard proeftoets en een eindtoets van circa 8 meerkeuzevragen plaats. De eindtoets moet minimaal met een 8 afgesloten worden om een certificaat te kunnen downloaden.

Naast ambassades en consulaten zijn op bepaalde plekken in de wereld externe dienstverleners die bevoegd en gemachtigd zijn om namens BZ aanvragen voor paspoorten en identiteitskaarten in te nemen. Deze externe dienstverleners zijn dus ook front offices. De baliemedewerkers die zich met deze processen bezighouden worden getraind (in persoon of online). Daarbij wordt uiteraard ook aandacht besteed aan fraude. Deze baliemedewerkers hebben een Engelstalige manual tot hun beschikking die door BZ is ontwikkeld.

Medewerkers van ambassades, consulaten en externe dienstverleners beslissen niet op aanvragen voor paspoorten en identiteitskaarten. Dat beslissen gebeurt gecentraliseerd op de BZ back office in Den Haag. De back office medewerkers worden op allerlei

verschillende manieren opgeleid. Zo is voor hen de module 'documentlegalisatie' beschikbaar in Comma. Verder heeft de back office een startcursus voor nieuwe medewerkers. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een kleine syllabus i.c.m. een presentatie door een collega van het BZ reisdocumenten kenniscentrum. Collega's van dit kenniscentrum regelen daarnaast dat verschillende sprekers worden uitgenodigd om de back office medewerkers bij te praten over allerlei relevante ontwikkelingen op het gebied van reisdocumenten. BZ doet ook aan gamificatie; daarmee wordt de kennis van de back office medewerkers tussendoor getoetst. Ook kunnen medewerkers in de back office extern ingekochte opleidingen volgen die aangeboden worden door de Bestuursacademie en Wijzer.

BZ heeft in Den Haag in maart, juni, september en oktober (en gepland in december) 2023 terugkomdagen georganiseerd voor groepen lokale consulaire medewerkers die wereldwijd werkzaam zijn bij de consulaire balies van NL ambassades en consulaten. Aan die balies worden o.a. aanvragen voor paspoorten en identiteitskaarten ingediend en worden paspoorten en identiteitskaarten uitgereikt. Tijdens deze terugkomdagen wordt o.a. aandacht besteed aan klantcontact, werkprocessen, veranderde wet- en regelgeving, beleidswijzigingen, C-formulieren⁸ en fraude-aspecten.

Verder is er binnen de BZ back office in Den Haag een fraude-unit. Deze fraude-unit verzorgt trainingen (veiligheidskenmerken identiteit en documenten) voor balied medewerkers van front offices en voor medewerkers in de back office. Binnenkort gaat een nieuwe module over documentfraude (echtheidskenmerken en fraudeherkenning) live in Comma.

Specifiek aanbod op identiteitsvaststelling en documentcontrole

In de context van fraudebestrijding is er een relatief groot aanbod van opleidingen en trainingen die gericht zijn op kennis en vaardigheden rondom identiteitsvaststelling en documentcontrole, met verschillen in niveaus en omvang. Naast de reeds besproken modules van de NVVB-Publieksacademie en aanbod in Comma van BZ gaat het om:

Team Identiteitsfraude Amsterdam: Het TIF geeft sinds 1998 twee of drie daagse opleidingen documentherkenning. Onderdeel daarvan is ook het vaststellen van de identiteit en het voorkomen van look-alike fraude. Aan het eind van de opleiding wordt een toets afgenomen. Bij voldoende score wordt een (eigen) certificaat uitgereikt.

Het TIF heeft een stappenplan waarin uitgebreid beschreven wordt wanneer je wat moet doen, bedoeld voor:

- ambtenaar aan het loket
- ambtenaar in de buitendienst zonder opsporingsbevoegdheden
- ambtenaar in de buitendienst met opsporingsbevoegdheden
- politieambtenaar
- ambtenaar van het OM

⁸ De C-formulieren betreffen 'vaststelling aanspraak', 'Verklaring vermissing reisdocument', 'Uitreiking, onttrekking en bijschrijving', 'melding onregelmatigheid reisdocumenten', 'melding beslissing signalering', 'melding vermissing', 'spoedbestelling foto- en handtekeningformulieren', 'melding ontvangst verkeerde of beschadigde zending reisdocumenten', 'terugzenden reisdocument of Nederlandse identiteitskaart', 'bestelopdracht blanco nooddocumenten', 'kwartaalverantwoording nooddocumenten' en 'verklaring vermoeden (kopie) fraude reisdocument of Nederlandse identiteitskaart'. Naast deze C-formulieren wordt gebruik gemaakt van RPS (Register paspoortsignaleringen), B- formulieren en formulieren voor het RAP (Reisdocumenten Aanvraagportaal), zie <https://www.RvIG.nl/formulieren-reisdocumenten>.

Werkveld Koninklijke Marechaussee (KMar)

De rol van KMar is:

- het trainen van de NVVB-trainers;
- het uitvoeren van een jaarlijkse terugkomdag voor NVVB-trainers;
- ontwikkelen van nieuwe presentaties voor NVVB-trainers;
- het verzorgen van documenten voor NVVB-trainingen;
- het toegang verlenen tot de training Doc 2.

Bij de KMAR verzorgen instructeurs op het Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee de opleidingen Documenten (Doc) 1, 2 en 3, met een eigen (en algemeen geaccepteerde) certificering. Ieder operationeel medewerker van de Kmar heeft een doc1-certificatie omdat grenscontrole en daarmee documentcontrole tot de core business van de Kmar behoort. Doc2 en Doc3 zijn specialisaties die niet voor iedere functionaris voorgeschreven zijn. Deze inhouden zijn binnen de organisatie makkelijk beschikbaar als men certificering op wil schalen.

Doc1 is de drie daagse basisopleiding, met aandacht voor soorten documenten, druktechnieken, het fabricageproces, juridische aspecten en controle met behulp van het Edison systeem. Men leert ook het beoordelen van personen in relatie tot (aangeboden) documenten, de technische en tactische profilering. Deze opleiding is vergelijkbaar met de M1a training van de NVVB en de twee/drie daagse opleiding van het TIF.

Doc2 is een verdieping van Doc1. Er wordt meer geleerd over de eigenschappen van druk- en printtechnieken, kleurenleer en beveiligingskenmerken van documenten en hoe ze deze kunnen herkennen. Opleiders van M1a, TIF en KMAR moeten minimaal deze opleiding hebben gevolgd.

Doc3 duurt drie maanden en is bedoeld voor specialisten die proces-verbaal kunnen opmaken van valse/vervalste waardedocumenten (geld, reis- en identiteitsdocumenten). Dit zijn de documentexperts.

Commercieel opleidingsaanbod

Bestuursacademie: Basiskennis met betrekking tot identiteitsdocumenten (vergelijkbaar met andere opleiders zoals hierboven genoemd). Opleiding duurt 3 dagen.

Segment: Basiskennis met betrekking tot identiteitsdocumenten (vergelijkbaar met andere opleiders zoals hierboven genoemd). Opleiding duurt 4 dagen.

AVD Solutions: Heeft een basis en een gevorderden training documentcontrole en identiteitsvaststelling van meerdere dagen.

NCOD: Heeft alleen een algemene training van een dag o.a. aan de hand van de echtheidskenmerkenfolder op hun website.

Daarnaast zijn er eendaagse trainingen, die bedoeld zijn voor de uitzendbureaus die tijdelijk personeel leveren aan uitgevende instanties. Deze worden onder andere verzorgd door:

- Intermediair
- Echtheidskenmerken.nl
- AMP groep
- Aviato academy
- Artra
- Armslag
- Cocon
- Trainingscentrum voor veiligheid
- ID Expertise Group
- Flextrain
- Cadac
- BHC-consulting
- AAB groep
- Groenehartservice
- KNK opleidingen
- Mariënbuurgroep

Werkveld Caribisch gebied

Schets huidige situatie⁹

In het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden liggen zes eilanden. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk. Aan de andere kant zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland. Gezamenlijk heten deze drie 'Caribisch Nederland'. Elk van deze eilanden heeft de taak om de persoonsgegevens van hun inwoners bij te houden. Aruba, Curaçao en Sint Maarten doen dit op basis van hun eigen wetten. Wat betreft Caribisch Nederland, daar is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de wetgeving.

Deze constructie leidt tot een aantal uitdagingen. Ten eerste zijn er voor de zes eilanden vier verschillende rechtssystemen. De bijzondere gemeentes vallen onder de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, terwijl er een Paspoortuitvoeringsregeling Caribische Landen is voor de zelfstandige landen. Ook wat betreft het bredere burgerzakendomein zijn er verschillende wettelijke regimes van toepassing, met aparte Burgerlijke Wetboeken voor de BES-eilanden, Aruba, Curaçao, en Sint Maarten. Ten tweede zijn de afdelingen burgerzaken van de verschillende eilanden ook klein. Dit hangt nauw samen met het geringe inwoneraantal van Saba, Sint Maarten, Sint Eustatius, en (in mindere mate) Bonaire. Op Curaçao is er al een aantal jaar een vacaturestop, waardoor de afdeling burgerzaken daar onderbemend is.

Momenteel is het diplomastelsel van NVVB niet van toepassing in het gebied. De combinatie van verschillende rechtssystemen en kleine afdelingen maakt het sowieso lastig om het diplomastelsel toepasbaar te maken. De examens moeten immers aangepast worden aan de juridische en feitelijke context van de eilanden. De financiering van dit stelsel gebeurt via examengelden, en als slechts enkele mensen het examen afleggen leidt dit tot hoge kosten per persoon. Deze kosten zijn niet reëel voor de huidige

⁹ Voor de schets van de huidige situatie is de website van RvIG gebruikt, en heeft er een interview plaatsgevonden met John Stienen, senior beleidsadviseur bij BZK. John heeft ook de voornaamste input gegeven voor de te verwachten gevolgen.

opleidingsbudgetten. Op dit moment is de NVVB wel bezig om het diplomastelsel uit te werken voor Caribisch Nederland voor alleen de basismodules. Dit lost echter niet het probleem op van de opleidingsmarkt: de Caribische markt is te klein om aantrekkelijk te zijn voor private opleiders. Er is ook een uitdaging met betrekking tot de taal, aangezien Engels vaak de dagelijkse werktal is, met name op de bovenwindse eilanden. Hierdoor kunnen personen moeite hebben met het beantwoorden van vragen in het Nederlands op abstract niveau. Het ontbreken van voldoende Nederlandse taalvaardigheid kan leiden tot lage slagingspercentages voor de examens.

Opleiden en professionaliseren gebeurt momenteel informeel. Nieuwe medewerkers groeien in hun vak door middel van coaching. Zo'n coach draait dan anderhalf jaar voltijd mee. De meeste medewerkers zijn op dit moment specialist; er zijn weinig generalisten. Dit geldt het meest voor de zelfstandige landen. Complexe zaken lopen daar via het Kabinet van de Gouverneur, waar met name hoogopgeleide specialisten werkzaam zijn. Ook is er veel uitwisseling met Europees Nederland. Dit is mogelijk doordat het stappenplan van identiteitsvaststelling en verstrekking grotendeels hetzelfde is. De laatste jaren hebben de Caribische afdelingen onder een vergrootglas gelegen in verband met zorgen over fraude. Als reactie hebben ze de procedures behoorlijk aangescherpt. Zo is men bewuster van het belang van functiescheiding en het vierogenprincipe.

In de huidige situatie lijkt verplichte certificering niet in te voeren voor het Caribisch gebied. Het diplomastelsel is immers niet ontworpen voor deze context, en het is dan ook niet duidelijk waarop men precies kan certificeren. Er wordt gewerkt aan het diplomastelsel voor de BES-eilanden, maar dit zijn de minst complexe van de eilanden. Voor Curaçao, Sint Maarten, en Aruba is de juridische context nog meer afwijkend.

Op het moment dat er wel een bestaand diplomastelsel is, dan zal dit naar verwachting de volgende gevolgen hebben:

- Zittende medewerkers zijn naar verwachting bekwaam genoeg om alleen examens af te hoeven leggen. Het is verstandig deze examens ook in het Engels aan te bieden, en – als dat niet kan – te kijken naar alternatieve examenvormen waarbij kennis van het Nederlands minder belangrijk is, zoals een praktijkproef of mondeling examen.
- Mocht er voor zittende medewerkers toch additionele opleiding nodig zijn, dan is er voldoende volume om de opleidingskosten binnen de perken te houden. Dit zal echter niet leiden tot het ontstaan van een private opleidingsmarkt. Het is logischer deze opleidingen via een openbare aanbesteding uit te zetten.
- Continuïteit van dienstverlening, met inachtneming van functiescheiding en vierogenprincipe, is niet realistisch in periodes van training en examinering.
- Op lange termijn blijft het aanpassen van het diplomastelsel aan veranderingen in (juridische) context een relatief hoge kostenpost. Dit geldt ook voor het volgen van opleidingen voor nieuwe medewerkers. Het is niet aannemelijk dat de opleidingsbudgetten van de zelfstandige landen en bijzondere gemeentes hier afdoende voor zullen zijn.
- Opleidingen zoals die voor de Nederlandse gemeenten beschikbaar zijn, zijn maar in beperkte mate relevant voor de Caribische context. Hoewel het stappenplan relatief gelijkwaardig is, is de juridische en feitelijke context sterk verschillend. Mocht er vanuit de verplichte certificering meer gestuurd worden op

houdingsaspecten zoals integriteit, dan zal de mate waarin deze elementen relevant zijn voor de Caribische context afhangen van de precieze leerdoelen en de integriteitsvraagstukken die in opleidingen aan bod komen.

Duiding

Met uitzondering van het RNI Convenant zijn er geen regelgevende kaders die dwingend voorschrijven of bepalen welke medewerkers van uitgevende instanties welke opleiding moeten volgen. Het gehele aanbod waarvoor professionalisering van medewerkers gebruik gemaakt kan worden is uiteenlopend in omvang, duur, reikwijdte en kosten. De instanties maken zelf de keuze of en op welke manier ze hun medewerkers willen opleiden en professionaliseren. Voor medewerkers van gemeenten geldt dat hiervoor het diplomastelsel van de NVVB benut kan worden. Als medewerkers binnen dit diplomastelsel gecertificeerd zijn (in een bepaalde diplomalijn) dan is dat niet meer vrijblijvend. Elke drie jaar moet door middel van een permanente educatie-examen (PE-examen) de geldigheid van de hoogst behaalde diplomalijn verlengd worden.

Voor de identiteitsfraude modules (B1a, B1b, en S3) gelden strengere regels, hiervoor dient elke drie jaar een door de KMar en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) verzorgde hercertificerings- of actualiteitendag te worden gevolgd.

In het aanbod zijn, ofwel op zichzelf staand, of als onderdeel van bredere opleidingen, trainingen beschikbaar die gericht zijn op identiteitsvaststelling en documentcontrole en als zodanig relevant zijn in de reductie van identiteitsfraude. Het aanbod is uiteenlopend en versnipperd te noemen en is, met uitzondering van de NVVB-onderdelen in het diplomastelsel, niet gekoppeld aan een vorm van (her)certificering.

Daarbij kan vanuit de gegeven beschrijvingen van de verschillende werkvelden worden geconcludeerd dat de huidige inzet op opleidingen en professionalisering complex is, gezien de verschillende invullingen. De 'kolommen' waarbinnen organisaties en medewerkers belast zijn met het aanvraag- en uitgifteproces van identiteitsdocumenten lopen uiteen: gemeenten en grensgemeenten, het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Caribisch gebied, waaronder de autonome landen en (bijzondere) gemeenten in Caribisch Nederland. In die kolommen doen zich niet alleen verschillen voor in de aanpak en toepassing van opleiding en scholing, maar is ook sprake van verschillen in regelgeving, takenpakketten, rollen, benodigde kennis en vaardigheden en bevoegdheden waarmee v.w.b. eventuele verplichting van opleidingen en certificering rekening gehouden zou moeten worden.

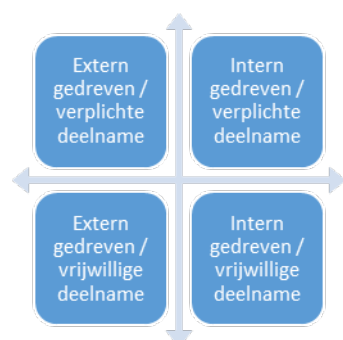
2.2 Casusverkenning

Algemeen

In meerdere beroepsgroepen en branches wordt gewerkt met certificering van vakmanschap, meestal gekoppeld aan een vorm van permanente educatie of ontwikkeling. Een certificaat is een schriftelijke verklaring en een zichtbaar bewijs dat een product, proces, persoon, managementsysteem of dienst aan bepaalde eisen voldoet. Certificering van vakmanschap is in de regel persoonsgebonden en is een bewijs dat de

houder van het certificaat voldoet aan gestelde normen. Dat kan betrekking hebben op de gehele beroepsuitoefening. Er kan dan sprake zijn van inschrijving in een register, op basis waarvan een beroep mag worden uitgeoefend. Het kan ook gaan om specifiek gecertificeerde onderdelen in de beroepsuitoefening. Specifieke certificering kan betrekking hebben op de hanteren van bepaalde apparaten of instrumenten, of bepaalde werkwijzen en procedures. Afhankelijk van waar certificering betrekking op heeft kunnen er verplichtingen zijn om in passende frequentie te her-certificeren. Dit veronderstelt vaak een mate van her- of bijscholing. Daartoe worden aanwijzingen gegeven in stelsels voor permanente educatie. De omvang varieert per sector en beroep.

Dergelijke stelsels zijn te categoriseren vanuit een twee-bij-twee-matrix (zie figuur 1)¹⁰. Een stelsel is extern gedreven als er vanuit de markt of vanuit wettelijke kaders minimumeisen worden gesteld aan kennis en kunde, en intern gedreven als professionele en persoonlijke ontwikkeling al opgevat worden als part of the job in de beroepsgroep. Deelname aan het stelsel kan vrijwillig of verplicht zijn, waarbij je ziet dat bij meer extern gedreven stelsels verplichte deelname vaker voorkomt.



Figuur 1: assenstelsel PE/certificeringssysteem vakmanschap.

Draagvlak is in alle gevallen een basisvoorwaarde bij de introductie en het onderhoud van een certificeringssysteem. Draagvlak gaat hier zowel over de beroepsgroep zelf, werkgevers, als bij eventuele brancheorganisaties. Zo'n draagvlak kan ook worden opgelegd, op basis van wet- en regelgeving. Een heldere communicatie over doelstelling en opzet helpt hierbij, evenals aansprekende terminologie (bijvoorbeeld "ontwikkeling" in plaats van "educatie"). Draagvlak wordt ook gecreëerd door het stelsel op te bouwen vanuit de praktische beroepssituatie en behoeften. Dit sluit aan op de diversiteit van medewerkers en van situaties die ze tegenkomen. Het integreren van bestaande regelingen en keurmerken vermindert weerstand tegen een stelselwijziging.

Het stelsel zelf is liefst simpel in opzet en mogelijkheden. Zo is een puntentelsysteem makkelijker te implementeren en bij te houden dan een portfolioaanpak. Bij een puntentelsysteem moet er dan wel weer meer aandacht zijn voor kwaliteit in het aanbod van opleidingen en leervormen, en een systeem van kwaliteitsaudits. Dat betekent dat er ook een professionele uitvoeringsorganisatie nodig is, met voldoende capaciteit.

¹⁰ Dit onderzoek is door CINOP uitgevoerd in acht branches: accountants (MBA), financieel planners (FFP), brandweer (NIPV voorheen IFV), verpleegkundigen (BV&VN), transport en logistiek (STL), mobiliteitsbranche (monteurs, APK-keurmeesters en rijsschoolhouders (OOMT, Innovam en IBKI).

Afhankelijk van de doelen van het stelsel kunnen verschillende middelen ingezet worden. Zo is toetsing een logische manier om kennis en kunde te valideren, terwijl portfolio's beter geschikt zijn om persoonlijke ontwikkeling in kaart te brengen. Individuele ontwikkelingsbudgetten kunnen een effectief instrument zijn als de beroepsgroep prijs stelt op persoonlijke verantwoordelijkheid en vrijheid van handelen. Als laatste is het goed om voordelen te bieden aan deelnemers, door meer autonomie of handelingsruimte in het werk te vergroten en door het faciliteren van platforms die uitsluitend toegankelijk zijn voor personen die bepaalde opleidingen met goed gevolg hebben afgelegd en die via deze platforms ervaringskennis kunnen uitwisselen.

