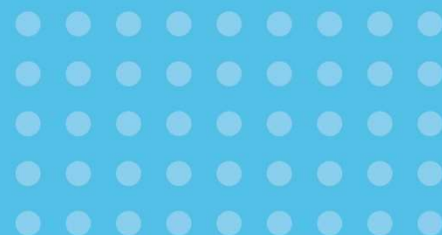




NEDERLANDSE VERENIGING
VOOR BURGERZAKEN

Rapport - Ontwikkeling
van een startkwalificatie
voor het aanvraag-,
verstrekings- en
uitreikingsproces van
reisdocumenten



Kenmerk NVVB: 2024-111

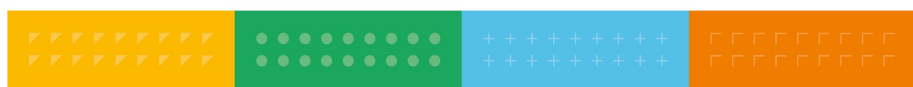
Rapport – startkwalificatie rollen reisdocumentenproces

Inhoud

Inleiding	4
Toepassing nieuwe vorm van functiescheiding en RAP	5
Aanpak	6
1 Genereren overzicht rollen taken en toetstermen	6
2 Gesprekken gemeenten	7
3 Gesprekken uitvoerende instanties	7
Beheer	8
Algemene aandachtspunten	9
Rol voor allrounder	9
Gezag	9
Leidinggevende	9
Beveiligingsfunctionaris	11
Aandachtspunten per uitgevende instantie	12
Koninklijke Marechaussee	12
Beveiligingsfunctionaris	12
Leidinggevende	13
Buitenlandse Zaken	13
Beveiligingsfunctionaris	13
Fraude Unit	14
ID-protocol voor medewerkers Burgerzaken	14
Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk	14
Beveiligingsfunctionaris	14
Sédula, NIK en nooddokument	15
Conclusie en aanbeveling(en)	16
Startkwalificaties en toetstermen bruikbaar voor de rollen van Aanvraag / Verstrekken / Uitreiken	16
Gebruik matrix toetstermen per rol en uitgevende organisatie	16



Niet alle toetstermen openbaar	16
Neem rol beheerder mee in de startkwalificatie	17
Kennisdag voor leidinggevend in plaats van theoretisch examen	17
Besteed extra aandacht aan integriteit	17
Rekening houden met organisatorische verschillen in rol van beveiligingsfunctionaris	17
Neem de tijd	18
Onderzoek naar de meeste efficiënte vorm van opleiden en examineren	18
Advies voor het vervolgtraject en de praktische uitvoering	19
Gekwalificeerd personeel	19
Gebruik originele documenten	19
Uitvoering	20
Vrijstelling	20
Uitbreiden register medewerker Burgerzaken	21



Inleiding

Binnen de gemeente heeft de afdeling Burgerzaken¹ een belangrijke rol in het vaststellen van de identiteit van een persoon bij het proces aanvraag- en uitreiking van reisdocumenten.

In strafrechtelijk onderzoek is vastgesteld dat het criminel is gelukt bij diverse gemeenten valselijk opgemaakte authentieke Nederlandse reisdocumenten te verkrijgen. Corrupte ambtenaren leverden in ruil voor geld, onder andere, paspoorten op bestelling. Deze ambtenaren waren in staat dit te doen door hun kennis van en toegang tot het aanvraag- en uitreikingsproces van identiteitsdocumenten zoals dit door gemeenten wordt uitgevoerd.

De Rijksrecherche en het OM hebben in het kader van het onderzoek in diverse casussen, aanbevelingen gedaan om het aanvraag- en uitreikingsproces betrouwbaarder te maken². De verbeterde functiescheiding, verplichtte VOG en het versterken van het kennis- en vaardigheden niveau en door middel van verplichting van certificering aan medewerkers Burgerzaken binnen het reisdocumentenproces zijn voorbeelden daarvan.

Om te voorkomen dat er fouten gemaakt worden of fraude gepleegd wordt met authentieke Nederlandse reisdocumenten is de NVVB door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verzocht om startkwalificaties te ontwikkelen voor gemeenten en overige uitgevende instanties. Deze startkwalificaties moeten minimale toetsbare kennis- en vaardigheidsvereisten bevatten om te kunnen beoordelen of de medewerkers van deze uitgevende instanties geschikt zijn de werkzaamheden te verrichten in het reisdocumentenproces. De NVVB is, zoals bekend, voorstander van verplichte certificering en hoopt met de uitkomsten van dit onderzoek hieraan een bijdrage te leveren.

Het huidige, bestaande Diplomastelsel Burgerzaken van de PublieksAcademie bevat al goede methodes en toetstermen om de kennis en vaardigheden van medewerkers Burgerzaken te toetsen en op peil te houden.

