

Kennis en vaardigheden van gekwalificeerd personeel in het reisdocumentenproces, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1 Waarom deze circulaire?

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de landelijke Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude (WTI) krijgen signalen dat sommige gemeenten het belang van het vaststellen van iemands identiteit en de kans op fraude onderschatten. Die signalen komen van experts binnen gemeenten en van ketenpartners, zoals de Koninklijke Marechaussee (KMar) en Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Het vaststellen van iemands identiteit is een essentiële eerste stap in de dienstverlening van een gemeente. De wet¹ eist daarvoor een 'deugdelijke identiteitsvaststelling', maar geeft verder geen invulling van het begrip 'deugdelijk'.

Het doel van deze circulaire is om u te informeren over onder meer informatiebronnen en trainingen voor het deugdelijk vaststellen van iemands identiteit.

Als gemeenten op dit punt zo veel mogelijk op dezelfde manier werken, ontstaan er geen zwakke plekken waar kwaadwillende graag naartoe gaan. Een goede samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners verbetert de kwaliteit van de Basisregistratie Personen (BRP). Zo worden diensten verleend aan de mensen die er recht op hebben en verhoogt het de pakkans van fraudeurs.

Medewerkers van gemeenten die de identiteit van burgers controleren, moeten zich ervan bewust zijn dat zij een belangrijke taak vervullen. Zij moeten daarom toegang krijgen tot de juiste opleidingen, begeleiding en hulpmiddelen om deze taak zorgvuldig en met zelfvertrouwen te kunnen vervullen.

Deze circulaire is in samenwerking met de WTI tot stand gekomen. De WTI stelt zich beschikbaar om gemeenten te ondersteunen bij het degelijk controleren van identiteitsdocumenten en de juiste weg te bewandelen bij geconstateerde of vermoedelijke identiteitsfraude. De WTI-partners zijn er voor actieve samenwerking van uw gemeente met politie inclusief de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en het Openbaar Ministerie (OM).

2 Identiteit en identiteitsfraude; algemene toelichting

Iemands identiteit bestaat uit persoonsgegevens en fysieke kenmerken. De identiteit wordt vastgesteld door een echt en geldig identiteitsdocument (met de persoonsgegevens en fysieke kenmerken) te vergelijken met de persoon in kwestie. Er is sprake van identiteitsfraude als iemand gebruik maakt van een valse, vervalste of een gestolen identiteit. Daardoor kan een ander worden benadeeld.

Identiteitsfraude kent vele verschijningsvormen. Er wordt met verschillende identiteitsgegevens gefraudeerd, zoals naam of nationaliteit. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het geheel of gedeeltelijk misbruik van andermans gegevens en het gebruik van fictieve identiteitsgegevens. Zo kennen we:

- valse documenten: niet uitgegeven door een bevoegde autoriteit;
- fantasiedocumenten: fictieve documenten, dus geen bestaand model-document;
- reproductie van documenten: bijvoorbeeld een kopie of inkjetreproducties²;
- vals opgemaakte documenten: uitgegeven door een bevoegde autoriteit op basis van onjuiste gegevens;
- vervalste documenten: uitgegeven door een bevoegde autoriteit, maar later onrechtmatig gewijzigd;
- vals gebruik van documenten: bijvoorbeeld 'look-alike'-fraude waarbij iemand gebruik maakt van een geldig document van een persoon op wie diegene lijkt;

¹ Bijvoorbeeld Wet BRP art 2.4 3^{de} lid, art.2.19 5^{de} lid, art. 2.55 4^{de} lid

² Als hier geen verdere aanpassingen op zijn aangebracht, zoals een originele foto, handtekening of afdruk van een inktstempel dan is de conclusie "niet echt". Als er wel aanpassingen zijn aangebracht, dan is het een vals document, met de intentie (opzet) om het als echt te laten lijken en aan te bieden.



- onjuiste gegevens die onder eed of belofte zijn afgelegd.

Identiteitsfraude is meestal geen doel op zich, maar kent vaak criminele, financiële, politieke of terroristische motieven. Denk daarbij aan ongewenste en criminele activiteiten, zoals mensenhandel of drugscriminaliteit. Het gaat bijvoorbeeld gepaard met andere strafbare feiten zoals diefstal, oplichting en valsheid in geschrifte. Dit leidt onder meer tot financiële en emotionele schade. Overheden, organisaties en burgers worden hier slachtoffer van. Slachtoffers van identiteitsfraude kunnen bovendien veel last ondervinden van de gepleegde identiteitsfraude, omdat ze als dader kunnen worden gezien. Voor hen is het lastig om aan te tonen dat zij geen dader, maar slachtoffer zijn, om de vervolgschade terug te draaien en om onjuiste gegevens in informatiesystemen te laten corrigeren.

