



Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rapportage zelfevaluatie Reisdocumenten

2019

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Inleiding	6
Opzet van de zelfevaluatie	8
Resultaten zelfevaluatie	10
Resultaat per thema	13
<i>Thema Organisatie van de beveiliging</i>	13
<i>Thema Toegangsbeveiliging</i>	14
<i>Thema Naleving</i>	15
<i>Thema Aanvraag- en uitgifteproces</i>	16
<i>Thema Overig proces reisdocumenten</i>	17
<i>Thema Aanbeveling</i>	18
Toelichting van gemeenten op behaalde resultaat	19
Kwaliteitsbevordering na 2019	20
Bijlage 1 Geselecteerde gemeenten monitoringsbezoek	22

Managementsamenvatting

Managementsamenvatting

Alle Nederlandse gemeenten (355), aangewezen gemeenten (12) en de openbare lichamen (3) hebben in 2019 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 (grens)gemeenten die reisdocumenten verstrekken aan Nederlanders die niet in Nederland zijn ingeschreven. In dit rapport staan de uitkomsten van het periodiek onderzoek over 2019. De uitkomsten worden niet vergeleken met voorgaande jaren omdat de onderzoeksvragen elk jaar worden bijgesteld.

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 openbare lichamen voeren ENSIA niet uit, voor hen is de vragenlijst niet gesplitst.

Resultaat van de zelfevaluatie

Tot 2018 werden de resultaten van de zelfevaluaties weergegeven als een gemiddelde eindscore. Om voor gemeenten duidelijker zichtbaar te maken waar de belangrijkste aandachtspunten liggen, is dit per 2018 gewijzigd. In vijf verschillende thema's zijn de vragen ondergebracht over eisen uit wet- en regelgeving. Voor deze thema's met wettelijke verplichtingen moet een 100% score worden behaald. In een apart thema zijn de vragen ondergebracht naar aanvullende kwaliteitsmaatregelen (aanbevelingen die niet verplicht zijn).

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 per thema. 7 gemeenten behaalden een score van 100% op de eerste vijf thema's (eisen), 1 gemeente behaalde een 100% score op alle thema's.

Resultaat per thema

THEMA	SCORE Gemiddeld percentage	100% score Gemeenten (van 355)	100% score Aangewezen gemeenten (van 12)	100% score Openbare lichamen (totaal 3)
1. Organisatie van de beveiliging	94,6%	97	4	1
2. Toegangsbeveiliging	93,3%	47	3	1
3. Naleving	93,3%	145	5	0
4. Aanvraag- en uitgifteproces	98,1%	224	7	0
5. Overig proces reisdocumenten	97,4%	130	10	1
6. Aanbeveling	91,7%	112	4	0

De thema's 1 t/m 3 bevatten de informatieveiligheidsvragen die in ENSIA worden beantwoord. De thema's 4 t/m 6 bevatten de overige vragen over de processen rondom de reisdocumenten, die we domeinvragen noemen. Hoewel gestreefd moet worden naar 100% score op de thema's 1 tot en met 5 is het behalen van de 100% score een uitdaging voor de meeste gemeenten.

Nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van het resultaat

Om de betrouwbaarheid¹ van de gegeven antwoorden te toetsen worden jaarlijks een aantal gemeenten geselecteerd voor een nader onderzoek. Door de maatregelen in verband met de uitbraak van COVID19 is de uitvoering van dit onderzoek halverwege afgebroken. Het onderzoek is nu qua omvang niet groot genoeg om een gewogen uitspraak te kunnen doen over de betrouwbaarheid van de gegeven antwoorden van de gemeenten. Daar waar tijdens een van de afgelegde bezoeken bevindingen zijn gedaan die nog aandacht of opvolging behoeft is dit overgedragen aan de relatiebeheerder van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) voor die gemeente.

¹ Met betrouwbaarheid wordt hier bedoeld: de mate waarin de gegeven antwoorden overeenkomen met de werkelijke situatie.

Inleiding

De Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten dragen bij aan de betrouwbare identificatie van personen. Omdat deze documenten in de Wet op de Identificatieplicht (WID) tevens zijn aangewezen als identiteitsdocument, worden ze gezien als bijzonder waardevol. De beveiliging rondom de verstrekking en beheer van deze documenten is daarom van groot belang. Een jaarlijkse controle op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen is geregeld in de Paspoortwet.