¹ Niet bij alle gemeenten heeft de afdeling waar de reisdocumenten worden verstrekt dezelfde naam. De benaming burgerzaken is wel voor een ieder duidelijk en wordt derhalve in deze rapportage gehanteerd.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude>



Naast de rollen aanvraag, verstrekken en uitreiken zijn ook op nadrukkelijk verzoek van BZK de rollen van beveiligingsfunctionaris en leidinggevende uitgewerkt op minimale kennis- en vaardigheidsvereisten.

Toepassing nieuwe vorm van functiescheiding en RAP

Het verzoek van BZK aan de NVVB is om startkwalificaties te ontwikkelen voor alle uitgevende instanties, eventueel verbijzonderd naar uitgevende instantie en de specifieke vraagstukken die daar kunnen optreden. Onder alle uitgevende instanties worden verstaan: gemeenten, Buitenlandse Zaken (BZ), Koninklijke Marechaussee (KMar), Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) en het Caribisch deel van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint-Maarten).

In het onderzoek is rekening gehouden met de diverse rollen in het reisdocumentenproces, zoals beschreven in de nieuwe functiescheiding³ (zie ***Bijlage 1 – ‘Procesplaat nieuwe functiescheiding reisdocumenten’***).

De nieuwe manier van functiescheiding staat per 1 januari 2025 in de Paspoort uitvoeringsregeling Nederland (PUN) voor gemeenten. In de Paspoort uitvoeringsregeling Buitenland (PUB), Paspoortuitvoeringsregeling Caribische Landen (PUCar) en Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee (PUKmar) zijn nog geen wijzigingen ophanden die betrekking hebben op de functiescheiding.

We gaan bij deze inventarisatie ook uit van de toekomstige situatie waarbij de foto-fotovergelijking via het RAP (Reisdocument Aanvraagportaal) mogelijk is. Op dit moment is dit nog niet het geval en zal een foto-fotovergelijking het meest gemakkelijk uitgevoerd kunnen worden met een kopie van het huidige document. Momenteel kan de oude foto in het RAAS worden opgezocht. Als de burger eerder in een andere gemeente woonde moet de medewerker de oude foto bij die gemeente opvragen en zal de foto via post, mail, fax o.i.d. verstuurd moeten worden. Allemaal tijdrovende en soms ook onveilige processen.

³ <https://www.rvig.nl/functiescheiding-nieuwe-situatie>



Aanpak

1 Genereren overzicht rollen taken en toetstermen

Aangezien de organisatievormen bij gemeenten verschillend zijn is ervoor gekozen de startkwalificaties op te stellen conform de rolverdeling zoals die in het kader van de functiescheiding door RvIG is aangegeven.

Door het aanhouden van deze rolverdeling is het mogelijk functie-onafhankelijke startkwalificaties te maken en maakt de organisatorische indeling van een uitgevende instantie, of de oplossingen die zijn bedacht in het kader van bijvoorbeeld het uitreiken van een reisdocument, niet meer uit. In de startkwalificaties zal duidelijk zijn dat de verschillende rollen niet in een aanvraagproces door dezelfde persoon mogen worden uitgevoerd.

Dit neemt niet weg dat medewerkers alle drie de rollen wel in verschillende aanvragen kunnen uitvoeren.

Daarnaast zijn startkwalificaties ontwikkeld voor beveiligingsfunctionarissen en leidinggevendenden burgerzaken.

Er zijn in totaal vijf startkwalificaties voor gemeenten gemaakt:

- Aanvrager
- Verstrekker
- Uitreiker
- Beveiligingsfunctionaris
- Leidinggevende

Er is in eerste instantie gekeken naar de taken zoals deze gesteld zijn in de Paspoortwet en Paspoortuitvoeringsregeling Nederland en hoe deze in de praktijk worden uitgevoerd.

Vervolgens zijn de bestaande toetstermen uit een aantal relevante modules uit het Diplomastelsel Burgerzaken van de NVVB naast de verschillende rollen gelegd om te bepalen of deze relevant zijn voor de startkwalificatie van die rol.

Hierbij is rekening gehouden met de werkzaamheden/processtappen die aansluiten bij de nieuwe functiescheiding en de controlemogelijkheden die door het RAP in de toekomst mogelijk worden gemaakt.



2 Gesprekken gemeenten

In een uitgebreide sessie zijn medewerkers van 15 gemeenten met diverse rollen gevraagd mee te denken over de startkwalificatie voor gemeenten. De medewerkers hebben in 5 groepen gekeken naar de taken en toetstermen bij de rollen die zij zelf vervullen en waar zij expert in zijn (aanvrager, verstrekker, uitreiker, beveiligingsfunctionaris en leidinggevende). In gezamenlijk overleg zijn taken aangevuld, aangepast of verwijderd en zijn de bijbehorende toetstermen bestudeerd, geselecteerd en eventueel aangepast.