Om identiteitsfraude te voorkomen, is het belangrijk dat de processen, kunde en parate kennis van mensen voor het vaststellen en registreren van identiteiten op orde zijn. Dat vraagt om voortdurende bijscholing, om durf en om inzicht in de risico's van verkeerde registratie voor dienstverlening bij de hele overheid.

3 De gemeente is de poortwachter in de strijd tegen identiteitsfraude

De gemeente heeft belangrijke taken bij het vaststellen van een identiteit, het registreren van een identiteit, het behandelen van correctieverzoeken en het bieden van diensten rond identiteitsdocumenten. Deze identiteit ontstaat met de eerste registratie in de Basisregistratie Personen (BRP). Een ander belangrijk proces is de aanvraag en uitgifte van een identiteitsdocument (paspoort, rijbewijs, identiteitskaart). Met een identiteitsdocument kan in het maatschappelijke verkeer iemand zijn of haar identiteit "bewijzen".

Daarom is het belangrijk dat gemeenten zich ervan bewust zijn dat goede dienstverlening begint met de poortwachtersfunctie: het goed controleren van identiteiten. Aan de gemeentebalie zit men er niet alleen voor de burger, maar voor de hele overheid inclusief de eigen gemeente.

De ambtenaar van de gemeente heeft de verantwoordelijkheid om vermoedelijke identiteitsfraude te signaleren of zelfs te voorkomen door zorgvuldig en met kennis van zaken te handelen. Voor de poortwachtersfunctie hoort de gemeente te beschikken over voldoende durf, kennis en middelen om identiteitsfraude te herkennen en ernaar te handelen. Bij het niet-herkennen van identiteitsfraude sijpelen mogelijk frauduleus bedoelde fouten in de overheidssystemen. Dat kan leiden tot foutieve dienstverlening, criminaliteit en kostbare herstelacties.

De ondersteunende diensten met expertise – IND, RDW en KMar – staan klaar voor het gerichte onderzoek bij complexe zaken. Ze kunnen echter niet elk document dat een gemeente voorgelegd krijgt, beoordelen. Dat zou een te grote belasting zijn. De medewerkers van de gemeente moeten eigen kennis en ook vertrouwen in hun kennis hebben. Ondersteunende diensten kunnen helpen als zij een gericht verzoek krijgen en er voorbereidend onderzoek is gedaan. Dat betekent dat medewerkers van gemeenten hun twijfel over een document moet kunnen onderbouwen.

4 De kern: een juiste vaststelling en registratie van de identiteit!

4.1 Het vaststellen en registreren van identiteitsgegevens

Het tegengaan van identiteits- en documentfraude begint bij het registreren van de juiste gegevens in de bronregistraties, zoals de BRP. In de wet BRP wordt op diverse plekken gesproken over een deugdelijke identiteitsvaststelling³. Daarom moeten de processen waarin identiteitsgegevens worden vastgesteld en geregistreerd zorgvuldig zijn ingericht. In het project 'Naar betrouwbare persoonsgegevens' (NBP⁴), dat liep van 2012 tot en met 2016, is daarvoor een aanzet gegeven.

De eindproducten van het project zijn in 2016 in beheer gegeven van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en worden regelmatig geactualiseerd. In het 'ID-Protocol voor medewerkers Burgerzaken'⁵ komen deze producten samen. In dit ID-protocol is het volgende te vinden:

- werkwijze voor het vaststellen van de identiteit;
- werkwijze voor het controleren van brondocumenten;
- checklists en verwijzingen naar hulpmiddelen die deze processen ondersteunen.

Door te werken volgens het 'ID-Protocol voor medewerkers Burgerzaken' wordt voldaan aan de eis van een deugdelijke identiteitsvaststelling. Door het ID-protocol toe te passen, waarborgt de gemeente

³ Verwijzing naar deugdelijke identiteitsvaststelling in de wet BRP bv. in art. 2.4, 2.19, 2.20, 2.55, 2.67 en 2.68

⁴ <https://nvvb.nl/nl/nieuws/project-naar-betrouwbare-persoonsgegevens-nbp-per/>

⁵ <https://nvvb.nl/nl/producten-en-diensten/handreikingen/id-management/>



de kwaliteit in de processen rond het vaststellen en registreren van identiteitsgegevens. De kans op fraude wordt op deze wijze in de basis, namelijk bij het registreren van de juiste gegevens in de bronregistraties, al tegengegaan.

