

Onderzoek reisdocumenten op 1 oktober 2007 gestart

In artikel 94, eerste en tweede lid, van de PUN 2001 is de jaarlijkse controle neergelegd op de door de gemeente genomen beveiligingsmaatregelen met betrekking tot reisdocumenten, conform de voorschriften in het Beveiligingsnet. Het derde lid van artikel 94 bepaalt voorts dat de burgemeester één keer per drie jaar een externe deskundige een onderzoek laat uitvoeren op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de bovengenoemde jaarlijkse controle.

Op 1 oktober 2007 is de periode van drie jaar sedert het laatste onderzoek in 2004 verstreken en dienen de gemeenten derhalve de genoemde controle door een deskundige wederom te laten uitvoeren. Voor 31 december 2007 moeten de gemeenten het onderzoek hebben uitgevoerd en afgerond.

Het doel van het onderzoek reisdocumenten is driedelig:

1. Het onderzoek moet voor gemeenten en voor het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) een impuls zijn om de kwaliteit van de beveiliging en het beveiligingsbewustzijn voortdurend op peil te houden en/of te verbeteren.
2. Het onderzoek moet aantonen of de gemeente een voldoende sterke schakel in het reisdocumentenproces is.
3. Het onderzoek moet de minister van informatie voorzien om zijn verantwoordelijkheid voor werking van het reisdocumentenstelsel waar te kunnen maken.

Het onderzoek reisdocumenten bestaat uit een vragenlijst, die door middel van een webapplicatie beschikbaar wordt gesteld aan gemeenten. Toegang tot deze webapplicatie wordt verkregen via de weblink www.bprbzk.nl. Zodra de resultaten door het Agentschap BPR zijn ontvangen kunt u de resultaten van het onderzoek van uw gemeente met de anonieme resultaten van andere gemeenten vergelijken. Tevens is voorzien in een terugkoppeling. In deze terugkoppeling worden zo nodig adviezen gegeven over de aanpak ter verbetering van de beveiliging van de uitgifte van reisdocumenten.

In aanvulling op het onderzoek zullen bij een aantal gemeenten steekproefonderzoeken worden gehouden om na te gaan of de uitkomsten van de onderzoeken een juiste afspiegeling vormen van de werkelijke situatie. Deze steekproefonderzoeken worden uitgevoerd bij een beperkt aantal maar representatieve groep gemeenten. Daarnaast kan er nog behoefte bestaan gemeenten te bezoeken met specifieke risicoprofielen, bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen of bij gemeenten die achterblijven met beveiligingsmaatregelen op het gebied van zowel reisdocumenten als GBA.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

**Onderzoeksprotocol
beveiliging reisdocumenten**

**Opzet van het driejaarlijks
onderzoek naar het gemeentelijk
beveiligingsniveau
reisdocumentenstelsel**

Augustus 2007

Onderzoeksprotocol Reisdocumenten

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Voor wie geldt dit onderzoeksprotocol?	2
1.2	Status van het onderzoeksprotocol	2
1.3	Doel van het onderzoeksprotocol	3
2	Opzet van het driejaarlijkse onderzoek	5
2.1	In kaart brengen van de gemeentelijke beveiligingsniveaus	5
2.2	Gebruik uitkomsten jaarlijkse zelfevaluaties van gemeenten	5
2.3	Steekproeven bij gemeenten	6
2.4	Nadruk op eigen verantwoordelijkheid van gemeenten	7
3	Functie en opzet van de vragenlijst	8
3.1	Centrale rol vragenlijst bij het onderzoek	8
3.2	Samenhang met BeveiligingsNet 2001 en specifieke aanvullende onderzoeksobjecten (controle-items)	8
3.3	Beoordeling van het gemeentelijk beveiligingsniveau	9
4	Werkwijze bij uitvoering van het onderzoek	10
4.1	Rolverdeling bij het onderzoek	10
4.2	Gebruik van de vragenlijst	11
4.3	Rapportage aan BZK/BPR	12
5	Verklaring deskundige en aanbieding door burgemeester	13
5.1	De bevindingen van de deskundige	13
5.2	De burgemeester draagt zorg voor aanbieding van de onderzoeksresultaten aan BPR	13

1 Inleiding

1.1 Voor wie geldt dit onderzoeksprotocol?

Het onderzoeksprotocol geldt primair voor de *afdelingen Burgerzaken* van de gemeenten en voor de *deskundigen* die dit protocol in opdracht van de gemeente gebruiken bij de uitvoering van het onderzoek.

Bij het onderzoek binnen de gemeenten zijn de voornaamste betrokkenen:

- hoofden Burgerzaken
- beveiligingsfunctionarissen
- burgemeesters (portefeuillehouder in college)

Andere belanghebbende bij de ontwikkeling en toepassing van dit protocol is het agentschap Basisadministratie persoonsgegevens en reisdocumenten (BPR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De ontwikkeling van het onderzoek reisdocumenten heeft sinds 2004 plaatsgevonden in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

1.2 Status van het onderzoeksprotocol

In artikel 94 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN) 2001 is de controle op de toepassing van de gemeentelijke beveiligingsmaatregelen geregeld. In het derde lid van dit artikel is bepaald dat de burgemeester één keer per drie jaar een deskundige een controle laat uitvoeren. Deze controle is gericht op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de jaarlijkse interne controle op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen genoemd in de artikelen 90 tot en met 93 van de PUN 2001. De rapportage van deze controle bestaat uit een op internet ingevulde elektronische vragenlijst, aangevuld met een schriftelijke verklaring van de deskundige inzake de juiste weergave van de onderzoeksresultaten. Deze verklaring van de deskundige wordt, vergezeld door een aanbiedingsbrief van de burgemeester, per post toegezonden aan het agentschap BPR (zie verder paragraaf 4.3 'Rapportage aan BZK/BPR').

Met deze gemeentelijke rapportages beoogt BPR op landelijk niveau inzicht te verwerven in de werking van het reisdocumentenstelsel. Met de gemeentelijke rapportages kan het agentschap BPR ook dit inzicht verschaffen aan de minister. Daarnaast kunnen op basis van deze inzichten zo nodig stuur- en stimuleringsimpuls worden gegeven aan gemeenten en kan zo nodig het beleid ten aanzien van het reisdocumentenstelsel, i.c. de PUN 2001, worden aangepast.

Met dit protocol voor het driejaarlijkse onderzoek geeft BPR uitvoering aan het in de PUN 2001 uitgewerkte beleid van de minister van BZK voor de beveiligingsaspecten van het landelijke reisdocumentenstelsel. Dit geschiedt met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten voor hun feitelijke beveiligingsniveau.

Het nu voorliggende onderzoeksprotocol vormt de leidraad voor het tweede driejaarlijkse onderzoek bij gemeenten sinds de inwerkingtreding van de PUN 2001. In 2004 heeft het eerste driejaarlijkse onderzoek plaatsgevonden.

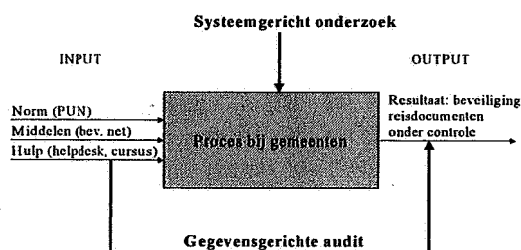
1.3 Doel van het onderzoeksprotocol

In hoofdstuk XII van de PUN 2001 zijn de bepalingen opgenomen over de te treffen beveiligingsmaatregelen rond de verstrekking van reisdocumenten. Daarin is ook aangegeven dat de burgemeester een jaarlijkse controle op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen moet laten uitvoeren binnen zijn/haar gemeente (art. 94 lid 1). Daarvoor is door BPR BeveiligingsNet 2001 ontwikkeld.

In artikel 94 lid 3 van de PUN is bepaald dat iedere gemeente één keer per drie jaar door een deskundige een onderzoek moet laten uitvoeren om na te gaan in hoeverre is voldaan aan de verplichting om jaarlijks de toepassing van beveiligingsmaatregelen te controleren.

Het 3-jaarlijkse onderzoek is een zogenaamd 'systeemgericht' onderzoek naar de werking van het reisdocumenten-proces.

Schematisch ziet het onderzoek er als volgt uit:



Het doel van het onderzoek is drieledig:

1. Het onderzoek moet voor gemeenten en voor het agentschap BPR een impuls zijn om de kwaliteit van de beveiliging en het beveiligingsbewustzijn voortdurend op peil te houden en/of te verbeteren.
2. Het onderzoek moet aantonen of de gemeente een voldoende sterke schakel in het reisdocumentenproces is.

3. Het onderzoek moet de minister van informatie voorzien om zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het reisdocumentenstelsel waar te kunnen maken.

2 Opzet van het driejaarlijkse onderzoek

2.1 In kaart brengen van de gemeentelijke beveiligingsniveaus

De meerwaarde van het onderzoek ten opzichte van het jaarlijkse zelfonderzoek (met behulp van BeveiligingsNet 2001) ligt in de mogelijkheid om gemeenten te informeren over hun beveiligingsniveau in vergelijking met collega-gemeenten. Daarnaast ontvangen gemeenten advies over de beveiligingsaspecten waar nog verbeteringen nodig of mogelijk zijn.