Na afloop van deze dag is alle input verwerkt en zijn de uitkomsten voor een tweede review voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. Dit heeft geleid tot een compleet overzicht van taken en de daarbij behorende toetstermen (kennis- en vaardighedenvereisten).

Of, in een aantal gevallen, leidde deze exercitie tot een aantekening dat bij een bepaalde taak een toetsterm aangepast of nog ontwikkeld dient te worden. Deze input is in **Bijlage 2 – ‘Toetstermen startkwalificatie – gemeenten’** verwerkt.

3 Gesprekken uitvoerende instanties

Ten behoeve van de startkwalificaties voor de andere uitgevende instanties zijn meerdere uitgebreide gesprekken gevoerd met de KMar, BZ en met alle uitgevende instanties van Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk.

In deze gesprekken is aan de hand van de eerder uitgewerkte overzichten met taken en toetstermen van de gemeenten en de relevante

Paspoortuitvoeringsregeling onderzocht in welke mate deze bij de uitvoerende instantie toepasbaar zijn.

Hiertoe is per stap in detail gesproken over hoe de processen zijn georganiseerd en of de toetstermen die voor de gemeenten gelden overeenkomen en ook toepasbaar zijn.

De uitgevende instanties hebben aangegeven welke toetstermen (mede) relevant zijn voor uitvoering van hun reisdocumentenproces, wat zij eventueel nog misten en welke toetstermen overbodig waren, omdat de taak of actie niet van toepassing is bij deze instantie. Ook zijn aanpassingen doorgevoerd in de toetstermen, zodat de toetstermen wel op hun uitgevende instantie van toepassing zijn.

Deze input is in de **bijlagen 3 t/m 5** per (andere) uitgevende instantie verwerkt.



Beheer

Voor de volledigheid benoemen wij hier dat de rol van beheer buiten de scope van dit onderzoek valt. Deze rol is voor uitgevende instanties wel degelijk onderdeel van het reisdocumentenproces en ook in het bestaande Diplomastelsel Burgerzaken van de NVVB PublieksAcademie zijn hiervoor toetstermen ontwikkeld. Tegelijkertijd is dit binnen het reisdocumentenproces, en met het oog op het doel van onderzoek naar startkwalificaties, een heel ander type rol. De persoon die de rol van beheerder vervult zorgt voor het in ontvangst nemen van de documenten, het inklaren van documenten en het procedureel afhandelen van fouten in documenten en wijzigingen in de voorraad. De werkzaamheden hebben geen betrekking op de inhoud/juistheid van de aanvraag; die taken liggen vast in de functiescheiding bij rollen aanvraag, verstrekken en uitreiken. Beheer is niet opgenomen in de nieuwe functiescheiding voor gemeenten per 1 januari 2025 en we nemen de rol van beheerder derhalve niet mee in de ontwikkeling van de startkwalificaties.

Uitgevende instanties hebben, binnen de geldende regels van het reisdocumentenproces, ruimte om zelf invulling aan de rol van 'beheerder' te geven.

Voor gemeenten kán dit dezelfde persoon zijn die ook aanvrager, verstrekker of uitreiker is, maar het mag volgens de nieuwe functiescheiding ook een andere medewerker of inhuurkracht zijn.

De kennis en werkzaamheden voor de rol van beheerder bij gemeenten zijn en blijven vast onderdeel van de bestaande examens en daarmee goed geborgd.



Algemene aandachtspunten

Rol voor allrounder

Omdat gebleken is dat overlap bestaat tussen de taken en toetstermen van de drie aparte rollen (aanvrager, verstrekker, uitreiker) is in het resultaat van het onderzoek in de matrix in **Bijlage 6 – ‘Matrix met toetstermen per rol en uitgevende instantie’** ook een ‘allrounder’ startkwalificatie gemaakt. Hoewel er door de opdrachtgever niet is aangegeven dat deze rol separaat uitgewerkt diende te worden is dit wel gedaan om overzichtelijk te kunnen tonen wat een allrounder moet kennen en kunnen.

Gezag

In de gevoerde gesprekken is tevens aandacht geweest voor de wijze waarop omgegaan wordt met beslissingen over gezag bij de aanvraag van een reisdocument voor een minderjarige.

Het vaststellen van het gezag is voor alle uitgevende instanties relevant. De wijze waarop en door wie dat wordt vastgesteld en in welke fase van het proces dit gebeurt, verschilt per uitgevende instantie.

Er is met de uitgevende instanties vastgesteld bij welke rol de beslissing daarover is belegd. De taken en toetstermen behorend bij het onderdeel gezag zijn in de startkwalificaties daar geplaatst waar ze voor die uitgevende instantie behoren. Als voorbeeld hiervan is het proces bij BZ waar de beslissing over gezag niet wordt genomen in de frontoffice maar alleen in de backoffice.