In de onderzochte branches heeft de introductie van een (nieuw) stelsel van permanente educatie en/of certificering tot onder meer de volgende effecten geleid:

- Op het niveau van de sector of beroepsgroep leidde het tot een verantwoordingskader voor klantvertrouwen en harmonisatie van (minimum) vakbekwaamheidseisen. Ook leidde het tot een kader voor controle, inclusief correctiemogelijkheden door middel van sanctionering, en gaf het mogelijkheden tot sturing op het gebied van branche- en vakontwikkeling.
- Op het niveau van de beroepsbeoefenaar leidde het hebben van een 'licence to operate' tot leren en ontwikkelen als integraal onderdeel van de beroepsuitoefening. Dit ging gepaard met een groter beroepsethos, zelfbewustzijn en -waardering. Ook versterkte het de arbeidsmarktpositie.

Specifiek burgerzaken

In de loop van het onderhavige onderzoek voor BZK kwam een in 2013/2014 uitgevoerd onderzoek naar boven¹¹. Dit onderzoek richtte zich op de inrichting van en de randvoorwaarden voor een systeem van certificering, in het perspectief van kwaliteitsverhoging van de GBA/BRP in de gemeenten. Er werden drie deelvragen gehanteerd:

- Onder welke randvoorwaarden kan een certificeringstelsel worden gerealiseerd en werken?
- Hoe en onder welke voorwaarden kan een vouchersysteem voor examens werken?
- Hoe kan een landelijk diploma/certificatenregister voor de registermedewerker persoonsinformatievoorziening en identiteitsmanagement het beste worden ingericht?

Het onderzoek leidde tot de volgende bevindingen die we hier onverkort weergeven:

Gemeenten:

- Alle gemeenten vinden de kwaliteit van de GBA/BRP belangrijk en zij geven daar ieder op eigen wijze invulling aan. Wel kan gesteld worden dat opleiding bij alle gemeenten een centrale rol speelt: het krijgen van toegang tot de applicatie burgerzaken is gekoppeld aan het hebben gevolgd van een bepaalde opleiding. Bij

¹¹ 'Naar een register medewerkers Burgerzaken?', onderzoek uitgevoerd door PBLQ/HEC in opdracht van BZK, in 2014 gepresenteerd aan het Gebruikersoverleg GBA. In dit onderzoek, dat zich beperkte tot de Nederlandse gemeenten, zijn gesprekken gevoerd bij tien gemeenten en vier registerhouders. In de gesprekken met de gemeenten lag het accent op hun opvattingen over de modulestructuur en het nut van certificering. Tevens zijn kwantitatieve gegevens verzameld over omvang van de formatie en opleidingsbudgetten. In de gesprekken met de registerhouders lag het accent op hun ervaringen met het inrichten en beheren van registers en de kosten ervan. Het onderzoek kwam ons in juni 2023 ter beschikking terwijl we bezig waren met stap 2 (ontwerp en prototype, i.c. de opstelling van scenario's).

een van de onderzochte gemeenten is sprake van periodieke herexamens: zakt een medewerker voor het examen, dan raakt deze de autorisatie kwijt en kan deze de facto niet meer werken als medewerker burgerzaken.

- Over de vraag of certificering de beste oplossing is, zijn de meningen verdeeld. Certificering wordt in ieder geval gezien als maar één onderdeel van kwaliteitsborging/verbetering.
- Veel gemeenten maken gebruik van de NVVB-opleidingen, sommige gemeenten hebben ook eigen opleidingen; soms over de volle breedte, maar vaker alleen voor het mbo-2 niveau waaraan beperkte taken zijn gekoppeld.
- Gemeenten hebben de processen rond burgerzaken verschillend ingericht, wat mede te maken heeft met de gemeentegrootte: bij grote gemeenten is meer sprake van specialisatie, bij kleine gemeenten zijn meer allround medewerkers. Bij veel gemeenten is een ontwikkeling gaande naar een zwaarder accent op dienstverlening. Daartoe worden klantcontactcentra (KCC's) met een zeer breed takenpakket ingericht.
Door deze ontwikkeling verandert ook het beroep van medewerker burgerzaken, zeker op het mbo2-niveau.
- Alle gemeenten hebben behoefte aan flexibiliteit ten aanzien van de inzet van medewerkers. Dit geldt het sterkst voor medewerkers van mbo2-niveau. Vooral grote gemeenten maken voor werkzaamheden op dat niveau gebruik van een flexibele schil met uitzendkrachten en soms ook stagiairs. De medewerkers in de flexibele schil krijgen overigens wel eerst een opleiding. In de samenwerking tussen ervaren, seniormedewerkers en "nieuwe, onervaren" medewerkers vinden veel gemeenten op dit moment de sleutel voor kwaliteit en flexibiliteit.
- Certificering van een individuele medewerker over de volle breedte van het werkveld burgerzaken wordt niet goed mogelijk geacht: het werkveld is daarvoor te breed. Certificering leidt dan ook tot specialisatie. Wanneer certificering hard wordt gekoppeld aan de werkzaamheden die medewerkers mogen verrichten, neemt de flexibiliteit in het inzetten van medewerkers af. Dit wordt als een belangrijk nadeel gezien.
- Certificering kan bijdragen aan een zekere beroepstrots, die medewerkers kan stimuleren in hun kwaliteitsbewustzijn.
- Een afgeronde opleiding betekent niet automatisch dat een medewerker ook over het daarbij behorende werk- en denkniveau beschikt. In de praktijk komt het voor dat een medewerker niet in staat blijkt op het niveau te werken dat op basis van de opleiding zou mogen worden verwacht.
- Bij de onderzochte gemeenten bedraagt het opleidingsbudget gemiddeld circa €1.100 per medewerker per jaar (prijsniveau 2014). Mede onder druk van de bezuinigingen gaat de trend eerder in de richting van stabilisatie of verlaging van het budget dan naar verhoging.
- In de modulestructuur worden de modules goed herkend, maar het onderscheid tussen de diplomalijnen PIV en IDM (persoonsinformatievoorziening en identiteitsmanagement) niet. Dit komt mede door de grote overlap die er bestaat tussen de modules van beide diplomalijnen. Ook de ratio achter het onderscheid de verplichte en de keuzemodules is niet helder: een aantal keuzemodules acht men voor ieder van belang.
- Een aantal processen is bedrijfskritisch en moet in ieder geval in de modules terug komen. Dit zijn vooral processen die te maken hebben met de in- en

uitschrijving uit de BRP, inclusief de beoordeling van brondocumenten en de Verklaringen Onder Eed, de processen rond paspoort en rijbewijs en processen rond privacy en gegevensverstrekking.

- Er is in het onderzoek gesuggereerd om voor de certificering aan te sluiten bij de methode die bij de RNI-gemeenten wordt toegepast. De werkwijze bij de RNI komt er kort gezegd op neer dat medewerkers verplichte opleidingen moeten volgen en een minimaal aantal inschrijvingen per jaar moeten doen. Is aan die voorwaarden voldaan, dan kan de werkgever autorisatie voor het RNI-systeem aanvragen bij BZK.

Registers

- Het doel van alle onderzochte registers is kwaliteitsverbetering en/of de bescherming van burgers (bijvoorbeeld consumenten, patiënten, leerlingen).
- Voor de werking van een register is essentieel dat er sprake is van een duidelijk afgebakend beroep, waarbij ook duidelijk is aan welke eisen een professional moet voldoen. Belangrijk is ook dat het beroep vrijheidsgraden (handelingsvrijheid, beslisruimte) kent en dat de dienstverlening een sterke persoonlijke component heeft. Denk aan de relatie patiënt-arts, leerling-leraar, makelaar-huizen(ver)koper. Deze kenmerken gelden vooral voor openbare registers.
- Er zijn openbare en besloten registers. Bij de openbare registers, bijvoorbeeld het BIG-register, hebben de burgers toegang tot een beperkt aantal gegevens: NAW, eventueel specialisme en soms ook de woon- en werkplaats of werkgever. Een belangrijk kenmerk van openbare registers, althans die in dit onderzoek zijn betrokken, is de directe dienstverleningsrelatie tussen de burger en de geregistreerde en het rechtstreekse belang voor de burger van een goede dienstverlening. Besloten registers zijn uitsluitend toegankelijk voor de werkgever of de opdrachtgever. Voorbeelden zijn het register voor de RNI en het register van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Bij deze registers zijn de direct belanghebbenden bij een goede kwaliteit niet alleen de burgers, maar bijvoorbeeld ook de gebruikers van de gegevens uit de RNI.
- Registers kunnen worden onderscheiden naar verplichte en vrijwillige registers. Een vrijwillig register werkt alleen als registratie voor de geregistreerden duidelijke voordelen biedt. Vrijwillige registers komen dan ook veel voor bij vrije beroepen, waar registratie als een kwaliteitskeurmerk kan gelden.
- Bij de registers en de bijbehorende certificering is een groot aantal partijen betrokken. De ISO-17024 norm is een bekend certificeringmodel. Deze norm onderkent de volgende partijen:
 - de beroepsgroep die de normen vaststelt waaraan de beroepsbeoefenaar moet voldoen; deze normen kunnen overigens weer tot stand komen in nauw overleg met andere partijen zoals consumenten, patiënten en afnemers (maar dit valt buiten het ISO-kader); in het geval van een register met een wettelijke basis legt de overheid deze normen vast in een wettelijke regeling (ook dit valt buiten het ISO-kader);
 - opleidingsinstellingen, die op basis van de normen opleidingen ontwikkelen; exameninstellingen, die op basis van de normen examens ontwikkelen; in de ISO-norm zijn de rollen van opleidings- en exameninstelling strikt gescheiden;

- een certificerende instelling, die toezicht houdt op de exameninstelling; de certificerende instelling moet erkend zijn door de Raad voor Accreditatie;
- registerhouder, die het register bijhoudt, inclusief de verplichtingen voor permanente bijscholing; de ISO-norm gaat in dit verband uit van periodieke herexamens (en dus niet van het bijwonen van nascholingsactiviteiten).
- De juridische structuur van de onderzochte registers verschilt: zowel private als publieke varianten komen voor. Van de figuur dat een register van overheidsmedewerkers wordt bijgehouden door een private partij zijn geen voorbeelden bekend.
- De investeringskosten zijn zeer verschillend (variërend van enige duizenden euro's tot ruim een miljoen euro) en afhankelijk van de partij waarbij het register wordt ondergebracht. De exploitatiekosten variëren voor een register met 5000 tot 10.000 geregistreerden tussen circa €50 en €150 per geregistreerde per jaar (prijsniveau 2014). De hoogte van de kosten is voor een belangrijk deel afhankelijk van het aantal deelnemers in het register. Daarnaast spelen ook de beschikbare functionaliteit en het aantal gegevens dat wordt geregistreerd een rol.

Met deze bevindingen kwamen de onderzoekers tot meerdere conclusies en aanbevelingen. In het licht van de in ons onderzoek te behandelen vragen zijn de volgende conclusies o.i. ook nu nog relevant:

- Certificering kan bijdragen aan een betere kwaliteit, maar moet onderdeel zijn van een breder kwaliteitssysteem.
- Certificering vergt een stabiele beroepsgroep en die is bij functies op mbo2-niveau (met relatief veel flex-personeel) niet zichtbaar. Het zou beperkt moeten blijven tot functies op mbo-4 en hbo-niveau.
- Een register voor medewerkers burgerzaken zou besloten en verplicht moeten zijn, met een geleidelijke verplichting, na een aanlooperperiode (waarin het register wordt ingericht, beroepskwalificaties worden vastgesteld en voordelen van registratie voor de beroepsgroep en andere belanghebbenden worden verhelderd).
- Certificering heeft voordelen (meer kwaliteitsbewustzijn, betere kwaliteit, aanzien beroep, inzicht in de mate waarin een medewerker/persoon aan de gestelde eisen voldoet), en nadelen. Deze betreffen met name de geringere flexibiliteit bij het inzetten van medewerkers en de kosten die verbonden zijn aan certificering.
- Voordelen van certificering of registratie voor de beroepsgroep moeten helder zijn. Als er geen persoonlijke voordelen zijn, zullen weinig medewerkers zich willen registreren. In 2013 werden deze voordelen nauwelijks herkend.
- Bij (verplichte) certificering zijn afspraken nodig over de verdeling van de kosten tussen BZK en werkgevers van de betrokken medewerkers van uitgevende instanties.
- Invoering van een certificeringstelsel met bijbehorend register vergt tijd, nodig om het register technisch in te richten, om het belang en de toegevoegde waarde van het register voor de beroepsgroep en voor derden te verhelderen, en overeenstemming te krijgen over de beroepskwalificaties (in samenwerking met de diverse stakeholders) en bijpassende opleidingsstructuur.

2.3 Inleving

Inleving in fraudegevoeligheid

Medewerkers burgerzaken identificeren zelf een aantal factoren waardoor identiteitsvaststelling aan de balie niet altijd goed gaat. Het blijft immers mensenwerk. Medewerkers kunnen het lastig vinden burgers aan te spreken als er vermoedens van fraude zijn; het gaat immers om vermoedens. Ook kan men het idee hebben dat fraude bij hen niet voorkomt, en ze dus niet scherp op de signalen zijn. Ook de mate waarin opleidingen en apparatuur ondersteunend zijn, verschilt per gemeente.

Een tweede belangrijke factor is dat medewerkers dienstverlening hoog in het vaandel hebben staan, en dat identiteitsvaststelling hiermee op gespannen voet kan staan. Door het gebruik van standaardtijden per handeling ontstaat tijdsdruk, wat zorgvuldig onderzoek belemmert. Daarnaast zijn er veel mogelijkheden voor de kwaadwillende burger om te frauderen. Opgeven van onjuiste informatie of vervalste documentatie is makkelijker dan het controleren erop. Ook kan de burger claimen iemand anders te zijn dan hij of zij daadwerkelijk is (zogenaamde look-alike fraude of photomorphing). Bij het RNI speelt daarnaast dat burgers kunnen gaan 'shoppen'; bijvoorbeeld door zich opnieuw in te schrijven in een andere gemeente waar ze verwachten dat de controle minder streng is. Het lastige bij al deze zaken is dat medewerkers weten dat het gebeurt, maar dat de mate waarin onbekend is. Het is dan lastig om in het concrete geval de juiste afweging tussen dienstverlening en zorgvuldige identiteitsvaststelling te maken.

De laatste genoemde factor is het sluiten van de keten met ketenpartners als KMAR, politie, OM, en IND. In het algemeen is de samenwerking goed, maar niet iedereen is bekend hoe en met welke partners kennis uitgewisseld kan worden. In 'Werkgroepen tegengaan identiteitsfraude' (WTI's) wordt aan de samenwerking en kennisuitwisseling gewerkt, maar deze zijn nog niet overal ingezet, en worden (nog) als te vrijblijvend ervaren. Daarnaast ervaren baliemedewerkers dat er regelmatig zaken misgaan bij aangiftes bij de politie. Zo heeft identiteitsfraude op lokaal niveau meestal geen prioriteit, waardoor aangiftes niet vaak leiden tot vervolging.

Van al deze mogelijke knelpunten in de dagelijkse praktijk gaat maar één deel rechtstreeks over opleidingen. De impact van een nieuw certificeringsstelsel op de kwaliteit van identiteitsvaststelling moet dan ook niet overschat worden.

Uitdagingen voor professionalisering

Kwaliteit van het personeel is de grootste uitdaging voor de toekomst van burgerzaken, aldus de medewerkers zelf. Zo is het huidige personeelsbestand behoorlijk vergrijsd, en ervaren gemeentes moeite met het binden en boeien van nieuwe jonge medewerkers. Een continu proces van professionalisering kan een manier zijn om medewerkers te boeien. Het is echter de vraag of daar tijd voor is als er al een tekort aan medewerkers is – en het dus alle hens aan dek is.

Daar komt bij dat het kennis- en kundeprofiel verandert. Affiniteit met digitalisering is inmiddels een vereiste, en wet- en regelgeving wordt steeds complexer. Er wordt dus een sterker beroep gedaan op juridische vaardigheden. Kennis van meerdere talen is ook steeds meer een pre. Het balanceren tussen dienstverlening en zorgvuldige

identiteitsvaststelling vraagt om sterke sociale vaardigheden. Deze kunnen soms strijdig zijn. Zo vraagt de grotere nadruk op dienstverlening sterke empathische vaardigheden, terwijl bij handhaving conflicthantering belangrijk is. Ook de toegenomen samenwerking met ketenpartners en andere gemeentes vraagt competenties met betrekking tot communicatievaardigheden en politieke sensitiviteit.

Deze ontwikkelingen maken het strategisch personeelsbeleid voor gemeenten uitdagend, terwijl er tegelijkertijd een aantal stelseldiscussies speelt. Wat de juiste verhouding is tussen generalisten en specialisten in teams burgerzaken is een open discussie, met allerlei gevolgen voor bijvoorbeeld de verhouding tussen frontoffice en backoffice, de gewenste profielen voor medewerkers, en functieniveaus en bijbehorende inschaling. Vanzelfsprekend heeft dit ook gevolgen voor opzet, inhoud, niveau, en certificering van opleidingen.

Inleving in opleiding en certificering

In april 2023 zijn inlevingssessies georganiseerd, om de kansen, mogelijkheden en impact van gecertificeerd vakmanschap te bespreken, vanuit het perspectief van de dagelijkse beroepspraktijk van medewerkers en leidinggevendenden van uitgevende instanties. Aan de sessie met medewerkers namen uiteindelijk 14 mensen deel, aan die voor leidinggevendenden 26. De sessies werden online gehouden, die zowel voor medewerkers als voor leidinggevendenden als volgt waren ingericht. In een eerste ronde werden aan de hand van een presentatie met stellingen algemene reacties opgehaald op het thema verplichte certificering. Deelnemers konden daarbij aangeven:

- I like: Wat spreekt aan?
- I dislike: Wanneer ga je met de hakken in het zand?
- I wish: Welke wensen meenemen?
- I wonder: Welke vragen roept het op?

In een tweede ronde werden in subgroepen consequenties uitgediept. De belangrijkste uitkomsten werden opgehaald via mentimeter en gezamenlijk besproken.

Belangrijkste output inlevingssessie met medewerkers, 3 april 2023:

1. Van de 14 stemmende deelnemers, hebben 9 al enige vorm van certificering. 1 persoon is bezig met het behalen van een certificaat. De deelnemers zijn werkzaam in Nederlandse gemeentes of voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Qua ervaring is het een gemêleerd gezelschap qua anciënniteit (van een aantal maanden of al jarenlang).
2. Veel medewerkers zijn vóór verplichte certificering of gestandaardiseerde opleidingseisen (93% stemt "ja").
3. De belangrijkste argumenten vóór verplichte certificering (I like) betreffen het updaten van kennis en het verhogen van de kwaliteit van de werkprocessen.
4. Tijdsdruk en hoge kosten zijn de belangrijkste argumenten tegen verplichte certificering (I dislike)
5. Met betrekking tot de al bestaande certificering in het Diplomastelsel verlangen (I wish) veel deelnemers een herziening van het huidig lesmateriaal en de examinering. Een betere aansluiting op de beroepspraktijk en doelgroep vormen hier belangrijke redenen. Ook zouden mogelijkheden voor het uitbreiden van het aantal locaties of opleiding op de werkvloer bekeken moeten worden. Deelnemers gaven aan nu vaak lang te moeten reizen. Voor medewerkers in het Caribisch

gebied, bij grensgemeenten en op buitenlandse posten (bij ambassades, consulaten en ook bij externe dienstverleners), is gevraagd om een Engelstalige cursus.

6. Deelnemers vragen zich af (I wonder) hoelang een certificaat geldig blijft en wat voor bijscholing mogelijk is. Ook vragen deelnemers zich af of genoeg en kwalitatief goede docenten beschikbaar zijn.
7. Samenvattend zijn de deelnemers positief over certificering, al blijken tijd, kosten en de verhoogde drempel om tot de beroepsgroep toe te treden (in het geval van certificering) belangrijke vraagtekens. Examenstress blijkt een herkenbaar fenomeen.

Belangrijkste output inlevingssessie met leidinggeevenden op 13 april 2023:

1. 26 stemmende deelnemers, beantwoorden de vraag "hoeveel medewerkers burgerzaken zijn werkzaam op uw locatie" als volgt:
 - a. Minder dan 10: 1
 - b. 10-20: 10
 - c. 20-30: 0
 - d. 30-40: 7
 - e. 40-50: 2
 - f. 50+: 6, waarvan een aantal ook boven de 100 medewerkers.
2. Van de aanwezige leidinggeevenden geeft een meerderheid (17) aan dat het merendeel van hun medewerkers geen certificaat heeft rondom het proces van identiteitsvaststelling, het uitgeven van identiteitsdocumenten en/of het inschrijven in de BRP.
3. Veel deelnemers zijn niet van mening dat verplichte certificering of gestandaardiseerde opleidingseisen een kansrijke oplossing is om fraude te bestrijden (54% stemde "nee"), in tegenstelling tot de medewerkers (93% stemde in de sessie van 3 april "ja"). Leidinggeevenden gaven aan dat integriteit en functiescheiding belangrijkere aspecten zijn.
4. De belangrijkste argumenten genoemd in het voordeel van verplichte certificering (I like) zijn bewustwording van fraude (veel genoemd), kwaliteitsverbetering (ook benoemd door de medewerkers), het bereiken van uniformiteit in basiskennis en in werkprocessen. Ook het in beeld brengen van ontwikkelpunten en blijven bij de actualiteit worden genoemd als voordelen van (herhaal)training/certificering.
5. Tijdsdruk en hoge kosten zijn ook in deze sessie belangrijke argumenten tegen verplichte certificering (I dislike). Ook hier vormen bedenkingen bij examinering wegens examenvrees, de geschiktheid van de doelgroep voor certificering en hercertificering een twijfelpunt. Leidinggeevenden voegen hier nog aan toe dat verplichte certificering voor het Caribisch gebied, vanwege het LMA stelsel¹², niet zal werken. Verder zou de drempel tot toetreding van de beroepsgroep worden opgehoogd en de positie van zittende medewerkers in gevaar kunnen komen, terwijl er al sprake is van arbeidskrapte. Ook zouden leidinggeevenden het liefst meer opleidingsmogelijkheden op locatie willen zien.

