



Rijksdienst voor Identiteitsgegevens  
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties*

# Resultaat zelfevaluatie Paspoorten en NIK

# 2014

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2 Zelfevaluatiecyclus Paspoorten en NIK 2014</b>	<b>7</b>
2.1 Opzet cyclus zelfevaluatie Paspoorten en NIK 2014	8
2.1.1 Opzet vragenlijst Paspoorten en NIK 2014	9
2.1.2 Normering van de vragenlijst en zelfevaluatie	9
2.1.3 Betrouwbaarheid van de resultaten 2014	9
2.1.4 Analyse van de resultaten 2014	10
2.1.5 Monitoring gemeenten en openbare lichamen 2014	10
2.2 Verloop zelfevaluatie PNIK 2014	10
2.2.1 Knelpunten in de zelfevaluatiecyclus van 2014	10
<b>3 Resultaten zelfevaluatie PNIK 2014</b>	<b>12</b>
3.1 Uitkomsten steekproef PNIK	13
3.2 Resultaten gemeenten en openbare lichamen	13
3.2.1 Gemiddelde percentages totaal	13
3.2.2 Resultaat gemeenten	14
3.2.3 Per gemeente die in 2014 extra ondersteuning heeft gehad	15
3.2.4 Per gemeente naar inwonersaantal	16
3.2.5 Aangewezen gemeenten	17
3.2.6 Openbare lichamen	18
3.3 Resultaten per thema	19
3.3.1 Beleid en regelgeving	21
3.3.2 Processen	22
3.3.3 Gegevens	22
3.3.4 Personeel	22
3.3.5 Fysieke Beveiliging	23
3.3.6 Calamiteiten	24
3.3.7 Architectuur	24
3.3.8 Naleving	24
<b>4 Kwaliteitsbevordering Paspoorten en NIK na 2014</b>	<b>25</b>
4.1 Verbetering Instrument	26
4.1.1 Vragenlijsten per gemeente en openbaar lichaam	26
4.1.2 Handhaving	26
4.1.3 Gebruik aanvullende bronnen	26
4.1.4 Het instrument in een veranderende omgeving	26
4.2 Resultaat verhogen	27
4.2.1 Onderzoek norm	27
4.2.2 Monitoring gemeenten en openbare lichamen	27
<b>Bijlage 1: Resultaten gemeenten en openbare lichamen</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 2 Resultaten vragen</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 3 Resultaten steekproef zelfevaluatie PNIK 2014</b>	<b>42</b>

# Managementsamenvatting

Gemeenten en openbare lichamen hebben in 2014 voor een tweede maal de verplichte jaarlijkse zelfevaluatie aangaande Paspoorten en Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK) uitgevoerd (in 2013 vond de eerste, tevens nulmeting plaats). Uit de resultaten 2014 volgt dat gemeenten de beveiligingsmaatregelen en overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces conform de daarvoor bepalende regelgeving over het geheel goed hebben ingericht. Het gemiddelde resultaat van alle gemeenten bedraagt een score van 95%. Ten opzichte van de nulmeting is dat een verbetering van +7%. Waarbij moet worden aangemerkt dat de scores 2014 op de wettelijke normen met 4% is gestegen en voor de aanbevelingen laat 2014 een verbetering zien van 6%<sup>1</sup>. Bij de gemeenten is de hoogste daling in het resultaat 18% tegenover een gemeente die het resultaat met 34% heeft verbeterd.

In vergelijking met de nulmeting behalen gemeenten afgelopen jaar een beduidend beter resultaat:

1. 249 gemeenten scoren in 2014 goed, dat is 49% meer dan in 2013.
2. 129 gemeenten scoren in 2014 voldoende, dat is 9% minder dan in 2013.
3. 25 gemeenten scoren in 2014 onvoldoende, dat is 39% minder dan in 2013.

Na de nulmeting hebben veel gemeenten en openbare lichamen de monitor ingezet om te komen tot verbetering van de beveiliging en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces. Het inzetten van een hulpmiddel voor borging van de beveiliging en kwaliteit van de uitgifte van reisdocumenten werkt: het is voor gemeenten en openbare lichamen mogelijk om met behulp van de monitor permanent aandacht te schenken aan de kwaliteit van de reisdocumentenuitgifte.

Alleen voor de aanbevelingen wordt nog geen voldoende resultaat behaald (83%).

