



NVVB | Nederlandse Vereniging
voor Burgerzaken

ID-PROTOCOL
BURGERZAKEN
VOOR MANAGERS
EN LEIDINGGEVENDEN



Identiteitsdiefstal:

'Het zonder toestemming verwerven, overdragen, bezitten of gebruiken van persoonlijke informatie van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, met de intentie om fraude of andere delicten te plegen of in verband daarmee'
(OESO, 2008)



INHOUDSOPGAVE

1.0 De dupe van identiteitsfraude	4
1.1 Risico-top drie	4
2.0 Identiteitsmanagement bij gemeenten	5
2.1 ID-management nog niet ingeburgerd	5
2.2 Eenduidige identiteit	5
2.3 Alles draait om identiteit	5
2.4 Aanpak in de keten is nodig	6
2.5 Best practices	6
3.0 Hoe draagt de manager bij aan de aanpak van ID-fraude?	7
3.1 Voldoende kennis	7
3.2 Loketmedewerker als consulent	7
3.3 Goed getraind personeel	8
4.0 Instrumenten ontwikkeld door NVVB en NBP	9
4.1 Hulpmiddelen	9
4.2 Kwalificatiestructuur	9
4.3 Aansluiting zoeken bij kennis en collega's	9
4.4 Samenwerkingsverband tegen identiteitsfraude	9
4.5 Landelijke convenanten en expertisecentra	10

1.0 DE DUPE VAN IDENTITEITSFRAUDE

Lookalike fraude, fraude in aanvraag- en uitgifteprocessen, en het manipuleren of namaken van identiteits- of brondocumenten. Regelmatig zijn er berichten in de media te vinden over identiteitsfraude. Daders hebben doorgaans criminele, financiële, politieke, of terroristische motieven. De maatschappij, en dus ook de burger, loopt hierdoor schade op. Identiteitsfraude is de snelst groeiende vorm van criminaliteit. In vijf jaar tijd is deze vorm van fraude verdubbeld. 13,3% van de Nederlanders is wel eens de dupe geweest van identiteitsfraude: criminelen openen een bankrekening, huren een auto, doen bestellingen via internet of vragen een creditcard aan op naam van een ander. Jaarlijks worden in ons land zo'n 200.000 mensen het slachtoffer van identiteitsfraude. Het is daarom belangrijk dat burgerzakenmedewerkers zich bewust worden van de waarde die deze fysieke en digitale identiteit voor criminelen kan hebben.

1.1 Risico-top drie

Op internationaal niveau ontstaat een steeds duidelijker beeld van hoe de identiteitsketen zich ontwikkelt. De internationale ontwikkelingen zijn het best te vatten in een risico-top drie:

Nummer 1: Lookalike fraude

Lookalike fraude heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Doordat reisdocumenten en identiteitsdocumenten inmiddels wereldwijd van geavanceerde echtheidskenmerken zijn voorzien, is hiermee dus minder makkelijk te frauderen. Lookalike fraude neemt daarom hand over hand toe.

Nummer 2: Aanvraag- en uitgifteprocessen

Op internationaal niveau realiseert men zich dat aan de voorkant voldoende geïnvesteerd moet worden in het aanvraag en uitgifteproces van identiteitsdocumenten. Dit proces moet burgers, overheid en maatschappij een integer persoonsbeeld van individuen opleveren. Het aanvraag- en uitgifteproces moet robuust en betrouwbaar zijn. Naast de risico's die burgers, overheid en maatschappij lopen is er ook het veiligheidsrisico voor de medewerker die verantwoordelijkheid draagt in het aanvraag- en uitgifteproces. De medewerker moet de komende jaren voldoende ondersteuning ondervinden, zodat hij zijn verantwoordelijkheid kan nemen en ook durft te nemen.