¹² LMA staat voor Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht. Het verwijst naar het ambtenarenrechtelijke systeem dat van toepassing is in het Caribisch gebied van het Koninkrijk der Nederlanden, met name op de eilanden Aruba, Curaçao, Sint Maarten, en de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius, en Saba. Dit stelsel regelt de rechten en plichten van ambtenaren die in overheidsdienst werken in deze Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Het verschilt op sommige punten van het ambtenarenrecht dat geldt in Europees Nederland betreffende aanstelling, ontslag, salaris, vakantiedagen en andere arbeidsvoorwaarden. Elk eiland heeft daarbij een zekere mate van autonomie.

6. Met betrekking tot certificering verlangen (I wish) deelnemers ruimte voor maatwerk, verschillende mogelijkheden voor examinering (ook online) maar ook goede aansluiting van de opleiding en het examen op de beroepspraktijk. Leidinggevend zien graag duidelijke kaders en een visie van hogerop tegemoet. Ook wordt een registratie, vergelijkbaar met een BIG registratie, uitgesproken als wens. Verder wordt er gevraagd om een bijdrage van het Rijk om de transformatie te bekostigen.
7. Deelnemers vragen zich af (I wonder), net als de medewerkers, wat de geldigheidsduur van een certificaat zou zijn en hoe vaak er herhaal cursussen (en mogelijk examens) nodig zouden zijn en hoe omvangrijk herhaal cursussen zouden zijn. Ook vragen leidinggevend zich af hoe er dan om zou worden gegaan met het werken zonder certificaat; de praktijk is zonder theorie niet haalbaar en hoeveel tijd na indiensttreding is er dan om gecertificeerd te worden?
8. Enerzijds roept verplichte certificering bij leidinggevend een idee van wantrouwen op en wordt gesteld dat integriteit het ambtenaarschap in algemene zin raakt. Eén antwoord op de vraag "Wat ziet u als de belangrijkste consequentie van certificering?" luidt: "Dat vanuit Nederland/Rijk iets wordt verplicht vanwege fraude bij paspoortuitgifte terwijl heel denkbaar is dat het Rijk niet verantwoordelijk gaat zijn voor de gevolgen". Deelnemers noemen ook dat er geen doublures mogen komen in de aandacht die er binnen sommige gemeenten al is in de certificering. Er is dus maatwerk nodig. Anderzijds wordt er wel om een langetermijnvisie en sturing op doelen gevraagd.

Inleving in bouwstenen

De uitkomsten van de inlevingssessies geven een indicatie dat er zowel door medewerkers als door leidinggevend een positieve houding bestaat ten opzichte van professionalisering in het werk rond identiteitsdocumenten, en willen dat niet los zien van de nodige aandacht voor integriteit en functiescheiding in de processen. Medewerkers staan daarbij positiever ten opzichte van verplichte opleidingen en certificering dan leidinggevend. Deze zien de nodige bezwaren vanwege de gevolgen die dat zou hebben voor de productiecapaciteit en de kosten. Er worden ook de nodige voorbehouden gemaakt tegen certificering als hét middel om identiteitsfraude doeltreffend tegen te gaan. De resultaten geven ook weer dat, als er wordt overgegaan tot certificering, rekening gehouden zal moeten worden met de effecten van examenangst, de toegankelijkheid en bereikbaarheid van opleidingen en opleidingslocaties en de beschikbaarheid van goede opleiders.

Uit de sessies vallen samengevat een aantal bouwstenen te halen die van belang zijn bij een mogelijke invoering van verplichte opleidingen en certificering:

- Bouwsteen 'tijdsdruk': bij invoering zal er zo min mogelijk impact dienen te zijn op de tijd en inzet die gevraagd wordt van de medewerkers om aan eisen van certificering te voldoen. Dat vraagt het nodige van de onderwijskundige en organisatorische aspecten in het aanbod, bijvoorbeeld in een te ontwikkelen leermanagementsysteem met online-cursus- en toetsingsmogelijkheden.
- Bouwsteen 'capaciteit': bij invoering zal rekening gehouden moeten worden met de gevolgen voor de productiecapaciteit in de uitgevende instanties. Dat kan mogelijk worden ondervangen door een (zeer) geleidelijke invoering en bredere inzet van de bestaande grandfather-regeling.

- Bouwsteen 'kosten': bij invoering zullen uitgevende instanties worden geconfronteerd met een stijging van kosten voor opleiding, certificering en productieverlet, die mogelijk niet kunnen worden opgevangen. Een oplossing daarvoor kan zijn het instellen van een transitiefonds waarmee extra middelen beschikbaar gesteld kunnen worden.
- Bouwsteen 'onderhoud': certificering impliceert dat de gevraagde kennis en kunde onderhouden moeten worden via periodieke bijscholing en/of -toetsing. In de wijze waarop dit gebeurt zullen de hiervoor genoemde bouwstenen ook ingezet moeten worden. Mogelijkheden om de verzwaren zoveel mogelijk te beperken is het werken met periodieke profchecks (bij wijze van toetsing) en/of het ontwerpen en invoeren van een stelsel van permanente educatie.



3 ONTWERP EN PROTOTYPE GEMEENTEN

3.1 Vier basisontwerpen

Het onderzoek zoals dat door BZK is uitgezet betreft de gevolgen van het invoeren van gestandaardiseerde opleidingseisen en verplichte certificering voor medewerkers van de uitgevende instanties. De hoofdvraag daarbij is: wat is de impact voor BZK en voor uitgevende instanties en hun medewerkers als er gestandaardiseerde opleidingen inclusief verplichte certificering wordt ingevoerd?

Het onderzoek is nadrukkelijk geplaatst in de context van de groei van identiteitsfraude en dat vraagt volgens ons beantwoording van de vragen in die context.

Aan de hand van het bronnenonderzoek, de uitgevoerde inlevingssessies met medewerkers en leidinggevend en de overleggen met begeleidingscommissie en klankbordgroep zijn, in de geschetste context en met het oog op (on)mogelijkheden om opleidingen te standaardiseren en (verplichte) certificering door te voeren, vier mogelijke denkrichtingen en scenario's geformuleerd. Deze zijn in eerste instantie uitgewerkt voor de Nederlandse gemeenten en grensgemeenten als uitgevende instantie.



Elk van de scenario's heeft gevolgen voor fraude- en foutenrisico's. Daarin zijn drie typen risico's te onderscheiden¹³. Ten eerste zijn er overtredingen van de protocollen, zoals bijvoorbeeld een ambtenaar die het paspoort toekent terwijl hij ook de aanvraag in ontvangst heeft genomen. Overtredingen kunnen bewust plaatsvinden (er zijn bijvoorbeeld te weinig medewerkers beschikbaar om functiescheiding toe te passen) of onbewust (de medewerker is onvoldoende op de hoogte van de protocollen). Ten tweede kan de medewerker burgerzaken fouten maken in het proces van identiteitsvaststelling. Zo'n fout kan het gevolg zijn van fraude, bijvoorbeeld omdat de persoon aan de balie iemand anders is dan de persoon in het identiteitsbewijs. Dit hoeft echter niet het geval te zijn, bijvoorbeeld omdat de medewerker over het hoofd ziet dat het paspoort eigenlijk verlopen is. Het derde type gaat over de bewust frauderende medewerker.

Met deze risicotypes op de achtergrond lichten we de scenario's toe, beschrijven we de (te verwachten) gevolgen voor gemeenten en beschouwen deze vervolgens.

¹³ Deze typologie is gebaseerd op de Circulaire verbetering identiteitsvaststelling en de Brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2022 over aankondiging van maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude.

1

Sterker sturen op
veiligheids-
protocollen

Scenario 1: (nog) Sterker sturen op en handhaven van veiligheidsprotocollen

Er zijn standaardprotocollen en aanwijzingen vanuit RvIG met betrekking tot identiteitsvaststelling en afgifte van identiteitsdocumenten. Maar deze worden mogelijk niet altijd even scherp nageleefd. Om effectiviteit te verhogen, kan toezicht en handhaving op gebruik en navolging aangescherpt worden. In dit scenario zetten overheid en uitgevende instanties vooral in op zo'n aanscherping en vooral handhaving van veiligheidsbevorderende werkprocedures en processen, die de basis zijn voor gerichte werkinstructies, autorisaties en op autorisatie gerichte scholing voor een beperkte groep medewerkers (en mogelijke daaraan verbonden certificering).

Dit kan worden opgebouwd vanuit de bestaande zelfevaluaties, die bijvoorbeeld gemeenten periodiek uitvoeren. De zelfevaluaties dienen als basis voor het monitoren van de huidige maatregelen en het inschatten van de gevoeligheid voor identiteitsfraude. Hier ligt een grote rol en eigen verantwoordelijkheid voor de uitgevende instantie. Uit eerder onderzoek blijken deze zelfevaluaties een goed instrument te zijn voor kwaliteitsverbetering. De gemeentes beschouwen ze als stok achter de deur, doordat een externe partij meekijkt¹⁴. In dit scenario wordt hierop voortgeborduurd en aanscherping gezocht door middel van verplichtingen die de wetgever oplegt.

Om toezicht en handhaving scherper te organiseren en daarmee systematisch te controleren of veiligheidsprotocollen door medewerkers van uitgevende instanties worden opgevolgd, kunnen de volgende (verplichtende) maatregelen worden overwogen, bovenop de bestaande systematiek van zelfevaluaties. In dat geval kent dit scenario de volgende onderdelen:

- **Interne audits:** periodieke interne audits worden uitgevoerd door decentraal georganiseerde interne, regionale of gemeentelijke auditors of een speciale, centraal georganiseerde compliance-eenheid. Deze audits omvatten het beoordelen van documentatie, het uitvoeren van steekproeven en het verifiëren van de praktische toepassing van de protocollen.
- **Externe audits:** interne audits worden aangevuld met externe audits, waarin door onafhankelijke partijen de effectiviteit van veiligheidsprotocollen geëvalueerd worden. Externe auditors kunnen objectieve beoordelingen uitvoeren en aanbevelingen doen voor verbetering. Uitgevende instanties kunnen naar eigen inzien een externe auditor inhuren.
- **Observatie:** door observatie wordt toezicht gehouden op de dagelijkse activiteiten van medewerkers om te zien of ze de vereiste veiligheidsprocedures volgen. Observatie kan worden uitgevoerd door leidinggevenden of aangewezen personeel (mentoren) die de handelingen van medewerkers monitoren om eventuele afwijkingen van de protocollen te identificeren.

¹⁴ Panteia (2019) *Effectiviteit zelfevaluaties Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK)*.

- Rapportage en incidentmelding: medewerkers worden aangemoedigd om eventuele incidenten, non-conformiteit of zorgen met betrekking tot veiligheidsprotocollen te melden. Er wordt gewerkt met een duidelijk (uniform) logboek- of rapportagesysteem waarin medewerkers de uitvoering van de afgifte van identiteitsdocumenten registreren en daarbij melding maken van schendingen of zwakke punten in de veiligheidsmaatregelen en naleving van protocollen. Dit is gekoppeld aan een meldingsplicht, waarbij medewerkers worden gevraagd incidenten of twijfelgevallen te registreren en te beschrijven.
- Verplichte periodieke training en bewustwording: hierin worden nieuwe of bestaande veiligheidsprotocollen toegelicht en ervaringen gedeeld. Dit zorgt ervoor dat alle medewerkers regelmatig worden getraind op het naleven van de protocollen en eventuele updates ervan. Herhaalde trainingssessies en bewustwordingscampagnes zorgen er voor dat medewerkers op de hoogte blijven van de vereiste procedures en het belang van naleving.

2

Certificering van
uitgevende
instanties

Scenario 2: Certificering van uitgevende instanties

In dit scenario worden niet individuele medewerkers gecertificeerd, maar de uitgevende instanties, met behulp van een keurmerk 'identiteitsfraude-resistent'. Het keurmerk is een gezamenlijk resultaat dat door de uitgevende instanties als collectief wordt vormgeven.

De instanties krijgen in dit scenario een keurmerk door vanuit zelfevaluaties aan te tonen welke acties ze nemen en onderhouden om het risico op fraude te minimaliseren (bv. audits/ fraudeprotocollen/ gerichte scholing) en of en op welke wijze wordt gestuurd op integriteit en corruptierisico's van (vaste en tijdelijke) medewerkers.

De toekenning van het keurmerk op basis van de zelfevaluaties gebeurt door een centraal georganiseerde organisatie (bijvoorbeeld RvIG). Doel van het keurmerk is een waardering en positieve stimulering voor het reduceren van identiteitsfraude. Instanties die niet voldoen aan gestelde criteria en niet voldoende stappen ondernemen om risico op identiteitsfraude te reduceren, worden door dit orgaan begeleid in mogelijke vervolgstappen om het keurmerk wel te behalen. In dit scenario ontstaat er een landelijk controlemechanisme dat ruimte biedt voor diversiteit binnen uitgevende instanties en tegelijkertijd basisprocessen waarborgt.

Dit scenario wijkt op twee manieren af van de huidige systematiek van zelfevaluatie. Ten eerste doordat instanties meer ruimte krijgen om eigen keuzes te maken in hun inrichting van de processen (binnen wettelijke kaders) en te verantwoorden op wat voor manier zij werken aan risicoreductie. Hierdoor verschuift het verantwoordingsaccent van rapporteren naar het gesprek voeren hierover. Ten tweede doordat er een positief *naming & shaming* effect ontstaat: instanties die voldoende scores mogen een keurmerk dragen, en kunnen daarmee een voorbeeld en rolmodel zijn voor anderen.

3

Inzet op individuele professionalisering

Scenario 3: Inzet op individuele professionalisering

De wens om een uniforme kennisbasis over fraudereducering bij identiteitsvaststelling te bouwen, vraagt om het (her)opleiden van nieuw en zittend personeel¹⁵. Het heeft ook consequenties voor de mogelijkheden om in piektijden extern personeel (tijdelijk) in te huren. Dit scenario benut het huidige diplomastelsel als basis.

Identiteitsdocumenten in huidig diplomastelsel

In het huidige diplomastelsel biedt de NVVB op dit moment drie modules aan die gericht zijn op identiteitsdocumenten behandelen waarin identiteitsfraude ook wordt besproken. Twee hiervan zijn basismodules binnen NLQF4-diplomalijn. De derde is een specialistmodule in een NLQF6-diplomalijn.

- Module B1a Identiteit en identiteitsdocumenten, binnen de opleiding Basiskennis Burgerzaken, welke verplicht is voor alle diplomalijnen. Deze module is gericht op het verkrijgen van kennis en inzicht in identiteitsdocumenten en identiteitsfraude, profiling, technisch en tactisch onderzoek van identiteitsdocumenten en handelen bij twijfel.
- Module B1b Brondocumenten die gegeven wordt in de Burgerlijke stand – Basis opleiding. Deze module behandelt kennis en inzicht in legalisatie, tactisch onderzoek, CIEC, het controleren en beoordelen van brondocumenten op echtheid, opmaak en afgifte en het gebruik van bronnen en rapportages van Bureau Documenten (IND).
- Binnen de diplomalijn voor Specialist Identiteitsdocumenten is dit Module S3 "Identiteit en identiteits- en brondocumenten", voor de specialist die zich bezighoudt met de controle van identiteiten en documenten als twijfel is gesignaleerd door een medewerker zoals omschreven in bovenstaande.

Professionalisering van medewerkers is in dit scenario genormeerd en verplicht¹⁶. Randvoorwaarden hiervoor zijn dat bestaande knelpunten met betrekking tot tijd en kosten zoveel mogelijk worden opgelost, dat inhouden worden bepaald vanuit gestelde normen en eisen en dat rekening gehouden wordt met taal- en cultuuraspecten. Dit stelt scherpere eisen aan opleiders, opdat lesinhouden en examinering aantoonbaar beantwoorden aan de gestelde normen en eisen. Behaalde diploma's (certificaten) worden

¹⁵ Voor de uitwerking van dit scenario kan worden verwezen naar eerder onderzoek naar de mogelijkheden voor (persoons)certificering (PBLQ HEC. 2014. Onderzoeksrapport Certificering). Aanbeveling was om deze te beperken tot de mbo-4 functies en hoger.

¹⁶ Dit op basis van de aanpak rond RNI: "In de interviews werd ook een alternatief aangedragen voor certificering, namelijk de werkwijze zoals die voor de RNI (Registratie Niet Ingezetenen) wordt toegepast. Voor de taken rond de RNI heeft BZK met de 18 RNI gemeenten een convenant afgesloten. Onderdeel van dit convenant zijn eisen ten aanzien van de opleiding van het personeel: RNI-medewerkers moeten een aantal specifieke NVVB-modules volgen. Voor de RNI-taken is een centraal systeem ontwikkeld, dat door BZK wordt beheerd. Een hoofd burgerzaken van een RNI gemeente kan bij BZK voor medewerkers die de modules met succes hebben gevolgd toegang tot het RNI-systeem vragen. Op basis van de aanvraag autoriseert BZK de desbetreffende medewerker. Het systeem werkt op basis van vertrouwen: BZK controleert niet of de opleidingen inderdaad met succes zijn gevolgd" (PBLQ HEC. 2014. Onderzoeksrapport Certificering, p. 13).

opgeslagen en beheerd in een register. Een uitwerking van dit scenario kan gekoppeld zijn aan scenario 1, met als resultaat dat scholingsprogramma's directer worden gericht op de protocollering en omvang en opzet van de verplicht te stellen scholing tot een minimum kunnen worden beperkt.

In dit scenario wordt opleiding en certificering specifiek gericht op integriteit en beroepshouding, om medewerkers bewust te maken van het belang van integriteit en de mogelijke gevolgen van een gebrek aan integriteit, met inzet van workshops waarin ethische dilemma's worden besproken, gedragscodes worden uitgelegd en ethische besluitvorming wordt aangemoedigd. Dit wordt geïntegreerd in het huidige aanbod en onderwijskundig attitude-gericht vorm gegeven. Traditionele opleidingsmethodes lijken hiertoe namelijk minder geschikt.

4

Instellen van een
bevoegdheidsregeling

Scenario 4: Instellen van een bevoegdheidsregeling

Medewerkers burgerzaken hebben een bepaald opleidingsniveau en vaardigheden nodig om bevoegd te zijn om identiteitsvaststellingsprocessen uit te voeren. Dit scenario volgt in grote lijnen het scenario 3, maar wordt verfijnd tot een bevoegdheidsregeling in relatie tot specifieke handelingen in verwerking van identiteitsgegevens en afgifte van identiteitsdocumenten. Dit beperkt certificering tot verleende autorisaties van bepaalde handelingen en het normeren van kennis en kunde die daarvoor vereist is¹⁷. Vergeleken met scenario 3 is certificering dus smaller, en gericht op minder medewerkers.

In dit scenario gaan we uit van beperkte certificering van een deel van de medewerkers; aan hen wordt bevoegdheid verleend voor bepaalde handelingen. Niet-gecertificeerde medewerkers mogen deze handelingen dus niet meer uitvoeren.

3.2 Gevolgen en beschouwing

De geschetste scenario's hebben uiteenlopende gevolgen voor gemeenten, die in deze paragraaf op een rij zijn gezet. Ze zijn steeds van een beschouwing voorzien.

1

Sterker sturen op
veiligheids-
protocollen

Gevolgen van scenario 1

- Intensivering van toezicht en handhaving vereist extra deskundige personele capaciteit vanuit zowel centrale (overheidsorganen zoals BZK of RvIG) als decentrale organen (zoals afdelingen veiligheid of kwaliteit vanuit gemeenten).

¹⁷ In de regel wordt dit momenteel al geïmplementeerd via mandateringsregelingen en –besluiten in lokale wetgeving, waarin op functies bevoegdheden worden geformaliseerd. Ook in het RNI Convenant Dienstverlening staat voor het Register Niet Ingezetenen ook al een bevoegdheidsregeling. Zie de paragraaf over Wettelijke vereisten in het bronnenonderzoek.

