



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

<b>1.0 de dupe van identiteitsfraude</b> .....	4
1.1 Risico top drie.....	4
Nummer 1: Look alike fraude.....	4
Nummer 2: Aanvraag- en uitgifteprocessen.....	5
Nummer 3: Het manipuleren of namaken van identiteits- en (bron) documenten.....	5
2.0 Identiteitsmanagement bij gemeenten.....	6
2.1 ID management nog niet ingeburgerd.....	6
2.2 Eenduidige identiteit.....	6
2.3 Alles draait om identiteit.....	7
2.4 Aanpak in de keten is nodig.....	7
2.5 Best Practices .....	8
3.0 instrumenten.....	9
3.1Hulpmiddelen.....	9
3.2 Kwalificatiestructuur.....	10
3.3 Aansluiting zoeken bij kennis en collega's.....	10
3.4 Samenwerkingsverband tegen identiteitsfraude .....	11
3.5 Expertisecentra.....	11
4.0 Hoe draagt de manager bij aan aanpak van ID- fraude?.....	12
4.1 Voldoende kennis.....	13
4.2 Loketmedewerker als consulent.....	13
4.3 Goed opgeleid en gekwalificeerd personeel.....	13
4.4 Tot Slot .....	15

# 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. Steeds vaker zijn Nederlanders de dupe van identiteitsfraude: criminelen openen een bankrekening, huren een auto, doen bestellingen via internet of vragen een creditcard aan op naam van een ander. 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.

# 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 hebben veel gemeenten al convenanten met belangrijke lokale ketenpartners, zoals de politie en het Openbaar Ministerie.

‘Identiteitsmanagement’ is echter nog steeds geen ingeburgerd begrip. De NVVB vindt het 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 wil u met dit protocol 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 voor 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 Waterstaat, 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 (helpen) ontwikkelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het Stappenplan Identiteitswijziging. Ook heeft de NVVB gestimuleerd om in elke politieregio een samenwerking tussen ketenpartners tot stand te brengen, conform de WTI-Oost Nederland (werkgroep tegengaan identiteitsfraude), op basis van een convenant en een uniforme werkinstructie bij een vermoeden van identiteitsfraude.

## **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.



**Van 2011 tot 2016 liep het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens (NBP). Dit project, in opdracht van BZK, kwam voort uit de wens en behoefte van de Rijksoverheid, de Tweede Kamerleden en Nederlandse gemeenten (vertegenwoordigd door de NVVB) om de beoordeling en registratie van persoonsgegevens te verbeteren, door de deskundigheid van medewerkers Burgerzaken te verhogen. Dit is van groot belang, omdat burgers immers allerlei rechten ontleen aan persoons- en identiteitsgegevens die de overheid registreert: van uitkeringen en toeslagen tot onderwijs. Het project NBP leverde een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van identiteits- en adresfraude door:**

- **Het opzetten van een opleiding- en examenstelsel voor het tegengaan van identiteits- en adresgerelateerde fraude.**
- **Het maken en benoemen van hulpmiddelen voor het beoordelen van buitenlandse brondocumenten.**

**De eindproducten van NBP zijn op 1 april 2016 overgedragen aan de NVVB.**

### 3.1 Hulpmiddelen

Sinds deze overdracht zijn de genoemde producten beproefd. Zo is het Diplomastelsel Burgerzaken, waarvan de modules tegengaan ID-fraude (B1a Identiteit en identiteitsdocumenten, B1b Brondocumenten en S3 Identiteit en identiteits- en brondocumenten) onderdeel uitmaken, in 2020/2021 geheel geactualiseerd en herzien. Medewerkers Burgerzaken worden zodoende opgeleid tot een vak en kunnen zich certificeren (op modulenniveau) en diplomereren met een geaccrediteerd NLQF-4 of NLQF-6 diploma.

Ook kunnen zij zich actueel houden met behulp van de Permanente Educatie-regeling binnen het Diplomastelsel Burgerzaken, om de kennis en kunde op het steeds veranderende burgerzakengebied bij te houden

De hulpmiddelen helpen medewerkers burgerzaken bij het beoordelen van identiteitsdocumenten en (buitenlandse) brondocumenten. De hulpmiddelen zijn geïntegreerd in het ID-protocol voor medewerkers burgerzaken van de NVVB, of zijn daarmee verbonden.

### **3.2 Kwalificatiestructuur**

Naast instrumenten die medewerkers helpen in de borging van de kwaliteit van persoons- en identiteitsgegevens, is er een kwalificatiestructuur. Een opleidingsmodel, inclusief diplomastelsel, is hier onderdeel van.

Medewerkers kunnen zich hierdoor specifiek bekwamen, waardoor de leidinggevende 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 het stelsel zijn ook meer mogelijkheden gekomen om zich op hbo-niveau (NLQF-6 niveau) te laten scholen.

### **3.3 Aansluiting zoeken bij kennis en collega's**

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

### **3.4 Samenwerkingsverband tegen identiteitsfraude**

Om identiteitsfraude tegen te gaan, kunnen partijen tot samenwerking overgaan in de keten. In steeds meer politieregio's wordt goed samengewerkt tussen ketenpartners in regionale Werkgroepen Tegengaan Identiteitsfraude (WTI). Op basis van een convenant werken gemeenten dan onder meer samen met de AVIM (afdelingen Vreemdelingen, Identiteit en Mensenhandel van de politie), het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Het delen van informatie in de strijd tegen identiteitsfraude is een speerpunt binnen de samenwerking. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vervult de voorzittersrol van een overkoepelend landelijk WTI-overleg.