Een betrouwbaarheidsonderzoek (steekproefsgewijs) heeft aangetoond dat de ingevulde resultaten als valide kunnen worden aangemerkt, gemeenten blijken daarbij voldoende zelfkritisch.

#### **Alle thema's zijn verbeterd**

Met uitzondering van het thema 'fysieke beveiliging' zijn alle overige thema's ten opzichte van de nulmeting verbeterd. Acht thema's behalen een voldoende tot goede score. De aandachtspunten binnen de thema's zijn de registratie en opslag van de back-up, functiescheiding, kennis- en vaardigheden, beveiliging van de fysieke ruimte en het implementeren van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten<sup>2</sup>.

#### **Gemonitorde gemeenten**

De gemeenten die na de nulmeting extra ondersteuning hebben gekregen van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) hebben in 2014 een gemiddelde stijging laten zien van 10%. Opmerkelijk is dat 4 van deze gemeenten in 2014 een lagere score hebben behaald. RvIG zal de in 2014 slecht scorende gemeenten en openbare lichamen wederom extra ondersteunen.

#### **Gemeenten**

Gemeenten boven de 20.000 inwoners scoren goed. In 2014 scoren gemeenten met een inwonersaantal kleiner dan 20.000 inwoners op het totaalresultaat een voldoende, waar alle andere gemeenten een goede score behalen. Verhoudingsgewijs ten opzichte van 2013 is de verbetering bij gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners het grootst.

<sup>1</sup> Voor een nadere uitleg over het verschil tussen wettelijke normen en aanbevelingen: zie paragraaf 2.1. Door de stijging van 4% op de norm en 6% op de aanbevelingen zou bij een gelijkwaardige weging het totaalresultaat met 10% zijn gestegen. Omdat het voldoen aan de normen een groter deel van het onderzoek betreft wordt het totaalresultaat 7%.

<sup>2</sup> De gemeenten hebben tijdens de Buitengewone Algemene Leden Vergadering (BALV) van de VNG op vrijdag 29 november 2013 de Resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente' aangenomen. Met deze Resolutie geven gemeenten aan dat zij verder werken aan Informatieveiligheid, onder andere de baseline Informatiebeveiliging Gemeenten te accepteren en uit te voeren en verantwoording in te richten op lokaal niveau (zie brief aan de TK 18 december 2014, 2014-000050943).

#### **Aangewezen gemeenten<sup>3</sup> verbeteren hun resultaat**

De uitgiftelocatie voor niet-ingezetenen die in 2013 de laagste score behaalde is met 29% verbeterd (van 64% naar 93%). Een tweede opmerkelijk resultaat bij de aangewezen gemeenten is de lichte daling van de uitgiftelocatie voor niet-ingezetenen in de gemeente Haarlemmermeer (locatie Schiphol): van 91% (voldoende) naar 86% (onvoldoende).

#### **Openbare lichamen van Bonaire, Saba en St. Eustatius**

Het gemiddelde resultaat van de openbare lichamen is met 27% gestegen. Ook de openbare lichamen hebben - mede ondersteund door RvIG - actie ondernomen om het resultaat in 2014 te verbeteren. Zij hebben daartoe grote stappen voorwaarts gemaakt. Het gemiddelde resultaat is gestegen met 27% voor het totaal aan normen en aanbevelingen en specifiek 22% ten aanzien van de wettelijke normen. Saba en St. Eustatius zijn met de in de regelgeving vastgestelde beveiligingsmaatregelen en processen hard op weg om een voldoende te behalen. Saba scoort in 2014 74% en St. Eustatius 87%. De ondersteunende maatregel blijft derhalve in 2015 van kracht. Bonaire behaalt in 2014 daarentegen een score van 95% en verkrijgt daarmee de status 'goed'.

#### **Doorkijk t-3**

Vanaf dit jaar zal ingezet worden op lastenverlichting voor gemeenten door de navolgende maatregelen:

- daar waar mogelijk wordt aansluiting gezocht bij andere evaluatie-instrumenten en worden identieke onderzoeksvragen nog maar eenmaal voorgelegd;
- het aantal onderzoeksvragen wordt verlaagd;
- per gemeente wordt één vragenlijst ingevuld (in plaats van één vragenlijst per uitgiftelocatie). Alleen uitgiftelocaties voor niet-ingezetenen ontvangen nog een separate, op hen toegesneden vragenlijst.

