



Eindrapport

Onderzoek naar verbetermogelijkheden van het
toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet

Groningen, mei 2024

www.pro-facto.nl

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak	14
1.2.1 Onderzoeksvraag en deelonderzoeken	14
1.2.2 Onderzoeksaanpak	15
1.3 Leeswijzer	15
2 Uitgangspunten van goed toezicht	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Beginselen van goed toezicht	16
2.3 De toezichtcyclus	17
2.4 Toezichtsfilosofie	20
2.5 Organisatorische randvoorwaarden	20
3 Juridisch en beleidsmatig kader	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Paspoortwet	21
3.2.1 Algemeen	21
3.2.2 Tot uitgifte bevoegde instanties	22
3.2.3 Waarborgen en procedures	23
3.3 Wettelijk kader toezicht en handhaving	24
3.3.1 Paspoortwet	24
3.3.2 Paspoortuitvoeringsregelingen	24
3.3.3 Interbestuurlijk toezicht	26
3.3.4 Mandaatregeling RvIG	27
3.4 Handhavingskader zelfevaluatie	27
4 Toezicht in de praktijk	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Risico's en kwetsbaarheden reisdocumentenstelsel	29
4.3 Toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet	33
4.3.1 Zelfevaluatie	33
4.3.2 Nader onderzoek	36
4.3.3 Delen van signalen	37
4.3.4 Zicht op de naleving van de Paspoortwet	38
4.3.5 Handhaving	40

4.4	Intern toezicht	42
4.4.1	Gemeenten en openbare lichamen	42
4.4.2	Andere uitgevende instanties	44
4.5	Conclusie	46
5	Oplossingsrichtingen binnen het bestaande stelsel	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Randvoorwaarden voor toezicht	50
5.3	Ontwikkel een toezichtsfilosofie	50
5.4	Beleid (arrangeren)	51
5.4.1	Inleiding	51
5.4.2	Toezichtsinstrumenten: informele interventies	52
5.4.3	Interventiestrategie	55
5.5	Actief benutten toezichtsinformatie, uitvoeren systematische risicoanalyse en risicogericht toezicht	55
5.5.1	Verzameling toezichtsinformatie	55
5.5.2	Risicoanalyse en risicogericht toezicht	56
5.5.3	Uitwisseling informatie en signalen in de keten	57
5.6	Uitvoering toezicht en handhaving	58
5.6.1	Intensiveer toezicht en verbreed scope van toezichtacties	58
5.6.2	Inrichting vast werkproces rond uitvoering van toezicht en handhaving	59
5.6.3	Voer consequent interventiebeleid uit bij de opvolging en monitoring van toezichtsbevindingen	60
5.7	Ondersteunen en adviseren	60
5.8	Signaleren en agenderen	61
5.9	Periodieke evaluaties	62
5.10	Organisatorische randvoorwaarden	63
5.11	Versterking intern toezicht	63
5.11.1	Versterking positie beveiligingsfunctionaris	63
5.11.2	Benut interne en externe controlefuncties voor toezicht op reisdocumentenproces	65
6	Aanpassing toezichtstelsel	66
6.1	Inleiding	66
6.2	Aanvullende sanctiebevoegdheden RvIG	66
6.2.1	Algemeen	66
6.2.2	Herstelsanctie (last onder dwangsom of aanwijzing)	67
6.2.3	Bestraffende sanctie (bestuurlijke boete)	68
6.3	Zelfevaluatie bij andere uitgevende instanties	70
6.4	Onafhankelijke toezichthouder	70
	Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners	72

Bijlage 2: Handhavingskader zelfevaluatie

74

Samenvatting

Aanleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de Paspoortwet (en lagere regelgeving), die regels bevat over de aanspraken op reisdocumenten en het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Voor het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van reisdocumenten zijn – afhankelijk van het type reisdocument, de aanvrager en de plaats van aanvraag en afgifte – verschillende autoriteiten (uitgevende instanties) bevoegd: gemeenten, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en overheidsorganen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) voert in opdracht van de minister het beheer uit van het stelsel van reisdocumenten als bedoeld in de Paspoortwet, waarbij het gaat om (het waarborgen van) de kwaliteit van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart en de procedures voor de aanvraag en uitgifte van deze documenten. Het in de Paspoortwet verankerde stelsel moet robuust, betrouwbaar, consistent en frauderesistent zijn. Op grond van artikel 58 van de Paspoortwet is het toezicht op de uitvoering van de wet belegd bij de minister van BZK. In 2013 heeft RvIG een jaarlijkse zelfevaluatie geïntroduceerd die Nederlandse gemeenten (zelf) invullen, waarna een bezoek van een RvIG-adviseur of accountmanager kan volgen. Het formele handhavingsinstrumentarium dat ingezet kan worden is dat van het interbestuurlijk toezicht (schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling).

Gelet op de recente bevindingen inzake fraude bij uitgifte van paspoorten bij een aantal Nederlandse gemeenten, heeft de staatssecretaris van BZK in 2022 onder meer aangekondigd de mogelijkheden te (laten) onderzoeken om het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet aan te scherpen.¹ Het ministerie van BZK, met als uitvoerende organisatie de RvIG, wil daarom weten welke mogelijkheden voor de minister van BZK bestaan om robuuste, betrouwbare, consistente en fraudebestendige uitvoering van de Paspoortwet te waarborgen. Naar aanleiding hiervan is een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de inrichting en uitvoering van het toezicht in de praktijk plaatsvindt en kan worden versterkt.

¹ *Kamerstukken II 2021/2022, 25 764, nr. 137.*

Vraagstelling en onderzoeksaanpak

Doelstelling van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de mogelijke verbetering van de inrichting en toepassing van het stelsel van toezicht en handhaving van de Paspoortwet. In het onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

Op welke wijze kunnen het toezicht en de handhaving van de Paspoortwet worden ingericht en toegepast, zodat de minister de verantwoordelijkheid voor het reisdocumentenstelsel waar kan maken en welk instrumentarium is wenselijk voor interventies bij gemeenten en andere uitgevende instanties?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is deskresearch verricht, waaronder door bestudering van wet- en regelgeving, relevante parlementaire stukken, onderzoeksrapporten en andere publicaties over het reisdocumentenstelsel. Daarnaast zijn 23 gesprekken gevoerd om inzicht te krijgen in (de opvattingen over) de werking van het toezichtstelsel in de praktijk, de problemen die zich in de uitvoering van de Paspoortwet voordoen en mogelijke oplossingsrichtingen voor het verbeteren en versterken van het toezichtstelsel. In dat kader zijn gesprekken gevoerd met onder meer betrokkenen bij RvIG, uitgevende instanties (gemeenten, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de KMar en overheidsorganen in het Caribische deel van het Koninkrijk), de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

Huidige toezicht in de praktijk

Extern toezicht

Uit het onderzoek volgt dat RvIG zich niet als volwaardig toezichthouder beschouwt op de uitvoering van de Paspoortwet. In de mandaatregeling (Mandaatbesluit BZK en Organisatiebesluit BZK) is het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet niet expliciet als taak bij RvIG neergelegd. Daarnaast is door het ministerie van BZK (de opdrachtgever) geen (duidelijke) opdracht verstrekt aan RvIG (de opdrachtnemer) om als toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet op te treden. Vanuit het ministerie van BZK vindt ten aanzien van deze toezichtstaak geen beleidsmatige aansturing plaats. Gelet hierop ziet RvIG geen ruimte (in termen van mandaat, duidelijke opdracht, bevoegdheden) om als (volwaardig) toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet op te treden. Het feit dat geen sprake is van een uitgewerkte (volwaardige) toezichtsrol betekent ook dat geen toezichtsfilosofie, -strategie en -beleid is ontwikkeld, niet wordt gewerkt met een systematische risicoanalyse op basis waarvan toezichtsprioriteiten worden bepaald en informele handhavingsinstrumenten en andere mogelijke toezichtsacties zeer terughoudend worden ingezet.

RvIG geeft beperkt invulling aan het toezicht op de uitvoering van het Paspoortwet. Er is geen sprake van integraal toezicht op de gehele keten binnen het reisdocumentenstelsel. RvIG houdt in de praktijk alleen toezicht op gemeenten en openbare lichamen, maar niet op de andere uitgevende instanties (Buitenlandse Zaken, KMar en de Caribische landen) binnen de keten. Het huidige toezicht heeft hoofdzakelijk betrekking op de controle op basis van de jaarlijkse zelfevaluatie door gemeenten en openbare lichamen en het jaarlijks nader onderzoek van RvIG bij een selectie van gemeenten ter controle van de beantwoording van de vragen uit

de zelfevaluatie. In het kader van de zelfevaluatie moeten gemeenten (en de drie openbare lichamen) elk jaar vragen beantwoorden over de mate waarin de werkprocessen conform de wet- en regelgeving zijn ingericht en worden uitgevoerd en of de beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces aan de gestelde eisen voldoet.

De bezoeken door RvIG in het kader van het nader onderzoek worden in het algemeen positief gewaardeerd door gemeenten en openbare lichamen. De scope en diepgang van deze bezoeken beperken zich echter tot de betrouwbaarheid van de resultaten van de zelfevaluatie en worden tot dusverre niet echt gebruikt om breder inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet en de aandachtspunten, risico's en/of kwetsbaarheden in de uitvoering.

De zelfevaluatie en het nader onderzoek verschaffen in beperkte mate inzicht in de vraag of het reisdocumentenproces in de praktijk ook regelconform wordt toegepast en wat de kwaliteit is van de uitvoering van de Paspoortwet. In de huidige toepassing van de zelfevaluatie ligt de focus met name op het al dan niet voldoen aan de wettelijke vereisten en minder op de kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet. Tegelijkertijd volgt uit gesprekken dat de zelfevaluatie voor gemeenten (in potentie) een goed instrument kan zijn om jaarlijks intern te reflecteren op de manier waarop het reisdocumentenproces is ingericht, of er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten en waar verbeteringen nodig zijn. De zelfevaluatie kan een lerend effect hebben wanneer die intern als basis dient om het 'goede gesprek' te voeren.

Bij gemeenten die (gedurende langere tijd) slecht scoren in de zelfevaluatie kan door RvIG een monitoringstraject worden gestart, waarop een gesprek volgt met de betreffende gemeente en (eventueel) vervolcontact plaatsvindt. Het beeld is dat RvIG terughoudend gebruik maakt van escalatiemiddelen, zoals het sturen van een formele brief of het voeren van een bestuurlijk gesprek.

In algemene zin blijkt uit de gesprekken dat daadkrachtig toezicht eraan kan bijdragen dat een robuuste, betrouwbare, consistente en fraudebestendige uitvoering van de Paspoortwet beter wordt gewaarborgd. Binnen het bestaande wettelijk kader bestaat ruimte voor RvIG om proactiever en assertiever toezicht te houden. Dat betekent bijvoorbeeld dat frequenter bezoeken kunnen worden afgelegd (die niet alleen in het teken staan van de zelfevaluatie), dat met uitgevende instanties waar niet-naleving wordt geconstateerd duidelijkere afspraken worden gemaakt over verbetermaatregelen die zij (binnen een bepaald tijdpad) moeten treffen, dat hierop actief wordt toegezien en dat bestaande escalatiemiddelen (bestuurlijk gesprek, formele brief, etc.) kunnen worden ingezet bij niet-naleving. RvIG zou in het kader van toezicht mogelijk effectiever kunnen optreden wanneer de dienst – naast onder meer een duidelijke opdracht en een expliciet mandaat op het gebied van toezicht – de beschikking krijgt over formele handhavinginstrumenten.

Intern toezicht

Het interne toezicht door de uitgevende instanties op het reisdocumentenproces kan ook verbeterd worden. Alle uitgevende instanties zijn verplicht een beveiligingsfunctionaris aan te wijzen die verantwoordelijk is voor 'het beheer van en het toezicht op de naleving van de beveiligingsprocedure'. Niet alle uitgevende instanties geven in de praktijk (voldoende of optimale) invulling aan de (verplichte) rol van deze beveiligingsfunctionaris (zoals omschreven in de verschillende paspoortuitvoeringsregelingen), waaronder gemeenten, openbare lichamen en Buitenlandse Zaken. Bij veel gemeenten en openbare lichamen krijgt de rol van de beveiligingsfunctionaris nog maar beperkt gestalte. Ook bestaan grote verschillen in de wijze waarop

invulling wordt gegeven aan de rol van de beveiligingsfunctionaris. Een knelpunt is dat een duidelijke functieomschrijving van de beveiligingsfunctionaris nog ontbreekt en dat uitgevende instanties zoekende zijn naar een goede invulling van de rol.

Oplossingsrichtingen binnen het bestaande stelsel

Gelet op de huidige beperkte en terughoudende invulling van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet, bestaan er veel kansen en mogelijkheden om het toezicht te versterken en door te ontwikkelen naar volwaardig toezicht. Dat geldt zowel voor het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet door RvIG als het interne toezicht op het reisdocumentenproces bij uitgevende instanties. Het versterken en doorontwikkelen van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet is van groot belang vanwege de gesignaleerde risico's en kwetsbaarheden – met het oog op fraude- en foutgevoeligheid – rond het reisdocumentenproces (bijvoorbeeld als het gaat om de identiteitsvaststelling en -verificatie, functiescheiding, risicobesef en fraudebewustzijn bij baliemedewerkers) en recente bevindingen inzake paspoortfraude.

Versterking extern toezicht

RvIG kan op een volwaardiger manier toezicht houden op het reisdocumentenstelsel als aan twee belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan:

- *Expliciet mandaat voor RvIG:* het is van belang dat vanuit het ministerie van BZK expliciet opdracht wordt gegeven aan RvIG om uitvoering te geven aan zijn toezichthoudende taak. Op grond van artikel 58 van de Paspoortwet is de minister van BZK aangewezen als toezichthouder op de uitvoering van deze wet. Op dit moment is deze taak niet expliciet gemandateerd aan RvIG. Het is daarom aan te bevelen in de taakomschrijving van RvIG in artikel 27 Organisatiebesluit BZK 2023 expliciet ook het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te noemen. Daarmee wordt het voor iedereen duidelijk dat RvIG toezichthouder is op de uitvoering van de Paspoortwet.
- *Voldoende middelen en capaciteit:* om op adequate wijze toezicht uit te oefenen op het reisdocumentenstelsel is het van belang dat RvIG en haar medewerkers voldoende geëquipeerd zijn om die taak te vervullen. Zo dient de RvIG over voldoende capaciteit en middelen te beschikken en moeten medewerkers in staat zijn om als toezichthouder op te kunnen treden.

Ontwikkelen toezichtsfilosofie

Wanneer de toezichthoudende taak expliciet wordt uitgewerkt en neergelegd bij RvIG, dan dient RvIG zichzelf ook als toezichthouder te kwalificeren en te positioneren binnen het stelsel. Om hier invulling en betekenis aan te geven is het van belang een toezichtsfilosofie te ontwikkelen die – met het oog op draagvlak bij andere overheden en partners – wordt (uit)gedragen en tenminste ondersteund door het ministerie van BZK (opdrachtgever). Een toezichtsfilosofie is bedoeld om de medewerkers van RvIG handvatten en uitgangspunten mee te geven in de dagelijkse praktijk en is ook bedoeld om aan de buitenwereld uit leggen op welke manier RvIG invulling geeft aan zijn toezichthoudende taak. Het gaat daarbij om vragen als: welke positie neemt RvIG in binnen het stelsel, hoe gaat RvIG zich verhouden tot uitgevende instanties, wordt uitgegaan van reactief of preventief toezicht, wordt de focus gelegd op illegale activiteiten of schadelijke effecten, etc.

Vaststellen toezichtsbeleid

Om uitvoering te geven aan de toezichtsfilosofie dient toezichtsbeleid te worden vastgesteld. Het toezichtsbeleid dient in samenspraak met het ministerie van BZK (als opdrachtgever)

ontwikkeld te worden. In het toezichtsbeleid worden de doelstellingen en de prioriteiten van het toezicht vastgelegd. Omdat een toezichthouder per definitie beperkte capaciteit heeft en niet op alles en iedereen toezicht kan worden uitgeoefend dienen keuzes te worden gemaakt. Het is daarbij raadzaam risico- en probleemgericht toezicht uit te oefenen, op basis van een systematische probleem- en risicoanalyse.

Ontwikkelen van interventiebeleid

Hoewel RvIG niet beschikt over formele sanctiebevoegdheden bestaan er verschillende informele interventiemogelijkheden die ingezet kunnen worden om uitgevende instanties tot gedragsverandering te bewegen. Daarbij kan (oplopend in hun mate van dwingendheid) bijvoorbeeld gedacht worden aan informeren, aanspreken, waarschuwen, een bestuurlijk gesprek, verscherpt toezicht, naming and shaming, etc. In interventiebeleid kan nader bepaald worden op welke wijze en in welke situaties gebruik wordt gemaakt van het (informele) toezichtsinstrumentarium, en welke escalatiekeuzes daarin gemaakt worden.

Actief benutten toezichtinformatie, uitvoeren systematische risicoanalyse en risicogericht toezicht

Het actief benutten van beschikbare bronnen die informatie kunnen opleveren over zowel opzet, bestaan als werking van de processen die zijn ingericht ter uitvoering van de Paspoortwet en beheersing van de risico's die daarmee gepaard gaan, verschaft beter inzicht in de (niet-)naleving en (kwaliteit van de) uitvoering van de Paspoortwet. Informatiebronnen zijn bijvoorbeeld de bevindingen uit de zelfevaluatie, toezichtsbezoeken, informatie uit systemen/registraties en signalen en andere gedeelde informatie vanuit partijen in de keten.

De genoemde informatiebronnen leveren op geaggregeerd niveau (toezichts)informatie op over situaties bij uitgevende instanties waar (mogelijk) sprake is van niet-naleving van de Paspoortwet naar aanleiding waarvan RvIG concrete toezichtacties kan ondernemen en zo nodig handhavend kan optreden. Daarnaast kan deze (toezicht)informatie worden benut voor het uitvoeren van een systematische risicoanalyse. Een systematische risicoanalyse stelt RvIG in staat om een meer beredeneerde keuze te maken over het inzetten van de schaarse toezichtcapaciteit en welke prioriteiten bij toezicht en handhaving worden gesteld.

Door meer risicogericht toezicht te houden, op basis van een gedegen risicoanalyse, wordt de beschikbare capaciteit van RvIG effectiever ingezet. Risicogericht toezicht houdt in dat RvIG met name zijn toezichtsactiviteiten richt op uitgevende instanties waar de risico's van niet-naleving van de Paspoortwet en de (potentiële) schade/negatieve gevolgen daarvan het grootst zijn, bijvoorbeeld in termen van risico op paspoortfraude en een inconsistente en foutgevoelige uitvoering van de Paspoortwet.

Uitwisseling informatie en signalen in de keten

Signalen, meldingen, casuïstiek en andere informatie van partijen in de keten, zijn voor RvIG van grote waarde voor het kunnen uitoefenen van goed toezicht, bijvoorbeeld ten behoeve van het uitvoeren van een risicoanalyse, het verkrijgen van meer inzicht in de (kwaliteit) van de uitvoering van de Paspoortwet en relevante ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk.

Om de informatiepositie van RvIG te vergroten is het aan te bevelen om met de partijen in de keten duidelijke afspraken te maken over het uitwisselen van signalen en andere relevante informatie en kan de samenwerking worden versterkt door te voorzien in (afspraken over) gestructureerde, periodieke overlegmomenten. Het gaat daarbij zowel om uitgevende instanties (gemeenten, openbare lichamen, ministerie van Buitenlandse Zaken, Koninklijke

Marechaussee, de Caribische landen in het Koninkrijk) als ketenpartners (zoals NVVB, VNG, OM) en het departement. Ook liggen er kansen door actief contact te zoeken en kennis uit te wisselen met organisaties die verantwoordelijk zijn voor de aanvraag- en uitgifte van andere type identiteitsdocumenten, zoals de Dienst Wegverkeer (rijbewijzen) en de IND (vreemdelingendocumenten).

Intensiveren toezicht en verbreden scope toezichtacties

Van belang is om de scope van toezichtacties door RvIG te verbreden. Ten eerste door de toezichtbezoeken niet te beperken tot gemeenten en openbare lichamen, maar ook bezoeken af te leggen bij de andere uitgevende instanties (Buitenlandse Zaken, de KMar en de Caribische landen). Ten tweede is het van belang om de scope en diepgang van de bezoeken te vergroten door tijdens deze bezoeken te onderzoeken in welke mate het reisdocumentenproces in de praktijk ook conform de Paspoortwet wordt uitgevoerd, wat de kwaliteit van de uitvoering is, welke risico's/kwetsbaarheden bestaan, etc. Ook kan het toezicht worden geïntensiveerd door jaarlijks (onaangekondigd) een groter aantal uitgevende instanties te bezoeken, wat de prikkel bij uitgevende instanties kan versterken om het reisdocumentenproces structureel conform de Paspoortwet uit te voeren.

Inrichting vast werkproces rond uitvoering van toezicht en handhaving

Om te waarborgen dat RvIG consequent en consistent als toezichthouder kan optreden, is aan te bevelen om intern duidelijke werkafspraken te maken en een vast werkproces in te richten rond de uitvoering van toezichtsactiviteiten en handhavend optreden. Daarbij kan gedacht worden aan duidelijke afspraken over: dossiervorming en verslaglegging bij toezichtsactiviteiten, taak- en rolverdeling en verantwoordelijkheden, delen van signalen en informatie, wijze van besluitvorming en interne overlegstructuren.

Consequente toepassing interventiebeleid bij opvolging en monitoring

In situaties waar RvIG constateert dat bij een uitgevende instantie sprake is van niet-naleving van de Paspoortwet, dient het interventiebeleid consequent en eenduidig te worden toegepast. Dat begint met het duidelijk informeren en aanspreken van de uitgevende instantie en helder maken wat er moet gebeuren om het reisdocumentenproces conform de Paspoortwet uit te voeren en hierover duidelijke afspraken te maken. Vervolgens is het aan RvIG om proactief te monitoren of verbetermaatregelen worden geïmplementeerd en waar nodig escalatiemiddelen in te zetten. Een consequent en eenduidig optreden van RvIG bij niet-naleving van de Paspoortwet en proactieve opvolging en monitoring van toezichtbevindingen zal naleving van de Paspoortwet verbeteren en vergroot de prikkel bij uitgevende instanties om de processen structureel op orde te houden.

Ondersteunen en adviseren

RvIG heeft als toezichthouder mede een informerende (voorlichtende), ondersteunende en adviserende rol richting uitgevende instanties. Goede voorlichting, ondersteuning en advisering kan de naleving en kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet bevorderen en heeft mede een preventieve functie (voorkomen dat zich incidenten en risico's rond de aanvraag- en uitgifte van reisdocumenten voordoen en situaties van niet-naleving ontstaan). Van belang is dat RvIG intern een goede vraagbaakfunctie inricht. Daarnaast kan RvIG in generieke zin uitgevende instanties ondersteunen door bijvoorbeeld het opstellen van handreikingen, te publiceren over (het voorkomen van) specifieke risico's en aandachtspunten rond het aanvraag- en uitgifteproces, te communiceren over *best practices* en uitgevende instanties regelmatig te informeren over actuele onderwerpen en ontwikkelingen binnen het reisdocumentendomein.

Signaleren en agenderen

Bij de rol van toezichthouder hoort ook een reflectieve/signalerende rol. Daarbij hoort dat relevante toezichtsinformatie en analyses worden gedeeld met de buitenwereld. RvIG kan door zijn unieke informatiepositie signaleren welke risico's het reisdocumentenstelsel kent, welke knelpunten in de uitvoeringspraktijk bestaan en welke trends en ontwikkelingen zich voordoen die de bescherming van het publieke belang en een fraudebestendige, consistente en betrouwbare uitvoering van de Paspoortwet in gevaar brengen (zoals signalen over ondermijning, personeelstekorten etc.). De bevindingen en analyses van RvIG zijn waardevol voor beleid, omdat ze inzicht kunnen bieden in de onderdelen van de Paspoortwet en flankerend beleid die goed en minder goed werken. Het is mogelijk dat aanpassing van wet- en regelgeving, aanvullend beleid of andere maatregelen nodig zijn om gesignaleerde ontwikkelingen, risico's en/of problemen binnen het reisdocumentenstel het hoofd te kunnen bieden. RvIG kan in dat kader een agenderende rol vervullen.

Periodieke evaluaties

Om te kunnen beoordelen of een toezichthouder effectief optreedt is het van belang periodiek het beleid, de doelstellingen en prioriteiten, de toezichtstrategie en de inzet van toezichtsactiviteiten te evalueren. De evaluatie kan aanleiding geven tot aanpassing van doelstellingen, prioriteiten, het toezichtsarrangement en de keuzes voor de inzet van bepaalde toezichtsactiviteiten. De bevindingen uit de evaluatie kan RvIG gebruiken voor de interne en externe verantwoording over de inzet van bevoegdheden, de besteding van publieke middelen en de onderbouwing van de gemaakte keuzes.

Organisatorische randvoorwaarden

Het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet is binnen RvIG niet belegd bij een afzonderlijke afdeling/eenheid in de organisatie. Voor een verdere versterking en professionalisering is het aan te bevelen om de toezichtstaak van RvIG onder te brengen in een afzonderlijke afdeling/eenheid in de organisatie. Verder is van belang dat RvIG beschikt over voldoende capaciteit met de juiste deskundigheid en expertise om zijn taken als toezichthouder op de Paspoortwet naar behoren in te vullen. Medewerkers dienen niet alleen te beschikken over inhoudelijke kennis van de Paspoortwet en het reisdocumentenproces, maar ook over voldoende toezichts- en handhavingsexpertise en toezichtvaardigheden (zoals het kunnen voeren van een toezichtsgesprek, escalatiegesprek, etc.). Het is van belang dat waar nodig wordt voorzien in voldoende scholing en opleiding van medewerkers op het gebied van toezichtvaardigheden.

Versterking intern toezicht

Er bestaan niet alleen mogelijkheden en kansen om het externe toezicht door RvIG te versterken; er zijn ook verschillende mogelijkheden om het interne toezicht binnen uitgevende instanties op het reisdocumentenproces te versterken en te verbeteren.

Versterking positie beveiligingsfunctionaris

Er valt veel winst te behalen wanneer uitgevende instanties de rol van beveiligingsfunctionaris (zoals omschreven in de verschillende paspoortuitvoeringsregelingen) actiever invullen en deze beter in positie brengen. Bij elke uitgevende instantie zou een beveiligingsfunctionaris moeten worden aangewezen, zoals ook wettelijk is voorgeschreven. RvIG kan er dan (als toezichthouder proactief) op toezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en bewaken dat de rol van beveiligingsfunctionaris consequent wordt ingevuld. Voor uitgevende instanties die moeite hebben om de rol van beveiligingsfunctionaris goed te vervullen (bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebruik en/of beperkte omvang van de organisatie), bestaan alternatieve mogelijkheden zoals het zoeken van samenwerking met meerdere (kleine) gemeenten door

gezamenlijk één beveiligingsfunctionaris aan te wijzen of het ‘inhuren’ van een (in een andere gemeente aangewezen) beveiligingsfunctionaris.

De beveiligingsfunctionaris houdt idealiter proactief en frequent toezicht op de (naleving van de) beveiligingsprocedure en -maatregelen en de kwaliteit van de uitvoering van het reisdocumentenproces. Van belang is ook dat de beveiligingsfunctionaris (hiërarchisch) zodanig in de organisatie is gepositioneerd dat hij (wanneer nodig) ook rechtstreeks kan rapporteren richting management/bestuur om eventuele gesignaleerde risico's en problemen aan te kaarten. RvIG kan uitgevende instanties ondersteunen door een handreiking te maken met een duidelijke taakomschrijving en functieprofiel van de beveiligingsfunctionaris, zodat uitgevende instanties beter in staat worden gesteld om een goede invulling te geven aan deze rol.

Het interne toezicht en het externe toezicht kunnen elkaar versterken wanneer RvIG actief contacten blijft onderhouden met de beveiligingsfunctionarissen. Toezichtsbevindingen en gesignaleerde risico's, knelpunten, etc. kunnen in dat kader onderling worden uitgewisseld. Op deze manier kan de beveiligingsfunctionaris fungeren als vooruitgeschoven post en wordt de informatiepositie van RvIG versterkt.

Benutten interne en externe controlefuncties voor toezicht op reisdocumentenproces

Het intern toezicht op het reisdocumentenproces kan versterkt worden door de bestaande interne controlefuncties binnen gemeenten en openbare lichamen te benutten door daarbij het reisdocumentenproces meer expliciet door te lichten (controle of de processen conform de Paspoortwet zijn ingericht en controle op de kwaliteit van het reisdocumentenproces). Ook de externe accountantscontrole (ook wel de 4^e lijn) kan, eventueel door een uitbreiding van de opdracht aan de accountant, benut worden om het toezicht op het reisdocumentenproces te versterken. RvIG kan uitgevende instanties adviseren en stimuleren om de bestaande interne en externe controlefuncties (optimaler) te benutten voor het toezicht op het reisdocumentenproces. In verbeterprogramma's of in het kader van verscherpt toezicht zou de RvIG betrokkenheid van een tweede of derdelijnsfunctionaris of zelfs een externe accountant als eis kunnen stellen.

Aanpassing toezichtstelsel

Er zijn ook enkele mogelijkheden ter versterking van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet door aanpassing van het bestaande wettelijk stelsel en toekenning van aanvullende bevoegdheden.