In 2019 hebben alle 355 gemeenten, 12 aangewezen gemeenten en 3 openbare lichamen (totaal 370) een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de beveiligingsmaatregelen, genoemd in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland, en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten. 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 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.

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 presentatie van de resultaten is gewijzigd. In 2018 is afgestapt van een totaalscore en wordt gerapporteerd aan de hand van thema's. Het rapporteren aan de hand van thema's biedt een beter inzicht in het functioneren dan een totaalscore. Voor de presentatie van de uitkomsten van de vragenlijst is sinds 2018 ook een nieuwe indeling van thema's toegepast. De vragen die volgen uit wet- en regelgeving (Paspoortwet, Paspoortuitvoeringsregeling Nederland), Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (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. Organisatie van de beveiliging
2. Toegangsbeveiliging
3. Naleving
4. Aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten
5. Overig proces reisdocumenten
6. Aanbeveling

Verloop zelfevaluatiecyclus 2019

De cyclus van de zelfevaluatie startte op 1 juli 2019 met het beschikbaar stellen van beide vragenlijsten (Reisdocumenten en ENSIA). Vanaf 1 december 2019 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 355 gemeenten, 12 aangewezen gemeenten en 2 van de 3 openbare lichamen hebben de resultaten voor de deadline van 1 januari 2020 definitief gemaakt en de resultaten verzonden. Een van de openbare lichamen was te laat met verzenden van de resultaten door technische problemen. 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 het uittreksel. Het ondertekende uittreksel wordt vervolgens geüpload in de Kwaliteitsmonitor en verzonden aan de minister van BZK. Hiermee zijn de resultaten op bestuurlijk niveau bekrachtigd.

Nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van het resultaat

In februari 2020 zijn 27 gemeenten geselecteerd die voor een nader onderzoek bezocht zouden worden. Doel van het nader onderzoek was om de betrouwbaarheid van de gegeven antwoorden te toetsen. Door de maatregelen die de regering heeft getroffen in verband met de uitbraak van COVID19 is de uitvoering van dit onderzoek afgebroken. Het gedeelte van het onderzoek dat al is uitgevoerd is qua omvang niet groot genoeg om een gewogen uitspraak te kunnen doen over de betrouwbaarheid² van de gegeven antwoorden van de gemeenten.

² Met betrouwbaarheid wordt bedoeld: de mate waarin de gegeven antwoorden overeenkomen met de werkelijke situatie.

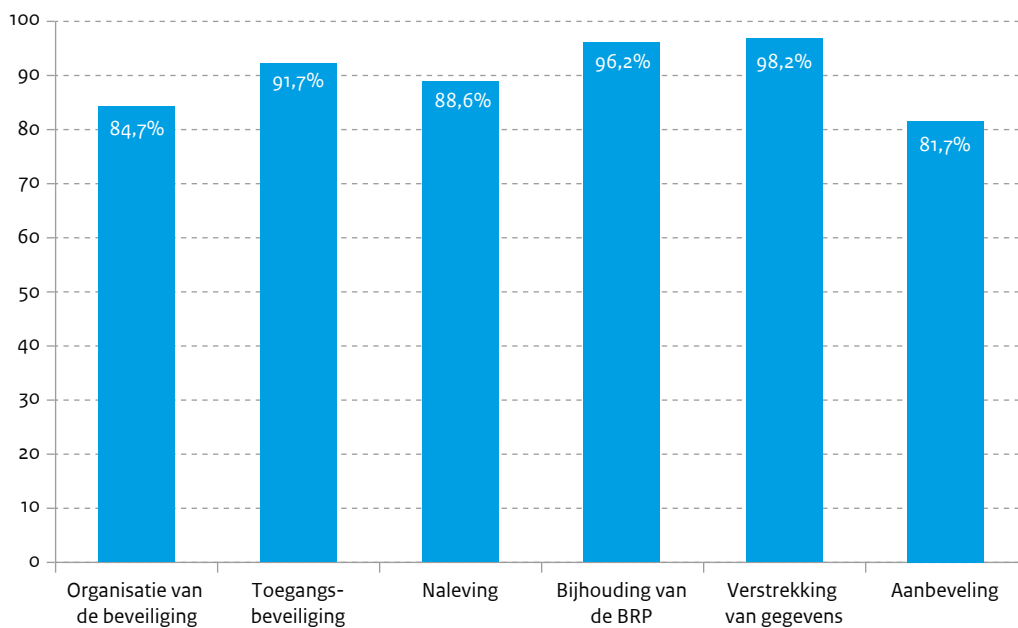
Resultaten zelfevaluatie

In dit hoofdstuk staan de resultaten van alle onderdelen van de zelfevaluatie Reisdocumenten 2019.

