Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Resultaat zelfevaluatie Reisdocumenten

2024

Inhoud

Inhoud 2
Managementsamenvatting 4
Inleiding 7
Opzet van de zelfevaluatie 9
Resultaten zelfevaluatie 11
Resultaat per thema 16
Thema Organisatie van de beveiliging 16
Wordt voldaan aan de eisen aan de organisatie van de beveiliging? 16
Wat is het belangrijkste aandachtspunt voor de organisatie van de beveiliging? 16
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de organisatie van de beveiliging ingevuld? 17
Thema Toegangsbeveiliging 18
Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij toegangsbeveiliging? 18
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de toegangsbeveiliging ingevuld? 19
Thema Naleving 20
Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de naleving van procedures? 20
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de toegangsbeveiliging ingevuld? 21
Thema Aanvraag- en uitgifteproces 22
Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de naleving van procedures? 22
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over het aanvraag- en uitgifteproces ingevuld? 23
Thema Overig proces reisdocumenten 24
Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de overige procedures? 24
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de overige procedures ingevuld? 24
Thema Aanbeveling 26
Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de aanbevelingen? 26
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over aanbevelingen ingevuld? 26
Nader onderzoek 28
Welke gemeenten zijn bezocht voor het betrouwbaarheidsonderzoek? 29
Wat is de uitkomst van het betrouwbaarheidsonderzoek? 29
Monitoring 2024 30

Wat wordt gedaan met gemeenten die een lager resultaat rapporteren? 31
Wat is de achtergrond van lagere scores? 31
Welke vervolgacties zijn met deze gemeente afgesproken? 31
Bijlage 1 Geselecteerde gemeenten monitoringsbezoek 32
Bijlage 2 Geselecteerde gemeenten voor het Nader onderzoek 34

Managementsamenvatting

Alle Nederlandse gemeenten, grensgemeenten[1] en de openbare lichamen[2] hebben in 2024 de zelfevaluatie Reisdocumenten uitgevoerd. Deze zelfevaluatie is een verplicht jaarlijks onderzoek dat is gericht op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen en overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. De zelfevaluatie wordt uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst. In dit rapport staat de samenvatting van het resultaat van de zelfevaluaties in 2024.

Het doel van de zelfevaluatie is om de gemeenten en openbare lichamen inzicht te geven of de werkprocessen volgens de wet- en regelgeving zijn ingericht en worden uitgevoerd en of de beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces voldoet. De resultaten van deze zelfevaluaties zijn gerapporteerd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze rapportage worden achtereenvolgens de opzet van het onderzoek beschreven, de gezamenlijke resultaten van de zelfevaluaties weergegeven en de acties voor kwaliteitsbevordering benoemd die de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) uitvoert naar aanleiding van de resultaten.

Resultaat van de zelfevaluatie

In vijf verschillende thema's zijn de vragen ondergebracht over eisen uit wet- en regelgeving. Voor deze thema's met wettelijke verplichtingen moet worden gestreefd naar een 100% score. In het zesde thema zijn de vragen ondergebracht naar aanvullende kwaliteitsmaatregelen zonder wettelijke verplichting. In de tabel hieronder staan de zes thema's met het totaalresultaat van alle gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen en het aantal van hen dat een 100% score heeft behaald per thema.

Resultaat per thema

THEMA	SCORE Gemiddeld percentage	100% score Gemeenten (van 342)	100% score Grensgemeenten (van 15)	100% score Openbare lichamen (totaal 3)
1. Organisatie van de beveiliging	95,0%	228	9	0
2. Toegangsbeveiliging	96,1%	222	10	1
3. Naleving	89,6%	140	4	1
4. Aanvraag- en uitgifteproces	96,6%	190	6	1
5. Overig proces reisdocumenten	94,0 %	118	12	1
6. Aanbeveling	71,6%	10	13	1

De thema's 1 tot en met 3 bevatten de informatieveiligheidsvragen. De thema's 4 tot en met 6 bevatten vragen over de uitvoeringsprocessen rondom de reisdocumenten. Hoewel gestreefd moet worden naar 100% score op de thema's 1 tot en met 5 is het behalen daarvan een uitdaging voor de meeste gemeenten. Van de 342 gemeenten behaalden er 35 een score van 100% op de eerste vijf thema's (eisen) waarvan 3 gemeenten ook een 100% scoren op het thema aanbevelingen. Geen van de openbare lichamen behaalde een 100% score op de eerste vijf thema's. Doordat lacunes zichtbaar worden werkt de zelfevaluatie kwaliteitsbevorderingen in de hand.

[1] De grensgemeenten zijn aangewezen gemeenten die reisdocumenten verstrekken aan Nederlanders die niet in Nederland wonen.
[2] Openbare lichamen zijn de Caribische eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius.

Monitoring

RvIG geeft opvolging aan het resultaat door middel van monitoringstrajecten. Gemeenten met een relatief lager resultaat worden opgenomen in deze monitoring. Op basis van de uitkomsten van de zelfevaluatie bespreekt RvIG met deze gemeenten of er plannen aanwezig zijn en acties zijn ingezet om de uitvoering te verbeteren. 21 gemeenten zijn naar aanleiding van het resultaat geselecteerd voor een monitoringstraject. Achtergrond van de lagere scores is bij de meeste gemeenten gelegen in personele bezettingen of weinig urgentie vanuit het bestuur.

Betrouwbaarheidsonderzoek door de minister

RvIG heeft namens de minister 30 gemeenten bezocht voor een nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van het resultaat van de zelfevaluatie. Deze gemeenten zijn via een gewogen steekproef geselecteerd[3]. Op basis van bewijsstukken, een mondelinge onderbouwing en een schouw op de werkvloer zijn de antwoorden van 15 vragen getoetst. Het algemene beeld van deze bezochte gemeenten streven naar een zo goed mogelijk resultaat maar in dat streven zichzelf te positief beoordelen bij een gedeelte van de vragen. Gemiddeld zijn 77 % van de antwoorden van gemeenten in overeenstemming met de bevindingen van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Deze betrouwbaarheidsscore is aanzienlijk lager dan alle voorgaande onderzoeken naar de betrouwbaarheid van de zelfevaluatie Reisdocumenten.

[3] Dit is een steekproef met een representatieve verdeling van verschillende gemeentegroottes

Inleiding

De Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten dragen bij aan de betrouwbare identificatie van personen. Het Nederlandse paspoort en de Nederlandse identiteitskaart behoren, door de toepassing van een groot aantal verschillende echtheidskenmerken, tot de best beveiligde documenten ter wereld. Ook de beveiliging rondom de verstrekking en het beheer van deze documenten is van groot belang. Een jaarlijkse controle op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen is geregeld in de Paspoortwet [4]en onderliggende regelgeving.

In 2024 hebben alle 342 gemeenten, 15 grensgemeenten en 3 openbare lichamen (totaal 360) een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de beveiligingsmaatregelen, genoemd in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland[5], en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten. Deze zelfevaluatie Reisdocumenten wordt uitgevoerd door het invullen van een vragenlijst. Het doel van de zelfevaluatie is om de gemeenten en openbare lichamen inzicht te geven of de werkprocessen volgens de wet- en regelgeving zijn ingericht en worden uitgevoerd en of de beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces voldoet. De resultaten van deze zelfevaluaties worden gerapporteerd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In deze rapportage worden achtereenvolgens de opzet van het onderzoek beschreven, de gezamenlijke resultaten van de zelfevaluaties weergegeven, de resultaten van het nader onderzoek en de acties voor kwaliteitsbevordering benoemd die de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) uitvoert naar aanleiding van de resultaten.