Nummer 3: Het manipuleren of namaken van identiteits- en (bron)documenten

De laatste fraudedreiging uit de risico-top drie is die van het namaken of manipuleren van identiteits- of brondocumenten. Dat is niet alleen een Nederlands, of Europees probleem. Daarom moet er in de komende jaren niet alleen nationaal, maar ook internationaal ruime aandacht zijn voor het treffen van preventieve en repressieve maatregelen.

2.0 IDENTITEITSMANAGEMENT BIJ GEMEENTEN

2.1 ID-management nog niet ingeburgerd

Veel medewerkers bij gemeenten zijn inmiddels wel bekend met het begrip identiteitsfraude. Voor de aanpak hiervan sloten gemeenten of afdelingen burgerzaken al convenanten met belangrijke lokale ketenpartners, zoals de politie en het Openbaar Ministerie. Maar uit onderzoek van de NVVB in 2011 bleek dat 'identiteitsmanagement' nog geen ingeburgerd begrip was, en dat er geen overzicht was van de instrumenten die in dat verband beschikbaar waren, of die juist ontbraken. De NVVB vond het daarom belangrijk om te komen tot standaardisering van procedures en inzet van middelen, om zo een integer en betrouwbaar persoonsbeeld van burgers te kunnen garanderen.

De NVVB denkt u met dit protocol te kunnen helpen de basis voor uw domein identiteitsmanagement op orde te brengen, en te houden. De basis bestaat uit het verifiëren en vaststellen van identiteiten in het fysieke domein. Alleen dan kan een goede bijdrage worden geleverd aan de e-identiteit, en kunnen gemeenten bijdragen aan een integer persoonsbeeld.

2.2 Eenduidige identiteit

Identiteitsmanagement behoort net als persoonsinformatie-management tot de belangrijkste thema's van de vereniging. Naast de fysieke identiteit bestaat er inmiddels ook een digitale identiteit. Een koppeling tussen beiden is logisch, zelfs noodzakelijk, maar bestaat vooralsnog niet. De NVVB streeft naar één identiteitsprotocol voor de gehele overheid. Dit houdt in dat de identiteit door de overheid eenmalig en eenduidig wordt vastgesteld. Uniformiteit is noodzakelijk binnen ieder overheidsonderdeel dat deze vastlegging voor haar rekening neemt. Zeggenschap van de burger over zijn of haar eigen gegevens staat hierbij voorop. Burgers hebben, door Europa bepaald, het recht op inzicht hierin, of correctie ervan.

2.3 Alles draait om identiteit

De NVVB begrijpt dat dienstverlening aan de burger snel moet zijn. Bijvoorbeeld bij een eerste inschrijving van een burger voor het verkrijgen van een burgerservicenummer, omdat dit nodig is voor zijn zorgverzekering of werkgever. Aan de andere kant kan te veel haast in dit soort processen leiden tot identiteitsfraude, wat een aanzienlijke schade aan de maatschappij (en de burger) tot gevolg heeft. De NVVB vindt het streven naar een juiste identiteit, en dus de kwaliteit van deze identiteitsdocumenten en de inschrijving in de Basisregistratie Personen belangrijker dan de snelheid waarmee de burger geholpen wordt. Een deugdelijke vaststelling van de identiteit van de burger moet onder die snelheid niet lijden. De overheid mag geen twijfel laten bestaan over de identiteit van haar burgers, aangezien deze op basis hiervan aanspraak kunnen maken op diverse voorzieningen en diensten. Alles draait om die identiteit. Het ID-protocol door burgerzaken heeft uiteindelijk als doel het waarborgen van de betrouwbaarheid van de basisregistratie. De tijd die wordt geïnvesteerd in een goede identiteitsvaststelling en het vastleggen van juiste

persoonsgegevens in de BRP dragen in zichzelf bij aan een hoge mate van dienstverlening. Niet alleen in de richting van overheidsinstanties, maar ook aan de burger zelf.