Resultaat onderzoek totaal

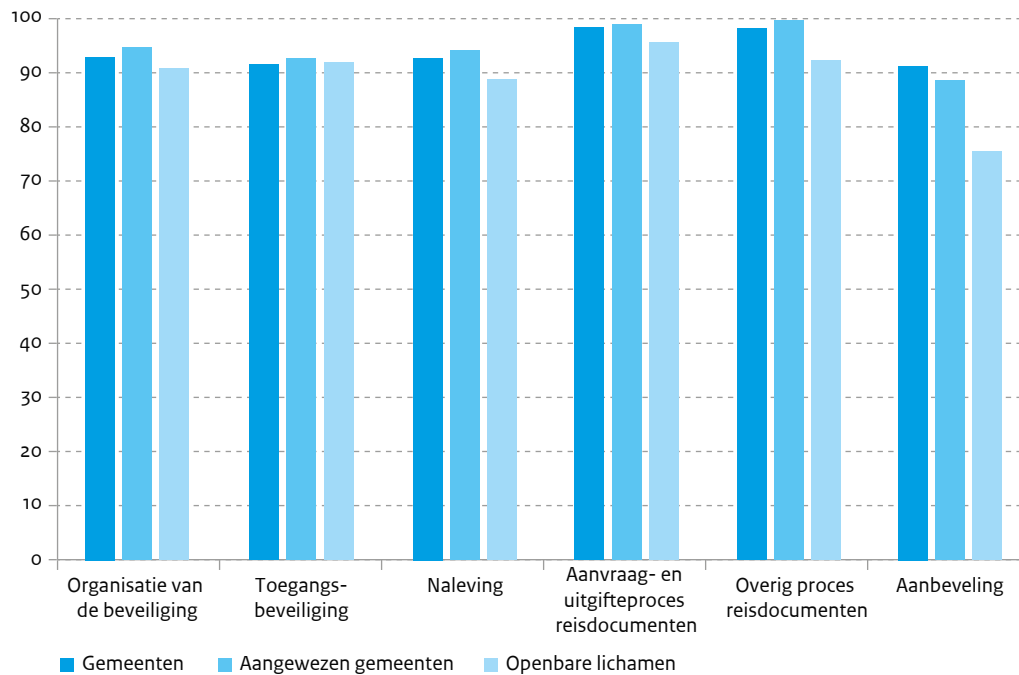
De ingevulde vragenlijsten van de gemeenten geven het beeld dat gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen grotendeels voldoen aan de eisen die volgen uit wet- en regelgeving. De gemeenten behalen op de thema's gekoppeld aan wet- en regelgeving gemiddeld tussen 93,3% en 98,1% van de maximale score (zie grafiek 1). Op het thema Aanbeveling halen de gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen gemiddeld 91,7% van de maximale score.

Grafiek 1 Score per thema in gemiddeld percentage



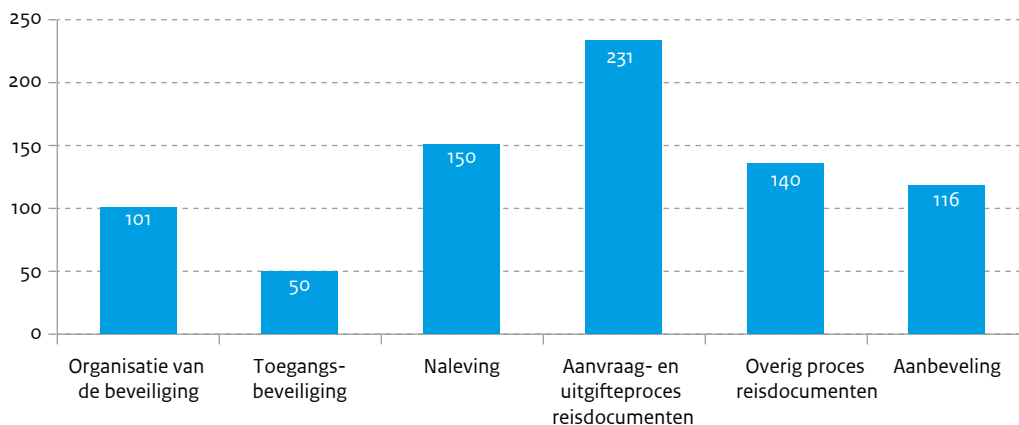
De verschillen in de resultaten tussen de gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen zijn gering. De openbare lichamen scoren wel over de hele linie lager dan de gemeenten (zie grafiek 2).