[4] https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005212&z=2024-01-01&g=2024-01-01
[5] https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0012811&z=2025-02-18&g=2025-02-18

Opzet van de zelfevaluatie

Door het invullen van de vragenlijst krijgen de gemeenten en openbare lichamen inzicht in de werking en beveiliging van het reisdocumentenproces. De vragen die volgen uit wet- en regelgeving[6], Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), en circulaires zijn onderverdeeld in vijf thema's. In het zesde thema zijn de vragen verzameld over maatregelen die niet direct volgen uit wet- en regelgeving, maar wel bijdragen aan een goede beheersing van de processen (aanbevelingen). Door de vragen naar aanbevelingen op te nemen in een apart thema lopen eisen en aanbevelingen niet door elkaar. Met iedere vraag kunnen punten worden gescoord, de score per thema wordt uitgedrukt in het percentage van het maximaal haalbare punten. Gemeenten en openbare lichamen streven naar een 100% score op de thema's die volgen uit wet- en regelgeving.

De thema's waarover gerapporteerd wordt zijn:
1. Organisatie van de beveiliging
2. Toegangsbeveiliging
3. Naleving
4. Aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten
5. Overig proces reisdocumenten
6. Aanbeveling

Verloop cyclus zelfevaluatie

De cyclus van de zelfevaluatie startte op 1 juli 2024 met het beschikbaar stellen van beide vragenlijsten (Reisdocumenten en ENSIA). Vanaf 1 december 2024 konden de gemeenten en openbare lichamen de ingevulde vragenlijst definitief maken in de applicatie Kwaliteitsmonitor[7]. Een uittreksel daarvan is vervolgens ondertekend door de burgemeester van de gemeente of gezaghebber van het openbare lichaam, waarna de resultaten zijn verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Nader onderzoek door de minister

RvIG heeft 30 gemeenten geselecteerd voor het nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van de uitvoering van de zelfevaluatie. Tijdens deze bezoeken wordt door adviseurs van RvIG de beantwoording van een deel van de vragen uit de zelfevaluatie onderzocht. De adviseurs verzoeken om bewijsstukken en mondelinge onderbouwing van de gegeven antwoorden op een selectie van vragen uit de zelfevaluatie.

[6] Paspoortwet, Paspoortuitvoeringsregeling Nederland.
[7] Kwaliteitsmonitor; Een webapplicatie die door RvIG ter beschikking wordt gesteld aan gemeenten voor de uitvoering van de Zelfevaluatie.

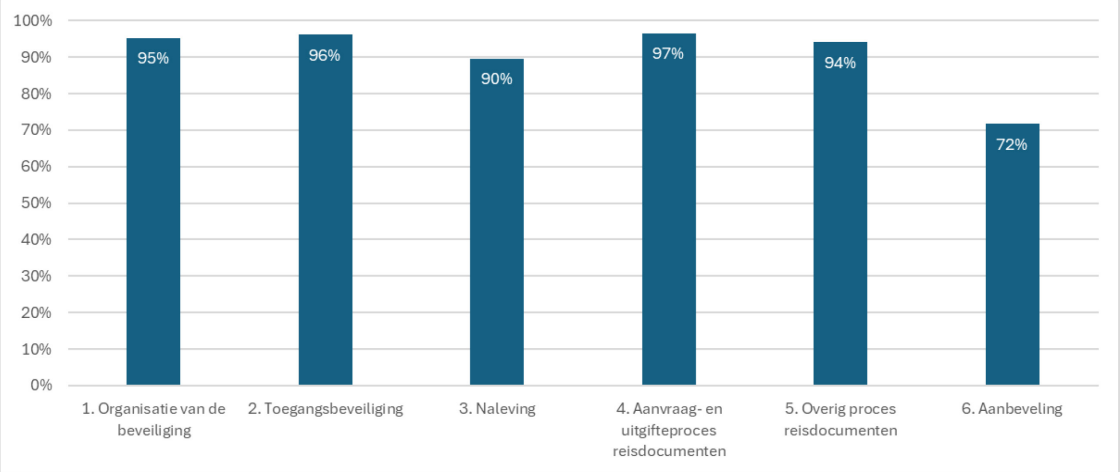
Resultaten zelfevaluatie

In dit hoofdstuk staan de resultaten van alle onderdelen van de zelfevaluatie Reisdocumenten 2024 voor de doelgroepen gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen. Allereerst volgt voor elke doelgroep een overzicht van het totaalresultaat van het onderzoek per thema. En wordt er een vergelijking gemaakt over de afgelopen 5 jaar, voor zover mogelijk. Daarna volgen de resultaten per thema.

Resultaat onderzoek gemeenten

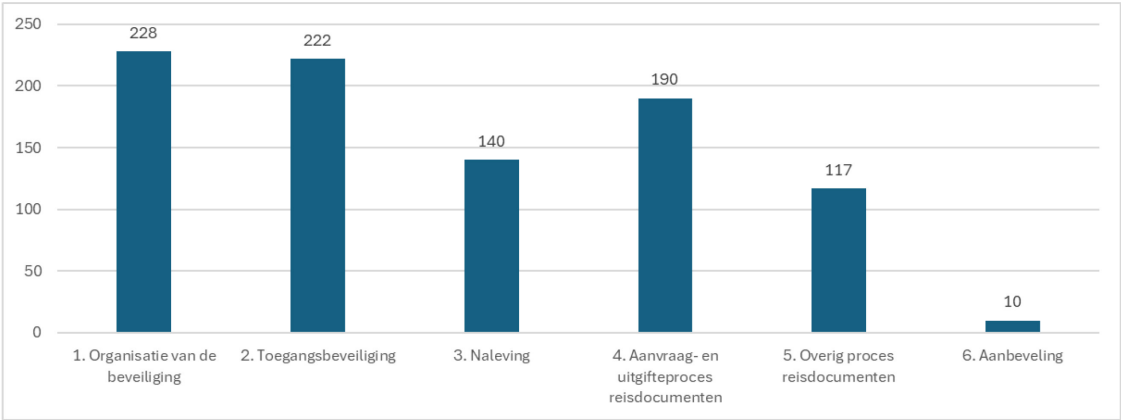
De ingevulde vragenlijsten van de gemeenten geven het beeld dat zij grotendeels voldoen aan de eisen die volgen uit wet- en regelgeving. De gemeenten behalen op de thema's gekoppeld aan wet- en regelgeving gemiddeld tussen 90% en 97 % van de maximale score (zie grafiek 1). Op het thema Aanbeveling halen de gemeenten gemiddeld 72% van de maximale score. De scores van de zelfevaluatie Reisdocumenten in de periode 2020-2024 laat een stabiel beeld zien. De terugval van de gemiddelde score op het thema 6 Aanbeveling in 2023 is veroorzaakt door toevoeging van nieuwe aanbevolen maatregelen waardoor de verdeling van de te behalen punten is gewijzigd. 2024 laat wel een verbetering zien ten opzichte van 2023.