- Het aanzetten van sturing op veiligheidsprotocollen vergt kwaliteitsstandaarden van de protocollen met betrekking tot het monitoren en updaten van de inhoud. Er is periodieke evaluatie en aanscherping van de protocollen nodig op basis van (te genereren en te onderhouden) gegevens.
- Nieuwe medewerkers zullen uitgebreid meegenomen moeten worden in de inhoud en toepassing van veiligheidsprotocollen, opdat zij deze op correcte wijze kunnen toepassen. Dit vergt mentorschap en tijdsinvestering van leidinggevenden. De mate waarin dit extra werk oplevert, is afhankelijk van het huidige niveau van naleving van protocollen.
- Medewerkers zullen zich strikter aan protocollering moeten houden en dit vraagt meer toezicht en inzicht in capaciteitsplanning van leidinggevenden. Op dit moment worden functies en rollen binnen het proces niet strikt genoeg gescheiden, wat bijna automatisch leidt tot het niet kunnen opvolgen van de veiligheidsprotocollen.
- Afhankelijk van de keuze van gemeenten voor interne en/of externe audits en de manier waarop deze worden ingericht, moeten auditoren geselecteerd en aangesteld worden volgens een nader te bepalen procedure. Dit kan intern -vanuit gemeenten- en extern -vanuit BZK/RVIG worden georganiseerd.
- De voorgestelde rapportage en incidentmelding vergt een uniforme aanpak, integraal aan het werk van de medewerker Burgerzaken, om succesvol te kunnen zijn. Dit vraagt om structureel toezicht van leidinggevenden op het gebruik van het proces. Het is sterk aan te bevelen hiervoor een uniforme landelijke registratie op te zetten, zodat enerzijds uitgevende instanties op een vergelijkbare wijze handelen en anderzijds de mogelijkheid wordt bevorderd als instantie van elkaar te leren.

Beschouwing van dit scenario

Dit scenario helpt het aanscherpen van toezicht om op een meer uniforme wijze eventuele tekortkomingen of non-conformiteit en daarmee gevoeligheid voor fraude te identificeren en op basis daarvan de naleving van veiligheidsprotocollen door medewerkers Burgerzaken te verbeteren.

Extra toezicht kan echter ervaren worden als een (te) controlerende en wantrouwende aanpak, zeker als hierbij een verantwoordelijkheidskwestie ontstaat tussen centrale en decentrale organen. Intensivering van toezicht en handhaving, ongeacht waar dit belegd wordt, zal daarom zowel centraal als decentraal extra capaciteit vergen en vereist in de dagelijkse praktijk mogelijk extra administratieve handelingen. Ook zal er rekening mee gehouden moeten worden dat medewerkers terughoudend kunnen zijn in het registreren en melden van niet-nalevingen van protocollen.

Uit ons bronnenonderzoek concluderen wij dat de veiligheidsprocedures bij de BRP en Reisdocumenten uitgebreid en duidelijk zijn. Naleving van de geformaliseerde procedures blijft echter een menselijke taak. Houding en gedrag van individuen (en de sturing er op) blijven hier een belangrijke rol in spelen.

Het is de bedoeling van dit scenario om protocolovertredingen te voorkomen, doordat medewerkers zich beter bewust zijn van de protocollen en er sterker op naleving gestuurd wordt. Het is echter de vraag hoeveel effect dit gaat sorteren. In de praktijk blijkt functiescheiding een procedure die vaak niet conform de regels wordt uitgevoerd. Volgens onderzoek van de Rijksrecherche, geraadpleegd in ons bronnenonderzoek, is tussen 2010 en 2019 2,4 miljoen keer een paspoort verstrekt door dezelfde ambtenaar die daarop ook

het paspoort uitreikte. Dit betekent dat het om 240.000 gevallen op jaarbasis gaat, ruim 90 procent van de geconstateerde fouten¹⁸.

Afwijking van deze regel lijkt meestal niet vanuit kwaadwillende bedoelingen te zijn, maar men wil vanuit dienstverlenend oogpunt de burger direct bedienen en niet vragen later nog eens terug te komen. Naleving van regels omtrent functiescheiding is dan ook afhankelijk van het aantal medewerkers dat beschikbaar is op dat moment binnen die gemeente. Logischerwijs zullen kleine gemeenten met minder medewerkers Burgerzaken meer moeite hebben met een handhaving van functiescheiding dan grotere gemeenten met meer medewerkers Burgerzaken.¹⁹ Inzetten op protocollering kan dus bijdragen aan het terugdringen van onbewuste protocolovertredingen, maar niet aan bewuste protocolovertredingen.

Dit scenario zal niet geheel voorkomen dat er fouten worden gemaakt in het proces van identiteitsvaststelling, maar de toegenomen controlemechanismen maken het wel waarschijnlijker dat zulke fouten achteraf worden opgemerkt. Hierdoor neemt de bewustwording bij medewerkers Burgerzaken toe. Als laatste zal de toegenomen toezicht en handhaving op gebruik en navolging van procedures er waarschijnlijk tot leiden dat bewust frauderende medewerkers eerder opgemerkt worden.

Binnen benoemde bewustwordingscampagnes vanuit de overheid richting leidinggevenden en sturing vanuit leidinggevenden richting medewerkers, zullen integriteit, houding en gedrag aandachtspunten moeten zijn. Ook binnen training zullen deze factoren meer prioriteit moeten krijgen. Door training en opleiding, gekoppeld aan verscherpt toezicht, in te voeren en verplicht te stellen blijft het aspect 'verplichte opleiding en certificering' beperkt tot de focus op protocollen en processen. Als deze opzet wordt ondersteund met een landelijk learning management systeem, waarbinnen kennisontwikkeling en -deling wordt geconcentreerd, kan deelname op persoonsniveau worden geregistreerd²⁰.

2

Certificering van
uitgevende
instanties

Gevolgen van scenario 2

- Extra capaciteit en deskundigheid is nodig om een keurmerk te ontwikkelen in samenspraak met de instanties als collectief, uit te geven en (met behulp van een toetsingskader en periodieke toetsing in de praktijk) toe te zien op de werking. Daartoe wordt een huidig bestaande organisatie, of nieuw in het leven te roepen organisatie (her)ingericht.
- Instanties krijgen erkenning voor het juist uitvoeren van werkprocessen rondom het controleren van identiteitsgegevens, wat voor collega-organisaties als een positieve stimulans kan werken.

¹⁸ Brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2022 over aankondiging van maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude.

¹⁹ Op dit moment mogen gemeenten van functiescheiding afwijken als er niet aan voldaan kan worden. Hiermee wordt bewust een frauderisico genomen.

²⁰ De NVVB zet onder de noemers persoonsinformatiemanagement en identiteitsmanagement in op kennisontwikkeling en -deling. De NVVB zet zich in voor duidelijkheid en eenduidigheid in werkprocessen en werkafspraken met ketenpartners. De NVVB zorgt daarbij ook voor inbedding van afspraken in de opleiding identiteitsfraude van de PublieksAcademie en neemt deel in de LWTI (Landelijke Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude).

- Instanties die niet voldoende stappen ondernemen krijgen geen keurmerk. Dit *an sich* is al een sanctie als het keurmerk landelijk wordt ingevoerd en breed gedragen wordt. Andere maatregelen zoals het tijdelijk niet uitreiken van identiteitsdocumenten zouden in overweging genomen kunnen worden, maar zijn naar ons inziens niet aan te raden vanwege de gevolgen voor burgers.
- Instanties worden gemotiveerd de zelfevaluatie zo uitgebreid mogelijk in te vullen. De data die uit de zelfevaluatie komt, worden ingezet voor monitoring, rapportering en bijsturing op landelijk niveau.
- Dankzij de erkenning en waardering met een keurmerk wordt de instantie duidelijker gepositioneerd en wordt de inzet op de kwaliteit van betreffende medewerkers beter aangetoond en gemonitord. Dit werkt motiverend voor de medewerkers en heeft een kwaliteit verhogend effect.
- Voor burgers geeft een keurmerk extra vertrouwen in de processen en producten van de instantie waar zij hun identiteitsdocumenten verkrijgen; voor kwaadwillende burgers is het een extra signaal dat de kans op fraude minimaal is.

Beschouwing van dit scenario

Bij het certificeren van instanties wordt van medewerkers integriteit en motivatie verwacht. Van hun werkgever mag verwacht worden dat hier gericht en in voldoende mate aandacht voor is en dat wordt ingezet op meer bewustwording over de mogelijke gevolgen van het handelen van de medewerker (zoals het aannemen van een onjuiste foto of niet naleven van gegeven werkprocessen). Het voorkomen van fraude en fouten wordt hiermee een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van instantie en al hun medewerkers en leidinggevenden, en niet alleen van een individuele medewerker die geen fouten mag maken.

Een keurmerk borgt dat er aantoonbaar wordt geacteerd op risicoreducering. Dit keurmerk is een nadere (en meer formele) stap vanuit de zelfevaluatie die nu al periodiek door gemeenten worden uitgevoerd. Een waardering van goed uitgevoerd werk en erkenning helpt volgens gesproken leidinggevenden om de medewerkers te motiveren en de beroepsgroep zichtbaarder en aantrekkelijker te maken. Positieve stimulatie (waardering/erkenning/motivering) in plaats van negatieve stimulatie (afleren/afkeuren/ontmoedigen) lijkt dan ook een betere aanpak voor de beroepsgroep. Zowel medewerkers als leidinggevenden hebben aangegeven dat er een hoge drempel wordt opgeworpen als de verantwoordelijkheid voor (persoons-)certificering teveel bij individuele medewerkers komt te liggen. Dit heeft te maken met tijdsdruk, maar ook met examenvrees en drempels om een opleiding te volgen.

In dit scenario wordt geen rekening gehouden met het vergaren van uniforme en genormeerde basiskennis die door zowel medewerkers als leidinggevenden gewenst wordt. Daartoe kan het bestaande opleidings- en examenstelsel benut blijven worden. Het scenario biedt ruimte voor de uitgevende instantie om gericht en waar nodig en wenselijk in te zetten op (persoons)certificering door examinering (met gebruik van het NVVB-diplomastelsel). Een mogelijk gevolg hiervan is een (nog sterker) gedifferentieerde vraag naar passende opleidingen en examens. Dat stelt opleiders mogelijk voor een extra uitdaging. In het huidige systeem is het al mogelijk om het examineringssysteem van NVVB te volgen voor basiskennis en daarnaast meer kortere cursussen, modules of e-learning te raadplegen voor individuele leerbehoeftes. Ook past het concept van meer aandacht voor informeel leren en leren op de werkplek goed bij dit scenario.

De mate waarin dit scenario frauderisico's vermindert is afhankelijk van de keuzes die instanties zelf maken. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om het keurmerk te halen door sterker in te zetten op controle van protocolnaleving (waardoor protocolovertredingen zullen afnemen), of door sterker in te zetten op de kennis en vaardigheden voor identiteitsvaststelling en documentverstrekking (waardoor fouten hier minder vaak voorkomen). Het voordeel hiervan is dat instanties kunnen inzetten op het verminderen van de frauderisico's die zij als meest relevant achten. Signalen hiervoor kunnen komen van cijfers over fraude uit vergelijkbare gemeentes, de beschikbare personeelscapaciteit, en het opleidingsniveau van het huidige personeelsbestand. Deze risico-inschatting kan worden afgedwongen door deze expliciet onderdeel te maken van het keurmerkproces.

3

Inzet op individuele professionalisering

Gevolgen van scenario 3

- BZK zal de regie moeten voeren op het besluitvormingsproces dat bepaalt welke professionaliseringselementen genormeerd en verplicht zullen worden. Dit kan bijvoorbeeld vastgelegd worden in wetgeving of met behulp van een convenant.
- Verplichte certificering leidt tot een uniforme basiskennis van medewerkers voor het professioneel handelen en een groter bewustzijn over integriteit en beroepshouding.
- Verplichte certificering maakt de kennis en vaardigheden van medewerkers inzichtelijk en (beter) te volgen in termen van professionele ontwikkeling.
- Iedere zittende medewerker zal in een overgangperiode in staat gesteld moeten worden zich voor certificering voor te bereiden en te scholen (of deel te nemen aan een examen). Dit vereist een aanzienlijke tijds- en geldinvestering (onder andere kosten voor opleiding en training, lesmateriaal, examinering, noodzakelijk huiswerk en andere voorbereidingen en terugkomende kosten voor hercertificering).
Leidinggevenden gaven in de inlevingsgesprekken aan dat professionalisering van medewerkers burgerzaken nu al zwaar op de scholingsbudgetten van veel gemeentes drukt. Tegenover de maatregel van verplichte certificering kan dan een tegemoetkoming vanuit de overheid staan. Dit zou ook passen bij het verplichtende karakter ervan.²¹ Een alternatieve manier van financiering, gedragen door de gemeente zelf, zou vanuit verhoging van de legeskosten kunnen komen.
- Iedere nieuwe medewerker zal voor het starten met werkzaamheden, of in een startperiode, geschoold moeten worden. Indien het gaat om een startperiode, dan dient er een verantwoordelijkheidsregeling getroffen te worden die regelt waar verantwoordelijkheid van eventuele fouten binnen deze periode tot aan certificering ligt. Ook tijdelijke (inhuur-)medewerkers zullen geschoold moeten worden, wat naar verhouding een grotere tijds- en geldinvestering is.
- Wanneer het behalen van een certificaat verplicht gesteld wordt om werkzaamheden met betrekking tot identiteitsgegevens uit te voeren, dan betekent dit mogelijk dat zittende medewerkers uit hun functie worden geplaatst omdat zij niet in staat zijn een examen af te leggen wegens uiteenlopende oorzaken. Anderzijds zou het kunnen

²¹ Een zelfde conclusie werd getrokken in de eerdere verkenning naar certificering. Zie PBLQ HEC. 2014. Onderzoeksrapport Certificering.

betekenen dat medewerkers die niet in staat zijn een opleiding te volgen, geen examen af kunnen leggen

- Om kennis en kunde op peil te houden, zal de medewerker met enige regelmaat bijgeschoold moeten worden of opnieuw een examen moeten afleggen. Nagedacht kan worden over eens in de drie jaar laten her certificeren door een examen af te leggen, of het werken met punten via een Permanent Educatie (PE)-systeem. Dit zal afhankelijk zijn van welke professionaliseringselementen onder de verplichte certificering zullen vallen. Door veranderende wet- en regelgeving, vooruitgang in de techniek, en evoluerende strategieën van fraudeurs lijkt het aannemelijk dat een regeling met betrekking tot bijscholing en hercertificering nodig is, die ruimte biedt voor periodieke bijstelling en prioritering van de inhoud er van.
- Bovenstaande leidt tot ertoe dat er een tijdsinvestering wordt gevraagd, die zowel voor de medewerker als leidinggevende in de praktijk haalbaar moet zijn.
- De verantwoordelijkheid van de medewerker wordt groter in het geval van identiteitsfraude, gezien hij/zij geacht wordt de kennis en kunde te hebben om werkprocessen correct uit te voeren, en hier dus ook door leidinggevend en op aangesproken kan worden (en zo nodig gesanctioneerd).
- Het verplichten van opleidingen en persoonscertificering kan leiden tot een toetredingsdrempel maar kan ook de aantrekkingskracht van het werk vergroten.
- Problemen kunnen ontstaan in de (tijdelijke) inhuur van krachten, bijvoorbeeld in piektijden. Aan de voor vaste medewerkers gestelde eisen zullen deze inhuurkrachten immers ook moeten voldoen. Door een certificeringseis te stellen kan hun beschikbaarheid afnemen (en kunnen mogelijk door het doorrekenen van opleidings- en certificeringskosten inhuurkrachten duurder worden).
- Scholing van medewerkers burgerzaken zal tijd in beslag nemen en mogelijk de bezetting op verschillende locaties verminderen. Dit vraagt om aandacht voor de capaciteitsplanning en kan leiden tot een toename in wachttijden voor de burger, ook als de benodigde inspanningen in relatief rustiger tijden worden georganiseerd. Scholing in de avonden en weekenden kan in overweging genomen worden, maar dat breekt in op de werk-privé balans van medewerkers.
- (Persoons)certificering van de gehele beroepsgroep zal meerdere jaren in beslag gaan nemen.

Beschouwing van dit scenario

Er is behoefte aan uniformiteit en duidelijke visie op het opleiden van medewerkers van uitgevende instanties. Gestandaardiseerde opleidingseisen en heldere leerlijnen geven duidelijkheid voor de medewerkers en kunnen worden uitgewerkt in een certificering met een stelsel voor permanente educatie. Nadeel is dat dit mogelijk kan spannen met specifieke situaties in de organisaties van de uitgevende instanties. Het huidige opleidingsstelsel (door NVVB aangevuld met andere aanbieders) biedt de mogelijkheid om verschillende modules uit kwalificaties te volgen, hier wordt dan geen diploma (certificaat) voor uitgereikt. Er zal overwogen moeten worden in welke mate een accumulatie van cursussen volstaat en welke cursussen als noodzakelijk gezien worden. Het registreren en beheren van huidige en te behalen diploma's (certificaten) vraagt om een methode voor registratie. Een middel hiervoor, dat ook mogelijkheden biedt voor ondersteuning en ontwikkeling van leereenheden, is een Learning Management Systeem (LMS). Een LMS is een softwaretoepassing die wordt gebruikt om het beheer, de distributie en het volgen van educatieve cursussen of trainingsprogramma's te ondersteunen. Het stelt organisaties

in staat om online leermiddelen te creëren, te organiseren en beschikbaar te stellen aan medewerkers en biedt tools voor het volgen van de voortgang en prestaties van studenten. In het geval van verplichte certificering voor medewerkers kan een LMS een waardevol en effectief hulpmiddel zijn om de opzet van nieuwe scholing te beheren en te beperken, bijvoorbeeld door:

- centrale opslag van leermiddelen;
- geautomatiseerde planning en toewijzing van trainingen;
- het monitoren van voortgang;
- automatische certificatie en rapportage.

Dit scenario kent knelpunten die zich nu al in het huidige opleidingen- en examenstelsel voordoen en bij doorzetting nog meer manifest zullen zijn: tijdsdruk, hoge kosten, examenvrees, niet-aansluitend aanbod, opleidingslocaties die ver weg liggen, drempel tot beroep en logistieke uitdagingen wat betreft het opleiden van het zittende personeel. Ook leven er veel vragen bij medewerkers rondom de geldigheidsduur van een certificaat en hercertificering in het geval certificering verplicht is en nodig om bevoegdheden (en werk) te behouden.

Afgewogen moet worden of het huidige opleidingsaanbod volstaat, of dat dit aangepast en/of uitgebreid zal moeten worden om het risico op identiteitsfraude te reduceren. De huidige drie modules van de NVVB zijn volgens henzelf te klein om als basis voor verplichte certificering te dienen²². Er zal dan uitbreiding van het leeraanbod nodig zijn om een compleet pakket te bieden dat in aanmerking komt voor een diploma of certificaat.

Een constructie waarbij leerwegaafhankelijke examens afgenomen worden door een exameninstelling biedt de mogelijkheid om maatwerk aan te bieden en meer in te spelen op de leerbehoeftes van de medewerkers²³. Hiervoor dienen leeruitkomsten geformuleerd te worden door een validerende en toezichthoudende instantie, zoals de RvIG. In het PBLQ HEC-onderzoek uit 2014, wordt gerefereerd naar de werkwijze van de RNI waarbij medewerkers een verplicht aantal opleidingen en inschrijvingen per jaar moeten doen om bevoegdheid te behouden.

Leerwegaafhankelijke examens bieden ook de mogelijkheid tot een onafhankelijke exameninstelling, gescheiden van private opleiders, die de kwaliteit van de certificaten waarborgt. De (niveau)kwaliteit van opleidingen op basis van leeruitkomsten wordt momenteel al geborgd middels het NLQF waarin het huidige opleidingsaanbod is ingeschaald.

Verplichte certificering past binnen een trend van toenemende eisen qua werk- en denkniveaus. In het eerdere onderzoek naar certificering in 2014 werd nog geconstateerd dat de meeste opleidingen op mbo-2 niveau waren. Inmiddels wordt het werk als mbo-3 of mbo-4 niveau gezien²⁴. Dit komt doordat standaardprocessen bijna allemaal gedigitaliseerd zijn. De baliezaken die dan overblijven zijn dus bijna per definitie complex. Deze toenemende eisen zijn ook terug te zien in het diplomastelsel van de NVVB: deze

²² NVVB. 2021. *Toetsplannen B1a, B1b en S.* [vertrouwelijk].

²³ De NVVB functioneert momenteel als zo'n exameninstelling, maar voert daarbij ook nog drie opleidingen zelf uit.