Leidinggevende

De leidinggevende speelt in de praktijk een andere rol in het geheel, en is eindverantwoordelijk voor de taken die uitgevoerd worden door de andere rollen. Waar vakinhoudelijke kennis van zaken zeker een pré is, en van de leidinggevende verwacht kan worden dat hij in grote lijnen op de hoogte is van het reisdocumentenproces, ligt zijn meerwaarde in het reisdocumentenproces vooral op onderdelen die lastiger te vangen zijn in theoretische examens, zoals integriteit en bewustwording.

Zijn taak is vooral gericht op het goed laten verlopen van werkprocessen, het faciliteren van de juiste werkomstandigheden, zorgen dat zijn medewerkers hun werk kwalitatief goed kunnen uitvoeren in een veilige werkomgeving.



Daarbij zijn competenties zoals communicatieve vaardigheden, maatschappelijk bewustzijn, verandervermogen en sturing geven onontbeerlijk. Deze competenties zijn ook herkenbaar en terug te vinden in de diverse bijlagen onder het tabblad ‘toetstermen leidinggevenden’.

Het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat bij de startkwalificatie ook aandacht moet zijn voor de integriteit van medewerkers en leidinggevenden.

Een belangrijke taak van elke leidinggevende is het bevorderen en borgen van integriteit binnen het team of de afdeling. Ethisch leiderschap hoort bij leidinggevenden, die gezien de gebeurtenissen rondom fraude met reisdocumenten, hoog op de agenda te staan. De leidinggevende is verantwoordelijk voor de interne communicatie over integriteit en zorgt voor een veilige werkomgeving waar medewerkers zich vrij voelen om zaken te melden waarbij een inbreuk op de beveiligingsprocedures dreigt, waar dreigingen geuit worden of risico's gesignaleerd worden.



Beveiligingsfunctionaris

Uit onderzoek blijken tussen de uitgevende instanties grote verschillen te zijn in de organisatorische plaatsing en de invulling van de rol van beveiligingsfunctionaris. Voor de gemeenten is de rol van beveiligingsfunctionaris meestal belegd bij een persoon binnen de organisatie, al dan niet binnen de afdeling burgerzaken. In het geval van BZ, KMar, Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk is dit in de praktijk organisatorisch veelal anders ingericht en is de beveiligingsfunctionaris niet altijd onderdeel van de afdeling. Dit zorgt ervoor dat de beveiligingsfunctionaris in de praktijk wel de processen kent en controleert, maar niet altijd inhoudelijk gespecialiseerd is. De beveiligingsfunctionaris is niet altijd op de hoogte van alle kennis en terminologie zoals de medewerkers in de rol van aanvrager, verstrekker of uitreiker wel behoren te zijn.

Uit een vergelijking van de betrokken paspoortuitvoeringsregelingen (PUN art. 93, PUKMar art. 55, PUCar art. 109 en PUB art. 107) blijkt dat het vastgelegde takenpakket in zijn algemeenheid grotendeels met elkaar overeen komt en de uit te voeren werkzaamheden voor alle uitgevende instanties elkaar niet veel ontlopen.

De beveiligingsfunctionaris van KMar, BZ, Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden en regels als de gemeenten.

Ook al lijkt uit de gevoerde gesprekken dat er afwijkingen zijn in de praktijk; de persoon met (en deel van) de taken van beveiligingsfunctionaris voert deze wel degelijk uit, of laat deze uitvoeren onder zijn verantwoordelijkheid. De organisatie van deze werkzaamheden binnen de uitgevende instantie is wel afwijkend. Hierop komen we bij de conclusies en aanbevelingen terug.



Aandachtspunten per uitgevende instantie

Koninklijke Marechaussee

Beveiligingsfunctionaris

In artikel 55 van de PUKMar is opgenomen welke taken door de beveiligingsfunctionaris dienen te worden uitgevoerd. Deze zijn vergelijkbaar met de PUN voor gemeenten. Slechts lid 4 en 5 van de PUKMar geven een verschil aan. In het geval van de KMar maken de maatregelen uit lid 1 t/m 3 onderdeel uit van de accountantscontrole (lid 4).

Verder draagt de lokale functionaris Integrale Veiligheid, in samenwerking met de toezichthouder van het Bureau Geldbewegingen Koninklijke Marechaussee landelijke dekking, zorg voor het informeren van de bij de uitvoering van de wet betrokken ambtenaren over ontvreemdingsrisico's. En dat zij ten minste één maal per jaar worden geïnstrueerd met betrekking tot risicobeperkende afspraken en maatregelen hieromtrent (lid 5). In het geval van de PUN is deze verantwoordelijkheid belegd bij de burgemeester. Conform de PUKMar wordt een deel van de procescontroles uitgevoerd door bureau GBK (lid 5) waarbij de brigades verdergaande verantwoording afleggen. Hiervoor maken ze gebruik van een eigen auditformulier over de uitgifte van nooddocumenten om te controleren welke bronnen zijn geraadpleegd bij het besluit wel of niet te verstrekken.