Bij de beoordeling van de resultaten zal, naast het resultaat van de zelfevaluatie in de toekomst eveneens gebruik gemaakt worden van andere bronnen. Op deze wijze kan inzicht verkregen worden in het effect van de getroffen maatregelen in de keten om een kwalitatief hoogwaardig product te kunnen leveren.

Gezien de veranderingen in de omgeving is het gewenst om te onderzoeken of het nodig is nadere regels voor handhaving op te stellen.

Ter verbetering van het resultaat is ook dit jaar een verbeterplan opgesteld voor 23 gemeenten en 2 openbare lichamen. Daarnaast worden voor alle gemeenten en openbare lichamen ongeacht hun score 'best practises' opgesteld en gedeeld.

---

<sup>3</sup> De gemeenten die zijn aangewezen voor het verrichten van de handelingen ten behoeve van personen die geen ingezetene van een gemeente zijn (art 7 PUN)

# 1 Inleiding

In 2014 is voor de tweede keer door 403 gemeenten en 3 openbare lichamen het jaarlijkse onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit en beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten. Op grond van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) is iedere Nederlandse gemeente en openbaar lichaam sinds 1 maart 2013 verplicht om jaarlijks dit onderzoek uit te voeren.

Gemeenten en openbare lichamen hebben, net als in 2013 een zelfevaluatie uitgevoerd en vullen daarvoor voor 1 oktober een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beschikbaar gestelde vragenlijst in. Sinds de wijziging van de Paspoortwet van 9 januari 2014, waarin onder meer de Nederlandse identiteitskaart (NIK) een andere status kreeg, wordt niet meer gesproken over de zelfevaluatie Reisdocumenten maar over de zelfevaluatie Paspoorten en NIK (PNIK).

De zelfevaluatie Reisdocumenten in 2013 is als proefjaar gezien en de resultaten als nulmeting. In 2013 is er een landelijke score van 1 procent onder de norm van 90% (89%) behaald.

Jaarlijks wordt de vragenlijst geactualiseerd waarbij rekening wordt gehouden met actuele thema's, beleidsmatige ontwikkelingen en bij te stellen normen. Zo zijn er diverse wijzigingen in het zelfevaluatie instrument (vragenlijst, normering, kwaliteitsmonitor) voor de zelfevaluatie 2014 aangebracht. In hoofdstuk 2 wordt hier nader op ingegaan. Met deze wijzigingen en de wijzigingen in uitgiftelocaties (o.a. door gemeentelijke herindelingen) is rekening gehouden in de analyse van de resultaten 2014.

In november 2014 is door een extern en onafhankelijk bureau een steekproef gehouden bij 35 gemeenten/ uitgiftelocaties om de validiteit van de ingevulde vragen bij de zelfevaluatie te onderzoeken. De resultaten daarvan treft u aan in paragraaf 2.5. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de zelfevaluatie 2014 weergegeven. Hoofdstuk 4 bevat tenslotte een doorkijk naar kwaliteitsbevordering Paspoorten en NIK na 2014.

2

# Zelfevaluatiecyclus Paspoorten en NIK 2014



In 2014 hebben alle 403 Nederlandse gemeenten (485 uitgiftelocaties) en de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de zelfevaluatie uitgevoerd. Elke gemeente heeft ten minste één uitgiftelocatie, maar er zijn ook gemeenten met meerdere uitgiftelocaties.

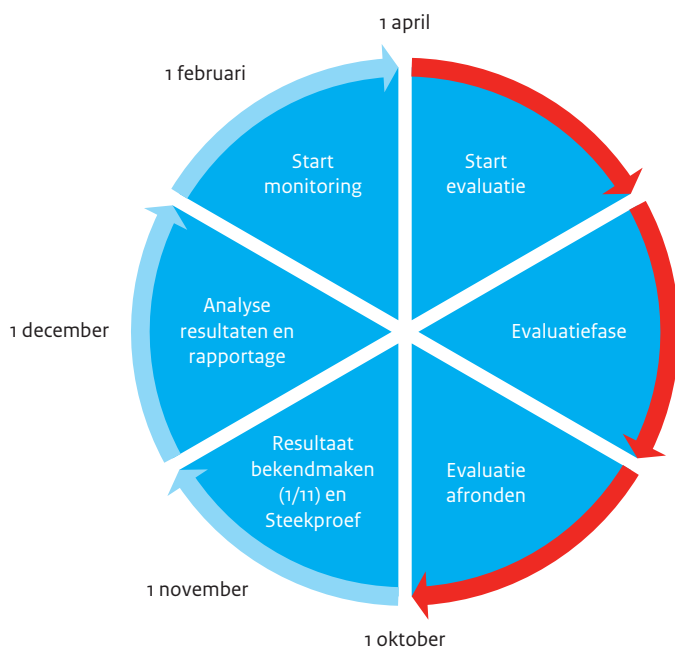
In 2013 waren dit 408 gemeenten (495 uitgiftelocaties) en drie openbare lichamen (3 uitgiftelocaties).

