

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Instructie voor gebruik:

Dit is het formulier voor de beantwoording van de Beleidskompasvragen ten behoeve van internetconsultatie. Per 29 maart 2023 worden bij nieuwe internetconsultaties de antwoorden op de vragen van het Beleidskompas gepubliceerd. Let op dat dit formulier op enkele punten afwijkt van het reguliere Beleidskompasformulier, aangezien dit formulier terugblijkt op de stappen voorafgaand aan de consultatie.

Alle tekstvakken in het formulier dienen te worden ingevuld en vragen mogen niet worden verwijderd. Indien het voorstel een technische wijziging betreft of om een andere reden beleidsarm is, kan bij de vragen die niet van toepassing zijn worden volstaan met het invullen van "n.v.t."

Verwijder de cursief gedrukte tekst na beantwoording van de vragen.

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wijziging Paspoortuitvoeringsregelingen i.v.m. aanscherping functiescheiding, invoering StopID en enkele andere wijzigingen

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Burgers, als houder van een paspoort en/of Nederlandse identiteitskaart. Specifiek zijn zij belanghebbende als gebruiker van de StopID-dienst indien zij over een burgerservicenummer en DigiID beschikken en hun document via StopID online ongeldig willen laten verklaren bij diefstal, vermissing of (vermoedens van) fraude. Hun document wordt dan direct als ongeldig geregistreerd en kan niet meer gebruikt worden.

- De uitgevende instanties van reisdocumenten:

- Burgemeesters van gemeenten;
- Minister van Buitenlandse Zaken
- Gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba
- Gouverneurs van de landen Sint-Maarten, Aruba en Curaçao
- Commandant van de Koninklijke Marechaussee (KMar)

- In het bijzonder belanghebbend zijn de uitgevende instanties waar de functiescheiding en de kluiselisen voor wijzigen (gemeenten). Ook zijn uitgevende instanties belanghebbend bij de invoering van het nieuwe model voor de reisdocumenten, aangezien zij het nieuwe model zullen uitreiken en in de toekomst zullen moeten gebruiken voor identiteitsvaststelling.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

De belangenvertegenwoordigers van gemeenten:
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De uitgevende instanties waar functiescheiding voor wijzigd zijn uitgebreid betrokken geweest bij de totstandkoming van de vernieuwde invulling van functiescheiding.

Alle belanghebbenden worden ook om een reactie gevraagd in de consultatie van de conceptregeling.

Deze wijzigingsregeling bevat vier onderwerpen die hieronder bij elke vraag apart worden toegelicht:

- i. Aanscherping functiescheiding
- ii. Invoering StopID
- iii. Moderniseren kluiselisen
- iv. Invoering Model 2024

De wijzigingsregeling bevat ook enkele technische wijzigingen, deze zijn niet-inhoudelijk en worden dus hieronder niet besproken.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

- | | |
|------|---|
| i. | In het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten (paspoort en identiteitskaart) bestaat er een verplichte functiescheiding tussen de medewerkers die verschillende stappen in het proces uitvoeren. Die stappen moeten door verschillende medewerkers worden uitgevoerd. Op dit moment is deze functiescheiding niet effectief genoeg. |
| ii. | Houders van een reisdocument moeten een melding maken als hun reisdocument verloren of gestolen is, of wanneer er vermoedelijk identiteitsfraude is gepleegd met (een kopie van) het document. Die melding wordt nu gedaan via een formulier dat bij een uitgevende instantie moet worden ingevuld (online of schriftelijk), waarna het handmatig wordt verwerkt om het betreffende document als ongeldig te registreren. Het probleem is dat bij deze handmatige verwerking vertraging optreedt. |
| iii. | In de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 is een bepaling opgenomen met de eis waar de kluisopslag bij gemeenten aan moet voldoen. Deze bepaling is verouderd. |
| iv. | Periodiek wordt het model van de reisdocumenten gewijzigd om het document te moderniseren en zo bestendiger te maken tegen fraude, misbruik en vervalsing. Op 30 november is een nieuw model reisdocumenten geïntroduceerd. Deze moet nog in de Paspoortuitvoeringsregelingen worden vastgelegd. |