Grafiek 2 Gemiddelde score per thema per soort van de vragenlijst



Het aantal gemeenten dat een 100% score haalt verschilt sterk per thema (zie grafiek 3). Eén gemeente behaalde een 100% score op alle thema's en zeven gemeenten behaalden een 100% score op de eerste 5 thema's (eisen). 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

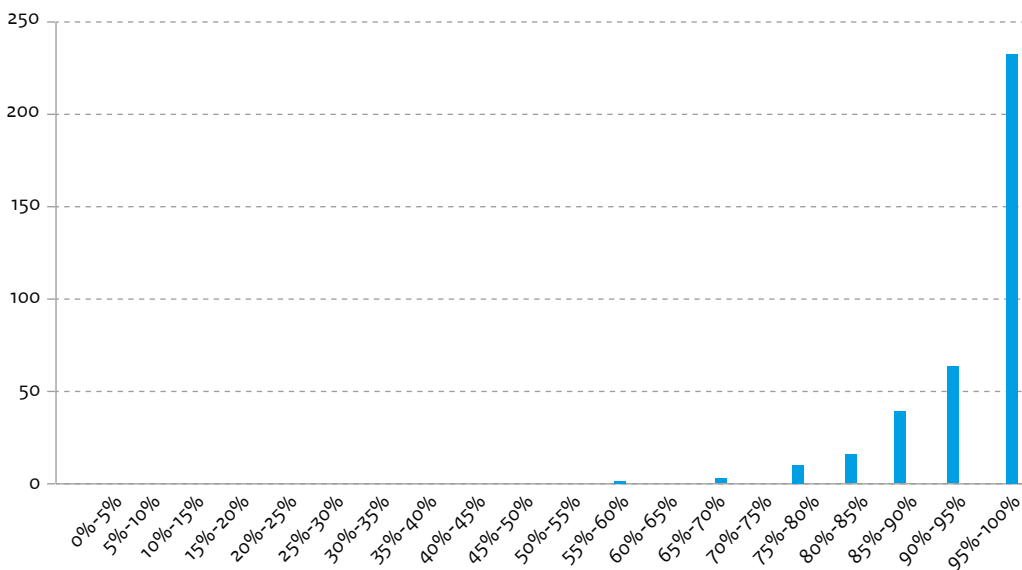


Resultaat per thema

Thema Organisatie van de beveiliging

Binnen het thema Organisatie van de beveiliging beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over de organisatie van de informatieveiligheid en de beveiligingsprocedures van het reisdocumentenproces. De gemiddelde score op dit thema is 94,6% van de maximale punten binnen dit thema. Het merendeel voldoet nog niet aan alle beveiligingseisen, 102 van de 370 gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 50% tot 100% (zie grafiek 4).