4.2 Verantwoordelijkheid management

Naast het 'ID-Protocol voor medewerkers Burgerzaken' beheert de NVVB ook het 'ID-Protocol voor managers Burgerzaken'⁶. Hierin worden richtlijnen en ideeën gegeven die bijdragen aan goed identiteitsmanagement. Managers die verantwoordelijk zijn voor de genoemde processen vinden hier concrete voorstellen voor betere sturing op goede identificatie aan de balie. Het protocol geeft een toelichting op het belang van correcte identiteitsvaststelling en de invloed die het management daarop heeft. Dat kan door te zorgen voor kennis en kwaliteit van medewerkers (inclusief vaardigheden en training), zorgen voor het ondersteunen van een medewerker die vermoedelijke identiteitsfraude af moet kunnen handelen en het onderhouden van het kennisnetwerk. Het management heeft een belangrijke bijdrage in het zorgen voor een veilige omgeving waarin een medewerker zijn twijfel aan een identiteit durft uit te spreken en onderzoek kan instellen.

4.3 Kennis is de basis voor succes

Voor het toepassen van de relevante processen met behulp van het genoemde ID-protocol, is het noodzakelijk om ook de nodige kennis te hebben. Het uiteindelijke oordeel over de juistheid van identiteitsgegevens en brondocumenten blijft, ook met inzet van automatisering en technische ondersteuning, namelijk de verantwoordelijkheid van de medewerker. Om die reden wordt in deze circulaire verwezen naar het *Diplomastelsel Burgerzaken* van de NVVB/PublieksAcademie. Ook wijst de circulaire op de mogelijkheden van samenwerking om kennis te delen, onder andere in de landelijke en regionale WTI. Met deze kennis is het mogelijk identiteitsfraude succesvol te onderkennen en hebben medewerkers het zelfvertrouwen om te handelen als ze denken dat daarvan sprake is. En met successen blijven medewerkers gemotiveerd om kennis bij te houden en te delen.

4.3.1 Opleiding

Het is de bedoeling dat gemeenten een opleidingsplan voor medewerkers Burgerzaken opstellen. In het *Diplomastelsel Burgerzaken*⁷ zijn specifieke examens af te leggen op het terrein van identiteiten en brondocumenten. Meerdere opleidingsinstituten bieden opleidingen aan als voorbereiding op deze examens. Processen waarin iemands identiteit wordt vastgesteld en vastgelegd moeten worden uitgevoerd door goed opgeleid personeel. Dat moet weten hoe je een identiteitsdocument of brondocument op correctheid controleert en beoordeelt en hoe je het gedrag van een persoon kan interpreteren.

4.3.2 Samenwerking

Het 'ID-Protocol voor medewerkers Burgerzaken' geeft uitleg over identiteitsfraude en hoe je een identiteit kan controleren. Ook is er in het protocol specifieke aandacht voor samenwerking tussen gemeenten en politie, AVIM, KMar, IND, RDW en OM om met elkaar identiteitsfraude aan te pakken. Deelname aan bestaande regionale contactgroepen of kwaliteitskringen en – waar dit nog niet is gebeurd – aan het oprichten van een regionale WTI wordt sterk aangeraden. Het WTI is er om kennis te delen over nieuwe ontwikkelingen, op de hoogte te zijn wat er landelijk wordt besproken en om actuele zaken te delen met andere regio's. Structurele en ad hoc-contacten kunnen zo een rol spelen in het vergroten van de kennis over en de bestrijding van fraude.

Ook is het mogelijk om bepaalde (controle)werkzaamheden uit te besteden. Dat kan als een gemeente niet het geld of de kennis heeft om de relevante processen uit te voeren die in deze circulaire zijn beschreven. Ook kan een gemeente samenwerken met een andere gemeente die wel beschikt over medewerkers met kennis en ervaring op dit gebied. De desbetreffende gemeenten moeten hierover wel goede afspraken maken. Als voorbeeld kan de werkwijze dienen die er in bepaalde regio's al is over een centrale aanmelding van expats. Voor complexe zaken en als twijfels blijven bestaan, kan de expertise van IND, KMar, ECID en RDW worden ingeroepen.