De resultaten van het onderzoek worden bij BPR verzameld. Om dit mogelijk te maken is een geautomatiseerde internet-toepassing ontwikkeld die de gemeenten in staat stelt hun onderzoeksresultaten elektronisch te rapporteren aan het agentschap BPR. BPR kan vervolgens gemeenten op basis van deze onderzoeksbevindingen een geautomatiseerde terugkoppeling toezenden. Verder maakt de centrale verwerking het mogelijk dat resultaten van gemeenten met elkaar kunnen worden vergeleken (benchmarking).

In gevallen waarin sprake is van een gemeentelijke herindeling na 2004 zal het onderzoek worden gericht op de bestuurlijke situatie zoals die voor de gemeente geldt op het tijdstip van uitvoering van het onderzoek. Het onderzoek wordt dus uitgevoerd op de situatie vanaf de herindeling, dus alleen voor de nieuwe gemeente. Ter illustratie: bij herindeling per 1-1-2005 geldt een onderzoeksperiode vanaf 1-1-2005 tot nu. Bij een op handen zijnde herindeling na 2007 moeten de betrokken gemeenten ieder afzonderlijk het onderzoek uitvoeren.

Het onderzoek moet worden uitgevoerd voor elke locatie waar reisdocumenten worden uitgegeven. Dit betekent dat de vragenlijst van het onderzoek voor elke uitgiftelocatie moet worden ingevuld. In tegenstelling tot het onderzoek drie jaar geleden is er nu één vragenlijst die geldt voor zowel de hoofdlocatie als voor andere uitgiftelocaties.

De uitkomsten van het onderzoek bij de gemeenten geven ook een landelijk beeld van het beveiligingsniveau rond reisdocumenten. Daarmee vormen deze uitkomsten de basis voor het afleggen van (politieke) verantwoording door de minister van BZK.

2.2 Gebruik uitkomsten jaarlijkse zelfevaluaties van gemeenten

Bij het onderzoek wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de uitkomsten van het jaarlijkse zelfonderzoek op basis van BeveiligingsNet 2001. De nadruk ligt daarbij op de wettelijke vereisten. Voor het onderzoek zijn in aanvulling op BeveiligingsNet verbredingen en verdiepingen aangebracht, met name op het gebied van bewustwording van beveiligingsvereisten.

Met deze opzet wordt beoogd inzicht te verwerven in de ontwikkeling van de beveiligingsinspanningen bij gemeenten sinds de invoering van de PUN 2001 en het jaarlijkse zelfonderzoek met behulp van BeveiligingsNet.

2.3 Steekproeven bij gemeenten

In aanvulling op het onderzoek zullen bij een aantal gemeenten steekproefonderzoeken worden gehouden om na te gaan of de uitkomsten van de onderzoeken een juiste afspiegeling vormen van de werkelijke situatie. Het gaat dus primair om validatie van de resultaten van het onderzoek i.c. de gemeentelijke onderzoeksuitkomsten. Doel is het landelijke beeld zo sterk mogelijk te onderbouwen ('evidence based' maken). Deze steekproefonderzoeken worden uitgevoerd bij een beperkt aantal maar representatieve groep gemeenten.

De steekproefonderzoeken vinden plaats kort nadat de resultaten van het driejaarlijkse onderzoek door de gemeenten zijn aangeleverd bij BPR. De grootte van de steekproef (het vereiste aantal gemeenten om te kunnen spreken van een representatief resultaat) ligt op ongeveer 35 gemeenten. De steekproef wordt a-select getrokken, rekening houdend met een evenredige verdeling onder grote, middelgrote en kleine gemeenten. Daarnaast kan er nog behoefte bestaan gemeenten te bezoeken met specifieke risicoprofielen, bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen of bij gemeenten die achterblijven op beveiligingsresultaten op het gebied van zowel reisdocumenten als GBA. De steekproefgemeenten worden vóór 1 oktober 2007, dus voorafgaand aan de start van het onderzoek, door een onafhankelijke derde bepaald. De gemeenten die binnen het steekproefonderzoek vallen zullen daarover begin 2008 door BPR worden geïnformeerd. Met deze procedure wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van de gemeenten om voldoende tijd op de hoogte te worden gesteld van het feit dat zij binnen de steekproef vallen.

Het agentschap BPR voert de steekproefonderzoeken uit. Het steekproefonderzoek kan per gemeente de volgende stappen omvatten:

- Analyse van de door gemeente ingezonden onderzoeksresultaten;
- Gesprekken met hoofd Burgerzaken en/of eerstverantwoordelijke (back-office en/of front-office) voor reisdocumenten, de beveiligingsfunctionaris en afsluitend met de burgemeester;
- Eigen waarnemingen op uiteenlopende punten, als de fysieke inrichting voor het reisdocumentenproces, houding en inzicht van mensen betreffende de beveiliging.

De bevindingen worden door BPR gebruikt om de resultaten van het landelijke onderzoek nader te onderbouwen. BPR koppelt de resultaten van elke steekproefgemeente terug aan de burgemeester, in afschrift aan het hoofd Burgerzaken. In de procedure wordt ruimte gelaten voor een weerwoord (hoor- en wederhoor) van de gemeente respectievelijk de uitvoerder van het oorspronkelijke onderzoek.

Als de bevindingen uit de steekproefonderzoeken daartoe aanleiding geven, kunnen ook andere gemeenten worden onderzocht.

2.4 Nadruk op eigen verantwoordelijkheid van gemeenten

De eigen verantwoordelijkheid van gemeenten komt onder meer tot uitdrukking in de rol van opdrachtgever voor het onderzoek in de eigen gemeente en in de aanbidding van de onderzoeksresultaten aan BPR. Met deze aanbidding geeft de burgemeester aan bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen voor het onderzoek en tevens zorg te zullen dragen voor (aanvullende) beveiligingsmaatregelen indien de terugkoppeling door BPR daar aanleiding toe geeft (zie ook hoofdstuk 5).

Door waar mogelijk gebruik te maken van de uitkomsten van de jaarlijkse zelfonderzoeken van gemeenten (BeveiligingsNet 2001) kunnen de inspanningen en daarmee samenhangende kosten van het onderzoek worden beperkt. Ook bij de bepaling van degenen die in aanmerking komen om het onderzoek uit te voeren (zie paragraaf 4.1) is gezocht naar opties die kostenbeperkend werken en tevens recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en die BPR voldoende zekerheid/vertrouwen bieden in de uitkomsten.

3 Functie en opzet van de vragenlijst

3.1 Centrale rol vragenlijst bij het onderzoek

Bij de structurering van het onderzoek speelt de vragenlijst een centrale rol. Met de beantwoording van de vragenlijst kan de deskundige de situatie in kaart brengen inzake het beveiligingsniveau van de gemeente. De antwoorden op de vragen vormen (ook) de input voor de bepaling van het landelijke beeld en de rapportage daarover door de minister aan de Tweede Kamer.

De centrale vragen waarop het onderzoek antwoord moet geven luiden:

- Doe ik (gemeente) het goed?
- Wat moet ik nog doen?
- Wie moet wat doen?

Het antwoord op de tweede vraag hoeft niet rechtstreeks uit beantwoording van vragen te blijken, maar moet kunnen worden afgeleid uit de informatie over de bestaande situatie, in vergelijking met de normstelling uit de regelgeving. Bij de beantwoording van de laatstgenoemde vraag staat vooral de verantwoordelijkheid centraal.

3.2 Samenhang met BeveiligingsNet 2001 en specifieke aanvullende onderzoeksobjecten (controle-items)

In essentie wordt met het onderzoek beoogd een beeld te krijgen van de kwaliteit van de jaarlijkse zelfonderzoeken van de gemeenten. Tevens wordt beoogd na te gaan of de uitkomsten van deze onderzoeken ertoe hebben bijgedragen om het vereiste beveiligingsniveau bij de gemeenten te bereiken. Het belang van het jaarlijkse zelfonderzoek (met gebruikmaking van BeveiligingsNet 2001) voor een effectief gemeentelijk beveiligingsbeleid wordt hiermee benadrukt. De vragen voor dit onderzoek worden dan ook voor een belangrijk deel daarop gebaseerd. Voor het onderzoek wordt echter nader doorggevraagd naar gegevens over praktijkervaringen met gebleken kwetsbaarheden, daarop gebaseerde maatregelen, bestuurlijk overleg, et cetera. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen generieke risico's, die in principe voor alle gemeenten gelden en specifieke risico's die voor bepaalde (typen) gemeenten gelden (b.v. vanwege meerdere uitgiftelocaties, situaties met deelgemeenten, gemeentelijke herindelingen, gemeentegrootte, et cetera). Aan sommige van deze situaties werd al aandacht besteed in BeveiligingsNet 2001. In de vragenlijst voor het onderzoek wordt deze opzet eveneens gevolgd.

Van *incidenten / bijna incidenten* kan veel worden geleerd. Daarom worden ook vragen gesteld over het bijhouden daarvan en de eventuele doorwerking naar (actualisering) van het gemeentelijke beveiligingsplan.

Ook zijn in de vragenlijst vragen opgenomen over ervaringen met de PUN en het gebruik van BeveiligingsNet 2001. Het gaat dan om duidelijkheid, interpretatie en uitvoerbaarheid van de bepalingen uit de regeling en de bruikbaarheid van het interne toetsingsinstrumentarium. Doel hiervan is het genereren van leereffecten voor het agentschap BPR.

3.3 Beoordeling van het gemeentelijk beveiligingsniveau

Het is de bedoeling dat met de onderzoeksuitkomsten de (relatieve) hoogte van het beveiligingsniveau bij de gemeente kan worden bepaald.