Grafiek 1 Score per thema in gemiddeld percentage

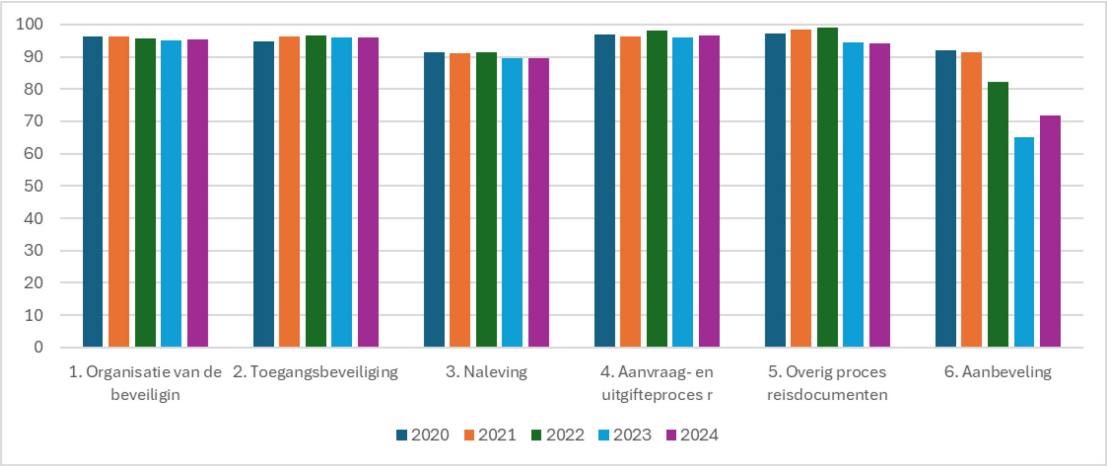


Van de 342 gemeenten behaalden er 35 een score van 100% op de eerste 5 thema's (eisen) en behaalde 3 gemeenten een 100% score op alle thema's.

Grafiek 2 Aantal gemeenten met een 100% score per thema



Grafiek 3 Gemiddelde score per thema afgelopen 5 jaar



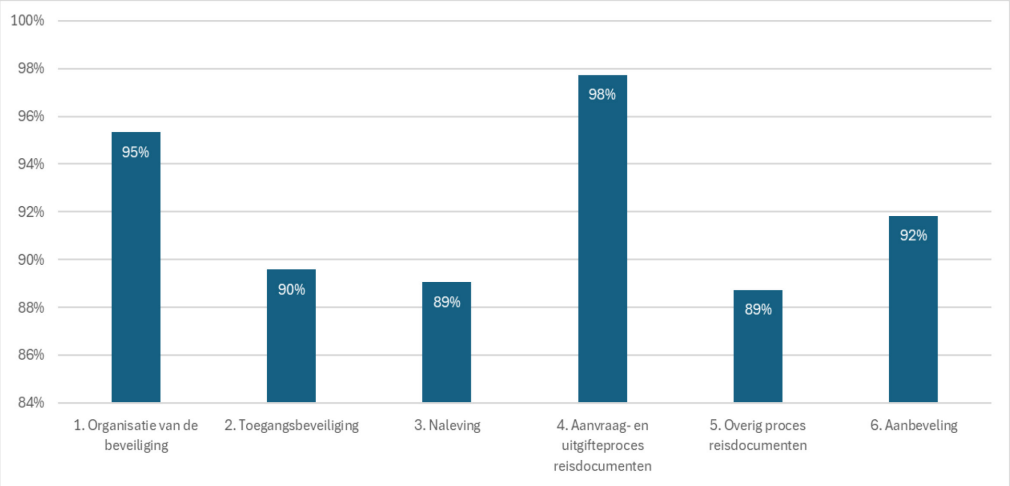
Resultaat grensgemeenten

Grensgemeenten zijn gemeenten waar Nederlanders die niet in Nederland staan ingeschreven een document kunnen aanvragen. De 15 grensgemeenten rapporteren een resultaat dat het beeld geeft dat zij grotendeels voldoen aan de eisen die volgen uit wet- en regelgeving. De grensgemeenten behalen op de thema's gekoppeld aan wet- en regelgeving gemiddeld tussen 89 % en 98% van de maximale score (zie grafiek 4).

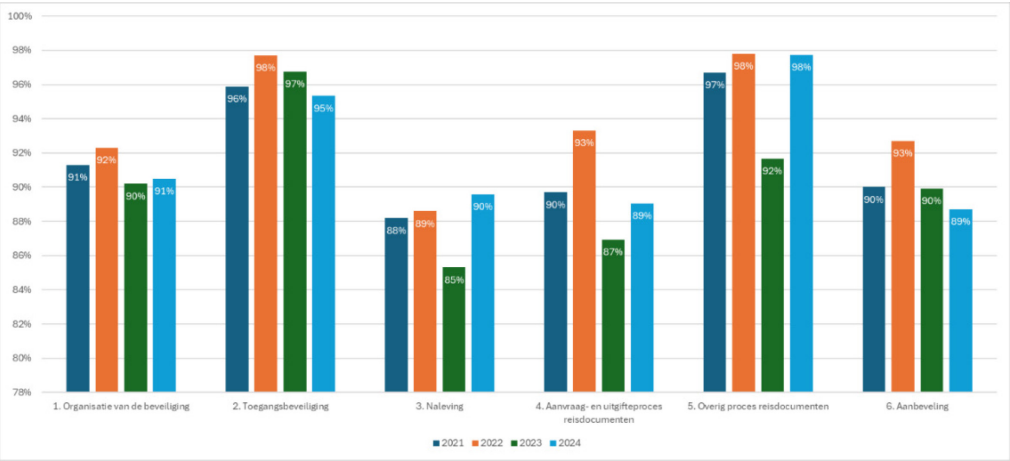
Op het thema Aanbeveling scoren de grensgemeenten gemiddeld 92 % van de maximale score. Door de vermindering van het aantal vragen is het effect van een antwoord groter dan bij de uitgebreide vragenlijst voor gemeenten. 1 van de 12 grensgemeenten scoort 100% op alle thema's. Op de meeste thema's scoort meer dan de helft van de grensgemeenten 100% (zie grafiek 5).

In 2021 is een grote wijziging doorgevoerd in de vragenlijsten van de grensgemeenten. Het meerjarig resultaat is daarom weergegeven sinds 2021.