4.3.3 Technische hulpmiddelen

Technische hulpmiddelen zijn geen vervanging voor expertise, maar zijn een aanvulling op de kennis en mogelijkheden van een medewerker. Met documentscanners kunnen een aantal echtheidskenmer-

⁶ <https://nvvb.nl/nl/producten-en-diensten/handreikingen/id-management/>

⁷ <https://publieksacademie.nvvb.nl/>



ken van identiteitsdocumenten geautomatiseerd worden beoordeeld. Maar een documentscanner alleen is onvoldoende voor het beoordelen van een identiteit. Immers: de persoon moet ook bij het document horen. Daarvoor moet de foto met de persoon worden vergeleken. Ook de automatische bevraging van registers als het BKR-VIS (Verificatie Identificatie Systeem)) is een aanwijzing of de bewering van de persoon over de identiteit klopt. Identiteitsdocumenten en brondocumenten van verschillende landen kunnen echter na verloop van tijd wijzigen. Dan zijn systemen als DISCS (voor brondocumenten), Edison TD (voor identiteitsdocumenten), iFADO⁸ (Intranet False and Authentic Documents Online) en PRADO⁹ (Openbaar onlineregister van authentieke reis- en identiteitsdocumenten) nuttige hulpmiddelen om de echtheidskenmerken van een specifiek document te achterhalen. Zo weet de medewerker waarnaar hij of zij moet kijken.

Belangrijk is om te beseffen dat ook het gebruik van technische hulpmiddelen moet worden geleerd. Een medewerker moet weten wat een apparaat kan, maar vooral ook wat het niet kan. Apparatuur kan nooit de medewerker vervangen, wel kan apparatuur een medewerker met specifieke informatie ondersteunen. Het gebruik van technologie geeft de medewerker de ruimte om zich te concentreren op dingen die alleen een mens kan beoordelen. De uiteindelijke beslissing over de identiteit blijft de verantwoordelijkheid van de medewerker zelf.

4.4 Vermoeden van fraude of extra onderzoek

4.4.1 Vermoeden van fraude?

Uit het voorgaande blijkt dat een goede bestrijding van identiteitsfraude begint bij het goed uitvoeren van de processen waarin iemands identiteit en identiteitsgegevens worden vastgesteld of vastgelegd. Als deze processen goed worden uitgevoerd en de betrokken medewerkers voldoende kennis hebben én voldoende alert zijn, kan het voorkomen dat er twijfel is over de echtheid, de inhoudelijke juistheid of de eigenaar van de getoonde documenten. Hieronder wordt ingegaan op de mogelijke vervolgstappen in geval van twijfel.

4.4.2 Durf te twijfelen

Om een vermoeden van fraude te constateren, is het nodig om te 'durven twijfelen' aan de echtheid, de inhoudelijke juistheid of de eigenaar van de getoonde documenten. Voor medewerkers, van wie een dienstverlenende houding wordt verwacht, kan dit lastig zijn. Bij een persoonlijk contact kan dan immers de sfeer omslaan als een medewerker zijn twijfel uitspreekt. Ook als er een vermoeden van fraude ontstaat bij het controleren van ingenomen documenten, krijgt het proces ineens een negatieve lading.

De medewerker verandert dan in een (mogelijke) fraude-onderzoeker. Om dit 'te durven', moeten gemeentelijke procedures het uitspreken van twijfel ondersteunen, zorgen dat de medewerker weet wat hij of zij moet doen en ook zorgen voor ruggensteun van collega's. Een belangrijk aspect daarbij is dat leidinggevendenden hun medewerkers steunen. Dit draagt namelijk bij aan een veilige omgeving voor de medewerker.

4.4.3 Wat te doen als...?

Het zal niet dagelijks gebeuren dat een medewerker identiteitsfraude tegenkomt. Daarom is het belangrijk dat een medewerker weet wat hij of zij in die gevallen moet doen. Als er twijfel ontstaat over de echtheid, de inhoudelijke juistheid of de eigenaar van getoonde documenten, zijn er verschillende mogelijkheden om deze twijfel te (laten) controleren. Ook kan er direct worden gehandeld in geval van een 'heterdaad'. Afhankelijk van het proces en de situatie kan de gemeente naast een andere gemeente ook de volgende ketenpartners inschakelen:

- **Meldkamer / politie**

Er kan sprake zijn van een 'heterdaad' als er een sterk vermoeden van fraude is, als er een identiteitsdocument wordt getoond aan de balie. Aanbevolen wordt in de (WTI-)regio afspraken te maken met de AVIM over een snelle en efficiënte wijze van optreden door de politie. In sommige (WTI-)regio's¹⁰ is de afspraak gemaakt dat er gebeld kan worden met 112. In andere regio's zijn daarover andere afspraken gemaakt. Onderdeel van de afspraak zou moeten zijn dat er geen discussie ontstaat aan de balie in het bijzijn van de verdachte over de juistheid of echtheid van het

⁸ een Europees, online, niet openbaar systeem voor de uitwisseling van informatie tussen documentdeskundigen over valse en authentieke documenten.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/prado/nl/prado-start-page.html>

¹⁰ WTI Oost-Nederland heeft een werkinstructie voor de politie uitgewerkt, deze kan als voorbeeld gebruikt worden.

document. De verdachte moet worden aangehouden, overgebracht en voorgeleid aan de hulpofficier van justitie.