## 2.1 Opzet cyclus zelfevaluatie Paspoorten en NIK 2014

Vóór 2013 werden alleen de beveiligingsmaatregelen getoetst met behulp van BeveiligingsNet en door het uit laten voeren van een driejaarlijks externe onderzoek Reisdocumenten. Vanwege het verouderde instrumentarium (BeveiligingsNet) en de beperkte opzet van het onderzoek (alleen beveiligingsmaatregelen) is gekozen voor een ander instrument. Besloten is de scope van de controle te verbeteren door ook het aanvraag- en uitgifteproces van het paspoort en de NIK te controleren op basis van bepalingen in wet- en regelgeving. Daarnaast is er voor gekozen de opzet zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij het nieuwe BRR-onderzoek.

Na de zelfevaluatie 2013 is het instrument geëvalueerd en daaruit zijn een aantal gewenste wijzigingen voortgekomen. Vervolgens is het instrument in samenspraak met diverse gemeenten doorontwikkeld.

Ook in 2014 bestaat de jaarcyclus uit verschillende fases:



### Fases in de zelfevaluatie

In 2014 is een vooraf bepaald moment in de cyclus ingebracht, waarop de gemeenten de verstrekte antwoorden 'definitief' kunnen bevestigen. In 2013 was het definitief maken van de vragenlijst vanaf de beschikbaarstelling van de vragenlijst mogelijk. Dit gaf problemen bij gemeenten die in april/mei al de ingevulde vragenlijst bevestigden, maar in september constateerden dat het resultaat van de zelfevaluatie gewijzigd moest worden.

Vanaf 16 september 2014 was het voor het alle uitgiftelocaties mogelijk om een managementrapportage te genereren, waarin de resultaten van de ingevulde vragenlijst(en) zijn opgenomen. Gemeenten en openbare lichamen konden vanaf dat moment een uittreksel maken aan de hand van de managementrapportage(s) van de uitgiftelocatie(s) en laten ondertekenen door de burgemeester of gezaghebber. In tegenstelling tot

2013 hoefde bij het inleveren van het uittreksel bij het Ministerie van BZK (voor 1 november 2014) niet de managementrapportage(s) van de uitgiftelocatie(s) worden gevoegd. Dit is ingevoerd omdat de managementrapportages gedetailleerde gegevens bevatten. Door het definitief bevestigen van de ingevulde vragenlijst in de Kwaliteitsmonitor, worden de antwoorden op ambtelijk niveau vrijgegeven aan de minister van BZK. Door het versturen van het uittreksel worden de resultaten op bestuurlijk niveau vrijgegeven.

#### 2.1.1 Opzet vragenlijst Paspoorten en NIK 2014

Voor Caribisch Nederland is een aparte vragenlijst gemaakt, omdat daar ook nooddocumenten worden uitgeven. In de vragenlijst voor de uitgiftelocaties in Europees Nederland is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende varianten van uitgiftelocaties, omdat er te veel verschillen bestaan tussen de uitgiftelocaties. In de handleiding behorende bij de vragenlijst is in 2014 een specifieke invulinstructie opgenomen voor de aangewezen gemeenten.

De vragenlijst voor de Nederlandse uitgiftelocaties bevat 116 vragen, waarvan 94 vragen zijn gebaseerd op wettelijke normen en 22 vragen gebaseerd op aanbevelingen. De vragenlijst voor de openbare lichamen bevat in totaal 115 vragen, waarvan 93 vragen gebaseerd zijn op wettelijke en bestuurlijke normen en 22 gebaseerd op aanbevelingen. De vragen die gebaseerd zijn op aanbevelingen zijn bedoeld om gemeenten een prikkel te geven tot kwaliteitsverbetering te komen.