De onderzoeksuitkomsten worden ook gebruikt om de situaties bij de gemeenten onderling vergelijkbaar te maken (benchmarking). Individuele gemeenten kunnen dan hun resultaten vergelijken met die van collega-gemeenten (uiteraard geanonimiseerd). Dit zowel op het niveau van individuele vragen, op het niveau van thema's (vraaggroepen) als ook op het niveau van de gemeente als geheel. Tevens kunnen met behulp van de beoordelingsnormen zgn. 'best practices' worden bepaald, waar andere gemeenten hun voordeel mee kunnen doen. Ook dit op elk van de genoemde drie niveaus.

Dit is de tweede keer dat het onderzoek wordt uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek kunnen dan ook afgezet worden tegen de resultaten van het onderzoek uit 2004. De oordeelvorming wordt ontleend aan de artikelen 90 t/m 94 uit de PUN.

Voor de scores op de lacunes uit BeveiligingsNet geldt het volgende. In feite is er maar één goede score: nul lacunes. Het betreft immers de wet. Voor dit onderzoek gelden echter de volgende uitgangspunten:

- goed: percentages lacunes kleiner dan of gelijk aan 6%;
- redelijk: percentages lacunes groter dan 6% en kleiner dan of gelijk aan 12%;
- onvoldoende: percentage lacunes groter dan 12%.

Het percentage wordt berekend door het totaal aantal lacunes te delen op het totaal aantal W-vragen in BeveiligingsNet.

4 Werkwijze bij uitvoering van het onderzoek

4.1 Rolverdeling bij het onderzoek

Rol Burgemeester

In artikel 94 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN) 2001 is de controle op de toepassing van de gemeentelijke beveiligingsmaatregelen geregeld. In het 3^e lid van dit artikel is bepaald dat de burgemeester één keer per drie jaar een deskundige een controle laat uitvoeren. De burgemeester treedt daarmee op als opdrachtgever voor het onderzoek. De deskundige rapporteert dus ook in eerste instantie aan de burgemeester. Dit vindt plaats door het afgeven van een verklaring waarin hij/zij aangeeft in te staan voor de kwaliteit van de onderzoeksresultaten (zie ook hoofdstuk 5 en www.bprbzk.nl).

De burgemeester stuurt deze verklaring naar BPR, begeleid door een door de burgemeester ondertekende aanbiedingsbrief (zie paragraaf 4.3 voor nadere informatie hierover, hoofdstuk 5 en www.bprbzk.nl).

Rol Beveiligingsfunctionaris

De beveiligingsfunctionaris van de te onderzoeken gemeente heeft bij de uitvoering van het driejaarlijkse onderzoek geen formele rol. Wel kan hij/zij fungeren als één van de informatiebronnen voor de deskundige bij de verwerving van de noodzakelijke onderzoeksgegevens. In bepaalde situaties (zie ook de paragraaf hierna) kan een gemeentelijke beveiligingsfunctionaris wel als deskundige optreden bij een andere gemeente. Wel is dan vereist dat deze beveiligingsfunctionaris niet betrokken is geweest bij de beleidsvorming en/of de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen bij die betreffende onderzoeksgemeente.

Eisen te stellen aan de deskundige

Zoals reeds aangegeven laat de burgemeester een keer per drie jaar een deskundige een controle uitvoeren op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de bepalingen in het eerste en tweede lid van artikel 94 (betreft jaarlijkse eigen controle op beveiligingsmaatregelen). De deskundige zendt een (elektronisch) afschrift van de rapportage naar het agentschap BPR. De deskundige voegt aan zijn rapportage een verklaring toe waaruit blijkt dat hij/zij instaat voor de juistheid van de onderzoeksbevindingen en dat de rapportage een correcte weergave vormt van de feitelijke situatie bij de onderzoeksgemeente (zie ook hoofdstuk 5). Ter onderbouwing van zijn bevindingen legt de deskundige een onderzoeksdossier aan waarin hij/zij bijhoudt op basis van welke gegevensbronnen (b.v. gespreksverslagen, eigen waarnemingen, rapporten en andere documenten) hij/zij tot zijn/haar bevindingen is gekomen.

Het begrip 'deskundige' dient in dit verband te worden geïnterpreteerd als: een functionaris met kennis van zaken op het gebied van auditing en die niet betrokken is (geweest) bij de beleidsvoorbereiding, planvorming en/of het feitelijke uitvoeringsproces van reisdocumentenverstrekking of beveiligingsmaatregelen. Dit hoeft niet per se iemand van buiten de gemeente te zijn. Indien een gemeente beschikt over een eigen interne accountantsdienst of intern controleurs komen die in aanmerking. Ook aan de (externe) huisaccountant van de gemeente kan worden gedacht, maar hier zullen dan veelal additionele kosten aan verbonden zijn. Wellicht dat in het jaarlijkse, met de opdrachtgever af te stemmen controleprogramma, rekening kan worden gehouden met dit driejaarlijkse onderzoek. Dan hoeft er geen sprake te zijn van extra kosten. De eigen gemeentelijke beveiligingsfunctionaris kan niet in aanmerking komen. Deze functionaris is zelf betrokken bij het systeem van beveiliging van het reisdocumentenstelsel en zou daarmee deels zijn of haar eigen werk controleren.

Wel kan worden gedacht aan het uitwisselen van deskundigen (denk aan de beveiligingsfunctionarissen) tussen gemeenten. Een vorm van intercollegiale visitatie, waarmee ook de uitwisseling van kennis tussen gemeenten wordt bevorderd. Deze optie verdient serieuze aandacht omdat deze een aantal voordelen combineert. Ook hierbij geldt dan wel als eis dat deze functionaris niet reeds bij de beleidsvorming, planvorming of uitvoering van het beveiligingsbeleid van die onderzoeksgemeente betrokken is geweest.

Samenvattend kunnen optreden als deskundige:

- De gemeentelijke accountantsdienst respectievelijk een intern controleur die onafhankelijk opereert ten opzichte van het reisdocumentenproces;
- Een externe (huis)accountant van de gemeente;;
- Een beveiligingsfunctionaris van een andere gemeente.

Eén en ander dus met inachtneming van de hiervoor genoemde restricties ten aanzien van eerdere betrokkenheid bij de onderzoeksgemeente.

4.2 Gebruik van de vragenlijst

Bij dit onderzoeksprotocol hoort een vragenlijst. Het is de bedoeling dat een elektronische versie van de vragenlijst via internet (www.bprbzk.nl) wordt ingevuld en aangeboden. In september ontvangt de gemeente hierover nadere informatie en een gebruikersnaam en wachtwoord. Op de website is de werking van de internet-vragenlijst aangegeven. Ook is daar een pagina raadpleegbaar met meest gestelde vragen (*'frequently asked questions'*; *FAQ*).

Zoals aangegeven moet een gemeente met meer uitgiftelocaties het onderzoek uitvoeren voor alle uitgiftelocaties. Dit betekent dat ook per uitgiftelocatie een internet-vragenlijst moet worden ingevuld. Voor elke uitgiftelocatie ontvangt de gemeente een aparte gebruikersnaam en wachtwoord. De vragenlijst is voor elke uitgiftelocatie hetzelfde. De

vragenlijst moet altijd vanuit het perspectief van de eigen locatie worden ingevuld. Daar waar "gemeente" staat kan en moet vaak ook "uitgiftelocatie" worden gelezen. Voor de duidelijkheid van de vraagstelling wordt bij een enkele vraag specifiek "uitgiftelocatie" genoemd.

Ter voorbereiding op het invullen van de vragenlijst kan de deskundige in ieder geval de PUN 2001 raadplegen. Verder kan de onderzoeker zich verdiepen in BeveiligingsNet.

Na afronden van het onderzoek (zie voor de criteria paragraaf 4.3) kan de gemeente via dezelfde website ook haar resultaten vergelijken met de resultaten van andere gemeenten.

4.3 Rapportage aan BZK/BPR

De rapportage bestaat uit de op internet ingevulde vragenlijst, aangevuld met de schriftelijke verklaring van de deskundige inzake de juiste weergave van de onderzoeksresultaten en de aanbiedingsbrief van de burgemeester. De ingevulde vragenlijst is – na definitief maken – direct elektronisch beschikbaar voor BPR. Indien er meerdere uitgiftelocaties zijn, dan moet voor elke locatie een verklaring van de deskundige meegestuurd worden.

De verklaring(en) van de deskundige(n) word(t)(en), vergezeld door één aanbiedingsbrief van de burgemeester per post toegezonden aan het agentschap BPR. Het onderzoek is afgerond als de ingevulde vragenlijst op internet definitief is gemaakt en BPR tevens per post de door de burgemeester ondertekende aanbiedingsbrief en de door de deskundige ondertekende verklaring(en) heeft ontvangen. Voor alle duidelijkheid, de ingevulde vragenlijst kan alleen via internet worden ingediend. U dient derhalve de volgende stukken aan BPR toe te zenden:

1. Vragenlijst (elektronisch)
2. Verklaring burgemeester (per post)
3. Verklaring deskundige per uitgiftelocatie (per post)

Zodra het agentschap BPR alle stukken heeft ontvangen, zorgt BPR voor een schriftelijke terugkoppeling naar de gemeente. BPR verstuurt deze terugkoppeling in principe binnen vijf werkdagen na ontvangst van alle stukken. Ook kan de gemeente vanaf dat moment via de website de terugkoppeling benaderen. Op basis van deze terugkoppeling kan de gemeente maatregelen treffen – indien nodig – om het beveiligingsniveau te verbeteren. De gemeente krijgt dan ook toegang tot benchmark-gegevens op internet zodat het eigen beveiligingsniveau kan worden vergeleken met dat van andere gemeenten.