- **KMar ID-desk**
KMar ECID heeft vier regionale ID-desks. De desks zijn het aanspreekpunt voor vragen over de echtheid van identiteitsdocumenten (genoemd in de WID¹¹) en documenten van nationaal en vitaal belang. Via telefoon of mail is er snel rechtstreeks contact te leggen om twijfels te bespreken en – zo nodig – te laten beoordelen. De contactgegevens van de ID-desks zijn te vinden in de bijlage en op de website van het Ministerie van Defensie.
- **Bureau Documenten IND**
Maak bij de inname en controle van brondocumenten gebruik van checklists- volgens het ID-protocol. Bij (blijvende) twijfel over de echtheid van (ingenomen) brondocumenten, kan het Bureau Documenten van de IND een onderzoek uitvoeren. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het nemen van een beslissing over het document.
- **RDW**
Ook het rijbewijs is een officieel identiteitsdocument. De Dienst Wegverkeer, beter bekend onder de naam RDW, heeft expertise opgebouwd om rijbewijzen te onderzoeken op echtheid.
- **Openbaar Ministerie (OM)**
In meerdere (WTI-)regio's is er goed contact met een vertegenwoordiger van het OM. Vragen en knelpunten over fraude, aangiftes en het vervolg daarop, kunnen met deze vertegenwoordiger van het OM worden besproken.
- **IND – Handhavings Informatieknooppunt (HIK)**
Fraude met documenten kan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht of het Nederlanderschap. Neem in geval van een sterk vermoeden van fraude contact op met het HIK om na te gaan of de betrokken persoon mogelijk al bekend is bij het HIK. Informeer het HIK (Informatieknooppunt van de IND voor frauduleuze signalen) per mail: ikp@ind.nl.

De contactgegevens van deze ketenpartners zijn in de bijlage opgenomen.

Bovengenoemde ketenpartners en hun taken en bevoegdheden zijn te vinden in het eerdere genoemde 'ID-Protocol voor medewerkers Burgerzaken'.

Bij een redelijk vermoeden van fraude met identiteits- of brondocumenten wordt aangifte gedaan

Op grond van het Wetboek van Strafvordering zijn ambtenaren en openbare colleges verplicht om aangifte te doen van een misdrijf op het moment dat zij dit misdrijf constateren.¹²

4.4.4 Registreren van vermoeden van fraude

Er zijn tal van praktijkvoorbeelden die aantonen dat identiteitsfraude niet alleen een theoretisch risico is, al ontbreken goede landelijke cijfers. Daarom is het belangrijk dat gemeenten inzicht geven in het goede werk dat zij verrichten. Om in beeld te krijgen in hoe veel gevallen er wordt getwijfeld aan de echtheid of de inhoudelijke juistheid van getoonde documenten, is het wenselijk dat de gemeente het volgende bijhoudt¹³:

- hoe vaak politie of 112 is gebeld in geval van een 'heterdaad';
- hoe vaak er contact is geweest met de KMar ID-desk over een identiteitsdocument;
- hoe vaak het een brondocument heeft laten onderzoeken door Bureau Documenten van de IND;
- hoe vaak er contact is geweest met de fraude-helpdesk van de RDW;
- hoe vaak er contact is geweest met het OM over een (mogelijk) fraudegeval, de aangifte of het vervolg daarop;
- hoe vaak er aangifte is gedaan van (mogelijke) fraude met identiteits- of brondocumenten.

Deze registratie zal (voorlopig) op eigen initiatief moeten worden bijgehouden. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) zoekt naar een manier om eenvoudig fraude of vermoeden van fraude te melden. De voortgang zal de RvIG met de WTI delen. Voorlopig is er nog geen centrale voorziening die deze registratie ondersteunt.

Door de gegevens wel te verzamelen en in bijvoorbeeld WTI-verband te delen, ontstaat er meer inzicht in identiteitsfraude, de samenwerking en knelpunten in de processen. Tevens kan daardoor het (lokale en regionale) trendmatige verloop worden bijgehouden.

¹¹ Wet op de Identificatieplicht

¹² Zie artikel 162 Wetboek van Strafvordering

¹³ alleen aantallen, geen persoonsgegevens.



4.4.5 Verschil in overheidsregistraties voorkomen

Het kan zijn dat een betrokkene een verzoek indient tot het opnemen of wijzigen van gegevens in de BRP. Van de gemeente wordt verwacht dat er dan gewerkt wordt volgens het 'Stappenplan Identiteitswijziging in de BRP'¹⁴. Dit stappenplan maakt namelijk onderdeel uit van het 'ID-Protocol voor medewerkers Burgerzaken'. In sommige gevallen is nauwe samenwerking met de IND noodzakelijk om te voorkomen dat iemand op verschillende manieren geregistreerd staat in de verschillende overheidsregistraties.