In de praktijk is bij de KMar de beveiligingsfunctionaris iemand die de rol heeft van algehele Beveiligingscoördinator, waarbij de focus ligt op fysieke veiligheidsvraagstukken. Deze beveiligingscoördinator richt zich met name op de fysieke beveiliging van de voorraad nooddocumenten, het tellen van de voorraden, in beslag genomen geld en goederen. Elk kwartaal vindt bij elke brigade een fysieke controle plaats. Elke KMar brigade heeft een beveiligingsfunctionaris, ook de brigades die geen nooddocumenten uitgeven. Deze rapporteert aan de commandant van de brigade.



Leidinggevende

Ook de rol van leidinggevende is bij de KMar anders vormgegeven dan bij gemeenten. Deze rol is lastig te vergelijken met gemeenten als uitvoerende instantie. De organisaties zijn simpelweg verschillend ingericht en hebben verschillende taakstellingen.

De rol van leidinggevende zoals bedoeld in het document is binnen de KMar geborgd bij de teamleiders en andersoortige 'vak oudsten', zoals de Hoofden Doorlaatpost.

Bij de gemeente is er een andere functiescheiding/taakverdeling dan hoe dit is ingeregeld bij de KMar. Belangrijk verder is dat de KMar collega tijdens zijn initiële opleiding of later gevolgde opleidingen competenties aangeleerd krijgt om deze werkzaamheden uit te voeren. Tot slot heeft elke KMar collega een uitgebreide screening genoten.

Buitenlandse Zaken

Beveiligingsfunctionaris

De rol van beveiligingsfunctionaris wordt deels uitgevoerd op de posten in het buitenland en deels op de backoffice in Nederland. Ook in de PUB wordt aangegeven dat de maatregelen onderdeel zijn van een accountantscontrole (art. 107 lid 9).

In de praktijk zijn de taken gesplitst en geeft BZ aan dat diverse toetstermen niet één op één van toepassing zijn op hun werkwijze. Waarop de werkwijze afwijkt, is terug te zien in de *bijlage 4*.

BZ kent de rol van operationeel manager op de posten, waar de rol van beveiligingsfunctionaris kan zijn belegd. Deze is verantwoordelijk voor alle algemene zaken, bedrijfsvoering en consulaire zaken op de post, waaronder zorgdragen voor een efficiënte en effectieve uitvoering van processen en oplevering van producten conform geldende kaders (o.a. departementaal beleid en procedures, lokale wet- en regelgeving) in nauwe samenwerking met relevante directie.



Fraude Unit

Achter bepaalde toetstermen in het overzicht heeft BZ de term 'Fraude unit' laten opnemen. De fraude unit voert onderzoek uit en adviseert. Zij zijn zelf geen onderdeel van het proces aanvraag, verstrekken en/of uitreiken, maar de fraude unit ondersteunt de medewerkers. De verstrekker voert dus geen onderzoek uit, maar ze stappen – bij twijfel – naar de fraude unit voor verder onderzoek met betrekking tot de identiteit van de persoon en/of het document.

De fraude-afdeling van BZ geeft medewerkers trainingen over identiteitsfraude, documentfraude en lookalike.

ID-protocol voor medewerkers Burgerzaken

In meerdere toetstermen voor gemeenten wordt verwezen naar het ID-protocol voor medewerkers Burgerzaken van de NVVB. De vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse zaken hebben geconstateerd dat de werkwijze zoals in het ID-protocol is opgenomen niet op alle onderdelen uniform toepasbaar is bij hun organisatie. Zo legt BZ bijvoorbeeld geen gegevens vast in de BRP en wordt de BRP op de posten niet gebruikt bij de identiteitsvaststelling.

Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk

Beveiligingsfunctionaris

De PUCar is van toepassing in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire is de PUN van toepassing.

Per (ei)land verschilt ook de organisatorische inrichting en uitvoering.

Zo is als beveiligingsfunctionaris voor Bonaire aangewezen de kabinetschef van de gezaghebber, die tussen het gezag van het eiland en de afdeling in handelt.

Over het algemeen wordt er iemand ingehuurd die vanuit Nederland de werkzaamheden van beveiligingsfunctionaris komen vervullen en één keer per jaar controles uitvoert.

Bij het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao wordt altijd een externe beveiligingsfunctionaris aangesteld. Deze werkt dan ook niet op het Kabinet van de Gouverneur, maar bij een grote gemeente in Nederland. Deze beveiligingsfunctionaris voert jaarlijks, op basis van artikel 109 en 110 van de PUCar een onderzoek uit naar de beveiliging van reisdocumenten bij het Kabinet van de Gouverneur en ook bij Burgerzaken (Kranshi) vanwege de mandatering.



De resultaten van de audit worden vastgelegd in een rapportage. Gelet op het voorgaande kan deze vragenlijst niet worden ingevuld door het Kabinet maar moet deze worden ingevuld door de externe beveiligingsfunctionaris.