5 Verklaring deskundige en aanbieding door burgemeester

5.1 De bevindingen van de deskundige

Om een goed onderbouwde uitspraak te kunnen doen over het gemeentelijk beveiligingsniveau is allereerst van belang dat de resultaten van het onderzoek een correcte weergave vormen van de feitelijke situatie. De deskundige moet derhalve instaan voor de juistheid van de antwoorden op de (in de vragenlijst) gestelde vragen. Daartoe ondertekent de deskundige per uitgiftelocatie een verklaring waarin hij garant staat voor de juistheid van de door hem/haar gegeven antwoorden. Hij/zij geeft daarmee aan dat de ingevulde antwoorden een correcte weergave vormen van de feitelijke situatie bij de gemeente. Zoals in paragraaf 4.1 reeds is aangegeven legt de deskundige ter onderbouwing van deze verklaring een onderzoeksdossier aan waarin hij/zij bijhoudt op basis van welke gegevensbronnen (b.v. gespreksverslagen, eigen waarnemingen, rapporten en andere documenten) hij/zij tot zijn/haar bevindingen is gekomen.

De betreffende verklaring (het modelformulier C14) is te downloaden vanaf de website van BPR.

5.2 De burgemeester draagt zorg voor aanbieding van de onderzoeksresultaten aan BPR

Om de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente duidelijk weer te geven, zendt de burgemeester, als verantwoordelijke bestuurder voor (de beveiliging van) het proces van reisdocumentenverstrekking, de verklaring van de deskundige naar BPR. Hiervoor biedt het Agentschap BPR een standaard aanbiedingsbrief aan. Deze aanbiedingsbrief (het modelformulier C13) is ook te downloaden vanaf de site van BPR.

Proef afgifte reisdocumenten in Enschede

Vanaf 2 januari 2008 kunnen Nederlanders die in de Duitse grensstreek wonen in Enschede hun reisdocumenten aanvragen. Het gaat om een proef. Voor de groeiende groep Nederlanders die net over de grens in Duitsland wonen, is dit een flinke tijdsbesparing.

Enschede is voor hen dichterbij dan een consulaat in Duitsland waar zij nu nog hun reisdocumenten moeten aanvragen. Om ook deze groep Nederlanders optimaal te kunnen bedienen is het nodig om een afspraak te maken via telefoonnummer 053-4818181.

Enschede wordt naast 's-Gravenhage de tweede gemeente in Nederland waar geëmigreerde Nederlanders een reisdocument kunnen aanvragen. Als de proef slaagt, wordt de verstrekking in Enschede permanent en worden mogelijk ook andere grensgemeenten aangewezen.

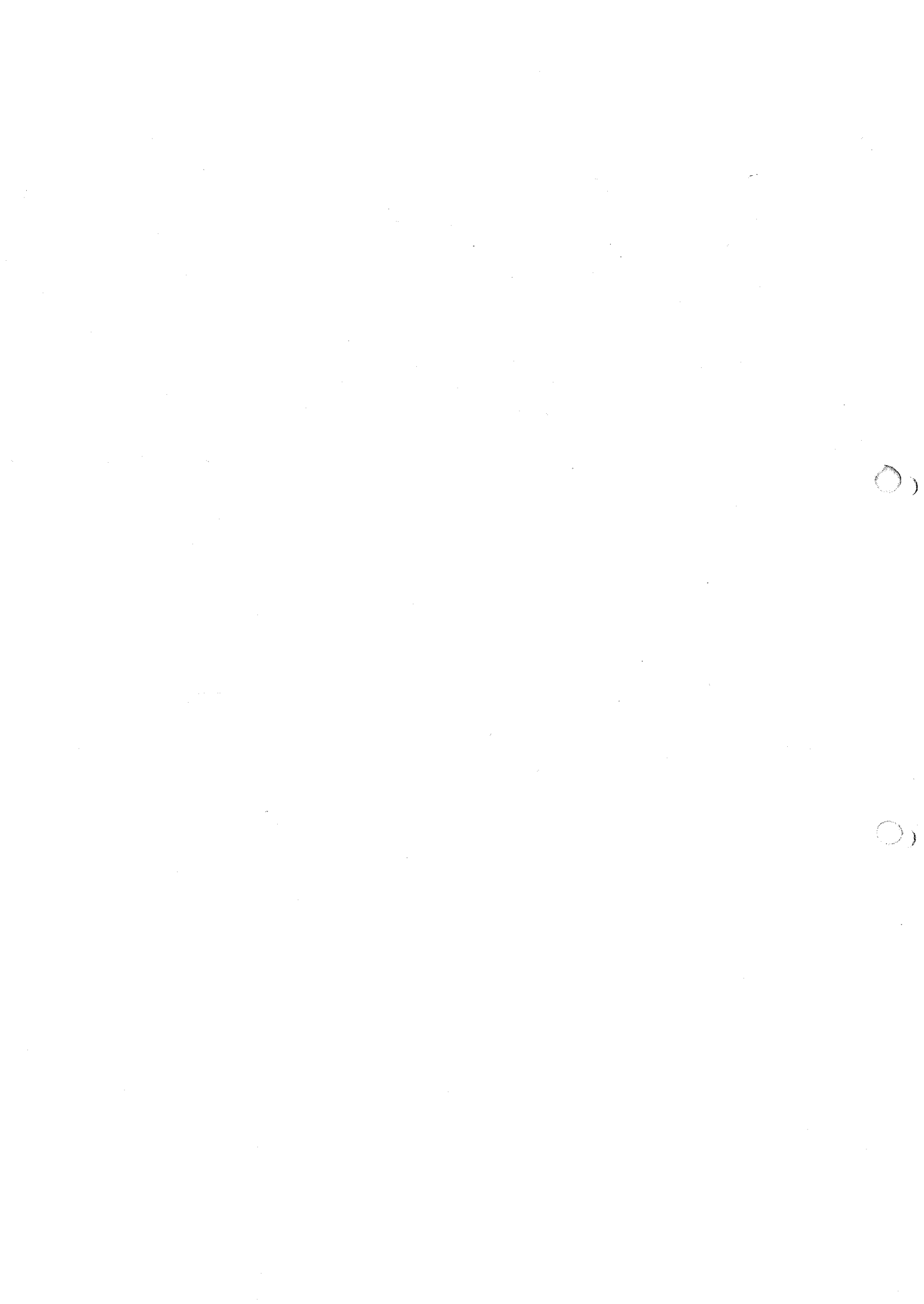
In Duitsland wonen ongeveer 123.000 Nederlanders. Voor zo'n 22.000 van hen is Enschede dichterbij dan een consulaat. Jaarlijks wordt door deze groep Nederlanders tussen de 4.000 en 5.000 reisdocumenten aangevraagd.

Onderzoek reisdocumenten 2007 succesvol

In de periode 1 oktober 2007 tot en met 31 december 2007 moesten gemeenten het driejaarlijkse onderzoek reisdocumenten uitvoeren. Het onderzoek betreft het beveiligingsniveau van de uitgifte van reisdocumenten. Op 31 december 2007 hadden vrijwel alle uitgiftelocaties het onderzoek uitgevoerd. De laatste uitgiftelocaties hebben, na enig aandringen van het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), het onderzoek vóór 1 februari 2008 uitgevoerd. Dit betekent dat het Agentschap BPR de resultaten van alle 548 uitgiftelocaties in Nederland ontvangen heeft. Het onderzoek betreft het beveiligingsniveau omtrent de uitgifte van reisdocumenten. In aanvulling op het onderzoek reisdocumenten zal bij 35 uitgiftelocaties, verdeeld over 33 gemeenten, door het Agentschap BPR een steekproefonderzoek worden gehouden. Met deze steekproef wordt nagegaan of de uitkomsten van de onderzoeken een juiste afspiegeling vormen van de werkelijke situatie. De gemeenten die voor deze steekproef in aanmerking komen zijn hierover begin februari 2008 geïnformeerd.

Totaal aantal uitgegeven reisdocumenten NGR-model

Van de vorige generatie reisdocumenten, het NGR-model, zijn 15.670.000 exemplaren uitgegeven. Dit heeft plaatsgevonden in de periode 1 oktober 2001 tot en met 25 augustus 2006.



Aan de burgemeester van de gemeente

Onderwerp
Onderzoek reisdocumenten 2007

Geachte heer/mevrouw,

Enige tijd geleden heeft u opdracht gegeven tot uitvoering van het onderzoek reisdocumenten. Hiermee heeft u voldaan aan de verplichting opgenomen in artikel 94, derde lid van de Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland 2001. U heeft de onderzoeksresultaten en de verklaring van de deskundige onder wiens verantwoordelijkheid het onderzoek reisdocumenten is uitgevoerd naar het agentschap BPR verzonden.

Met de ontvangst van deze stukken is het vanaf vandaag mogelijk om de resultaten van het onderzoek reisdocumenten van uw gemeente te vergelijken met de resultaten van andere gemeenten. Deze benchmark staat op de zelfde websitepagina als de elektronische vragenlijst.