De vragenlijst Zelfevaluatie Paspoorten en NIK 2014 verschilt op een paar punten ten opzichte van de vragenlijst Reisdocumenten 2013. Zo is een duidelijk onderscheid aangebracht tussen vragen gebaseerd op aanbevelingen en op wettelijke normen. De terminologie is verduidelijkt en de vraagstelling (incl. antwoorden) is aangescherpt. Bij de vragenlijst is een handleiding geschreven, waarin elke vraag nader wordt toegelicht. Eén vraag is verwijderd uit de vragenlijst, omdat deze niet meer actueel is.

#### 2.1.2 Normering van de vragenlijst en zelfevaluatie

Bij het opstellen van de vragenlijst is bepaald hoeveel punten een vraag in totaal en per antwoord oplevert. De vragen die gebaseerd zijn op wettelijke normen zijn in 2014 hoger gewaardeerd dan de vragen die gebaseerd zijn op aanbevelingen. Dit is gewijzigd ten opzichte van de zelfevaluatie 2013, zodat gemeenten en openbare lichamen niet meer onder de norm kunnen scoren als zij aan alle wettelijke normen voldoen. De laatste 10% wordt als 'bonus' beschouwd voor gemeenten en openbare lichamen, die diverse maatregelen inrichten en uitvoeren om de beveiliging en het aanvraag- en uitgifteproces te optimaliseren.

De score voor de zelfevaluatie van een uitgiftelocatie wordt berekend door de behaalde punten voor de vragenlijst te delen door de maximaal te behalen punten. Een gemeente met meerdere uitgiftelocaties berekent vervolgens een gemiddelde score per gemeente. Daarnaast is in samenspraak met gemeenten bepaald dat voor wat betreft de invulling van de vragenlijsten:

- een score van 95% van de maximaal te behalen punten 'goed' is;
- een score tussen de 90 en 95% van de maximaal te behalen punten 'voldoende' is;
- een score lager dan 90% van de maximaal te behalen score een 'onvoldoende' is.

#### 2.1.3 Betrouwbaarheid van de resultaten 2014

Om de betrouwbaarheid van de zelfevaluatie te toetsen, heeft een extern onderzoeksbureau in opdracht van RvIG in november 2014 een steekproef gehouden onder 35 gemeenten, de openbare lichamen waren geen onderdeel van de steekproef. Hoofddoel van de steekproef is om te bepalen of het onderzoek naar de kwaliteit van de processen (de ingevulde vragenlijsten) een betrouwbaar beeld van de werkelijkheid geeft.

De steekproef is door het CBS op 30 september 2014 aselekt uitgevoerd. Er is een evenredige verdeling over kleine, middelgrote en grote gemeenten aangehouden (tot 30.000 inwoners, 30.000-60.000 inwoners en meer dan 60.000 inwoners) en een regionale spreiding. Bij gemeenten met meerdere uitgiftelocaties is één uitgiftelocatie binnen die gemeente op aselekt wijze gekozen.

Bijna de helft van de gegeven antwoorden op de in totaal (normen en aanbevelingen) gestelde evaluatievragen van de vragenlijst is getoetst. De toetsing hield in dat werd gecontroleerd of de gemeente de vragen op de juiste en aan de realiteit getoetste wijze hadden beantwoord. Voorafgaand aan de uitvoering van de

steekproef is een onderzoeksprotocol vastgesteld, waarin de volgende norm voor interpretatie van de resultaten is neergelegd: de gemeente heeft de vragenlijst op een juiste wijze ingevuld indien 95 - 100% van de getoetste antwoorden overeenkomt met de praktijksituatie bij de gemeenten. Indien tenminste 30 van de 35 onderzochte gemeenten de vragenlijst op een juiste wijze heeft ingevuld, worden de uitkomsten van zelfevaluatie 2014 als betrouwbaar bestempeld.

#### 2.1.4 Analyse van de resultaten 2014

Aan de hand van de ingediende uittreksels en de rapportage van het betrouwbaarheidsonderzoek is een beeld ontstaan over het resultaat van de door de uitvoerende autoriteiten uitgevoerde controle op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces. Om een nadere analyse op de onderdelen uit te voeren zijn de digitale resultaten van de Kwaliteitsmonitor gebruikt om het beeld te verfijnen.

De resultaten van de analyse zijn in hoofdstuk 3. 'Resultaten zelfevaluatie PNIK' weergegeven. In bijlage 1 zijn de resultaten van een aantal individuele gemeenten opgenomen: de tien hoogst scorende gemeenten, de tien laagst scorende gemeenten, de top tien van stijgers en dalers en de gemeenten en openbare lichamen die in 2014 door RvIG zijn begeleid.