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- | | |
|------|--|
| i. | De huidige invulling van de functiescheiding tussen de stappen in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten is niet effectief genoeg. Daardoor is er teveel ruimte voor procedurefouten en worden medewerkers onvoldoende beschermd tegen het maken van fouten of het onder druk van chantage, bedreiging of omkoping plegen van fraude. |
| ii. | Het formulier waarop houders verlies van of fraude met hun document moeten melden wordt apart handmatig verwerkt. Hierbij treedt een vertraging op tussen het moment van verlies, diefstal of fraude en het moment dat het document daadwerkelijk als ongeldig wordt geregistreerd. |
| iii. | De huidige bepaling voor kluisopslag vereist een inbraakvertragende en brandwerende voorziening met een waardebergingsindicatie van minimaal € 1.000,-. Anno 2023 is deze waardebergingsindicatie verouderd en veel te laag. De waarde ligt onder de laagste waarde die de Vereniging Geld- en Waardeberging hanteert en staat niet in verhouding tot de waarde van reisdocumenten en gerelateerde materialen. |

c) Wat is de omvang van het probleem?

- i. Het is mogelijk om op oneigenlijke gronden een reisdocument verkrijgen, of er kunnen fouten worden gemaakt in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.
- ii. Vertraging tussen het moment van verlies, diefstal of fraude en het moment dat een document daadwerkelijk als ongeldig wordt geregistreerd is onwenselijk, omdat een document dan nog lange tijd in omloop kan zijn terwijl de houder er geen beschikking meer over heeft. Het document kan dan oneigenlijk gebruikt worden.
- iii. De verouderde kluseis geeft een verkeerd beeld van waar de kluisopslag bij gemeenten aan moet voldoen.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

- i. Er bestaat momenteel een verplichte functiescheiding tussen verstrekking (nemen van het verstrekingsbesluit en versturen van de aanvraag van het document naar de producent), beheer (documenten van de producent in ontvangst nemen en inklaren) en uitreiking (document aan de balie uitreiken). Deze invulling blijkt niet effectief genoeg omdat er momenteel geen functiescheiding zit op de behandeling van de aanvraag van het document aan de balie. De functiescheiding op beheer voegt juist weinig toe. En de uitzonderingsmogelijkheid op functiescheiding wordt te ruim toegepast.
- ii. Het huidige beleid is dat het online of handmatig ingevulde formulier handmatig moet worden verwerkt, waarbij vertraging oplevert.
- iii. Momenteel wordt in de bepaling over kluseisen een minimale waardebergingsindicatie van € 1.000,- genoemd. Deze indicatie is verouderd en veel te laag.

-

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- i. Functiescheiding heeft als doel om misbruik van bevoegdheden of fouten te voorkomen doordat medewerkers elkaars werkzaamheden (direct of achteraf) kunnen controleren. Daarmee wordt de kans verkleind dat medewerkers onder druk van chantage, bedreiging of omkoping misbruik maken van bevoegdheden of fouten maken. De functiescheiding moet daarom effectief genoeg zijn.
- ii. Om identiteitsfraude tegen te gaan moet een document dat verloren of gestolen is, of waarmee (mogelijk) fraude is gepleegd, zo snel mogelijk geregistreerd worden. De vertraging die op dit moment in het proces bestaat is daarom onwenselijk.
- iii. Als de kluseis niet verandert is het uit de PUN niet duidelijk dat een kluisopslag bij gemeenten met een waardebergingsindicatie van slechts € 1.000,- niet past bij de waarde die reisdocumenten en daaraan gerelateerde materialen vertegenwoordigen.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Verminderen van (de kans op) fouten en fraude in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.