De resultaten van het onderzoek reisdocumenten treft u aan in de bijlage bij deze brief. Deze zogeheten terugkoppeling geeft op hoofdlijnen aan waar verbeteringen inzake de beveiliging van de afgifte van de reisdocumenten mogelijk zijn. Gezien het feit dat de verbetering van de beveiliging van de reisdocumenten een continue proces is, raad ik u aan om deze aanbevelingen over te nemen.

Als het gaat om het niet nakomen van wettelijke verplichtingen moet u opdracht geven tot het treffen van de noodzakelijke maatregelen teneinde te voldoen aan de wet- en regelgeving.

Begin 2008 start het agentschap BPR met de analyse van de landelijke resultaten van het onderzoek reisdocumenten. Het agentschap BPR zal de resultaten gebruiken om de beveiliging van de afgifte van de reisdocumenten waar nodig verder te verbeteren.

Datum
19 oktober 2007

Ons kenmerk
BPR2007/u58489

Onderdeel
DGB/BPR

Inlichtingen
Servicedesk
T 088-9001000
F 070-3560066

Uw kenmerk

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Lange Vijverberg 11
2513 AC Den Haag

Postadres
Postbus 10451
2501 HL Den Haag

Internetadres
www.bprbzk.nl

Datum
19 oktober 2007

Ons kenmerk
BPR2007/u58489

Onderdeel
DGB/BPR

Blad
2 van 2

Tot slot nog het volgende. In aanvulling op het onderzoek reisdocumenten zal in een aantal gemeenten steekproefonderzoeken worden gehouden. Deze hebben tot doel het landelijk beeld te onderbouwen door na te gaan of de uitkomsten van de onderzoeken een juiste afspiegeling vormen van de werkelijke situatie. Met andere woorden, de steekproef gaat na of de gegeven antwoorden in de gemeentelijke vragenlijst(en) daadwerkelijk conform de gemeentelijke situatie zijn. Begin 2008 zal bekend worden gemaakt bij welke gemeenten de steekproef uitgevoerd zal worden.

DE PLV. DIRECTEUR AGENTSCHAP BASISADMINISTRATIE,
PERSOONSGEGEVENS EN REISDOCUMENTEN,



L. Hennink

Rapportage Onderzoek Reisdocumenten 2007

0. Inleiding

0.1 Aanleiding

In de periode 1 oktober 2007 tot en met 31 december 2007 heeft het zogenaamde Onderzoek reisdocumenten 2007 plaatsgevonden. Op grond van artikel 94 lid 3 van de Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland (PUN) 2001 dient de burgemeester een keer per drie jaar een controle uit te laten voeren. Deze controle heeft betrekking op de wijze waarop uitvoering is gegeven op de werking van beveiligingsmaatregelen in de praktijk.

0.2 Inhoud van deze nota

In deze nota worden de resultaten van het Onderzoek reisdocumenten 2007 besproken. Niet alle resultaten van het onderzoek reisdocumenten zijn in deze nota verwerkt. Dit zou de omvang en leesbaarheid niet ten goede komen. Er is voor gekozen om de belangrijkste items eruit te lichten. Deze nota is in de volgende paragrafen onderverdeeld:

1. Algemeen
2. Uitvoering van Beveiligingsnet
3. Beveiligingsfunctionaris
4. Beveiligingsplan
5. Functiescheiding
6. Bouwkundige en technische voorzieningen
7. Incidenten
8. conclusies
9. Maatregelen

0.3 Uitslag in het kort

Aan het eind van deze nota wordt uitgebreid ingegaan op de conclusies en maatregelen. Kort gezegd kan geconcludeerd worden, dat de beveiliging van reisdocumenten over het algemeen vooruit gegaan is ten opzichte van drie jaar geleden. Er blijven echter een aantal gemeenten achter op essentiële punten, zoals het ontbreken van een Beveiligingsplan en een Beveiligingsfunctionaris.

De maatregelen zullen in een plan van aanpak opgenomen worden. Het agentschap Basisadministratie personen en reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BPR/BZK) zal de aandacht vooral richten op individuele gemeenten die achterlopen. BPR/BZK zal tevens trachten om de beveiliging naar een hoger niveau te brengen door middel van voorlichting.

1. Algemeen

1.1. Uitvoering onderzoek reisdocumenten

Het onderzoek reisdocumenten is door alle 443 gemeenten met in totaal 548 uitgiftelocaties uitgevoerd. Veelvuldig wordt de term gemeente genoemd, maar daar

waar "gemeente" staat kan en moet vaak ook "uitgiftelocatie" worden gelezen. Voor de duidelijkheid van deze nota wordt bij een enkele punt specifiek "uitgiftelocatie" genoemd.

Op 31 december 2007 hadden vrijwel alle gemeenten het onderzoek uitgevoerd. De laatste gemeenten hebben, na enig aandringen van BPR, het onderzoek vóór 1 februari van dit jaar uitgevoerd.

1.2. Doelstelling onderzoek reisdocumenten

De doelstelling van het onderzoek reisdocumenten was drieledig:

1. Het onderzoek moet voor de gemeenten en voor BPR/BZK een impuls zijn om de kwaliteit van de beveiliging en het beveiligingsbewustzijn voortdurend op peil te houden en/of te verbeteren.
2. Het onderzoek moet aantonen of de gemeente een voldoende sterke schakel in het reisdocumentenproces is.
3. Het onderzoek moet de minister van informatie voorzien om zijn verantwoordelijkheid voor de juiste werking van het reisdocumentenstelsel waar te kunnen maken.

Geconcludeerd kan worden dat de doelstellingen zijn behaald. De informatie opgenomen in paragraaf 2 tot en met 6 biedt inzicht in de wijze waarop gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de beveiliging van de afgifte van de reisdocumenten en het biedt voldoende informatie om maatregelen te treffen.

1.3. Opzet van het onderzoek reisdocumenten

Bij de ontwikkeling van het onderzoek reisdocumenten is gekozen voor de volgende opzet:

1. Alle gemeenten dienden het onderzoek uit te voeren in de periode gelegen tussen 1 oktober 2007 en 31 december 2007. Uit het vorige onderzoek is gebleken dat deze werkwijze efficiënt is. Bovendien is deze vorm van onderzoek "vriendelijk" voor gemeenten. In relatief korte tijd, dus met weinig inspanning en kosten, is het onderzoek uit te voeren.
2. Het onderzoek reisdocumenten is uitgevoerd met behulp van een vragenlijst die elektronisch aan gemeenten beschikbaar is gesteld. De vragenlijst van het onderzoek reisdocumenten, één voor iedere uitgiftelocatie, was vanaf 1 oktober 2007 beschikbaar op de website van BPR/BZK, www.bprbzk.nl. Met een gemeente specifiek wachtwoord kon de gemeente op de website van het onderzoek reisdocumenten inloggen en het onderzoek vervolgens uitvoeren. Door deze vorm is het mogelijk om een benchmark te maken. Alle gemeenten kunnen hun resultaten vergelijken met andere gemeenten. Voor BPR/BZK betekent een benchmark direct inzicht in de stand van zaken van de beveiliging van de afgifte van de reisdocumenten.
3. Het onderzoek mocht worden uitgevoerd door een functionaris met kennis van zaken op het gebied van auditing. De navolgende personen konden optreden als deskundige:
 - a. daartoe aangewezen medewerkers van de gemeentelijke

- a. accountantsdienst respectievelijk een intern controleur die onafhankelijk opereert ten opzichte van het reisdocumentenproces;
- b. een externe (huis)accountant van de gemeente.
- c. een beveiligingsfunctionaris van een andere gemeente.

In de circulaire van 2004 betreffende het onderzoek reisdocumenten is aangegeven dat gedacht kon worden aan het uitwisselen van deskundigen (bijvoorbeeld van beveiligingsfunctionarissen) tussen gemeenten: een vorm van intercollegiale visitatie, waarmee ook de uitwisseling van kennis tussen gemeenten zou worden bevorderd. Het idee was om gemeenten *zelf* te betrekken bij de uitvoering van het Onderzoek reisdocumenten. Onderstaand overzicht geeft de aantallen externe en interne deskundige weer.