Zo zal een gemeente nauw contact moeten hebben met de IND als het verzoek van een betrokkene tot gevolg kan hebben dat een verschil ontstaat of blijft bestaan tussen de BRP en de IND-registratie. Ook kunnen zich problemen voordoen bij terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst, als de vreemdeling in de BRP of in akten van de burgerlijke stand is opgenomen met verkeerde of valse persoonsgegevens. Het land van herkomst accepteert dan niet de uit Nederland afkomstige documenten. Dit staat terugkeer in de weg. Voor een verder beschrijving van deze problematiek, wordt verwezen naar het 'Protocol Identificatie en Labeling'¹⁵ (PIL). Het PIL beschrijft namelijk een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen, verifiëren en vernietigen van persoonsgegevens in de migratieketen.

4.4.6 Informatie delen mag – onder voorwaarden

Het privacybewustzijn is hoog. Bijna iedereen kent het begrip 'AVG'¹⁶. Maar met dat bewustzijn komt ook de angst om fouten te maken. Daarom komt het voor dat informatie niet wordt gedeeld waar dat wel mogelijk en zelfs nodig zou zijn.

In deze circulaire wordt sterk aangedrongen op het samenwerken van ketenpartners en gemeenten. Met name bij het samenwerken tussen gemeenten onderling is de vraag wat de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling zijn. Met andere woorden: kan of mag je gegevens delen met elkaar in een specifieke kwestie? In de bijlage wordt een aantal scenario's geschetst en worden de mogelijkheden beschreven hoe je AVG-conform wel gegevens uit kan wisselen.

4.5 Wat kan er in elk geval wel?

Het is geen probleem om contact op te nemen met een andere gemeente of een ketenpartner om hun kennis en expertise te gebruiken als het gaat om de processen waarin identiteitsgegevens worden vastgesteld en vastgelegd. Zo is het aan te bevelen om een collega te raadplegen die veel weet van bijzondere situaties of specifieke documenten. In dergelijke gevallen is het niet nodig om persoonsgegevens te delen tijdens het bespreken van de casus. Het is dan wel noodzakelijk om te weten waar de nodige kennis en ervaring aanwezig is.

Dit pleit ervoor om in regionaal (WTI-)verband te weten welke expertise er in de verschillende gemeenten en bij ketenpartners aanwezig is. Ook kunnen er dan – waar nodig – afspraken worden gemaakt over het inzetten van elkaars expertise. Regionale en landelijke (WTI-)verbanden kunnen ook worden gebruikt om trends of (geanonimiseerde) voorbeelden te delen en te bespreken. Daardoor kan mogelijke fraude eerder worden onderkend.

Origineel slotformulier en ondertekening

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van der Burg*

¹⁴ <https://nvvb.nl/nl/producten-en-diensten/handreikingen/id-management/>

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2019/01/07/protocol-identificatie-en-labeling-pil>

¹⁶ Algemene Verordening Gegevensbescherming.

5 Bijlage toelichting gegevensdeling

5.1 Scenario's om (on)mogelijkheden te onderzoeken met behulp van gegevensdeling

5.1.1 In welke gevallen zou je persoonsgegevens willen delen?

Er kunnen zich situaties voordoen, waarin het wenselijk of noodzakelijk is om ook persoonsgegevens te delen. Let in dit verband altijd eerst op de randvoorwaarden die er bij het delen van persoonsgegevens gelden. In beginsel geldt voor gegevensdeling tussen gemeenten de Wet basisregistratie personen (Wet BRP). Daarin is vastgelegd onder welke voorwaarden deze gegevens mogen worden gedeeld. Als je het nodig vindt om gegevens te delen, gebruik hiervoor dan de volgende checklist.

- **Grondslag:** vaak zal de Wet BRP en de verantwoordelijkheid om voor een juiste en betrouwbare basisregistratie te zorgen, als wettelijke grondslag voor de gegevensdeling kunnen dienen. Zo is in artikel 2.35, derde lid van de BRP vastgelegd dat colleges van burgemeester en wethouders onderling gegevens kunnen uitwisselen. Dat kan als een van deze gemeenten over informatie beschikt die van belang kan zijn voor een goede uitvoering van de basisregistratie van die andere gemeente.¹⁷

Daarnaast is een bestuursorgaan op grond van artikel 2.34 van de Wet BRP verplicht om bij twijfel aan de juistheid van een gegeven dat in de BRP is opgenomen, dit te melden aan het college van B&W van de gemeente die de gegevens bijhoudt (de zogenaamde terugmelding).