Grafiek 4 Aantal gemeenten per score Thema Organisatie van de beveiliging



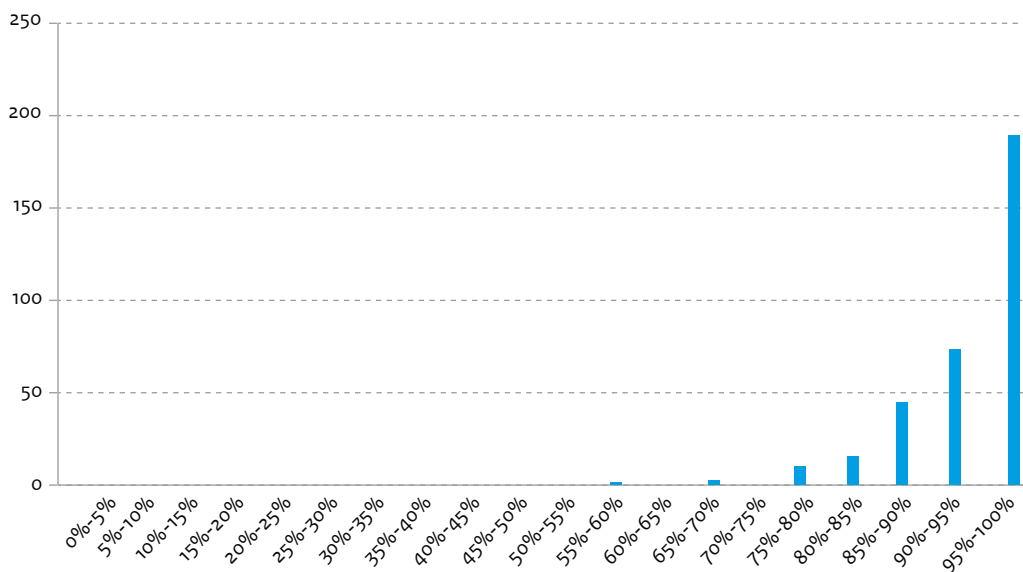
In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

-	Wat is de status van het informatiebeveiligingsbeleid (IBB) gebaseerd op de BIG?
	Heeft uw gemeente werkende procedures voor alle rechten van betrokkenen?
	Hoe zorgt het management ervoor dat de medewerkers voldoende kennis en bewustzijn hebben op het gebied van informatiebeveiliging?
+	Welke onderwerpen zijn in de beveiligingsprocedure reisdocumenten opgenomen?
	Heeft uw gemeente een Functionaris Gegevensbescherming benoemd?
	Zijn de bevoegdheden van de burgemeester gemandateerd aan functionarissen in de organisatie?

Thema Toegangsbeveiliging

Binnen het thema Toegangsbeveiliging beantwoorden de gemeenten en openbare lichamen vragen over fysieke en logische toegangsbeveiliging. De gemiddelde score is 93,3% van de maximale score binnen dit thema. Het merendeel voldoet niet aan alle eisen, 51 van de 370 van de gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 61% tot 100% (zie grafiek 5).

Grafiek 5 Aantal gemeenten per score Thema Toegangsbeveiliging



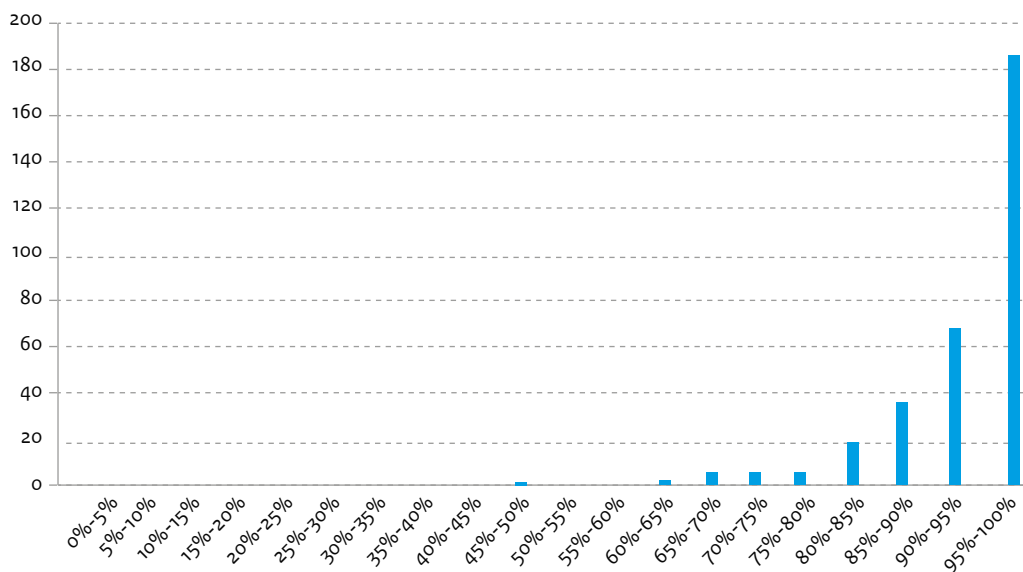
In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

-	Voor wie zijn maatregelen en/of procedures geïmplementeerd voor het werken in en toezien op beveiligde ruimtes?
	Zijn er maatregelen en procedures geïmplementeerd voor apparatuur als er buiten de vertrouwde omgeving gewerkt wordt?
	Op welke locatie(s) is een kluis aanwezig?
+	Waar bevinden de reisdocumenten zich buiten werktijd?
	Waarvoor heeft u fysieke beveiliging toegepast?
	Wordt apparatuur geplaatst en gebruikt zodanig dat het risico van schade, storing en onbevoegde toegang verminderd wordt?