²⁴ Zie bijvoorbeeld het verslag van de BZK zomerbijeenkomst 2019 "Burgerzaken 2024 – De toekomst van burgerzaken op middellange termijn".

zijn ofwel op NLQF 4 (de basisdiplomalijnen, op mbo-4 niveau), of op NLQF 6 (de specialistendiplomalijnen, op hbo-niveau) ingeschaald. Door certificering verplicht te maken voor alle medewerkers burgerzaken, kan er dus ook alleen personeel op dit niveau geworven worden. Het is de vraag of dit in de huidige (krappe) arbeidsmarkt realistisch is.

Dit scenario zet sterk in op het versterken van het proces van identiteitsvaststelling. Hierdoor wordt fraude door het misbruik van andermans gegevens, of het gebruik van fictieve identiteitsgegevens bestreden. Ook zullen technische fouten (zoals het goedkeuren van een pasfoto die door het systeem is afgekeurd) minder vaak voorkomen. Fouten of fraude als gevolg van protocolfouten worden echter niet opgelost met dit scenario. De verwachte extra druk op de personeelscapaciteit door het toegenomen aantal opleidings- en examenmomenten kan – zeker in de beginfase – leiden tot meer functiescheidingsfouten (de meest voorkomende protocolfout). Als laatste is het wel de verwachting dat de grotere nadruk op integriteit zal leiden tot medewerkers die scherper zijn op mogelijke fraude bij collega's, en daar ook over durven te signaleren.

4

Instellen van een
bevoegdheidsregeling

Gevolgen van scenario 4

- BZK zal de regie moeten nemen in het besluitvormingsproces over welke specifieke handelingen in verwerking van identiteitsgegevens en afgifte van identiteitsdocumenten zullen vallen onder de bevoegdheidsregeling.
- De huidige protocollen rondom identiteitsvaststelling en documentuitgifte zullen aangepast moeten worden aan een dergelijke bevoegdheidsregeling. Ook dient er een systematiek ontwikkeld te worden waarin gecontroleerd kan worden of de regeling op de juiste manier wordt uitgevoerd in gemeenten. Deze zou onderdeel kunnen uitmaken van de huidige zelfevaluatie.
- Er zal tevens een systematiek ontwikkeld moeten worden om te registreren wie welke bevoegdheden heeft. Een eerder benoemd LMS-platform kan hierin een rol spelen.
- Een bevoegdheidsregeling zorgt voor differentiatie in de takenpakketten van medewerkers burgerzaken, en het is de verwachting dat dit dan ook gevolgen gaat hebben voor het functiehuis en de bijbehorende beloningen.
- In kleine gemeenten zal dit scenario waarschijnlijk tot capaciteitsproblemen leiden in de uitvoering, tenzij alle baliemedewerkers volledig gecertificeerd worden. Hierdoor is het verschil tussen scenario's 3 en 4 voor kleine gemeenten beperkt.

Beschouwing van dit scenario

Een specificatie via een bevoegdheidsregeling beperkt de omvang van het aantal te certificeren personen, maar kan ook leiden tot problemen in de werk- en taakverdeling en werkprocessen. Als alleen een beperkt aantal medewerkers geautoriseerd is tot het doen van (essentiële) handelingen kan dat leiden tot extra werkdruk bij deze personen en

mogelijk vertraging in de keten van handelingen bij de uitgevende instantie. Hierin verschilt scenario 4 van scenario 3; in scenario 3 zal de initiële tijdsinvestering groter zijn omdat de voltallige groep medewerkers gecertificeerd moet worden, maar levert dit uiteindelijk volledig gecertificeerde (en dus geautoriseerde) medewerkers op. Dit scenario zal het risico op fouten of fraude in het identiteitsvaststellingsproces verminderen, doordat dit proces alleen nog door bevoegde medewerkers wordt uitgevoerd. Doordat slechts een deel van de medewerkers bevoegd zal zijn, is de kans kleiner dat één van die medewerkers bewust fraudeert²⁵. Wel is de kans groot dat dit scenario het aantal protocolfouten vergroot. Doordat in dit scenario minder medewerkers bevoegd zullen zijn dan in de huidige situatie, worden capaciteitsproblemen mogelijk groter en neemt de kans op functiescheidingsfouten toe.

3.3 Eén prototype: IKS-id

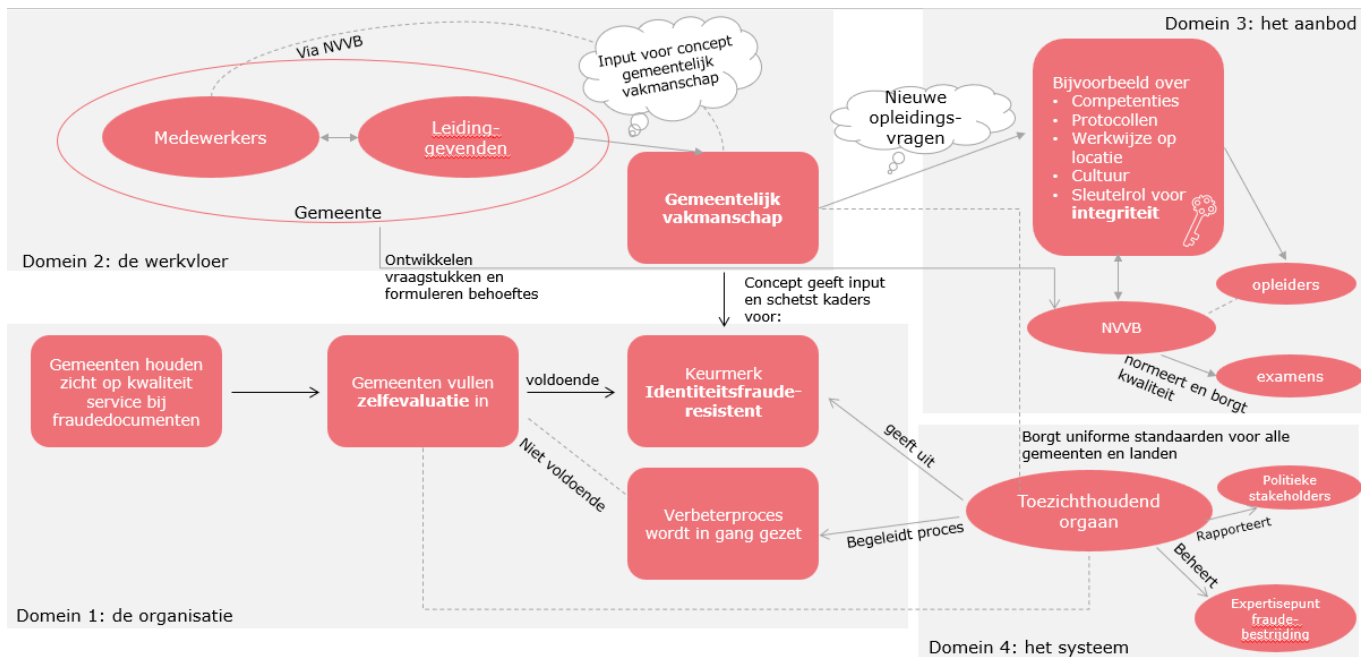
Met de beschreven mogelijke gevolgen en beschouwingen is een tussentijdse inschatting dat geen van de vier hierboven beschreven scenario's, op zichzelf staand en in het perspectief van risicoreductie van identiteitsfraude, zal leiden tot een optimaal resultaat,. Een combinatie van scenario's en onderdelen lijkt een beter perspectief te bieden en is als een prototype uitgewerkt: een Integraal KwaliteitsSysteem identiteitsgegevens (IKS-id).

Alle scenario's bevatten ingrediënten die bijdragen aan het zoveel mogelijk voorkomen van identiteitsfraude. Met elkaar vormen deze een geïntegreerde aanpak die de kans op (niet-intentionele) fraude daadwerkelijk kan verminderen.

Het ontworpen kwaliteitssysteem omvat vier, met elkaar samenhangende, domeinen:

- de uitgevende instantie via een in te stellen keurmerk (de instantie),
- de medewerkers via opleiding/certificering door hun werkgever (de werkvloer),
- het aanbod van passende scholing en certificering (het aanbod),
- een toezichthoudend/inspecterend orgaan (het systeem).

²⁵ Dit kunnen we illustreren aan de hand van een rekenvoorbeeld. Stel, er zijn 100 medewerkers burgerzaken, waarvan er 1 bewust fraudeert. Als er geen bevoegdheidsregeling is, is de kans 100% dat deze persoon in staat is te frauderen. Als er wel een bevoegdheidsregeling is, en er 20 medewerkers (willekeurig gekozen) bevoegd zijn, is de kans nog maar 20% dat deze ene fraudeur succesvol is. In de praktijk zullen bewust frauderende medewerkers waarschijnlijk proberen onder de bevoegdheidsregeling te vallen. Zelfs in dat geval is de bevoegdheidsregeling positief, omdat de focus van de controle op fraude nog maar op 20 personen hoeft plaats te vinden, in plaats van op alle 100.



Domein 1: Normering en erkenning van gemeentelijk vakmanschap (de organisatie)

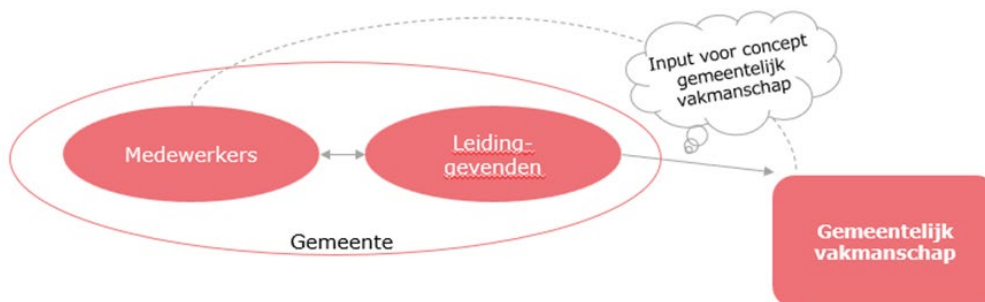


In dit domein wordt een keurmerk 'identiteitsfraude-resistent' ontwikkeld als borging van de kwaliteit op organisatieniveau en als randvoorwaarde voor het eventueel certificeren van medewerkers. Uitgevende instanties verwerven dit keurmerk door aan te tonen welke acties ze hebben genomen om het risico op fraude te minimaliseren (bijvoorbeeld het werken met gecertificeerde (register)ambtenaren, audits en brede en continue scholing van medewerkers). Dit is een logische vervolgstap op zelfevaluaties en kan de basis vormen voor een (dynamisch) toetsingskader dat gebruikt wordt in de toekenning en het onderhoud van het keurmerk. Dit kader wordt op systeemniveau gemonitord en doorontwikkeld door een toezichhoudend orgaan dat (namens de Minister van BZK) randvoorwaarden vaststelt en het keurmerk uitgeeft.

De toezichthouder/inspectie zal ook de verantwoordelijkheid hebben om met een passende oplossing te komen indien een uitvoerende instantie volgens zelfevaluatie niet voldoet aan de randvoorwaarden om het keurmerk te behalen. Het inschakelen van een externe audit ter controle van dit besluit is aan te raden. Na het besluit een keurmerk niet toe te kennen of (tijdelijk) in te trekken, zal er een maatwerkoplossing moeten komen om de instantie te begeleiden richting het behalen van het keurmerk. In dit perspectief,

evenals in eerder beschreven scenario 2, gaan wij uit van de motivatie van uitgevende instanties om een dergelijk keurmerk te behalen.

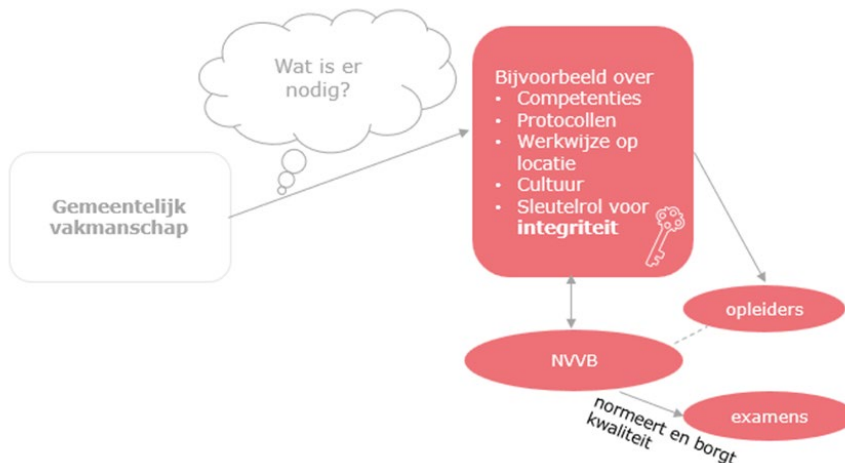
Domein 2: Medewerkers via opleiding/certificering door hun werkgever (de werkvloer)



Erkenning van vakmanschap en resultaatverantwoordelijkheid op organisatieniveau laat ruimte voor diversiteit in de uitvoeringspraktijk. Ons inziens is dit ook nodig om in te kunnen spelen op de verschillen van uitgevende instanties. In dit domein is dan wel de vraag hoe instanties borgen dat ze de zaken daadwerkelijk, doen, monitoren, en bijsturen en, als onderdeel, hun medewerkers laten bijscholen en mogelijk certificeren. Leidinggevend hebben een sleutelrol in het verkrijgen en behoud van het organisatorisch vakmanschapstempel, het keurmerk en de vertaling er van in de dagelijkse front- en backoffice werkzaamheden. Dat vraagt mogelijk ook om bijscholing van leidinggevend.

Ook zal in begeleiding door de leidinggevende voldoende ruimte moeten zijn voor het kunnen houden van toezicht en verlenen van de juiste ondersteuning aan medewerkers. De dagelijkse praktijk geeft voor medewerkers veel kansen tot leren en oefenen met het juist uitvoeren van werkprocessen conform protocollen. Op dit moment hoeven leidinggevend geen (landelijk verplichte) training te volgen om deze functie te bekleden. Onderzocht zou kunnen worden of een grotere rol in toezicht houden en monitoren ook om aanvullende competenties en daarmee training (en mogelijk certificering) zou vragen.

Domein 3: Aanbod passende scholing en certificering (aanbod)



Aandachtspunten voor opleiden

Het organisatorisch vakmanschap bestaat niet alleen uit de competenties die op de werkvloer verworven worden, maar ook uit wetskennis en afspraken rondom het toepassen van de wetgeving. In de huidige situatie wordt het onderwijsaanbod door de NVVB gebaseerd op praktijkcasussen en – documenten en daarmee op de vraag vanuit gemeenten. In dit scenario zal op deze manier ook nagedacht worden over wat het concept 'organisatorisch vakmanschap' omvat en op welke wijze hierop ingespeeld kan worden in opleidingen. De focus ligt op het duiden van richtlijnen voor het certificeren en opleiden van medewerkers Burgerzaken. Dit vraagt om:

- Scherpere eisen voor particuliere aanbieders, zodat lesinhoud van de opleiders en examinering van NVVB beter op elkaar afgestemd zijn.
- Meer aandacht voor integriteit als houdingsaspect binnen de opleidingen.
- Flexibilisering en het creëren van kleinere leereenheden binnen het opleidingsaanbod voor medewerkers burgerzaken, om beter aan te sluiten bij individuele leerwensen.

Aandachtspunten voor examinering

Idealiter ziet een onafhankelijke exameninstelling erop toe dat examens objectief, betrouwbaar en consistent worden afgenomen, volgens de door hen vastgestelde normen en richtlijnen. De volgende taken worden belegd bij een exameninstelling:

- Het ontwikkelen van examenprogramma's/ het opstellen van leeruitkomsten die geëxamineerd moeten worden;
- Het opstellen van examenvragen;
- Het organiseren en beheren van de examens;
- De beoordeling van examens;
- En evaluatie van examenresultaten en het uitvoeren van eventuele verbeteracties naar aanleiding van de resultaten.

Om kwalitatief goede examens te kunnen garanderen, is het ISO-uitgangspunt dat de exameninstelling niet betrokken is bij het uitvoeren van de opleidingen²⁶. Hierbij is het doel dat er een objectieve beoordeling plaats kan vinden, zonder enige beïnvloeding van de opleider. Door scheiding van opleiden en examineren, wordt de integriteit van het evaluatieproces vergroot. In de regel kan de exameninstelling wel samenwerken met opleiders om ervoor te zorgen dat het onderwijs voldoet aan de exameneisen die door de exameninstelling zijn opgesteld. De opleiders kunnen belangrijke casuïstiek, ingebracht door de studenten, aanleveren.

Echter, de NVVB is de enige partij die door het Openbaar Ministerie (OM) en de KMar is gemachtigd om met vertrouwelijke en gevoelige documenten te werken die de basis zijn voor het opleidingsaanbod. Hierdoor is de NVVB in de huidige situatie de aangewezen exameninstelling en zal deze rol ook hier blijven liggen in het geschetste perspectief. Het in stand houden van het huidige systeem betekent echter wel dat er niet een strikt gescheiden opleidings- en examensysteem volgens ISO-normen kan bestaan. Deze

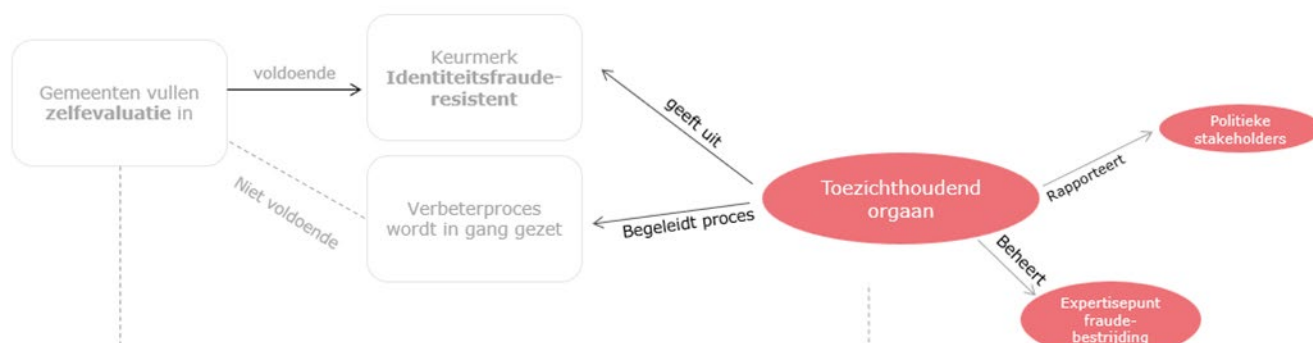
²⁶ ISO. (2012). ISO/IEC 17024:2012. Geraadpleegd via: <https://www.iso.org/standard/52993.html>. De ISO/IEC 17024:2012 is een internationale norm voor het certificeren van personen, bedoeld voor organisaties die personen certificeren tegen specifieke eisen. Het omvat de ontwikkeling en het onderhoud van een certificatieschema.

manier van afwijking maakt echter wel dat de toetsplannen vertrouwelijk zijn en er minimaal risico is op toegang tot deze documenten of vertrouwelijke termen voor kwaadwillenden. Bovendien is er toezicht op de NVVB als exameninstelling dankzij de KMar, die de toetstermen en kwaliteit van docenten bewaakt.

Kennisdeling

Medewerkers kunnen worden aangemoedigd om best practices en ervaringen met identiteitsfraudepreventie te delen. Een mogelijke manier om dit in de praktijk uit te voeren, zou het opzetten van een geconcentreerd platform of netwerk kunnen zijn. Ook voor dit doel zou een LMS een uitkomst zijn. Op dit platform of binnen dat netwerk kunnen gemeenten informatie en inzichten uitwisselen om van elkaar te leren en hun vakmanschap verder te ontwikkelen en kunnen lopende activiteiten van NVVB gebundeld en versterkt worden. Het onder de aandacht brengen, monitoren en updaten van dit platform zou belegd kunnen worden bij de NVVB gezien diens doelstellingen: het behartigen van belangen van hun leden op het gebied van onder andere identiteitsmanagement, dienstverlening en innovatie. De NVVB heeft een centrale positie onder de medewerkers Burgerzaken en is in de positie een breed publiek te betrekken. Indien er een dergelijk platform (LMS) ingezet zou worden, zouden hierbij wel gedragsregels moeten worden opgesteld (omtrent bijvoorbeeld inhoud, plaatsing en vertrouwelijkheid) om veiligheidsrisico's te beperken en zou de betrokkenheid bij BZ en het Caribisch gebied nader bekeken moeten worden.

