



Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rapportage zelfevaluatie Reisdocumenten

2018

Inhoud

Managementsamenvatting	4
Inleiding	6
Opzet van de zelfevaluatie 2018	8
Resultaten zelfevaluatie 2018	11
Resultaat onderzoek totaal	12
Resultaat per thema	14
<i>Thema Aanvraag- en uitgifteproces</i>	14
<i>Thema Naleving</i>	15
<i>Thema Organisatie van de beveiliging</i>	16
<i>Thema Overig proces reisdocumenten</i>	17
<i>Thema Toegangsbeveiliging</i>	18
<i>Thema Aanbeveling</i>	19
Toelichting van gemeenten op behaalde resultaat	20
Kwaliteitsbevordering na 2018	21
Bijlage 1 Geselecteerde gemeenten monitoringsbezoek	23

Managementsamenvatting

Managementsamenvatting

Alle Nederlandse gemeenten (380), aangewezen gemeenten (12) en de openbare lichamen (3) hebben in 2018 de zelfevaluatie Reisdocumenten uitgevoerd. Gemeenten en openbare lichamen zijn verplicht om dit onderzoek jaarlijks uit te voeren. Het onderzoek 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. De zelfevaluatie Reisdocumenten kent drie versies; een versie voor gemeenten, een versie voor de openbare lichamen en een versie voor de aangewezen gemeenten. De aangewezen gemeenten zijn Nederlandse grensgemeenten die reisdocumenten verstrekken aan Nederlanders die niet in Nederland zijn ingeschreven.

Reisdocumenten-processen en ENSIA

In 2017 is de ENSIA (Eenduidige Normatief Single Information Audit) ingevoerd waarbij de vragen over informatieveiligheid zijn overgeheveld van de vragenlijst reisdocumenten naar de ENSIA-vragenlijst. De overgebleven vragen zijn specifieke vragen over de reisdocumenten processen en noemen we domeinvragen. De antwoorden van beide vragenlijsten zijn in de Kwaliteitsmonitor (webapplicatie van RvIG) samengevoegd om een compleet beeld te geven van de beveiliging en beheersing van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. De openbare lichamen voeren ENSIA niet uit, voor hen is de vragenlijst niet gesplitst.

Resultaat van de zelfevaluatie

Voor de rapportage van 2018 is afgestapt van een totaalscore en wordt gerapporteerd aan de hand van thema's. De vragen van de zelfevaluatie zijn ingedeeld in zes thema's. In vijf verschillende thema's zijn vragen ondergebracht naar eisen uit wet- en regelgeving en in een apart thema zijn de vragen ondergebracht naar aanvullende kwaliteitsmaatregelen (aanbevelingen). Door deze nieuwe indeling lopen aanbevelingen en eisen niet meer door elkaar en wordt beter inzichtelijk op welke onderdelen nog ruimte is voor verbetering. In de tabel hieronder staan de zes thema's met het totaalresultaat van alle gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen. Daarnaast staan het aantal gemeenten, het aantal aangewezen gemeenten en het aantal openbare lichamen dat een 100% score heeft behaald. Twee gemeenten behaalden een score van 100% op alle zes thema's.

Resultaat per thema

THEMA	SCORE Gemiddeld percentage	100% score Aantal gemeenten (van 380)	100% score Aangewezen gemeenten (van 12)	100% score Openbare lichamen (totaal 3)
1. Aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten	97,1%	180	5	0
2. Naleving	92,6%	117	4	0
3. Organisatie van de beveiliging	96,0%	119	2	0
4. Overig proces reisdocumenten	97,6%	206	6	0
5. Toegangsbeveiliging	91,9%	34	1	0
6. Aanbeveling	91,5%	114	5	0

De informatieveiligheidsvragen uit ENSIA zijn voornamelijk ingedeeld bij de thema's 2,3 en 5, de domeinvragen zijn voornamelijk ingedeeld bij de thema's 1, 4 en 6. De vragen uit de ENSIA-vragenlijst worden minder vaak positief beantwoord door de gemeenten dan de domeinvragen. Omdat de informatieveiligheidsvragen in ENSIA generiek gesteld worden kan het zijn dat de gemeenten een negatief antwoord moeten geven ondanks dat de vraag specifiek voor de reisdocumentenprocessen positief beantwoord kan worden.