Grafiek 4 Score grensgemeenten per thema in gemiddeld percentage



Grafiek 5 Gemiddelde score per thema afgelopen 4 jaar

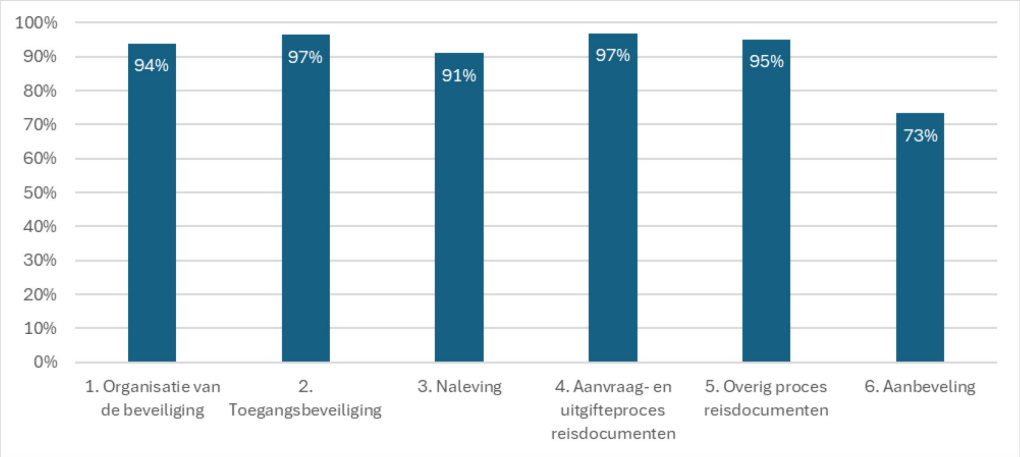


Resultaat openbare lichamen

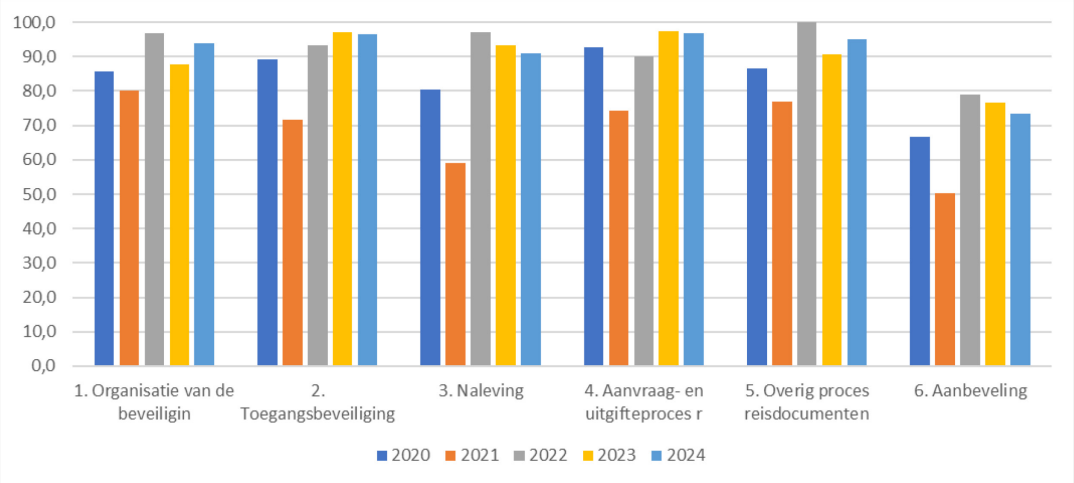
De openbare lichamen behalen op de thema's gekoppeld aan wet- en regelgeving gemiddeld tussen 91% en 97% van de maximale score (zie grafiek 6). Op het thema Aanbeveling halen de openbare lichamen

gemiddeld 73%. De scores van de zelfevaluatie in de periode 2020-2024 laten een beeld zien met een dip in 2021 en een herstel in 2022 voor alle thema's (zie grafiek 7). Geen van de openbare lichamen voldoet 100% aan alle thema's gekoppeld aan wet- en regelgeving.

Grafiek 6 Score openbare lichamen per thema in gemiddeld percentage



Grafiek 7 Resultaat zelfevaluatie openbare lichamen 2020-2024



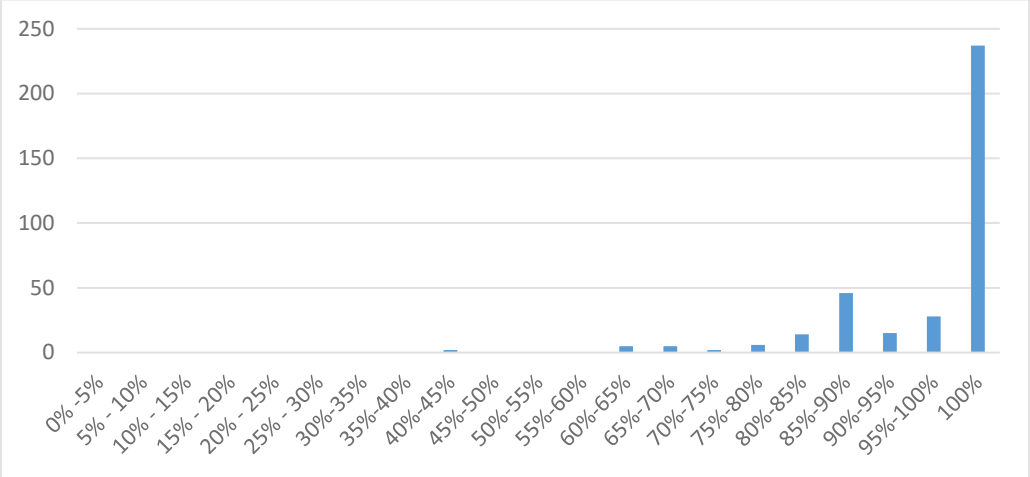
Resultaat per thema

Thema Organisatie van de beveiliging

Wordt voldaan aan de eisen aan de organisatie van de beveiliging?

Binnen het thema Organisatie van de beveiliging beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over de eisen aan de organisatie van de informatieveiligheid en de beveiligingsprocedures van het reisdocumentenproces. De gemiddelde score op dit thema is 95% van de maximale punten binnen dit thema. 63% van de gemeenten voldoet aan alle beveiligingseisen, 237 (63%) van de 360 gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 42,5% tot 100% (zie grafiek 8).

Grafiek 8 Aantal gemeenten per score thema Organisatie van de beveiliging



Binnen het thema Organisatie van de beveiliging worden vragen gesteld over de onderstaande onderwerpen:

- Schriftelijke beveiligingsprocedure
- Vastgesteld Informatiebeveiligingsbeleid
- Aanwijzen functies
- Beveiligingsmaatregelen tegen onheil en ontvreemding
- Misbruik voorkomen door scheiding van taken
- Beveiligingsmaatregelen voor mobiele apparatuur
- Beveiligingsbewustzijn medewerkers
- Training I-bewustzijn binnen drie maanden
- Gedocumenteerde bedieningsprocedures
- Back-up-beleid
- Geheimhoudingsverklaringen
- Calamiteiten- en continuïteitsplannen

Wat is het belangrijkste aandachtspunt voor de organisatie van de beveiliging?

Binnen het thema Organisatie van de beveiliging is de vraag over calamiteiten- en continuïteitsplannen het minst positief beantwoord. 17 procent van de gemeenten geeft aan dat ze geen calamiteitenplan- en continuïteitsplan hebben. Dit maakt deze gemeenten kwetsbaar en kan betekenen dat hun inwoners

niet tijdig een paspoort of identiteitskaart kunnen krijgen wanneer de dienstverlening door een calamiteit verstoord wordt.

