

**Besluit van [datum] tot wijziging van het Paspoortbesluit en het Besluit Paspoortgelden in verband met de zorgplicht voor gemeenten en openbare lichamen inzake verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor medewerkers in het reisdocumentenstelsel en enkele andere wijzigingen**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [nummer];

Gelet op de artikelen 7, eerste lid, onderdeel a, en 59, eerste lid, van de Paspoortwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord (advies van [datum], nr. W04.2x.xxxx/I/K);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [nummer];

De bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**ARTIKEL I**

Het **Paspoortbesluit** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. De burgemeester of de gezaghebber draagt er zorg voor dat de handelingen met betrekking tot de aanvraag, de verstrekking, de inontvangstneming van de geleverde documenten en de uitreiking van reisdocumenten worden uitgevoerd door personen die in het bezit zijn van de in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens dan wel in artikel 15 van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES bedoelde verklaring omtrent het gedrag, die niet ouder is dan twee jaar.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld over bevoegd en gekwalificeerd personeel.

B

In artikel 2.9, derde lid, wordt "de leeftijd van zestien jaren" vervangen door "de leeftijd van achttien jaar".

C

In artikel 3.5 wordt "Noord-Holland, Zuid-Holland, Drenthe-IJsselstreek, Oostgrens-Noord, Brabant-Zuid en Limburg-Zuid" vervangen door "Zuid-Holland, Noord, Brabant Oost en Limburg".

D

In artikel 4.5 wordt "Noord-Holland, Zuid-Holland, Drenthe-IJsselstreek, Oostgrens-Noord, Brabant-Zuid en Limburg-Zuid" vervangen door "Zuid-Holland, Noord, Brabant Oost en Limburg".

E

Na artikel 10.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 10.1a Overgangsbepaling verklaring omtrent het gedrag (artikel 1.7, tweede lid)**

Aan de in artikel 1.7, tweede lid, bedoelde verplichting wordt ten aanzien van personen, die op het moment van inwerkingtreding van deze bepaling de in dat artikel bedoelde handelingen tot taak hadden, binnen één jaar na inwerkingtreding van deze bepaling voldaan.

### **ARTIKEL II**

Het **Besluit paspoortgelden** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2, eerste lid, eerste volzin, komt als volgt te luiden:

Een gemeente is aan het Rijk de in artikel 6, eerste lid, vastgelegde kosten verschuldigd in verband met door de leverancier geleverde reisdocumenten en door de leverancier verrichte spoedleveringen, verminderd met € 0,11 per geleverd reisdocument en spoedlevering in verband met de in artikel 1.7 van het Paspoortbesluit bedoelde verplichting.

B

Artikel 2a, eerste lid, eerste volzin, komt als volgt te luiden:

Een openbaar lichaam is aan het Rijk de in artikel 6, eerste lid, onderdelen a en c, vastgelegde kosten verschuldigd in verband met door de leverancier geleverde reisdocumenten, verminderd met USD 0,13 per geleverd reisdocument in verband met de in artikel 1.7 van het Paspoortbesluit bedoelde verplichting.

### **ARTIKEL III**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2027.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
*Herstel Groningen, Koninkrijksrelaties en Digitalisering*

Eddie van Marum

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen deel

#### 1. Inleiding

Uit strafrechtelijke onderzoeken is gebleken dat het criminelen lukt bij diverse gemeenten valselijk opgemaakte, authentieke Nederlandse paspoorten te verkrijgen.<sup>1</sup> Corrupte medewerkers leveren in ruil voor geld paspoorten op bestelling. Zij zijn in staat dit te doen door hun kennis van en toegang tot het aanvraag- en uitgifteproces van identiteitsdocumenten dat bij gemeenten wordt toegepast.<sup>2</sup> Het gaat bijvoorbeeld om katvangers die een paspoort aanvragen met een foto van een crimineel, die vervolgens met de identiteit van de katvanger aan het sociale verkeer deelneemt. Met een op deze manier verkregen paspoort kan een crimineel de grens over en buiten het bereik van politie en justitie doorgaan met criminele activiteiten.<sup>3</sup>

Reisdocumenten vormen veelal de basis voor identificatie in binnen- en buitenland. Gezien het maatschappelijk belang van een betrouwbaar en veilig reisdocumentenstelsel is het noodzakelijk dat de werkzaamheden in het aanvraag- en uitgifteproces worden uitgevoerd door integere medewerkers. Hierbij past een uniforme integriteitsscreening van de medewerkers, zowel bij aanvang dienstverband als naderhand. Het verplichten van werkgevers om van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) gebruik te maken voor hun medewerkers bij aanstelling en gedurende het dienstverband, biedt een uniform kader voor het bestendig borgen en stimuleren van integriteit. Hoewel geen enkele maatregel op zichzelf het probleem kan oplossen<sup>4</sup>, kan het screenen van medewerkers hieraan een wezenlijke bijdrage leveren.