Betrouwbaarheid van het resultaat

In de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017 zijn steekproefonderzoeken uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van de resultaten. Een onafhankelijk onderzoeksbureau bezocht in die jaren telkens 35 steekproefsgewijs geselecteerde gemeenten om de gegeven antwoorden op de vragenlijst te beoordelen op betrouwbaarheid. Deze onderzoeken gaven een tweeledig beeld. Enerzijds werd voldaan aan de norm van gemiddeld 95% betrouwbaarheid. Maar het tweede deel van de norm, minimaal 30 gemeenten boven de 95% betrouwbaarheid, werd niet behaald. Naar de zelfevaluatie Reisdocumenten van 2018 is geen onderzoek naar de betrouwbaarheid uitgevoerd. De verwachting is dat de betrouwbaarheid gelijk zal zijn aan de voorgaande jaren omdat de opzet van de zelfevaluatie niet wezenlijk veranderd is. De middelen voor het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de resultaten zijn dit jaar ingezet voor het onderzoek naar de effectiviteit van de zelfevaluatie.

Inleiding

In 2018 hebben alle gemeenten (380), aangewezen gemeenten (12) en openbare lichamen (3) een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de beveiligingsmaatregelen, genoemd in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland, en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten. Gemeenten en openbare lichamen zijn verplicht om dit onderzoek jaarlijks uit te voeren. Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een zelfevaluatie. Het doel van de zelfevaluatie is om de gemeenten en openbare lichamen inzicht te geven of de werkprocessen conform wet- en regelgeving zijn ingericht en worden uitgevoerd. De resultaten van deze zelfevaluaties worden gerapporteerd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In deze rapportage worden 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.

Opzet van de zelfevaluatie 2018

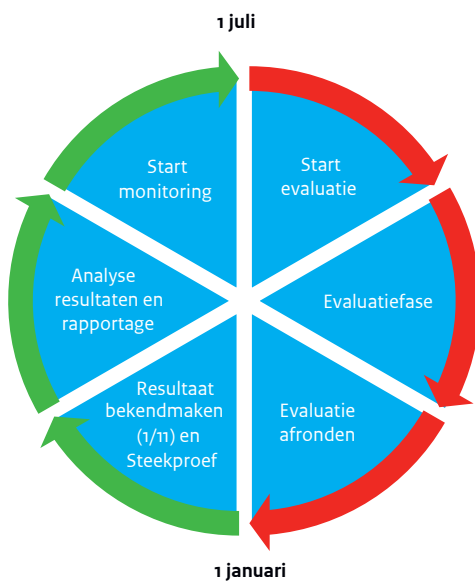
Door het invullen de vragenlijst krijgen de gemeenten en openbare lichamen inzicht in de werking en beveiliging van het reisdocumentenproces. De presentatie van de resultaten is gewijzigd. In 2018 is afgestapt van een totaalscore en wordt gerapporteerd aan de hand van thema's. Voor de presentatie van de uitkomsten van de vragenlijst is ook een nieuwe indeling van thema's toegepast. De vragen die volgen uit wet- en regelgeving (paspoortwet, PUN, BIG, circulaires) zijn onderverdeeld in vijf thema's. In een apart, 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 meer door elkaar. Gestreefd moet worden naar een 100% score op de thema's die volgen uit wet en regelgeving.

De thema's waarover gerapporteerd wordt zijn:

1. Aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten
2. Naleving
3. Organisatie van de beveiliging
4. Overig proces reisdocumenten
5. Toegangsbeveiliging
6. Aanbeveling

Verloop zelfevaluatie cyclus 2018

De cyclus van de zelfevaluatie startte op 1 juli 2018 met het beschikbaar stellen van beide vragenlijsten (Reisdocumenten en ENSIA). Vanaf 1 december 2018 konden de gemeenten en openbare lichamen de vragenlijst definitief maken in de kwaliteitsmonitor. Met het definitief maken zijn de resultaten op ambtelijk niveau vrijgegeven aan de minister. Alle 380 gemeenten, 12 aangewezen gemeenten en 2 van de 3 openbare lichamen hebben de resultaten voor de deadline van 1 januari 2019 definitief gemaakt en de resultaten verzonden. Een van de openbare lichamen was te laat met verzenden van de resultaten. Vervolgens hebben de gemeenten de resultaten aan de burgemeester bekend gemaakt en hebben de openbare lichamen het resultaat bekend gemaakt aan de gezaghebber. De burgemeester of de gezaghebber ondertekent een uittreksel met de resultaten en stuurt dit aan de minister van BZK. Hiermee zijn de resultaten op bestuurlijke niveau bekrachtigd.