Het Kabinet van de Gouverneur van Aruba geeft aan dat de door de Gouverneur van Aruba aangewezen beveiligingsfunctionaris een extern persoon is, dus die werkt niet bij het Kabinet, maar bij een gemeente in Nederland. De beveiligingsfunctionaris voert jaarlijks, op basis van artikel 109 en 110 van de PUCar een onderzoek uit naar onder meer de beveiliging van reisdocumenten bij het Kabinet van de Gouverneur en bij Burgerzaken (Censo). De resultaten van dit onderzoek worden vastgelegd in een rapportage.

Sédula, NIK en nooddocument

Aandachtspunt bij het Caribisch Nederland is de Sédula.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben elk een eigen identiteitskaart, de Sédula.

Deze identiteitskaart wordt uitgegeven door de afdelingen burgerzaken.

De drie Caribische landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) hebben overigens elk ook een eigen identiteitskaart. Het proces van de Sédula en van de ID-kaarten van de Caribische landen vallen echter buiten de Paspoortwet en daarmee ook buiten de scope van dit onderzoek.

In de Caribische landen worden ook de NIK en een nooddocument afgegeven. Een NIK wordt wegens de beperkte gebruiksmogelijkheden weinig aangevraagd.

Verder is de startkwalificatie veelal gelijk aan de startkwalificatie voor gemeenten, met als opmerking dat er tekstuele aanpassingen gedaan zijn om het van toepassing te laten zijn op Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk. Denk aan de termen Kabinet van de Gouverneur, Gezaghebber, openbaar lichaam, PIVA, etc.

Het is wel van belang te vermelden dat, afhankelijk van de situatie van de aanvrager als ingezetene van een eiland of niet, de aanvraag ingediend wordt bij de afdeling burgerzaken of bij het Kabinet van de Gouverneur. Ook noodpaspoorten worden door het Kabinet van de Gouverneur afgegeven.



Conclusie en aanbeveling(en)

De startkwalificaties bestaan uit een set van toetstermen. Deze zijn uitgewerkt in de bijlagen 2 t/m 5 en zijn per uitgevende instantie samengesteld. Hieronder volgen een aantal conclusies en aanbevelingen.

Startkwalificaties en toetstermen bruikbaar voor de rollen van Aanvraag / Verstrekken / Uitreiken

Uit het onderzoek blijkt dat de toetstermen voor alle uitgevende instanties voor de rollen goed toepasbaar zijn. De bestaande toetstermen zijn aanwezig. Er hoeven geen volledig nieuwe toetstermen ontwikkeld te worden maar wel zullen er aanpassingen gedaan moeten worden, bijvoorbeeld voor de rol van verstrekker. In verband met de nog nieuw te implementeren controle mogelijkheden vanuit het RAP is het nog niet mogelijk om aan te geven welke aanpassingen dit zijn.

Gebruik matrix toetstermen per rol en uitgevende organisatie

In bijlage 6 is een matrix opgenomen die per rol en uitgevende organisatie (Nederlandse gemeenten, KMar, BZ, Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk) de toetstermen weergeeft.

In de bijlagen 2 t/m 5 (Toetstermen startkwalificatie – naam uitgevende instantie) zijn per uitgevende instantie de (tekstuele) toetstermen te vinden die in de matrix staan opgenomen, met daarbij de opmerkingen vanuit de uitgevende instantie en in het rood de aangepaste tekst in de toetsterm(en).

Deze toetstermen zijn door de uitgevende organisaties zelf aangegeven als minimaal benodigde kennis- en vaardigheden om de rol binnen het reisdocumentenproces goed te kunnen uitvoeren.

De toetstermen van beveiligingsfunctionaris en leidinggevende bij de KMar zijn in verband met tijdgebrek nog niet aangepast naar de voor hen van toepassing zijnde terminologie.

In de matrix in bijlage 6 zijn ook de bijzonderheden/aandachtspunten beknopt per uitgevende organisatie of bij een bepaalde rol of toetsterm weergegeven.

Niet alle toetstermen openbaar

De toetstermen van de module B1a: Identiteit en identiteitsdocumenten (theorie en praktijk) zijn niet openbaar, omdat hier informatie uit gehaald zou kunnen worden over de wijze waarop identiteitsdocumenten worden vervaardigd. De toetstermen kunnen derhalve ook niet openbaar gemaakt worden in het kader van de startkwalificaties.



Neem rol beheerder mee in de startkwalificatie

Wij adviseren om de taken van beheerder toe te voegen bij de startkwalificaties van de andere rollen. Daarnaast adviseren wij de toetstermen voor de taken van de rol van beheerder als een afzonderlijke rol in het reisdocumentenproces op te nemen, zodat de toetsing van de benodigde kennis en kunde voor de rol van beheerder goed geborgd blijft.