- **Doelbinding:** past de gegevensdeling binnen het doel om het juist en betrouwbaar bijhouden van persoonsgegevens in stand te houden? Dit behoort tot de verantwoordelijkheden van het college van B&W (voor de gemeentelijke voorziening) en van de Minister van BZK (voor de centrale voorziening).¹⁸ De basisregistratie heeft tot doel overheidsorganen te voorzien van de gegevens die in de registratie zijn opgenomen, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak¹⁹. Daarmee draagt de basisregistratie bij aan het bestrijden en voorkomen van identiteitsfraude. Streeft de organisatie met wie je de gegevens wilt delen ook dit doel na of zijn jullie doelen verenigbaar?
- **Noodzakelijkheidseis:** is het delen van bepaalde gegevens echt noodzakelijk voor het goed bijhouden van de gegevens in de basisregistratie? Bijvoorbeeld in het geval dat de expertise van een andere gemeente over bepaalde brondocumenten nodig is. Of kan je volstaan met “dat-informatie”? Dat-informatie bevat informatie over het feit, bijvoorbeeld dat een huwelijksakte een toegestaan brondocument is. Dat-informatie staat tegenover “wat-informatie”, waarmee inhoudelijke informatie en achtergronden wordt bedoeld. Voor de beoordeling van de noodzakelijkheid van de gegevensdeling moet ook naar de subsidiariteit en proportionaliteit worden gekeken.
 - **Subsidiariteit:** onderzoek altijd of er minder ingrijpende middelen zijn dan het delen van persoonsgegevens of dat het *delen van minder persoonsgegevens* volstaat. Zo kan in sommige gevallen een geanonimiseerde casus voldoende zijn om een antwoord op de gestelde vraag te krijgen.
 - **Proportionaliteit:** staat het delen van de gegevens in verhouding tot het doel? Hierbij kan het bijvoorbeeld ook van belang zijn dat niet *onnodig veel medewerkers* van een andere gemeente toegang hebben tot de persoonsgegevens.
- **Opslagbeperking:** persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor het doel van de verwerking; vraag de andere gemeente de gegevens weer te verwijderen als er geen noodzaak meer is om ze te bewaren.
- **Documentatie:** documenteer altijd waarom je bent overgegaan tot het delen van gegevens en overleg, zo nodig, vooraf met een collega (vier-ogen-principe).

5.1.2 Voorbeelden

Hierna volgt een (niet-limitatieve) uitwerking van mogelijke situaties. Daarmee kan aan de hand van de bovenstaande checklist worden onderzocht of, en zo ja welke (persoons)gegevens kunnen worden gedeeld. In alle gevallen geldt: deel alleen de gegevens die noodzakelijk zijn voor de collega om goed te kunnen adviseren.

- **Een inwoner dient een (uitgebreid) correctieverzoek in, terwijl de inwoner nog maar kort in uw gemeente woont. U heeft het vermoeden dat er iets niet klopt.**
In deze situatie kan het goed zijn, als je vermoedt dat hetzelfde correctieverzoek al eens eerder is gedaan bij een andere gemeente, contact op te nemen met deze gemeente. Zo kun je nagaan of een dergelijk verzoek eerder al eens is geweigerd en zo ja, op welke gronden.
- **Er is of ontstaat een vermoeden van fraude door een inwoner met identiteits- of brondocumenten**

¹⁷ Zie Kamerstukken 2011–2012, 33 219, nr. 3, p. 138.

¹⁸ Zie Kamerstukken 2011–2012, 33 219, nr. 3, p. 5.

¹⁹ Zie artikel 1.3 wet BRP.



én de inwoner verhuist naar een andere gemeente.

Mogelijke fraudeurs kiezen er soms voor om zich in te schrijven in een andere gemeente. Soms is het vermoeden zo sterk dat de vorige gemeente een aantekening op de persoonslijst van de betrokkene kan overwegen. Soms is het vermoeden van fraude nog niet voldoende onderbouwd om het op deze wijze vast te leggen. Om te voorkomen dat een mogelijke poging tot fraude in de nieuwe gemeente een vervolg krijgt, is het in sommige gevallen aan te bevelen de nieuwe gemeente over de vermoedelijke fraude in te lichten. Hierdoor wordt 'shopgedrag' voorkomen.

- **Om een vermoeden van fraude bevestigd te krijgen, kan het noodzakelijk zijn om persoonsgegevens met een andere gemeente of een ketenpartner te delen/noemen.**

Het kan het om verschillende redenen nodig zijn om ook de persoonsgegevens in identiteits- en brondocumenten te delen of te noemen als men advies bij een andere gemeente of ketenpartners vraagt. Zo is het nodig om bij de controle van de juistheid van de inhoud van documenten ook de persoonsgegevens te kunnen zien. Het (beveiligd) verzenden van scans van documenten kan dan noodzakelijk zijn.