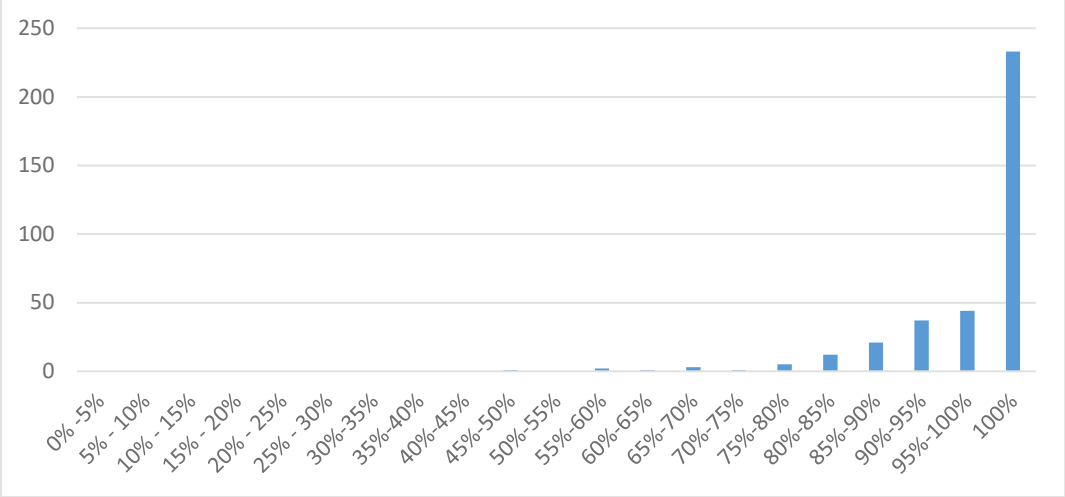
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de organisatie van de beveiliging ingevuld?
Tijdens het nader onderzoek is bij 30 gemeenten de betrouwbaarheid van de antwoorden op 2 vragen uit dit thema beoordeeld:

- De vraag over de het informatiebeveiligingsbeleid is door 26% van de bezochte gemeenten te positief beantwoord. Het informatiebeveiligingsbeleid was bij die gemeenten niet aanwezig, niet vastgesteld of niet voldoende uitgewerkt voor de beveiliging van reisdocumenten.
- De vraag over training I-bewustzijn binnen 3 maanden voor nieuwe medewerkers is door 20% van de bezochte gemeenten te positief beantwoord. De training werd bij deze gemeente (nog) niet gegeven of niet standaard binnen 3 maanden na indiensttreding van nieuwe medewerkers.

Thema Toegangsbeveiliging

Binnen het thema Toegangsbeveiliging beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over fysieke en logische toegangsbeveiliging. De gemiddelde score is 96% van de maximale score binnen dit thema. Ruim 59% voldoet aan alle eisen, 233 (65%) van de 360 gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 47,5% tot 100% (zie grafiek 9).

Grafiek 9 Aantal gemeenten per score thema Toegangsbeveiliging



Binnen het thema Toegangsbeveiliging worden vragen gesteld over de onderstaande onderwerpen:

- Opslag van reisdocumenten
- Kluis aanwezig
- Inbraakalarmsysteem
- Verwijderinstructie
- Opslag van vertrouwelijke informatie
- Procedure transport van media
- Classificering van de koeriers en transporteurs
- Logische toegangsbeveiliging
- Beheer van gebruikersautorisaties
- Controle op de toegangsrechten
- Isoleren van informatie
- Wachtwoordeisen
- Beveiligingszones
- Meldingsprocedure van beveiligingsrisico's
- Sleutelbeheer
- Procedures voor werken in beveiligde gebieden
- Gebruik van apparatuur buiten het gemeentehuis
- (Automatisch) vergrendelen van werkplekken

Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij toegangsbeveiliging?

Binnen het thema Toegangsbeveiliging is de vraag over het beheer van gebruikersautorisaties en het periodiek beoordelen van de toegangsrechten, het minst positief beantwoord. 13 procent van de gemeenten geeft aan dat ze niet voldoen aan de eis om halfjaarlijks de toegangsrechten te beoordelen.

Het risico dat medewerkers onterecht of niet noodzakelijke toegangsrechten hebben is bij die gemeenten hoger.

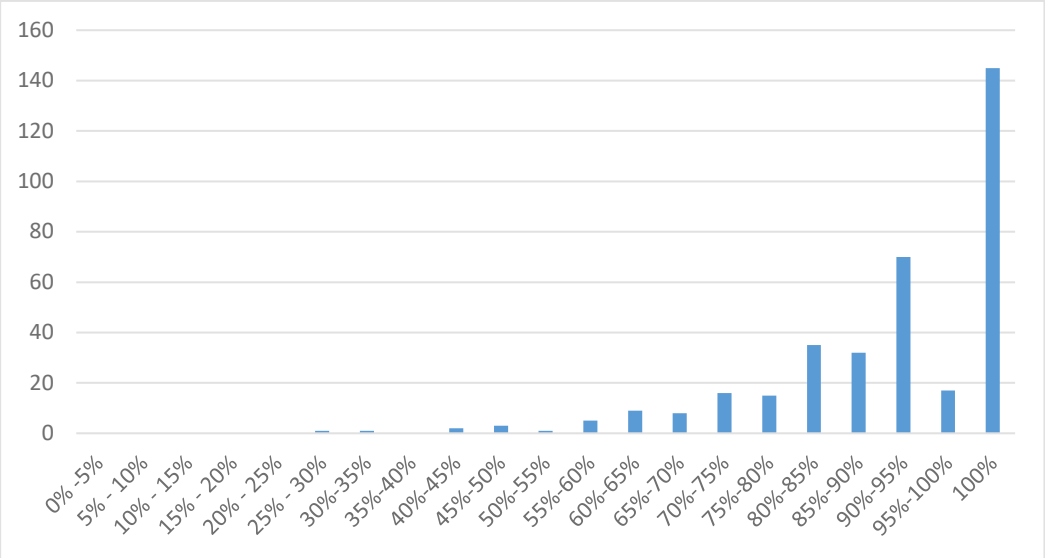
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de toegangsbeveiliging ingevuld?
Tijdens het nader onderzoek is bij 30 gemeenten de betrouwbaarheid van de antwoorden op 3 vragen uit dit thema beoordeeld:

- Deze vraag gaat over het toekennen van de autorisaties op basis van 'need-to-know/need-to-use' is door 43% van de gemeenten te positief beantwoord. Het ontbrak bij die gemeenten aan inzicht en toezicht op de toegekende autorisaties waardoor medewerkers beschikken over meer toegangsrechten dan noodzakelijk.
- De vraag over de opslag van vertrouwelijke informatie werd door 20% van de bezochte gemeenten te positief beantwoord. Voornamelijk de toegang tot de back-up tapes was onvoldoende afgeschermd bij deze gemeenten.
- De vraag over het vergrendelen van werkplekken werd door 13% van de gemeenten te positief beantwoord. Werkplekken werden bij die gemeenten niet tijdig automatisch vergrendeld of medewerkers verlieten hun werkplek zonder deze te vergrendelen.

Thema Naleving

Binnen het thema Naleving beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over uitvoering en opvolging van verplichte controles. De gemiddelde score op dit thema is 90%. Minder dan de helft voldoet aan alle eisen, 145 (40%) van de 360 gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De spreiding van de individuele scores van gemeenten varieert van 26% tot 100% (zie grafiek 10).