Kennisdag voor leidinggevenden in plaats van theoretisch examen

Er is een startkwalificatie voor leidinggevenden opgesteld. Deze startkwalificatie laat zich niet goed vangen in toetstermen. De toetsing hiervan door middel van een theoretisch examen lijkt gezien de bijzondere rol van leidinggevende in dit proces ook geen passende methode. Leidinggevenden hebben vaak geen detailkennis van wet- en regelgeving maar sturen op hoofdlijnen en werkprocessen.

We adviseren in plaats van een theoretische training één of meerdere landelijke periodieke *kennisdagen* (voor nieuwe leidinggevenden) voor reisdocumenten te organiseren. Daarnaast adviseren wij *actualiteitendagen* voor reisdocumenten te organiseren voor leidinggevenden die al langer bij Burgerzaken werken. Tijdens deze dagen kunnen leidinggevenden ook casussen delen en bespreken en kunnen allerlei items besproken worden zoals integriteit, werkprocessen, nieuwe ontwikkelingen en nieuwe hulpmiddelen. Actieve deelname aan de kennisdag en een periodieke actualiteitendag leidt tot een certificaat (bewijs van deelname).

Besteed extra aandacht aan integriteit

Medewerkers die in dienst komen bij een gemeente moeten vaak een ambtseed afleggen. Binnen de e-learning van de B1a opleiding wordt minimale aandacht besteed aan integriteit. Wij adviseren onderzoek te doen naar een aparte module/e-learning voor medewerkers en leidinggevenden over dit onderwerp. Mogelijk is dit al aanwezig bij andere partijen en kan hier gebruik van gemaakt worden. Maak dit onderdeel van de startkwalificatie.

Rekening houden met organisatorische verschillen in rol van beveiligingsfunctionaris

Voor de ontwikkeling van een startkwalificatie voor de beveiligingsfunctionaris dient rekening gehouden te worden met de diversiteit in rolinvulling en organisatorische inbedding van de functionaris binnen de uitgevende instanties. Een en ander neemt niet weg dat de toetstermen niet anders zijn, maar het betekent wellicht dat voor meer medewerkers delen van de opleiding noodzakelijk zijn.



Neem de tijd

Wij hebben ruime ervaring met de ontwikkeling van ons huidige Diplomastelsel Burgerzaken en de herziening en accreditering daarvan. Ervaring leert dat dit een tijdrovende en secure klus is.

We adviseren voor de ontwikkeling van nieuwe en aangepaste examenvragen die aansluiten op de toetstermen uit de startkwalificaties, de tijd te nemen. Dit geldt ook voor het ontwikkelen van een programma voor de kennis- en actualiteitendagen voor leidinggevendenden. De NVVB heeft al ervaring met netwerkdagen voor leidinggevendenden en we adviseren om deze twee verschillende kennis- en actualiteitendagen door middel van pilots te toetsen in de praktijk.

Onderzoek naar de meeste efficiënte vorm van opleiden en examineren

Wij adviseren om in 2025 een onderzoek te laten plaatsvinden naar de meest efficiënte manier van opleiden én examineren van de startkwalificaties. Aangezien de organisatie van de verschillende uitvoeringsinstanties zeer verschillend is, lijkt het raadzaam om te kijken welke bestaande opleidings- en examineringsmogelijkheden gebruikt kunnen worden voor het opleiden en certificeren van een startkwalificatie. De KMar heeft de DOC1 opleidingen, BZ heeft een fraudeunit die trainingen geeft en gemeenten hebben de NVVB PublieksAcademie (B1a).

Wanneer de basistraining van BZ aansluit bij de B1a en DOC1, hoeft er alleen een extra opleidingsmodule en examen ontwikkeld te worden voor de overige toetstermen uit de startkwalificaties per rol. Deze extra opleidingsmodule kan dan geïntegreerd worden in de bestaande B1a, DOC1 en de basistraining van BZ, zodat het één opleiding wordt.

Ook is het raadzaam om te onderzoeken of het kostentechnisch aan te bevelen is om deze opleidingen centraal te organiseren en te geven. Hierdoor hoeft er maar één toets- en lesplan gemaakt te worden die op meerdere centrale locaties in het land gegeven kan worden. Voor de KMar en gemeenten kan deze module gekoppeld worden aan de opleiding B1a en DOC1, zodat er, naast een vaardigheidstraining en examen, één opleiding komt voor de startkwalificatie.



Advies voor het vervolgtraject en de praktische uitvoering

Gekwalificeerd personeel

De NVVB onderschrijft het advies van de Rijksrecherche en zijn voorstander van aantoonbaar gekwalificeerd personeel. De startkwalificaties dragen bij aan de definitie van het begrip gekwalificeerd personeel zoals dat is opgenomen in artikel 1.7 van het Paspoortbesluit.