- **Expertise van een collega van een andere gemeente wordt ingezet, als er te weinig expertise 'in eigen huis' aanwezig is om (ingenomen) documenten goed te kunnen controleren.**

De collega van de andere gemeente bezoekt de gemeente waar het document is, of krijgt het document (beveiligd) toegezonden.



6 Bijlage Contactgegevens

6.1 Landelijke WTI

Voorzitter: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)
Email: info@rvig.nl

6.2 IND – Bureau Documenten

Via mail kunt u een vraag stellen aan Bureau Documenten. U krijgt binnen twee werkdagen een reactie op uw bericht. Als een onderzoek wordt aangeboden aan het Bureau Documenten, dan graag met redenen omkleed en vermelding waar men aan twijfelt.

Algemene vraag – burdoc.ondersteuning@ind.nl
Vraag onderzoek inhoudelijk – burdoc.onderzoek@ind.nl
Vraag over DISCS – discs@ind.nl

6.3 IND – Handhavingsinformatieknooppunt (HIK)

Het HIK is bereikbaar via het emailadres IKP@ind.minvenj.nl en telefonisch op werkdagen tussen 08.30 uur en 16.30 uur op telefoonnummer 088 043 6663.

6.4 KMar – ID-desks

De KMar heeft vier regionale ID-desks. De desks zijn het aanspreekpunt voor vragen over de echtheid van identiteitsdocumenten.

Koninklijke Marechaussee ID-desk Eindhoven Luchthavenweg 63 5657 EA Eindhoven Telefoon: 088-9531555 E-mail: kmar.iddesk.eindhoven@mindef.nl	Koninklijke Marechaussee ID-desk Rotterdam Brandenburgbaan 6 3045 AK Rotterdam Telefoon: 088-9531390 E-mail: kmar.iddesk.rotterdam@mindef.nl
Koninklijke Marechaussee ID-desk Schiphol Sloterweg 400 1171 VK Badhoevedorp Telefoon: 088-9531644 E-mail: kmar.iddesk.schiphol@mindef.nl	Koninklijke Marechaussee ID-desk Zwolle Boerendanserdijk 51 8024 AE Zwolle Telefoon: 088-9513010 E-mail: kmar.iddesk.zwolle@mindef.nl

6.5 RDW

Expertisecentrum Rijbewijzen
Telefoon Helpdesk: 088 008 74 07
E-mail: rijbewijsfraude@rdw.nl



7 Bijlage Informatie

7.1 Informatiebronnen (alle links op een rijtje)

7.1.1 Informatiesystemen mbt identiteits- en brondocumenten

DISCS – Document Information System Civil Status is en niet openbaar informatiesysteem voor brondocumenten.

<https://ind.nl/nl/over-ons/onze-organisatie/discs> <https://discs.nl/>

Edison TD – geautomatiseerd systeem waarin de echtheidskenmerken staan van meer dan 2.500 reis- en verblijfsdocumenten uit 200 landen, ontwikkeld door de dienst Nationale Recherche Informatie, in samenwerking met de immigratiediensten van de VS, Canada en Australië. Deels openbaar.
<https://www.edisontd.nl/about>

iFADO – False and Authentic Documents Online, is een niet-openbaar systeem voor de uitwisseling van informatie tussen documentdeskundigen.

<https://www.consilium.europa.eu/ifado/ifadocontacts.htm> (Account nodig)

PRADO – Openbaar onlineregister van authentieke reis- en identiteitsdocumenten;

<https://www.consilium.europa.eu/prado/nl/prado-start-page.html>

7.1.2 Protocollen

ID protocol voor medewerker Burgerzaken, ID protocol voor manager, Stappenplan ID wijziging in BRP

<https://nvvb.nl/nl/producten-en-diensten/handreikingen/id-management/>

In de bijlage van het 'ID protocol voor medewerkers Burgerzaken' zijn nuttige checklists en modellen te vinden. Bijvoorbeeld de 'Modelwerkinstructie WTI/Stappenplan bij twijfel inclusief model-procesverbaal' voor het geval men identiteitsfraude vermoedt.

Protocol Identificatie en Labeling

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/12/02/protocol-identificatie-en-labeling-14-1>

7.1.3 Bijlage Informatiemateriaal

Zie informatiemateriaal van RvIG op <https://www.rvig.nl/samenscherp>

Specifiek de werkinstructie <https://www.rvig.nl/sites/default/files/2025-05/Infographic%20werkinstructie%20identiteitsvaststelling.pdf>