Grafiek 10 Aantal gemeenten per score thema Naleving



Binnen het thema Naleving worden vragen gesteld over de onderstaande onderwerpen:

- Maatregelen tegen ongeautoriseerde wijziging of misbruik door scheiding van taken
- Contactenlijst met overheidsinstanties en toezichthouders over beveiligingsmaatregelen
- Procedure installeren software operationele systemen
- Verwerkersovereenkomsten met leveranciers
- Beoordelen prestaties leveranciers
- Incidentmelding
- Testen van continuïteitsplannen
- Vertaling van wetgeving naar maatregelen
- Controle op naleving privacy beleid
- Controle op verwerking van persoonsgegevens
- Information security system ISMS aanwezig
- Vastgesteld auditplan
- Werkend systeem van controle en rapportages over IB aan het bestuur
- Jaarlijkse controle van informatiesystemen

Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de naleving van procedures?

Binnen het thema Naleving is de vraag over het Information security system het minst positief beantwoord. 25 procent van de gemeenten geeft aan dat ze niet beschikken over zo'n systeem. Omdat het hierdoor ook ontbreekt aan een sluitend PDCA-systeem is het bij die gemeenten moeilijker om vast te stellen of het informatiebeveiligingsbeleid leidt tot het beoogde resultaat.

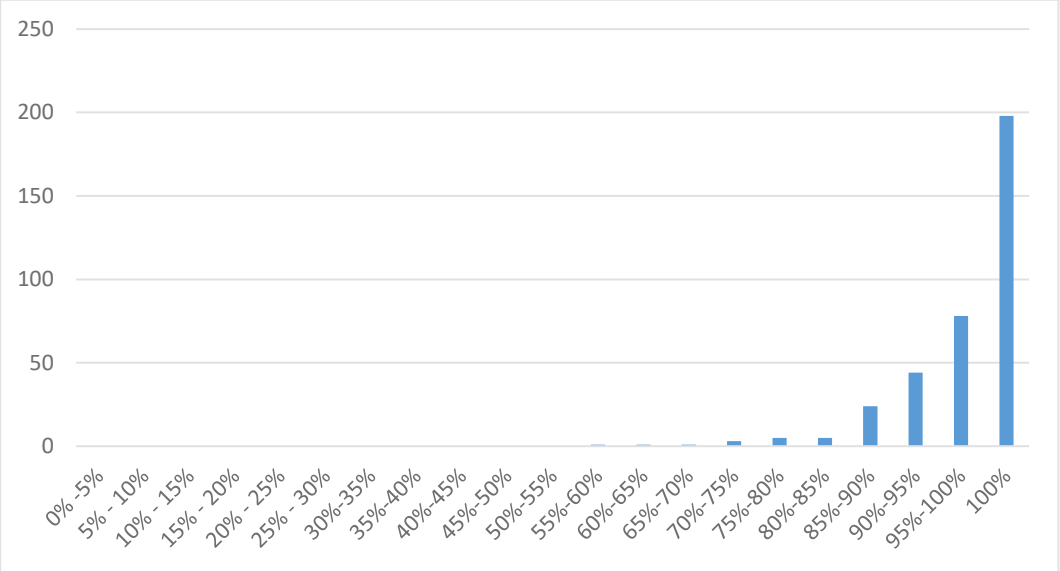
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de toegangsbeveiliging ingevuld?
Tijdens het nader onderzoek is bij 30 gemeenten de betrouwbaarheid van de antwoorden op 2 vragen uit dit thema beoordeeld:

- De vraag over het testen van continuïteitsplannen werd door 36% van de gemeenten te positief beantwoord. Bij deze gemeenten ontbrak een verslag van de uitgevoerde uitwijktest of was deze niet uitgevoerd.
- De vraag over een werkend systeem van controles en rapportages werd door 27% van de gemeenten te positief beantwoord. Het ontbrak bij die gemeenten aan rapportages of controles waren wel vastgelegd in beleid maar werden in de praktijk (te weinig) uitgevoerd.

Thema Aanvraag- en uitgifteproces

Binnen het thema Aanvraag- en uitgifteproces beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over specifieke handelingen bij het proces van aanvragen en uitgifte van reisdocumenten. De gemiddelde score is 96% van de maximale score binnen dit thema. 198 (55%) van de 360 gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De spreiding van de individuele scores van gemeenten varieert van 59% tot 100% (zie grafiek 11).

Grafiek 11 Aantal gemeenten per score thema Aanvraag- en uitgifteproces



Binnen het thema Aanvraag- en uitgifteproces worden vragen gesteld over de onderstaande onderwerpen:

- Controle van verblijfsdocumenten
- Uitreiken na verhuizing
- Identiteitsvaststelling
- Onderzoek bij twijfel aan de identiteit
- Controle op bezit van buitenlandse reisdocumenten
- Vaststellen aanspraak op tweede paspoort
- Verklaring van toestemming
- Opnemen van vingerafdrukken
- Toetsen van voorwaarden voor de aanvraag
- Periode waarin beslissing op de aanvraag wordt genomen
- In ontvangst nemen van de leveringen
- Functiescheiding tussen reisdocumentenprocessen

Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de naleving van procedures?

Binnen het thema Aanvraag- en uitgifteproces is de vraag over het tijdig verstrekken van documenten het minst positief beantwoord. 3 gemeenten geven aan niet uiterlijk binnen vier weken te beslissen op de aanvraag en 19 gemeenten geven aan niet te voldoen aan de eis om na kennisgeving de periode van verstrekking met maximaal 4 weken te verlengen.

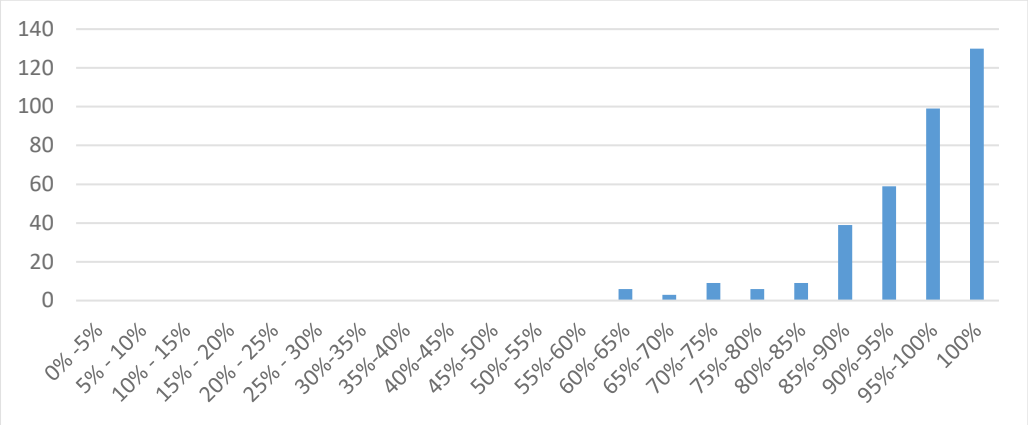
Hoe betrouwbaar zijn de vragen over het aanvraag- en uitgifteproces ingevuld?
Tijdens het nader onderzoek is bij 30 gemeenten de betrouwbaarheid van de antwoorden op 3 vragen uit dit thema beoordeeld:

- De vraag over het volgens de juiste procedure vaststellen van de identiteit werd door 1 van de 30 gemeenten te positief beantwoord omdat er geen beschreven procedure aanwezig was, een andere gemeente heeft de vraag juist ten onrechte negatief beantwoord doordat de vraag anders is geïnterpreteerd.
- De vraag over toepassing van functiescheiding werd door 10% van de gemeenten te positief beantwoord. Bij deze gemeenten werd de functiescheiding niet op alle uitgiftelocaties van de gemeente juist uitgevoerd of werd de vastgestelde procedure voor de functiescheiding niet altijd juist uitgevoerd.
- De vraag over de handelingen bij het verzenden van de aanvraag werd door 33% van de gemeenten te positief beantwoord. Bij deze gemeenten werd niet of onvoldoende controle uitgevoerd op de volledigheid en rechtmatigheid van de aanvraag bij het verzenden. Fouten gemaakt bij het afhandelen van de aanvraag aan de balie worden hierdoor niet opgemerkt. Ook werkt het ontbreken van deze controle mogelijk fraude in de hand.