### 3.5 Expertisecentra

Veel praktijkvragen worden al sinds jaar en dag gesteld aan het Adviesbureau van de NVVB, gevestigd bij de gemeente Amsterdam. Als medewerkers burgerzaken twijfelen aan de authenticiteit van een brondocument, doen zij in veel gevallen een beroep op Bureau Documenten van de IND. De ID-desk van de Kmar kan ingeschakeld worden bij twijfel aan de echtheid van een identiteitsdocument. De NVVB pleit ervoor dat een gemeente zo veel mogelijk zelf in staat is om een goede eerste beoordeling van identiteits- en brondocumenten te doen. Hierbij zou, volgens de NVVB, ook de kennis van collega's uit andere gemeenten ingezet kunnen worden. In de praktijk is niet elke gemeente in staat om de kennis én de ervaring van medewerkers op peil te houden. Dit kan bijvoorbeeld komen door het geringe aantal aangeboden buitenlandse brondocumenten. Om deze redenen zou het goed zijn om toe te groeien naar regionale expertisecentra. Gemeenten kunnen dan de eerstelijnsbeoordeling via DISCS zelf doen en de tweedelijnsbeoordeling binnen een regionaal expertisecentrum door collega's laten verrichten. Op deze wijze zal de expertise van de derdelijnscontrole (Bureau Documenten van de IND en de ID-desk van de Kmar) pas worden ingeschakeld, als er een gegronde vermoeden van fraude is. Hierdoor kan de toegenomen werkdruk bij de IND en de Kmar aanzienlijk afnemen.

# 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 continu 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.**

#### **4.1 Voldoende kennis**

Het op integrale wijze dienstverlening bieden bij het verstrekken van een identiteitsdocument is nog steeds in de kern van wat de gemeente de burger te bieden heeft als het gaat om identiteitsmanagement. Dit protocol wil de manager helpen om te waarborgen dat de overheid identiteitsinformatie goed registreert en beschikbaar heeft voor verificatie. Voorwaarde hiervoor is onder meer dat de kennis en vaardigheden binnen de gemeentelijke organisatie in voldoende mate aanwezig zijn. Maak een opleidingsplan voor uw medewerkers op basis van de kwalificatiestructuur 'Diplomastelsel Burgerzaken' van de NVVB PublieksAcademie.

#### **4.2 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.

#### **4.3 Goed opgeleid en gecertificeerd 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 opgeleid en gecertificeerd is. Dit kan o.a. met behulp van de ID-fraude modules uit de kwalificatiestructuur, te weten B1a Identiteit en identiteitsdocumenten, B1b Brondocumenten (NLQF-4 niveau) en S3 Identiteit en identiteits- en brondocumenten (NLQF-6 niveau). Deze modules worden exclusief door de NVVB PublieksAcademie verzorgd aan gemeenten, namens de KMar en IND waarmee de NVVB samen deze opleidingen en examens heeft ontwikkeld. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van echte in beslaggenomen documenten, omdat de NVVB het belangrijk vindt dat daarmee opgeleid wordt.

De NVVB heeft hiervoor een convenant met de KMar en het OM, zodat de NVVB de enige is die legaal met deze documenten op pad mag om (ook) in-company opleidingen te verzorgen bij gemeenten. De IND heeft oefen- en examenmateriaal ontwikkeld voor de NVVB op basis van fantasieland 'Utopia' en daarmee worden de echtheidskenmerken van brondocumenten aangeleerd aan medewerkers burgerzaken. Met behulp van deze module(s) uit de kwalificatiestructuur zorgt u ervoor dat uw gemeente in staat is om zowel een goede eerstelijns- als tweedelijnscontrole uit te voeren.

Verder is het van belang dat het personeel in de 'tweede lijn' of in de 'backoffice' ondersteuning biedt bij twijfel aan een document door de loketmedewerker. Voor deze medewerkers gelden nog weer 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. Hiervoor is de module S3 Identiteit en identiteits- en brondocumenten ontwikkeld op het NLQF-6 (hbo) niveau, waarbij de backofficemedewerker (tweede lijn) onder meer leert wat de werkafspraken, procedures etc. zijn op het gebied van identiteits- en identiteits- en/of brondocumenten fraude. Ook krijgt de medewerker moeilijkere oefen- en examendocumenten voor de profiling (lookalike) en echtheidskenmerken van identiteits- en brondocumenten, zodat de medewerker nog breder onderlegd is wat betreft zijn kennis en vaardigheden en de loketmedewerker kan ondersteunen wanneer twijfel bestaat.

Wij verwijzen je graag naar de eerdergenoemde kwalificatiestructuur (het Diplomastelsel Burgerzaken). Deze kwalificatiestructuur, inclusief de modules tegengaan ID-fraude, zijn te vinden op de website van de NVVB PublieksAcademie. Download daar ook de Opleidings- en Examengids van de NVVB PublieksAcademie voor meer informatie.

#### **4.4 Tot Slot**

De NVVB wil met dit document bijdragen aan de bewustwording van elke manager burgerzaken. Het goed vaststellen van identiteiten in processen en het goed vastleggen van persoonsgegevens in registers, behoort tot de topprioriteit van de manager. Er zijn inmiddels veel hulpmiddelen (opleidingen, stappenplannen, checklisten, e.d.) voorhanden. Maak er gebruik van! De NVVB helpt u daarin graag verder op weg!