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 93,3%. Het merendeel voldoet nog niet aan alle eisen, 150 van de 370 gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De spreiding van de individuele scores varieert van 43% tot 100% (zie grafiek 6).

Grafiek 6 Aantal gemeenten per score Thema Naleving



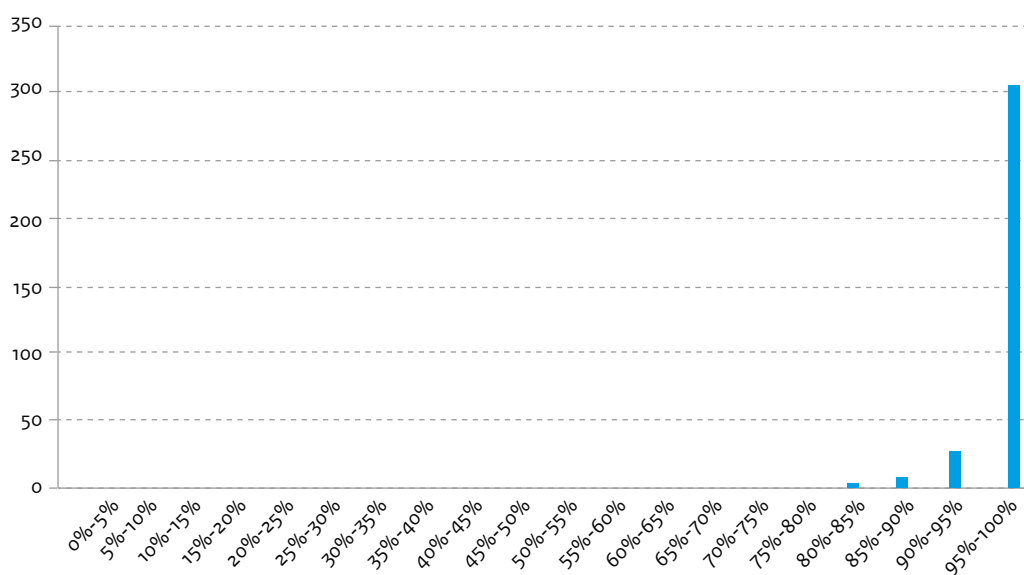
In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

-	Zijn er procedures voor het gestructureerd controleren op het raadplegen van persoonsgegevens door medewerkers?
	Tussen welke (operationele) reisdocumentenprocessen heeft u functiescheiding ingericht?
+	Wordt het mobiel vingerafdrukopname-apparaat minimaal één keer in de maand aan het netwerk gehangen?
	Voor welke taken en verantwoordelijkheden is het gebruik en het beheer van IT-voorzieningen gescheiden?
	Welke acties onderneemt u bij een vermissing van reisdocumenten uit de voorraad?
	Wordt bij ontvreemding of vernietiging van documenten, apparatuur en/of materialen onmiddellijk aangifte gedaan bij de politie en wordt de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens in kennis gesteld?

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. De gemiddelde score is 98,1 % van de maximale score binnen dit thema. Een groot deel van de gemeenten voldoet aan alle eisen, 230 van de 370 gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De spreiding van de individuele scores varieert van 60% tot 100% (zie grafiek 7).