Betrouwbaarheid van het resultaat

In de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017 zijn steekproefonderzoeken uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van de resultaten. Een onafhankelijk onderzoeksbureau bezocht in die jaren telkens 35 steekproefsgewijs geselecteerde gemeenten om de gegeven antwoorden op de vragenlijst te beoordelen op betrouwbaarheid. Deze onderzoeken gaven een tweeledig beeld. Enerzijds werd voldaan aan de norm van gemiddeld 95% betrouwbaarheid. Maar het tweede deel van de norm, minimaal 30 gemeenten boven de 95% betrouwbaarheid, werd niet behaald. Naar de zelfevaluatie BRP van 2018 is geen onderzoek naar de betrouwbaarheid uitgevoerd. De verwachting is dat de betrouwbaarheid gelijk zal zijn aan de voorgaande jaren omdat de opzet van de zelfevaluatie niet wezenlijk veranderd is. De middelen voor het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de resultaten zijn dit jaar ingezet voor het onderzoek naar de effectiviteit van de zelfevaluatie.

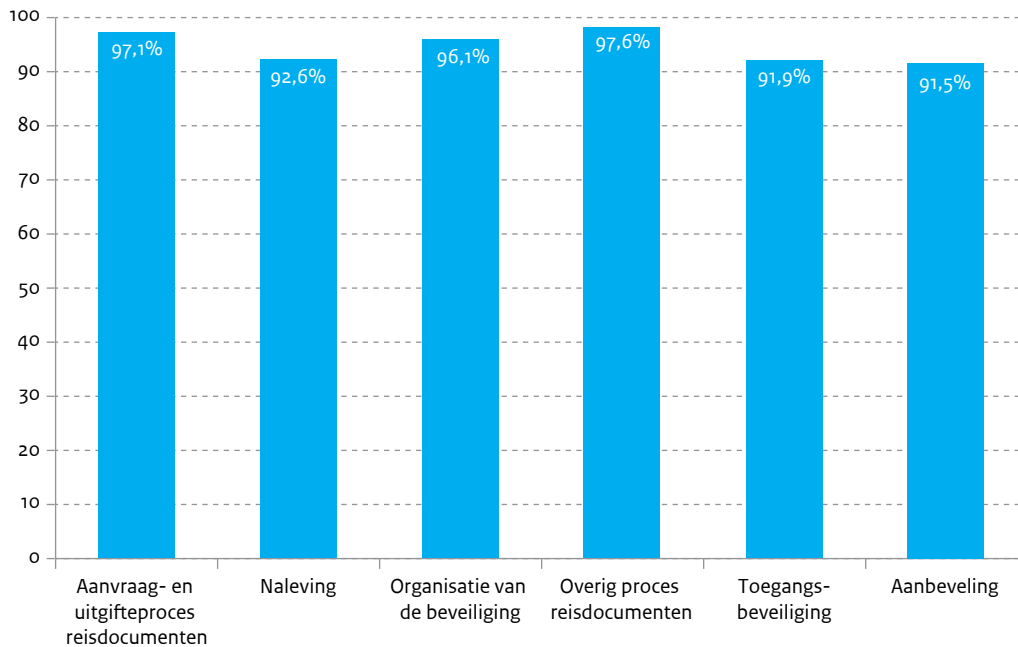
Resultaten zelfevaluatie 2018

In dit hoofdstuk rapporteren we de resultaten van alle onderdelen van de zelfevaluatie Reisdocumenten 2018.