2.4 Aanpak in de keten is nodig

Alvorens we een persoon aangifte laten doen van vestiging in Nederland, moet de identiteit van diegene al vaststaan. De identiteitsgegevens moeten ook kort na een aangifte al terug te vinden zijn in de BRP. Dit proces verloopt aan de hand van een aantal fasen. Het vaststellen, vastleggen, beschermen en controleren van identiteit vindt plaats in een keten. Hierbij zijn diverse overheidsorganisaties betrokken: gemeenten (afdelingen burgerzaken) de ministeries van Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu, en instanties zoals de politie, Openbaar Ministerie, Koninklijke Marechaussee, IND en de NVVB.

Om fouten en fraude met identiteiten in dienstverlening te voorkomen en te bestrijden is een ketenbrede aanpak nodig. Die bestaat uit het organiseren van een beter gebruik van de bestaande instrumenten en goede onderlinge samenwerking en communicatie. De NVVB heeft haar belangenbehartigersrol ingevuld, door op landelijk niveau instrumenten te ontwikkelen.

2.5 Best practices

We kijken naar best practices in Europa. Een aantal Europese landen heeft laten zien voorop te lopen als het gaat om vaststelling van de identiteit, maar ook uniformiteit van processen rondom reisdocumenten en rijbewijzen. Per onderwerp kan het startpunt en daarmee het ambitieniveau per jaar verschillen, het einddoel is echter voor ieder onderwerp gelijk: één gevalideerde identiteit voor de overheid die ook gebruikt kan worden in de private sector om transacties te verrichten, of om zich te identificeren. Wij zetten ons in dit kader in als belangenbehartiger, verbinder en vernieuwer, om met én bij de verschillende verantwoordelijke partijen doelstellingen te bereiken.

3.0 HOE DRAAGT DE MANAGER BIJ AAN DE AANPAK VAN ID-FRAUDE?

U kunt als manager bijdragen aan het protocol, door dit in uw gemeente in te zetten, net als de instrumenten die het protocol u en uw medewerkers te bieden heeft. Hiervoor zult u op hoofdlijnen moeten weten wat de functies van uw medewerkers zijn, en hoe u ze kunt sturen en ondersteunen.

Belangrijk hierbij is om op tijd te signaleren waar er eventueel een kennisgat ontstaat, tussen de kennis van uw medewerkers, en de kennis die zij nodig hebben voor de werkzaamheden die zij moeten verrichten in een omgeving die voortdurend aan verandering onderhevig is. De behoefte van de burger is steeds anders, fraudedreigingen veranderen, kortom: uw medewerkers functioneren in een omgeving die altijd instabiel is.

De rol die u als manager hierin kunt spelen, is om de positie en rol van zijn medewerkers continue te monitoren. U zult actief moeten nadenken over de stand van uw organisatie. U zult ook de buitenwereld moeten scannen. Ontwikkelingen in Den Haag kunnen op enig moment de gemeentegrenzen bereiken. Het is belangrijk om een antenne voor dit soort zaken te ontwikkelen, zodat u daarop kunt anticiperen. Volg de ontwikkelingen in uw domein, en monitor de kwaliteit van uw identiteitsmanagement.

3.1 Voldoende kennis

Het op integere wijze dienstverlening bieden bij het verstrekken van een identiteitsdocument. Dat is nog steeds in de kern wat gemeenten de burger te bieden hebben als het gaat om identiteitsmanagement. Een protocol kan de manager helpen om te waarborgen dat de overheid identiteitsinformatie goed registreert, hetzij beschikbaar heeft voor verificatie. Voorwaarde hiertoe is onder meer dat de kennis binnen de gemeentelijke organisatie in voldoende mate aanwezig is. Er bestaan regionaal kwaliteitsoverleggen voor medewerkers van afdelingen burgerzaken. Het is de moeite waard daar aansluiting bij te zoeken. Ook is het belangrijk om te netwerken. Op het jaarlijkse NVVB-congres, dat doorgaans in april wordt gehouden, kunt u hiervoor terecht. Ook het orgaan van de NVVB, Burgerzaken & Recht, staat vol met actuele en relevante artikelen, columns en rubrieken. In het magazine staan ook personeelsadvertenties en advertenties van leveranciers.