Domein 4: Inspectie (toezichthoudend orgaan)



In het IKS-id ligt de verantwoordelijkheid voor het borgen van uniforme standaarden voor alle (grens- en bijzondere) gemeenten en landen binnen het Koninkrijk bij een nieuw ingesteld en ingericht toezichthoudend orgaan. Dit orgaan is vergelijkbaar met organen als de NVWA, Onderwijsinspectie en Arbeidsinspectie. Een toezichthoudend orgaan zal in ieder geval, maar niet beperkend, de volgende taken uitvoeren:

- Het beoordelen van zelfevaluaties van gemeenten op basis van kwaliteitsstandaarden en daaropvolgend het uitgeven van het keurmerk 'identiteitsfraude-resistent' of het begeleiden van gemeenten in hun verbeterproces. Data die verzameld wordt, kan gebruikt worden voor evaluatie van het IKS-id.
- Het evalueren van de effectiviteit van het IKS-id en identificeren van gebieden voor verbetering in samenwerking met politieke stakeholders. Hierbij is er speciale aandacht voor ontwikkelingen op het gebied van identiteitsfraude, innovatieve technologie (o.a. het gebruik van biometrische gegevens, digitale identiteitsbewijzen en geavanceerde authenticatiemethoden) en contextuele ontwikkelingen. Het

toezichthoudend orgaan is verantwoordelijk voor communicatie en samenwerking met stakeholders (o.a. BZK, RvIG, NVVB). Eventuele maatregelen of interventies worden in opdracht van dit toezichthoudend orgaan ingevoerd.

Waar de verantwoordelijkheid voor het inrichten en instellen van een toezichthoudend orgaan ligt, is een politieke keuze. Ons inziens is er een aantal mogelijkheden:

- Een apart orgaan waarvoor de verantwoordelijkheid bij BZK ligt (in lijn met bovengenoemde organen). Onafhankelijkheid wordt als voordeel hiervan gezien, het nadeel is dat er capaciteitsopbouw nodig is.
- Een werkgroep van stakeholders. De reeds aanwezige kennis is een voordeel hierin. Het nadeel ligt in mogelijke belangenconflicten.
- Een uitbesteding of aanbesteding aan een al bestaand orgaan. Het voordeel hiervan is dat het flexibel is en mogelijkheden biedt tot verplaatsing. Het nadeel is dat er geen opbouw is van kennis op het moment dat er verplaatst wordt.
- Of het beleggen bij een bestaand gremium, zoals het RvIG of NVVB. Hiervan is het voordeel dat het snel te implementeren zal zijn en de kosten relatief laag liggen ten opzichte van voorgaande scenario's. Het nadeel is dat er tijd zal moeten worden besteed aan competentieontwikkeling en het splitsen/combineren van al bestaande werkzaamheden van dit gremium.

3.4 Interne en externe gevolgen van IKS-id

Dit perspectief is veelomvattend en betreft verschillende organisatielagen die met elkaar interacteren om tot reductie van risico op identiteitsfraude te komen. Mogelijke gevolgen zijn:

- BZK: wordt belast met het instellen, inrichten en uitvoeren (of toewijzen) van een toezichthoudend orgaan. Zal ook een visie en richtlijnen rondom het opleiden en certificeren van medewerkers moeten formuleren.
- RvIG: speelt een rol in de bemensing van het toezichthoudend orgaan. Speelt eveneens een rol in het monitoren en waarderen van de zelfevaluaties van gemeenten.
- NVVB: blijft als branchevereniging en exameninstelling een centrale rol spelen in het ontwikkelen en aanbieden van leeruitkomsten en eindtermen voor het scholingsaanbod. Hen wordt gevraagd om integriteit als specifieke inhoud op te nemen in het diplomastelsel en zich ook specifiek te richten op dienstverlening voor het Caribisch gebied en na te gaan of en in welke vorm opleidingen en trainingen beschikbaar (zouden kunnen) zijn voor BZ en/of na te gaan of de huidige opleidings-, trainings- en scholingsactiviteiten die door BZ worden ingezet, kunnen worden opgenomen in het Diplomastelsel.
- Commerciële opleiders: mogen opleidingen blijven ontwikkelen en aanbieden, met in acht nemen van de vastgestelde leeruitkomsten en eindtermen van de NVVB.

- KMar: houdt toezicht op het functioneren van NVVB Publieksacademie als exameninstelling en controleert en beheert toetstermen en de kwaliteit van NVVB-docenten.
- Uitgevende instanties (gemeenten, grensgemeenten, bijzondere gemeenten en landen, het ministerie van Buitenlandse Zaken en KMar): krijgen resultaatverantwoordelijkheid en worden (mogelijk) gecertificeerd. Worden tevens gevraagd mee te denken over de invulling van (gemeentelijk) vakmanschap en het onderwijsaanbod.
- Leidinggevenden: krijgen verantwoordelijkheid over het toezicht op medewerkers en hun handelen wat betreft naleving van de veiligheidsprotocollen. Zullen eventueel scholing moeten volgen om deze functie te mogen bekleden.



4 ACTIE EN LEREN

4.1 Toetsing via SWOT

Ter toetsing van de geschetste scenario's en het geïntegreerde perspectief zijn deze in eerste instantie voorzien van een SWOT-analyse²⁷. Dat leverde de volgende resultaten op.

1

Sterker sturen op veiligheidsprotocollen

Scenario 1 Sterker sturen op veiligheidsprotocollen

Sterktes	Zwaktes
<ul style="list-style-type: none"> • Efficiëntie en consistentie handelingen en beslissingen • Beter kwaliteitscontrole • Verminderen kansen op fouten • Minimaliseren veiligheidsrisico's • Nieuwe medewerkers makkelijk te instrueren en in te werken • Aanhaken bij de bestaande zelfevaluaties • Verwachte betere naleving • Kan bijdragen aan terugdringen van onbewuste protocolovertredingen • Uniform landelijke registratie incidentmeldingen geeft beter overzicht • Meer bewustwording van medewerkers • Eerdere constatering van bewust frauderende medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer sturen op handhaving protocollen betekent een complexere werkomgeving • Overregulering en bureaucratie • Minder klantgerichtheid, minder dienstverlening • Extra training medewerkers kost tijd en geld • Extra tijdsinvestering leidinggevenden (mentorschap) • Extra deskundige personele capaciteit is nodig • Extra interne / externe audits nemen extra kosten met zich mee • Gaat bewuste protocolovertredingen niet tegen • Uniform landelijke opgezette registratie incidentmeldingen betekent een extra investering
Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Extra omzetmogelijkheden voor externe auditors • Extra omzetmogelijkheden voor opleidingsinstanties • Professionaliseringmogelijkheden medewerkers en leidinggevenden • Imagoverbetering gemeenten • Mogelijk meer vertrouwen opbouwen bij burgers 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte capaciteit bij gemeenten • Weerstand bij gemeente door extra kosten training, documentatie en audits, meer bureaucratie etc. • Weerstand bij leidinggevenden door extra taken • Krapte op de arbeidsmarkt • Mogelijke demotivatie van medewerkers door aanscherping toezicht (gepercipieerd wantrouwen) • Bovenstaande punten spelen nog eens extra bij kleine gemeenten

²⁷ In de samenwerking tussen CINOP en Panteia is een taakverdeling afgesproken, waarin de SWOT-analyse op een zo objectief mogelijke wijze kon worden uitgevoerd. De ontwikkeling en beschrijving van scenario's en perspectieven is zoveel mogelijk door CINOP gedaan, de uitvoering van de SWOT-analyses door Panteia.

2

Certificering van gemeentelijk vakmanschap

Scenario 2 Certificering van gemeentelijk vakmanschap

Sterktes
<ul style="list-style-type: none"> • Meer flexibele invulling processen voor gemeenten • Keurmerk als symbool van betrouwbaarheid en kwaliteit • Gemeentespecifieke vermindering van kans op fouten • Aanhaken bij de bestaande zelfevaluaties • Verwachte betere naleving • Kan bijdragen aan terugdringen van onbewuste protocolovertredingen • Meer bewustwording van medewerkers • Eerdere constatering van bewust frauderende medewerkers • Er is geen individuele certificering van medewerkers nodig

Zwaktes
<ul style="list-style-type: none"> • Minder uniforme handelingen en beslissingen • Audits worden lastiger omdat invulling per gemeente kan gaan verschillen • Extra training medewerkers kost tijd en geld • Extra tijdsinvestering leidinggevenden (lokaal vormgeven vakmanschap) • Extra deskundige personele capaciteit is nodig voor opzet keurmerk • Als RvIG niet de centraal georganiseerde organisatie voor keurmerken wordt betekent dit een nieuwe toezichtinstantie met benodigde capaciteitsopbouw

Kansen
<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten krijgen de kans om meer aan te sluiten bij de eigen situatie • Extra omzetmogelijkheden voor opleidingsinstanties • Professionaliseringmogelijkheden medewerkers en leidinggevenden • Imagoverbetering gemeenten • Mogelijk meer vertrouwen opbouwen bij burgers

Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte capaciteit bij gemeenten • Weerstand bij gemeente door extra kosten training, documentatie en audits, meer bureaucratie etc. • Weerstand bij leidinggevenden door extra taken • Krapte op de arbeidsmarkt (wel meer ruimte bij gemeente om hier flexibel mee om te gaan) • Bovenstaande punten spelen nog eens extra bij kleine gemeenten



Scenario 3 Inzet op individuele professionalisering

3

Inzet op individuele professionalisering

Sterktes
<ul style="list-style-type: none"> • Uniforme gecertificeerde basiskennis van medewerkers • Meer professionele medewerkers o.a. door integriteit en beroepshouding • Verwachte betere naleving • Kan bijdragen aan terugdringen van onbewuste protocolovertredingen • Meer bewustwording van medewerkers • Eerdere constatering van bewust frauderende medewerkers • Certificaten worden centraal opgeslagen en beheerd in een register • Gestructureerde permanente educatie personeel

Zwaktes
<ul style="list-style-type: none"> • Hoge kosten voor het opleiden van al het zittend en nieuw personeel • Opleiding kost het personeel veel tijd • Mogelijkheid voor tijdelijk inhuur extern personeel sterk beperkt • Extra tijdsinvestering leidinggevenden (planning opleidingen) • Kosten centraal opslaan en beheer in register van certificaten • Kosten BZK/RvIG voor het opstellen van normen en eisen • Gebrek aan financieringsmogelijkheden voor de extra kosten • Invoering vergt een langdurig proces met eventuele overgangsmaatregelen

Kansen
<ul style="list-style-type: none"> • Meer aanzien en waardering voor het beroep • Extra omzetmogelijkheden voor opleidingsinstanties • Professionaliseringmogelijkheden medewerkers en leidinggevenden • Imagoverbetering gemeenten • Mogelijk meer vertrouwen opbouwen bij burgers

Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte bezetting bij gemeenten door volgen opleiding • Mogelijk langere wachttijden voor burgers door beperktere bezetting • Weerstand bij gemeente door extra kosten training en knelpunten bezetting • Weerstand bij leidinggevenden door extra taken • Krapte op de arbeidsmarkt • Mogelijke demotivatie van medewerkers door aanscherping opleidingseisen • Vertrek / uitval medewerkers door aanscherping opleidingseisen • Knelpunten volgen opleiding zittend personeel (examenvrees, opleidingslocaties op afstand) • Mogelijke kostenverhoging voor burgers • Bovenstaande punten spelen nog eens extra bij kleine gemeenten



Scenario 4 Instellen van een bevoegdheidsregeling

Sterktes

- Individuele certificering beperkt tot een aantal medewerkers
- Verwachte betere naleving
- Kan bijdragen aan terugdringen van onbewuste protocolovertredingen
- Meer bewustwording bij geautoriseerde medewerkers
- Eerdere constatering van bewust frauderende medewerkers
- Bevoegdheden worden centraal opgeslagen en beheerd in een register (nu al is er een gemeentelijke registratie van geautoriseerde medewerkers)
- Gestructureerde permanente educatie geautoriseerde medewerkers

Zwaktes

- Niet-gecertificeerde medewerkers mogen bepaalde handelingen niet meer uitvoeren
- Kosten voor het opleiden van geautoriseerde medewerkers
- Opleiding kost geautoriseerde medewerkers veel tijd
- Mogelijkheid voor tijdelijk inhuur extern personeel beperkt
- Kosten centraal opslaan en beheer in register van bevoegdheden
- Kosten BZK/RvIG voor het opstellen van normen en eisen
- Grotere kans op protocolfouten omdat beperkt aantal medewerkers bevoegd is

Kansen

- Meer aanzien en waardering voor het beroep
- Extra omzetmogelijkheden voor opleidingsinstanties
- Professionaliseringmogelijkheden geautoriseerde medewerkers
- Mogelijk meer vertrouwen opbouwen bij burgers

Bedreigingen

- Problemen in werk- en taakverdeling en werkprocessen
- Beperkte bezetting bij gemeenten door volgen opleiding
- Weerstand bij gemeente door extra kosten training en knelpunten bezetting
- Krapte op de arbeidsmarkt
- Mogelijke demotivatie van medewerkers door aanscherping opleidingseisen
- Vertrek / uitval medewerkers door aanscherping opleidingseisen
- Knelpunten volgen opleiding zittend personeel (examenrees, opleidingslocaties op afstand)
- Mogelijke verandering functiehuis en beloningsstructuur balimedewerkers
- Bovenstaande punten spelen nog eens extra bij kleine gemeenten



Panteia

Scenario Integraal kwaliteitssysteem identiteitsgegevens

Sterktes

- Meer flexibele invulling processen voor gemeenten
- Keurmerk als symbool van betrouwbaarheid en kwaliteit
- Gemeentespecifieke vermindering van kans op fouten
- Aanhaken bij de bestaande zelfevaluaties
- Verwachte betere naleving
- Kan bijdragen aan terugdringen van onbewuste protocolovertredingen
- Meer professionele medewerkers o.a. door integriteit en beroepshouding
- Meer bewustwording van medewerkers
- Eerdere constatering van bewust frauderende medewerkers
- Passend aanbod van scholing en certificering
- Centraal toezichhoudend orgaan

Zwaktes

- Diversiteit in uitvoeringspraktijken
- Audits worden lastiger omdat invulling per gemeente kan gaan verschillen
- Extra training medewerkers kost tijd en geld
- Extra tijdsinvestering leidinggevenden toezicht en ondersteuning
- Extra deskundige personele capaciteit is nodig voor opzet keurmerk
- Als RvIG niet de centraal georganiseerde organisatie voor keurmerken wordt betekend dit een nieuwe toezichtinstantie met benodigde capaciteitsopbouw

Kansen

- Gemeenten krijgen de kans om meer aan te sluiten bij de eigen situatie
- Extra omzetmogelijkheden voor opleidingsinstanties
- Professionaliseringmogelijkheden medewerkers en leidinggevenden
- Imagoverbetering gemeenten
- Mogelijk meer vertrouwen opbouwen bij burgers

Bedreigingen

- Beperkte capaciteit bij gemeenten
- Weerstand bij gemeente door extra kosten training, documentatie en audits, meer bureaucratie etc.
- Weerstand bij leidinggevenden door extra taken
- Krapte op de arbeidsmarkt
- Bovenstaande punten spelen nog eens extra bij kleine gemeenten



Panteia

Wanneer we de SWOTs naast elkaar leggen, valt op dat geen van de scenario's er uitspringt wat betreft het aantal sterktes, zwaktes, kansen, en bedreigingen. In die zin is geen enkel scenario duidelijk beter of slechter dan de andere. Het is vanzelfsprekend wel zo dat wat dan precies sterktes en zwaktes zijn verschilt per scenario. Zo verschilt het per scenario op welk identiteitsfrauderisico het accent ligt, en dus ook wat de verwachte opbrengst is.

De kracht van het integraal kwaliteitssysteem is dat er holistisch naar identiteitsfrauderisico's gekeken wordt, waardoor de opbrengsten dus ook breder zijn. Dit brengt echter wel met zich mee dat de zwaktes van de verschillende scenario's ook gecombineerd worden. Dit betekent dat extra investeringen in tijd en geld die nodig zijn om elk van de scenario's uit te voeren des te sterker gelden voor het IKS-id. Tegelijkertijd is het bemoedigend dat de geschetste zwaktes van de verschillende scenario's bijna uitsluitend zien op middelenschaarste. Er zijn dus geen principiële zwakke plekken in de scenario's en het integraal kwaliteitssysteem.

Daarnaast valt op dat de bedreigingen grotendeels hetzelfde zijn in de verschillende scenario's. Elke aanpassing in het burgerzakendomein gaat te maken krijgen met beperkte capaciteit bij gemeenten en andere uitvoerende instanties, een krappe arbeidsmarkt, en weerstand bij leidinggevenden en/of medewerkers door extra taken of aangescherpte eisen. Daarnaast vergroot elk scenario bestaande knelpunten in de huidige uitvoering. Denk hierbij aan motivatieuitdagingen en knelpunten in het huidig opleidingsaanbod.

4.2 Toetsing via focusgroepen

Na de toetsing door SWOT-analyses zijn de scenario's en het ontwerp voor een integraal IKS-id in twee sessies besproken met vertegenwoordigers van betrokken organisaties²⁸. Uit deze besprekingen kwam naar voren dat:

- (a) De uitwerking van scenario's en perspectief vooral is ingestoken op het perspectief van gemeenten en nog onvoldoende op dat van BZ, de KMar en het Caribisch gebied;
- (b) Onduidelijk is op welke (specifieke) uitvoerende instanties, activiteiten en processen de scenario's betrekking hebben (in het spectrum van identiteitsvaststelling tot het uitgifteproces van documenten);
- (c) In de uitwerking van scenario's begrippen en omschrijvingen niet altijd één op één aansluiten met gebruikte terminologieën in het werkveld;
- (d) De bevinding gedeeld en gedragen wordt dat in het perspectief van risicoreductie van identiteitsfraude een aanpak op meerdere aspecten nodig is;
- (e) Het geschetste IKS-id in aard, opzet en omvang een stap te ver is.

²⁸ Op 13 september is het ontwerp IKS-id besproken met een vertegenwoordiging van gemeenten, op 28 september met de vertegenwoordiger van BZ. De beoogde deelname vanuit het Caribisch gebied vond geen doorgang. In de sessies is gebruik gemaakt van het SFA-model, om te bepalen hoe de aangedragen scenario's en perspectieven worden beoordeeld op basis van hun geschiktheid (Suitability), haalbaarheid (Feasibility) en aanvaardbaarheid (Acceptability).

Met betrekking tot het gestelde onder (a) kan inderdaad worden geconcludeerd dat in de briefing en tijdens de gehele looptijd van het onderzoek de aandacht sterk is uitgegaan naar de Nederlandse gemeenten in hun rol als uitgevende instantie; dit mede omdat deze in omvang en aantallen medewerkers een dominante positie hebben. Het systeem voor uitgifte van identiteitspapieren kent feitelijk vier kolommen:

- Kolom gemeenten (incl. grensgemeenten);
- Kolom BZ;
- Kolom Koninklijke Marechaussee;
- Kolom Caribisch Gebied (met respectievelijk de bijzondere gemeenten en de landen).

De voorgestelde aanpak is vooral gebaseerd op en getoetst bij de kolom gemeenten. In een vervolgfase zal bij de andere kolommen nog moeten worden afgetoetst of en in welke mate de aanpak van toepassing kan zijn²⁹.

Met betrekking tot (b) is er in het onderzoek van uitgegaan dat de focus gericht zou moeten zijn op opleidingen en certificering ten behoeve van de processen en professionaliteit rond de verstrekking van identiteitspapieren (i.c. paspoorten, ID-bewijzen). Dat is weliswaar een belangrijk onderdeel van werkzaamheden die gerelateerd zijn aan mogelijke identiteitsfraude, maar raakt nog niet alle handelingen die hier mee te maken hebben.

Om het onder (c) genoemde knelpunt te ondervangen is nagegaan of in de hantering van definities en begrippen een begrippenlijst voorhanden is. Omdat dit niet geval blijkt te zijn is een extra check uitgevoerd met benutting van definities en begrippen uit voorliggende wet- en regelgeving³⁰.

Met betrekking tot het gestelde onder (d) en (e) wordt onderschreven dat een inzet op mogelijke verplichte opleidingen en certificering wel positief wordt benaderd, maar dat er veel voorbehouden worden gemaakt voor de (mogelijke) effecten die dit zal hebben voor risicoreductie van identiteitsfraude. Er blijkt een ruime steun voor een meer geïntegreerde aanpak. Het gepresenteerde IKS-id wordt echter ook kritisch benaderd vanwege de mogelijke effecten in termen van meer bureaucratie, het gevaar dat er een voor partijen te belastend systeem ontstaat en de reële mogelijkheid dat nut en noodzaak door slechts één van de genoemde kolommen, namelijk gemeenten incl. grensgemeenten, herkend (en aanvaard) wordt. Met het oog daarop is dit ontwerp versimpeld tot een voorstel tot opleiding en certificering als onderdeel van een geïntegreerde aanpak, met waar mogelijk een specificering naar de kolommen BZ, KMar en Caribisch gebied. Deze aanpak beschrijven we in de volgende paragraaf.