Doel van deze wijziging van het Paspoortbesluit is het invoeren van een tweejaarlijkse verplichting voor uitgevende instanties om een verklaring omtrent het gedrag (VOG) van de medewerkers in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten te vragen. Dit beoogt het blijvend stimuleren en bestendigen van integer gedrag van deze medewerkers voor een betrouwbaar en veilig reisdocumentenstelsel.

De tweejaarlijkse VOG-verplichting geldt met deze wijziging voor alle gemeenten in Europees Nederland en openbare lichamen in Caribisch Nederland. Ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Caribische landen behandelen (nood)paspoortaanvragen op hun locaties. Bij de KMar is een verplichte VOG niet van toegevoegde waarde wegens de bestaande, verplichte veiligheidsonderzoeken (VGB). Bij de Consulaire Service Organisatie (CSO, dienst van BZ) in Den Haag, waar de controle van paspoortaanvragen uit het buitenland centraal wordt afgehandeld, is een VOG bij indiensttreding reeds op eigen initiatief van BZ verplicht. Een periodieke VOG-plicht wordt hier nu niet proportioneel geacht. Dit door de geografische scheiding, waardoor CSO-medewerkers nooit contact hebben met aanvragers en de verstrektingsbesluiten nooit worden genomen door de aanvraag- en uitreikmedewerkers op locatie, en door de willekeurige toewijzing van dossiers aan medewerkers en teams. Bij BZ is een algemene verplichting voor lokale baliemedewerkers op posten lastig door de wereldwijde variatie in lokale VOG-equivalenten. In sommige landen kan alleen al de aanvraag van een VOG negatieve consequenties hebben voor de betrokkene, en is het opvragen van een VOG daardoor niet mogelijk of opportuun. Op de posten in landen waar wél een betrouwbaar equivalent voor de VOG bestaat, wordt die nu al bij indiensttreding gevraagd. Voor posten wordt een periodieke VOG-plicht niet proportioneel geacht, omdat ook daar willekeurige toewijzing van dossiers aan medewerkers en teams plaatsvindt. Voor de invoering in de Caribische landen is een complicerende factor de lokale variatie in VOG's, en dat er geen toezicht plaatsvindt door RvIG via de zelfevaluatie. In Q2 2026 wordt voor de Caribische landen de nieuwe, verplichte functiescheiding ingevoerd. Daarna volgt een verkenning naar een periodieke VOG. Het wordt niet opportuun geacht om de VOG-zorgplicht

---

<sup>1</sup> Voorbeelden in de rechtspraak zijn onder meer: [ECLI:NL:RBDHA:2023:8865](#) (Den Haag), [ECLI:NL:RBAMS:2022:7726](#) (Amsterdam), [ECLI:NL:RBMNE:2016:5663](#) (Utrecht)

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25764 29911, 137, p. 1.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25764 29911, 137, p. 1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2023/24, 25764 29911, 144, p. 1.

voor de gemeenten en openbare lichamen uit te stellen tot het moment dat het in de landen kan worden ingevoerd.

## **2. Hoofdlijnen van het voorstel**

### *2.1 Probleemanalyse*

Het Nederlandse reisdocumentenstelsel is robuust en Nederlandse documenten zijn van hoge kwaliteit. Het overgrote deel van aanvragen van Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten verloopt goed. Het feit dat er omkoping heeft plaatsgevonden om identiteitsfraude met het Nederlandse paspoort mogelijk te maken, toont aan dat criminelen ver moeten gaan om hun doel te bereiken en dat het reisdocumentenstelsel relatief veilig is. Recente gevallen van ambtelijke corruptie aan de gemeentebalie laten zien dat het om een actueel probleem gaat en niet alleen over incidenten in het verleden.<sup>5</sup> Dergelijke fraudegevallen zetten de betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel onder druk, met alle gevolgen voor onder meer de internationale status van het stelsel en documenten.

Vóór deze wijziging was er geen verplicht screeningsinstrument voorgeschreven voor medewerkers burgerzaken die betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Het was aan gemeenten om dit met personeelsbeleid of integriteitsbeleid te adresseren. Daarmee bestond het risico dat medewerkers die over relevante justitiële documentatie (het strafblad)<sup>6</sup> beschikken (zoals fraudegerelateerde strafbare feiten) hun werkzaamheden voort kunnen blijven zetten bij hun huidige of een nieuwe werkgever. Er ontbrak derhalve een uniform kader voor het (bestendig) borgen van integriteit en fraudebestendigheid in dit kwetsbare proces.