Resultaat onderzoek totaal

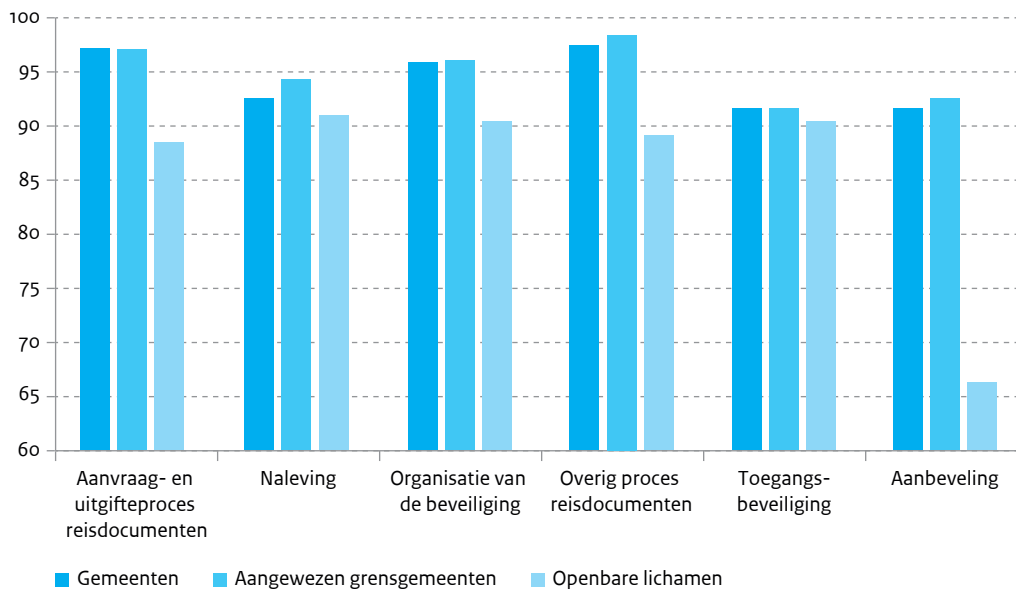
De ingevulde vragenlijsten van de gemeenten geven het beeld dat gemeenten en openbare lichamen grotendeels voldoen aan de eisen die volgen uit wet- en regelgeving. De gemeenten behalen op de thema's gekoppeld aan wet- en regelgeving gemiddeld tussen 91,9% en 97,6% van de maximale score (grafiek 1). Op het thema Aanbeveling halen de gemeenten en openbare lichamen gemiddeld 80,4% van de maximale score. Het aantal gemeenten dat een 100% score haalt verschilt sterk per thema (grafiek 3). Twee gemeenten behaalden een 100% score op alle thema's, geen van de aangewezen gemeenten of openbare lichamen behaalden 100% op alle thema's.

Grafiek 1 Score per thema in gemiddeld percentage.



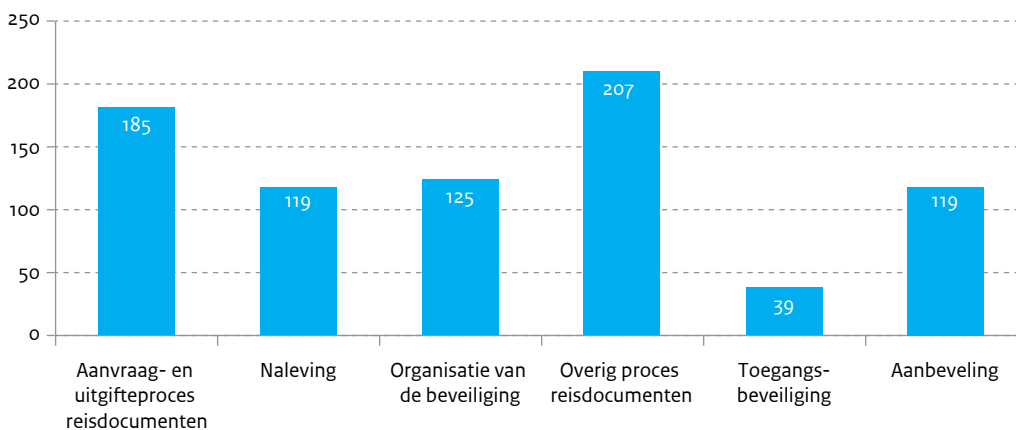
De verschillen in de resultaten tussen de gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen zijn gering. De openbare lichamen scoren wel over de hele linie lager dan de gemeenten (grafiek 2).

Grafiek 2 Gemiddelde score per thema per soort van de vragenlijst



Het aantal gemeenten dat een 100% score haalt verschilt sterk per thema (grafiek 3). Twee gemeenten behaalden een 100% score op alle thema's, geen van de aangewezen gemeenten of openbare lichamen behaalden 100% op alle thema's.

Grafiek 3 Aantal gemeenten en openbare lichamen met een 100% score per thema.