3.2 Loketmedewerker als consulent

De huidige loketmedewerker zal steeds meer een 'consulent' moeten worden. Bij de invulling van de rol als consulent gelden andere competenties. De consulent heeft een voorlichtende rol over het beoordelen van identiteits- en brondocumenten. Voorlichting daarover is dus niet alleen een rol die is weggelegd voor de rijksoverheid. Ook de gemeentelijke medewerker heeft een adviserende functie. De loketmedewerker nieuwe stijl maakt de burger bewust van de risico's die er zijn bij onzorgvuldig gebruik van zijn identiteits- en brondocumenten. Hij geeft eveneens tips voor het gebruik van identiteitsdocumenten.

3.3 Goed getraind personeel

Permanente educatie is een belangrijk instrument om de opeenvolgende veranderingen in frauderisico's met identiteiten bij te houden, om daarmee de kwaliteit van persoonsgegevens te waarborgen en voor een optimale dienstverlening te kunnen zorgen. Het is van belang dat het personeel goed getraind is, zodat de medewerker bijvoorbeeld een eerstelijns-controle kan uitvoeren.

Dit betekent dat het personeel over een aantal basisvaardigheden beschikt, of moet leren wat bijvoorbeeld de echtheidskenmerken zijn van identiteitsdocumenten (paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen en vreemdelingendocumenten). Zij moeten getraind zijn in het herkennen van lookalikefraude, van valselijk opgemaakte- of vervalste identiteitsdocumenten (valse paspoorten, valse identiteitskaarten, valse rijbewijzen) of brondocumenten. Verder is het van belang dat het personeel in de backoffice ondersteuning biedt, bij twijfel van de loketmedewerker. Voor deze medewerkers gelden opnieuw andere eisen. Zij moeten inzicht hebben in alle afspraken die zijn gemaakt voor het verifiëren of vaststellen van een identiteit, en hoe te handelen in het geval van twijfel en/of bij geconstateerd misbruik van identiteitsdocumenten.

Er zijn verschillende aanbieders van trainingen voor identiteitsverificatie of identiteitsvaststelling. Een goed handvat om te kunnen bepalen aan welke eisen een dergelijke training moet voldoen zijn de eind- en toetstermen, inmiddels opgenomen in de Kwalificatiestructuur NBP die de NVVB in samenwerking met het ministerie van BZK heeft ontwikkeld.

4.0 INSTRUMENTEN ONTWIKKELD DOOR NVVB EN NBP

Op dit moment is de NVVB samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken bezig met de doorontwikkeling van een aantal instrumenten, die onderdeel uitmaken van het protocol om ID-fraude tegen te gaan. In het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens is een aantal hulpmiddelen ontwikkeld, waaronder ook enkelen waar de manager zijn voordeel mee kan doen.

4.1 Hulpmiddelen

De hulpmiddelen van het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens (NBP), voorheen ook wel de 'Ladekast' genoemd, helpen medewerkers burgerzaken bij het beoordelen van (buitenlandse) brondocumenten. De hulpmiddelen zijn geïntegreerd met het ID-protocol burgerzaken van de NVVB. Daarnaast zijn ze getoetst door proefgemeenten en worden ze landelijk geïmplementeerd.

4.2 Kwalificatiestructuur

Naast instrumenten die medewerkers helpen in de borging van de kwaliteit van persoons- en identiteitsgegevens, is er ook een nieuwe kwalificatiestructuur gekomen. Een nieuw opleidingsmodel, inclusief gloednieuw diplomastelsel, is hier onderdeel van geworden. Medewerkers kunnen zich hierin specifiek bekwamen, waardoor de leidinggevenden hen gericht in kan zetten op de afdeling. Niet alle modules hoeven bijvoorbeeld voor alle functies gevolgd te worden, waardoor medewerkers meer gemotiveerd zullen zijn een opleiding te volgen. In de opleiding zijn ook meer mogelijkheden gekomen om zich op HBO-niveau te laten scholen.