Er is gekozen voor een zorgplicht inzake een periodieke (tweejaarlijkse) VOG gezien de aard van de werkzaamheden, het potentiële risico dat een fraudegeval zich voordoet en de gevolgen daarvan. Met een herhaling iedere twee jaar blijft een medewerker met relevante justitiële documentatie maar beperkte tijd buiten het zicht. Aangezien de integriteit van het uitgifteproces gevolgen heeft voor hoe andere landen Nederlandse reisdocumenten behandelen en voor het risico op identiteitsfraude, rechtvaardigt dit een relatief korte herhaalperiode van twee jaar.

Gelet op het 'comply or explain'-principe<sup>7</sup> geldt de invoering van een verplicht screeningsinstrument ook voor de openbare lichamen<sup>8</sup>. Alhoewel er geen (vergelijkbare) fraudecasussen in de openbare lichamen bekend zijn, is het aannemelijk dat de risico's ook daar bestaan. Voor criminelen is een Nederlands paspoort uitgegeven in de openbare lichamen in beginsel net zo interessant als een paspoort dat is uitgegeven in een Nederlandse gemeente. Bovendien is er kans op verschuiving van risico's naar paspoortuitgevende instanties buiten Nederlandse gemeenten als antifraudemaatregelen alleen bij Nederlandse gemeenten worden ingezet. Dit pleit uiteraard ook voor een verplicht screeningsinstrument bij BZ en de Caribische landen, maar – zoals in de inleiding beschreven – spelen hier diverse andere omstandigheden en mitigerende maatregelen.

### *2.2 Doelgroep*

De zorgplicht is gericht op gemeenten en openbare lichamen. Zij moeten ervoor zorgen dat medewerkers burgerzaken, werkzaam in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, over een VOG beschikken die niet ouder is dan twee jaar. Door de zorgplicht worden dus ook medewerkers burgerzaken geraakt die een VOG moeten aanvragen. Dit is extern, intern, tijdelijk personeel en personeel met een bestaande arbeidsovereenkomst, betrokken bij het aanvragen, verstrekken, beheren en/of uitreiken van reisdocumenten. Het gaat om taken die bij de uitgevende instanties worden uitgevoerd; voor personeel van bijvoorbeeld de documentleverancier en bezorgdiensten geldt het periodiek aanleveren van een VOG niet. De VOG dient op verzoek van

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2022/23, 25764 29911, 140, p. 1.

<sup>6</sup> Niet alleen veroordelingen worden meegenomen bij een VOG-screening, het kan gaan om strafbeschikkingen, transacties, septs en openstaande zaken (<https://www.justis.nl/service-contact/veelgestelde-vragen/vog>).

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, 85, p. 2.

<sup>8</sup> Openbare lichamen zijn de Caribische eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius.

gemeenten en openbare lichamen bij aanvang van het dienstverband aangeleverd te worden, en vervolgens elke twee jaar. In het geval van externe medewerkers ligt de verantwoordelijkheid bij gemeenten en openbare lichamen dat deze medewerkers eveneens tijdig een VOG aanleveren.

### *2.3 Administratie en gevolgen voor taken*

De burgemeesters en gezaghebbers zijn ervoor verantwoordelijk dat elke medewerker die onder de plicht valt bij aanvang van het dienstverband, en vervolgens elke twee jaar, een VOG aanlevert. Dit betekent in de praktijk dat een deugdelijke administratie bijgehouden moet worden, zodat tijdig VOG's aangevraagd worden. Dit betekent ook dat wanneer een medewerker geen VOG kan aanleveren, deze medewerker de betreffende taken in het reisdocumentenstelsel niet (meer) kan uitvoeren.

## **3. Verhouding tot hoger recht**

### *3.1 Inleiding*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van de VOG-verplichting tot hoger recht, in bijzonder het recht op privacy c.q. bescherming van persoonsgegevens. Met dit besluit is voor gemeenten en openbare lichamen de verplichting gecreëerd ervoor zorg te dragen dat bepaalde werkzaamheden in het reisdocumentenstelsel worden uitgevoerd door medewerkers die in het bezit zijn van een VOG. De betreffende medewerker zal als gevolg van deze verplichting een aanvraag voor de VOG moeten doen volgens de procedure op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) of de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES (Wjd BES). De gemeenten en openbare lichamen zullen een administratie met de (aanleverdata van) VOG's moeten bijhouden. Die administratie valt bij de gemeenten onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en bij de openbare lichamen onder de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES). Met deze verplichting wordt het recht van medewerkers van de gemeenten en openbare lichamen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder bescherming van persoonsgegevens, beperkt.

### *3.2 Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM*

In zowel Europees als Caribisch Nederland zijn de Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM) van toepassing.