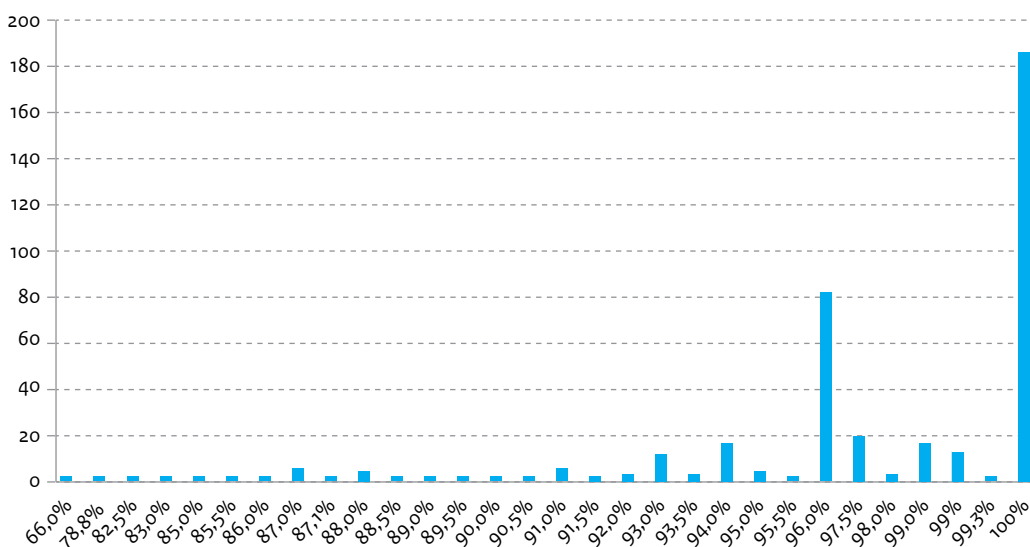


Resultaat per thema

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 uitreiken van reisdocumenten. Het merendeel van de gemeenten voldoet nog niet aan alle eisen, 185 van de 395 gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De spreiding van de individuele scores varieert van 66% tot 100% (zie de onderstaande grafiek).

Grafiek 4 Aantal gemeenten per score Thema Aanvraag- en uitgifteproces



In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

Vragen waar de gemeenten gemiddeld het laagst op scoren:

1. Voert u bij elke aanvraag een controle uit op het bezit van buitenlandse reisdocumenten?
2. Worden alleen aanvragen in behandeling genomen als aan alle voorwaarden voor de aanvraag is voldaan?
3. Hoe wordt bij de uitreiking gehandeld bij twijfel aan de identiteit van de aanvrager?

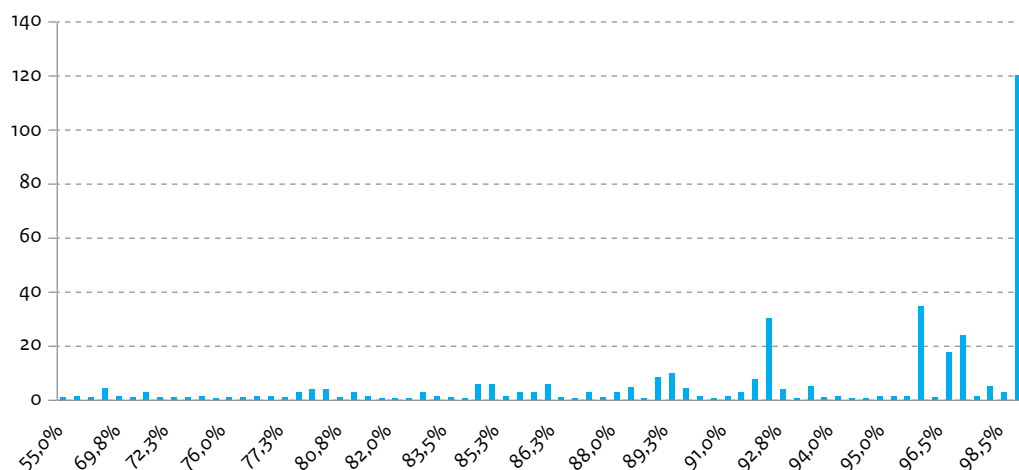
Vragen waar de gemeenten gemiddeld het hoogst op scoren:

1. Gebruikt u de fotomatrix om te bepalen of de foto aan de maatvoering voldoet?
2. Uit welke onderdelen bestaat het onderzoek bij twijfel over de identiteit bij de aanvraag?
3. Wordt bij de aanvraag van een reisdocument voor vluchtelingen altijd getoetst of de gegevens van het verblijfsdocument overeenkomen met de BRP?