4.3 Aansluiting zoeken bij kennis en collega's

Er bestaan regionaal kwaliteitsoverleggen van collega's van afdelingen burgerzaken. Het is de moeite waard daar aansluiting bij te zoeken. Ook is het belangrijk om te netwerken. Op het jaarlijkse NVVB-congres, dat doorgaans in april wordt gehouden, kunt u hiervoor terecht. Ook het orgaan van de NVVB, Burgerzaken & Recht, staat vol met actuele en relevante artikelen, columns en rubrieken. In het magazine staan ook personeelsadvertenties en advertenties van leveranciers.

4.4 Samenwerkingsverband tegen identiteitsfraude

Om identiteitsfraude tegen te gaan, kunnen partijen tot samenwerking overgaan in de keten. In Oost-Nederland is in dat kader al een samenwerkingsverband tot stand gekomen tussen diverse partijen in het tegengaan van ID-fraude. Hierin werken gemeenten onder meer samen met de AVIM (afdelingen Vreemdelingen, Identiteit en Mensenhandel), het Openbaar Ministerie, de IND, de Kmar en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Een oorspronkelijke werkgroep met vijf leden, is inmiddels uitgegroeid tot zo'n 25 deelnemers. Ook BZK en het project NBP zijn lid van de werkgroep geworden. De uitkomst van de activiteiten van de werkgroep bestaat er onder meer uit dat medewerkers Burgerzaken cursussen hebben gevolgd, gegeven door trainers van het Expertisecentrum Identiteitsdocumenten (ECID) van de Kmar. Ook maken een convenant, een

privacy-protocol, een concept B&W-voorstel, werkinstructies en een overeen te komen document over het 'herkennen van crimineel gedrag' met 81 gemeenten in de politieregio Oost-Nederland onderdeel van de afspraken. Het delen van informatie in de strijd tegen identiteitsfraude is een speerpunt binnen de samenwerking. In Oost-Brabant zijn partners inmiddels eveneens gestart met zo'n vorm van ketensamenwerking.

4.5 Landelijke convenanten en expertisecentra

Voor doorontwikkeling van het 'ID-protocol Burgerzaken' wil de NVVB voor afdelingen Burgerzaken op landelijk niveau (raam)convenanten sluiten met verschillende ketenpartners: Expertisecentrum Vreemdelingen (EV), Rijksdienst voor het Wegverkeer, IND Zwolle, Bureau Documenten en Openbaar Ministerie.

Als medewerkers BZ twifelen aan de authenticiteit van een brondocument, doen zij in veel gevallen een beroep op Bureau Documenten van de IND. Hierdoor is de werkdruk van dit bureau de afgelopen jaren sterk toegenomen. Daarom wordt er vanuit de NVVB aangestuurd op het opzetten van regionale expertisecentra. Als gemeenten de eerstelijnsbeoordeling via DISCS zelf kunnen doen en de tweedelijnsbeoordeling binnen een regionaal expertisecentrum door collega's kunnen laten verrichten, zal de werkdruk bij Bureau Documenten van de IND aanzienlijk afnemen. Met de convenanten geven partijen niet alleen uitdrukking aan hun commitment, maar leggen zij ook nadere afspraken vast voor ondersteuning over en weer tussen de diverse ketenpartners en afdelingen Burgerzaken. De convenanten zijn bedoeld om de tweedelijns- en derdelijnssteun voor afdelingen Burgerzaken te realiseren en te structureren. Idealiter ontstaat er zo een aantal tweedelijnskenniscentra voor identiteitsmanagement.