Aantal gemeenten met deskundige	
Gemeenten die ervoor hebben gekozen om een interne deskundige het onderzoek uit te laten voeren	107
Gemeenten die ervoor hebben gekozen om een externe deskundige het onderzoek uit te laten voeren	441

In volgend overzicht worden de redenen gegeven waarom voor een externe onderzoeker is gekozen. (Meerdere antwoorden mogelijk)

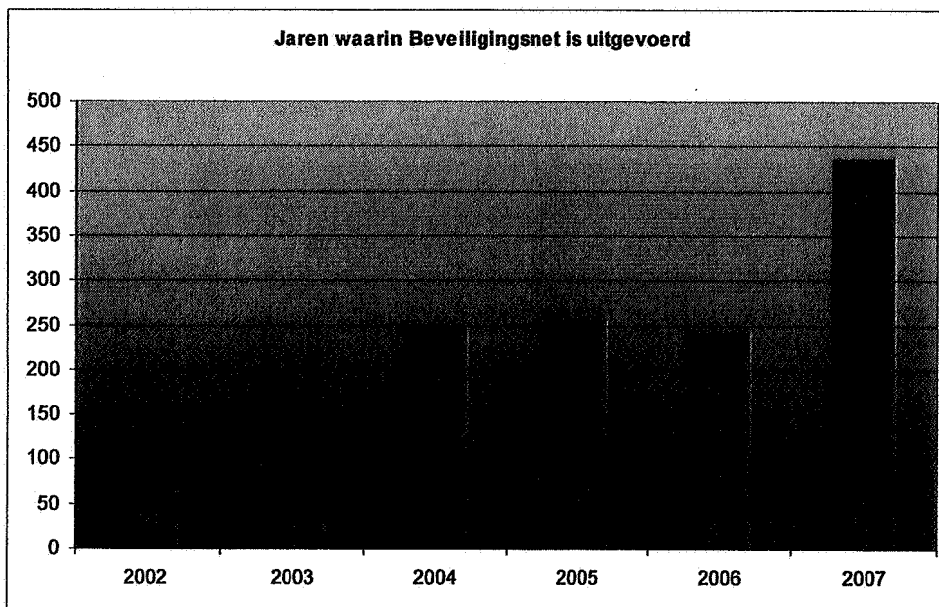
De redenen voor een externe onderzoeker zijn afgeleid opgevoerd	
De gemeente heeft geen interne accountantsdienst	96
De gemeente heeft geen deskundige die niet betrokken is geweest bij het systeem van beveiliging van het reisdocumentenstelsel	138
De gemeente heeft gekozen voor uitwisseling met een andere gemeente in het kader van kennisuitwisseling	119
Anders, namelijk	168

Bij "anders namelijk" worden verschillende redenen gegeven waarom gemeenten een externe auditor inhuren, deze zijn ondermeer: onafhankelijkheid, externe expertise, een andere kijk op de beveiliging of om de staande organisatie niet extra te belasten.

Uit bovenstaande blijkt dat het merendeel toch voor een externe deskundige gekozen heeft, met dien verstande, dat 119 gemeenten hebben gekozen voor uitwisseling van deskundigen onderling.

2. Uitvoering Beveiligingsnet

In artikel 94 lid 1 van PUN 2001 is de verplichting opgenomen dat de burgemeester eens per jaar een controle uitvoert op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen. Deze controle wordt uitgevoerd met behulp van Beveiligingsnet. Beveiligingsnet is een voor dit doel gemaakt softwareprogramma. Aan de gemeenten is de vraag gesteld of zij in de jaren 2005, 2006 en 2007 Beveiligingsnet hebben uitgevoerd. In onderstaande grafiek zijn de resultaten van het onderzoek in 2004 en 2007 samengevoegd:



Het is duidelijk te zien, dat het driejaarlijks onderzoek in 2004 een enorme impuls heeft gegeven aan het gebruik van Beveiligingsnet. Het onderzoek van 2007 heeft ertoe geleid dat een groot aantal gemeenten Beveiligingsnet heeft uitgevoerd. Helaas moet worden vastgesteld dat in 2007 toch nog 112 uitgiftelocaties Beveiligingsnet niet hebben uitgevoerd.

Uitvoering van Beveiligingsnet is wettelijk verplicht, de gemeente hoeft echter de resultaten niet naar het agentschap BPR op te sturen. Gezien het feit dat er nog steeds geen volledige uitvoering wordt gegeven aan deze wettelijke verplichting moet bezien worden of Beveiligingsnet op een andere moderne manier gestalte kan krijgen. De gedachte gaat uit naar een versie waarbij monitoren mogelijk is.

3. Beveiligingsfunctionaris

3.1. Aanstellen beveiligingsfunctionaris

In artikel 93 lid 10 van de PUN is opgenomen dat de burgemeester een beveiligingsfunctionaris aanwijst. Deze beveiligingsfunctionaris is belast met het beheer

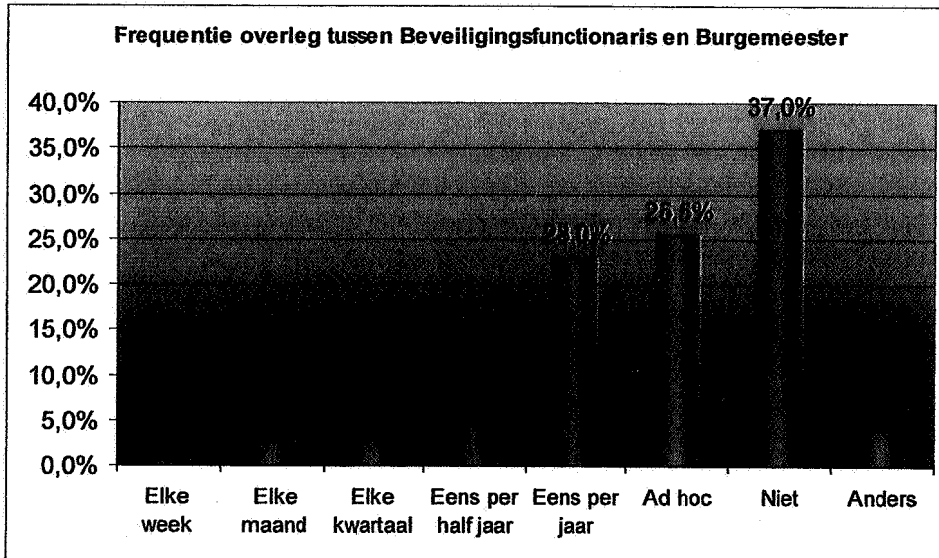
van en het toezicht op de naleving van de beveiligingsprocedures. Het blijkt dat er **75 gemeenten** zijn die tijdens het onderzoek 2007 **geen beveiligingsfunctionaris** hadden. In onderstaande grafiek worden de redenen weergegeven waarom de gemeenten geen beveiligingsfunctionaris hebben. (Meerdere antwoorden mogelijk.)

Waarom is er geen medewerker met de juiste specifieke deskundigheden (in de beveiligingsprocedures)	
Er is geen medewerker met de juiste specifieke deskundigheden	8
Het opleidingstraject voor deze functionaris is nog niet afgerond	1
De gemeente is te klein, de functie is niet te scheiden van andere activiteiten i.h.k.v. de reisdocumenten (PUN artikel 93, lid 12)	3
Door personeelsverloop is deze functie momenteel vacant	26
De gemeente heeft er geen prioriteit aan gegeven	36
Anders, namelijk	19

De "anders, namelijk" bevat veelal redenen in verband met reorganisaties. De beveiligingsfunctionaris is vaak een sleutelfiguur op het operationele en tactische vlak van de beveiliging bij gemeenten. Het doel van BPR/BZK is om bij iedere gemeente een beveiligingsfunctionaris benoemd te krijgen.

3.2. Frequentie van overleg tussen beveiligingsfunctionaris en de burgemeester

In artikel 94 lid 15 van de PUN is opgenomen dat de beveiligingsfunctionaris rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de burgemeester (of diens gemandateerde). Deze regeling is opgenomen om te voorkomen dat de beveiligingsfunctionaris zijn taken door een andere prioriteitsstelling van een leidinggevende, zoals tijdige uitgifte van paspoorten, niet kan uitvoeren. De burgemeester is verantwoordelijk en zal als de beveiligingsfunctionaris tekortkomingen in de beveiliging van de uitgifte van reisdocumenten constateert maatregelen moeten nemen. Gevraagd is hoe vaak er overleg plaatsvindt tussen de beveiligingsfunctionaris en de burgemeester. Het idee achter deze vraag is dat hoe vaker er overleg plaatsvindt hoe meer aandacht er is voor de beveiliging van de reisdocumenten. De veronderstelling is dat er naar aanleiding van de resultaten van Beveiligingsnet minimaal eens per jaar overleg plaatsvindt.



Zoals uit de grafiek blijkt is het "ad hoc overleg" en "geen overleg" tussen de beveiligingsfunctionaris en de burgemeester of diens gemandateerde samen een percentage van 62% van de gemeenten die deze vraag hebben beantwoord. Een jaarlijks overleg is 23%. Hoewel regulier overleg geen wettelijke verplichting is volgens de PUN 2001 is dit wel een indicatie voor de wijze waarop de werkzaamheden van de beveiligingsfunctionaris in het proces van beveiliging zijn geïnstitutionaliseerd.

3.3. Mogelijkheden die ter beschikking van de Beveiligingsfunctionaris staan

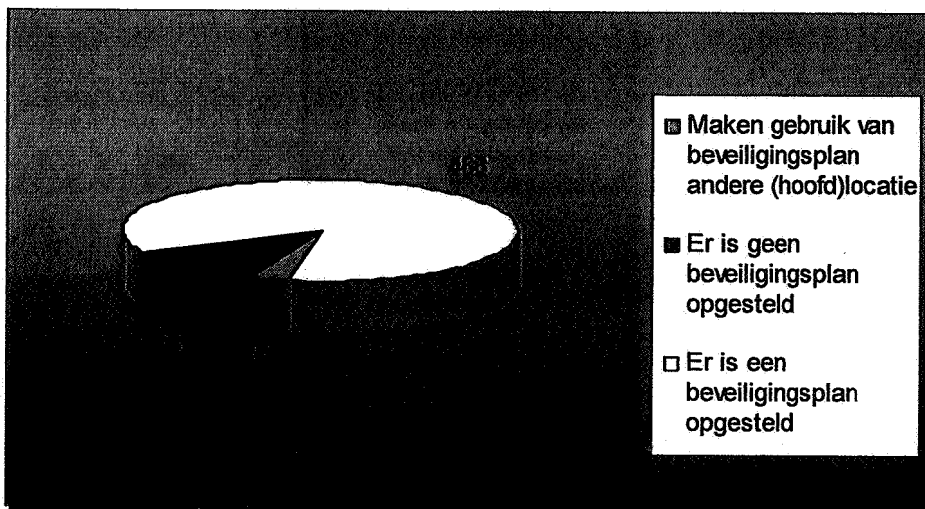
De vraag over de mogelijkheden waarover een beveiligingsfunctionaris beschikt is over het algemeen positief beantwoord. Echter 16 keer is het opmerkelijk antwoord "geen mogelijkheden" gegeven. In deze gevallen kan de burgemeester de beveiliging niet waarborgen. Onderstaand de mogelijkheden die de beveiligingsfunctionaris ter beschikking staan. (Meerdere antwoorden mogelijk.)