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 92,6%. Het merendeel van de gemeenten voldoet nog niet aan alle eisen, 119 van de 395 gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De spreiding van de individuele scores varieert van 55% tot 100% (zie de onderstaande grafiek).

Grafiek 4 Aantal gemeenten per score Thema Naleving



In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

Vragen waar de gemeenten gemiddeld het laagst op scoren:

1. Zijn er procedures voor het gestructureerd controleren op het raadplegen van persoonsgegevens door medewerkers?
2. Wordt het mobiel vingerafdrukopname-apparaat minimaal één keer in de maand aan het netwerk gehangen?
3. Tussen welke (operationele) reisdocumentenprocessen heeft u functiescheiding ingericht?

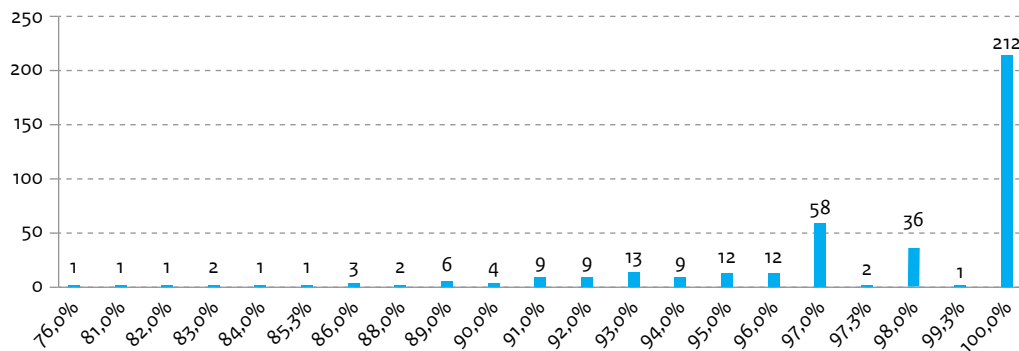
Vragen waar de gemeenten gemiddeld het hoogst op scoren:

1. Welke acties onderneemt u bij een vermissing van reisdocumenten uit de voorraad?
2. Worden alle aanvraagstations minimaal één keer in de maand aangezet?
3. Wordt bij ontvreemding of vernietiging van documenten, apparatuur en/of materialen onmiddellijk aangifte gedaan bij de politie en wordt RVIG in kennis gesteld??

Thema Overig proces reisdocumenten

Binnen het thema Overig proces reisdocumenten beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over specifieke uitvoeringsprocedures rondom de aanvraag en verstrekking van reisdocumenten. De gemiddelde score is 97,6 % van de maximale score binnen dit thema. Meer dan de helft voldoet aan alle eisen, 205 van de 395 gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 76% tot 100% (zie voor de spreiding de onderstaande grafiek).

Grafiek 6 Aantal gemeenten per score Thema Overig proces reisdocumenten



In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

Vragen waar de gemeenten gemiddeld het laagst op scoren:

1. Op welke wijze wordt gebruik gemaakt van de signaleringslijst?
2. Hoe worden ingenomen en/of ongeldig te maken reisdocumenten vernietigd?
3. In welke gevallen neemt u contact op met de Rijkdienst voor identiteitsgegevens als de burger voorkomt in het Register paspoortsignaleringen?

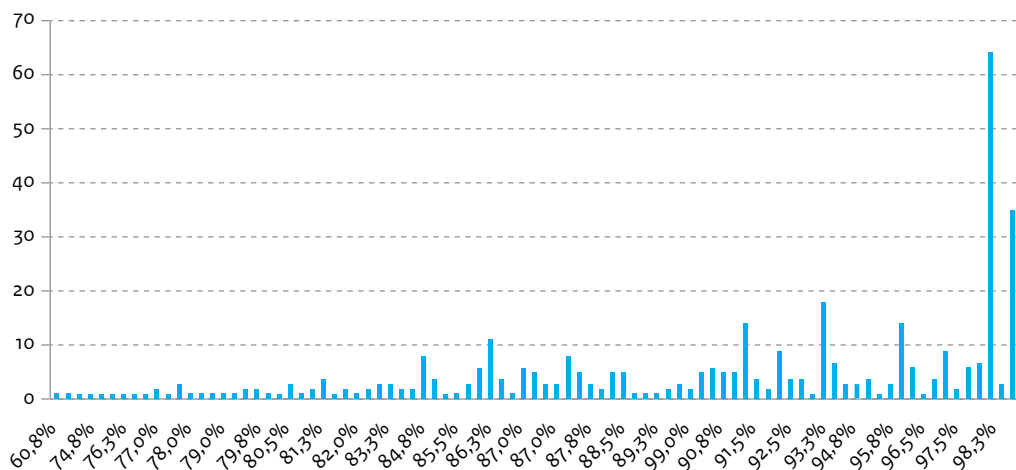
Vragen waar de gemeenten gemiddeld het hoogst op scoren:

1. Worden alle bijzondere documenten behorende bij een aanvraag tenminste 11/16 jaar bewaard?
2. Hoe worden reisdocumenten onbruikbaar gemaakt?
3. Wanneer vindt definitieve onttrekking van reisdocumenten plaats?

Thema Toegangsbeveiliging

Binnen het thema Toegangsbeveiliging beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over fysieke en logische toegangsbeveiliging. De gemiddelde score is 91,9% van de maximale score binnen dit thema. Het merendeel voldoet niet aan alle eisen, 39 van de 395 van de gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 60,8% tot 100% (zie voor de spreiding de onderstaande grafiek).

Grafiek 7 Aantal gemeenten per score Thema Toegangsbeveiliging



In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

Vragen waar de gemeenten gemiddeld het laagst op scoren:

1. Op welke locaties is een kluis en een inbraakdetectiesysteem aanwezig?
2. Voor wie zijn maatregelen en/of procedures geïmplementeerd voor het werken in en toezien op beveiligde ruimtes?
3. Heeft u procedures opgesteld voor verwijderen/vernietigen van informatie?

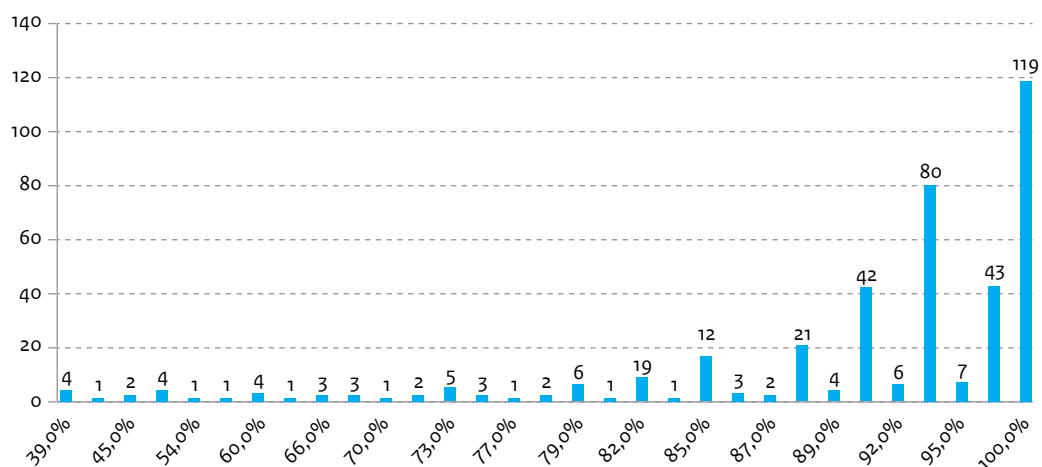
Vragen waar de gemeenten gemiddeld het hoogst op scoren:

1. Wordt apparatuur geplaatst en gebruikt zodanig dat het risico van schade, storing en onbevoegde toegang verminderd wordt?
2. Waar bevinden de reisdocumenten zich buiten werktijd?
3. Is er een vastgestelde autorisatieprocedure voor het administreren van gebruikers en het toekennen / intrekken van toegangsrechten voor alle informatie en –systemen en de controle daarop?

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 91,5% van de maximale score binnen dit thema. Het merendeel voldoet niet aan alle eisen, 39 van de 395 van de gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 60,8% tot 100% (zie voor de spreiding de onderstaande grafiek).

Grafiek 8 Aantal gemeenten per score Thema Aanbeveling



In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

Vragen waar de gemeenten gemiddeld het laagst op scoren:

1. Wanneer wijzigt de houder van de identificatiekaart de pincode?
2. Hoe wordt de veiligheid van de medewerkers gewaarborgd?
3. Welke maatregelen zijn getroffen tegen agressie en geweld?