Grafiek 7 Aantal gemeenten per score Thema Aanvraag- en uitgifteproces



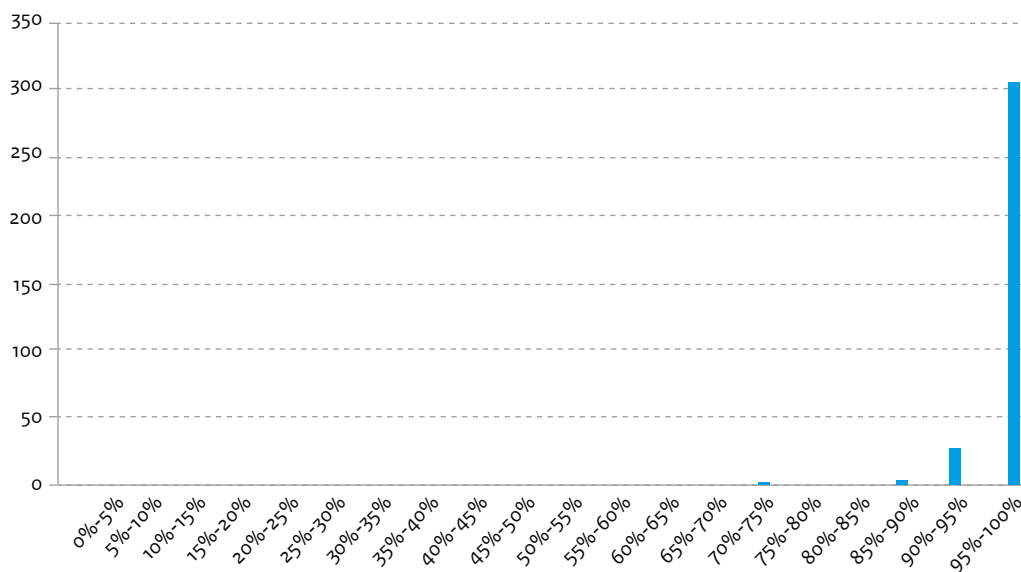
In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

-	Informeert u bij twijfel of onzekerheid over het Nederlandschap naar het bezit van buitenlandse reisdocumenten?
	Hoe wordt bij de uitreiking gehandeld bij twijfel aan de identiteit van de aanvrager?
+	Worden alleen aanvragen in behandeling genomen als aan alle voorwaarden voor de aanvraag is voldaan?
	Op welke wijze wordt gehandeld als een verklaring van toestemming noodzakelijk is?
	Uit welke onderdelen bestaat het onderzoek bij twijfel over de identiteit bij de aanvraag?
	Gebruikt u de fotomatrix om te bepalen of de foto aan de acceptatiecriteria voldoet?

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 97,4 % van de maximale score binnen dit thema. Het merendeel voldoet nog niet aan alle eisen, 141 van de 395 gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 59% tot 100% (zie grafiek 8).

Grafiek 8 Aantal gemeenten per score Thema Overig proces reisdocumenten



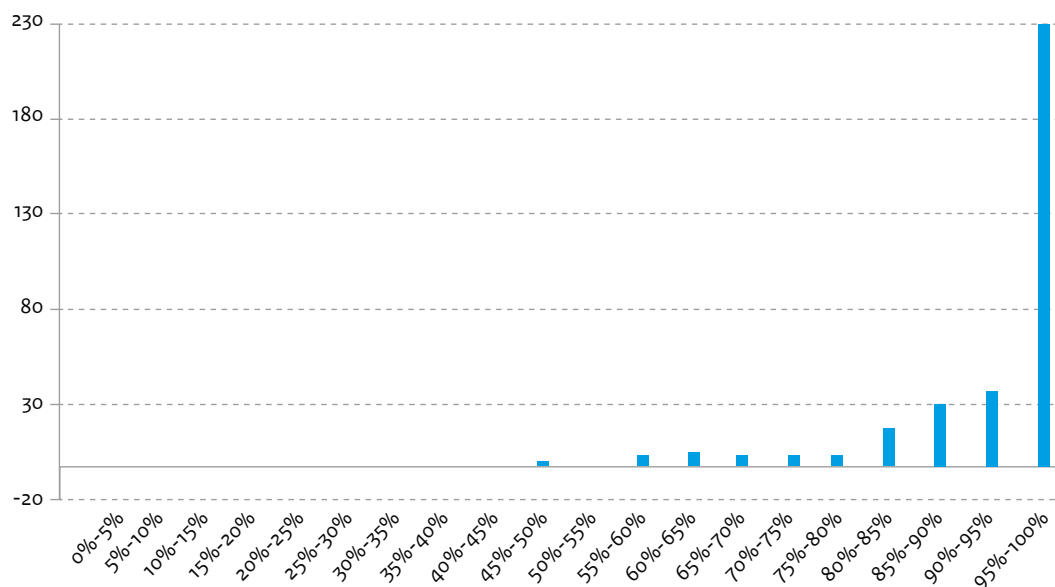
In de kaders hieronder staan de vragen waarop de gemeenten gemiddeld het laagst scoren en waar ze gemiddeld het hoogst op scoren. Samen geven ze een beeld van wat er binnen dit thema gevraagd wordt, wat goed gaat en waar nog ruimte is voor verbetering.