b) [Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG nr. 16.5: Op duurzame wijze een einde maken aan corruptie en omkoperij in al hun vormen

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">i. Het wijzigen van de stappen waar functiescheiding op ziet.ii. Om de registratie van een melding van verlies van of fraude met een reisdocument sneller en makkelijker te laten verlopen is de dienst StopID ontwikkeld.iii. De kluiselisen genoemd in de PUN moderniseren.iv. Het nieuwe model is reeds ingevoerd. Deze bevatten een aantal wijzigingen, zowel visueel als technisch. |
|---|

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">i. Functiescheiding ziet nu op drie stappen: verstrekking, beheer en uitreiking. Hieraan kan de stap 'aanvraag' worden toegevoegd. De stap 'beheer' kan juist worden geschrapt. En de uitzonderingsmogelijkheid op functiescheiding kan worden aangescherpt.ii. Via de dienst StopID kunnen houders van een reisdocument in een online applicatie een melding maken van verlies van of fraude met hun reisdocument. Het document wordt dan direct als ongeldig geregistreerd. Aparte verwerking van het formulier is niet meer nodig, omdat het formulier direct aan de Minister van BZK wordt gezonden en de applicatie gekoppeld is met het Basisregister Reisdocumenten.iii. Het verhogen van de waardebergingsindicatie is een optie, maar een bedrag zal altijd onderhevig zijn aan inflatie. Een andere optie is het stellen van een open norm waarmee gemeenten zelf de afweging kunnen maken wat een passende kluisopslag is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een kluisopslag met een certificering op het gebied van inbraakwerendheid en/of brandveiligheid.iv. Het nieuwe model reisdocumenten sluit beter aan bij internationale standaarden en heeft verschillende nieuwe en verbeterde echtheidskenmerken. |
|---|

-

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">i. Door het aanscherpen van de functiescheiding worden medewerkers in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten beter beschermd tegen het maken van fouten en fraude, waardoor de kans dat dit gebeurt kleiner wordt.ii. Met StopID kunnen burgers hun reisdocument sneller en makkelijker als ongeldig laten registreren bij verlies, diefstal of fraude. Daarmee wordt de vertraging tussen het moment van verlies, diefstal of fraude en het daadwerkelijke moment van registratie van het document als ongeldig sterk teruggedrongen. Dit vermindert de kans op identiteitsfraude met (verloren of gestolen) reisdocumenten.iii. Door de kluiselisen te moderniseren sluiten ze beter aan bij de huidige waarde van reisdocumenten.iv. De periodieke modelwijziging verbetert de veiligheid van de reisdocumenten. |
|--|