Welke mogelijkheden staan de beveiligingsfunctionaris ter beschikking om zijn taken goed uit te voeren	
Vrijheid om onafhankelijk te opereren	391
Bevoegdheid om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen die de beveiliging kunnen verbeteren	190
Een directe afstemming met de burgemeester of diens gemandateerde	354
Voldoende tijd	211
Budget voor bouwkundige zaken	58
Budget voor instructie, informatieoverdracht e.d.	65
Geen mogelijkheden	16

4. Beveiligingsplan

4.1. Opstellen beveiligingsplan

Artikel 93 lid 1 van de PUN 2001 bepaalt dat iedere gemeente een beveiligingsplan moet opstellen. In het beveiligingsplan worden de bouwkundige / fysieke maatregelen beschreven en relevante werkprocessen rondom de aanvraag, verstrekking, beheer, opslag en administratie van reisdocumenten vastgelegd. Daarnaast moet er aandacht worden besteed aan de beveiligingsorganisatie en aan de manier waarop gewerkt wordt aan het in stand houden van een goede beveiligingsattitude van de medewerkers. Het beveiligingsplan moet ook jaarlijks worden bijgesteld naar aanleiding van de resultaten van Beveiligingsnet.



Helaas blijkt dat **65 uitgiftelocaties niet beschikken over een beveiligingsplan, ofwel 12%**. Dit percentage is ten opzichte van het onderzoek uit 2004 gehalveerd, want toen was dit percentage nog 24 %. Het is echter **onacceptabel**, dat er uitgiftelocaties/gemeenten zijn die sinds 2001 nog steeds geen beveiligingsplan hebben. Er moet worden bezien hoe deze gemeenten zo snel mogelijk over de streep getrokken kunnen worden.

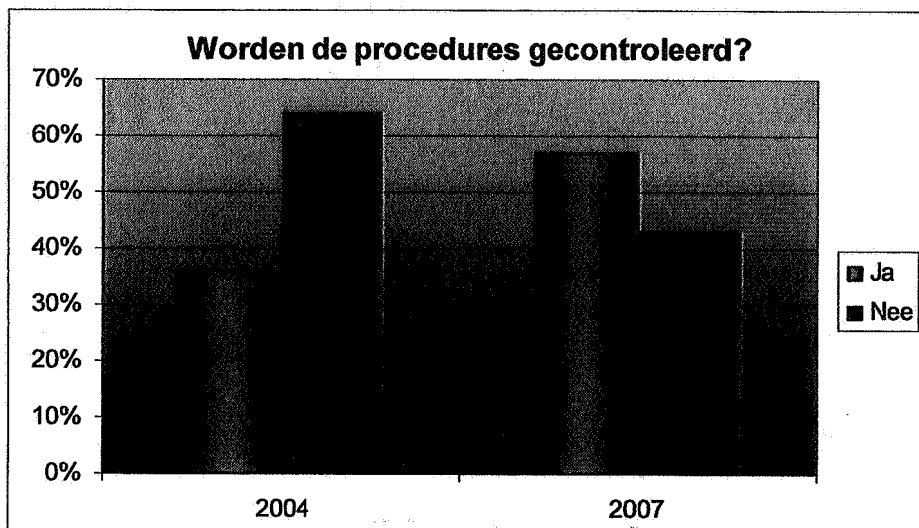
4.2. Procedures

Er is gevraagd of er procedures schriftelijk zijn vastgelegd. Deze vraag is door de uitgiftelocaties als volgt beantwoord:

Uitgiftelocatie met schriftelijke procedures inzake beveiliging van reisdocumenten	
Ja, wij hebben eigen procedures	78%
Ja, wij maken gebruik van procedures van een andere locatie (de hoofdlocatie)	6%
Nee, wij hebben geen schriftelijk vastgelegde procedures	16%

Ook hier geldt dat het onacceptabel is dat een gemeente geen procedures heeft vastgelegd. De medewerkers betreffende de beveiliging kunnen niet worden geïnstrueerd over de werkprocessen en er kan achteraf geen adequate controle plaatsvinden van die procedures. Niet alleen de beveiliging van de reisdocumenten, maar ook de beveiliging van de medewerkers kan hierdoor in gevaar komen.

De volgende tabel laat zien of gemeenten de uitvoering van de procedures in de praktijk ook controleren:



Het blijkt dat gemeenten inmiddels meer aandacht hebben voor de plan-do-check-act systematiek. In de toekomst zullen gemeenten meer continue met beveiliging bezig moeten zijn in plaats van een keer in de drie jaar. Bezien moet worden of BPR/BZK daarin een rol kan spelen.

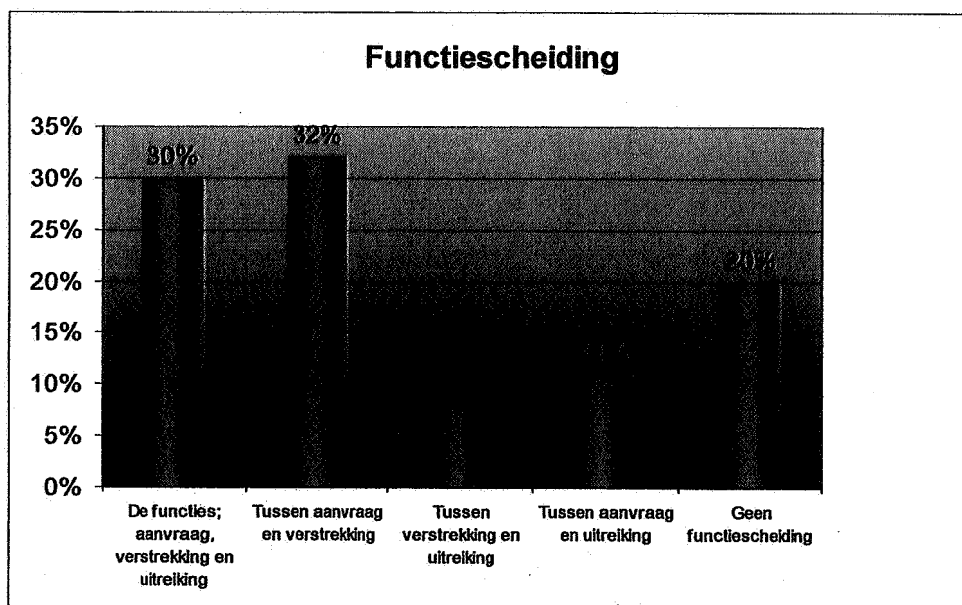
5. Functiescheiding

Functiescheiding heeft als doel misbruik of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen. Functiescheiding maakt het mogelijk dat collega's elkaar (direct of achteraf) controleren. Daarmee wordt de kans verkleind dat zij door 'kwaadwillenden' worden misleid of dat zij, al dan niet onder druk van chantage, fraude, bedreiging of omkoping misbruik maken van hun bevoegdheden. In artikel 93 lid 2 en lid 3 van de PUN 2001 zijn de eisen met betrekking tot functiescheiding opgenomen:

1. Artikel 93, eerste lid, onder c, van de PUN regelt de functiescheiding tussen beheer, de verstrekking en de uitreiking. Indien deze functiescheiding niet kan worden gerealiseerd, bestaat daarvoor een tijdelijke uitzondering indien dat te wijten is aan de omvang van het ambtelijk apparaat. Maar in eerste instantie is deze functiescheiding verplicht.

2. Artikel 93, tweede lid, bevat een functiescheiding tussen het in behandeling nemen van de aanvraag en de verstrekking. Deze functiescheiding is een sterke aanbeveling, geen verplichting.

Hoe wordt door de gemeente aan functiescheiding voldaan.