Aanvullende sanctiebevoegdheden RvIG

Binnen het bestaande wettelijk kader beschikt RvIG – anders dan de generieke instrumenten in het kader van interbestuurlijk toezicht (indeplaatsstelling) – niet over formele handavingsinstrumenten. De wetgever kan er voor kiezen bij de Paspoortwet handavingsbevoegdheden te introduceren die de handhaving buiten het stelsel van interbestuurlijk toezicht plaatsen. Een mogelijkheid is om RvIG aanvullende formele sanctiebevoegdheden te geven en om de escalatieladder van informele en formele handavingsinstrumenten daarop in te richten. Deze aanvullende formele handavingsinstrumenten zouden als stok achter de deur kunnen fungeren waardoor het toezicht door RvIG effectiever kan worden.

Het nut, de meerwaarde en de noodzaak om specifieke formele handavingsinstrumenten in de Paspoortwet op te nemen, moet goed gemotiveerd kunnen worden. Aangezien binnen het

bestaande wettelijk kader nog veel ruimte is voor RvIG om (proactief en assertief) op te treden als toezichthouder en informele handhavingsinstrumenten consequent en eenduidig toe te passen, is het de vraag hoe groot de noodzaak op dit moment is om formele sanctiebevoegdheden op te nemen in de Paspoortwet. Het is in ieder geval raadzaam om na enkele jaren te evalueren of RvIG met een meer proactieve inzet van informele handhavingsinstrumenten de gewenste kwaliteitsverbetering van het uitgifteproces heeft gerealiseerd. Wanneer blijkt dat naleving van de Paspoortwet onvoldoende kan worden afgedwongen en/of de risico's van niet-naleving groot zijn, kan dat aanleiding zijn om aanvullende formele sanctiebevoegdheden op te nemen in hoofdstuk IX van de Paspoortwet.

Er zijn verschillende formele sancties waaraan in dat geval gedacht kan worden. In algemene zin bestaat daarbij het onderscheid tussen het opleggen van een herstelsanctie (zoals een aanwijzing of een last onder dwangsom) en een bestraffende sanctie (bestuurlijke boete). In beide gevallen is sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de betrokken uitgevende instantie onder omstandigheden gehoord moet worden voorafgaand aan het opleggen van een dergelijke sanctie, bezwaar en beroep moet kunnen instellen tegen een dergelijk besluit en dat RvIG hiervoor een bezwaarprocedure moet inrichten. Het opleggen van deze formele handhavingsbesluiten vraagt aanvullende (juridische) kennis van betrokken functionarissen bij RvIG. Bij het opleggen van bestuurlijke boetes moet daarnaast binnen de RvIG zijn voorzien in functiescheiding, omdat degene die het onderzoek naar de feiten heeft uitgevoerd niet degene mag zijn die ook de sanctie oplegt.

Zelfevaluatie bij andere uitgevende instanties

Binnen het bestaande wettelijk kader is alleen voorgeschreven dat gemeenten en openbare lichamen jaarlijks een zelfevaluatie uitvoeren en over de uitkomsten moeten rapporteren aan de minister van BZK/RvIG. De overige uitgevende instanties – Buitenlandse Zaken, de KMar en de Caribische landen in het Koninkrijk – voeren geen jaarlijkse controle uit met behulp van het zelfevaluatie-instrument. Het introduceren van de jaarlijks zelfevaluatie bij de andere uitgevende instanties kan zowel het interne als externe toezicht versterken. De zelfevaluatie kan uitgevende instanties meer inzicht geven in de mate waarin het reisdocumentenproces conform de Paspoortwet is ingericht en kan benut worden om jaarlijks intern te reflecteren op de manier waarop het reisdocumentenproces is ingericht en wordt uitgevoerd. Wanneer de uitgevende instanties ook jaarlijks aan RvIG gaan rapporteren over de bevindingen uit de zelfevaluatie, verschaft dat RvIG waardevolle toezichtinformatie. RvIG krijgt daardoor meer zicht op de uitvoering van de Paspoortwet binnen de gehele keten.

De zelfevaluatie kan op vrijwillige basis – door middel van afspraken tussen de uitgevende instanties en RvIG – worden geïntroduceerd. Gelet op de aard van het instrument zelfevaluatie ligt vrijwilligheid voor de hand. Mochten de betreffende uitgevende instanties niet willen ingaan op een vrijwillige introductie van de zelfevaluatie, dan kan een passend alternatief zijn om de Paspoortuitvoeringsregelingen aan te passen door de jaarlijkse zelfevaluatie hierin expliciet op te nemen. Dit creëert een duidelijke verplichting voor alle uitgevende instanties om jaarlijks een zelfevaluatie uit te voeren en hierover te rapporteren aan RvIG.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor deze de staatssecretaris) is verantwoordelijk voor de Paspoortwet (en lagere regelgeving), die regels bevat over de aanspraken op reisdocumenten en het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Bij de uitvoering van de wet zijn (grens)gemeenten, het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en overheidsorganen in het Caribisch deel van het Koninkrijk betrokken.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) voert in opdracht van de minister het beheer uit van het stelsel van reisdocumenten als bedoeld in de Paspoortwet, waarbij het gaat om (het waarborgen van) de kwaliteit van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart en de procedures voor de aanvraag en uitgifte van deze documenten. Het in de Paspoortwet verankerde stelsel moet robuust, betrouwbaar, consistent en frauderesistent zijn. Op grond van artikel 58 van de Paspoortwet is het toezicht op de uitvoering van de wet belegd bij de minister van BZK. Het belangrijkste toezichtinstrument is nu een jaarlijkse zelfevaluatie die Nederlandse (bijzondere²) (grens)gemeenten (zelf) invullen, waarna een bezoek van een RvIG-adviseur of accountmanager kan volgen. Het formele handavingsinstrumentarium dat ingezet kan worden is dat van het interbestuurlijk toezicht (schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling).

Gelet op de recente bevindingen inzake fraude bij uitgifte van paspoorten bij een aantal Nederlandse gemeenten, heeft de staatssecretaris van het ministerie van BZK in 2022 onder meer aangekondigd de mogelijkheden te (laten) onderzoeken om het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet aan te scherpen.³ Het ministerie van BZK, met als uitvoerende organisatie de RvIG, wil daarom weten welke mogelijkheden voor de minister van BZK bestaan om robuuste, betrouwbare, consistente en fraudebestendige uitvoering van de Paspoortwet te

² Bonaire, Sint Eustatius, Saba zijn bijzondere gemeenten en hebben een aparte status binnen Nederland. Grensgemeenten zijn gemeenten waar de burgemeester de aanvullende bevoegdheid heeft de aanvraag en afgifte te behandelen van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen, reisdocumenten voor vreemdelingen, faciliteitenpaspoorten en tweede paspoorten bij personen die niet in de BRP als ingezetene staan ingeschreven en daarnaast de aanvraag en afgifte van identiteitskaarten bij gedetineerden die verblijven in een penitentiaire inrichting in gemeente.

³ *Kamerstukken II 2021/2022, 25 764, nr. 137.*

waarborgen te beperkt zijn. Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop de inrichting en uitvoering van het toezicht op het reisdocumentenstelsel door RvIG kan worden versterkt.

Het bewaken van de integriteit van de uitgifte van reisdocumenten hangt vanzelfsprekend met veel factoren samen waarvan sommige wel en andere niet te beïnvloeden zijn door de RvIG en door gemeentes en andere uitgevende instanties. Wij richten ons in dit onderzoek gezien de opdracht op de mogelijkheden die er zijn om door middel van het versterken van *toezicht* de fraudebestendigheid, robuustheid en betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel verder te vergroten. Wij realiseren ons ook dat daarmee niet alle oorzaken en mogelijkheden voor het kunnen misbruiken van het proces kunnen worden weggenomen.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak

1.2.1 Onderzoeksvraag en deelonderzoeken

Doelstelling van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de mogelijke verbetering van de inrichting en toepassing van het stelsel van toezicht en handhaving van de Paspoortwet. In het onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

Op welke wijze kunnen het toezicht en de handhaving van de Paspoortwet worden ingericht en toegepast, zodat de minister de verantwoordelijkheid voor het reisdocumentenstelsel waar kan maken en welk instrumentarium is wenselijk voor interventies bij gemeenten en andere uitgevende instanties?

Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken:

- Deelonderzoek 1: probleemanalyse en verkenning mogelijke oplossingsrichtingen
- Deelonderzoek 2: uitwerking mogelijke oplossingsrichtingen

Deelonderzoek 1 richt zich op de problematiek bij de uitvoering van de Paspoortwet, de betekenis van het huidig toezichtstelsel daarvoor en een verkenning van oplossingsrichtingen ter waarborging van een robuust en betrouwbaar stelsel. Bij het eerste deelonderzoek staan de volgende deelvragen centraal:

1. Hoe ziet het stelsel van toezicht en handhaving van de Paspoortwet er op dit moment uit?
2. Welke problemen in de uitvoering van de Paspoortwet doen zich op dit moment voor en wat is de betekenis van de huidige instrumenten van toezicht en handhaving daarvoor?
3. In hoeverre is behoefte aan aanvullende instrumenten van toezicht en handhaving ter waarborging van een robuust en betrouwbaar stelsel?

Op basis van de uitkomsten van deelonderzoek 1 vindt in het kader van deelonderzoek 2 een nadere uitwerking plaats van de oplossingsrichtingen. In deelonderzoek 2 zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

4. Welke financiële, juridische en organisatorische consequenties vloeien voort uit de verkenningen die in deelonderzoek 1 zijn uitgevoerd?
5. Is er een relatie te leggen met andere vormen van toezicht die in het domein van BZK kunnen worden onderscheiden?
6. Wat zijn de consequenties van de uitkomsten van het onderzoek voor RvIG?

1.2.2 Onderzoeksaanpak

Deskresearch

Om een beeld te krijgen van de (beoogde) werking van het stelsel van toezicht en handhaving omtrent de Paspoortwet zijn de wet, onderliggende regelgeving en relevante parlementaire stukken (zoals de memorie van toelichting en Kamerbrieven) bestudeerd. Daarnaast zijn onderzoeksrapporten en andere publicaties over het reisdocumentenstelsel bestudeerd.

Interviews

Om inzicht te krijgen in (de opvattingen over) de werking van het toezichtstelsel in de praktijk, de problemen die zich in de uitvoering van de Paspoortwet voordoen en mogelijke oplossingsrichtingen voor het verbeteren en versterken van het toezichtstelsel zijn 23 gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen binnen het reisdocumentenstelsel:

- RvIG
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Koninklijke Marechaussee
- Openbaar Ministerie
- Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
- VNG
- Drie gemeenten
- Openbaar lichaam Caribisch Nederland
- Aruba
- Inspectie Leefomgeving en Transport

In bijlage 1 is de volledige lijst van gesprekspartners opgenomen.

Interne en externe begeleidingscommissie

Bij het onderzoek was een interne begeleidingscommissie betrokken, bestaande uit medewerkers van RvIG en de afdeling Identiteit en Toegang van het ministerie van BZK. Daarnaast was een externe begeleidingscommissie betrokken, bestaande uit onder meer vertegenwoordigers van externe stakeholders zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken, de KMar, de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Beide begeleidingscommissies hebben gereflecteerd op de (voorlopige) onderzoeksbevindingen en de conceptrapportage voorzien van input.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft *in zijn algemeenheid* de uitgangspunten voor goed toezicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het juridische en beleidsmatig kader ten aanzien van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet. In hoofdstuk 4 komen de onderzoeksbevindingen aan de orde rond het functioneren van het bestaande toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste risico's en kwetsbaarheden binnen de huidige inrichting van het reisdocumentenstelsel, de wijze waarop RvIG nu in de praktijk toezicht houdt en op welke manier het interne toezicht bij uitgevende instanties is ingevuld. Hoofdstuk 5 schetst de mogelijkheden om binnen het bestaande wettelijke kader het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te versterken en verbeteren. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op enkele mogelijkheden om het toezichtstelsel te versterken door aanpassing van het wettelijk kader en toekenning van aanvullende handhavingsbevoegdheden.

2 Uitgangspunten van goed toezicht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in beknopte vorm beschreven waaraan goed toezicht *in zijn algemeenheid* moet voldoen en welke uitgangspunten daarbij een rol spelen. Het hoofdstuk dient als theoretisch kader waaraan de bevindingen uit het praktijkonderzoek van hoofdstuk 4 getoetst kunnen worden. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: wat dient te worden verstaan onder goed toezicht? Wat goed toezicht is, wordt ten eerste bepaald door de specifieke omstandigheden van het domein waarbinnen dat toezicht wordt uitgeoefend. De verschillende fasen van toezicht worden besproken aan de hand van de toezichtcyclus.

2.2 Beginselen van goed toezicht

In de Kaderstellende visie op toezicht die het kabinet in 2005 formuleerde en die ook nu nog geldt als leidend document voor het rijkstoezicht, worden zes principes van goed toezicht onderscheiden. Volgens deze visie moet toezicht in ieder geval selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel zijn.⁴

Selectief

Onder selectief toezicht wordt verstaan dat de vorm en de omvang van het toezicht moet zijn afgestemd op de risico's, kosten en baten. Het gaat hierbij om een juiste maatvoering; de beschikbare capaciteit dient zo effectief mogelijk te worden ingezet. Toezicht kan en hoeft namelijk niet overal in gelijke mate plaats te vinden. Het is de taak van de overheid om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten dragen voor het naleven van bepaalde regels. Toezichthouders maken keuzes bij het toezicht op naleving op basis van risico's, kosten en baten en geven aan welk niveau van handhaving zij nastreven.

Slagvaardig

Slagvaardig wil zeggen dat toezichthouders alert zijn en ingrijpen wanneer de situatie daar om vraagt; zacht waar het kan en hard waar het moet. De keuze voor de in te zetten interventie

⁴ Kaderstellende visie op toezicht, 2005 p. 18.

dient per geval te worden gemaakt. Slagvaardigheid vereist dus niet alleen dat de verantwoordelijke toezichthouder over de juiste interventiemogelijkheden beschikt, maar dat daar ook op passende wijze gebruik van wordt gemaakt.

Samenwerkend

Door samenwerking tussen toezichthouders kan bereikt worden dat er geen overbodige toezichtlast ontstaat voor degenen op wie het toezicht gericht is. Door samen te werken zijn diverse doelen te bereiken met voordelen voor degenen op wie het toezicht gericht is én de toezichthouder. Voorbeelden hiervan zijn het uitwisselen van risicoprofielen tussen toezichthouders, het verminderen van de omvang van de rapportageplicht, het met of namens elkaar toezicht houden, een betere ketenhandhaving, een goede marktwerking in stand houden en het signaleren en tegengaan van strijdige regelgeving.

Onafhankelijk

De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk wordt uitgeoefend. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de kernactiviteiten van toezichtuitoefening (informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren) zonder geoorloofde beïnvloeding kunnen verrichten. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en de belangen van degenen op wie het toezicht is gericht en andere belanghebbenden. Dit stelt dus eisen aan de professionaliteit en integriteit van de toezichthouder. De eis van onafhankelijkheid heeft niet alleen betrekking op de relatie met degenen op wie het toezicht gericht is, maar ook op de relatie met het politieke bestuur. Afwegingen over de inrichting van het toezicht en de in individuele gevallen te zetten stappen zou de toezichthouder moeten kunnen maken zonder inmenging van de bestuurlijk verantwoordelijke.

Transparant

Het principe van transparantie gaat ervan uit dat de toezichthouder inzichtelijk maakt en uitlegt hoe hij te werk gaat en welke keuzes en afwegingen gemaakt worden. Daarbij geldt het principe dat hoe meer keuzevrijheid een toezichthouder heeft, hoe sterker de noodzaak van transparantie, consultatie en uitleg. De werkwijze van de toezichthouder dient te zijn vastgelegd in een openbaar toezicht- en handavingsplan, zodat het navolgbaar en controleerbaar is hoe de toezichthouder te werk gaat.

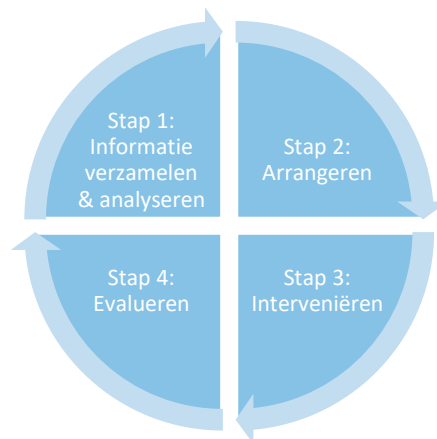
Professioneel

Tot slot dient een professioneel toezichthouder flexibel en waar mogelijk stimulerend te zijn, maar indien nodig ook corrigerend op te treden. Medewerkers van de toezichthouder beschikken over voldoende kennis en vaardigheden voor de uitoefening van het vak.

2.3 De toezichtcyclus

Binnen het toezichtproces kunnen verschillende stappen worden onderscheiden die tezamen de toezichtcyclus vormen. Hierin kunnen de volgende stappen worden onderscheiden: 1) informatie verzamelen en analyseren, 2) arrangeren, 3) interveniëren en 4) evalueren. De stappen staan hieronder schematisch afgebeeld.

FIGUUR 2.1 TOEZICHTCYCLUS IN 4 STAPPEN

*Stap 1: Informatie verzamelen en analyseren*

In de eerste fase van het toezichtssproces gaat het om het inventariseren en analyseren van informatie over de doelgroep van degenen op wie het toezicht gericht is en het toezichtsdomein. Op die manier kunnen binnen het toezicht prioriteiten worden gesteld en kan inzicht worden verkregen over gedragingen en motieven van actoren binnen het domein, zodat het toezicht zo effectief mogelijk kan worden ingericht. Ook kan op basis van eerdere toezichtservaringen kennis worden verzameld over wat wel en niet werkt en wat de mogelijke neveneffecten van toezicht zijn. Het verzamelen van informatie geschiedt door het uitoefenen van het toezicht zelf, door (wetenschappelijk) onderzoek, door interactie met stakeholders of ketenpartners en door het uitvoeren van evaluaties. Op basis hiervan kan een gefundeerde afweging worden gemaakt over de inzet van middelen, mensen en bevoegdheden.

Omdat de middelen slechts beperkt beschikbaar zijn, is het belangrijk dat gewerkt wordt op basis van een risicoanalyse. Daarmee wordt op een gestructureerde en gewogen manier gebruik gemaakt van de beschikbare kennis en informatie om te bepalen welke schadelijke gebeurtenissen zich hoe vaak kunnen voordoen en hoe groot de gevolgen daarvan kunnen zijn. Een risicoanalyse geeft idealiter ook inzicht in oorzaken van de risico's. De uitkomst van de risicoanalyse is bepalend voor het stellen van prioriteiten in het toezicht. Een goede risicoanalyse vereist dat de toezichthouder beschikt over voldoende actuele informatie, kennis en systemen om een analyse te kunnen maken van de risico's. Vervolgens moet een helder proces van interne besluitvorming zijn ingericht, zodat op basis van de risicoanalyse beslist kan worden over de prioriteiten van het toezicht. Tot slot is het van belang dat informatie uit het toezicht haar weg vindt naar het risicoanalyseproces om zo in een volgende risicoanalysecyclus te worden betrokken. Op basis van de risicoanalyse volgt een prioritering van de risico's.

Stap 2: Arrangeren

Nadat de prioriteiten zijn bepaald, dient er een toezichtsarrangement te worden opgesteld. Zo'n toezichtsarrangement geeft aan wat het doel van het toezicht in een bepaald domein is, hoe de risico's ontstaan, welke belangen en motieven een rol spelen, welke toezichtsinterventies ingezet zullen worden, wie daarbij welke rol vervult, aan welke normen wordt getoetst en op welke wijze zal worden gemonitord of de interventies bijdragen aan het doel. Het arrangement geeft idealiter 'een beschrijving van het domein waarop het toezicht betrekking heeft, de wet- en regelgeving, het toetsingskader dat gebruikt wordt bij de primaire processen en

het toezicht, de organisatie van de handhaving en de wijze van interveniëren.⁵ De in het toezichtsarrangement gekozen aanpak vormt de interventiestrategie: welke interventie wordt in welke situatie op welke manier toegepast?

Stap 3: Intervenieren

Interveniëren is toezicht op operationeel niveau en kent drie stappen: het verzamelen van informatie over de vraag of handelingen in overeenstemming zijn met de gestelde normen, het vellen van een oordeel daarover en zo nodig (handhavend) optreden. Intervenieren begint met het verzamelen van informatie en het doen van onderzoek volgens een vast normenkader. Om uitvoering te kunnen geven aan zijn toezichtstaak dient de toezichthouder over de juiste informatie te beschikken. Deze informatie dient tijdig, volledig en betrouwbaar te zijn. Degene die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift, is volgens de Awb de toezichthouder. In titel 5.2 van Awb zijn bevoegdheden opgesomd waarover de toezichthouder kan beschikken, waaronder het opvragen van informatie.

De bevindingen van het onderzoek dienen op eenduidige wijze te worden vastgelegd. Vervolgens dient beoordeeld te worden of de bevindingen in overeenstemming zijn met het normenkader waaraan de toezichthouder toetst. Indien er sprake is van een overtreding van die normen zal de toezichthouder op basis van zijn wettelijke taak en bevoegdheden, het toezichtsarrangement en de interventiestrategie een keuze maken voor de interventie die ingezet zal worden. Daarvoor dient een eenduidige besluitvormingsprocedure te bestaan.

Interventies gaan in de kern over gedragsbeïnvloeding van degenen op wie het toezicht gericht is in de gewenste richting. Interventies kunnen verschillend van aard zijn. Zo kan een toezichthouder beginnen met het geven van voorlichting aan degenen op wie het toezicht gericht is over de gewenste naleving van wet- en regelgeving en hoe zij daar het beste aan kunnen voldoen. Ook kan een toezichthouder in een vroeg stadium in gesprek gaan met de betrokkene over normnaleving, of waarschuwen voor de risico's van niet-naleving van de normen en hem bewegen de problemen op te lossen. Als dit niet werkt of de normovertreding is zo ernstig dat vervolgacties nodig zijn, kan de toezichthouder handhavend optreden door middel van herstelsancties of bestraffende sancties.

De keuzes die de toezichthouder hierbij maakt zijn niet willekeurig, maar zijn vastgelegd in een sanctie- en escalatiestrategie. Daarin beschrijft hij hoe stapsgewijs geëscaleerd wordt bij niet-naleving van de gestelde normen. De toezichthouder dient bij de keuze voor de inzet van een sanctie oog te hebben voor de houding en beweegredenen van de overtreder. Is die welwillend en kan het gewenste effect worden bereikt door enkel het geven van advies, dan is dat de logische keuze. Blijkt uit het gedrag van de overtreder dat deze calculerend en welbewust de normen niet naleeft, zijn meer dwingende sancties aangewezen; dus 'hard waar het moet en zacht waar het kan'.

Stap 4: Evalueren

De laatste fase in de toezichtscyclus is het evalueren. Om vast te stellen of het uitgeoefende toezicht heeft geleid tot het realiseren van de beleidsdoelen dienen de toezichtsinterventies regelmatig geëvalueerd te worden. De evaluaties dienen grofweg drie doelen: zo kan door evaluaties geleerd worden; wat gaat er goed, wat kan er beter, treden er wellicht neveneffecten op als gevolg van het toezicht en zijn de interventies doeltreffend en doelmatig? Daarnaast

⁵ Velders, R. en M. Brunia, *Begrippenkader Rijksinspecties*, Den Haag: Inspectieraad 2013, p. 85.

kunnen evaluaties gebruikt worden voor publieke verantwoording over de inzet van bevoegdheden, de besteding van publieke middelen en de motivaties voor de gemaakte keuzes. Tot slot kunnen de evaluaties aanleiding geven tot aanpassing van het toezichtsarrangement en de keuzes voor bepaalde interventies. Met de evaluatie van het toezicht is de toezichtscyclus weer rond.

2.4 Toezichtsfilosofie

Een toezichthouder kan op verschillende manieren invulling geven aan zijn toezichthoudende taak. Dat kan reactief, preventief of door een combinatie van beiden. Daarnaast is toezicht in beginsel risicogestuurd. Toezichthouders hebben immers per definitie beperkte middelen en capaciteit in relatie tot de toezichtstaak en de organisaties waarop toezicht moet worden gehouden.

Het is voor elke toezichthouder belangrijk een toezichtsfilosofie of -visie te hanteren waarop het feitelijke toezicht gebaseerd is. De toezichtsfilosofie vertelt iets over de keuzes die de toezichthouder kan maken: wát hij doet, hóe hij dat doet en waarom hij dat zo doet. Een dergelijke toezichtsfilosofie is belangrijk om richting te geven aan de eigen organisatie, zowel ten aanzien van de attitude richting degenen op wie het toezicht gericht is, als ten aanzien van prioriteitstelling en de inzet van het toezichtsinstrumentarium. In een toezichtsfilosofie kan de toezichthouder bijvoorbeeld ingaan op de doelen die hij nastreeft bij de uitoefening van zijn toezichtstaak en de verhouding tussen reactief en proactief toezicht of de verhouding tussen preventie/educatie en handhaving.

In de verhouding met de tot uitgifte bevoegde instanties is het daarnaast van belang dat een toezichthouder zich duidelijk positioneert. Het moet voor degenen op wie het toezicht gericht is helder zijn hoe de toezichthouder zich in de formele en informele taakuitvoering opstelt en te werk gaat en de toezichthouder dient daar op consistente wijze invulling aan te geven. Het is van belang dat binnen de organisatie van de toezichthouder een gedeelde rolopvatting en handavingscultuur bestaat. Onder medewerkers dient een gedeelde visie op de rol van toezicht te bestaan en een gedeelde attitude richting degenen op wie het toezicht gericht is. Zij moeten op hun beurt ook weten wat die attitude en houding van de toezichthouder inhouden. Ook moeten zij bekend zijn met het toezicht- en sanctiebeleid van de toezichthouder dat ten grondslag ligt aan de wijze waarop de toezichthouder optreedt en zij moeten erop kunnen vertrouwen dat ook daadwerkelijk conform dat beleid wordt gewerkt. Transparantie over het toezichts- en sanctiebeleid draagt bij aan voorspelbaarheid en aan naleving door onder toezicht staande organisaties.

2.5 Organisatorische randvoorwaarden

Om op adequate wijze uitvoering te kunnen geven aan zijn toezichthoudende taak dient bij de inrichting van de organisatie van de toezichthouder aan bepaalde organisatorische randvoorwaarden te worden voldaan. Zo moeten medewerkers van de toezichthouder voldoende kennis en vaardigheden hebben om op een juiste en effectieve manier op te kunnen treden. Ook dient de toezichthoudende organisatie over voldoende capaciteit en middelen te beschikken. Daarnaast moet de toezichthouder beschikken over heldere besluitvormingsprocessen waarbij duidelijk is wie beslist over prioriteiten, hoe bevindingen worden opgevolgd en gemonitord en wie beslist over de inzet van het toezichtsinstrumentarium.

3 Juridisch en beleidsmatig kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het juridisch en beleidsmatig kader ten aanzien van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet aan de orde. Paragraaf 3.2 gaat beknopt in op de Paspoortwet, de tot uitgifte bevoegde instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet en de waarborgen en procedures die opgenomen zijn in de wet. In paragraaf 3.3 wordt het wettelijk kader geschetst van de Paspoortwet en de onderliggende regelgeving over het toezicht op de wet en het kader van het interbestuurlijk toezicht. Tot slot volgt in paragraaf 3.4 een beknopte bespreking van het Handhavingskader zelfevaluatie dat in 2017 is vastgesteld door de minister van BZK.

3.2 Paspoortwet

3.2.1 Algemeen

In de Paspoortwet is de regelgeving opgenomen omtrent de verstrekking van het Nederlands paspoort, de (Nederlandse) identiteitskaart en de verstrekking van reisdocumenten voor niet-Nederlanders. De Paspoortwet is een Rijkswet die van toepassing is in het gehele Koninkrijk der Nederlanden (Europees en Caribisch Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten). In de Paspoortwet en onderliggende regelgeving is onder meer geregeld wie aanspraak kan maken op welke type reisdocument, op welke gronden een reisdocument wordt geweigerd, ingehouden of vervallen verklaard, de bevoegdheden en procedures omtrent het aanvragen en verstrekken van reisdocumenten en de beveiligingsmaatregelen die daarbij in acht moeten worden genomen.

De onderliggende regeling is neergelegd in twee algemene maatregelen van rijksbestuur: het Paspoortbesluit en het Besluit paspoortgelden. Daarnaast is regelgeving neergelegd in een viertal ministeriële regelingen van de minister van BZK:

- *Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001* (PUN) is van toepassing op de verstrekking van reisdocumenten door burgemeesters en gezaghebbers;
- *Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen* (PUCAR) is van toepassing op de verstrekking van reisdocumenten van het Koninkrijk in Curaçao, Aruba en Sint Maarten;

- *Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001* (PUB) is van toepassing op de verstrekking van reisdocumenten door de minister van Buitenlandse Zaken;
- *Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001* (PUKMar) is van toepassing op de verstrekking van noodpaspoorten en het aanbrengen van noodverlengingen door de KMar.

De Paspoortwet onderscheidt de volgende reisdocumenten binnen het Koninkrijk:⁶

- nationaal paspoort;
- diplomatiek paspoort;
- dienstpaspoort;
- reisdocument voor vluchtelingen
- reisdocument voor vreemdelingen;
- nooddocument: laissez-passer of noodpaspoort;
- andere bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen reisdocumenten: faciliteitenpaspoort en tweede paspoort.⁷

De bepalingen in de Paspoortwet over reisdocumenten zijn (vooralsnog) ook van toepassing op de identiteitskaarten van het Europese deel van Nederland: de Nederlandse identiteitskaart (NIK) en de vervangende Nederlandse identiteitskaart. Er is een wijziging van de Paspoortwet in voorbereiding waarbij de regels over de Nederlandse identiteitskaart uit de Paspoortwet worden gehaald en in een nieuwe *Wet op de Nederlandse identiteitskaart* worden ondergebracht. Voor de identiteitskaarten die in Caribisch Nederland en Curaçao, Aruba en Sint Maarten worden afgegeven – ook wel bekend als de *sédula* – is andere wetgeving van toepassing.