Op grond van artikel 10 van de Grondwet heeft iedereen recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Voorts dient de wet regels te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens en inzake aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van deze gegevens.

Artikel 8, eerste lid, van het EVRM, legt vast dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Verwerking van persoonsgegevens valt onder dit recht. Op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van dit recht toegestaan, voor zover bij de wet voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De inmenging moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Nader bezien vinden er als gevolg van de voorgestelde verplichting de volgende (nieuwe) verwerkingen van persoonsgegevens plaats (in stappen): de verwerking door gemeenten en openbare lichamen ten behoeve van de aanvraag van de VOG, de verwerking door Dienst Justis (Europees NL) respectievelijk de gezaghebber (BES) in het onderzoek op basis waarvan de VOG al dan niet wordt afgegeven en de verwerking in het kader van de administratie die door de gemeenten en openbaar lichamen moet worden bijgehouden over de VOG's en vanwege de

periodieke herhalingsverplichting (na twee jaar wordt de medewerker opnieuw gevraagd om een VOG te overleggen).

De wettelijke basis voor de gegevensverwerkingen in de zin van de Grondwet en artikel 8, tweede lid, van het EVRM ten behoeve van de aanvraag en het bijhouden van de administratie na ontvangst van de VOG is artikel 59, eerste lid, van de Paspoortwet in samenhang met artikel 1.7, tweede lid, van het Paspoortbesluit. Dit artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels kunnen worden gesteld over het aanvraag- en uitgifteproces en over verwerking van gegevens in het kader daarvan. De nadere regel is gesteld in artikel 1.7, tweede lid, van het Paspoortbesluit. In de openbare lichamen hebben de aanvraag van de VOG en het bijhouden van de VOG-administratie dezelfde wettelijke grondslag als in Europees Nederland. De verwerking van persoonsgegevens door Dienst Justis c.q. gezaghebber in het kader van de beoordeling van de VOG-aanvraag is gebaseerd op titel 2, afdeling 5, van de Wjsg en titel 2, paragraaf 1, van de Wjd BES met daarin aanwezige waarborgen.

Alle genoemde regelingen (Paspoortwet, Paspoortbesluit, Wjsg en Wjd BES) zijn in het Staatsblad bekendgemaakt en daarmee voldoende kenbaar voor de medewerkers die het raakt.

Deze beperking wordt noodzakelijk en proportioneel geacht in het belang van het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (personen die moeten worden gevrijwaard van en beschermd tegen identiteitsfraude). De VOG is een relatief eenvoudig en beperkt ingrijpend middel dat bij een breed scala aan functies wordt vereist. Het doel van deze wijziging is om een zo veilig mogelijk reisdocumentenstelsel te garanderen en identiteitsfraude te voorkomen, gezien de verstreckende gevolgen voor het maatschappelijk verkeer en (internationale) vertrouwen in de Nederlandse reisdocumenten indien reisdocumenten niet aan de juiste personen worden verstrekt en in omloop zijn. Indien het mogelijk is om door corruptie een reisdocument te verkrijgen, kan dat ernstige gevolgen hebben: burgers kunnen slachtoffer worden van identiteitsfraude, en het maatschappelijk verkeer kan belemmerd worden op het moment dat men er niet op kan vertrouwen dat een authentiek reisdocument per definitie bewijs is van een bepaalde identiteit.

Lichtere maatregelen zoals een eenmalige aanlevering van een VOG schieten voor dit doel tekort, omdat een medewerker die na eenmalig aanleveren van een VOG voor een (relevant) feit wordt veroordeeld, niet hoeft te worden opgemerkt. Alternatieven zoals permanente screening van medewerkers of gebruik van de meer ingrijpende VOG-Politiegegevens (VOG-P) worden niet proportioneel geacht, vanwege een zwaardere inbreuk op de privacy van de betrokken medewerkers. Bij permanente screening wordt continu getoetst of bij betrokkene een relevante verandering in justitiële documentatie aanwezig is. Dit gebeurt in specifieke branches met gevoelige beroepen, waaronder kinderopvang en taxibranche. Het doel van de permanente screening is, anders dan bij de voorliggende wijziging, de veiligheid van kwetsbare personen binnen onze samenleving zo goed mogelijk te beschermen. Een VOG-Politiegegevens is een VOG waarbij naast justitiële documentatie ook politiegegevens worden geraadpleegd. De VOG-P is alleen nodig voor functies die een hoge mate van integriteit vereisen. Dit betreft functies in het domein van justitie en veiligheid.<sup>9</sup> Medewerkers burgerzaken vallen niet onder de wettelijke functie-eisen<sup>10</sup>. Met deze afweging is aan de vereisten van het EVRM en de Grondwet voldaan.