#### 2.1.5 Monitoring gemeenten en openbare lichamen 2014

Naar aanleiding van de uitkomsten van de zelfevaluatie 2013 is een verbeterplan opgesteld en uitgevoerd.

Naar aanleiding van dit plan hebben de relatiebeheerders van RvIG 24 gemeenten (met een score onder de 80% op de wettelijke vereisten) intensief begeleid bij het opstellen van een verbeterplan en bij het bepalen van de te ondernemen acties aan de hand van de tussen 1 april en 1 augustus 2013 ingevulde vragenlijst zelfevaluatie 2014. 159 gemeenten (score tussen de 80 en 90% op het totaalresultaat) zijn aangespoord om tijdig met behulp van de vragenlijst voor de zelfevaluatie 2014 te bepalen welke knelpunten er waren en welke maatregelen er ondernomen moesten worden. Gemeenten hadden daardoor tijdig inzicht in de te ondernemen acties.

Aanvullend heeft een ambtelijk adviseur een nadere analyse op de te treffen maatregelen uitgevoerd en ter plekke diverse adviezen gegeven over de wijze waarop de openbare lichamen aanvullende beveiligingsmaatregelen konden treffen en de processen van aanvraag tot uitreiken konden optimaliseren.

## 2.2 Verloop zelfevaluatie PNIK 2014

Alle 485 uitgiftelocaties in Nederland hebben de vragenlijst voor 1 oktober 2014 ingevuld en definitief gemaakt. De openbare lichamen hadden uitstel gekregen tot 15 oktober 2014 vanwege technische beperkingen van de applicatie. Uiteindelijk heeft Sint Eustatius de vragenlijst 'handmatig' ingevuld.

Op 1 november 2014 hadden 390 gemeenten het uittreksel ingediend. Op 8 december van hetzelfde jaar is het laatste uittreksel van de gemeenten ontvangen. Alle openbare lichamen hebben voor 1 november 2014 de vragenlijst ingevuld en definitief gemaakt. Aan de openbare lichamen is verzocht om voor 1 december 2014 het uittreksel in te dienen. Tot op heden hebben Saba en Bonaire dit gedaan.

#### 2.2.1 Knelpunten in de zelfevaluatiecyclus van 2014

De belangrijkste knelpunten die in de zelfevaluatiecyclus van 2014 geconstateerd zijn:

- De datum 16 september 2014 waarop het voor gemeenten mogelijk werd de ingevulde vragenlijst definitief te bevestigen en een managementrapportage te genereren, was te laat voor een aantal gemeenten om ook tijdig het uittreksel voor 1 november 2014 te versturen.
- De deadline van 1 november 2014 voor het inleveren van een uittreksel werd niet door alle gemeenten en openbare lichamen gehaald. Een belangrijke reden is dat gemeenten de bespreking van de rapportage en het uittreksel te laat plannen met de burgemeester. In 2014 is vooral in de voorlichting naar gemeenten gewezen op het tijdig plannen van de diverse acties. Dit heeft wel geleid dat ten opzichte van 2013 meer

gemeenten tijdig het uittreksel hebben ingediend, maar dit geldt niet voor de openbare lichamen. De antwoorden die op ambtelijk niveau zijn vrijgegeven, is op Sint Eustatius bestuurlijk niet bevestigd.

- Geconstateerd werd dat er een handhavingskader ontbreekt, zoals dat wel met het College Bescherming Persoonsgegevens voor de zelfevaluatie BRP is afgesproken.
- De vragenlijst per uitgiftelocatie is niet optimaal voor alle verschillende varianten van de inrichting van het aanvraag en uitgifteproces bij alle locaties. Hierdoor zijn niet alle vragen van toepassing voor alle uitgiftelocaties. In 2014 is dit opgelost door een specifieke invulinstructie op te nemen in de handleiding bij de vragenlijst voor bijvoorbeeld de aangewezen gemeenten, maar gebleken is dat dit niet de meest optimale oplossing is.
- De structuur van de vragenlijst is te veel gericht op de beantwoording van de vragen door de afdeling Burgerzaken. Een aantal vragen (zoals de personele aangelegenheden) betreffen de verantwoordelijkheid van andere afdelingen binnen gemeenten. De structuur van de vragenlijst moet zodanig aangepast worden, zodat specifieke vragen direct door de verantwoordelijke afdeling kunnen worden beantwoord.
- Door het ontbreken van een toereikend analysetool heeft de analyse langer geduurd dan gewenst. Dit leidt ook tot een latere start van de monitoring.