3.2.2 Tot uitgifte bevoegde instanties

Voor het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van reisdocumenten zijn – afhankelijk van het type reisdocument, de aanvrager en de plaats van aanvraag en afgifte – verschillende autoriteiten bevoegd:

Burgemeester (gemeente)

De burgemeester is voor het Europese deel van Nederland bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen, reisdocumenten voor vreemdelingen, faciliteitenpaspoorten en tweede paspoorten, voor zover de betreffende persoon als ingezetene is ingeschreven in de BRP met een adres in de betreffende gemeente.⁸ Burgemeesters van enkele nader aangewezen gemeenten hebben daarnaast aanvullende bevoegdheden omtrent de aanvraag en afgifte van reisdocumenten.⁹

⁶ Artikel 2 lid 1 Paspoortwet.

⁷ Deze twee reisdocumenten zijn nader vastgesteld in het Paspoortbesluit. Zie art. 2.1 lid 1 onder g Paspoortwet jo. artikel 1.2 Paspoortbesluit.

⁸ Artikel 26 lid 1 onder a en artikel 40 lid 1 onder a Paspoortwet en 3.1 lid 1 Paspoortbesluit.

⁹ In enkele nader aangewezen gemeenten hebben burgemeesters de aanvullende bevoegdheid omtrent de aanvraag en afgifte van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen, reisdocumenten voor vreemdelingen, faciliteitenpaspoorten en tweede paspoorten bij personen die niet in de BRP als ingezetene staan ingeschreven en daarnaast de aanvraag en afgifte van identiteitskaarten bij gedetineerden die verblijven in een penitentiaire inrichting in de aangewezen gemeente (artikel 3.2 lid 1 Paspoortbesluit). De volgende gemeenten zijn daartoe aangewezen: Bergen op Zoom, Bergeijk, Breda, Den Haag, Echt-Susteren, Enschede, Haarlemmermeer, Maastricht, Montferland, Oldambt, Sluis en Venlo (artikel 7 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001). De burgemeester van Haarlemmermeer is bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van Nederlandse identiteitskaarten van personen die in de basisadministratie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn ingeschreven (artikel 3.2 lid 2 Paspoortbesluit).

Gezaghebber (openbaar lichaam Caribisch Nederland)

De gezaghebber van een openbaar lichaam in Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba) is bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen, reisdocumenten voor vreemdelingen, voor zover het personen betreft die in de bevolkingsadministratie van het openbaar lichaam zijn opgenomen.¹⁰ Daarnaast is de gezaghebber in bepaalde gevallen bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van een noodpaspoort of laissez-passer.¹¹

Gouverneur (Caribische landen)

De gouverneur is bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen, reisdocumenten voor vreemdelingen, noodpaspoorten, laissez-passers, faciliteitenpaspoorten en tweede paspoorten, voor zover het gaat om personen die zijn ingeschreven in de basisadministratie van Curaçao, Aruba en Sint Maarten.¹² Daarnaast is de gouverneur namens de minister van Buitenlandse Zaken bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van diplomatieke paspoorten en dienstpaspooten bij personen die in Curaçao, Aruba en Sint Maarten in de basisadministratie als ingezetene zijn ingeschreven.¹³

Minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken is voor personen die zich buiten het Koninkrijk bevinden bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen, reisdocumenten voor vreemdelingen, noodpaspoorten, laissez-passers, faciliteitenpaspoorten en tweede paspoorten.¹⁴ Daarnaast is de minister van Buitenlandse Zaken bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van diplomatieke paspoorten en dienstpaspooten.¹⁵

Koninklijke Marechaussee

De commandanten van enkele nader aangewezen brigades van de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van noodpaspoorten.¹⁶

3.2.3 **Waarborgen en procedures**

In de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee en de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen zijn nagenoeg dezelfde bepalingen opgenomen met betrekking tot het nemen van maatregelen voor de beveiliging van reisdocumenten. De uitgevende

¹⁰ Artikel 26 lid 1 onder b en artikel 40 lid 1 onder b Paspoortwet.

¹¹ Het gaat om aanvragen van personen die op het moment van vertrek uit het openbaar lichaam niet in het bezit zijn van een nationaal paspoort of een reisdocument voor vluchtelingen of vreemdelingen, maar wel in aanmerking komen voor een dergelijk reisdocument. De gezaghebber kan een aanvraag in ontvangst nemen voor een noodpaspoort, indien de aanvrager Nederlander is, en een laissez-passer, indien de aanvrager vreemdeling is of indien verstrekking van een noodpaspoort niet mogelijk is. Zie artikel 3.1 lid 2 Paspoortbesluit.

¹² Artikel 26 lid 1 onder b en lid 3 onder a en artikel 40 lid 1 onder b en lid 3 onder a Paspoortwet.

¹³ Artikel 3.3 lid Paspoortbesluit.

¹⁴ Artikel 26 lid 1 onder d en lid 2 en artikel 40 lid 1 onder d en lid 2 Paspoortwet. In de praktijk worden door het ministerie van Buitenlandse Zaken alleen de volgende reisdocumenten verstrekt: nationale paspoorten, 2e nationale paspoorten, zakenpaspoorten, Nederlandse identiteitskaarten, noodpaspoorten, laissez-passers, diplomatieke paspoorten en dienstpaspooten.

¹⁵ Artikel 26 lid 2 en artikel 40 lid 2 Paspoortwet.

¹⁶ De volgende brigades van de KMar zijn aangewezen: Grensbewaking, Noord-Holland, Zuid-Holland, Drenthe-IJsselstreek, Oostgrens-Noord, Brabant-Zuid en Limburg Zuid. Zie artikel 3.5 Paspoortbesluit. In verband met een aanstaande reorganisatie van het Landelijk Tactisch Commando van de KMar zal deze lijst aangepast worden.

instanties moeten beschikken over een *op schrift gestelde beveiligingsprocedure*. In deze beveiligingsprocedure worden in ieder geval maatregelen vastgelegd ten aanzien van:¹⁷

- de ontvangst, het transport, de bewaring en het beheer van de van de leverancier ontvangen reisdocumenten, de ingehouden reisdocumenten, de apparatuur, de programmatuur, de documentatie en de overige materialen;
- de verantwoordelijkheden van de beveiligingsfunctionaris;
- de functiescheiding tussen de bij de verstrekking, het beheer en de uitreiking van reisdocumenten betrokken functionarissen;

de beveiliging van het aanvraagstelsel reisdocumenten, onder meer gericht op het voorkomen van ongeoorloofde toegang of gebruik van gegevens die in het stelsel of tot het stelsel behorende opslagmedia zijn opgenomen.

3.3 Wettelijk kader toezicht en handhaving

3.3.1 Paspoortwet

In de Paspoortwet is slechts een summiere regeling opgenomen over het toezicht op deze wet. Artikel 58 van de Paspoortwet bepaalt dat het toezicht op de uitvoering van de wet berust bij de minister van BZK:

“Het toezicht op de uitvoering van deze wet berust bij Onze Minister. Aan hem en aan door hem aangewezen ambtenaren worden door de autoriteiten belast met de uitvoering van deze wet alle inlichtingen verstrekt welke zij in verband met de uitoefening van hun taak nodig hebben en wordt inzage verleend in alle bescheiden die verband houden met de uitvoering van deze wet.”

Het toezicht heeft betrekking op de naleving van voorschriften en procedures. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel volgt dat de juiste uitvoering in de zin van artikel 58 Paspoortwet niet meer verzekerd is, wanneer de voor verstrekking en centrale aanmaak van fraudebestendige Nederlandse reisdocumenten noodzakelijke uniformiteit in gevaar wordt gebracht door veronachtzaming van procedures en voorschriften.¹⁸

3.3.2 Paspoortuitvoeringsregelingen

In de Paspoortuitvoeringsregelingen zijn verschillende bepalingen opgenomen die nader invulling geven aan de wijze waarop toezicht moet worden gehouden op of binnen de uitvoerende instanties.

Beveiligingsfunctionaris

De verschillende Paspoortuitvoeringsregelingen bepalen dat elke tot uitgifte bevoegde instantie een beveiligingsfunctionaris aanwijst die belast is met het beheer van en het toezicht op de naleving van de beveiligingsprocedure. De beveiligingsfunctionaris mag geen andere handelingen verrichten ter uitvoering van de Paspoortwet, zoals het aanvragen of afgeven van reisdocumenten. De taken en verantwoordelijkheden van de beveiligingsfunctionaris dienen te worden vastgelegd in een functieomschrijving.

Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken geldt op grond van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 dat de minister van Buitenlandse Zaken per locatie over een op schrift

¹⁷ Artikel 93 lid 1 PUN, artikel 109 lid 1 PUC, artikel 107 lid 1 PUB en artikel 55 lid 1 PUKMar.

¹⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 72-73.

gestelde beveiligingsprocedure beschikt. De minister van Buitenlandse Zaken wijst per locatie een beveiligingsfunctionaris aan die belast is met het beheer van en het toezicht op de naleving van deze procedure.¹⁹ Verder voert de minister van Buitenlandse Zaken een keer per jaar een controle uit op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen.²⁰ Voor de KMar geldt eveneens dat er een beveiligingsprocedure op schrift is gesteld.²¹ De commandant wijst een beveiligingsfunctionaris aan die belast is met het toezicht op de naleving van de procedures. Ook voor de Caribische landen gelden soortgelijke bepalingen. Er dient een beveiligingsprocedure op schrift te zijn gesteld en de Gouverneur wijst een beveiligingsfunctionaris aan belast met het toezicht hierop.²²

De beveiligingsfunctionaris is rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan respectievelijk de burgemeester, gezaghebber, Gouverneur of de minister van Buitenlandse Zaken. Bij deze vorm van intern toezicht is de minister van BZK dus niet direct betrokken.

Controle op de toepassing van beveiligingsmaatregelen

RvIG beschikt alleen ten aanzien van (grens)gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland over een wettelijk toezichtinstrument: de zelfevaluatie. Ten aanzien van de andere uitgevende instanties (minister van Buitenlandse Zaken, de KMar en de Gouverneurs van de Caribische landen) is dit instrument niet in de wet opgenomen. Burgemeesters van gemeenten en gezaghebbers van de openbare lichamen in Caribisch Nederland zijn verplicht jaarlijks een controle (zelfevaluatie) uit te voeren op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Bij de controle en de verslaglegging wordt gebruik gemaakt van door de minister van BZK ‘beschikbaar gestelde hulpmiddelen’. De burgemeester en gezaghebbers moeten jaarlijks de minister van BZK informeren over de bevindingen van de controle. Daarnaast heeft de minister van BZK de bevoegdheid om steekproefsgewijs nader onderzoek uit te voeren om de bevindingen uit de zelfevaluaties te verifiëren.²³

De Gouverneurs van Curaçao, Aruba en Sint Maarten en de minister van Buitenlandse Zaken zijn verplicht jaarlijks een controle te verrichten op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen en de beveiligingsprocedure aan te passen wanneer de controle daartoe aanleiding geeft.²⁴ Ook de KMar moet jaarlijks de beveiligingsprocedure evalueren en deze indien nodig aanpassen.²⁵ In tegenstelling tot de (bijzondere) gemeenten geldt voor Caribische landen in het Koninkrijk, de minister van Buitenlandse Zaken en de KMar geen verplichting om de minister van BZK te informeren over de bevindingen uit de jaarlijks controle c.q. evaluatie.

Onderzoek onregelmatigheden bij reisdocumenten en meldingsplicht

De uitgevende autoriteiten die een Nederlands reis- of identiteitsdocument krijgen overgelegd²⁶ moeten nagaan – aan de hand van een door de minister van BZK verstrekte lijst van toetsingspunten – of met het desbetreffende reisdocument enige onregelmatigheid is gepleegd. Wanneer sprake is van onregelmatigheden en het vermoeden bestaat dat de gepleegde onregelmatigheden strafbare feiten opleveren, dient de uitgevende autoriteit het reisdocument te verzenden naar het *Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten* van

¹⁹ Artikel 107 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001.

²⁰ Artikel 108 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001.

²¹ Artikel 55 van de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001.

²² Artikel 109 van de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen.

²³ Artikel 94 PUN.

²⁴ Artikel 108 PUB en artikel 110 PUC.

²⁵ Artikel 55 lid 6 PUKMar.

²⁶ In verband met een handeling op grond van de Paspoortuitvoeringsregeling.

de KMar (en aangifte te doen bij de politie in geval van de burgemeester en gezaghebber) waarna het reisdocument na onderzoek door ECID aan het verkeer wordt onttrokken.²⁷

Accountantscontrole

Gemeenten (college van B&W), openbare lichamen (bestuurscollege) en de Caribische landen zijn (desgevraagd) verplicht inzage te geven in de aan het Rijk verschuldigde kosten ter zake van reisdocumenten. Dit doen zij door de benodigde informatie te verschaffen aan de door de minister van BZK (krachtens de Comptabiliteitswet) aangewezen ambtenaren.²⁸ Verder is bepaald dat bij de uitgevende autoriteiten in de Caribische landen, de minister van Buitenlandse Zaken en de KMar een 'reguliere accountantscontrole' plaatsvindt en dat de beveiligingsmaatregelen hier onderdeel van uitmaken.²⁹

Sancties

In de Paspoortwet zijn geen formele wettelijke sanctiebevoegdheden toegekend aan de minister van BZK, zoals een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Wel heeft de minister van BZK de bevoegdheid om over te gaan tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van een gemeente (zie volgende paragraaf).

3.3.3 Interbestuurlijk toezicht

Met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2012 is beoogd het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen. Daartoe zijn specifieke toezichtinstrumenten (zoals goedkeuring en aanwijzing) in wetten waarin taken in medebewind worden gevorderd geschrapt en is het interbestuurlijke toezicht op provincies en gemeenten geconcentreerd in de Provinciewet en Gemeentewet. De generieke toezichtinstrumenten in de Gemeentewet en Provinciewet zijn de indeplaatsstelling (indien een wettelijke taak niet of niet tijdig wordt uitgevoerd) of schorsing of vernietiging door de Kroon (bij besluiten in strijd met het recht of het algemeen belang).

Artikel 124b Gemeentewet geeft de minister van BZK de bevoegdheid om de taak van de gemeente over te nemen (op kosten van de gemeente) wanneer de gemeente die taak verwaarloost: de zogenoemde 'indeplaatsstelling'.³⁰ De toepassing van dit instrument vindt plaats op basis van selectiviteit (terughoudendheid in het interbestuurlijk toezicht) en proportionaliteit (inzet van het lichtst mogelijke instrument). Daarbij wordt de beleidsruimte die bestuursorganen van gemeenten hebben bij het uitvoeren van hun medebewindstaken gerespecteerd.³¹ Interbestuurlijk toezicht is geen instrument om het kwaliteitsniveau van het handelen en de besluitvorming van de gemeentebesturen te bevorderen en te verbeteren, maar strekt er enkel en alleen toe om te beoordelen of het bevoegde bestuursorgaan de sectorwetten al dan niet juist uitvoert.

De Wet revitalisering generiek toezicht en de Gemeentewet zijn enkel van toepassing in Europees Nederland en gelden daarmee niet voor Caribisch Nederland en de Caribische landen in het Koninkrijk. Het interbestuurlijk toezicht in Caribisch Nederland is geregeld in hoofdstuk V van de Wet openbare lichamen BES (WolBES) waarin generieke toezichtinstrumenten zoals de indeplaatsstelling zijn opgenomen en waar de Rijksvertegenwoordiger een bijzondere toezichthoudende rol is toebedeeld. Er is overigens een herziening van de WolBES in

²⁷ Artikel 97 en 98 PUN, artikel 57 en 58 PUKMar, artikel 110 en 111 PUB, artikel 112 en 113 PUC.

²⁸ Artikel 100 PUN en artikel 115 PUC.

²⁹ Artikel 109 lid 9 PUC, artikel 107 lid 9 PUB en artikel 55 lid 4 PUKMar.

³⁰ De Paspoortwet is opgenomen in bijlage I (onder A) bij de Gemeentewet.

³¹ Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

voorbereiding, waarbij onder meer het generiek toezicht meer in lijn wordt gebracht met de Wet revitalisering generiek toezicht en de functie van Rijksvertegenwoordiger vervalt.

3.3.4 Mandaatregeling RvIG

Een mandaatbesluit waarin de toezichthoudende taak van de minister van BZK, als bedoeld in artikel 58 Paspoortwet, expliciet is neergelegd bij RvIG bestaat niet. De taak van (de Algemeen Directeur) RvIG is onder meer ‘het beheer van de Nederlandse reisdocumenten’. Dit volgt uit artikel 6.1 en 1.1 van het Mandaatbesluit BZK 2023 in samenhang met artikel 27 van het organisatiebesluit BZK 2023 waarin de volgende taken aan RvIG zijn opgedragen:

- a. het beheer van de basisregistratie personen, de persoonsinformatievoorziening in de Caribische delen van het Koninkrijk, het burgerservicenummer en de Nederlandse reisdocumenten;
- b. de wijze waarop de persoonsgegevens van burgers worden vastgelegd, beheerd en verstrekt voor de publieke dienstverlening;
- c. het bijdragen aan onderzoek en ontwikkeling, innovatie en regie in het identiteitsdomein.

De taak van RvIG is dus ‘het beheer’ van het Nederlandse reisdocumentenstelsel. Gelet op de onbepaaldheid van het begrip ‘beheer’ zou bij een ruime interpretatie van de mandaatregeling de taak van de RvIG ook het toezicht op het reisdocumentenstel als bedoeld in artikel 58 Paspoortwet kunnen omvatten. RvIG gaat echter uit van een strikte interpretatie van de mandaatregeling. RvIG meent dat uit de taken die in het Organisationsbesluit BZK aan RvIG zijn opgedragen, niet kan worden afgeleid dat RvIG ook als taak heeft om namens de minister van BZK toezicht te houden op de uitvoering van de Paspoortwet. Deze toezichthoudende taak wordt immers niet expliciet genoemd in de mandaatregeling. Mede om deze reden vindt de dienst dat er ruimte zit tussen de huidige taken die RvIG uitvoert en de toezichthoudende taak die uit de Paspoortwet voortvloeit (in paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan).

De jaarlijkse zelfevaluatie die RvIG bij gemeenten en openbare lichamen uitvoert en de controle op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen zouden wel als de uitvoering van een toezichtstaak kunnen worden gezien. Die werkzaamheden zijn op grond van artikel 94 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland opgedragen aan de minister van BZK. Hoewel uit de mandaatregeling evenmin expliciet volgt dat deze taak bij RvIG is neergelegd, worden de werkzaamheden in de praktijk wel uitgevoerd door RvIG.

3.4 Handhavingskader zelfevaluatie

Met het oog op het in artikel 94 Paspoortuitvoeringsregeling vastgestelde instrument van de zelfevaluatie beschikt RvIG over een *Handhavingskader uitvoering Paspoortwet en Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001*. De meest recente versie dateert uit 2017 en is vastgesteld door de minister van BZK. Dit Handhavingskader bepaalt het RvIG-beleid rond de gemeentelijke zelfevaluaties. Het Handhavingskader wordt in de praktijk niet gehanteerd door RvIG (zie ook paragraaf 4.3). In bijlage 2 is een nadere beschrijving opgenomen van het Handhavingskader.

4 Toezicht in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het functioneren van het huidige toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet centraal. Uit gesprekken volgt dat RvIG zich niet als volwaardig toezichthouder beschouwt op de uitvoering van de Paspoortwet. In de mandaatregeling (Mandaatbesluit BZK en Organisatiebesluit BZK) is het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet niet expliciet als taak bij RvIG neergelegd. Daarnaast is door het ministerie van BZK (opdrachtgever) geen (duidelijke) opdracht verstrekt aan RvIG (opdrachtnemer) om als toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet op te treden. Vanuit het ministerie van BZK vindt ten aanzien van deze toezichttaak geen beleidsmatige aansturing plaats. Gelet hierop ziet RvIG geen ruimte (in termen van mandaat, duidelijke opdracht, bevoegdheden) om als volwaardig toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet op te treden. RvIG geeft daarom slechts een beperkte invulling aan het toezicht op de uitvoering van het Paspoortwet. Het huidige toezicht is hoofdzakelijk beperkt tot de controle op basis van de jaarlijkse zelfevaluatie door gemeenten en openbare lichamen en via nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van de beantwoording in de zelfevaluatie.

Het feit dat geen sprake is van een uitgewerkte (volwaardige) toezichtsrol op de uitvoering van de Paspoortwet betekent onder meer dat:

- er geen toezichtsfilosofie, -strategie en -beleid is ontwikkeld omtrent het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet. Er bestaat geen beleid waarin nader is uitgewerkt wat de visie, ambitie en het doel is op het gebied van toezicht en handhaving en de positionering van de toezichthouder ten opzichte van de uitvoerende instanties.
- er niet wordt gewerkt met een risico-analysefunctie waarbij beschikbare informatie wordt gebruikt en geanalyseerd om te beoordelen wat de grootste risico's zijn op het gebied van (niet-)naleving en kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet. Een systematische risicoanalyse ontbreekt op basis waarvan gericht toezichtsactiviteiten worden ingezet en prioriteiten kunnen worden gesteld.
- in de praktijk in beperkte mate toezicht wordt uitgeoefend op gemeenten en openbare lichamen en toezicht op de taakuitvoering door andere uitvoerende instanties (Buitenlandse Zaken, KMar en de Caribische landen) ontbreekt. Daarmee is op dit moment geen sprake van integraal toezicht op de hele keten binnen het reisdocumentenstelsel.

- bestaande mogelijkheden voor de inzet van toezichtsactiviteiten en informele handhavingsinstrumenten terughoudend worden ingezet.

In de huidige situatie is er geen sprake is van volwaardig toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop RvIG invulling geeft aan de bestaande beperkte ‘toezichthoudende rol’ door het monitoren van de kwaliteit van de zelf-evaluaties en wordt beschreven hoe het interne toezicht binnen uitvoerende instanties is georganiseerd.

In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de belangrijkste risico’s en kwetsbaarheden binnen de huidige inrichting van het reisdocumentenstelsel. In paragraaf 4.3 komt aan de orde op welke manier invulling wordt gegeven aan het bestaande externe toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet. Paragraaf 4.4 beschrijft hoe het interne toezicht bij de uitvoerende instanties in de praktijk wordt ingevuld. In paragraaf 4.5 volgt een conclusie.

4.2 Risico’s en kwetsbaarheden reisdocumentenstelsel

Risico’s en kwetsbaarheden

De kern van de kwetsbaarheid van de huidige inrichting van het reisdocumentenstelsel is dat het proces van aanvraag en uitgifte van documenten afhankelijk is van en beïnvloed kan worden door menselijk handelen. Het proces wordt maar beperkt ondersteund door technologie. Het stelsel kent een decentrale inrichting: reisdocumenten worden uitgegeven door 342 verschillende gemeenten, meer dan honderd Nederlandse vertegenwoordigingen (ambassades en consulaten) en een aantal externe dienstverleners (EDV) in het buitenland, drie openbare lichamen in Caribisch Nederland, verschillende uitgiftepunten bij de KMar en de Caribische landen in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten). Vanwege de decentrale inrichting van het stelsel zijn duizenden medewerkers bij honderden verschillende organisaties betrokken bij het aanvraag- en uitgifteproces, waardoor sprake is van relatief grote variatie in de uitvoering en het proces daardoor minder beheersbaar is. Daarbij komt dat meerdere gemeenten kampen met personeelstekorten en daardoor genoodzaakt zijn relatief onervaren (uitzend-)krachten in te zetten. Dit maakt het proces foutgevoelig en fraudegevoelig, zo wordt in gesprekken aangegeven.

Gesprekspartners benoemen verschillende onderdelen van het reisdocumentenproces die (met het oog op fraude- en foutgevoeligheid) kwetsbaar zijn:

- *Identiteitsvaststelling, identiteitsverificatie en nationaliteitsvaststelling*: in de praktijk vindt de vaststelling (of verificatie) van de identiteit van de persoon veelal uitsluitend plaats door de frontoffice medewerker, zonder dat er sprake is van verdere controle op de eerdere identiteitsvaststelling. De frontoffice medewerker draagt dus een grote verantwoordelijkheid binnen het proces. Tegelijkertijd kampen veel gemeenten met personeelstekorten en worden (mede) daardoor relatief onervaren (uitzend-)krachten ingezet als baliemedewerkers. Ook de vaststelling van de nationaliteit van een persoon vormt een kwetsbaarheid in het reisdocumentenproces.
- *Functiescheiding*: de toepassing van functiescheiding ten aanzien van het verstrekken, beheren en uitreiken van het document is in de praktijk niet altijd voldoende geborgd bij gemeenten en openbare lichamen. Ook wordt de terminologie van de wettelijk beschreven functiescheiding (verstrekken, beheer, uitreiken) door gemeenten vaak niet goed begrepen en/of niet eenduidig geïnterpreteerd, bijvoorbeeld als het gaat om de

term ‘verstrekken’ (wat door gemeenten ten onrechte kan worden opgevat als het uitreiken van het document).

- *Kennis en vaardigheden*: om (identiteits)fraude met reisdocumenten te herkennen is voldoende kennis en ervaring bij de front- en backofficemedewerkers van groot belang. Bij gesprekspartners bestaat het beeld dat veel baliemedewerkers die worden ingezet bij het aanvraag- en uitgifteproces niet altijd beschikken over de vereiste kennis, ervaring en vaardigheden om identiteitsfraude te herkennen. De frontoffice is een plek waar vaak nieuwe medewerkers worden ingewerkt en ook geregeld inhuurkrachten worden ingezet. Een groot aandachtspunt is de beperkte alertheid en bewustzijn omtrent identiteitsfraude bij medewerkers. Daarnaast moet een baliemedewerker stevig in de schoenen kunnen staan, durven te handelen wanneer onregelmatigheden worden gesignaleerd die kunnen duiden op fraude en de ruimte krijgen (van de leidinggevende) om bij twijfel nader onderzoek te doen.
- *Gebrekkig risicobesef en fraudebewustzijn*: het beeld uit de gesprekken is dat bij uitgevende instanties dienstverlening – door snelheid bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten – prioriteit heeft boven de veiligheid en fraudebestendigheid van het reisdocumentenproces. Bij (medewerkers van) verschillende uitgevende instanties is sprake van onvoldoende risicobesef en fraudebewustzijn. Wel is het beeld dat de laatste jaren de aandacht voor voldoende risicobesef en fraudebewustzijn is toegenomen (zeker sinds de Kamerbrief van juni 2022 van de staatssecretaris met verschillende aangekondigde verbetermaatregelen).
- *Risico op niet-integer gedrag*: het risico bestaat daarnaast dat medewerkers door hun privé-situatie (eventuele schulden, mogelijke betrokkenheid bij criminele handelingen etc.) vatbaar zijn voor chantage of inzet voor criminele doeleinden.

In het kader van het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) zijn in 2021 verschillende knelpunten gesignaleerd in het reisdocumentenstelsel:³²

1. Het niet kunnen beschikken op één plaats over een volledige en actuele registratie van in omloop zijnde reisdocumenten. Vanwege het ontbreken van één kernregistratie van aangevraagde en uitgegeven reisdocumenten, is niet met 100% zekerheid aan te geven of een reisdocument in omloop zou mogen zijn of over welke actuele reisdocumenten een persoon beschikt;
2. Er ontbreken (technische) middelen om look-a-like fraude in het aanvraag- en uitgifteproces te voorkomen. Het reisdocument zelf is al tijden niet meer het zwakste punt, waardoor bij fraudepogingen personen eerder proberen om een document op een verkeerde naam te verkrijgen. Ook zijn er aanwijzingen dat er fraude door ‘morphing’ voorkomt. Daarbij vloeit de ene gezichtsopname geleidelijk over in een andere en is deze voor twee personen bruikbaar;
3. Identiteitsverificatie kan niet op eenvoudige wijze ondersteund worden aan de hand van een foto in een eerder uitgegeven reisdocument, indien dat reisdocument is uitgegeven door een andere uitgevende instantie;
4. Er ontbreken eenvoudige middelen om het ‘shopgedrag’ van burgers tegen te gaan bij grensgemeenten, Nederlandse posten in het buitenland en de Caribische Landen/Caribisch Nederland;³³

³² Programmaplan VRS 2021, p. 4.

³³ In 2023 is de aanvraagcontrole toegevoegd aan het ReIS Aanvraagportaal (RAP) om shopgedrag tegen te gaan. Hiermee kan door grensgemeenten worden gecontroleerd of een aanvrager ook bij bijvoorbeeld een andere grensgemeente een reisdocument heeft aangevraagd.

5. Er wordt niet consequent gecontroleerd op (actuele) signaleringen bij de aanvraag van een reisdocument;³⁴
6. Het aanvraagproces voor sommige uitgevende instanties (geldt niet voor gemeenten) wordt slechts beperkt ondersteund: persoonsgegevens bij een aanvraag worden niet ontleend aan de BRP maar worden nu direct handmatig ingevoerd in het Reisdocumenten Aanvraag en Archiefstation (RAAS);
7. Sommige uitgevende instanties maken geen gebruik van de gegevens uit de BRP (of Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA) in Caribisch Nederland en de Caribische landen);
8. Er is geen (doorlopende) registratie in BRP of PIVA van de houders van reisdocumenten en de gegevens over uitgegeven reisdocumenten worden niet bijgehouden in de Registratie Niet Ingezeten (RNI);
9. Veelvuldig gebruik van papieren formulieren die handmatig ingevuld moeten worden en waarvan de informatie (later) in systemen ingevoerd moet worden maakt het proces tijdrovend en foutgevoelig.