### 3.3 Artikel 8 EU-Handvest en AVG

Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) vereist dat persoonsgegevens beschermd worden en eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat de opdracht om voorschriften te stellen over de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van verwerking van persoonsgegevens door onder meer de lidstaten. De AVG is een nadere uitwerking hiervan.

<sup>9</sup> Zie Bijlage bij de Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens: [wetten.nl - Regeling - Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens - BWBR0046821](https://wetten.nl/-/Regeling-Regeling-aanwijzing-functies-VOG-politiegegevens-BWBR0046821).

<sup>10</sup> Voor aanwijzing bij ministeriële regeling komen ingevolge artikel 35a, tweede lid, van de Wjsg functies in aanmerking waarin sprake is van: a. een bevoegdheid geweld te gebruiken; b. toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde; c. integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Gegevensverwerking in het kader van de VOG-zorgplicht in Europees Nederland dient aan de AVG te voldoen en in de openbare lichamen aan de Wbp BES. Laatste komt aan de orde in paragraaf 3.4.

De zorgplicht die op grond van deze wijziging voor gemeenten geldt - namelijk zorgdragen dat medewerkers die essentiële handelingen in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten uitvoeren over een VOG beschikken - impliceert dat zij persoonsgegevens verwerken ten behoeve van de aanvraag van de VOG en een administratie moeten voeren over de VOG's en de periodieke tweejaarlijkse herhaling.

Deze gegevensverwerking dient op grond van artikel 5 van de AVG te voldoen aan de volgende beginselen: rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding, juistheid, opslagbeperking en vertrouwelijkheid en integriteit.

Aan het beginsel van rechtmatigheid is voldaan. Artikel 59, eerste lid, van de Paspoortwet en artikel 1.7, tweede lid, van het Paspoortbesluit bevatten de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens inzake VOG door de gemeenten in de zin van artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG: de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke (gemeente) rust. De rechtsgrond voor de verwerking is conform artikel 6, derde lid, van de AVG vastgesteld bij lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang: het stimuleren en bestendigen van integer gedrag van medewerkers voor een betrouwbaar en veilig reisdocumentstelsel en het voorkomen van identiteitsfraude.

Het aanvragen van de VOG en het verwerken van de VOG-aanvraag in de administratie voldoen voorts aan de vereisten van behoorlijkheid en transparantie. Het is transparant voor welk doel de VOG wordt gevraagd en welke gegevens worden gebruikt (namelijk de relevante persoonsgegevens en in het kader van de beoordeling van de VOG de strafrechtelijke gegevens). Aan de eis van behoorlijkheid is voldaan doordat de gegevensverwerking niet misleidend of onverwacht wordt geacht voor de betrokkene.

Bij het aanleggen van de administratie worden gemeenten geacht bij te houden voor welke medewerkers de VOG-verplichting geldt, of de VOG is afgegeven en wanneer er opnieuw een VOG moet worden aangevraagd en die administratie ook uitsluitend voor dat doel te gebruiken. Juistheid houdt in dat de persoonsgegevens juist zijn en geactualiseerd worden wanneer dat nodig is. Bij de aanvraag worden deze gegevens door de betrokkene zelf aangeleverd op basis van een al dan niet klaargezet formulier door de werkgever. De administratie dient te worden bijgewerkt wanneer een medewerker een herhaalde VOG aanlevert. Op basis van opslagbeperking dienen gegevens te worden verwijderd zodra de aanvraag is afgerond. In de administratie wordt verwijdering geacht plaats te hebben bij uitdiensttreding, tenzij het de verwachting is dat bijvoorbeeld een uitzendkracht nog binnen de tweejarige termijn wederom als medewerker burgerzaken taken zal uitvoeren.

Ten slotte moeten door de gemeenten de noodzakelijke maatregelen worden getroffen om de vertrouwelijkheid en integriteit van de verwerking te waarborgen.

### *3.4 Wet bescherming persoonsgegevens BES*

Zoals eerder vermeld is de AVG niet van toepassing in Caribisch Nederland. De openbare lichamen hebben de status van landen en gebieden overzee (LGO) en zijn geen grondgebied van de Europese Unie. Voor in Caribisch Nederland plaatsvindende gegevensverwerking geldt de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES).

De Wbp BES vereist dat persoonsgegevens alleen in overeenstemming met de wet en op een zorgvuldige manier mogen worden verwerkt, dat de gegevens alleen voor welbepaalde en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden verzameld, en dat de betrokkene bekend is met de identiteit van de persoon of organisatie die diens persoonsgegevens verwerkt en van het doel van de verwerking.<sup>11</sup> Deze vereisten zijn vergelijkbaar met de AVG en het EVRM.