Vragen waar de gemeenten gemiddeld het hoogst op scoren:

1. Welke acties worden ondernomen om de echtheid van een overlegd reisdocument vast te stellen?
2. Welke van de volgende taken van medewerkers, wordt minimaal eens per jaar getoetst op juiste uitvoering?
3. Wordt het aantal volgens RAAS aanwezige reisdocumenten vergeleken met de fysieke voorraad of een controlelijst uit de geautomatiseerde opslag?

Toelichting van gemeenten op behaalde resultaat

Wanneer het resultaat niet optimaal was kan de burgemeester op het uittreksel van de zelfevaluatie een toelichting geven, dit is niet verplicht. Hieronder zijn een aantal van de die toelichtingen aangehaald om een beeld te geven.

“Door de beperkte bezetting kan niet voor 100% aan de functiescheiding voldaan worden. Hoewel uit de steekproef is gebleken dat er bij de 3 onderdelen (verstrekken, beheer en uitreiken) altijd minimaal 2 verschillende bevoegde medewerkers betrokken zijn, zal onderzocht worden hoe hier verbetering in aangebracht kan worden. In 2019 zal bekeken worden in hoeverre aanpassingen wenselijk/mogelijk zijn.”

“In de vragenlijst ligt meer nadruk op naleving van procedures en de norm is aangescherpt. Vooral op naleving van procedures in de uitvoering kan worden gewonnen. De wettelijke vereisten met betrekking tot. afgifte zijn goed uitgevoerd. Er hebben zich ook geen incidenten voorgedaan. Onderdeel van het probleem is hoog ziekteverzuim. Vooral door de langdurige ziekte van de beleidsmedewerker is toezicht op de uitvoering van controles op naleving gestagneerd. Onderdelen waarop de score lager is gebleken, zijn geïnventariseerd en zijn er concrete afspraken gemaakt over sturing op verbetering.”

“Er is een extra medewerker nodig, daar wordt aan gewerkt. Alsmede gaan we dit jaar werken aan vaker tussentijds evalueren en rapporteren.”

Kwaliteitsbevordering na 2018

Ter verbetering van de resultaten is door RvIG een verbetertraject gestart bij gemeenten die een relatief slecht resultaat behaalden. Hiervoor is een monitoringplan opgesteld. Doel van het plan is het verhogen van het resultaat van gemeenten die op drie of meer thema's onder de 90% scoren.

Gemeenten of openbare lichamen die in 2018 op 3 of meer thema's (uitgezonderd het thema aanbeveling) onder de 87% scoren worden bezocht door een adviseur kwaliteit van RvIG (geselecteerde gemeenten staan in bijlage 1). Gemeenten die op drie of meer thema's tussen de 87% en 90% scoren worden gebeld door een adviseur kwaliteit. Met de gemeenten worden afspraken gemaakt om te komen tot een beter resultaat. De afspraken worden door de adviseurs kwaliteit gemonitord en voor zover nodig wordt geëscaleerd. Inmiddels zijn de meeste gemeenten bezocht, De gemeenten reageren positief op een bezoek en gaan concreet met acties aan de slag. Zoals gemeente zei *“We zijn onderweg, in de nieuwe opzet werken we intensiever samen, staan in dialoog met elkaar en weten we kwaliteit, processen en onze dienstverlening te borgen. Ook kunnen we dankzij een grotere betrokkenheid van mensen sneller schakelen op nieuwe ontwikkelingen. De betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van onze mensen is gegroeid. Daar hebben we als team echt winstpunten behaald.”* Een andere gemeente zei vanwege een sterk afwijkende structuur *“De vragenlijst sluit niet aan op de situatie van de gemeente. De gemeente werkt namelijk balieeloos (brengt bezoeken aan mensen thuis, o.a. voor de aanvraag van reisdocumenten) en werkt met zelfsturende teams i.p.v. een klassieke hiërarchie.”*

Ook kijkt RvIG naar de thema's die het landelijk resultaat beter kunnen maken. Gelet op de analyse zal RvIG onderzoeken hoe zij informatiebeveiliging kan verbeteren.

Bijlage 1

Geselecteerde gemeenten monitoringsbezoek

Gemeente
Beverwijk
Doesburg
Helmond
Midden-Groningen
Schouwen-Duiveland
Venray

Gemeenten die op drie of meer thema's onder 87% scoren worden door RvIG bezocht.

Deze brochure is een uitgave van:

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 | September 2019 | Publicatie-nr. 124152