Thema Overig proces reisdocumenten

Binnen het thema Overig proces reisdocumenten beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over specifieke uitvoeringsprocedures rondom het proces van aanvragen en verstrekken van reisdocumenten. De gemiddelde score is 94% van de maximale score binnen dit thema. 130 (36%) van de 360 gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores van gemeenten variëren van 60% tot 100% (zie grafiek 12).

Grafiek 12 Aantal gemeenten per score thema Overig proces reisdocumenten



In het thema Overig proces reisdocumenten worden vragen gesteld over de onderstaande onderwerpen:

- Controle echtheidskenmerken en gegevens reisdocumenten
- Onbruikbaar maken van reisdocumenten
- Controle van ingeleverde reisdocumenten
- Definitieve onttrekking van reisdocumenten
- Vernietiging van reisdocumenten
- Vermissing van reisdocumenten uit de voorraad
- Aangifte van vermissing
- Archivering van dossierstukken
- Aan het verkeer onttrekken van vervallen reisdocumenten
- Signaleringsprocedure
- Acties bij vermoeden van fraude met een reisdocument
- Beveiligingsfunctionaris aangewezen door burgemeester
- Aantoonbare functieomschrijving beveiligingsfunctionaris
- Uitvoering taken beveiligingsfunctionaris

Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de overige procedures?

Binnen het thema Overig proces reisdocumenten is de vraag over het wijzigen van de pincode van de authenticatiekaarten het minst positief beantwoord. Bij 42% van de gemeenten worden deze pincodes alleen direct na ontvangst gewijzigd en niet opnieuw gewijzigd iedere 3 maanden. Het risico op misbruik van de autorisaties is bij die gemeenten hoger.

Hoe betrouwbaar zijn de vragen over de overige procedures ingevuld?

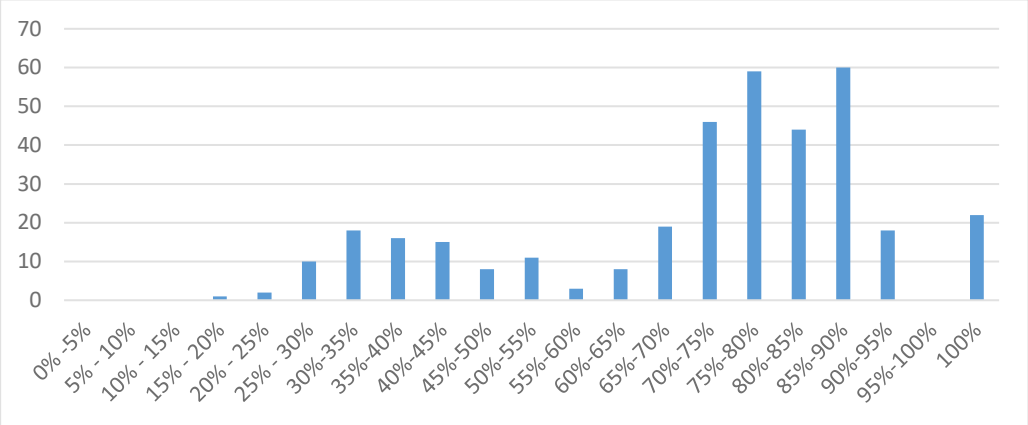
Tijdens het nader onderzoek is bij 30 gemeenten de betrouwbaarheid van de antwoorden op 2 vragen uit dit thema beoordeeld:

- De vraag over het onbruikbaar maken van reisdocumenten door middel van ponsgaten is door 6% van de gemeenten te positief beantwoord. De ponsgaten werden door die gemeenten niet op de wettelijk voorgeschreven posities geplaatst.
- De vraag over de handelingen bij vermissing van een reisdocument werd door 1 gemeente (3%) te positief beantwoord. De gemeente handelde w naar eigen zeggen wel volgens de voorschriften bij vermissing maar het ontbrak aan een schriftelijk vastgelegde procedure.

Thema Aanbeveling

Binnen het thema Aanbeveling beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over aanvullende beheersmaatregelen rondom het reisdocumentenproces. Omdat de vragen in dit thema niet direct volgen uit wet- en regelgeving zijn de gemeenten en openbare lichamen niet verplicht deze maatregelen te nemen. De gemiddelde score is 72% van de maximale score binnen dit thema. 10 (3%) van de 360 gemeenten, grensgemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 15% tot 100% (zie grafiek 13).

Grafiek 13 Aantal gemeenten per score thema Aanbeveling



In het thema Aanbeveling worden vragen gesteld over de onderstaande onderwerpen:

- Toetsen van de juiste uitvoering van taken van medewerkers door de beveiligingsfunctionaris
- Wijzigen pincode van de identificatiekaart
- Vaststellen echtheid van documenten
- Controle verleden personeel
- Vierogen controle aan de balie naast functiescheiding
- De bekendheid met de circulaire Verbeterimpuls identiteitsvaststelling
- Kopie in te leveren document bij aanvraag toevoegen voor identiteitsvaststelling bij verstrekken
- Bepaling van het moment van verstrekken in het proces

Wat is het belangrijkste aandachtspunt bij de aanbevelingen?

Binnen het thema Aanbeveling zijn in 2023 twee nieuwe aanbevelingen opgenomen die als doel hebben fraude en fouten bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten te voorkomen. De eerste aanbeveling die daaraan bijdraagt is de toepassing van een vierogen-controle bij de identiteitsvaststelling aan de balie. Het is positief dat inmiddels 107 van de 342 gemeenten deze maatregel hebben ingevoerd. De andere aanbeveling is het toevoegen van een kopie van het identiteitsbewijs aan het aanvraagdossier ten behoeve van een tweede controle op de identiteitsvaststelling bij het verzenden van de aanvraag in de backoffice.

Hoe betrouwbaar zijn de vragen over aanbevelingen ingevuld?

Tijdens het nader onderzoek is bij 30 gemeenten de betrouwbaarheid van de antwoorden op 2 vragen uit dit thema beoordeeld:

- De vraag over het toepassen van de vierogen-controle werd door 20% van de gemeenten te positief beantwoord. De vraag was bij die gemeenten anders geïnterpreteerd of de maatregel werd niet consequent uitgevoerd.
- De vraag over het toevoegen van een kopie van het identiteitsbewijs aan het aanvraagdossier is door 1 gemeente (3%) te positief beantwoord. In de praktijk werden de kopieën niet gemaakt.