---

<sup>11</sup> Artikelen 6, 7, 8 en 25, tweede lid, van de Wbp BES

Zoals uiteengezet in onderdeel 3.2 vloeien uit dit besluit de volgende drie gegevensverwerkingen voort: de aanvraag van de VOG bij in dit geval de gezaghebber, het behandelen van de VOG-aanvraag door de gezaghebber en het bijhouden van een administratie op basis waarvan kan worden nagegaan wanneer er opnieuw een VOG moet worden aangevraagd, waarbij de middelste gegevensverwerking is gebaseerd op de Wjd BES.

Dit besluit is in overeenstemming met de Wbp BES: artikel 59, eerste lid, van de Paspoortwet in samenhang met artikel 1.7, tweede lid, van het Paspoortbesluit vormt de wettelijke basis voor zowel de verwerking in verband met de aanvraag als de aanleg van de administratie en voldoet aan de vereisten van de Wbp BES. Bij de beoordeling van de VOG-aanvraag is voldaan aan de uitzondering op het verbod op de verwerking van strafrechtelijke gegevens conform de artikelen 16 en 22 van de Wbp BES (de uitzondering vanwege verwerking op grond van de Wjd BES). Tevens betreft het stimuleren en bestendigen van integer gedrag van medewerkers voor een betrouwbaar en veilig reisdocumentstelsel en het voorkomen van identiteitsfraude gerechtvaardigde en welbepaalde doeleinden en is het voor de betrokken medewerker kenbaar dat de gegevens door het openbaar lichaam worden verwerkt voor deze doeleinden.

#### **4. Administratieve lasten**

##### *Uitgevende instanties*

In opdracht van het Ministerie van BZK heeft VNG Realisatie in de eerste helft van 2024 een impactanalyse uitgevoerd.<sup>12</sup> Gemeenten achten de verplichting van het aanleveren van een tweejaarlijkse reguliere VOG voor reisdocumentenmedewerkers uitvoerbaar. Wel is er aandacht gevraagd voor de inrichting van de administratie (de registratie van VOG's en de periodieke herhaling daarvan), de eventuele opslag van fysieke en digitale VOG's en de aanpassing van nieuwe arbeidsovereenkomsten. In overleg met gemeenten is dit nader uitgewerkt (zie ook onder 'Uitvoering').

##### *Justis/Ministerie van JenV*

Justis is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van JenV die VOG-aanvragen in Europees Nederland in behandeling neemt. Justis heeft aangegeven dat er voldoende capaciteit is om de VOG-aanvragen die voortvloeien uit deze verplichting af te handelen. Bovendien zijn met Justis werkafspraken gemaakt over de specifieke risico's die moeten worden meegewogen bij een VOG-aanvraag in het burgerzakendomein.

Het Ministerie van JenV onderschrijft het belang van een periodieke VOG-screening voor medewerkers in het reisdocumentenproces. Wel heeft JenV vraagtekens gesteld bij het hanteren van de tweejaarlijkse herhaling. Met het oog op bestaande varianten van periodieke screening in andere sectoren en de standaard terugkijktermijn van vier jaar, heeft JenV geadviseerd elke vier jaar een nieuwe VOG te verplichten. Voor BZK blijft twee jaar de noodzakelijke periode gezien het grotere risico bij een groter interval en de aard van de werkzaamheden. Medewerkers burgerzaken werken met veel persoonsgegevens, en documenten als het paspoort of identiteitskaart geven toegang tot het maatschappelijk verkeer. Bestaande casussen<sup>13</sup> laten zien dat misbruik reëel is. Dit rechtvaardigt een kortere periode.

#### **5. Uitvoering en toezicht**

##### *Uitvoering*

De extra taken die de periodieke VOG-plicht meebrengt, zullen met name ten laste komen van de burgerzakenafdelingen van (bijzondere) gemeenten. Het betreft met name administratieve lasten

<sup>12</sup> Eindrapport Impactanalyse verplichte VOG voor medewerkers in het reisdocumentendomein, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 25764, 151.

<sup>13</sup> Voorbeelden in de rechtspraak zijn onder meer: [ECLI:NL:RBDHA:2023:8865](#) (Den Haag), [ECLI:NL:RBAMS:2022:7726](#) (Amsterdam), [ECLI:NL:RBMNE:2016:5663](#) (Utrecht)

die hiervoor al zijn beschreven. Uit de impactanalyse van VNG Realisatie is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, bijvoorbeeld qua administratie. Zo blijken veel gemeenten al met personeelssoftware te werken die het opvragen van een VOG ondersteunen, inclusief de opslag en een periodieke herinnering. In een aantal gevallen zullen gemeenten met bijvoorbeeld Excelbestanden moeten werken.