4.3 Geïntegreerde aanpak voor opleiding en certificering

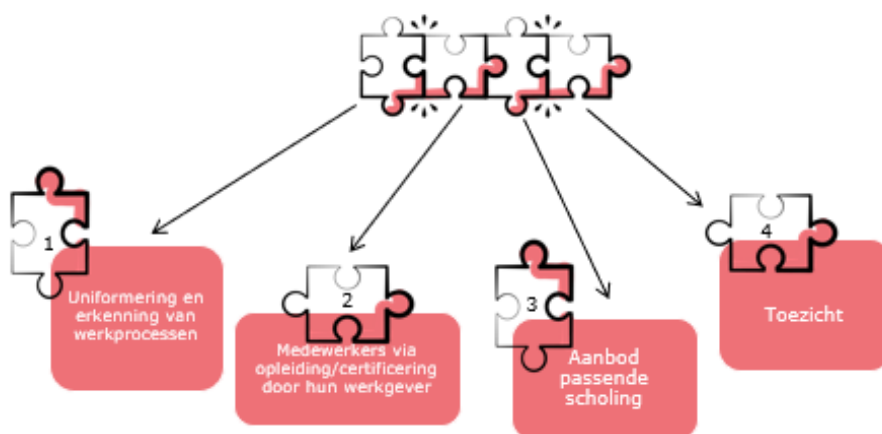
Een realistisch perspectief waarbinnen een zekere (mogelijke) verplichting tot opleiding en mogelijke (persoons)certificering kan worden vormgegeven is een (groeimodel van een) aanpak, waarin onderdelen uit de vier geschetste scenario's in samenhang toegepast

²⁹ In het onderzoek is bij opdrachtgever en opdrachtnemer onvoldoende onderkend of de opgestelde scenario's en de daarna beschreven geïntegreerde aanpak voor al deze kolommen werkbaar zou kunnen zijn. In de sessie van 28 september is dit expliciet benoemd en erkend.

³⁰ Een begrippenlijst voor het reisdocumentenstelsel is niet voorhanden. Vanuit BZK wordt daarom voor referenties verwezen naar Artikel 1 van de Paspoortwet, artikel 1.1 van het Paspoortbesluit en artikel 1 van de PUN.

worden. Het karakter van zo'n aanpak is dat het in samenwerking van betrokken partijen wordt opgezet, decentraal wordt toegepast door uitvoerende instanties en gemonitord en onderhouden wordt vanuit RVIG.

De voorgestelde aanpak omvat vier aandachts- en werkgebieden:



- (1) uitvoerende instanties die vanuit gezamenlijke keuzes afspraken maken over uniformiteit in de aanpak (uniformering van de werkorganisaties),
- (2) de medewerkers die zich op basis van opleidingen en certificeringen via hun werkgever verder professionaliseren (professionalisering van de werkvloer),
- (3) ontwikkeling van een (optimaal toegankelijk) aanbod van passende scholing en certificering (ontwikkeling van passend aanbod in de vorm van maatwerk),
- (4) de toepassing van intensiever toezicht en ondersteuning en controle vanuit een inspecterend orgaan, op organisaties, en via deze, op (certificering van) medewerkers (systeemcontrole en -ondersteuning), met behulp van een in te stellen register voor certificatie.

Door een geïntegreerde aanpak op deze aandachts- en werkgebieden wordt op meerdere niveaus bijgedragen aan het zoveel mogelijk tegengaan van fraude: er wordt zowel ingezet op bewustwording, opleiding, organisatie en toezicht om protocol- en procesfouten en (on)bewust frauderende medewerkers te voorkomen.

Met deze aanpak wordt stapsgewijs een proces op gang gebracht en gewerkt aan:

- Verheldering en mogelijk vereenvoudiging van protocollen en werkinstructies voor alle uitvoerende instanties, met verbijzonderingen naar de te onderscheiden kolommen (1. Gemeenten incl. grensgemeenten, 2. BZ, 3. Koninklijke Marechaussee en 4. Caribisch gebied met hun bijzondere gemeenten en landen), op basis van verschillende takenpakketten, rollen, daarvoor benodigde kennis en vaardigheden en bevoegdheden die in deze kolommen te onderscheiden zijn;
- Scherpere zorg voor naleving, gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheden in deze kolommen en scherpere activatie van verantwoordelijkheden van personen, als basis voor mogelijke verplichte leerlijnen en eventueel (persoons)certificering;

- Aanscherping van toezicht met behulp van gezamenlijke te ontwikkelen toetsingskaders (waaronder criteria voor mogelijke verplichting van leerlijnen en (persoons)certificering;
- Een vorm van mogelijke accreditatie voor dit toezicht met behulp van een externe partij.



Aandachts- en werkgebied 1: Uniformering en erkenning van werkprocessen (de organisatie)

Via afspraken over 'identiteitsfraude-resistent organiseren' wordt de kwaliteit op organisatieniveau geborgd, als basis voor het professionaliseren en mogelijk certificeren van medewerkers.

Uitgevende instanties maken gezamenlijk afspraken om aan te tonen dat en welke acties gedaan worden om het risico op fraude te minimaliseren (in termen van gelijke werkprocessen, werken met gecertificeerde (register)ambtenaren, onderlinge audits en brede en continue scholing van medewerkers). Het uniformeren en verder ontwikkelen van deze acties is een logische vervolgstap in het uitvoeren van zelfevaluaties. Het kan de basis zijn voor een (dynamisch) toetsingskader dat door BZK/RvIG wordt opgelegd. Daartoe worden protocollen en werkinstructies verhelderd en waar mogelijk vereenvoudigd, gekoppeld aan een omschreven resultaatverantwoordelijkheid van de uitgevende instanties.

RvIG zal daarbij als toezichthouder meer verantwoordelijkheden hebben om, als uitgevende instanties niet voldoen aan criteria die in een toetsingskader worden gehanteerd, ondersteuning te bieden. In dit perspectief, evenals in eerder beschreven scenario 2, gaan wij uit van de motivatie en bereidheid van uitgevende instanties om collectief te werken aan 'identiteitsfraude-resistent organiseren'.



Aandachts- en werkgebied 2: Medewerkers via opleiding/certificering door hun werkgever (de werkvloer)

In dit gebied is de opgave voor uitgevende instanties dat ze vanuit hun resultaatverantwoordelijkheid hun werkprocessen monitoren en bijsturen, waaronder het (bij)scholen van medewerkers. Leidinggevendenden hebben hierin een belangrijke rol, met als referentie het voldoen aan een gezamenlijk toetsingskader, en de vertaling er van in de dagelijkse front- en backoffice werkzaamheden. In de begeleiding zal voldoende ruimte moeten zijn voor het kunnen houden van toezicht en verlenen van de juiste ondersteuning aan medewerkers. De dagelijkse praktijk geeft voor medewerkers veel kansen tot leren en oefenen met het juist uitvoeren van werkprocessen conform protocollen. Op dit moment hoeven leidinggevendenden geen (landelijk verplichte) training te volgen om deze functie te bekleden. Inzet op (mogelijk verplicht te stellen) training van

leidinggevend en zal bijdragen aan een meer uniforme aanpak van uitgevende instanties in de professionalisering van de werkorganisatie.



Werk- en aandachtsgebied 3: Aanbod passende scholing en certificering (aanbod)

a. Richtlijnen voor het opleiden en certificeren van medewerkers:

Via de hiervoor aangegeven aandachts- en werkgebieden ontstaat een grotere uniformiteit in protocollen, werkprocessen en werkinstructies, en een scherper zicht op de behoefte aan enerzijds professionele (technische) bijscholing (vakmanschap) en anderzijds het aspect van integriteit en houding. Dit kan uitgewerkt worden in een branchekwalificatiestructuur waarbinnen in relatie tot de gebruikte protocollen, werkprocessen en taken professionele standaarden worden opgesteld. Een gevolg zal zijn een grotere vraag naar passend aanbod, vanuit het vigerende diplomastelsel van de NVVB. Met behulp van de vraagarticulatie die daarvan het gevolg is zal het opleidings- en examenaanbod kunnen worden aangescherpt om (nog) beter in te kunnen spelen op een, te verwachten, grotere vraag naar opleidingen en training. Om te voorkomen dat in de vraag naar opleidingen, trainingen en examens een nog grotere diversiteit van aanbieders ontstaat ligt het voor de hand om in de aanpak NVVB een centrale, ontwikkelende en kwaliteitsbewakende rol toe te kennen.

Vanuit hier is het aan te bevelen om onderdelen uit deze branchekwalificatiestructuur door middel van certificering verplicht te stellen voor in ieder geval de medewerkers Burgerzaken. Vanuit de bestudeerde bronnen, en de verschillende sessies die we georganiseerd hebben komt een consensus naar voren dat medewerkers Burgerzaken de basis op orde moeten hebben. Wel wordt er verschillend gedacht over de reikwijdte van die basis. Op z'n smalst gaat het dan om de basismodules gericht op bestrijding identiteitsfraude (B1a/Identiteit en identiteitsdocumenten, en B1b/Brondocumenten). Op z'n breedst gaat het dan om een combinatie van basisdiplomalijnen binnen het diplomastelsel, aangevuld met houdings- en integriteitsaspecten. De precieze afbakening van wat verplicht gecertificeerd moet worden kan het beste vormgegeven worden vanuit de discussies die in het kader van werk- en aandachtsgebied 1 en 2 gevoerd (gaan) worden.

In het beantwoorden van die vraag zijn aandachtspunten:

- Scherpere eisen voor particuliere aanbieders, zodat lesinhoud van de opleiders en examinering van NVVB beter op elkaar afgestemd zijn. Indien dit niet leidt tot een structureel betere alignment van lesinhoud en examinering, dan kan overwogen worden tot een monitoringsinstrument als bij het Centraal Bureau Rijvaardigheid, waarbij van elke aanbieder bekend is wat de slagingspercentages zijn.
- Meer aandacht voor integriteit als houdingsaspect binnen de opleidingen of ontwikkeling van specifiek aanbod.

- Flexibilisering en het creëren van kleinere leereenheden binnen het opleidingsaanbod voor medewerkers burgerzaken, om beter aan te sluiten bij individuele leerwensen.
- Optimale toegankelijkheid van training en opleiding (met behulp van een learning management systeem).
- Een juiste scheiding van opleidingen en examens.
- Een juiste balans wat betreft hercertificering. De reikwijdte van verplichte certificering bepaalt op welke manier hercertificering eruit ziet. Bij het verplicht stellen van hele diplomalijnen is het bijvoorbeeld niet doenlijk om voor elke module een vaardigheids-PE-examen af te nemen. Indien er slechts één of enkele modules verplicht worden dan kan dit wel. Het staat buiten kijf *dat* er een hercertificeringssysteem moet zijn. De identiteitsfrauderisico's, het juridisch kader, en de technologie zijn immers voortdurend in ontwikkeling.
- De geldigheidsduur van verplichte certificaten. In het huidige stelsel zijn certificaten voor drie jaar geldig. Gezien de verwachte toename van opleidingsvragen, en de huidige krapte in die markt, is het aan te bevelen om de geldigheidsduur te verlengen totdat de opleidingsmarkt zich heeft gestabiliseerd.
- Het certificeren van zittend personeel. In het huidige diplomastelsel is er een grandfatherregeling en een overgangs- en vrijstellingsregeling. Deze kunnen als basis dienen voor hoe zittend personeel gecertificeerd kan worden. Gezien de geschetste bedreigingen op het gebied van arbeidsmarktcraptes en krapte op de opleidingsmarkt heeft het de voorkeur dat deze overgangsregelingen relatief ruimhartig van opzet zijn.
- De gevolgen voor niet-gecertificeerd personeel. De mate waarin het mogelijk is om alternatieve rollen/functies voor niet-gecertificeerd personeel in te richten - of ruimte te creëren voor deelprocessen die door niet-gecertificeerd personeel uitgevoerd mogen worden – zal afhangen van de reikwijdte van de verplichte certificering en de ruimhartigheid van overgangsregelingen. Wat betreft het eerste, het is logisch dat niet-gecertificeerden alleen taken uitvoeren die buiten de reikwijdte van certificatie vallen.³¹ Wat betreft het tweede, hoe ruimhartiger de overgangsregeling is, hoe waarschijnlijker het is dat medewerkers die (ook na een bepaalde periode) niet gecertificeerd zijn ook niet bekwaam zijn. Op het moment dat de overgangsregelingen strikter zijn, dan ligt het voor de hand om de overgangsperiode langer te maken, teneinde zoveel mogelijk mensen in staat te stellen alsnog gecertificeerd te worden.

b. Een onafhankelijke exameninstelling

In het reguliere onderwijs ziet een onafhankelijke exameninstelling erop toe dat examens objectief, betrouwbaar en consistent worden afgenomen, volgens vastgestelde normen en richtlijnen. De volgende taken worden belegd bij een exameninstelling:

- Het ontwikkelen van examenprogramma's/ het opstellen van leeruitkomsten die geëxamineerd moeten worden;
- Het opstellen van examenvragen;
- Het organiseren en beheren van de examens;
- De beoordeling van examens;

³¹ Als de module huisonderzoek (B12) bijvoorbeeld verplicht wordt gesteld, dan is het logisch dat alleen gecertificeerden nog huisonderzoek mogen uitvoeren.

- evaluatie van examenresultaten en het uitvoeren van eventuele verbeteracties naar aanleiding van de resultaten.

Om kwalitatief goede examens te kunnen garanderen, is het ISO-uitgangspunt dat de exameninstelling niet betrokken is bij het uitvoeren van de opleidingen³². Hierbij is het doel dat er een objectieve beoordeling plaats kan vinden, zonder enige beïnvloeding van de opleider. Door scheiding van opleiden en examineren, wordt de integriteit van het evaluatieproces vergroot. In de regel kan de exameninstelling wel samenwerken met opleiders om ervoor te zorgen dat het onderwijs voldoet aan de exameneisen die door de exameninstelling zijn opgesteld. De opleiders kunnen belangrijke casuïstiek, ingebracht door de lerenden, aanleveren.

Momenteel is de NVVB de enige partij die door het Openbaar Ministerie (OM) en de KMar is gemachtigd om met vertrouwelijke en gevoelige documenten te werken in het functioneren als opleider. Dit werkt door in de examinering. Toetsplannen die gebruikt worden zijn vertrouwelijk en er is in de huidige opzet minimaal risico dat derden toegang krijgen tot deze documenten. Tegelijk functioneert de NVVB in de huidige situatie als exameninstelling, ook ten behoeve van de gebruikers van het aanbod van andere opleiders. De KMar bewaakt daarin de toetstermen en kwaliteit van docenten.

Daarmee is er momenteel geen sprake van een gescheiden opleidings- en examensysteem. In de centrale rol die de NVVB speelt in het huidige diploma- en examenstelsel zou overwogen kunnen worden om zo'n scheiding wel te realiseren. In een formele rol als (onafhankelijke) exameninstelling kan (beter) worden bijgedragen aan de kwaliteitsbewaking van opleidingen en trainingen die door andere opleiders worden uitgevoerd.

c. Kennisdeling

In de geïntegreerde aanpak worden medewerkers van uitgevende instanties gestimuleerd best (en worst) practices en ervaringen met identiteitsfraudepreventie te delen. Dat gebeurt nu vooral binnen de kaders van de opleidingen en trainingen, maar kan als specifiek middel in termen van (praktijk)kennisdeling versterkt worden, door hiertoe via de NVVB een specifiek en besloten platform of netwerk in te zetten (mogelijk als onderdeel van het LMS). Daarbinnen zullen uitgevende instanties informatie en inzichten uitwisselen om van elkaar te leren. In een versterkte rol van het RIVG als toezichthouder zou deze organisatie een rol kunnen spelen in de werking en opbrengsten van het platform.



Aandachts- en werkgebied 4: Toezicht

In de aanpak wordt de verantwoordelijkheid voor het borgen van uniforme standaarden voor uitgifte van identiteitspapieren binnen het Koninkrijk gelegd bij een toezichthoudend

³² ISO. (2012). ISO/IEC 17024:2012. Geraadpleegd via: <https://www.iso.org/standard/52993.html>. De ISO/IEC 17024:2012 is een internationale norm voor het certificeren van personen, bedoeld voor organisaties die personen certificeren tegen specifieke eisen. Het omvat de ontwikkeling en het onderhoud van een certificatieschema.

orgaan. RVIG speelt in dit perspectief al een actieve rol, en kan zich mogelijk ontwikkelen tot een positie die vergelijkbaar is met organen als de NVWA, Onderwijsinspectie en Arbeidsinspectie. Het toezichthoudend orgaan zal in ieder geval, maar niet beperkend, de volgende taken uitvoeren:

- Het beoordelen van zelfevaluaties van gemeenten op basis van kwaliteitsstandaarden en daaropvolgend het hanteren van een gemeenschappelijk toetsingskader 'identiteitsfraude-resistent' of het begeleiden van gemeenten in hun verbeterproces. Data die verzameld wordt, kan gebruikt worden voor evaluatie en eventuele bijstelling van de aanpak.
- Het bijhouden van het register van gecertificeerde medewerkers, inclusief de verplichtingen van periodieke bijscholing. Hierbij moet met een aantal zaken rekening gehouden worden:
 - De procedure voor registerinschrijvingen. Het meest logische is dat het systeem waarin NVVB bijhoudt wie welke examens met succes heeft afgelegd wordt gekoppeld aan het register. Voorwaarde hierbij is dat de veiligheid van persoonsgegevens gewaarborgd wordt.
 - Het register is persoonsgebonden, in die zin dat certificering 'meereist' met de persoon als deze bijvoorbeeld bij een andere uitgevende instantie gaat werken. Bij sollicitatieprocedures kunnen uitgevende instanties (na voorafgaande schriftelijke toestemming van de sollicitant) certificeringsgegevens opvragen.
 - De openbaarheid van het register. Het is niet aan te raden het register voor burgers openbaar te maken. Burgers zijn immers niet de primaire belanghebbende van het voorkomen van identiteitsfrauderisico.
 - Het inrichten van een systeem om geregistreerden (en hun werkgevers) actief op de hoogte te houden van eisen voor hercertificering en/of bijscholing. Hierbij moet rekening gehouden worden met eventuele wachtlijsten bij opleiders en exameninstellingen.
 - Het intrekken van de registratie indien niet voldaan wordt aan de eisen van hercertificering en/of bijscholing. Communicatie hierover dient gericht te zijn aan zowel werkgever als geregistreerde.
 - Eventuele kwaliteitscontroles of de examens conform de normen zijn vastgesteld, en dus kunnen leiden tot bijschrijving in het register. Men kan kiezen voor een register dat alleen passief registreert, of ook actief toezicht houdt op de kwaliteit.
- Het evalueren van de effectiviteit van de aanpak en identificeren van verbeterpunten in samenwerking met politieke stakeholders. Hierbij is er speciale aandacht voor ontwikkelingen op het gebied van identiteitsfraude, innovatieve technologie (o.a. het gebruik van biometrische gegevens, digitale identiteitsbewijzen en geavanceerde authenticatiemethoden) en contextuele ontwikkelingen. Het toezichthoudend orgaan is verantwoordelijk voor communicatie en samenwerking met stakeholders (o.a. BZK, RvIG, NVVB). Eventuele maatregelen of interventies worden in opdracht van dit toezichthoudend orgaan ingevoerd.

Waar de verantwoordelijkheid voor het inrichten en instellen van een toezichthoudend orgaan ligt, is een politieke keuze. Er is een aantal mogelijkheden, in en rond de positionering van RVIG:

- Een apart orgaan waarvoor de verantwoordelijkheid bij BZK ligt (in lijn met bovengenoemde organen). Onafhankelijkheid wordt als voordeel hiervan gezien, het nadeel is dat er capaciteitsopbouw nodig is.
- Een werkgroep van stakeholders. De reeds aanwezige kennis is een voordeel hierin. Het nadeel ligt in mogelijke belangenconflicten.
- Een uitbesteding of aanbesteding aan een al bestaand orgaan. Het voordeel hiervan is dat het flexibel is en mogelijkheden biedt tot verplaatsing. Het nadeel is dat er geen opbouw is van kennis op het moment dat er verplaatst wordt.
- Het beleggen bij een bestaand gremium, zoals het RvIG of NVVB. Hiervan is het voordeel dat het snel te implementeren zal zijn en de kosten relatief laag liggen ten opzichte van voorgaande mogelijkheden. Het nadeel is dat er tijd zal moeten worden besteed aan competentieontwikkeling en het splitsen/combineren van al bestaande werkzaamheden van dit gremium. Omdat onder de voorziene verplichte certificering de NVVB als exameninstelling een sleutelrol zal (gaan) spelen, is het de vraag of het wenselijk is het algemene toezicht ook hier te beleggen.