Met betrekking tot de genoemde kwetsbaarheden is het van belang om op te merken dat deze niet onverkort voor alle uitgevende instanties gelden. Zo verschilt het uiteraard per gemeente of en in welke mate de genoemde kwetsbaarheden bij Nederlandse gemeenten voorkomen.

Gesprekspartners hebben verder het idee dat het reisdocumentenproces bij de KMar minder kwetsbaar is in vergelijking met de andere uitgevende instanties. De medewerkers bij de KMar worden strenger gescreend (door de MIVD) en de opsporingsambtenaren beschikken vanwege een verplichte opleiding over meer basiskennis en grotere alertheid ten aanzien van (het herkennen van) identiteitsfraude. Bovendien is de KMar alleen bevoegd tot het afgeven van nooddocumenten. Nooddocumenten zijn slechts voor beperkte tijd geldig en alleen voor de reis waarvoor ze zijn uitgegeven en worden bovendien niet in alle landen geaccepteerd (zoals de Verenigde Staten).

In het buitenland vindt het innemen van de aanvraag en de uitreiking van het reisdocument plaats aan de frontoffices van ambassades en consulaten-generaal. Daarnaast zijn er in een aantal landen een of meer extra locaties waar een reisdocument kan worden aangevraagd en uitgereikt door een zogenoemde Externe Dienstverlener (EDV). Dit is een commerciële partij (VFS Global) waaraan het ministerie van Buitenlandse Zaken de frontoffice-taken van het reisdocumentenproces heeft uitbesteed. De samenwerking met de EDV's is ingegeven vanuit oogpunt van dienstverlening, zodat er in landen waar relatief veel Nederlanders een reisdocument aanvragen en/of een grote afstand moeten afleggen naar een buitenlandse post, extra locaties zijn waar een reisdocument kan worden aangevraagd. De backoffice-taken zijn centraal belegd bij de Consulaire Service Organisatie (CSO) in Den Haag; daar wordt beslist of een reisdocument kan worden verstrekt. Daarmee is de functiescheiding tussen de frontoffice en backoffice bij Buitenlandse Zaken beter geborgd dan bij de andere uitgevende instanties.

Verschillende gesprekspartners menen tegelijkertijd dat het reisdocumentenproces binnen het domein Buitenlandse Zaken ook kwetsbaarheden kent, met name bij de buitenlandse posten. Bij (kleinere) buitenlandse posten is het toezicht (zoals vier-ogen-principe) op het proces beperkt. De identiteitsvaststelling en -verificatie vormt daar in sommige gevallen een kwetsbaarheid, omdat het innemen van de aanvraag en het uitreiken van het reisdocument door dezelfde medewerker kan worden gedaan. Daarnaast vormt het controleren van de

³⁴ De automatische signaleringscontrole op het Register Paspoortsignaleringen is inmiddels mogelijk bij alle uitgevende instanties, met uitzondering van Sint Maarten.

nationaliteit van de persoon door de backoffice soms een extra uitdaging. Veel Nederlanders die in het buitenland wonen staan niet in de BRP ingeschreven, waardoor meer documenten moeten worden aangeleverd en gecontroleerd. Ook zien gesprekspartners extra kwetsbaarheden bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten bij de Caribische landen en de openbare lichamen in Caribisch Nederland, met name omdat het op de eilanden een extra uitdaging vormt om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden en vanwege de beperkte capaciteit van de ambtelijke organisatie.

Dat de gesignaleerde kwetsbaarheden bij uitgevende instanties ook daadwerkelijk tot gevallen van fraude kunnen leiden, is gebleken uit recent onderzoek van het OM (Rijksrecherche). In verschillende strafrechtelijke onderzoeken van de afgelopen jaren zijn al tientallen gevallen geconstateerd van onrechtmatig verkregen identiteitsbewijzen, waarbij onder meer corrupte ambtenaren van Nederlandse gemeenten betrokken waren. Daarnaast zijn in een eigen onderzoek van RvIG structurele afwijkingen geconstateerd in het aanvraag en uitgifteproces uit een steekproef van ongeveer een kwart van alle aanvragen over de periode 2010-2019 (8,7 miljoen aanvragen). De meest voorkomende afwijking betreft het behandelen en inklaren door een en dezelfde ambtenaar (2,4 miljoen gevallen). In mindere mate is de afwijking aangetroffen waarbij een pasfoto door een ambtenaar is goedgekeurd zonder specifieke reden aan te geven, ondanks dat de programmatuur de pasfoto afkeurt (181.500 gevallen).³⁵ Deze laatstgenoemde constatering hoeft overigens niet te betekenen dat de foto dan inderdaad niet voldeed aan de criteria of dat een vervalsing is gemaakt; het kan bijvoorbeeld ook gaan om gevallen waar de foto alsnog is goedgekeurd doordat de foto bij controle achteraf wel bleek te voldoen aan de vereisten.

Verbetertraject reisdocumentenstelsel

In het kader van het eerdergenoemde programma VRS moeten verschillende verbeteringen van het reisdocumentenstelsel worden doorgevoerd, waaronder:³⁶

- *Aanpassing Basisregister Reisdocumenten*: het basisregister wordt aangevuld met aanvraaggegevens van alle eerder (vóór 1 januari 2021) gedane aanvragen uit de decentrale Reisdocumenten Aanvraag en Archiefstations (RAAS-en) en met de gegevens over vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten uit verschillende registraties binnen het Koninkrijk. Daardoor moet een meer compleet en centraal register ontstaan met gegevens over uitgegeven reisdocumenten.
- *Centrale opslag van biometrische gegevens*: biometrische gegevens worden binnen het bestaande stelsel decentraal opgeslagen in de RAAS-en. Het plan is om biometrische gegevens op te slaan in een centrale voorziening (waardoor ook de RAAS-en uitgefaseerd kunnen worden). De (balie)medewerker kan daardoor gemakkelijker een gezichtsopname via het systeem vergelijken met een eerder gebruikte gezichtsopname van een persoon, waardoor iemands identiteit met meer zekerheid kan worden vastgesteld. Voor de centrale opslag van biometrie moet de Paspoortwet en onderliggen regelgeving worden gewijzigd.

Daarnaast heeft de staatsecretaris van BZK in juli 2022 verschillende maatregelen voor de korte en middellange termijn aangekondigd om identiteitsfraude met reisdocumenten te voorkomen.³⁷ Aanleiding hiervoor zijn de recente gevallen waar paspoortfraude is geconstateerd en de bevinding dat systemen structurele fouten bevatten die ruimte bieden voor het plegen van identiteitsfraude met paspoorten. De verbetermaatregelen betreffen onder meer

³⁵ Kamerstukken II 2021/2022, 25 764, nr. 137, p.2

³⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 25 764, nr. 133 en Programmaplan VRS 2021.

³⁷ Kamerstukken II 2021/2022, 25 764, nr. 137.

de wens om ‘live enrolment’ te introduceren, oftewel het vervaardigen van de digitale gezichtsopname van betrokkene op locatie van de aanvraag. Dit moet manipulatie van gezichtsopnames in het aanvraagproces voorkomen, de kwaliteit van de gezichtsopnames verbeteren en de kans verkleinen op het onjuist koppelen van een afbeelding aan een persoon. Verder wordt bijvoorbeeld onderzocht wat de mogelijkheden zijn van verplichte certificering van personeel, het invoeren van een register voor diegenen die een opleiding hebben afgerond en het verder standaardiseren van opleidingsplannen. Dit om een minimaal kennisniveau te waarborgen bij (balie)medewerkers.³⁸

De implementatie van de verbetermaatregelen in het kader van het programma VRS en de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen moeten het reisdocumentenstel robuuster en frauderesistenter maken. Verschillende gesprekspartners verwachten dat de invoering van ‘live enrolment’, het technisch inregelen van functiescheiding in systemen en de mogelijkheid van foto-op-foto vergelijking als technische maatregel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van fouten aan de balie en identiteitsfraude.

4.3 Toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet

4.3.1 Zelfevaluatie

Opzet zelfevaluatie

RvIG beschikt sinds 2013 over het instrument van de zelfevaluatie. In het kader van de zelfevaluatie moeten gemeenten elk jaar vragen beantwoorden over de mate waarin de werkprocessen conform de wet- en regelgeving zijn ingericht en worden uitgevoerd en of de beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces voldoet. De zelfevaluatie bestaat uit twee vragenlijsten: Reisdocumenten met domeinvragen over het reisdocumenten-proces en ENSIA³⁹ met informatieveiligheidsvragen over de inrichting en beveiliging van systemen. In de vragenlijsten komen in totaal zes verschillende thema's aan bod:

1. Organisatie van de beveiliging
2. Toegangsbeveiliging
3. Naleving
4. Aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten
5. Overige proces reisdocumenten
6. Aanbeveling

In de eerste vijf thema's zijn vragen opgenomen die volgen uit wet- en regelgeving. In het zesde thema zijn vragen opgenomen over maatregelen die niet direct volgen uit wet- en regelgeving, maar die wel bijdragen aan beheersing van de processen (aanbevelingen). De beantwoording van de vragenlijsten leidt per thema tot (ten hoogste) een 100%-score. Daarbij wegen bepaalde vragen zwaarder dan andere vragen. De score bij het thema Aanbeveling weegt bijvoorbeeld minder zwaar, omdat het hier niet gaat om wettelijke vereisten.

De cyclus van de zelfevaluatie start elk jaar per 1 juli door het beschikbaar stellen van beide vragenlijsten waarna gemeenten tot eind december de tijd hebben om de vragenlijsten in te vullen. Na het invullen van de vragenlijst wordt een uittreksel gegenereerd en volgt een rapportage met een score per thema. Per thema wordt aangegeven op welke punten verbetering

³⁸ Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 25 764, nr. 138 en *Kamerstukken II 2023/24*, 25 764, nr. 144 over de voortgang van de implementatie van de verbetermaatregelen.

³⁹ Eenduidige Normatiek Single Information Audit.

mogelijk is door het tonen van actiepunten en/of het geven van een aanbeveling. De resultaten van de zelfevaluatie worden gedeeld met het ministerie van BZK/RvIG.

Werking zelfevaluatie

Het doel van de zelfevaluatie is om gemeenten, openbare lichamen en RvIG inzicht te geven in de mate waarin het reisdocumentenproces is ingericht volgens de wettelijke vereisten en conform wet- en regelgeving wordt uitgevoerd.

De opvattingen van gesprekspartners over het nut en de meerwaarde van de wijze waarop de zelfevaluatie is opgezet zijn wisselend. Door verschillende gesprekspartners wordt aangegeven dat de zelfevaluatie een bruikbaar instrument is voor gemeenten om jaarlijks intern te reflecteren op de manier waarop het reisdocumentenproces is ingericht, of wordt voldaan aan de wettelijke vereisten en waar verbeteringen nodig zijn. Het kan worden gebruikt als middel om intern gezamenlijk met de medewerkers in de uitvoering het ‘goede’ gesprek te voeren over de wijze waarop processen worden uitgevoerd en in hoeverre daarbij wordt voldaan aan wet- en regelgeving. Of de zelfevaluatie op deze manier ook daadwerkelijk zo wordt benut, is uiteraard afhankelijk van de manier waarop gemeenten omgaan met dit instrument, hoe serieus het invullen van de vragenlijst wordt opgepakt en wie binnen de organisatie precies wordt betrokken bij het invullen van de vragenlijst. Verder is het beeld dat het verschilt wie binnen de gemeentelijke organisatie wordt betrokken bij de beantwoording van de vragenlijst. Er zijn gemeenten waar bijvoorbeeld enkel de beveiligingsfunctionaris betrokken is bij het invullen van de vragenlijst en waar de afdeling die taken uitvoert bij de uitgifte van reisdocumenten verder niet in wordt meegenomen. In die gemeenten wordt dus niet het bredere gesprek gevoerd; dat lijkt volgens gesprekspartners ten koste te gaan van het lerend effect van de zelfevaluatie.

Met de zelfevaluatie is de verantwoordelijkheid meer bij de gemeenten zelf neergelegd. Het voordeel daarvan is dat het gemeenten (in potentie) meer kan stimuleren om jaarlijks te reflecteren op de inrichting en uitvoering van processen en dat het hen inzicht geeft in de aspecten waar het proces (nog) niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Tegelijkertijd worden ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de werking van de zelfevaluatie. Verschillende gesprekspartners menen dat de zelfevaluatie in de huidige opzet mogelijk zijn doel voorbij schiet, omdat in de zelfevaluatie met name aandacht uitgaat naar het voldoen aan de wettelijke vereisten en minder naar de kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet. Gemeenten zouden daardoor te veel de focus leggen op het behalen van een voldoende score (‘vinkjes zetten’) en de zelfevaluatie zien als een ‘moetje’. De kwetsbaarheid van de huidige zelfevaluatie is dat daarin vooral de opzet wordt getoetst en minder de werking van processen wordt gecontroleerd. Er wordt betwijfeld of de zelfevaluatie gemeenten ook voldoende stimuleert om zelf actief te reflecteren op verbetering van de inrichting van processen, waar momenteel kwetsbaarheden/risico’s bestaan in het proces en verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van het reisdocumentenproces.

In het rapport van VKA uit 2019 werd ook al geconstateerd dat de zelfevaluatie zich met name richt op het voldoen aan procesvereisten, waardoor de focus van gemeenten door de vraagstelling vooral komt te liggen op het voldoen aan regels in plaats van op sturing op kwaliteit van de uitvoering. De aandacht zou daardoor verschuiven van een lerende/kwaliteitsgerichte organisatie naar enkel het voldoen aan voorschriften vanuit wet- en regelgeving.⁴⁰

⁴⁰ VKA (2019), p. 25.

Een andere kanttekening die in enkele gesprekken wordt genoemd is dat de vraagstelling en de antwoordmogelijkheden te zwart-wit zijn, bijvoorbeeld doordat enkel ‘ja’ of ‘nee’ kan worden geantwoord. Ook in een onderzoek van Panteia (2019) werd geconstateerd dat de vraagstelling in de zelfevaluatievragenlijst soms multi-interpretabel is en te absoluut gesteld (door termen als: altijd, iedereen, onmiddellijk).⁴¹ De vraagstelling en antwoordmogelijkheden zijn recent in positieve zin gewijzigd, doordat er wat meer mogelijkheden voor nuance in de beantwoording zijn (bijvoorbeeld door toevoeging van de antwoordmogelijkheid ‘ja, maar...’). Bij de zelfevaluatie wordt een gestandaardiseerde vragenlijst gehanteerd. In de vragenlijst wordt qua vraagstelling en antwoordmogelijkheden geen onderscheid gemaakt tussen grote en kleine gemeenten of een openbaar lichaam. In enkele gesprekken wordt de vraag opgeworpen of in de vragenlijst niet meer zou moeten worden gedifferentieerd qua vraagstelling of meer ruimte moet worden gegeven voor een toelichting bij vragen. De uitvoeringspraktijk en de problemen waar men tegenaan loopt kunnen immers fors verschillen per gemeente/openbaar lichaam.

Verder wordt in enkele gesprekken opgemerkt dat het voor gemeenten wel lastig is dat de vragen in de vragenlijst per jaar verschillen, waardoor een gemeente minder goed kan laten zien dat sprake is van progressie. Een gemeente die inspanningen heeft gedaan om tekortkomingen te adresseren kan in een volgend jaar een lagere score hebben op de zelfevaluatie door een wijziging in de vragen. Dat werkt minder motiverend en roept intern binnen de gemeenten vragen op. De reden dat de vragenlijst per jaar kan verschillen, heeft mede te maken met het feit dat RvIG ruimte biedt voor gemeenten om een verzoek tot wijziging van vragen/antwoorden in te dienen.

Verantwoording zelfevaluatie

De bestuurlijke aandacht voor de inrichting van het reisdocumentenproces en de jaarlijkse (verantwoording over de) resultaten van de zelfevaluatie verschilt sterk per gemeente. Bij sommige gemeenten is de burgemeester direct betrokken en is er overleg over het resultaat met de beveiligingsfunctionaris, manager en/of andere verantwoordelijken. Er zijn echter ook gemeenten waar de verantwoording over en ondertekening van de resultaten enkel een formaliteit is en waar er niet tot nauwelijks aandacht is van het management en het bestuur voor de resultaten van de zelfevaluatie. In een interview werd ter illustratie hiervan aangegeven dat een gemeente onvoldoende scoorde op verschillende onderdelen uit de zelfevaluatie, maar waar het resultaat van de zelfevaluatie vervolgens simpelweg werd ondertekend en er verder geen vragen volgden vanuit de ambtelijke top en het bestuur. Het gebrek aan bestuurlijke aandacht (zelfs bij een slechte score) wordt door gesprekspartners mede verklaard doordat in het kader van extern toezicht te weinig formele consequenties kunnen worden verbonden aan de uitkomsten van de zelfevaluatie (in termen van opvolging en handhaving).

Gemeenten kunnen de uitslag van de zelfevaluatie en de verbeterpunten/aanbevelingen die hieruit volgen gebruiken om de inrichting van processen te verbeteren en de benodigde beheersmaatregelen te treffen. Indien uit de zelfevaluatie een slechte score volgt zou dit kunnen worden gebruikt om richting het management en het bestuur van de gemeente meer capaciteit en middelen te vragen. In zoverre kan er voor gemeenten juist een prikkel bestaan om de zelfevaluatie waarheidsgetrouw in te vullen. Tegelijkertijd volgt uit enkele gesprekken dat dit in de praktijk moeilijk is wanneer vanuit extern toezicht geen echte consequenties kunnen worden verbonden aan onvoldoende scorende gemeenten. In een interview met een gemeente werd er bijvoorbeeld op gewezen dat binnen de afdeling al lange tijd duidelijk is welke

⁴¹ Panteia (2019), p. 11.

kwetsbaarheden bestaan en welke verbetermaatregelen nodig zijn, maar dat de urgentie bij het management en bestuur ontbreekt om extra middelen beschikbaar te stellen, mede omdat er geen doortastend extern toezicht is. Als voorbeeld wordt genoemd dat RvIG naar aanleiding van terugkerende slechte scores bij de zelfevaluatie geen formele brief stuurt naar het bestuur en zeer terughoudend is met het voeren van een bestuurlijk gesprek. Gemeenten voelen zich in deze situaties onvoldoende gesteund door doortastend extern toezicht.

4.3.2 Nader onderzoek

Jaarlijks legt RvIG bij dertig gemeenten (in 2023 ging het eenmalig om zestig gemeenten) een bezoek af voor een nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van de beantwoording in de zelfevaluatie omtrent reisdocumenten.⁴² In het kader van een dergelijk bezoek voert een accountmanager en adviseur reisdocumenten van RvIG gesprekken met verschillende functionarissen bij de gemeente en worden bewijsstukken bekeken. De focus van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre de beantwoording in de zelfevaluatie overeenkomt met de praktijksituatie. In de gesprekken wordt jaarlijks nader ingegaan op een aantal onderwerpen. In 2021 ging het bijvoorbeeld om de onderwerpen informatiebeveiliging, (testen van) calamiteitenplannen en identiteitsvaststelling.

De scope en diepgang van het nader onderzoek is beperkt tot de zelfevaluatie. Hoewel de gesprekken ook een beeld (kunnen) geven van het verhaal achter de antwoorden, de aspecten die verbeterd moeten worden en eventuele problemen waar de gemeente tegenaan loopt, is het nader onderzoek niet primair bedoeld om breder inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van het reisdocumentenproces. Er wordt in het kader van een nader onderzoek door RvIG in beginsel bijvoorbeeld niet actief meegelopen en meegekeken met medewerkers op de werkvloer. Naar aanleiding van het nader onderzoek wordt in beginsel geen verbeterplan gevraagd.

Het algemene beeld is dat het wordt gewaardeerd door gemeenten wanneer RvIG langkomt. Gemeenten kunnen het bezoek gebruiken om te toetsen of ze de eigen processen op orde hebben. Het geeft gemeenten de gelegenheid om aan te geven tegen welke problemen ze aanlopen en RvIG kan adviseren op welke manier ze het beter kunnen doen.

Selectie gemeenten

Voor 2018 werden gemeenten elk jaar willekeurig geselecteerd op basis van een gewogen steekproef, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen drie categorieën gemeenten ten aanzien van gemeentegrootte.⁴³ Wanneer toevallig dezelfde gemeente drie jaar achtereenvolgens werd geselecteerd, werd de betreffende gemeente in de daaropvolgende steekproef niet meegenomen. Daarmee was bij RvIG voor 2018 in ieder geval geen sprake van risicogericht toezicht.

In 2019 is door Verdonck, Klooster & Associates (VKA) een onderzoek verricht naar een toekomstbestendige inrichting van het toezicht op de uitvoering van de Wet BRP en de Paspoortwet. In het rapport wordt geconcludeerd dat de aselecte steekproef van gemeenten weliswaar een statistisch verantwoord beeld geeft van de staat van de kwaliteit, maar dat een risicogerichte selectie van gemeenten de voorkeur verdient.⁴⁴ Met een risicogerichte selectie wordt

⁴² RvIG bezoekt jaarlijks in totaal 90 gemeenten, verdeeld over de betrouwbaarheidsonderzoeken naar de zelfevaluaties Reisdocumenten en BRP. Jaarlijks wordt bij 60 gemeenten betrouwbaarheidsonderzoek gedaan naar de zelfevaluaties BRP.

⁴³ Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, gemeenten met ten minste 25.000 en minder dan 50.000 inwoners en gemeenten met ten minste 50.000 inwoners.

⁴⁴ J. Janssen e.a. (2019), *Onderzoek toekomstbestendige inrichting toezicht en kwaliteitsverbetering BRP en reisdocumenten*, VKA, p. 33.

voorkomen dat goed presterende gemeenten telkens in de steekproef vallen en andere gemeenten nooit en kunnen gemeenten op basis van relevante thema's/risico's gericht worden geselecteerd.

Mede naar aanleiding van dit onderzoek heeft RvIG de werkwijze rond de selectie van gemeenten gewijzigd. Sinds 2019 worden gemeenten in het ene jaar willekeurig geselecteerd en vindt in het andere jaar een gerichte selectie plaats van gemeenten. Daarmee is sindsdien sprake van beperkt risicogericht toezicht door RvIG. De voornaamste risico-indicator vormt de hoogte van de score bij bepaalde thema's in de zelfevaluatie. Bij de selectie van gemeenten wordt bijvoorbeeld gekeken naar gemeenten die (bij bepaalde uitgelichte thema's) slecht scoren of opvallend hoger scoren ten opzichte van de zelfevaluatie in het voorgaande jaar. In 2021 zijn voor het nader onderzoek de gemeenten geselecteerd die onder de norm van 100% scoren in het thema Aanvraag en uitgifteproces. In 2022 is naar aanleiding van de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude het nader onderzoek door RvIG eenmalig uitgebreid naar een selectie van zestig gemeenten (in plaats van dertig gemeenten) en de drie openbare lichamen in Caribisch Nederland. Het nader onderzoek was daarbij niet alleen bedoeld ter controle van de beantwoording van de zelfevaluatie, maar ook om meer in algemene zin aandacht te besteden aan de (kwaliteit) de uitvoeringspraktijk.

Andere risico-indicatoren dan de hoogte van de score op een thema uit de zelfevaluatie worden niet gebruikt bij de selectie van gemeenten. De selectie vindt dus niet plaats op basis van een integrale risicoanalyse, waarbij inherente risico's in het reisdocumentenstelsel worden betrokken.

Rapportage

De bevindingen uit de zelfevaluatie, die bestaan uit de beantwoording van de vragenlijsten en de bevindingen uit het nader onderzoek bij de geselecteerde gemeenten, worden jaarlijks door RvIG verwerkt in een rapport dat naar de Tweede Kamer gaat. Dit rapport bevat vooral een bespiegeling op de scores van gemeenten (met een vergelijking van scores (per thema) ten opzichte van voorgaande jaren), nadere duiding voor relatief lage scores, etc. Uit het nader onderzoek van RvIG blijkt over het algemeen dat de zelfevaluatie waarheidsgetrouw wordt ingevuld. Daar waar de beantwoording niet overeenstemde met de praktijksituatie was in de meeste gevallen sprake van een ten onrechte negatief antwoord door de gemeente: oftewel de gemeente beoordeelde zichzelf te kritisch.

Er wordt in de rapportage niet in bredere zin gereflecteerd op de kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet en de belangrijkste kwetsbaarheden, risico's en aandachtspunten. In het meest recente rapport (nader onderzoek 2022) is wel meer gereflecteerd op gesignaleerde risico's naar aanleiding van het nader onderzoek en worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de fraudebestendigheid en kwaliteit van het stelsel.

4.3.3 Delen van signalen

Uitwisseling van signalen

Het uitwisselen van signalen en andere informatie tussen RvIG en andere partijen in de keten geeft meer inzicht in de mogelijke risico's en kwetsbaarheden binnen het stelsel en over situaties van niet-naleving van de Paspoortwet. De intensiteit en frequentie van de contacten tussen RvIG en de andere uitgevende instanties (Buitenlandse Zaken, KMar en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk), als het gaat om signaaluitwisseling, verschillen per

autoriteit. Deze contacten vinden over het algemeen vooral op informele basis en deels ad hoc plaats. Daarbij is van belang op te merken dat RvIG zich in deze contacten met andere uitgevende instanties niet positioneert als toezichthouder, maar vooral als stelselverantwoordelijke.

Het contact tussen de KMar en RvIG is de laatste jaren geïntensiveerd. Er is eens in de 4-6 weken overleg over een breed scala aan onderwerpen. Men weet elkaar goed te vinden. Bij de KMar is het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) ondergebracht. Het ECID, een samenwerkingsverband tussen de KMar en politie, vormt het landelijke aanspreekpunt voor identiteitsfraude en documenten. Via het ECID komen daardoor allerlei signalen binnen van gemeenten waar mogelijk problemen spelen. In bepaalde gevallen worden vanuit de KMar gemeentespecifieke signalen gedeeld met de RvIG.

Ook tussen Buitenlandse Zaken en RvIG is er via formele en informele kanalen regelmatig contact. De contacten zien vooral op inhoudelijke aspecten rondom (de inrichting en verbetering van) het reisdocumentenproces en hebben weinig tot geen betrekking op uitwisseling van eventuele signalen over (mogelijke) problemen bij de uitvoering/niet-naleving van de Paspoortwet door buitenlandse posten.

RvIG lijkt verder betrekkelijk weinig contact te hebben met de Caribische landen. RvIG informeert bijvoorbeeld niet standaard naar de resultaten van de jaarlijkse controle die door de beveiligingsfunctionaris wordt verricht. In het Caribische deel van het Koninkrijk wordt twee keer per jaar het zogenoemde PIVA-platform⁴⁵ georganiseerd: een platformbijeenkomst met onder andere de hoofden/medewerkers burgerzaken van alle Caribische afdelingen (inclusief de openbare lichamen) en andere stakeholders, waaronder RvIG en BZK. De platformbijeenkomst is gericht op de uitwisseling van kennis en ervaringen omtrent burgerzaken (waar reisdocumenten een aspect van is). Bij deze bijeenkomst heeft RvIG een voorlichtende rol.

Verder is er twee keer per jaar een overleg met grensgemeenten. Daarnaast zijn er regionale Werkgroepen Tegengaan Identiteitsfraude (WTI), een samenwerkingsverband tussen ketenpartners (IND, KMar, RDW, OM, politie) en gemeenten in de regio, waarin expertise en kennis wordt gedeeld met het oog op het tegengaan van identiteitsfraude. Het overkoepelend landelijk overleg wordt voorgezeten door RvIG. In de landelijke werkgroep kunnen onder meer casuïstiek en signalen worden gedeeld over kwetsbaarheden in het reisdocumentenproces en problemen waar gemeenten tegenaan lopen. Naar aanleiding van signalen dat de risico's van identiteitsfraude worden onderschat bij gemeenten, is op initiatief van de landelijke werkgroep vorig jaar een Circulaire⁴⁶ met werkinstructie uitgebracht om gemeenten te informeren over een deugdelijke identiteitsvaststelling.

4.3.4 Zicht op de naleving van de Paspoortwet

In de inleiding van dit hoofdstuk is besproken dat RvIG in de praktijk niet optreedt als volwaardig toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet, vanwege het ontbreken van een expliciet mandaat en een duidelijke opdracht vanuit het ministerie van BZK. Om deze reden worden door RvIG geen toezichtsactiviteiten verricht ten aanzien van de uitvoering van de Paspoortwet door het ministerie van Buitenlandse Zaken, de KMar en de Caribische landen.⁴⁷

⁴⁵ Per 1 januari 2024 krijgt het PIVA-overleg de naam Koninkrijksplatform voor Caribische Burgerzaken (KCB).

⁴⁶ Circulaire verbeterimpuls identiteitsvaststelling.

⁴⁷ RvIG verricht wel bij alle uitgevende instanties controles ten aanzien van de zogenoemde C10 procedure (procedure rond het terugsturen van reisdocumenten in verband met bijvoorbeeld een foutieve aanvraag of beschadigingen). Ook worden controles verricht op de voorraad nooddocumenten.