Een ander aandachtspunt is arbeidsrechtelijk van aard: kunnen gemeenten een VOG-bepaling aan bestaande arbeidsovereenkomsten toevoegen, en wat is het toekomstperspectief van een medewerker die tijdens het dienstverband geen VOG kan aanleveren? Juridisch advies heeft uitgewezen dat het toevoegen van een VOG-bepaling aan bestaande overeenkomsten vermoedelijk niet zinvol is. Het gaat om een bewerkelijk proces dat vermoedelijk niet tot minder arbeidsconflicten leidt. Wat betreft het toekomstperspectief van medewerkers zonder VOG geldt dat zij in elk geval geen taken die volgen uit de Paspoortwet- en regelgeving kunnen uitvoeren. Mogelijk kunnen zij wel herplaatst worden, bijvoorbeeld in combinatie met scholing. Uitsluitend indien herplaatsing geen reële optie is, zou ontslag kunnen volgen. Om dit in perspectief te plaatsen: naar verwachting zal het niet aan kunnen leveren van een VOG gedurende het dienstverband landelijk slechts enkele keren per jaar plaatsvinden, waarvan vermoedelijk een nog kleiner deel niet herplaatst kan worden.

Voor Justis zal de uitvoeringslast stijgen door de toename van het aantal VOG-aanvragen. Gezien het extra aantal van 3.300 aanvragen per jaar op een totaal aantal van een kleine 1,6 miljoen aanvragen per jaar is dit uitvoerbaar voor hen.

Voor RvIG zal de uitvoeringslast toenemen door de extra toezichtstaak. RvIG heeft voldoende personele inzet en middelen om die taak uit te voeren.

#### *Toezicht*

Toezicht op de taken in het reisdocumentenstelsel van gemeenten en openbare lichamen vindt plaats via de jaarlijkse zelfevaluaties. De resultaten volgend uit de zelfevaluaties kunnen reden zijn voor nader onderzoek door de RvIG. Met de RvIG is afgesproken dat ook jaarlijks een of meerdere vragen over de VOG gesteld worden. Omdat het medebewindstaken betreft zijn via de route van interbestuurlijk toezicht ook interventies mogelijk door de minister van BZK.

## **6. Financiële gevolgen**

VNG Realisatie heeft de totale extra kosten voor de VOG geraamd op 280.000 euro per jaar voor alle gemeenten. Hierbij is uitgegaan van 6.600 medewerkers waarvoor elke twee jaar circa 85 euro per medewerker aan aanvraag- en administratiekosten gemaakt moeten worden. Deze kosten zullen worden vergoed door het Rijksdeel van de leges voor paspoorten en identiteitsdocumenten te verlagen. De maximaal te heffen rechten blijven gelijk, waardoor de kosten voor de aanvrager niet toenemen.

De totale extra kosten voor Caribisch Nederland zijn niet meegenomen in de impactanalyse. De kosten voor een VOG-aanvraag zijn echter substantieel lager dan in Europees Nederland. Daar staat tegenover dat met name Saba en Sint-Eustatius door schaalgrootte de extra kosten op minder documentaanvragen kunnen omslaan. Om een complexe, alternatieve bekostigingsstructuur te voorkomen, zullen de openbare lichamen op dezelfde manier als de gemeenten bekostigd worden.

De verlaging van het Rijksdeel is niet verwerkt in de tabellen in artikel 6 van het Besluit paspoortgelden. In plaats daarvan wordt de compensatie ten behoeve van de VOG los vermeld in artikel 2 en 2a van het Besluit paspoortgelden, in euro's en Amerikaanse dollars. Gemeenten en openbare lichamen moeten dit bedrag zelf in mindering brengen op het Rijksdeel dat zij per document afdragen. Voor deze systematiek is gekozen omdat in artikel 6 geen uitsplitsing wordt gemaakt naar uitgevende instanties van reisdocumenten, waardoor bij een aanpassing van het bedrag ook uitgevende instanties waar de VOG-verplichting niet geldt zouden worden gecompenseerd. Het bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. Hiervoor wordt gerekend met bedragen met drie decimalen om te voorkomen dat, gezien het geringe bedrag per document, de indexatie geen effect heeft.

## **7. Advies en consultatie**

PM (na advies en consultatie)

## **8. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

### *Overgangsbepaling*

Met het oog op de administratieve gevolgen van de invoering van de periodieke VOG-plicht voor de betrokken uitgevende instanties, medewerkers en Justis, hebben gemeenten en openbare lichamen een jaar de tijd om aan de verplichting te voldoen voor medewerkers die op het moment van invoering van de verplichting in dienst zijn en de nader genoemde werkzaamheden uitvoeren. Dit betekent dat na afloop van het eerste jaar iedere medewerker over een VOG beschikt.