Nader onderzoek

RvIG heeft een nader onderzoek uitgevoerd om de betrouwbaarheid van het resultaat van de zelfevaluatie te onderzoeken. Voor dit onderzoek heeft RvIG 30 gemeenten bezocht.

Hoe is het betrouwbaarheidsonderzoek uitgevoerd?

Tijdens deze bezoeken is door adviseurs van RvIG met de deelnemers de beantwoording van een 15 van de vragen uit de zelfevaluatie nader onderzocht (in totaal bestaat de zelfevaluatie uit 81 vragen). Uit alle thema's van de zelfevaluatie zijn vragen geselecteerd. De adviseurs hebben interviews gehouden met de volgende functionarissen:

- Leidinggevende/afdelingshoofd Burger- of Publiekszaken;
- Coördinator vragenlijst zelfevaluatie;
- ENSIA-coördinator;
- Beveiligingsfunctionaris reisdocumenten.

Tijdens de interviews is verzocht om bewijsstukken en mondelinge onderbouwing van de gegeven antwoorden op de vragen. Daarnaast is een schouw op de werkvloer uitgevoerd. De schouw op de werkvloer is toegepast om niet alleen naar de opzet en bestaan van beveiligingsprocedures te kijken maar ook de werking ervan in de praktijk. Op basis van de verzamelde informatie beoordeelden de adviseurs of de gegeven antwoorden overeenstemden met de eigen bevindingen.

Welke gemeenten zijn bezocht voor het betrouwbaarheidsonderzoek?

Gemeenten zijn eerst ingedeeld in drie groepen van gemeentegrootte (grootte naar inwoners) uit die drie groepen is een willekeurige steekproef getrokken zodat de verdeling van kleine, middelgrote en grote gemeenten representatief is voor heel Nederland. De geselecteerde gemeenten zijn te raadplegen in bijlage 2.

Wat is de uitkomst van het betrouwbaarheidsonderzoek?

Het algemene beeld van het nader onderzoek is dat de gemeenten zich inspannen om op alle vragen een positief antwoord te geven. In dit streven wordt daarbij soms te snel geoordeeld dat aan een eis wordt voldaan. Dit komt onder andere tot stand omdat leidinggevenden te veel leunen op de kennis van hun medewerkers die ze verantwoordelijk hebben gemaakt voor het uitvoeren van de zelfevaluatie. Gemiddeld zijn 77% van de antwoorden van de bezochte gemeenten in overeenstemming met de bevindingen van de adviseurs beantwoord. Bij de antwoorden die niet in overeenstemming hebben de gemeente meestal met een te positieve voorstelling van de praktijksituatie geantwoord. De antwoorden zijn gebaseerd op de beschreven procedures, die wel aan de eisen voldeden, maar in de praktijk worden de procedures niet altijd consequent nageleefd of gecontroleerd. Twee vragen vallen daarbij op:

1. De vraag over de uitvoering van de taken van de beveiligingsfunctionaris is bij 14 gemeenten te positief beantwoord. Bij de betreffende gemeenten legde de beveiligingsfunctionaris meestal geen verantwoording af aan de burgemeester of werden de controletaken onvoldoende uitgevoerd.

2. De vraag over de autorisatie van medewerkers op basis van 'need-to-know/need-to-use' is bij 13 van de 30 gemeenten te positief beantwoord. Deze gemeenten hadden meestal geen risicoafweging gemaakt voor het toekennen van de diverse autorisaties voor het aanvraag- en uitgifteproces. Autorisaties van medewerkers waren hierdoor voor uitgebreider dan noodzakelijk voor hun taken.

Monitoring 2024

RvIG geeft ondersteuning aan de gemeenten die een lage score hebben gerapporteerd bij de zelfevaluatie Reisdocumenten. Deze opvolging noemt RvIG monitoring.

Wat wordt gedaan met gemeenten die een lager resultaat rapporteren?

Op basis van de resultaten van de zelfevaluatie reisdocumenten over 2024 zijn 21 gemeenten geselecteerd die in 2024 de laagste score hebben gerapporteerd op de 5 thema's die zijn gekoppeld aan wettelijke eisen. Met deze gemeenten is een eerste gesprek gevoerd om de oorzaken te achterhalen en te bespreken hoe gemeenten de resultaten willen verbeteren. Indien noodzakelijk is een monitoringstraject afgesproken waarbij de voortgang van de verbeterplannen wordt bewaakt.

Wat is de achtergrond van lagere scores?

Uit de eerste monitoringsgesprekken komen de onderstaande vier redenen naar voren als achtergrond van de lagere score:

1. Verloop in personeel en of personele onderbezetting:
   Vooral het invullen van de functie van de beveiligingsfunctionaris is een uitdaging maar ook het werven en behouden van medewerkers met voldoende kennis.
2. Weinig urgentie en aandacht voor de zelfevaluatie bij de bestuurder:
   Wat opvalt is dat ondanks de lagere score die gerapporteerd wordt er geen gevoel van urgentie bij de verantwoordelijke burgemeester wordt gevoeld. De meeste gemeenten geven aan dat de burgemeester ook geen vragen heeft gesteld naar aanleiding van het resultaat.
3. Procesbeschrijvingen niet op orde:
   Het bijhouden van de procesbeschrijvingen heeft vaak minder aandacht. Dat resulteerde bij een deel van de gemeenten in een grote achterstand hierin. Bij de beantwoording van vragen over vastgestelde procedures wordt vaak nog gesteund op verouderde procedures.
4. Strenger beoordelen van de eigen organisatie:
   Vaak geïnitieerd door een leidinggevende of beveiligingsfunctionaris wordt binnen sommige gemeenten besloten om negatief te antwoorden ook als grotendeels voldaan wordt aan een eis.

Welke vervolgacties zijn met deze gemeente afgesproken?

Bij 13 van de 21 gemeenten was al een verbeterplan opgesteld. 19 gemeenten worden nogmaals bezocht voor een gesprek over de voortgang van de verbeteringen.

Bijlage 1 Geselecteerde gemeenten monitoringsbezoek

Gemeente
Albrandswaard
Arnhem
Den Haag
Goirle
Haaksbergen
Haarlemmermeer
Hattem
Hillegom
Katwijk
Lisse
Midden-Drenthe
Mook en Middelaar
Oegstgeest
Oss
Renkum
Roerdalen
Rucphen
Schiedam
Teylingen
Voerendaal
Zuidplas

Bijlage 2 Geselecteerde gemeenten voor het Nader onderzoek

Gemeente	
Assen	Maastricht
Bergeijk	Nederweert
Bunnik	Noordwijk
Buren	Oosterhout
Delft	Pekela
Druten	Reimerswaal
Edam-Volendam	Ridderkerk
Enkhuizen	Rijssen-Holten
Groningen	Rijswijk
Heusden	Terneuzen
Hoogeveen	Tilburg
Horst aan de Maas	Utrecht
Kampen	Weert
Leidschendam-Voorburg	Woerden
Lochem	Zeewolde

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Postbus 10451 | 2501 hl Den Haag
t 088 900 1000 (ma t/m vrij 8.30 – 17.00 uur)
e info@rvig.nl
w www.rvig.nl

© Rijksoverheid | Juli 2024 | Publicatie-nr. 2024-1ZERD