Anders dan bij gemeenten vervult de RvIG geen rol vergelijkbaar met die van het monitoren van de kwaliteit van (zelf-)evaluaties bij gemeenten. Bij deze instanties heeft RvIG dus geen zicht op de mate waarin het reisdocumentenproces voldoet aan de wettelijke vereisten en wat de kwaliteit is van de uitvoering. De naleving van de Paspoortwet door deze instanties vormt een 'blinde vlek' voor RvIG.

In de praktijk beperkt het extern toezicht zich hoofdzakelijk tot de bevindingen naar aanleiding van de jaarlijkse zelfevaluatie.⁴⁸ De zelfevaluatie verschaft in zekere mate inzicht in de vraag of gemeenten en openbare lichamen processen conform de wettelijke vereisten hebben ingericht. De scope en diepgang van de bezoeken van RvIG in het kader van het nader onderzoek, beperken zich tot de betrouwbaarheid van de resultaten van de zelfevaluatie. RvIG voelt niet de ruimte om als volwaardige toezichthouder toezichtbezoeken af te leggen waarbij bijvoorbeeld wordt onderzocht in welke mate het reisdocumentenproces in de praktijk ook conform de Paspoortwet wordt uitgevoerd, wat de kwaliteit is van de uitvoering en welke risico's en problemen bestaan in de uitvoering. De zelfevaluatie geeft daarom beperkt inzicht in de vraag of het reisdocumentenproces in de praktijk ook regelconform wordt toegepast en wat de kwaliteit is van de uitvoering van de Paspoortwet.

De breed gedeelde opvatting van gesprekspartners is dat het afleggen van (frequente) bezoeken bij uitgevende instanties (op de werkvloer) meer inzicht geeft in de (kwaliteit van) de uitvoeringspraktijk. Veel gesprekspartners zien er daarom meerwaarde in dat in het kader van extern toezicht jaarlijks bij een groter aantal uitgevende instanties (onaangekondigde) bezoeken worden afgelegd. Dit verschaft een beter beeld in de naleving van de Paspoortwet en vergroot het besef bij uitgevende instanties dat zij onderworpen kunnen worden aan een toezichtbezoek wat de prikkel versterkt om structureel de processen op orde te houden/krijgen.

Verder volgt uit gesprekken dat om voldoende inzicht te krijgen in de naleving en kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet de bezoeken bij uitgevende instanties niet (alleen) in het teken moeten staan van een controle van de beantwoording van de vragen uit de zelfevaluatie, maar dat ook gekeken zal moeten worden naar de uitvoering van de processen en werking van waarborgen in de praktijk. Een bredere scope van een toezichtbezoek biedt de gelegenheid om actief mee te kijken en mee te lopen met medewerkers om een beter beeld te krijgen van de werkwijze in de praktijk en om aandachtspunten, risico's en/of kwetsbaarheden te signaleren.

In het kader van het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) zullen de mogelijkheden voor RvIG op het gebied van monitoring worden vergroot. Er komt door aanpassing van het Basisregister Reisdocumenten bijvoorbeeld een centraal register van reisdocumenten, waardoor meer zicht komt op historische aanvraaggegevens, gegevens over vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten en gegevens over hoeveel documenten in omloop zijn en bij gemeenten liggen om uitgegeven te worden. Dit levert extra informatie op over hoe het proces wordt uitgevoerd door uitgevende instanties en geeft meer zicht op instanties waar mogelijk problemen spelen (zoals gemeenten waar relatief veel documenten vermist raken, veel spoedaanvragen zijn of die nooit een document terugsturen vanwege een productiefout). Dergelijke informatie biedt kansen voor het verrichten van een risicoanalyse op basis waarvan risico's bij de uitvoering van de Paspoortwet (beter) in beeld kunnen worden gebracht.

⁴⁸ RvIG verricht daarnaast ook controles ten aanzien van de C10 procedure, autorisatiebevoegdheden per uitgiftelocatie, het updaten en het gebruik van systemen en kwaliteitscontrole bij de producent van reisdocumenten (controle op juiste beoordeling foto's en juiste afname vingerafdrukken).

4.3.5 Handhaving

Monitoring

De resultaten uit de zelfevaluatie worden gedeeld met de betreffende gemeente, met aandachtspunten en verbeterpunten. Aan gemeenten die een 'voldoende' scoren bij de zelfevaluatie kunnen tegelijkertijd nog wel actiepunten en aanbevelingen worden meegegeven. Het beeld is dat RvIG bij deze gemeenten niet actief stuurt of monitort of de actiepunten en aanbevelingen ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd door de gemeente.

Wanneer sprake is van een slechte score bij een gemeente naar aanleiding van de zelfevaluatie wordt een monitoringstraject gestart. RvIG heeft daarvoor een monitoringsplan opgesteld. Sinds dit jaar wordt daarin onderscheid gemaakt tussen een 'light monitoringstraject' en intensieve monitoring. Ingeval een gemeente op minimaal drie thema's onder de 90% scoort, start een 'light monitoringstraject'. Een accountmanager van RvIG neemt dan als eerste stap contact op met de betreffende gemeente om te informeren wat de mogelijke verklaringen zijn voor de lage score en welke acties de gemeente hierop gaat ondernemen. Afhankelijk van de uitkomsten van het eerste contactmoment beoordeelt de accountmanager of de gemeente al voldoende op de goede weg is of dat vervolg contact nodig is om een vinger aan de pols te houden.

Gemeenten die meerdere jaren op meerdere thema's onvoldoende blijven scoren in de zelfevaluatie (onder de 90%) komen in een 'intensief monitoringstraject'. Dat houdt in dat medewerkers van RvIG een fysiek bezoek afleggen bij de gemeente voor een monitoringsgesprek met medewerkers bij de afdeling. Dat gesprek is bedoeld om bijvoorbeeld na te gaan wat de mogelijke verklaringen zijn voor de lage score en/of niet-naleving van de wettelijke vereisten, hoe de gemeente hierop actie wil gaan ondernemen en op welke manier RvIG de gemeente eventueel kan bijstaan.

Uit gesprekken blijkt niet dat bij de start van een monitoringstraject standaard een formele brief wordt gestuurd naar het management of het bestuur met de mededeling dat de gemeente wordt gemonitord, wat de reden hiervoor is, wat het monitoringstraject precies inhoudt, wat de gemeente precies kan verwachten en wat de eventuele consequenties zijn wanneer bijvoorbeeld niet binnen een bepaalde termijn voldoende verbetering zichtbaar is. Ook is niet gebleken dat RvIG standaard een verbeterplan vraagt van de gemeente of na het eerste monitoringsgesprek schriftelijke afspraken maakt over de verbetermaatregelen die de gemeente moet treffen en binnen welk tijdpad dat zou moeten. Het beeld is dat dergelijke afspraken eerder mondeling/informeel worden gemaakt.

Na het eerste monitoringsgesprek kan na verloop van tijd vanuit RvIG weer een contactmoment (telefonisch of fysiek) plaatsvinden om zicht te krijgen op de stand van zaken van de uitvoering van de verbetermaatregelen. Het lijkt per geval te verschillen (mede afhankelijk van de ernst van de situatie en hoe snel verbetering optreedt) hoe lang een monitoringstraject duurt, of daadwerkelijk een of meer vervolgesprekken worden gevoerd en of er op andere wijze vervolcontact met de gemeente is om een vinger aan de pols te houden.

De ervaring bij RvIG is dat na een monitoringstraject van enkele jaren de score van de gemeente in de zelfevaluatie vaak weer verbetert. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat bij dezelfde gemeenten na verloop van tijd soms weer opnieuw sprake is van verslechtering van de resultaten.

Opvolging en escalatiemiddelen

In hoofdstuk 3 is besproken dat RvIG beschikt over het *Handhavingskader uitvoering Paspoortwet en Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001* waarin is uitgewerkt op welke wijze RvIG informele handhavingsinstrumenten inzet in het kader van de controle van de resultaten uit de jaarlijkse zelfevaluatie. Dit handhavingskader wordt in de praktijk echter niet toegepast door RvIG. Uit de gesprekken komt naar voren dat de meeste medewerkers bij RvIG niet bekend zijn met het bestaan van het handhavingskader. Ook wordt in de externe communicatie geen ruchtbaarheid gegeven aan het bestaan van dit kader, waardoor voor gemeenten niet duidelijk is op welke manier wordt opgetreden wanneer zij bijvoorbeeld een onvoldoende score behalen bij de zelfevaluatie.

Binnen RvIG lijken er geen interne vaste afspraken te zijn gemaakt over de wijze waarop wordt gehandeld (en/of geëscaleerd) naar aanleiding van signalen van niet-naleving of geconstateerde overtredingen (anders dan het starten van een monitoringstraject en het leggen van contact met de betreffende gemeente). Het beeld is dat het vooral aan de eigen professionele beoordeling van de medewerkers wordt overgelaten om te bepalen welke actie/interventie in een concreet geval wordt ondernomen. Het kan daarom ook per medewerker verschillen hoe actief wordt geacteerd naar aanleiding van bevindingen.

De opvolging in het kader van een monitoringstraject bestaat in de praktijk vrijwel uitsluitend uit het voeren van een gesprek en vervolgcontacten om de vinger aan de pols te houden, zonder inzet van verdere escalatiemiddelen. Wanneer een gemeente (in een monitoringstraject) na meerdere jaren nog steeds geen of onvoldoende verbetering laat zien, bijvoorbeeld door jaar na jaar een slechte score te behalen in de zelfevaluatie en verder geen intentie laat zien om verbetermaatregelen te treffen, kan als zwaarste ‘escalatiemiddel’ een bestuurlijk gesprek worden gevoerd tussen de directeur van RvIG en het management en/of de burgemeester. Een dergelijk gesprek komt in de praktijk maar zelden voor. Gesprekspartners hebben wel de indruk dat escalatie door een bestuurlijk gesprek het gewenste effect sorteert doordat daarmee wel de benodigde urgentie ontstaat bij de gemeente om daadwerkelijk met verbetermaatregelen aan de slag te gaan.

Het beeld is dat RvIG de huidige escalatiemiddelen (zoals een formele brief of een bestuurlijk gesprek) erg terughoudend inzet. Zoals aangegeven is de verklaring hiervoor RvIG zichzelf niet ziet als toezichthouder. RvIG voelt daarom ook niet de ruimte om daadkrachtig toezicht te houden (denk bijvoorbeeld aan het proactief afleggen van bezoeken, opvragen van informatie/vorderen van inlichtingen, actief opvolgen van uitkomsten van de evaluatie door een schriftelijke vastlegging en actieve monitoring) en actiever escalatiemiddelen in te zetten.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat RvIG over te weinig (wettelijke) bruikbare handhavingsinstrumenten beschikt om naleving van de Paspoortwet voldoende af te kunnen dwingen. Een last onder dwangsom of bestuursdwang of bestuurlijke boete kan RvIG bijvoorbeeld niet opleggen. Het bestaande instrumentarium beperkt zich feitelijk tot het voeren van een (bestuurlijk) gesprek of het sturen van een formele brief. Als ‘ultimum remedium’ bestaat nog de mogelijkheid om in het kader van interbestuurlijk toezicht bij taakverwaarlozing door een gemeente over te gaan tot indeplaatsstelling. Dit wordt echter gezien als een ‘paardenmiddel’ en wordt in de praktijk daarom niet ingezet. RvIG wordt ook wel omschreven als ‘tandeloze tijger’, vanwege het gebrek aan formele wettelijke handhavingsinstrumenten.

In gesprekken met betrokkenen bij RvIG wordt erop gewezen dat RvIG bepaalde zaken maar moeilijk kan afdwingen bij gemeenten. Een voorbeeld is het borgen van de inzet van goed

gekwatificeerd personeel aan de frontoffice en het voldoende screenen van medewerkers. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun personeelsbeleid. Daardoor zou RvIG op dit moment – behalve door in te zetten op voorlichting om meer bewustwording te creëren bij gemeenten en ondersteuning (bijvoorbeeld door good practices of handreikingen te publiceren) – niet kunnen afdwingen dat het persoonsbeleid wordt aangescherpt. Verantwoordelijken binnen gemeenten wijzen er op hun beurt op dat zij door streng optreden vanuit extern toezicht intern gesteund zouden worden in hun roep om meer capaciteit voor de afdeling Burgerzaken.

In algemene zin volgt uit gesprekken dat daadkrachtig toezicht kan bijdragen aan het waarborgen van een robuuste, betrouwbare, consistente en frauderesistente uitvoering van de Paspoortwet. Minder vrijblijvend toezicht, meer proactieve opvolging van bevindingen en minder terughoudende inzet van escalatiemiddelen zorgt voor een stimulerende werking richting uitgevende instanties om hen te bewegen om de processen structureel op orde te houden. De opvatting is dat RvIG als toezichthouder effectief zou kunnen optreden wanneer de dienst – naast een duidelijke opdracht en een expliciet mandaat op het gebied van toezicht – de beschikking krijgt over formele handhavingsinstrumenten.

Uit gesprekken met betrokkenen bij RvIG volgt dat de opvattingen over de wijze waarop de RvIG handhavend zou moeten optreden bij niet-naleving verschillen. Er is geen eenduidig beeld over de gewenste handavingcultuur binnen de organisatie. Aan de ene kant wijzen gesprekspartners erop dat het ontbreken van formele handhavingsinstrumenten een groot gemis is voor RvIG om daadkrachtig op te treden. Aan de andere kant zijn er ook gesprekspartners die betwijfelen of de proactieve inzet van formele handhavingsinstrumenten wel de beste weg is voor RvIG. Aangegeven wordt dat RvIG de laatste jaren juist steeds beter is gaan samenwerken met gemeenten. Het opsteken van ‘een belerend vingertje’ richting gemeenten zou daarbij niet passen. Volgens de gesprekspartners zou de grondhouding van RvIG vooral moeten zijn om gemeenten te helpen en te ondersteunen. Een echte ‘inspectiepet’ zou niet goed passen bij RvIG, ook omdat daarmee de (goede) samenwerking en open relatie met gemeenten in het geding zou kunnen komen.

4.4 Intern toezicht

Alle tot aanvraag en uitgifte bevoegde instanties zijn verplicht een beveiligingsfunctionaris aan te wijzen die verantwoordelijk is voor ‘het beheer van en het toezicht op de naleving van de beveiligingsprocedure’. In de paspoortuitvoeringsregelingen is niet verder uitgewerkt wat deze rol concreet inhoudt. De taken en verantwoordelijkheden moeten door de uitgevende instanties worden vastgelegd in een functieomschrijving. In deze paragraaf wordt nader beschreven op welke manier uitgevende instanties op dit moment invulling geven aan het intern toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet.

4.4.1 Gemeenten en openbare lichamen

Er bestaan grote verschillen tussen (bijzondere) gemeenten in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de rol van de beveiligingsfunctionaris. Het algemene beeld is dat deze rol maar in beperkte mate gestalte krijgt bij gemeenten. In de eerste plaats is niet in iedere gemeente een medewerker aangewezen die de rol van beveiligingsfunctionaris heeft. In de tweede plaats zijn er gemeenten waar formeel weliswaar een beveiligingsfunctionaris is aangewezen, maar waar in de praktijk geen of maar in beperkte mate invulling wordt gegeven aan deze rol. Zo wordt aangegeven dat de beveiligingsfunctionaris enkel betrokken is bij (de controle op)

de beantwoording van de vragenlijst in het kader van de zelfevaluatie, maar niet zelf actief en periodiek controles verricht op de werkvloer om na te gaan of de processen in de praktijk ook conform de wettelijke vereisten en de voorgeschreven beveiligingsprocedure worden uitgevoerd.

Gemeenten zijn verplicht om aan RvIG door te geven aan welke medewerker de rol van beveiligingsfunctionaris is toegewezen. Ingeval een andere medewerker deze rol overneemt, moet dit ook worden gemeld bij RvIG. Aangezien niet iedere gemeente tijdig meldt aan wie deze rol is toegewezen of welke medewerker deze rol overneemt, ontbreekt bij RvIG een actueel overzicht van de bij gemeenten aangestelde beveiligingsfunctionarissen.

In de Paspoortuitvoeringsregeling is bepaald dat de rol van beveiligingsfunctionaris niet verenigbaar is met het verrichten van andere handelingen ter uitvoering van de Paspoortwet. De beveiligingsfunctionaris heeft een onafhankelijke positie in de organisatie en dient rechtstreeks verantwoording af te leggen aan de burgemeester (en niet aan de leidinggevende van de afdeling burgerzaken). Het verschilt per gemeente welke functionaris de rol van beveiligingsfunctionaris krijgt toebedeeld. Het kan bijvoorbeeld gaan om een medewerker die betrokken is bij de verbijzonderde interne controle (VIC), het intern toezicht of een medewerker met een IT-achtergrond. Maar vaak is het ook een medewerker die weliswaar niet zelf betrokken is bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten, maar wel op dezelfde afdeling werkt en onder dezelfde leidinggevende valt. Ook komt het voor dat dezelfde beveiligingsfunctionaris voor meerdere gemeenten deze rol vervult.

Uit gesprekken volgt dat het voor (bepaalde) gemeenten lastig is om een medewerker aan te stellen die enerzijds een onafhankelijke positie heeft (door bijvoorbeeld niet te werken bij de afdeling burgerzaken en/of een andere leidinggevende te hebben) en niet betrokken is bij de uitvoering van de Paspoortwet en anderzijds wel beschikt over voldoende inhoudelijke kennis en expertise ten aanzien van het reisdocumentenproces. Bovendien moet de beveiligingsfunctionaris ook over andere vaardigheden beschikken om bijvoorbeeld in staat te zijn om andere collega's aan te (durven) spreken en een spiegel voor te houden over het werkproces en/of om gesignaleerde problemen aan te kaarten bij het management of de burgemeester.

Vanwege de beperkte grootte en capaciteit bij de openbare lichamen is het daar des te meer een uitdaging om een geschikte medewerker te vinden die over voldoende kennis beschikt om de rol van beveiligingsfunctionaris goed te kunnen vervullen. Uit gesprekken volgt echter dat ook in verschillende gemeenten de aangewezen beveiligingsfunctionaris over onvoldoende kennis beschikt om het reisdocumentenproces kritisch door te kunnen lichten en bijvoorbeeld ook te weinig kennis heeft op het vlak van kwetsbaarheden gerelateerd aan identiteitsfraude. Het beeld bij verschillende gesprekspartners is dat de aangewezen beveiligingsfunctionaris in de praktijk vooral aandacht heeft voor AVG- en privacyaspecten en in mindere mate oog heeft op de naleving en kwaliteit van de uitvoering van het reisdocumentenproces.

Veel gesprekspartners onderschrijven de toegevoegde waarde van een beveiligingsfunctionaris voor het (intern) toezicht op het reisdocumentenstelsel. Uit de meeste gesprekken volgt dat de beveiligingsfunctionaris meer in positie moet worden gebracht in de gemeentelijke organisatie en meer proactief en frequent toezicht zou moeten houden op de beveiligingsprocedure en de kwaliteit van het uitvoeringsproces, zodat medewerkers in de uitvoering ook daadwerkelijk ervaren dat er controles worden gehouden. Een belangrijk knelpunt bij veel gemeenten is echter dat een duidelijke functieomschrijving van de beveiligingsfunctionaris

ontbreekt en dat men zoekende is hoe op een goede manier invulling moet worden gegeven aan de rol.

De breed gedeelde opvatting is dat het ook een taak is van RvIG om gemeenten ertoe aan te zetten om meer vorm en inhoud te geven aan de rol van beveiligingsfunctionaris en dat RvIG meer kan doen om deze functionaris in positie te brengen. In opzet zou de beveiligingsfunctionaris risico's moeten rapporteren aan het bestuur van de gemeente. In de praktijk is de beveiligingsfunctionaris binnen gemeenten relatief laag in de hiërarchie gepositioneerd. Dat maakt het lastig om (buiten de normale hiërarchische verhoudingen om) aan het bestuur te rapporteren over de risico's. Wij hebben niet gevonden dat gemeenten hiervoor een aparte rapportagelijijn hadden ingericht. In gesprekken wordt erop gewezen dat een handreiking met een duidelijke taakomschrijving en functieprofiel van de beveiligingsfunctionaris gemeenten beter in staat stelt om de rol van beveiligingsfunctionaris goed in te vullen. Uit gesprekken volgt overigens dat RvIG onderzoekt of een algemeen functieprofiel kan worden opgesteld.

Medewerkers van RvIG hebben in de praktijk niet actief en periodiek contact met de beveiligingsfunctionaris van gemeenten. Bijvoorbeeld om informatie en signalen op te halen bij de beveiligingsfunctionaris over eventuele problemen die spelen bij de naleving van de Paspoortwet. Wel heeft de accountmanager van RvIG in het kader van nader onderzoek bij de zelfevaluatie doorgaans een gesprek met de beveiligingsfunctionaris van de betreffende gemeenten waar een bezoek wordt afgelegd. Verschillende gesprekspartners merken op dat de beveiligingsfunctionaris idealiter zou kunnen fungeren als een soort 'vooruitgeschoven post' van RvIG, waarbij het extern en intern toezicht elkaar kunnen versterken door actief toezichtbevindingen te delen. Een regionaal netwerkoeverleg van beveiligingsfunctionarissen – wat op het moment niet bestaat – zou ook effectief kunnen zijn, zodat ervaringen onderling kunnen worden uitgewisseld en van elkaar kan worden geleerd.

4.4.2 Andere uitgevende instanties

Op grond van de paspoortuitvoeringsregelingen dienen het ministerie van Buitenlandse Zaken, de KMar en de Caribische landen een beveiligingsfunctionaris aan te wijzen en moet jaarlijks een controle plaatsvinden van de beveiligingsmaatregelen en de naleving van de beveiligingsprocedure. Buitenlandse Zaken, de KMar en de Caribische landen voeren de jaarlijkse controle niet uit met behulp van het zelfevaluatie instrument. Uit gesprekken blijkt wel dat er in ieder geval bij Buitenlandse Zaken en de Caribische landen interesse is voor het (mogelijk) gebruiken van dit instrument. De bestaande vragenlijsten voor gemeenten/openbare lichamen kunnen echter niet zomaar één-op-één worden toegepast bij Buitenlandse Zaken en de Caribische landen.

Buitenlandse Zaken

Binnen het domein van Buitenlandse Zaken is geen specifieke functionaris aangewezen die de rol van beveiligingsfunctionaris vervult op het gebied van het reisdocumentenproces zoals beschreven in artikel 107 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001. Er is geen interne toezichthouder die specifiek ten aanzien van het reisdocumentenproces controleert of de buitenlandse posten en de backoffice conform de vastgelegde werkprocessen werken en of de ingerichte processen voldoen aan de wettelijke vereisten.

Wel wordt binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken op andere manieren invulling gegeven aan het interne toezicht. Binnen Buitenlandse Zaken is de rol van beveiligingsambtenaar⁴⁹

⁴⁹ Als bedoeld in het Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst.

belegd bij het hoofd VCI (Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit). De beveiligingsambtenaar is belast met de dagelijkse werkzaamheden met betrekking tot integrale beveiliging (adviesring, ondersteuning, toezicht, onderzoek incidenten) en legt daarover direct verantwoording af aan de SG. Posten en directies hebben elk een Beveiligingscoördinator (BVC). Bij alle EDV's wordt standaard eens per negen maanden een monitoringscheck verricht door een medewerker van een nabijgelegen post (consulaat of ambassade). Het betreft een soort audit waarbij aan de hand van een vragenlijst het reisdocumentenproces wordt doorgelicht. Bij de buitenlandse posten zelf wordt een soortgelijke audit (nog) niet uitgevoerd. Buitenlandse Zaken is wel aan het nadenken over een werkwijze waarbij steekproefsgewijs, bijvoorbeeld op tien buitenlandse posten per jaar, de operationeel managers van de betreffende posten een monitoringscheck moeten doen op het aanvraag- en uitgifteproces. Dit vormt volgens gesprekspartners bij Buitenlandse Zaken wel een uitdaging om te organiseren, omdat de operationeel manager van een post al belast is met een breed scala aan taken. Het toezicht op het reisdocumentenproces zou weer een extra taak zijn die bovenop het bestaande takenpakket komt. Daarom zou het moeilijk realiseerbaar zijn om bij alle buitenlandse posten een functionaris aan te wijzen die ter plaatse de rol van beveiligingsfunctionaris zou moeten vervullen.

De Auditdienst Rijk (ADR) bezoekt als onafhankelijke toezichthouder jaarlijks een aantal posten. De ADR kiest zelf welke posten dit zijn. Tijdens die bezoeken kijkt de ADR onder andere hoe de consulaire processen (waaronder het reisdocumentenproces) zijn ingericht en controleert of de posten conform de vastgelegde werkprocessen werken. Door de directie ISB (Inspectie, Signalering en Begeleiding) van Buitenlandse Zaken worden ook missies naar buitenlandse posten georganiseerd, waarbij alle processen (waaronder het reisdocumentenproces) bij een buitenlandse post worden doorgelicht. Elke post wordt in dat kader ongeveer eens per vier jaar bezocht. Daarnaast worden vanuit de Hoofddirectie Consulaire en Visumzaken (HDCV) ook missies naar de buitenlandse posten uitgevoerd door het zogenoemde Consulair Adviesteam (CAT). Deze CAT-missies zien uitsluitend op de consulaire zaken, waaronder het reisdocumentenproces. Het gaat jaarlijks om ongeveer (maximaal) tien posten die bezocht worden. Vaak is er een aanleiding om te kiezen voor een bepaalde post, bijvoorbeeld omdat er signalen zijn dat er mogelijke problemen worden ervaren of omdat de post zelf om zo'n bezoek vraagt. Van deze CAT-missies wordt een rapport opgemaakt met eventuele actiepunten. Na een aantal weken/maanden wordt gecontroleerd of die actiepunten zijn opgevolgd. Er is geen formeel handhavingskader op basis waarvan naleving wordt afgedwongen bij de buitenlandse posten. Wanneer sprake zou zijn van blijvende problemen bij een post, dan kan eventueel worden 'geëscaleerd' door een gesprek tussen de directeur (van HDCV) en de ambassadeur. Zo ver komt het echter zelden.

HDCV/CSO heeft een cluster Kennis en Kwaliteit dat zich onder meer bezig houdt met de monitoring van operationele processen.⁵⁰ Daarnaast stelt de controle unit van de afdeling Consulaire Bedrijfsvoering van HDCV jaarlijks een intern beheersplan op op basis van geïdentificeerde risico's. Een voorbeeld hiervan is de jaarlijkse controle van de centrale voorraad waar dedocumenten. Daarnaast wordt er door de directie FSO (Financiële Service Organisatie) tweemaal per jaar een onaangekondigde TCLM (tussentijdse controle liquide middelen) bij de posten uitgezet.

KMar

⁵⁰ Het voornemen bestaat dat dit cluster kwaliteitsmonitoring ook bij de posten zal gaan inrichten. De bedoeling is dat als er structureel iets fout zou gaan bij een post, medewerkers van het reisdocumentencluster van de CSO dit aan het cluster Kennis en Kwaliteit van de CSO melden. Het cluster Kennis en Kwaliteit dient dit vervolgens met de post in kwestie op te nemen en kan dan eventueel een bezoek aan de desbetreffende post afleggen.

Het beeld is dat het interne toezicht binnen de KMar relatief grondig is georganiseerd. Binnen iedere brigade is een beveiligingsfunctionaris aangewezen. Iedere maand dient deze functionaris de reisdocumenten te tellen en te controleren. Ook moet hij toezicht houden op de beveiliging van de kluis met reisdocumenten. De beveiligingsfunctionaris rapporteert aan de brigadecommandant. De brigadecommandanten rapporteren vervolgens aan de staf van het Landelijk Tactisch Commando (LTC) van de KMar ten behoeve van de zogenoemde gereedheidsrapportages.

Daarnaast verricht de ADR jaarlijks een verplichte controle waarin de verschillende processen – waar het reisdocumentenproces onderdeel van is – worden doorgelicht en onder meer wordt meegekeken bij de uitgiftepunten binnen de KMar. Deze controle verloopt volgens gesprekspartners bij de KMar erg grondig en betreft een proces van meerdere weken tot enkele maanden. Deze audit wordt verricht in het kader van de controle op de jaarrekening.

Caribische landen

Bij twee van de Caribische landen is een beveiligingsfunctionaris aangewezen. Deze beveiligingsfunctionarissen zijn werkzaam bij een Nederlandse gemeente en gaan eens per jaar naar het Caribische land om daar het reisdocumentenproces door te lichten. Na afloop van deze controle volgen doorgaans aanbevelingen om bepaalde verbetermaatregelen te treffen. Uit een interview volgt dat in Aruba het hoofd van consulaire afdeling de resultaten en aanbevelingen van de beveiligingsfunctionaris bespreekt met medewerkers van het kabinet. Vervolgens wordt terugkoppeling gegeven aan de beveiligingsfunctionaris over de wijze waarop het kabinet van plan is de verbetermaatregelen uit te voeren.

4.5 Conclusie

Uit het onderzoek volgt dat het huidige toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet op beperkte en terughoudende wijze wordt ingevuld. Er is geen sprake van integraal toezicht op de gehele keten binnen het reisdocumentenstelsel. RvIG voert in de praktijk beperkt toezicht uit op gemeenten en openbare lichamen, maar niet op de andere uitgevende instanties (Buitenlandse Zaken, KMar en de Caribische landen) binnen de keten.

RvIG beschouwt zichzelf niet als volwaardig toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet. De reden daarvoor is dat in de mandaatregeling van RvIG het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet niet als expliciete taak van RvIG is benoemd. De taken die in mandaat bij RvIG zijn neergelegd zijn omschreven als 'het beheer' van het reisdocumentenstelsel. Door het ministerie van BZK is geen (expliciete) opdracht verstrekt aan RvIG om als toezichthouder op te treden. Het ontbreekt dan ook aan beleidsmatige aansturing op dit punt en er zijn geen specifieke middelen en formatie beschikbaar gesteld voor (volwaardig) toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet.