4.4 Interne en externe gevolgen van de aanpak

De aanpak zoals voorgesteld onder 4.3. is veelomvattend en betreft verschillende organisatielagen die met elkaar interacteren om, mede met behulp van opleiding en certificering, tot reductie van risico op identiteitsfraude te komen. Mogelijke gevolgen bij het invoeren van de voorgestelde aanpak voor verschillende partijen zijn:

- BZK: wordt belast met het instellen, inrichten en uitvoeren (of toewijzen) van een toezichthoudend orgaan. Zal ook een visie en richtlijnen rondom het opleiden en certificeren van medewerkers moeten formuleren en mogelijk (financieel) ondersteunende faciliteiten mogelijk moeten maken. Eventuele verplichtende elementen hierin (zoals certificering) kunnen – in afwachting van wetgeving – het beste vastgelegd worden in een convenant vergelijkbaar met het RNI Convenant Dienstverlening.
- RvIG: speelt een rol in de organisatie en bemensing van het toezichthoudend orgaan. Speelt eveneens een rol in het monitoren en waarderen van een gezamenlijk ontwikkeld toetsingskader.
- De NVVB: speelt als opleider en exameninstelling een centrale rol in het ontwikkelen en aanbieden van leeruitkomsten en eindtermen voor passend scholingsaanbod en zorgt voor een formele scheiding tussen NVVB-opleider en NVVB-Exameninstelling. Daarbij zal nader bepaald dienen te worden of en hoe specifiek aanbod voor het Caribisch gebied tot stand kan komen en kan nagegaan worden of de opleidings- en scholingsinzet van BZ opgenomen kan worden in het Diplomastelsel.
- Commerciële opleiders: mogen opleidingen blijven ontwikkelen en aanbieden, met het in acht nemen van de vastgestelde leeruitkomsten en eindtermen van de

NVVB. De vraag naar opleidingen zal toenemen als gevolg van de voorgestelde veranderingen. Op dit moment is voor specifieke modules het aantal trainers al beperkt, waardoor er kans is op wachtlijstvorming. Gezien de bredere krapte op de arbeidsmarkt, is het niet de verwachting dat de opleidingsmarkt snel op zal kunnen schalen. Hier dient rekening mee gehouden te worden in het vaststellen van de lengte van het overgangsregime bij verplichte certificering.

- KMar: houdt toezicht op de exameninstelling en controleert en beheert toetstermen en de kwaliteit van NVVB-docenten voor de relevante modules. Daarnaast stemt het met de NVVB af over het examenmateriaal en organiseert het voor de NVVB eenmaal per jaar een terugkomdag voor de opgeleiden NVVB trainers.
- Uitgevende instanties krijgen een grotere resultaatverantwoordelijkheid en worden hierop scherper getoetst. Professionalisering van medewerkers leidt tot uniforme gecertificeerde basiskennis en een betere beroepshouding waarin medewerkers het gesprek over integriteit met elkaar en met leidinggevend en aangaan. Professionalisering van leidinggevend stelt hen in staat om beter in te spelen op professionaliseringsvragen van werknemers, en grip te krijgen op de systematiek van verplichte certificering, registratie, en hercertificatie. Deze professionaliseringsslag zal echter gedurende de overgangperiode tot een significante verhoging van kosten leiden, zowel voor opleiden en examineren, als voor tijdelijke inhuur extern personeel. Ook structureel zullen er hogere kosten zijn door het registratiesysteem en verplichte hercertificering. Hoe hoog precies zal afhangen van de reikwijdte van certificering. De verzwaring van de eisen aan medewerkers burgerzaken zal doorzetten,³³ wat kan leiden tot vertrek of uitval van zittende medewerkers, en vacatures die moeilijker te vullen zijn.
- Leidinggevend: krijgen verantwoordelijkheid over het toezicht op medewerkers en hun handelen wat betreft naleving van de veiligheidsprotocollen. Zullen eventueel (verplichte) scholing moeten volgen om deze functie te mogen bekleden.
- Voor BZ, KMar en het Caribisch gebied ligt het niet voor de hand om gestandaardiseerde opleidingen en verplichte certificering één op één door te voeren. De voornaamste reden hiervoor is dat verplichte certificering nu voornamelijk gebaseerd zal zijn op het NVVB diplomastelsel, dat niet onverkort toepasbaar is op hun context. Daarnaast zal in de praktijk het gegeven dat alle opleidingen en examens nu in het Nederlands en niet online zijn, een drempel zijn voor zowel BZ als het Caribisch gebied.
- BZK, RVIG, KMar, BZ en VNG (namens de gemeenten) zullen in samenwerking met NVVB kunnen werken aan een aangescherpte en verbindende branchekwalificatiestructuur waarbinnen in relatie tot de gebruikte protocollen, werkprocessen en taken professionele minimale standaarden worden opgesteld.

³³ In het onderzoek uit 2014 benoemt PBLQ-HEC dat de meeste medewerkers mbo2-niveau hebben. In de verslagen van de zomerbijeenkomsten wordt benoemd dat door de toegenomen complexiteit mbo3-denkniveau het minimum geworden is. De bestaande diplomalijnen basis van NVVB zijn ingeschaald op mbo4-niveau.

4.5 Hoofdvragen en aanbevelingen

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit de vraag of en in hoeverre verplichte opleidingen en certificering bijdragen aan de reductie van identiteitsfraude – en wat de impact hiervoor is voor BZK, de uitgevende instanties en hun medewerkers. Vooraf is daarbij door BZK en RvIG een aantal hoofdvragen voorgelegd. Ter afronding formuleren we bij iedere hoofdvraag ter beantwoording een aanbeveling met toelichting.

1. Welke maatregelen moet BZK in elk geval nemen ten aanzien van opleidingen en certificering? (bijvoorbeeld aanpassing van de wetgeving)

Aanbeveling 1.1: Leg kennisbasis vast in een branchekwalificatiestructuur

Uit het onderzoek komt naar voren dat medewerkers van uitgevende instanties de kennisbasis op orde moeten hebben. Deze kennisbasis wordt momenteel bepaald door het vigerende diplomastelsel en het opleidingsaanbod zoals omschreven in paragraaf 2.1.

Onzes inziens zou er, als basis voor mogelijke opleidingsverplichtingen, en als eerste maatregel, een 'branchekwalificatiestructuur' moeten zijn, waarin professionele normen voor front- en backoffice medewerkers in het proces van verstrekking van identiteits- en reisdocumenten worden vastgelegd. Vanuit zo'n structuur kan beter worden bepaald welke (delen van) opleidingen verplicht zouden moeten worden, en of en in welke vorm een vorm van persoonscertificering functioneel en realistisch is.

BZK zou regie moeten nemen in de ontwikkeling van zo'n structuur, met aandacht voor:

- De reikwijdte, met aandacht voor integriteit als houdingsaspect;
- De verhouding met andere kwaliteitsaspecten zoals professionalisering van leidinggevendenden, 'identiteitsfraude-resistent organiseren', en toezicht;
- De aanpassingen die daarvoor nodig zijn in het vigerende diplomastelsel;
- Hoe certificering geregistreerd wordt, en hoe zo'n register ingericht wordt;
- De geldigheidsduur van certificering, en de gevolgen van het ontbreken van certificering voor het uitvoeren van processen;
- Hoe de overgangperiode eruit ziet, en hoe bestaande diploma's en competenties meegenomen worden naar het nieuwe systeem.

Aanbeveling 1.2: Toets de voorgestelde aanpak in alle kolommen

In het uitgevoerde onderzoek hebben we gestelde vragen goed kunnen verkennen, maar geen eensluidende antwoorden kunnen geven. Daar is een volgende fase voor nodig. In die fase kan de voorgestelde aanpak voor de verschillende onderscheiden kolommen getoetst en gespecificeerd worden, in nauwe afstemming met de betrokken partijen in die kolommen. Dan kan worden vastgesteld of en hoe de voorgestelde aanpak zich verhoudt tot mogelijk andere initiatieven die binnen die kolommen ontplooid worden op het gebied van het tegengaan van identiteitsfrauderisico's. Het is aan te bevelen om de uitkomsten van dit proces vast te leggen in een convenant, en op basis daarvan na te gaan of en op welke onderdelen wetgeving functioneel is.

2. Welke maatregelen kan BZK nemen ten aanzien van opleidingen en certificering? (bijvoorbeeld beleidsopties)

Aanbeveling 2.1: Pas de in de aanpak benoemde aandachts- en werkgebieden toe

Inzetten op verplichte opleidingen en certificering alleen gaat niet afdoende zijn om in de volle breedte identiteitsfrauderisico's tegen te gaan. Het advies is daarom om een bredere scope te hanteren en verplichte opleidingen en certificering in een bredere en geïntegreerde aanpak vorm en inhoud te geven. Daartoe hebben we vier aandachts- en werkgebieden benoemd voor deze bredere aanpak, die ieder op zich een verdere uitwerking behoeven:

- (1) uitgevende organisatie die vanuit gezamenlijke keuzes afspraken maken over uniformiteit in de aanpak (uniformering van de werkorganisaties),
- (2) de medewerkers die zich op basis van opleidingen en certificeringen via hun werkgever verder professionaliseren (professionalisering van de werkvloer),
- (3) ontwikkeling van een (optimaal toegankelijk) aanbod van passende scholing en certificering (ontwikkeling van passend aanbod in de vorm van maatwerk),
- (4) de toepassing van intensiever toezicht en ondersteuning en controle vanuit een inspecterend orgaan, op organisaties, en via deze, op (certificering van) medewerkers (systeemcontrole en -ondersteuning).

Aanbeveling 2.2: Neem een positie in als aanjager en facilitator

Binnen het eerste werkgebied kan BZK een aanjagende rol vervullen, door het proces waarin uitgevende instanties gezamenlijk afspraken rondom uniformering en erkenning maken te faciliteren, en gezamenlijk met RvIG dit te vertalen in een (dynamisch) toetsingskader. Binnen het tweede werkgebied kan BZK kaders stellen met betrekking tot opleidingseisen van leidinggevendenden. Binnen het derde werkgebied kan BZK kennisdeling faciliteren door middel van bijvoorbeeld een Learning Management System, en dient het scherp te zijn op kwaliteitsbewaking van opleidingen en trainingen. Ook dient BZK te overwegen of het de ISO/IEC 17024:2012 norm (een internationale norm voor het certificeren van personen) wil verplichten voor het diplomastelsel Burgerzaken, en wat de gevolgen daarvoor zijn voor met name de rol van NVVB. Het huidige opleidings- en examensysteem is grotendeels gescheiden, maar het onderdeel waarbij scheiding minder helder is, is precies het onderdeel waar verplichte certificering naar alle waarschijnlijkheid over zal gaan. Binnen het vierde werkgebied dient BZK de verantwoordelijkheid voor het borgen van uniforme standaarden voor uitgifte van identiteitspapieren binnen het Koninkrijk te beleggen bij een toezichthoudend orgaan. Dit orgaan houdt toezicht op de volledige geïntegreerde aanpak. Hoe het toezichthoudend orgaan er uit gaat zien, en bij welke organisatie deze verantwoordelijkheid belegd wordt, is een politieke keuze.

BZK kan er daarnaast wellicht voor kiezen om (op termijn) voor BZ, de KMar en het Caribisch gebied ook een vorm van verplichte certificering in te voeren. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat het bestaande diplomastelsel aangepast wordt aan hun context, of dat er specifieke stelsels ontworpen worden. Maatwerk is hierbij dus vereist.

3. Wat zijn consequenties voor BZK van deze maatregelen? (waaronder financieel etc.)

Aanbeveling 3.1: Maak ruimte voor voldoende regie

De verschillende consequenties voor BZK hebben we geschetst (4.3 en 4.4). Ze zijn afhankelijk van de verschillende keuzes die er gemaakt worden ten aanzien van de aandachts- en werkgebieden, en de invoering van verplichte certificering. *Grosso modo* zal er een nieuwe balans gevonden moeten worden in het systeem van opleiden en examineren, alsmede in de systemen die daaromheen hangen, zoals het bestaande systeem van zelfevaluatie en ander toezicht. Regievoeren op de geïntegreerde aanpak zal van medewerkers van BZK tijd en aandacht vragen, en dat vereist voldoende formatieve ruimte.

Aanbeveling 3.2: Reserveer voldoende middelen

De voorgestelde aanpak zal bij operationalisering de nodige financiële consequenties hebben. Er zullen daartoe voldoende middelen beschikbaar moeten zijn, zowel voor de processtappen die in het vervolg door BZK en RvIG worden gezet, als voor de partijen in de kolommen om procesmatig en inhoudelijk de aanpak in de praktijk toe te passen. Er zal voor deze partijen een zekere stijging van kosten gaan plaatsvinden, die waarschijnlijk niet vanuit de hen nu beschikbare middelen kunnen worden opgevangen.

Het instellen van een toezichthoudend orgaan dat ook het register van verplichte certificering beheert gaat capaciteit, tijd, en geld kosten. Ook na de opstartfase zal financiering gewaarborgd moeten worden. Er kan voor gekozen worden de registerkosten bij de doelgroep neer te leggen, maar dat kan negatieve effecten hebben in de bereidheid tot registratie.

Professionalisering van leidinggevenden en medewerkers zal leiden tot extra kosten voor de instanties. Dit geldt zowel voor opleiden en examineren, als voor tijdelijke inhuur van extern personeel om de dienstverlening te kunnen continueren. In een vervolgfase zal de manier waarop de kosten opgevangen en verdeeld kunnen gaan worden ter sprake moeten komen.

4. Welke stakeholders buiten BZK zijn belangrijk bij de opleidingen en verplichte certificering en waarom? Welke rol gaan zij spelen?

Aanbeveling 4: stel rollen en taken in het vervolgproces vast.

We hebben de rollen van de verschillende stakeholders beschreven (4.3 en 4.4). Hieronder is hun rol kort samengevat.

- RvIG als autoriteit op het gebied van veilig en betrouwbaar gebruik van identiteitsgegevens heeft een rol in het bepalen van een branchekwalificatiestructuur, het opzetten en beheren van een register, en het uitvoeren van toezichthoudende taken.
- De NVVB is als verantwoordelijke voor – en exameninstelling in - het huidige diplomastelsel de centrale speler. Deze rol kan uitgebreid worden in het voorstel, afhankelijk van keuzes die gemaakt worden op het gebied van toezicht en (striktere) scheiding tussen examineren en opleiden.
- KMar houdt enerzijds toezicht op de uitvoering van de modules in het diplomastelsel die gericht zijn op identiteitsvaststelling. Afhankelijk van de

reikwijdte van het verplicht certificeren, en de (mogelijk) veranderende rol van NVVB daarin, zal de rol van de KMar meeveranderen. Anderzijds is KMar ook een uitgevende instanties die de nooddocumenten uitgeeft en daarmee zelf het aanvraag- en uitgifteproces uitvoert.

- BZ is verantwoordelijk voor het proces van aanvragen van reisdocumenten op ambassades, consulaten en bij externe dienstverleners. Er zal nog moeten worden nagegaan of en in welke mate de voorgestelde geïntegreerde aanpak door BZ kan worden toegepast, en hoe zich deze rol verhoudt tot die van BZK en RvIG.
- Voor het Caribisch gebied zal ook moeten worden nagegaan of, en in welke mate de voorgestelde geïntegreerde aanpak kan worden toegepast.
- Commerciële opleiders spelen in op de vraag naar opleidingen. Hun rol verandert niet wezenlijk in de voorstellen ten opzichte van de huidige situatie.

Met genoemde partijen zal de beschreven rol- en taakverdeling nog moeten worden vastgesteld.

5. Wat is de impact voor de afdeling Burgerzaken bij invoering van verplichte certificering? (welke groepen worden hierdoor geraakt)

Aanbeveling 5: Hou rekening met een grote impact bij uitgevende instanties als er een verplichting tot opleiden en certificering wordt bepaald.

De impact splitsen we uit naar drie groepen; op het niveau van de gemeente, op het niveau van de leidinggevenden, en op het niveau van de medewerkers burgerzaken.

- *Gemeenten* kunnen erop vertrouwen dat hun medewerkers uniforme gecertificeerde basiskennis in huis hebben, die een professionele integere beroepshouding aannemen. Hier zijn wel forse investeringen voor vereist in een transitie naar certificering. Opleiden kost tijd en geld, en er zal waarschijnlijk tijdelijk externe inhuur nodig zijn om productieverlet op te kunnen vangen. Ook daarna zullen er structureel kosten bijkomen in de vorm van permanente educatie en registratiekosten.
- *Leidinggevenden* hebben meer houvast in het professionaliseren van medewerkers, doordat er een uniform begrip is van basiskennis, en deze aantoonbaar is. Dit vergemakkelijkt sollicitatieprocedures en overstappen van werknemers tussen gemeentes. Of dit positief of negatief is zal per gemeente verschillen. De transitieperiode zal voor leidinggevenden uitdagend zijn, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de invoering, de werkplanning, en het creëren van alternatieven voor medewerkers die niet mee kunnen of willen in het certificatieproces. Het is belangrijk dat leidinggevenden hier zelf ook professionaliseringsmogelijkheden in aangereikt krijgen.
- *Medewerkers* hebben meer duidelijkheid over wat er nu precies aan competenties van hen verwacht wordt, en duidelijke routes om deze competenties te verwerven of te laten erkennen. Integriteit en beroepstrots nemen toe, en er ontstaat meer aanzien en waardering voor het vak. Medewerkers zijn beter in staat om de balans te vinden tussen zorgvuldigheid van de identiteitsvaststelling en soepele dienstverlening aan de burger. Niet iedereen zal even makkelijk meegaan in deze verandering. Er kan bij medewerkers weerstand en demotivatie ontstaan op het moment dat het transitieproces (te) veel van ze vraagt, of als knelpunten in het

huidige opleidingsproces (zoals opleidingslocaties op afstand, examenvrees, of gebrekkige alignement van opleiding en examen) niet opgelost worden.

6. Is het invoeren van gestandaardiseerde opleidingen en verplichte certificering voldoende om het probleem op te lossen of moet er meer worden gedaan?

Aanbeveling 6: Zie 'opleiden en certificeren' als onderdeel van een bredere aanpak

Het invoeren van gestandaardiseerde opleidingen en verplichte certificering kan de kans op fouten en fraude in het proces van verstrekking van identiteits- en reisdocumenten verminderen, maar het zal identiteitsfraude nooit volledig elimineren. Dat betreft niet alleen opleidingen en certificeringen, maar omvat ook protocollering, cultuur, integriteit, governance en controle. In de sessies die we georganiseerd hebben met medewerkers en leidinggevendenden van uitgevende instanties kwam dit consequent terug als bedenking bij een systeem van verplichte opleiding en certificering.

7. Wat is een realistisch scenario om verplichte certificering in te voeren?

Aanbeveling 7: Kies een geïntegreerde aanpak en voer deze fasegewijs in.

Er zijn twee routes waarlangs verplichte opleidingen en certificering ingevoerd kan worden.

De route die onze voorkeur heeft is dat de geïntegreerde aanpak nader wordt getoetst, en als groeimodel wordt gehanteerd. Belangrijke basis daarvoor is de vastlegging van de kennisbasis in een branchekwalificatiestructuur met een uniform begrip van wat de vereiste basiskennis, houding, en handelen van de medewerker aanvraag- en uitgifte van identiteits- en reisdocumenten is. Dat is het beste uitgangspunt voor het eventueel verplicht stellen van (onderdelen van) opleidingen en certificering. Verplichte certificering hangt dan samen met afspraken en hervormingen in de vier omschreven aandachts- en werkgebieden.

BZK kan er voor kiezen om alleen in te zetten op een snelle invoering van verplichte certificering bij gemeenten. In dat geval wordt het bestaande diplomastelsel van de NVVB als uitgangspunt genomen, en wordt daarin een aantal (nader te bepalen) modules verplicht gesteld. Dit heeft als voordeel dat het een relatief eenvoudige hervorming is die snel kan worden ingevoerd, maar het heeft als nadeel dat de integrale aanpak losgelaten wordt waardoor het effect op identiteitsfrauderisico's beperkt zal zijn.

BIJLAGE 1: OVERZICHT MEDEWERKERS

Samenstelling Begeleidingscommissie

BZK: Stephanie Moro-Ellenberger
 RVIG: Rob van Essen, Junior Schultz (tot 1 oktober 2023), Denise Jacobs (a.i. per 1 oktober 2023) en Juliette Dankelman (per 18 oktober 2023)
 NVVB: John de Ruiter

Samenstelling Klankbordgroep

RVIG: Junior Schulz, Rob van Essen
 BZ: Maureen Bergman
 VNG: Ger Lütter (later Viana van Diepen)
 Aruba: Sharin Luydens
 Sint Maarten: Kathy Sniijders
 KMar: Jan Maliepaard
 Bonaire: Justus Groen

Samenstelling Projectteam

CINOP/ecbo: Bart Kleine Deeters, Frederike Jansen en Jos van Zwieten
 Panteia: John Boog en Paul van der Zeijden