De NVVB concludeert echter dat alleen het opleiden van medewerkers Burgerzaken aan de hand van de startkwalificaties niet voldoende is om identiteitsfraude effectief tegen te gaan. De NVVB meent dat medewerkers Burgerzaken die opgeleid worden aan de hand van de startkwalificaties ook afgetoetst moeten worden. Een training waarbij aanwezigheid als voldoende wordt geacht zegt niets over de opgedane kennis en vaardigheden van de deelnemers.

Deze toetsing moet worden gedaan met een gekwalificeerd examen van een onafhankelijke examenorganisatie (zoals de NVVB PublieksAcademie). Een geslaagde toets leidt vervolgens tot een landelijk erkend certificaat waarmee de geleerde kennis en vaardigheden aantoonbaar zijn.

De startkwalificatie heeft alleen meerwaarde en leidt alleen tot aantoonbaar gecertificeerd personeel wanneer de bovengenoemde lijn wordt gevolgd.

De NVVB kan in het vervolgtraject c.q. de uitvoering van de startkwalificaties de rol van onafhankelijke examenorganisatie op zich nemen, door de medewerkers van de uitgevende instanties af te toetsen na het volgen van een opleiding die gebaseerd is op de startkwalificatie.

Gebruik originele documenten

De meeste startkwalificaties bestaan voor 75% uit de opleidingsmodule B1a: Identiteit en identiteitsdocumenten (theorie + praktijk). De B1a is vergelijkbaar met de DOC1 opleiding die door de KMar wordt gegeven. Deze opleiding is een driedaagse vaardigheidstraining inclusief vaardigheidsexamen (praktijk) die gegeven wordt door de NVVB PublieksAcademie.

Tijdens deze training wordt gebruik gemaakt van in beslaggenomen echte, valse en vervalste documenten. Het beheer (de domeinfunctie) van deze documenten ligt bij de KMar, maar de NVVB heeft door middel van een convenant met het OM en de KMar formeel toestemming om met deze documenten trainingen te verzorgen aan medewerkers Burgerzaken.



De KMar en de NVVB vinden het noodzakelijk dat medewerkers deze documenten kunnen zien en voelen in de praktijk tijdens de vaardigheidstraining om zo te ervaren hoe echte en (ver)vals(t)e documenten kunnen worden herkend. Dit zodat zij deze vaardigheden goed beheersen en hun werk kwalitatief hoogwaardig kunnen uitvoeren om (document)fraude te voorkomen. De NVVB is de enige opleider, naast de KMar, die door middel van dit convenant in staat is om deze training op deze wijze te verzorgen. Een (commerciële) opleider kan niet voldoen aan de kwaliteitseisen die de KMar stelt aan deze training, omdat zij niet in het bezit mogen zijn van bovengenoemde inbeslaggenomen documenten.

Ook zijn de trainers die voor de NVVB de B1a-training uitvoeren, op verzoek van de KMar, op een hoger niveau (DOC2 niveau) opgeleid door het OTC KMar.

Uitvoering

De NVVB PublieksAcademie kan, conform de huidige werkwijze de uitvoering van de opleiding van de B1a op zich nemen en de examenorganisatie van de NVVB kan de toetsing uitvoeren.

Alle overige toetsplannen van de modules uit het Diplomastelsel Burgerzaken zijn wel openbaar en daarvan worden de opleidingen verzorgd door (commerciële) opleiders. De NVVB PublieksAcademie fungeert als (onafhankelijke) examenorganisatie en neemt de examens af.

Vrijstelling

Mensen die al in het bezit zijn van het NVVB NLQF-4 diploma 1: “Basiskennis Burgerzaken” uit het Diplomastelsel Burgerzaken van de NVVB, kunnen deels een vrijstelling krijgen voor de startkwalificatie. Veel toetstermen uit de startkwalificaties zitten namelijk al in deze diplomalijn. Voor de toetstermen die daar niet in zitten, kan een verkort toetsplan worden opgesteld, opdat men alleen deze (verkorte) opleiding en examen hoeft te doen om aan de startkwalificatie te voldoen. Men moet dan wel, volgens de PE-richtlijnen van het Diplomastelsel Burgerzaken, hun diploma actueel houden.



Uitbreiden register medewerker Burgerzaken

De NVVB beheert een register waarin mensen zijn opgenomen die een B0: Startersmodule en/of B1a: Identiteit en identiteitsdocumenten certificaat hebben behaald van het Diplomastelsel Burgerzaken naar aanleiding van de promotiedagen.

Wij adviseren om dit register verder uit te breiden zodat hierin alle medewerkers worden opgenomen die de startkwalificatie hebben behaald. Ook kunnen leidinggevenden die de kennisdag en/of actualiteitendag reisdocumenten hebben gevolgd in dit register worden opgenomen.

Gemeenten kunnen bij de zelfevaluatie verwijzen naar dit register hetgeen het toezicht door RvIG vereenvoudigt. Dit register is al geschikt voor gemeenten.

Onderzocht moet worden of dit voor alle uitgevende instanties gebruikt kan worden.