In termen van mandaat, bevoegdheden, middelen en formatie ervaart RvIG onvoldoende ruimte om als volwaardig toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet op te treden. Om deze reden is ook geen toezichtsfilosofie, -strategie en -beleid ontwikkeld (in samenspraak met het ministerie van BZK), wordt niet gewerkt met een systematische risicoanalyse op basis waarvan toezichtprioriteiten worden bepaald en worden informele handhavingsinstrumenten en andere mogelijke toezichtsacties zeer terughouden ingezet.

RvIG geeft dus een beperkte invulling aan het toezicht op de uitvoering van het Paspoortwet. Het toezicht op gemeenten en openbare lichamen beperkt zich hoofdzakelijk tot de jaarlijkse zelfevaluatie en het nader onderzoek van RvIG bij een beperkte selectie van gemeenten ter controle van de beantwoording van de vragen uit de zelfevaluatie. De bezoeken door RvIG in het kader van het nader onderzoek worden in het algemeen positief gewaardeerd door gemeenten en openbare lichamen. De scope en diepgang van deze bezoeken beperken zich tot de betrouwbaarheid van de resultaten van de zelfevaluatie en worden niet gebruikt om breder inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet en de aandachtspunten, risico's en/of kwetsbaarheden in de uitvoering.

De zelfevaluatie en het nader onderzoek verschaffen met name inzicht in de vraag of processen conform de wettelijke vereisten zijn ingericht. Er is in mindere mate inzicht in de vraag of het reisdocumentenproces in de praktijk ook regelconform wordt toegepast en wat de kwaliteit is van de uitvoering van de Paspoort. In de huidige opzet ligt de focus in de zelfevaluatie met name op het voldoen aan de wettelijke vereisten en minder op de kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet. Tegelijkertijd volgt uit gesprekken dat de zelfevaluatie voor gemeenten (in potentie) een goed instrument kan zijn om jaarlijks intern te reflecteren op de manier waarop het reisdocumentenproces is ingericht, of wordt voldaan aan de wettelijke vereisten en waar verbeteringen nodig zijn. De zelfevaluatie kan een lerend effect hebben wanneer die intern wordt gebruikt om het 'goede gesprek' te voeren.

Bij gemeenten die (gedurende langere tijd) slecht scoren in de zelfevaluatie kan een monitoringstraject worden gestart, waarop een gesprek volgt met de betreffende gemeente en vervolcontact plaatsvindt. Het beeld is dat RvIG bij niet-naleving en/of slecht scorende gemeenten terughoudend optreedt bij de inzet van escalatiemiddelen, zoals het sturen van een formele brief of het voeren van een bestuurlijk gesprek.

In algemene zin volgt uit gesprekken dat daadkrachtig toezicht eraan kan bijdragen dat een robuuste, betrouwbare, consistente en fraudebestendige uitvoering van de Paspoortwet beter wordt gewaarborgd. Binnen het bestaande wettelijk kader bestaat ruimte voor RvIG om proactiever en assertiever toezicht te houden. Dat betekent bijvoorbeeld dat frequenter bezoeken kunnen worden afgelegd (die niet alleen in het teken staan van de zelfevaluatie), dat met uitgevende instanties waar niet-naleving wordt geconstateerd duidelijkere afspraken worden gemaakt over verbetermaatregelen die zij (binnen een bepaald tijdpad) moeten treffen en dat hierop actief wordt toegezien en dat bestaande escalatiemiddelen (bestuurlijk gesprek, formele brief, etc.) vaker kunnen worden ingezet bij niet-naleving. Daarbij moet wel gezegd worden dat RvIG niet over formele handhavingsinstrumenten (zoals een last onder dwangsom of bestuurlijke boete) beschikt. RvIG zou effectiever als toezichthouder kunnen optreden wanneer de dienst – naast onder meer een duidelijke opdracht en een expliciet mandaat op het gebied van toezicht – de beschikking krijgt over formele handhavingsinstrumenten. Dat vraagt echter wel de bereidheid om die instrumenten ook daadwerkelijk in te zetten en een visie op de situaties waarin die instrumenten ingezet zouden moeten worden.

Het interne toezicht door de uitgevende instanties op het reisdocumentenproces is ook voor verbetering vatbaar. Niet alle uitgevende instanties geven in de praktijk (voldoende) invulling aan de (verplichte) rol van de beveiligingsfunctionaris (zoals omschreven in de verschillende paspoortuitvoeringsregelingen), waaronder gemeenten, openbare lichamen en Buitenlandse Zaken. Bij veel gemeenten en openbare lichamen krijgt de rol van beveiligingsfunctionaris maar beperkt gestalte. Daarbij is een knelpunt dat een duidelijke functieomschrijving van de

beveiligingsfunctionaris ontbreekt en dat men zoekende is hoe op een goede manier invulling moet worden gegeven aan de rol.

Gelet op de huidige beperkte en terughoudende invulling van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet, bestaan er veel kansen en mogelijkheden om het toezicht te versterken en door te ontwikkelen naar volwaardig toezicht. De versterking van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet is van groot belang gelet op de in dit hoofdstuk gesignaleerde kwetsbaarheden en risico's binnen het reisdocumentenstelsel en de recente bevindingen inzake paspoortfraude. In hoofdstuk 5 en 6 wordt nader uitgewerkt wat de mogelijkheden zijn om het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te versterken.

5 Oplossingsrichtingen binnen het bestaande stelsel

5.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 4 uitgebreid is beschreven heeft RvIG zichzelf nooit gezien als volwaardig toezichthouder op de uitvoering van de Paspoortwet en wordt het huidige toezicht op terughoudende wijze ingevuld. Dat neemt niet weg dat binnen het huidige stelsel veel mogelijkheden bestaan voor RvIG om op een volwaardiger manier invulling te geven aan het toezicht op het reisdocumentenstelsel. Dit is ook van belang vanwege de gesignaleerde risico's en kwetsbaarheden bij de uitvoering van de Paspoortwet en recente bevindingen inzake paspoortfraude (zie ook paragraaf 4.2). Het versterken en doorontwikkelen van het externe toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet kan eraan bijdragen om het reisdocumentenstelsel robuuster, betrouwbaarder, consistent en frauderesistenter te maken.

Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijkheden om binnen het bestaande stelsel het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te versterken. Binnen het stelsel van het interbestuurlijk toezicht beschikt een toezichthouder over de generieke toezichtinstrumenten schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling. Dit zijn zware instrumenten die zich niet altijd goed verhouden tot de aard van de overtredingen. Dat geldt zeker ook binnen de context van de toezichtrelatie tussen RvIG en uitgevende instanties binnen het reisdocumentenstelsel. RvIG kan binnen het bestaande stelsel zijn toezichthoudende rol waarmaken en versterken. Daarbij is in ieder geval van belang dat het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet expliciet in mandaat wordt neergelegd bij RvIG en dat voldoende middelen en capaciteit beschikbaar zijn om die toezichthoudende taak te vervullen.

In dit hoofdstuk worden verschillende mogelijkheden besproken voor de wijze waarop RvIG invulling kan geven aan zijn rol als toezichthouder binnen het huidige wettelijk kader om zo de kwaliteit van het stelsel te versterken. Naast de mogelijkheden om het externe toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te versterken, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de mogelijkheden om het interne toezicht op het reisdocumentenproces bij uitgevende instanties te verbeteren.

5.2 Randvoorwaarden voor toezicht

Wanneer RvIG op een volwaardiger manier toezicht wil houden op het reisdocumentenstelsel is het van belang eerst twee belangrijke randvoorwaarden te schetsen. Deze staan hieronder weergegeven.

Opdracht vanuit BZK: een expliciet mandaat voor RvIG

Het is van belang dat vanuit het ministerie van BZK (opdrachtgever) expliciet opdracht wordt gegeven aan RvIG (opdrachtnemer) om uitvoering te geven aan zijn toezichthoudende taak. Op grond van artikel 58 van de Paspoortwet is de minister van BZK aangewezen als toezichthouder op de uitvoering van deze wet. Zoals in paragraaf 3.3 is beschreven is op dit moment niet expliciet in een mandaatbesluit geregeld dat RvIG als toezichthouder op de Paspoortwet optreedt namens de minister van BZK.

Het is daarom aan te bevelen om in de taakomschrijving van RvIG in artikel 27 Organisatiebesluit BZK 2023 expliciet ook het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te noemen. Daarmee wordt het voor iedereen duidelijk dat RvIG toezichthouder is op de uitvoering van de Paspoortwet.

Voldoende middelen en capaciteit

Om op adequate wijze toezicht uit te oefenen op het reisdocumentenstelsel is het van belang dat RvIG en haar medewerkers voldoende geëquipeerd zijn om die taak te vervullen. Zo dient de RvIG over voldoende capaciteit en middelen te beschikken en moeten medewerkers in staat zijn om als toezichthouder op te kunnen treden (zie ook paragraaf 5.10).

Wanneer aan bovenstaande randvoorwaarden wordt voldaan kan RvIG op verschillende manieren uitvoering geven aan zijn taak als toezichthouder binnen het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Dit stelsel biedt echter uitsluitend de handhavinginstrumenten schorsing, vernietiging en de indeplaatsstelling. Het is evident dat deze instrumenten bij de meeste constateringen weinig bruikbaar zijn om in te zetten omdat ze zich slecht verhouden tot de zwaarte van de overtredingen of geen recht doen aan de mogelijkheid van de overtreder zich te verbeteren. RvIG beschikt niet over andere formele juridische sanctiebevoegdheden om de onder toezichtgestelden tot gedragsverandering te bewegen. Maar dat betekent niet dat RvIG geen invulling kan geven aan zijn rol als toezichthouder. Er zijn tal van niet juridische en informele mogelijkheden die RvIG kan oppakken om toezicht te houden en gedragsverandering af te dwingen bij degenen op wie het toezicht gericht is. Daarbij kan worden aangesloten bij de systematiek van de toezichtscyclus zoals beschreven in hoofdstuk 2. Dat betekent onder meer dat toezichtsbeleid wordt opgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de RvIG de publieke belangen die hij beoogt te beschermen wil beschermen en op welke wijze hij daarbij gebruik maakt van zijn (niet-juridische) toezichtinstrumentarium.

5.3 Ontwikkel een toezichtsfilosofie

Wanneer RvIG een expliciete toezichthoudende taak krijgt opgedragen moet RvIG zichzelf ook als toezichthouder gaan kwalificeren. RvIG zou om te beginnen vast moeten stellen en verinnerlijken dat hij de toezichthouder is op het reisdocumentenstelsel. Om aan die vaststelling invulling en betekenis te kunnen geven is het van belang een toezichtsfilosofie te ontwikkelen. Het is bovendien met het oog op het draagvlak bij andere overheden van belang dat die toezichtsfilosofie (uit-)gedragen en tenminste ondersteund wordt door het ministerie van BZK

(opdrachtgever). Een toezichtsfilosofie is bedoeld om de medewerkers van RvIG handvatten en uitgangspunten mee te geven in de dagelijkse praktijk en is ook bedoeld om aan de buitenwereld uit leggen op welke manier RvIG invulling geeft aan zijn toezichthoudende taak. Het ontwikkelen van een toezichtsfilosofie zou niet via een top-down benadering tot stand moeten komen, maar zou voort moeten komen uit een breed gedragen opvatting over de positie die RvIG in het stelsel inneemt. Vragen die RvIG zichzelf hierbij kan stellen zijn:

- Welke positie nemen wij in binnen het stelsel?
- Hoe verhouden wij ons tot degenen op wie wij toezicht houden?
- Gaan we uit van reactief, of preventief toezicht?
- Kijken we naar illegale activiteiten of naar schadelijke effecten?
- Welke rol kunnen we spelen bij het signaleren van ontwikkelingen in de maatschappij die van belang zijn voor het toezicht (reflectieve functie)
- In welke mate leggen we verantwoording af aan de onder toezichtgestelden?
- Waar ligt het evenwicht tussen preventie en ondersteuning enerzijds en handhaving anderzijds?
- Hoe verhouden onze capaciteit en middelen zich tot de toezichtsdoelen en -ambities?

Het is van belang deze toezichtsfilosofie intern te doorleven en te bedenken wat de toezichtsfilosofie betekent voor de verhouding met onder toezicht gestelden, de wijze waarop RvIG communiceert en het gebruik van (informele) toezichtsinstrumenten.

5.4 Beleid (arrangeren)

5.4.1 Inleiding

Om uitvoering te geven aan de toezichtsfilosofie dient toezichtsbeleid te worden vastgesteld. Het toezichtsbeleid dient in samenspraak met het ministerie van BZK (als opdrachtgever) ontwikkeld te worden.

In het toezichtsbeleid worden de doelstellingen, (mogelijke) maatregelen/activiteiten en de prioriteiten (op basis van een risicoanalyse) van het toezicht vastgelegd. Omdat een toezichthouder per definitie beperkte capaciteit heeft en niet op alles en iedereen toezicht kan worden uitgeoefend dienen keuzes te worden gemaakt. Het is daarbij raadzaam risico- en probleemgericht toezicht uit te oefenen. Die prioriteiten dienen idealiter doorlopend te worden herijkt door voortdurend te analyseren op welke plekken binnen het stelsel zich kwetsbaarheden en risico's voordoen. In de praktijk kan dit worden gedaan door eenmaal per jaar een diepgaande risicoanalyse uit te voeren en deze gedurende het jaar eenmaal te herijken. Voor die risicoanalyse kan gebruik worden gemaakt van bronnen binnen de RvIG en daarbuiten. RvIG zou zich daarbij moeten richten op de problemen en risico's die de grootste schade kunnen veroorzaken. Op nieuwe en toekomstige risico's dient zoveel mogelijk te worden geanticipeerd.

Bij het vaststellen van beleid en het bepalen van de risico's waarop het toezicht zich richt is het zinvol dat de toezichthouder zich richt op schadelijke maatschappelijke effecten en niet zozeer (alleen) op wat niet is toegestaan. De maatschappij en de technologie ontwikkelen zich, zo ook de maatschappelijke verwachtingen over wat wel en niet geldt als schadelijk gedrag. De wetgever kan niet altijd voldoende of snel genoeg op die ontwikkelingen reageren en loopt dus vaak achter met het normeren van bepaalde gedragingen of handelingen, of bewust bepaalde vormen van schadelijk gedrag niet gereguleerd heeft. Desalniettemin moet een toezichthouder zich wel bewust zijn van welke schadelijke gedragingen er zijn op zijn werkterrein

om er zo nodig voor te kiezen die te adresseren of te signaleren. Deze opvatting over toezicht komt voort uit het denken van Harvard-professor Malcolm Sparrow en is door veel Nederlandse toezichthouders omarmd. Dit is weergegeven in onderstaande figuur 5.1

FIGUUR 5.1 GEDRAG IN STRIJD MET DE WET EN SCHADELIJK GEDRAG⁵¹



Daarnaast is het zinvol een risicoanalysemethodiek te ontwerpen waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende risico-indicatoren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de kwaliteit van processen, toereikendheid van capaciteit, gedrag en cultuur en leiderschap.

Wanneer de risico's zijn bepaald dient risicoselectie plaats te vinden. Omdat capaciteit schaars is dienen in beginsel de grootste risico's als eerste te worden beheerst. De RvIG kan bijvoorbeeld ook gebruik maken van zijn stakeholderveld door te bepalen bij het beheersen van welke risico's stakeholders een rol kunnen spelen.

5.4.2 Toezichtsinstrumenten: informele interventies

Formeel beschikt RvIG over het gebruikelijke handhavingsinstrumentarium dat het interbestuurlijk toezicht biedt. Uit gesprekken is gebleken dat inzet van deze instrumenten niet realistisch is. Er zijn echter verschillende alternatieven denkbaar, oplopend in hun mate van dwingendheid, die ingezet kunnen worden om de onder toezichtgestelde tot gedragsverandering te bewegen. Deze worden hieronder toegelicht.

Informeren

Informeren is de meest zachte vorm van beïnvloeding. In de fase van informeren stelt RvIG zich op als gelijkwaardige partner van de onder toezichtgestelden. Door te informeren stelt RvIG de onder toezichtgestelden op de hoogte van actuele ontwikkelingen en mogelijke risico's die worden gesignaleerd en kan geadviseerd worden hoe hiermee om te gaan. In deze fase hoeft er dus nog geen sprake te zijn van geconstateerde overtredingen. Het gaat vooral om het bieden van ondersteuning bij de naleving. De toezichthouder geeft in deze fase advies over mogelijke handelingsalternatieven die in overeenstemming zijn met de regels. Het is daarbij raadzaam om geen specifieke instructies te geven, maar te verwijzen naar eigen algemene instructies of leidraden.

⁵¹ Sparrow, Regulatory Craft. (2000).

Informereren kan generiek of specifiek. Veel toezichthouders maken gebruik van de mogelijkheid om generieke richtlijnen of beleidslijnen te geven aan onder toezichtgestelde die van belang zijn om te voldoen aan wet- en regelgeving. Dit biedt de onder toezichtgestelde de gelegenheid om zelf maatregelen te nemen om aan wet- en regelgeving te voldoen. Een alternatief is het delen van ‘good practices’ of het organiseren van ronde tafels waar onder toezicht gestelde vragen kunnen stellen of ervaringen kunnen uitwisselen.

Aanspreken

Wanneer bijvoorbeeld via de zelfevaluatie blijkt dat bepaalde procedures of handelingen niet conform de afgesproken of wettelijke voorschriften worden uitgevoerd kan de tot uitgifte bevoegde instantie hierop worden aangesproken. Dit heeft een meer dwingend karakter dan alleen informeren. Dit aanspreken begint met de constatering dat de onder toezichtgestelde niet aan de wettelijke of kwaliteitsnormen voldoet en het onderbouwen van die constatering. Daarbij kan bijvoorbeeld een termijn worden gegeven om alsnog aan de wettelijke of kwaliteitsnormen te voldoen.

Eventueel kan met een benchmark inzichtelijk worden gemaakt waar de onder toezichtgestelde staat in vergelijking met de rest van het veld. Daarvan kan een zekere peer pressure uitgaan.

Waarschuwen

Waarschuwen kan een effectief instrument zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen, maar heeft als zodanig geen juridische status; het is een niet-juridische interventie. In zekere zin heeft een waarschuwing wel een formeel karakter. Waarschuwen wordt veelal door toezichthouders opgenomen in een interventiestrategie waarin na het afgeven van een waarschuwing na enige tijd een hercontrole plaatsvindt. Bij een waarschuwing kan ook het verzoek worden opgenomen deze te delen met de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad of de directeur Burgerzaken. Daarmee is direct een escalatie ingebouwd en stelt de RvIG zeker dat de waarschuwing ook bestuurlijke aandacht krijgt op het juiste niveau.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek is een gesprek tussen de het bestuur van RvIG en (de directie van) de overtreder. Zo’n gesprek vindt soms plaats als vervolg op een waarschuwing, en gaat vaak vooraf aan verscherpt toezicht. Het doel van het gesprek is om te benadrukken hoe belangrijk het is dat de overtreding wordt opgeheven en om afspraken te maken over de termijn waarbinnen de overtreding wordt opgeheven. Deze afspraken gelden vervolgens als handvat voor het verdere toezicht

Verscherpt toezicht

Het is mogelijk om een tot uitgifte bevoegde autoriteit onder ‘verscherpt toezicht’ te stellen. Dit begrip kent geen formele of wettelijke basis, maar de kracht en urgentie die ervan uitgaat kan zodanig afschrikwekkend zijn dat een onder toezicht gestelde bereid wordt de tekortkomingen te herstellen en ervoor zorgt dat het paspoortproces weer in overeenstemming wordt gebracht met de geldende normen. Concreet kan het instellen van verscherpt toezicht inhouden dat de frequentie van het contact met de gemeente wordt geïntensiveerd en dat korter opeenvolgende toezichtbezoeken worden afgelegd. Bovendien kan geëscaleerd worden door te vragen de bevindingen te bespreken met burgemeester en wethouders of door te zenden naar de gemeenteraad.

Verscherpt toezicht vraagt dat binnen de RvIG een duidelijk proces bestaat voor de stappen die in het verscherpte toezichtsproces worden doorlopen. Dat begint met het aankondigen van verscherpt toezicht, het maken van afspraken over verbetering door de onder toezichtgestelde en het bepalen van de frequentie waarmee die afspraken gevolgd worden. Vervolgens dient ook duidelijk te zijn welke stappen de RvIG neemt indien niet aan de afspraken wordt voldaan (verdere bestuurlijke escalatie naar burgemeester of andere bestuurlijke partijen). Daarbij is belangrijk dat daadwerkelijk dossieropbouw plaatsvindt en een escalatieladder intern wordt gehanteerd.

Naming, shaming and blaming

Een instrument om transparantie in het toezicht te organiseren is *naming, blaming and shaming*. Als de toezichthouder ook positieve voorbeelden naar buiten wil brengen wordt ook wel gesproken van *faming*. Op deze praktijk past het welbekende citaat van een autoriteit op het terrein van toezicht, Sparrow: *'pick important problems, fix them, then tell everybody'*.⁵² Ottow zegt hierover: *Silent supervision is outdated*.⁵³ Van het publiceren van toezichtinformatie kan een preventieve werking uitgaan; de doelgroep past het gedrag in de gewenste richting aan. Daarbij is het overigens wel van belang om bij publicatie vooraf helder te zijn over wat gepubliceerd wordt en om bij het beleid rond 'naming, shaming en faming' rekening te houden met de prikkels in positieve en negatieve zin die daarvan uitgaan voor de onder toezichtgestelde. Dit beleid vraagt dus ook een analyse van de (nalevings-)motieven van de onder toezichtgestelde. Faming kan een interessant instrument zijn om duidelijk te maken welke gemeenten aan de normen voldoen en kan een stimulans zijn voor gemeenten om te investeren in naleving. Zeker wanneer bij faming gebruik zou worden gemaakt van benchmarking/vergelijking met peers.

Beïnvloeden van de bestuurlijke omgeving

Een andere vorm van toezicht die mogelijk tot gewenst gedrag leidt kan worden uitgeoefend doordat de toezichthouder zich richt op de bestuurlijke omgeving. Binnen gemeenten is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Paspoortwet, dus het is logisch dat de toezichthouder zich tot de burgemeester richt als de uitvoering niet voldoet aan de gestelde normen. De bestuurlijke omgeving is echter breder; het paspoortproces is immers ook een organisatievraagstuk waarvoor het college van burgemeester en wethouders als geheel verantwoordelijkheid draagt. De kwaliteit van de uitvoering wordt mede bepaald door de mate van bestuurlijke aandacht die er is voor de verschillende processen binnen de organisatie. Is men goed op de hoogte van wat er zoals speelt op de werkvloer, wat er goed gaat en wat er beter kan of is de afdeling burgerzaken een ondergeschoven kindje binnen de organisatie? Wanneer RvIG ook actief de communicatie op het college afstemt kan daarmee de bestuurlijke aandacht voor een afdeling burgerzaken worden versterkt. Datzelfde geldt voor de gemeenteraad die door middel van het beschikbaar stellen van middelen de randvoorwaarden creëert voor de uitvoering binnen de gemeente. RvIG kan gemeenteraden actief benaderen, bijvoorbeeld door het delen van benchmarkinformatie en het belang van het beschikbaar stellen van voldoende middelen onder de aandacht te brengen en aan te geven wat de risico's kunnen zijn. Daarbij kan ook inzichtelijk worden gemaakt hoe een gemeente scoort op de naleving van normen uit de Paspoortwet en of/welk verband er te leggen is met de beschikbare capaciteit, verloop of het percentage externe medewerkers. Daarbij kan bijvoorbeeld het verband worden gelegd met bevindingen over kennis van medewerkers of het niet correct uitvoeren van de eisen van functiescheiding.

⁵² Sparrow 2000.

⁵³ Ottow 2015.

Thematisch onderzoek

Met thematische onderzoeken kan RvIG verbeteringen voor het reisdocumentenstelsel in kaart brengen. De onderzoeken kunnen gaan over alle onderwerpen die een groot risico voor de uitvoering zijn en daarmee ook voor de samenleving. RvIG kan in samenspraak met gemeenten en andere uitvoerende instanties keuzes maken welke thema's worden onderzocht. Het is denkbaar dat RvIG jaarlijks of tweejaarlijks een thematisch onderzoek uitvoert.

Signalerend onderzoek

In signalerende onderzoeken kan RvIG verslag uitbrengen over een onderdeel of aspect van het reisdocumentenstelsel dat niet goed werkt. Signalerende onderzoeken zijn niet gericht op een concrete uitvoerende instantie. Als landelijke toezichthouder kan RvIG actief signalen ophalen uit de praktijk bij de ketenpartners en andere betrokkenen binnen of buiten het stelsel. Het is daarbij van belang actief signalen op te halen uit de praktijk en partners te activeren signalen te delen met RvIG zodat de belangrijkste risico's in beeld komen waaraan onderzoek kan worden gedaan. De uitkomsten van dergelijke onderzoeken kunnen publiekelijk gedeeld worden.

5.4.3 Interventiestrategie

Nadat het (informele) toezichtsinstrumentarium is geïnventariseerd dient te worden bepaald op welke wijze en in welke situaties hiervan gebruik wordt gemaakt, en welke escalatiekeuzes daarin gemaakt worden. Het handavingskader dat eerder al is opgesteld door RvIG, maar dat in de praktijk niet wordt toegepast en actueel gemaakt is, kan hiervoor als basis dienen. In dit handavingsbeleidskader wordt onder meer ingegaan op prioriteitsstelling in de handhaving, het handavingsinstrumentarium en de wijze waarop geëscaleerd wordt in bepaalde omschreven situaties (zie ook paragraaf 3.4).

5.5 Actief benutten toezichtsinformatie, uitvoeren systematische risico-analyse en risicogericht toezicht

5.5.1 Verzameling toezichtsinformatie

Het verzamelen, analyseren en interpreteren van informatie is essentieel om goed toezicht uit te kunnen oefenen op de naleving en uitvoering van de Paspoortwet. Het huidige toezicht door RvIG op gemeenten en openbare lichamen is beperkt tot de jaarlijkse zelfevaluatie en het nader onderzoek bij een beperkt aantal gemeenten (en openbare lichamen). Daarbij wordt met name informatie verkregen over de mate waarin het reisdocumentproces is ingericht volgens de wettelijke vereisten. Er is minder zicht op de vraag of het reisdocumentenproces in de praktijk ook daadwerkelijk regelconform wordt toegepast en wat de kwaliteit is van de uitvoering van de Paspoortwet.

Om voldoende inzicht te krijgen in de (niet-)naleving en (kwaliteit van de) uitvoering van de Paspoortwet verdient het aanbeveling dat RvIG actief gebruik maakt van alle beschikbare bronnen die informatie kunnen opleveren over zowel opzet, bestaan als werking van de processen die zijn ingericht ter uitvoering van de Paspoortwet en beheersing van de risico's die daarmee gepaard gaan. Daarbij kan in ieder geval gedacht worden aan de volgende informatiebronnen:

- *Zelfevaluatie*: de jaarlijkse zelfevaluatie verschaft inzicht in de mate waarin gemeenten en openbare lichamen het reisdocumentenproces hebben ingericht conform de wettelijke vereisten.

- *Toezichtsbezoeken*: in het kader van bezoeken die RvIG aflegt bij *alle* uitgevende instanties kan worden nagegaan of het reisdocumentenproces conform de Paspoortwet is ingericht, wat de kwaliteit is van de uitvoeringspraktijk, welke aspecten van het reisdocumentenproces voor verbetering vatbaar zijn, waar risico's bestaan in de uitvoering, tegen welke problemen/knelpunten in de praktijk aan wordt gelopen, etc. Dit vraagt dat daadwerkelijk in het toezicht wordt meegekeken met de uitvoering van de werkzaamheden door uitgevende instanties in de praktijk of dat dossieronderzoek wordt gedaan en met medewerkers in de uitvoering van het proces of in de tweede lijn of derde lijn (kwaliteitsfunctionaris en interne of externe accountant) wordt gesproken.
- *Informatie uit systemen/registraties*: een belangrijk voorbeeld is het Basisregister Reisdocumenten – onder beheer van RvIG – dat per 1 oktober 2023 een centraal register vormt van reisdocumenten en onder meer – op geaggregeerd niveau – inzicht biedt in historische aanvraaggegevens, gegevens over vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten en gegevens over hoeveel documenten in omloop zijn en bij gemeenten liggen om uitgegeven te worden. Dit levert voor RvIG informatie op over hoe het proces wordt uitgevoerd door gemeenten en geeft meer zicht op gemeenten waar mogelijk problemen spelen en/of waar relatief vaak afwijkingen voorkomen.
- *Informatie vanuit partijen in de keten*: er zijn allerlei partijen in de keten die RvIG kunnen voorzien van informatie (bijvoorbeeld in de vorm van signalen, meldingen, casuïstiek, etc.) over mogelijke risico's en kwetsbaarheden en situaties van niet-naleving rond de uitvoering van de Paspoortwet. Partijen waaraan gedacht kan worden zijn ketenpartners (zoals NVVB, VNG, politie, OM) en uitgevende autoriteiten (gemeenten, openbare lichamen, ministerie van Buitenlandse Zaken, Koninklijke Marechaussee, de Caribische landen in het Koninkrijk). Ook kunnen overlegstructuren en samenwerkingsverbanden (zoals de Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude) benut worden om relevante toezichtinformatie te vergaren en een gestructureerde risicoanalyse te maken

De genoemde informatiebronnen leveren op geaggregeerd niveau toezichtsinformatie op over situaties bij uitgevende instanties waar (mogelijk) sprake is van niet-naleving van de Paspoortwet of waar risico-indicatoren voor niet-naleving (denk aan groot verloop, groot aantal vervallen documenten, werkdruk etc) bestaan naar aanleiding waarvan RvIG concrete toezichtacties kan ondernemen en zo nodig handhavend kan optreden.