-	Wanneer worden ingenomen en/of ongeldig te maken reisdocumenten vernietigd?
	In welke gevallen neemt u contact op met de Rijkdienst voor identiteitsgegevens als de burger voorkomt in het Register paspoortsignaleringen?
+	Controleert u of de echtheidskenmerken van een reisdocument zijn aangetast, gegevens niet meer leesbaar zijn of een deel daarvan ontbreekt?
	Wanneer vindt definitieve onttrekking van reisdocumenten plaats?
	Hoe wordt gehandeld als iemand alleen de aangifte van een vermissing van een reisdocument meldt, zonder een aanvraag te doen voor een nieuw reisdocument?
	Worden alle bijzondere documenten behorende bij een aanvraag ten minste 11/16 jaar bewaard?

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 91,7% van de maximale score binnen dit thema. Het merendeel voldoet niet aan alle aanbevelingen, 116 van de 370 van de gemeenten, aangewezen gemeenten en openbare lichamen scoren 100% op dit thema. De individuele scores variëren van 20% tot 100% (zie grafiek 9).

Grafiek 9 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.

■	Wanneer wijzigt de houder van de identificatiekaart de pincode?
	Welke van de volgende onderwerpen zijn opgenomen in het beveiligingsplan reisdocumenten? Welke maatregelen zijn getroffen tegen agressie en geweld?
+	Welke van de volgende taken van medewerkers, wordt minimaal eens per jaar getoetst op juiste uitvoering?
	Hoe wordt alarmopvolging gewaarborgd?
	Welke acties worden ondernomen om de echtheid van een overlegd reisdocument vast te stellen?

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 die toelichtingen aangehaald om een nader beeld te geven over de resultaten.

‘Er wordt in 2020 een Risico-Inventarisatie en - Evaluatie (RI&E) uitgevoerd, op basis van deze bevindingen worden aanvullende maatregelen genomen om de informatiebeveiliging te verbeteren.’

‘Met de komst van de BIO kan de gemeente vanuit technische maatregelen betere keuzes maken door de aandacht te leggen op de risico's die de gemeentelijke dienstverlening kunnen verstoren. In 2020 krijgen deze bedreigingen/risico's de nodige aandacht.’

‘De gemeente werkt volgens het flex-concept en wil graag een open en transparante werkomgeving. De medewerkers zijn zich bewust van de extra risico's die hierdoor gelopen worden binnen het reisdocumentenproces en zijn hierdoor extra alert.’

‘Bij de zelfevaluatie is aangegeven dat er enkele procedures niet aanwezig zijn. Hierbij is de insteek dat deze procedures niet zijn beschreven maar er feitelijk wel volgens vaste sluitende procedures gewerkt is. De procedures zijn meegenomen in de reguliere interne controles. De gemeente zit in een fusietraject en er is besloten dat de procedures voor de beide gemeenten tegelijk vastgelegd worden voor de nieuwe Organisatie.’

Kwaliteitsbevordering na 2019

Ter verbetering van de resultaten is door RvIG een verbetertraject gestart bij gemeenten die een relatief lage score 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 laag scoren.

Gemeenten die in 2019 op drie 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 indien nodig wordt geëscaleerd. De afgelegde bezoeken zijn door de gemeenten als positief en constructief ervaren. De geselecteerde gemeenten die voor 15 maart nog niet bezocht waren, zijn in verband met de maatregelen naar aanleiding van COVID19 gebeld in plaats van bezocht.

Bijlage 1
Geselecteerde gemeenten
monitoringsbezoek

De gemeenten die op drie thema's een score onder de 87% behaalden worden bezocht door RvIG.

Gemeente
Beverwijk
Hatterm
Het Hogeland
Hoeksche Waard
Loon op Zand
Molenlanden
Mook en Middelaar
Roerdalen
Wageningen

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 | Juli 2020 | Publicatie-nr. 124152