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- i. Het toevoegen van de stap 'aanvraag' in de functiescheiding zorgt ervoor dat voortaan drie verschillende medewerkers betrokken zijn bij de aanvraag en uitgifte van een reisdocument: medewerker 1 neemt de aanvraag aan de balie op en controleert de identiteit van de aanvrager, medewerker 2 controleert de aanvraag en neemt het verstrekingsbesluit, en medewerker 3 reikt het document aan de aanvrager uit. De twee stappen in het proces waarop de identiteit van de aanvrager in persoon kan worden gecontroleerd (aanvraag en uitgifte) worden dan dus door twee verschillende personen behandeld. Er bestaat ook een uitzonderingsmogelijkheid op functiescheiding. Deze wordt aangescherpt zodat duidelijk is dat alleen in een noodsituatie van functiescheiding kan worden afgeweken. De verwachting is dat functiescheiding hierdoor effectiever wordt, waardoor de kans op fouten en fraude wordt verkleind.
- ii. Met de applicatie StopID is het makkelijker om een melding te maken van verlies/diefstal van of fraude met een reisdocument. De verwachting is dat burgers dus sneller een melding maken en dat deze melding sneller tot een registratie van het document als ongeldig zal leiden omdat geen handmatige verwerking van het formulier meer nodig is. Om identiteitsvaststelling bij een melding via StopID te borgen kan de dienst alleen gebruikt worden via DigiD. Het melden van verlies of fraude met een document heeft tot gevolg dat het als ongeldig wordt geregistreerd. Dit heeft gevolgen voor de houder omdat het document dan niet meer gebruikt kan worden en er een nieuw document moet worden aangevraagd, wat tijd en geld kost. In de applicatie StopID wordt dit gevolg duidelijk uitgelegd, om te voorkomen dat mensen te lichtvaardig een melding doen bij verlies van een document.
- iii. Door de waardebergingsindicatie in euro's te laten vervallen en in de tekst van de regeling aan te geven dat de mate van inbraak- en brandwerendheid van de kluisvoorziening in relatie tot de waarde van de inhoud moet staan, kunnen gemeenten zelf kiezen wat voor hun situatie een passende kluisopslag is.
- iv. Het verbeteren van de echtheidskenmerken van de reisdocumenten maakt ze beter beveiligd en verbetert de potentiële kwaliteit van een identiteitsverificatie. De invoering van het nieuwe model is reeds op 30 september gerealiseerd en is destijds uitgebreid afgestemd met de uitgevende instanties.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De conceptregeling ligt op dit moment ter consultatie voor bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk, bij belangenvetegenwoordigers van gemeenten (Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)) en bij de andere uitgevende instanties. De uitkomsten van deze consultatie zullen in de regeling worden verwerkt.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

- | | |
|------|---|
| i. | Het voorstel is om de functiescheiding aan te scherpen door de stap 'aanvraag' toe te voegen en de uitzonderingsbepaling voor functiescheiding te verduidelijken. De stap 'beheer' wordt juist uit de functiescheiding geschrapt. |
| ii. | StopID wordt eerst als pilot ingevoerd bij een klein aantal gemeenten en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Hierbij kunnen de werking van de applicatie en de effecten onderzocht worden voordat de applicatie breed wordt ingevoerd. |
| iii. | Het vervangen van de waardebergingsindicatie in de PUN door een open norm. Dit biedt gemeenten meer guidance bij de aanschaf van nieuwe kluisvoorzieningen. Een veiligere kluisvoorziening leidt tot minder schade bij branden en inbraak, en mogelijk minder vermissingen. |
| iv. | Het nieuwe model moet nog worden opgenomen in de bijlagen bij de Paspoortuitvoeringsregelingen. De wijziging van deze bijlagen treedt in werking met terugwerkende kracht t/m 30 september 2024, de dag waarop de nieuwe modellen werden geïntroduceerd. Deze datum is pas kort van tevoren vastgesteld, omdat de exacte datum van invoering afhankelijk is van het 'opmaken' van de voorraad van het oude model. Het aanpassen van de regeling voorafgaand aan deze datum is om deze reden niet haalbaar, daarom is gekozen voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht. Dit is voor de burger en voor uitvoerende instanties niet belastend. |

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

- | | |
|------|---|
| i. | De uitvoerbaarheid van de nieuwe invulling van functiescheiding is reeds getoetst bij gemeenten. Doordat er een stap wordt toegevoegd, maar ook wordt geschrapt, is het aantal medewerkers dat bij een aanvraag moet worden betrokken hetzelfde. De taken die bij elke stap horen zijn ook niet gewijzigd. De verwachting is daarom dat de nieuwe invulling van functiescheiding effectiever is, maar nog steeds uitvoerbaar is voor gemeenten. |
| ii. | De locaties waar StopID als pilot zal beginnen, doen mee op vrijwillige basis en zullen voorgelicht worden over de gevolgen. |
| iii. | Door geen specifieke kluiselisen te noemen behouden gemeenten de vrijheid om zelf keuzes te maken in de aanschaf van kluisvoorzieningen en zijn er niet direct gevolgen. |