5.5.2 Risicoanalyse en risicogericht toezicht

Daarnaast kan RvIG op basis van de informatie uit onder meer de zelfevaluatie, (eerdere) toezichtsbevindingen, kwaliteitsinformatie uit systemen en registraties, beschikbare signalen/meldingen, etc. een systematische risicoanalyse uitvoeren. Het in 2023 opgestelde barrièremodel over de criminele gelegenheden die bestaan in het reisdocumentenproces en de mogelijke barrières tegen fraude en fouten kan ook behulpzaam zijn voor het uitvoeren van de risicoanalyse. Door middel van een risicoanalyse kan in kaart worden gebracht waar zich de grootste risico's voordoen op het gebied van (niet-)naleving en kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet gelet op relevante risico-indicatoren.

Het ligt voor de hand om bijvoorbeeld per thema, per wettelijke verplichting en/of per onderdeel van het reisdocumentenproces te beoordelen wat de effecten zijn van onvoldoende naleving en wat risico-indicatoren en de kans van niet-naleving zijn. Op basis van de risicoanalyse worden de risico's geprioriteerd. Een systematische risicoanalyse stelt RvIG in staat om een meer beredeneerde keuze te maken over het inzetten van de schaars beschikbare toezichtcapaciteit en welke prioriteiten bij toezicht en handhaving worden gesteld. Bovendien kan aan

de hand daarvan worden bepaald op welke bij het proces betrokken stakeholders een beroep kan worden gedaan om bij te dragen aan (het toezien op) de naleving van de Paspoortwet.

Door meer risicogericht toezicht te houden, op basis van een gedegen risicoanalyse, wordt de beschikbare capaciteit van RvIG effectiever ingezet. Risicogericht toezicht houdt in dat RvIG met name zijn toezichtsactiviteiten (in het bijzonder de toezichtbezoeken) richt op uitgevende instanties waar de risico's van niet-naleving van de Paspoortwet en de (potentiële) schade/negatieve gevolgen daarvan het grootst zijn, bijvoorbeeld in termen van risico op paspoortfraude en een inconsistente en foutgevoelige uitvoering van de Paspoortwet. Er zijn verschillende risico-indicatoren denkbaar voor een gerichte selectie van uitgevende instanties, zoals:

- De score uit de zelfevaluatie;
- Terugkerende signalen van fouten, afwijkingen en/of incidenten bij de uitgifte van reisdocumenten;
- Bepaalde kenmerken van uitgevende instanties, zoals de omvang van de ambtelijke organisatie, aangewezen gemeenten met extra taken op het gebied van de uitgifte van reisdocumenten, het niet bezetten van de functie van beveiligingsfunctionaris of organisaties met veel wisselingen in het management, verloop van personeel en/of ingehuurd personeel.

Ook kan op basis van de risicoanalyse worden gekozen voor thematisch toezicht, waarbij de RvIG haar toezichtsactiviteiten primair richt op bepaalde thema's of aspecten van het reisdocumentenproces waar de risico's (en consequenties) van niet-naleving het grootst zijn.

5.5.3 Uitwisseling informatie en signalen in de keten

Signalen, meldingen, casuïstiek en andere informatie die RvIG van andere partijen in de keten ontvangt, zijn voor de uitoefening van het toezicht van grote waarde. Het betreft informatie die 1) benut kan worden voor het uitvoeren van een risicoanalyse, 2) een beter landelijk beeld geeft van de (kwaliteit) van de uitvoering van de Paspoortwet in de praktijk, 3) inzicht geeft in relevante ontwikkelingen in de keten die mogelijk de fraudebestendigheid, consistentie, betrouwbaarheid en robuustheid van het reisdocumentenstelsel aantasten, en 4) concrete aanwijzingen kan geven dat bij een bepaalde uitgevende instantie sprake is van niet-naleving van de Paspoortwet en mogelijk reden geeft voor handhavend optreden.

Positief is dat RvIG al met diverse partijen in de keten op informele en meer formele basis overleg heeft en contacten onderhoudt. Om de informatiepositie van RvIG verder te versterken is het aan te bevelen om met de partijen in de keten duidelijke afspraken te maken over de signalen en andere relevante informatie die wordt uitgewisseld en de wijze waarop en de frequentie waarmee dat gebeurt. Het gaat daarbij zowel om uitgevende instanties (gemeenten, openbare lichamen, ministerie van Buitenlandse Zaken, Koninklijke Marechaussee, de Caribische landen in het Koninkrijk) als ketenpartners (zoals NVVB, VNG, OM) en het departement. Van belang is dat voor de uitgevende instanties en ketenpartners duidelijk is wie binnen RvIG de aanspreekpunten zijn voor het uitwisselen en delen van informatie en signalen (zowel op periodieke als incidentele basis).

Ook liggen er kansen door actiever contact te zoeken en kennis uit te wisselen met organisaties die verantwoordelijk zijn voor de aanvraag- en uitgifte van andere type identiteitsdocumenten. Denk daarbij aan de Dienst Wegverkeer (RDW) als het gaat om rijbewijzen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als het gaat om vreemdelingendocumenten.

De samenwerking tussen RvIG en andere partijen in de keten kan verder worden versterkt door bijvoorbeeld afspraken te maken die voorzien in gestructureerde, periodieke overlegmomenten. Dit betreft zowel ‘bilaterale’ overlegmomenten tussen RvIG en een andere uitgevende instantie of ketenpartner als gezamenlijke overlegmomenten waar partijen in de keten bij elkaar komen om kennis, ervaringen en informatie uit te wisselen. Deze overlegmomenten dienen niet alleen voor actieve uitwisseling van informatie en signalen, maar kunnen ook worden benut voor bijvoorbeeld het agenderen van bepaalde problemen/aandachtspunten rond de uitvoering van de Paspoortwet, het signaleren van relevante ontwikkelingen, het bespreken van oplossingsrichtingen en verbetermaatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet en vermindering van de fraude- en foutgevoeligheid van het reisdocumentenproces. Eventueel kan ook besloten worden tot het maken van een gezamenlijke risico-analyse.

5.6 Uitvoering toezicht en handhaving

5.6.1 Intensiveer toezicht en verbreed scope van toezichtacties

Zoals eerder aangegeven is de scope en diepgang van het huidige toezicht hoofdzakelijk beperkt tot de zelfevaluatie en het betrouwbaarheidsonderzoek naar aanleiding van de zelfevaluatie bij gemeenten en openbare lichamen (toezicht op de andere uitgevende instanties ontbreekt). De zelfevaluatie is waardevol als toezichtinstrument. Voor een optimale werking van dit instrument is het wel van belang dat bij situaties van slecht scorende gemeenten en/of niet-naleving van de Paspoortwet sprake is van proactieve monitoring (op de implementatie van verbetermaatregelen) en waar nodig consequente inzet van escalatiemiddelen conform het interventiebeleid (zie ook paragraaf 5.6.3).

De toezichtsbezoeken in het kader van het nader onderzoek zijn primair bedoeld om te bepalen in hoeverre de beantwoording van de zelfevaluatie waarheidsgetrouw is ingevuld en overeenkomt met de praktijksituatie. Aangezien deze bezoeken onvoldoende inzicht geven in de uitvoering van het reisdocumentenproces en de kwaliteit van de uitvoering, is het zeer de vraag of de bestaande invulling van de bezoeken door RvIG een effectieve besteding zijn van schaarse capaciteit. Voor goed toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet gaat het namelijk uiteindelijk om de vraag of de uitgevende instanties in de praktijk ook daadwerkelijk de Paspoortwet naleven en of de kwaliteit van de uitvoering naar behoren is. Het toezien op het waarheidsgetrouw invullen van de vragenlijst is een middel maar geen doel op zich.

Het is daarom raadzaam om de toezichtbezoeken niet enkel te beperken tot gemeenten en openbare lichamen, maar ook bezoeken af te leggen bij de andere uitgevende instanties (Buitenlandse Zaken, de KMar en de Caribische landen). Daarnaast is het van belang om de scope en diepgang van de toezichtbezoeken van RvIG bij uitgevende instanties te verbreden. Dit kan door tijdens een bezoek te onderzoeken:

- in welke mate het reisdocumentenproces in de praktijk ook conform de Paspoortwet wordt uitgevoerd;
- wat de kwaliteit is van de uitvoering van de Paspoortwet;
- welke aspecten van het reisdocumentenproces eventueel voor verbetering vatbaar zijn;
- waar risico's bestaan in de uitvoering;
- welke problemen/knelpunten mogelijk in de weg staan aan verbetering van de inrichting/uitvoering van het reisdocumentenproces;
- op welke manier RvIG ondersteuning kan bieden bij het treffen van verbetermaatregelen.

Artikel 58 van de Paspoortwet geeft de bevoegdheid om namens de minister van BZK de benodigde inlichtingen te vergaren voor het toezicht op de uitvoering van de wet. Een toezichtsbezoek van RvIG kan onder meer bestaan uit het voeren van gesprekken met medewerkers en het inzien en controleren van bijvoorbeeld documenten, systemen, registraties en dossiers en eventueel het observeren van de uitvoering van stappen in het proces

Verder valt te overwegen om het toezicht te intensiveren door jaarlijks een groter aantal uitgevende instanties (onaangekondigd) te bezoeken. Door jaarlijks een groter aantal uitgevende instanties te bezoeken, verkrijgt RvIG een beter landelijk beeld van de (kwaliteit van de) uitvoering van de Paspoortwet. Uitgevende instanties worden dan vaker onderworpen aan een toezichtbezoek, wat de prikkel kan verhogen om het reisdocumentenproces structureel conform de Paspoortwet uit te voeren.

5.6.2 Inrichting vast werkproces rond uitvoering van toezicht en handhaving

Om te waarborgen dat RvIG consequent en consistent als toezichthouder kan optreden, is aan te bevelen om intern duidelijke werkafspraken te maken en een vast werkproces in te richten – eventueel door ook werkprocesbeschrijvingen vast te leggen – rond de uitvoering van toezichtsactiviteiten en handhavend optreden. Deze werkafspraken dienen de eenheid in de uitvoering van toezichtsactiviteiten, verslaglegging, besluitvorming en adequate opvolging van toezichtsbevindingen beter te garanderen. Het gaat daarbij onder meer om duidelijke afspraken over:

- *Dossiervorming en verslaglegging:* afspraken over dossiervorming en verslaglegging zijn van groot belang om ervoor te zorgen dat dit op eenduidige, consistente en navolgbare wijze gebeurt. Denk daarbij aan het vastleggen van toezichtsbevindingen (signalen, meldingen, bevindingen naar aanleiding van een toezichtsbezoek, verslagen, etc.), gemaakte afspraken (bijvoorbeeld over te treffen verbetermaatregelen en het tijdspad waarbinnen dit moet gebeuren), verbeterplannen, informatie over de (eventuele) verbetering die een uitgevende instantie heeft gerealiseerd, de inzet van handhavingsinstrumenten en de termijnen die worden gegeven voor verbetering, etc. Per gemeente/openbaar lichaam zou actief een ‘dossier’ moeten worden bijgehouden.
- *Taak- en rolverdeling en verantwoordelijkheden:* leg duidelijk vast welke rol, taken en verantwoordelijkheden functionarissen bij RvIG hebben in relatie tot toezicht en handhaving (in brede zin). Bijvoorbeeld als het gaat om adviseren, voorlichten en ondersteunen van uitgevende instanties, het onderhouden van contacten/afstemming met ketenpartners, de uitvoering van toezichtsactiviteiten, verzamelen en analyseren van toezichtinformatie, beoordeling en besluitvorming over in te zetten interventies in concrete situaties, etc.
- *Delen van signalen en informatie:* maak zowel intern als extern afspraken over de uitwisseling van signalen en andere toezichtinformatie. Deze afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op: met welke externe partijen signalen en andere informatie wordt gedeeld, welke signalen en andere informatie wordt uitgewisseld, met welke frequentie dat gebeurt (incidenteel vs. periodiek) en met welk doel signalen en andere informatie wordt gedeeld (ook gelet op de verwerking van eventuele persoonsgegevens en de AVG-vereisten). Verder is van belang dat duidelijk is op welke manier ingekomen signalen worden bijgehouden, geduid, geprioriteerd en op welke wijze wordt geacteerd naar aanleiding van signalen en andere informatie.
- *Wijze van besluitvorming:* richt intern een helder besluitvormingsproces in door duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt over te stellen prioriteiten, toezicht- en handhavingsbeleid, uitvoeringsplannen, in te zetten

toezichtacties en handhavend optreden (in welke gevallen dient een zaak te worden ‘geëscaleerd’) en bijvoorbeeld in welke situaties op individuele basis, in teamverband of door management besluitvorming kan/moet plaatsvinden.

- *Interne overlegstructuren:* richt intern een vaste overlegstructuur in met het oog op bijvoorbeeld:
 - het periodiek uitwisselen en duiden van toezichtbevindingen, ervaringen, signalen, casuïstiek, etc.;
 - het signaleren en agenderen van relevante ontwikkelingen binnen het reisdocumentenstelsel;
 - besluitvorming over de omgang met en opvolging van toezichtinformatie (monitoring van voortgang), de inzet van toezichtsactiviteiten en interventies;
 - het evalueren van de effectiviteit van toezichtsactiviteiten en ingezette interventies, etc.

Het is verder van belang om intern bij RvIG de werkafspraken en kwaliteit van de werkprocessen te borgen, bijvoorbeeld door een functionaris binnen RvIG verantwoordelijk te maken om bij wijze van kwaliteitscontrole toe te zien op de consequente uitvoering van het eigen beleid en de eigen werkwijze.

5.6.3 Voer consequent interventiebeleid uit bij de opvolging en monitoring van toezichtsbevindingen

In situaties waar RvIG constateert dat sprake is van niet-naleving van de Paspoortwet bij een uitgevende instantie, dient het interventiebeleid consequent en eenduidig te worden toegepast. Het begint bij het duidelijk informeren en aanspreken van de uitgevende instantie over de constatering dat bepaalde procedures of handelingen niet conform de Paspoortwet worden uitgevoerd en helder maken wat er moet gebeuren om het reisdocumentenproces wel conform de Paspoortwet uit te voeren. Van belang is dat duidelijke afspraken worden gemaakt (schriftelijk vastgelegd) met de uitgevende instantie over de benodigde verbetermaatregelen, het eventueel aanleveren van een verbeterplan en het gewenste tijdpad waarbinnen de verbetermaatregelen moet worden getroffen. Vervolgens is het aan RvIG om proactief erop toe te zien in hoeverre de verbetermaatregelen tijdig worden uitgevoerd. Wanneer blijkt dat de verbetermaatregelen onvoldoende zijn geïmplementeerd, nog steeds sprake is van niet-naleving van de Paspoortwet en/of de uitgevende instantie niet bereidwillig is om verbeteringen door te voeren, dan is dat reden om de volgende stap in de escalatieladder in te zetten (zoals een formele waarschuwingsbrief, een (bestuurlijk) gesprek, ‘verscherpt toezicht’ etc.). Deze volgende stap vergt ook weer duidelijke communicatie en afspraken met de betreffende uitgevende instantie en actieve monitoring.

Een consequent en eenduidig optreden van RvIG bij niet-naleving van de Paspoortwet en proactieve opvolging en monitoring van toezichtbevindingen zal naleving van de Paspoortwet verbeteren en vergroot de prikkel bij uitgevende instanties om de processen structureel op orde te houden.

5.7 Ondersteunen en adviseren

RvIG heeft een informerende (voorlichtende), ondersteunende en adviserende rol richting uitgevende instanties. Goede voorlichting, ondersteuning en advisering kan de naleving en kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet bevorderen en kan voorkomen dat zich incidenten en risico's rond de aanvraag- en afgifte van reisdocumenten voordoen. Voorlichting en

ondersteuning heeft dus ook een preventieve functie, in die zin dat situaties van niet-naleving van de Paspoortwet mogelijk kunnen worden voorkomen.

Belangrijk is dat (medewerkers van) uitgevende instanties op elk moment bij RvIG terecht kunnen voor vragen en andere zaken waarbij RvIG kan ondersteunen en adviseren. Van belang is daarom dat deze vraagbaakfunctie bij RvIG goed is ingericht (laagdrempelig, goed bereikbaar en responsief) en dat voor alle uitgevende instanties duidelijk is dat deze vraagbaak er is en hoe deze te bereiken is. Daarmee wordt overigens niet bedoeld dat de RvIG de verantwoordelijkheid van de uitgevende instantie overneemt. De uitgevende instantie moet zelf waarborgen dat voldoende kennis wordt opgebouwd en onderhouden.

Daarnaast kan RvIG in generieke zin uitgevende instanties ondersteunen en faciliteren bij een adequate inrichting en uitvoering van het reisdocumentenproces door bijvoorbeeld het opstellen van handreikingen, te publiceren over (het voorkomen van) specifieke risico's en aandachtspunten rond het aanvraag- en uitgifteproces en te communiceren over *best practices*. Hiermee wordt niet bedoeld het faciliteren van individuele uitgevende instanties. Dat is geen taak voor de toezichthouder. Daarbij is het van belang dat RvIG ook aandacht heeft voor verschillen tussen de (werkprocessen van) uitgevende instanties. De bevoegdheden en inrichting van het reisdocumentenproces verschillen immers per uitgevende instantie (gemeente, openbaar lichaam, Caribisch land, ministerie van Buitenlandse Zaken, KMar). Elke uitgevende instanties kan daardoor ook weer te maken met andere uitdagingen bij de uitvoering van de Paspoortwet.

RvIG kan uitgevende instanties verder regelmatig informeren (bijvoorbeeld door een periodieke nieuwsbrief) over actuele onderwerpen en ontwikkelingen binnen het reisdocumentendomein of risico-indicatoren die hij in het toezicht heeft aangetroffen. Een ander in gesprekken genoemd voorbeeld waarop RvIG uitgevende instanties kan ondersteunen c.q. handvatten kan bieden, is door in de zelfevaluatie duidelijke voorbeelden op te nemen over hoe (bepaalde aspecten van) het reisdocumentenproces idealiter zou moeten worden vormgegeven en hoe te handelen in een bepaalde situatie (zoals bij onregelmatigheden).

Toezichtsbezoeken bij uitgevende instanties hoeven uiteraard niet alleen in het teken te staan van het vergaren van informatie over de (niet-)naleving van de Paspoortwet en de kwaliteit van de uitvoering met het oog op eventueel handhavend optreden. RvIG kan tijdens deze toezichtbezoeken ook een ondersteunende rol vervullen. De bezoeken geven (medewerkers van de) uitgevende instanties de gelegenheid om aan te geven tegen welke (eventuele) problemen ze aanlopen bij de uitvoering van de Paspoortwet en welke vraagstukken bestaan. RvIG kan uitgevende instanties daarbij informeren over de gewenste inrichting en uitvoering van het reisdocumentenproces en vragen beantwoorden.

5.8 Signaleren en agenderen

Een goede toezichthouder heeft ook een reflectieve/signalerende rol. RvIG beschikt over een unieke informatiepositie (of kan daarover beschikken). Door actief toezicht te houden op uitgevende instanties in de keten, ziet RvIG op welke manier uitgevende instanties in de praktijk uitvoering geven aan de Paspoortwet, waar organisaties in de praktijk tegenaan lopen, wat goed gaat en waar juist sprake is van knelpunten en risico's in de uitvoering. Dit verschaft RvIG een overkoepelend beeld ('panoramische informatie') van de uitvoering van de Paspoortwet door uitgevende instanties. Deze informatiepositie kan RvIG voor zijn eigen toezicht benutten,

zoals voor het verrichten van een integrale risicoanalyse, om te komen tot prioriteiten en strategieën en voor het inzetten van toezichtsactiviteiten.

Bij een reflectieve/signalerende rol hoort ook dat de relevante toezichtsinformatie en analyses worden gedeeld met de buitenwereld. RvIG kan door zijn unieke informatiepositie immers signaleren welke risico's het reisdocumentenstelsel kent, welke knelpunten in de uitvoeringspraktijk bestaan en welke trends en ontwikkelingen zich voordoen die de bescherming van het publieke belang en een fraudebestendige, consistente en betrouwbare uitvoering van de Paspoortwet in gevaar brengen (zoals signalen over ondermijning, personeelstekorten etc.).

De bevindingen en analyses van RvIG kunnen waardevol zijn voor beleid, omdat ze inzicht kunnen bieden in de onderdelen van de Paspoortwet, onderliggende regelgeving en flankerend beleid die goed en minder goed werken of bij uitgevende instanties als knellend worden ervaren, waar verbetermogelijkheden en uitdagingen liggen en welke randvoorwaarden een goede uitvoering of naleving van de Paspoortwet belemmeren.

RvIG kan zijn toezichtsbevindingen en analyses delen door periodiek rapportages te publiceren. In de periodieke rapportages kan RvIG (bijvoorbeeld jaarlijks) rapporteren over de (stand van de) naleving en kwaliteit van de uitvoering van de Paspoortwet en reflecteren op gesignaleerde risico's en problemen in de uitvoeringspraktijk, relevante trends en ontwikkelingen, mogelijke gewenste verbetermaatregelen (en/of aanpassing van beleid) etc. Een dergelijke rapportage kan worden aangeboden aan de verantwoordelijk bewindspersoon. Ook kan gedacht worden aan thematische rapporten, waar nader wordt ingegaan op (ontwikkelingen rond) een bepaald thema of onderdeel van het reisdocumentenproces. Daarbij kan RvIG ook voorbeelden geven van 'good practices'.

Het kan zijn dat aanpassing van wet- en regelgeving, aanvullend beleid of andere maatregelen nodig zijn om gesignaleerde ontwikkelingen, risico's en/of problemen binnen het reisdocumentenstel het hoofd te kunnen bieden. RvIG kan in dat kader een agenderende rol vervullen. Niet alleen door het publiceren van toezichtsbevindingen en analyses, maar ook door onderwerpen actief te agenderen bij en te bespreken met relevante stakeholders in de keten (zoals het ministerie van BZK, VNG, NVVB etc.).

Door actief een signalerende en agenderende rol te vervullen richting het toezichtveld, de politiek en de samenleving, wordt RvIG actief partner in een cyclus van beleid en toezicht.

5.9 Periodieke evaluaties

Om te kunnen beoordelen of een toezichthouder effectief optreedt is het van belang periodiek het beleid, de doelstellingen en prioriteiten, de toezichtstrategie en de inzet van toezichtsactiviteiten te evalueren. Deze taak ligt gezamenlijk zowel bij RvIG (opdrachtnemer) als bij het ministerie van BZK (opdrachtgever/eigenaar). Daarbij valt op te merken dat de rol van opdrachtgever en eigenaar ook ieder een eigen focus hebben. Idealiter wordt in het kader van de periodieke evaluatie gewerkt volgens de doorlopende toezichtscyclus:

- Toezichtsinformatie verzamelen, uitvoeren risicoanalyse en stellen van prioriteiten;
- Opstellen van toezichtsbeleid met doelstellingen van toezicht en een toezichtsstrategie, formuleren van een jaarlijks (uitvoerings)plan voor de wijze waarop toezichtsactiviteiten worden ingezet (bijvoorbeeld bij welke specifieke uitgevende instanties een toezichtsbezoek zal worden afgelegd);

- Uitvoering toezichts- en handhavingsactiviteiten op operationeel niveau;
- Monitoring van (de resultaten van) het toezicht en uitvoeren evaluatie.

De jaarlijkse evaluatie dient ertoe om te beoordelen in hoeverre de inzet van de toezichtsactiviteiten effectief is en of de vastgestelde doelen en prioriteiten van het toezicht voldoende behaald worden. De evaluatie kan aanleiding geven tot aanpassing van doelstellingen, prioriteiten, het toezichtsarrangement en de keuzes voor de inzet van bepaalde toezichtsactiviteiten.

De bevindingen uit de evaluatie kan RvIG gebruiken voor de interne en externe verantwoording over de inzet van bevoegdheden, de besteding van publieke middelen en de onderbouwing van de gemaakte keuzes.

5.10 Organisatorische randvoorwaarden

Op dit moment is binnen RvIG het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet niet belegd bij een afzonderlijke afdeling/eenheid in de organisatie. Voor een verdere versterking en professionalisering is het aan te bevelen om de toezichtstaak van RvIG onder te brengen in een afzonderlijke afdeling/eenheid in de organisatie.

Om goed toezicht te kunnen houden is voldoende capaciteit nodig met de juiste deskundigheid en expertise. Het ministerie van BZK dient als opdrachtgever hiervoor voldoende middelen beschikbaar te stellen, zodat RvIG zijn taken als toezichthouder op de Paspoortwet naar behoren kan invullen. Ten aanzien van de benodigde expertise en deskundigheid gaat het niet alleen om inhoudelijke kennis van de Paspoortwet en het reisdocumentenproces, maar ook om voldoende toezichts- en handhavingsexpertise en toezichtvaardigheden (zoals het kunnen voeren van een toezichtgesprek, escalatiegesprek, etc.). Daarnaast moeten medewerkers een eenduidig begrip hebben van de toezichtfilosofie van de RvIG zodat zij zich daarop in hun handelen en contact met onder toezichtstaande partijen ook op kunnen baseren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om vragen als: hoe positioneert RvIG zich ten opzichte van uitgevende instanties, zijn we vooral ondersteunend of sanctionerend, willen we bijstand verlenen of handhaven etc. RvIG dient er voor zorg te dragen dat medewerkers beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om de toezichtrol te vervullen. Het is van belang dat waar nodig wordt voorzien in voldoende scholing en opleiding van medewerkers op het gebied van toezichtvaardigheden.

5.11 Versterking intern toezicht

Er bestaan niet alleen mogelijkheden en kansen om het externe toezicht door RvIG te versterken, maar er zijn ook verschillende mogelijkheden om het interne toezicht binnen uitgevende instanties op het reisdocumentenproces te versterken en te verbeteren.

5.11.1 Versterking positie beveiligingsfunctionaris

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de rol van beveiligingsfunctionaris (zoals beschreven in de verschillende paspoortuitvoeringsregelingen) maar in beperkte mate gestalte krijgt bij gemeenten en openbare lichamen en dat in sommige gevallen deze functionaris überhaupt niet is aangewezen. Er valt dus veel winst te behalen door de rol van beveiligingsfunctionaris actiever in te vullen en deze beter in positie te brengen.

Bij elke uitgevende instantie zou een beveiligingsfunctionaris moeten worden aangewezen, zoals ook wettelijk is voorgeschreven. RvIG dient er als toezichthouder proactief op toe te zien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en te bewaken dat de rol van beveiligingsfunctionaris consequent en eenduidig wordt ingevuld. Ingeval een uitgevende instantie nalaat een beveiligingsfunctionaris aan te wijzen, dan moet deze instantie hierop door RvIG worden aangesproken en kan RvIG eventueel handhavend optreden wanneer de instantie blijvend nalaat om de voorgeschreven functionaris aan te wijzen. Voor uitgevende instanties die kampen met capaciteitsgebrek en/of niet beschikken over een medewerker die geschikt is om de rol van beveiligingsfunctionaris goed in te vullen (met voldoende kennis en vaardigheden en/of de gewenste positie binnen de organisatie), bestaan er alternatieve mogelijkheden zoals:

- het zoeken van samenwerking met meerdere (kleine) gemeenten door gezamenlijk één beveiligingsfunctionaris aan te wijzen die vervolgens bij alle betrokken gemeenten de rol van beveiligingsfunctionaris vervult;
- het ‘inhuren’ van een in een andere gemeente aangewezen beveiligingsfunctionaris die vervolgens ook deze rol vervult bij de inlenende gemeente;
- extern inhuren van een beveiligingsfunctionaris (vergelijkbaar met de externe inhuur van een functionaris gegevensbescherming).

De beveiligingsfunctionaris dient proactief en frequent toezicht te houden op de (naleving van de) beveiligingsprocedure en -maatregelen en de kwaliteit van de uitvoering van het reisdocumentenproces. Medewerkers die betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces moeten ervaren dat daadwerkelijk intern toezicht wordt gehouden op het reisdocumentenproces. De beveiligingsfunctionaris moet verder direct kunnen rapporteren aan het bestuur over de naleving van de Paspoortwet. In dat kader is het van belang dat de beveiligingsfunctionaris (hierarchy) zodanig in de organisatie is gepositioneerd dat hij (wanneer nodig) ook rechtsreeks kan rapporteren richting management/bestuur om eventuele gesignaleerde risico's en problemen aan te kaarten.

Gemeenten worstelen in de praktijk om vorm en inhoud te geven aan de rol van beveiligingsfunctionaris. Er is wettelijk voorgeschreven dat er een functieomschrijving moet zijn, maar de praktijk is dat een duidelijke functieomschrijving vaak ontbreekt. RvIG kan uitgevende instanties hierin ondersteunen door een handreiking te maken met een duidelijke taakomschrijving en functieprofiel van de beveiligingsfunctionaris, zodat gemeenten beter in staat worden gesteld om een goede invulling te geven aan de rol van beveiligingsfunctionaris. Ook kan het opstellen van een format/checklist die de beveiligingsfunctionaris in de praktijk kan gebruiken behulpzaam zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de aspecten van het reisdocumentenproces waarop de beveiligingsfunctionaris moet toezien en de manier van rapporteren richting het management/bestuur. Verder kan gedacht worden aan het organiseren van opleidingsmogelijkheden voor de medewerker die de functie van beveiligingsfunctionaris krijgt toegewezen.