Artikel III van het ontwerpbesluit bepaalt dat dit besluit in werking treedt met ingang van 1 januari 2027.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### *Artikel I, onderdeel A (artikel 1.7 Paspoortbesluit)*

Aan artikel 1.7. van het Paspoortbesluit is een nieuw tweede lid toegevoegd op basis waarvan voor gemeenten en openbare lichamen een zorgplicht geldt om bepaalde werkzaamheden in het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten alleen door medewerkers uit te laten voeren die over een VOG beschikken. Bovendien moeten deze medewerkers periodiek (elke twee jaar) een VOG aanvragen en overleggen om de werkzaamheden te kunnen blijven uitvoeren. Met het derde lid wordt de mogelijkheid geboden om nadere invulling te geven aan de eisen 'bevoegde en gekwalificeerde personen' in het eerste lid. Gedacht kan worden aan bepaalde autorisaties, opleidingseisen of competenties.

#### *Artikel I, onderdeel B (artikel 2.9 Paspoortbesluit)*

Artikel 2.9. stelt regels met betrekking tot de geldigheid van reisdocumenten voor vreemdelingen. In het verleden heeft men ervoor gekozen om tot de leeftijd van zestien jaar minderjarige vreemdelingen een reisdocument voor vreemdelingen toe te kennen indien de ouders of gezagdragers ook aan de vereisten voldoen om een reisdocument voor vreemdelingen te verkrijgen, zonder verdere toetsing aan artikel 14 van de Paspoortwet. Op die manier werd aangesloten bij de systematiek van bijschrijving van minderjarigen tot zestien jaar die indertijd bestond voor het Nederlandse paspoort. Inmiddels is de mogelijkheid tot bijschrijving echter vervallen en is het logischer om voor vreemdelingen aan te sluiten bij de leeftijdsgrens van 18 jaar dat tevens het moment is dat het gezag eindigt en ook voor het Nederlandse paspoort voor minderjarigen wordt gehanteerd, waarbij sprake is van verlaagde leges en een kortere geldingsduur.

#### *Artikel I, onderdelen C en D (artikelen 3.5 en 4.5 Paspoortbesluit)*

Artikelen 3.5 en 4.5 van het Paspoortbesluit regelen welke brigades van de Koninklijke Marechaussee bevoegd zijn tot respectievelijk het in ontvangst nemen van aanvragen en het verstrekken van noodpaspoorten. Per 1 mei 2025 zijn de brigades van de Koninklijke Marechaussee gereorganiseerd en zijn enkele afgiftelocaties gesloten. In beide artikelen zijn de namen van de brigades gewijzigd naar de nieuwe namen van na de reorganisatie, en is de Brigade Noord-Holland en Utrecht (eerder de Brigade Noord-Holland) verwijderd, omdat deze met het sluiten van de afgiftelocatie in IJmuiden geen noodpaspoorten meer afgeeft.

#### *Artikel I, onderdeel E (artikel 10.1a Paspoortbesluit)*

Om te voorkomen dat gemeenten en openbare lichamen op hetzelfde moment, namelijk bij de inwerkingtreding van deze wijziging, van de betreffende medewerkers een VOG moeten verlangen, en daarmee in de uitvoering voor Justis een piekmoment ontstaat, regelt deze overgangsbepaling

dat de burgemeester en gezaghebber uiterlijk één jaar na inwerkingtreding van het besluit aan hun verplichting dienen te voldoen. De overgangsbepaling ziet alleen op de VOG voor medewerkers die op het moment van inwerkingtreding van deze wijziging de in artikel 1.7 genoemde werkzaamheden uitvoeren, en dus niet op medewerkers die na het moment van inwerkingtreding in dienst zijn getreden of met deze werkzaamheden worden belast.

## **Artikel II**

### *Wijziging Besluit Paspoortgelden*

Onderdelen A en B van Artikel II regelen dat de door de gemeenten en openbare lichamen aan het Rijk af te dragen kosten in verband met uitgifte reisdocumenten worden verminderd met een bepaald bedrag. Dit bedrag (vermindering van de aan het Rijk af te dragen gelden) houdt verband met de verplichting voor de gemeenten en openbare lichamen om zorg te dragen dat de medewerkers die bepaalde handelingen in het aanvraag- en uitgifteproces verrichten, over een VOG beschikken (artikel 1.7, tweede lid, van het Paspoortbesluit). De gemeenten en openbare lichamen worden op deze wijze gecompenseerd voor hun uitvoeringslasten en kosten vanwege de VOG-zorgplicht.

## **Artikel III**

Artikel III regelt dat de in het besluit opgenomen wijzigingen op 1 januari 2027 in werking treden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
*Herstel Groningen, Koninkrijksrelaties en Digitalisering*

Eddie van Marum