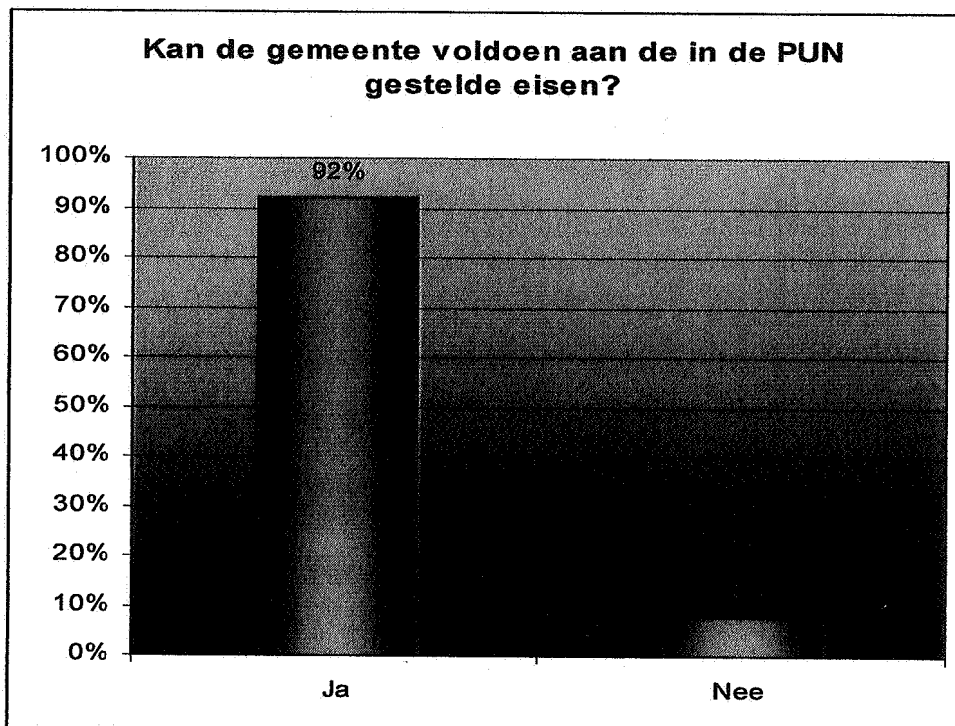


Het eerste dat opvalt, is dat de aanbeveling om functiescheiding toe te passen tussen de aanvraag en de verstrekking door gemeenten *vaak* wordt toegepast dan de wettelijke verplichting om functiescheiding toe te passen tussen verstrekking en uitreiking. De creativiteit ontbreekt bij gemeente als het gaat om de invoering van functiescheiding in de processen. Het wordt als onuitvoerbaar gezien, terwijl er vaak organisatorische mogelijkheden zijn om functiescheiding toe te passen, ondanks de gemeentegrootte. Bijvoorbeeld het beheer van de reisdocumenten te laten doen door iemand van de afdeling financiën en de uitreiking door de receptie. Met de komst van vingerafdrukken in het reisdocument is er ook een nieuw aanvraagstation ontwikkeld. In dit station wordt de medewerker die de aanvraag aangenomen heeft automatisch gelogd. Bezien moet worden of de directie OBDe regelgeving zo aan kan passen dat deze voor alle gemeenten uitvoerbaar is. Met de komst van de Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie (ORRA) zou de logging en controle daarop nog beter uitgevoerd kunnen worden, waarvoor een wetsvoorstel aanhangig is.

6. Bouwkundige en elektronische voorzieningen

Artikel 91 van de PUN geeft regels voor de wijze waarop de voorraad reisdocumenten, de materialen, de programmatuur, opslagmedia en het RAAS moet zijn beveiligd. Eén van de eisen is een elektronisch inbraakalarmeringssysteem dat voorziet in een zogenoemde vaste-lijn-verbinding met een door de rijksoverheid toegelaten

alarmcentrale. De opslag moet plaatsvinden in een inbraakvertragende en brandwerende voorziening. Tijdens werklijden moeten de documenten, materialen en apparatuur onder voortdurend toezicht staan, op een voor onbevoegden onbereikbare en afsluitbare plaats.



Aan deze eisen voldoen de meeste gemeenten. Een verklaring voor deze hoge score kan zijn dat de eisen voor bouwkundige en elektronische voorzieningen bij de invoering van de PUN 2001 nauwelijks zijn gewijzigd en de gemeenten daarom konden voortbouwen op de bouwkundige en elektronische voorzieningen die al aanwezig waren.

7. Aantallen Incidenten

In totaal zijn er bij 210 gemeenten incidenten geweest de afgelopen drie jaar. De aantallen incidenten die hoog scoren zijn:

Incidenten die hoog scoren	
Bedreiging, verbaal en/of fysiek geweld	337
Poging tot identiteitsfraude (look alike) tijdens aanvraagproces	204
Geconstateerde identiteitsfraude na het aanvraagproces	201

De indruk is dat de aandacht voor identiteitsfraude steeds meer begint toe te nemen. Een goed proces is bij identiteitsfraude essentieel. De overige incidenten, zoals bijvoorbeeld inbraak, diefstal en vandalisme zijn relatief gezien laag. Hierbij kan geconcludeerd worden dat de fysieke beveiliging over het algemeen afdoende is.

8. Conclusie

Als gekeken wordt naar de kwaliteitscirkel plan-do-check-act dan is te zien dat er ten opzichte van drie jaar geleden een verbetering heeft plaatsgevonden. Voorheen werden de procedures door weinig gemeenten gecontroleerd, tegenwoordig controleert meer dan de helft de procedures. Deze verbetering moet gestimuleerd worden. Er is echter nog steeds geen kwaliteitscirkel bij elke gemeente voor de beveiliging van de afgifte van de reisdocumenten. Uit de twee onderzoeken is tevens gebleken, dat de gemeenten "een duwtje in de rug" nodig hebben. Hoe meer aandacht wordt gevraagd vanuit BPR/BZK, met een (steekproefsgewijze) controle, hoe meer gemeenten zich bezig houden met dit onderwerp. De resultaten van het onderzoek reisdocumenten geven aanleiding om te veronderstellen dat beide onderzoeken reisdocumenten (2004 en 2007) tot een impuls voor de beveiliging van de afgifte van de reisdocumenten hebben geleid door plannen te actualiseren, Beveiligingsnet uit te voeren en een Beveiligingsfunctionaris aan te stellen. Voor al deze onderwerpen geldt dat er in 2004 een sterke stijging van de activiteiten te zien is. Na het meetmoment in 2007 is vast komen te staan dat de activiteiten rondom de beveiliging van de reisdocumenten verder is toegenomen. Tevens blijkt uit het onderzoek dat er een klein aantal gemeenten achterblijft.

Het lijkt zinvol om de zelfevaluatie (Beveiligingsnet) verder te ontwikkelen, zodat deze online door de gemeente in te vullen is. BPR/BZK kan met behulp van deze tool bekijken of gemeenten daadwerkelijk jaarlijks de zelfevaluatie uitvoeren. Tevens kan BPR/BZK over de "schouder meekijken" in hoeverre de gemeenten niet achterlopen op het gebied van de beveiliging. Op het gebied van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) vindt er ook een driejaarlijkse audit plaats. Op dit gebied gaan ook stemmen op om een jaarlijkse zelfevaluatie uit te laten voeren. Het ligt voor de hand om voor samenwerking of zelfs samenvoeging te kiezen met de GBA. Er moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat gemeenten door BPR/BZK jaarlijks op verschillende onderdelen wordt bevraagd en daar inspanning voor moeten verrichten.

9. Maatregelen

9.1. Ondersteuning van gemeenten

Het onderzoek reisdocumenten heeft inzichtelijk gemaakt hoe de gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de toepassing van de beveiligingsmaatregelen rondom de afgifte van de reisdocumenten. De resultaten zijn aanleiding voor twee soorten beleid.

1. Individuele gemeenten aan sporen om een inhaalslag te maken, zodat ze ook aan de basiseisen, zoals een beveiligingsplan, voldoen.
2. Trachten om de beveiliging op een hoger niveau te krijgen. Het is daarbij de bedoeling om gemeenten bewust te maken dat beveiliging een continue proces is.

Mogelijke maatregelen zijn:

Ad 1. Individuele maatregelen:

- Gemeenten aanschrijven die geen beveiligingsplan hebben

- Gemeenten aanschrijven die geen procedures hebben
- Gemeenten aanschrijven die geen beveiligingsfunctionaris hebben
- Gemeenten aanschrijven waarbij de beveiligingsfunctionarissen geen mogelijkheden hebben
- Gemeenten bezoeken en volgen die op alle punten omtrent beveiliging slecht scoren
- Gemeenten die extra aandacht nodig hebben zouden ook onaangekondigd bezocht kunnen worden

Ad 2. Algemene maatregelen

- Beveiliging opnemen in de cursus reisdocumenten.
- Opstellen van handreikingen.
- Bezoeken van kwaliteitskringen gemeenten door medewerkers Kwaliteitszorg BPR.
- Een themanummer van de Kwaliteitsbrochure geheel wijden aan de beveiliging van de reisdocumenten.
- Wijzigen Beveiligingsnet
- (Digitaal) opleiden van de beveiligingsfunctionaris

9.2. Beleid

1. Voor het onderdeel functiescheiding zal de directie OBD moeten bezien of een aanpassing van het beleid en de PUN 2001 noodzakelijk is.
2. Als gekozen wordt voor een jaarlijkse zelfevaluatie inclusief controle daarop, zal moeten worden bezien hoe dit ingepast kan worden in de huidige organisatie. Tijdens de ontwikkeling van de zelfevaluatie reisdocumenten, moet aansluiting of samenvoeging met een toekomstige zelfevaluatie GBA onder de aandacht blijven.
3. Er zal nagedacht moeten worden over mogelijke maatregelen voor gemeenten die geen uitvoering geven aan de wettelijke verplichtingen zoals het opstellen van een beveiligingsplan en het aanstellen van een beveiligingsfunctionaris. Hoe kan BPR/BZK gemeenten zover krijgen dat aan deze essentiële verplichtingen wordt voldaan?

Het voorstel voor een plan van aanpak "kwaliteitsplan beveiliging reisdocumenten" zal eind 2008 opgesteld zijn. In het kwaliteitsplan worden bovengenoemde maatregelen verwerkt. Bij een volgende meting zal moeten blijken of de maatregelen effect hebben gehad.