Het interne toezicht en het externe toezicht kunnen elkaar versterken wanneer RvIG actief contacten onderhoudt met de beveiligingsfunctionaris. Toezichtsbevindingen en gesignaleerde risico's, knelpunten, etc. kunnen in dat kader onderling worden uitgewisseld. Op deze manier kan de beveiligingsfunctionaris fungeren als vooruitgeschoven post en wordt de informatiepositie van RvIG versterkt. Tegelijkertijd biedt het voor RvIG gelegenheid om de beveiligingsfunctionaris te adviseren over bijvoorbeeld toe te passen verbetermaatregelen. Daarnaast bestaan kansen om een landelijk netwerk te creëren van beveiligingsfunctionarissen – waar RvIG ook bij is aangehaakt – om kennis en ervaringen delen.⁵⁴

⁵⁴ Een voorbeeld waarin een vergelijkbaar netwerk is opgebouwd is het netwerk van privacyfunctionarissen dat door de AP wordt ingezet om kennis over te dragen.

5.11.2 Benut interne en externe controlefuncties voor toezicht op reisdocumentenproces

Bij interne controlefuncties wordt veelal onderscheid gemaakt in drie verdedigingslinies ('three lines of defence'):

- 1^e lijn: de interne controle- en beheersmaatregelen die zijn neergelegd in de lijnorganisatie;
- 2^e lijn: de tweede lijn ondersteunt de eerste lijn onder meer bij het identificeren, bewaken en beheersen van risico's en betreft de interne controle gericht op het toetsen en adviseren over de interne controlemaatregelen in de eerste lijn. Interne (verbijzonderde) controlefunctionarissen van de stafdelingen (zoals de afdelingen Interne Controle, Concerncontrol, Compliance, Kwaliteit, etc.) voeren deze toetsingswerkzaamheden uit.
- 3^e lijn: de interne auditfunctie (deze functie is overigens niet bij alle gemeenten ingericht).

Het intern toezicht op het reisdocumentenproces kan versterkt worden door de bestaande interne controlefuncties binnen gemeenten en openbare lichamen te benutten door daarbij het reisdocumentenproces meer expliciet door te lichten (controle of de processen conform de Paspoortwet zijn ingericht en controle op de kwaliteit van het reisdocumentenproces). De externe accountant (ook wel de 4^e lijn) stelt de getrouwheid van de jaarrekening, waaronder de rechtmatigheidsverantwoording, vast. Ook deze externe accountantscontrole kan, eventueel door een uitbreiding van de opdracht aan de accountant, benut worden om het toezicht op het reisdocumentenproces te versterken.

RvIG kan uitgevende instanties adviseren en stimuleren om de bestaande interne en externe controlefuncties (optimaler) te benutten voor het toezicht op het reisdocumentenproces. In verbeterprogramma's of in het kader van verscherpt toezicht zou de RvIG betrokkenheid van een tweede of derdelijnsfunctionaris of zelfs een externe accountant als eis kunnen stellen.

6 Aanpassing toezichtstelsel

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is beschreven welke mogelijkheden binnen het bestaande stelsel en wettelijk kader bestaan om het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te versterken. In dit hoofdstuk worden enkele mogelijkheden benoemd ter versterking van het toezicht door aanpassing van het bestaande wettelijk stelsel en toekenning van aanvullende bevoegdheden.

6.2 Aanvullende sanctiebevoegdheden RvIG

6.2.1 Algemeen

Binnen het bestaande wettelijk kader beschikt RvIG – anders dan de generieke instrumenten in het kader van interbestuurlijk toezicht (indeplaatsstelling) – niet over formele handhavingsinstrumenten (zoals een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete). Maar de wetgever kan er voor kiezen bij de Paspoortwet handhavingsbevoegdheden te introduceren die de handhaving buiten het stelsel van interbestuurlijk toezicht plaatsen. Een mogelijkheid is om RvIG aanvullende formele sanctiebevoegdheden te geven en om de escalatieladder van informele en formele handhavingsinstrumenten daarop in te richten. Deze aanvullende formele handhavingsinstrumenten zouden als stok achter de deur kunnen fungeren waardoor het toezicht door RvIG effectiever kan worden.

Het nut, de meerwaarde en de noodzaak om specifieke formele handhavingsinstrumenten in de Paspoortwet op te nemen, moet goed gemotiveerd kunnen worden. In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat RvIG assertiever kan optreden bij de opvolging en monitoring van toezichtbevindingen en bestaande informele handhavingsinstrumenten nog zeer terughoudend inzet. Verder is in hoofdstuk 5 beschreven welke mogelijkheden binnen het bestaande wettelijk kader voor RvIG bestaan om het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet te versterken, waaronder door interventiebeleid op te stellen en te publiceren en informele handhavingsinstrumenten consequent en doortastend in te zetten.

Aangezien binnen het bestaande wettelijk kader nog veel ruimte is voor RvIG om veel proactiever en assertiever op te treden als toezichthouder en informele handhavingsinstrumenten consequent en doortastend toe te passen, is het de vraag hoe groot de noodzaak op dit

moment is om formele sanctiebevoegdheden op te nemen in de Paspoortwet. Het is in ieder geval raadzaam om na enkele jaren te evalueren of RvIG met een meer proactieve inzet van informele handhavingsinstrumenten de gewenste kwaliteitsverbetering van het uitgifteproces heeft gerealiseerd. Wanneer blijkt dat naleving van de Paspoortwet onvoldoende kan worden afgedwongen en/of de risico's van niet-naleving groot zijn, kan dat aanleiding zijn om aanvullende formele sanctiebevoegdheden op te nemen in hoofdstuk IX van de Paspoortwet.

Er zijn verschillende formele sancties waaraan gedacht kan worden. In algemene zin bestaat daarbij het onderscheid tussen het opleggen van een herstelsanctie (zoals een aanwijzing of een last onder dwangsom) en een bestraffende sanctie (bestuurlijke boete). In beide gevallen is sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 (Algemene wet bestuursrecht) Awb. Dit betekent dat de betrokken uitgevende instantie onder omstandigheden gehoord moet worden voorafgaand aan het opleggen van een dergelijke sanctie en bezwaar en beroep kan instellen tegen een dergelijk besluit en dat RvIG hiervoor een bezwaarprocedure moet inrichten. Het opleggen van deze formele handhavingbesluiten vraagt aanvullende (juridische) kennis van betrokken functionarissen bij RvIG, bijvoorbeeld kennis van de Awb. Bij het opleggen van bestuurlijke boetes moet daarnaast binnen de RvIG zijn voorzien in functiescheiding, omdat degene die het onderzoek naar de feiten heeft uitgevoerd niet degene mag zijn die ook de sanctie oplegt.

Hieronder wordt kort per type bestuurlijke sanctie een beschrijving gegeven met de belangrijkste aandachtspunten rond de toepassing van deze sanctiebevoegdheden in de praktijk.

6.2.2 Herstelsanctie (last onder dwangsom of aanwijzing)

De meest gehanteerde herstelsanctie is de aanwijzing of de last onder dwangsom. Het betreft een verplichting (last) tot het treffen van maatregelen gericht op het beëindigen van de overtreding en/of het voorkomen van verdere overtreding. Bij een last onder dwangsom dient een dwangsom te worden betaald wanneer niet tijdig is voldaan aan de verplichting (last). Bij een aanwijzing geldt geen verplichting tot het betalen van een dwangsom maar is wel sprake van een formele herstelsanctie. Sommige toezichthouders beschikken over een aanwijzingsbevoegdheid die de onder toezicht gestelde verplicht bepaalde maatregelen te nemen. Zo kan de IGJ op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) aan (jeugd)zorgaanbieders een aanwijzing geven die verplicht tot het nemen van maatregelen om de zorg te verbeteren. Een volgende stap, wanneer de zorgaanbieders daartoe niet overgaan, kan dan zijn het opleggen van een last onder dwangsom.

Ten aanzien van de last onder dwangsom als sanctioneringsmogelijkheid dient de kanttekening te worden geplaatst dat de toepassing van dit instrument binnen de bestaande (bestuurlijke) verhouding tussen het ministerie van BZK en uitgevende instanties (gemeenten) mogelijk ongewenst is. Deze sanctiebevoegdheid past in ieder geval niet goed binnen het bestaande interbestuurlijk toezicht. Deze kanttekening geldt ook voor de hierna uitgewerkte optie van introductie van de bestuurlijke boete als sanctiebevoegdheid.

Een dwangsom mag niet verder mag strekken dan nodig is om de overtreding ongedaan te maken of herhaling in de toekomst te voorkomen. Behalve een last ter voorkoming van herhaling van de overtreding, kan ook een preventieve last onder dwangsom worden opgelegd. Een preventieve last kan worden opgelegd wanneer er duidelijk gevaar dreigt dat er een nog niet eerder gepleegde overtreding zal worden begaan. De 'reguliere' last wordt opgelegd om herhaling van een reeds begane overtreding te voorkomen, die overtreding terug te draaien of te voorkomen dat een overtreding optreedt. Dit onderscheid is van belang omdat er

strengere eisen gelden voor het mogen opleggen van een preventieve last: er dient dan sprake te zijn van een situatie waarin het gevaar voor de overtreding *klaarblijkelijk* dreigt. Dat is het geval als de overtreding zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voldoen. Een last ter voorkoming van herhaling of tot het ongedaan maken van de overtreding kan worden opgelegd wanneer herstel in de juridisch gewenste situatie mogelijk is, of wanneer gevaar voor herhaling van de overtreding voor de hand ligt of gegronde vrees daartoe bestaat.

Voordat daadwerkelijk een last onder dwangsom wordt opgelegd, volgt eerst een voornemen tot het opleggen van die sanctie. De uitgevende instantie krijgt dan de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. Op basis van die zienswijze kan RvIG bepalen of daadwerkelijk wordt overgegaan tot het opleggen van een dwangsom.

De brief waarmee aan de uitgevende instantie een last onder dwangsom wordt opgelegd is een beschikking. De brief moet in ieder geval de volgende zaken vermelden:

- aangeven wie de overtreder is;
- een omschrijving van de overtreding die is geconstateerd;
- aangeven welk wettelijk voorschrift is overtreden;
- een reactie op de zienswijze die de overtreder heeft ingediend;
- een omschrijving van wat de overtreder moet doen (de te nemen maatregelen);
- de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd (begunstigingstermijn);
- de dwangsom (bedrag ineens, per tijdseenheid (per dag, week of maand) of per overtreding);
- het maximumbedrag waarboven de overtreder geen dwangsommen meer verbeurt.

Van belang is dat duidelijk wordt aangegeven wat de uitgevende instantie moet doen om te voorkomen dat hij een dwangsom verbeurt. Dat betekent dat heel duidelijk moet zijn omschreven welke maatregelen de uitgevende instantie moet treffen om de overtreding ongedaan te maken of de gevolgen daarvan te beperken. Daarnaast moet de begunstigingstermijn een redelijke termijn betreffen: een termijn die de overtreder redelijkerwijs nodig heeft om de overtreding ongedaan te maken of te beëindigen.

Voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag is sprake van een ruime mate van beleidsvrijheid. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit).⁵⁵ Belangrijk is dat de hoogte van de dwangsom moet worden gemotiveerd. De dwangsom moet zodanig hoog zijn dat die een financiële prikkel vormt voor de uitgevende instantie om de overtreding ongedaan te maken en/of om herhaling in de toekomst te voorkomen.

6.2.3 Bestraffende sanctie (bestuurlijke boete)

De bestuurlijke boete is een bestuurlijke sanctie, die een onvoorwaardelijke verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom aan de overheid wegens het overtreden van een wettelijk voorschrift. De bestuurlijke boete onderscheidt zich van herstelsancties zoals de last onder dwangsom, omdat de boete bedoeld is om leed toe te voegen. De beslissing om wel of niet de boete te leggen is niet afhankelijk van een voortzetting of herhaling van de overtreding.

De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie (ook wel punitieve sanctie genoemd), waarbij sprake is van een zogenoemde *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het Europese

⁵⁵ Artikel 5:32b lid 3 Awb.

Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Als gevolg van de kwalificatie als criminal charge is er sprake van strafvervolgning en moeten er bij het opleggen van boetes en de toepassing van het beleid bepaalde (rechts)waarborgen in acht worden genomen.⁵⁶

Op grond van het *legaliteitsbeginsel* is voor het opleggen van een bestuurlijke boete altijd een wettelijke grondslag vereist. De wettelijke bepaling moet voldoende concreet duidelijk maken in welk geval sprake is van een beboetbare overtreding, zodat deze norm degene tot wie zij is gericht voldoende in staat stelt zijn gedrag daarop af te stemmen. Het is de vraag of de Paspoortwet en uitvoeringsregelingen op dit moment voldoende concrete normen bevat. Wanneer de bevoegdheid tot een bestuurlijke boete wordt opgenomen in de Paspoortwet, kan dat betekenen dat ook de materiële normen in de Paspoortwet waaraan uitgevende instanties moeten voldoen geconcretiseerd moeten worden. Verder geldt bijvoorbeeld het *una via-beginsel*, wat inhoudt dat de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen vervalt wanneer de overtreder vanwege hetzelfde feit strafrechtelijk wordt vervolgd. Beide wegen (strafrecht en bestuursrecht) mogen dus niet tegelijkertijd worden bewandeld.

In het kader van het onderzoek van de toezichthouder geldt er voor eenieder een medewerkingsplicht, dus ook voor een mogelijke overtreder.⁵⁷ Diegene moet dus medewerking verlenen aan een controleonderzoek. Op het moment dat echter inlichtingen worden gevraagd met het oog op het opleggen van een bestraffende sanctie, zoals een bestuurlijke boete, is sprake van een *criminal charge*. In dat geval is de (mogelijke) overtreder niet tot antwoorden verplicht (zwijgrecht). Dit zwijgrecht houdt in dat niemand gehouden is tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen.⁵⁸ Zodra de overtreder een zwijgrecht heeft, moet hij daarop door de toezichthouder worden gewezen (de cautieplicht).⁵⁹

In de Algemene wet bestuursrecht zijn algemene bepalingen opgenomen ten aanzien van de procedure voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarbij worden twee verschillende procedures onderscheiden, te weten een standaard- en een verzwaarde procedure. De verzwaarde procedure is van toepassing wanneer de bevoegdheid wordt gecreëerd om bestuurlijke boetes op te mogen leggen van meer dan € 340. De verzwaarde procedure onderscheidt zich van de standaardprocedure, doordat er verplicht een rapport of proces-verbaal moet worden opgemaakt. Daarnaast moet de uitgevende instantie aan wie een boete wordt opgelegd in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijzen naar voren te brengen en geldt het principe van functiescheiding. Het principe van functiescheiding houdt in dat de functionaris van RvIG die de overtreding constateert en daarvan een rapport opmaakt iemand anders moet zijn dan degene die beslist of wel of niet een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

In de Awb is het uitgangspunt opgenomen dat de opgelegde sanctie evenredig moet zijn met de gepleegde overtreding. Wanneer geen sprake is van een wettelijk gefixeerd boetestelsel moet de hoogte van de boete worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de

⁵⁶ Daarbij spelen de artikelen 6 en 7 EVRM, de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een belangrijke rol.

⁵⁷ Artikel 5:20 Awb.

⁵⁸ Van belang is dat het zwijgrecht alleen geldt in het geval de medewerking van de overtreder nodig is om inlichtingen te verkrijgen. Het gaat dan om het afleggen van zogenoemde wilsafhankelijke verklaringen, die gericht zijn op bestraffing. Wanneer de cautie ten onrechte achterwege blijft, dan kan de wilsafhankelijke verklaring van de betrokkene die onder dwang is verkregen in de regel niet worden gebruikt voor de feiten die aan het opleggen van de bestuurlijke boete ten grondslag zijn gelegd. De verkregen inlichtingen kunnen wel weer worden gebruikt voor het opleggen van een herstel-sanctie. Het zwijgrecht geldt niet voor gegevens die onafhankelijk zijn verkregen, zogenoemd wilsonafhankelijk bewijsmateriaal, of verklaringen van anderen dan de (mogelijke) overtreder. In dat geval is de medewerking van de overtreder niet nodig om de gegevens te bemachtigen. Deze informatie mag gewoon worden gebruikt als bewijsmateriaal voor het opleggen van bestuurlijke boetes, omdat het onafhankelijk verkregen bewijs betreft.

⁵⁹ Artikel 5:10a Awb.

omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. De boete moet zodanig worden vastgesteld dat het bedrag daarvan passend en geboden is.

Het kan raadzaam zijn om beleidsregels op te stellen waarin is uitgewerkt op welke wijze de hoogte van de boete in een concreet geval wordt bepaald.⁶⁰ In deze beleidsregels kan bijvoorbeeld ook worden ingegaan op de omstandigheden waarin wordt overgegaan tot matiging van de hoogte van de boete en wat juist boeteverhogende omstandigheden (zoals recidive) zijn.

6.3 Zelfevaluatie bij andere uitgevende instanties

Binnen het bestaande wettelijk kader is alleen voorgeschreven dat gemeenten en openbare lichamen jaarlijks een zelfevaluatie uitvoeren en over de uitkomsten moeten rapporten aan de minister van BZK/RvIG. De overige uitgevende instanties – Buitenlandse Zaken, de KMar en de Caribische landen in het Koninkrijk – voeren een jaarlijkse controle uit, maar niet met behulp van het zelfevaluatie-instrument. In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat uit enkele gesprekken volgt dat in ieder geval bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Caribische landen interesse is voor het (mogelijk) gebruiken van het zelfevaluatie-instrument.

Het introduceren van de jaarlijks zelfevaluatie bij de andere uitgevende instanties kan zowel het interne als externe toezicht versterken. De zelfevaluatie kan uitgevende instanties meer inzicht geven in de mate waarin het reisdocumentenproces conform de Paspoortwet is ingericht en wordt uitgevoerd. Het instrument kan benut worden om jaarlijks intern te reflecteren op de manier waarop het reisdocumentenproces is ingericht, of wordt voldaan aan de wettelijke vereisten en waar verbeteringen nodig zijn. De zelfevaluatie kan daarmee een lerend effect hebben op de organisatie. Wanneer de uitgevende instanties ook jaarlijks aan RvIG gaan rapporteren over de bevindingen uit de zelfevaluatie, verschaft dat RvIG waardevolle toezichtinformatie. RvIG krijgt daardoor meer zicht op de uitvoering van de Paspoortwet binnen de gehele keten.

De zelfevaluatie kan op vrijwillige basis – door middel van afspraken tussen de uitgevende instanties en RvIG – worden geïntroduceerd. Gelet op de aard van het instrument zelfevaluatie ligt vrijwilligheid voor de hand. Mochten de betreffende uitgevende instanties niet willen ingaan op een vrijwillige introductie van de zelfevaluatie, dan kan een passend alternatief zijn om de Paspoortuitvoeringsregelingen aan te passen door de jaarlijkse zelfevaluatie hierin expliciet op te nemen. Dit creëert een duidelijke verplichting voor alle uitgevende instanties om jaarlijks een zelfevaluatie uit te voeren en hierover te rapporteren aan RvIG. Een belangrijk aandachtspunt bij het introduceren van de zelfevaluatie bij de andere uitgevende instanties is dat de bestaande vragenlijst voor gemeenten en openbare lichamen niet één-op-één kunnen worden overgenomen. Bij de ontwikkeling van de vragenlijst moet rekening worden gehouden met de specifieke bevoegdheden, processen en context bij de andere uitgevende autoriteiten.

6.4 Onafhankelijke toezichthouder

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat vanwege de decentrale inrichting van het huidige reisdocumentenstelsel veel verschillende organisaties en medewerkers betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces, waardoor sprake is van relatief grote verschillen in de uitvoering en

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2023.

waardoor het reisdocumentenproces minder beheersbaar is. Om het stelsel meer beheersbaar te maken is het een mogelijkheid om op de langere termijn het reisdocumentenproces meer te centraliseren, bijvoorbeeld door de backoffice-taken te centraliseren in een landelijke uitvoeringsorganisatie en bij de uitgevende instanties alleen een loketfunctie (frontoffice taken) in te richten. Dat zou betekenen dat de uitvoering van de Paspoortwet en beslissingsbevoegdheid komt te liggen bij de minister van BZK en niet meer bij de uitgevende instanties. Dit zou ook consequenties hebben voor (de inrichting van) het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet.

Wanneer een uitvoeringsorganisatie binnen het ministerie van BZK rechtstreeks verantwoordelijk wordt voor de aanvraag- en uitgifte van reisdocumenten, is het onwenselijk dat binnen dezelfde organisatie het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet wordt belegd. In dat geval is het wenselijk dat een afzonderlijke entiteit wordt aangewezen als toezichthouder. Door het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet neer te leggen bij een afzonderlijke organisatie, wordt gewaarborgd dat het toezicht onafhankelijk en op voldoende afstand van de uitvoering van de Paspoortwet kan worden vervuld. Deze organisatie kan onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK opereren, bijvoorbeeld vergelijkbaar met de Inspectie JenV die verantwoordelijk is voor de taakuitvoering van uitvoeringsorganisaties binnen het domein JenV (zoals in de vreemdelingenketen en de politie). Een verdergaand model is het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan (zoals bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt, de Kansspelautoriteit of de Nederlandse Zorgautoriteit). Daarmee wordt de afstand tussen het beleidsdepartement en de toezichthouder vergroot. De minister blijft wel ministerieel verantwoordelijk voor het toezicht. De kaders voor de toezichthouder worden gegeven in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners

RvIG

Directeur uitvoering
Directeur bedrijfsvoering
Kwaliteitscoördinator
Liaison officer
Programmadirecteur reisdocumenten
Senior adviseur kwaliteit en voorzitter landelijke Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude
Senior adviseur
Specialist BRP en reisdocumenten
Specialist BRP en reisdocumenten
Strategisch coördinator

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Coördinerend beleidsmedewerker
Senior coördinerend wetgevingsjurist

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Clusterhoofd reisdocumenten, Consulaire Service Organisatie, Hoofddirectie Consulaire en Visumzaken (HDCV)
Senior beleidsmedewerker, Beleidsafdeling, Hoofddirectie Consulaire en Visumzaken (HDCV)

Koninklijke Marechaussee

Hoofd bureau GBK (Geldbewegingen KMar) en adviseur Staf KMar
Hoofd Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID)
Adviseur Cluster Grensmanagement, Directie Operaties
Adviseur Cluster Grensmanagement, Directie Operaties

Openbaar Ministerie

Senior juridisch adviseur, Parket-Generaal

Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

Secretaris dagelijks bestuur
Strategisch adviseur

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Senior beleidsmedewerker Informatiesamenleving
Beleidsmedewerker Informatiesamenleving

Gemeenten

Beleidsadviseur burgerzaken en beveiligingsfunctionaris, kleine gemeente
Beveiligingsfunctionaris, middelgrote gemeente
Adviseur reisdocumenten en beveiligingsfunctionaris, grote gemeente
Unitmanager Advies en Expertise, grote gemeente

Caribisch land

Hoofd Documenten en Inlichtingen Censo
Juridisch en consulaire medewerker Gouverneur

Openbaar lichaam Caribisch Nederland

Unitmanager Klantenloket Burgerzaken
Coach Unit Klantenloket Burgerzaken

Inspectie Leefomgeving en Transport

Afdelingshoofd Toezicht Publieke instellingen
Inspecteur-Generaal

Bijlage 2: Handhavingskader zelfevaluatie

In het *Handhavingskader uitvoering Paspoortwet en Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001*, vastgesteld door de minister van BZK, is het RvIG-beleid opgenomen ten aanzien van de jaarlijkse zelfevaluatie.

Prioritering

In het Handhavingskader is opgenomen dat RvIG optreedt wanneer de resultaten uit de zelf-evaluaties onvoldoende zijn (score lager dan 90%) en wanneer er andere signalen zijn over situaties die in strijd zijn met wet- en regelgeving. Om te bepalen of en hoe wordt overgegaan tot handhaving hanteert RvIG volgens het Handhavingskader de volgende criteria:⁶¹

- *Maatwerk*: inzet van handhavingsinstrumenten is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waaronder de inhoud en strekking van de overtreden norm en de daarbij betrokken belangen. Doel, proportionaliteit, effect en efficiëntie zijn daarbij bepalend.
- *Prioritering*: bij de inzet van handhavingsinstrumenten wordt prioriteit gegeven aan:
 - a. ernstige overtredingen;
 - b. structurele overtredingen;
 - c. overtredingen die veel mensen treffen;
 - d. overtredingen waarbij RvIG door de inzet van handhavingsinstrumenten effectief verschil kan maken;
 - e. overtredingen die vallen binnen de (jaarlijkse) aandachtspunten die door de beleidsafdeling bekend zijn gemaakt;

De criteria a t/m d gelden cumulatief, tenzij zwaarwichtige gronden zich daartegen verzetten.

- *Verantwoording*: RvIG legt verantwoording af over de inzet van het handhavingsinstrumentarium en de gestelde prioriteiten aan de beleidsafdeling van het ministerie van BZK.

Algemene escalatieladder

In het Handhavingskader worden bij de inzet van het handhavingsinstrumentarium drie stappen onderscheiden in de 'escalatieladder': A) communicatie, B) monitoring en C) sanctiëring.⁶²

⁶¹ Handhavingskader RvIG, p. 1.

⁶² Handhavingskader RvIG, p. 1-3.

A. Communicatie

Wanneer de score van de zelfevaluatie lager is dan 90%, volgt er altijd communicatie naar de betreffende gemeente (ongeacht of er dan verder wordt overgegaan tot ondersteuning of handhaving). Iedere stap op de escalatieladder gaat gepaard met communicatie.

B. Monitoring

Gemeenten die niet rapporteren of onvoldoende presteren in de zelfevaluatie worden gemonitord. Ook andere signalen kunnen aanleiding geven een monitoringtraject te starten. Jaarlijks stelt RvIG een monitoringplan op. Het doel van monitoring is om de betreffende gemeenten te ondersteunen bij het verbeteren van de toepassing van beveiligingsmaatregelen en andere aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces.

Afhankelijk van 1) de positie op de escalatieladder en 2) de prestaties van de gemeente, kan de monitoring worden geïntensiveerd. Normale monitoring bestaat uit telefonisch contact om de vinger aan de pols te houden. Intensieve monitoring betekent dat de accountmanager van RvIG een bezoek aflegt aan de gemeente.(soms meerdere keren).

De monitoring wordt gehandhaafd bij onvoldoende functioneren en geïntensiveerd wanneer de score in het vervolgjaar onder de 90% blijft. Wanneer een gemeente onder de 90% scoort, maar er wel sprake is van een verbetering van 5%, wordt dat gezien als verbetering en kan worden gekozen voor minder intensieve escalatie.

C. Sanctionering

Wanneer een gemeente na monitoring geen verbetering laat zien of niet meewerkt aan verbetering, kan worden overgegaan tot sanctionering. Volgens het Handhavingskader gaat het opleggen van een sanctie altijd gepaard met berichtgeving aan de burgemeester en de gemeenteraad. Bij sanctionering ligt volgens het Handhavingskader de voorkeur bij een bestuurlijk traject. Daartoe worden verschillende mogelijkheden benoemd:

- gesprek tussen burgemeester en minister of directeur-generaal;
- specifiek benoemen van betreffende gemeente in de eindrapportage;
- uitsluiting van (verdere) deelname aan pilots en ontwikkeltrajecten;
- het stopzetten van taken die vallen onder aanvullende bevoegdheden (in geval van aangewezen gemeenten).

Verder wordt volgens het Handhavingskader de indeplaatsstelling als ‘ultimum remedium’ genoemd bij taakverwaarlozing waarbij de werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering van de Paspoortwet bij een andere uitgevende instantie kunnen worden belegd.

Specifieke escalatieladder per type overtreding

In het Handhavingskader is bij verschillende overtredingen een bijbehorende specifieke escalatieladder opgenomen waar het in te zetten handhavingsinstrument afhankelijk is van de duur van de betreffende overtreding. De genoemde overtredingen zien primair op het indienen en de resultaten van de zelfevaluatie:

- het niet (tijdig) definitief maken van de zelfevaluatievragenlijst;
- het niet (tijdig) indienen van het uittreksel;
- onvoldoende functioneren (totaalscore zelfevaluatie tussen de 80% en 90%) of vaststelling van situaties die in strijd zijn met wet- en regelgeving;
- zeer onvoldoende functioneren (totaalscore zelfevaluatie lager dan 80%);
- negatief afwijkende resultaten in de steekproef.

Excellent functionerende gemeenten

In het Handhavingskader wordt ook aandacht besteed aan gemeenten die ‘excellent functioneren’. Redenen om als excellent te worden aangemerkt zijn: 1) een positie in de top 3 best scorende gemeenten van het jaar, 2) grootste stijger van het jaar, en 3) structureel excellent functioneren (score hoger dan 99% gedurende twee jaar of langer). Om de voorbeeldrol van deze gemeenten te faciliteren kunnen excellent functionerende gemeenten in aanmerking komen voor een aantal privileges.⁶³

⁶³ In het Handhavingskader worden de volgende privileges genoemd: 1) publicatie als best practice, 2) voorrang bij deelname aan pilots of proeftuinen, 3) mogelijkheid tot deelname aan klankbordgroepen, 4) deelname aan de key user group RvIG, en 6) verzorgen van een presentatie/workshop tijdens de RvIG klantendag of andere aangelegenheden binnen het vakgebied.

pro facto