# 3

## Resultaten zelfevaluatie PNIK 2014

In dit hoofdstuk zijn de totaalresultaten 2014 van de gemeenten en de openbare lichamen weergegeven. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt naar de resultaten van de gemeenten naar inwonertal en naar de resultaten van de aangewezen gemeenten. Vervolgens wordt op landelijk niveau ingezoomd op de resultaten per thema.

In de vermelde scores is geen onderscheid gemaakt in wettelijke normen en aanbevelingen, tenzij anders aangegeven.

In 2014 is het mogelijk om over de ontwikkeling ten opzichte van 2013 te rapporteren. In deze rapportage wordt bij delen van de resultaten deze ontwikkeling zichtbaar gemaakt. Hierbij moet de opmerking gemaakt worden dat analyse van de resultaten uit 2013 gebaseerd is op de aangeleverde rapportages van de gemeenten. Bij de analyse van de resultaten uit 2014 en bij de historische vergelijking met de resultaten ten opzichte van 2013 is gebruik gemaakt van de gedetailleerde informatie uit de kwaliteitsmonitor. Om die reden is het mogelijk dat, bij vergelijking met de rapportage zelfevaluatie Reisdocumenten 2013, kleine verschillen zichtbaar zijn.

### 3.1 Uitkomsten steekproef PNIK

Uit het betrouwbaarheidsonderzoek wordt geconcludeerd dat in totaal 28 van de 35 gemeenten in de categorie met 95% of meer correcte antwoorden valt. Dat de norm (te weten 30 van de 35 gemeenten) niet gehaald is, wil niet direct zeggen dat het resultaat van de zelfevaluatie niet betrouwbaar is. De 35 gemeenten doen het gemiddeld iets beter dan in 2013, de gemeenten die onder de norm uitkomen, wijken beperkt af (1 of 2%) en de variatie in de uitkomsten tussen gemeenten is beperkt. Gezien het gemiddelde afwijkingpercentage van 3% blijken gemeenten voldoende zelfkritisch naar de eigen organisatie te kijken bij de beantwoording van de vragen. Intern zijn in de meeste gemeenten waarborgen ingebouwd om te zorgen voor een zo realistisch mogelijk beeld. Meerdere personen zijn bij het invullen betrokken en op verschillende niveaus vindt toetsing plaats.

In bijlage 3 is het rapport van de steekproef bijgevoegd.

### 3.2 Resultaten gemeenten en openbare lichamen

In deze paragraaf worden de gemiddelde percentages van gemeenten en openbare lichamen weergegeven.

#### 3.2.1 Gemiddelde percentages totaal

De gemiddelde scores van de Nederlandse gemeenten en de openbare lichamen worden gescheiden gepresenteerd omdat er inhoudelijk verschillen bestaan in de vragenlijsten.

Op basis van de gegeven antwoorden voor zowel wettelijke normen als aanbevelingen blijkt dat het gemiddelde resultaat van de Nederlandse gemeenten goed is. Als we het resultaat alleen op basis van de wettelijke normen meten, behalen de Nederlandse gemeenten een goede score.

Nederlandse gemeenten hebben voor zowel het totaalresultaat (+7%) als voor de wettelijke normen (+4%) en voor de aanbevelingen (+6%) een hoger resultaat behaald ten opzichte van 2013. Alleen voor de aanbevelingen wordt nog geen voldoende resultaat behaald.

**Tabel 1a** Gemiddelde score landelijk (Europees Nederland)

Gemiddeld resultaat Gemeenten	2014	2013	2014	2013
Totaal (normen en aanbevelingen)	Goed	Onvoldoende	95%	88%
Op wettelijke normen	Goed	Voldoende	95%	91%
Op aanbevelingen	Onvoldoende	Onvoldoende	89%	83%

Het gemiddelde resultaat van de openbare lichamen is onvoldoende. Als we het resultaat alleen op basis van de wettelijke normen meten, behalen de openbare lichamen een onvoldoende score.

Openbare lichamen hebben voor zowel het totaalresultaat (+27%) als voor de wettelijke normen (+22%) een hoger resultaat behaald ten opzichte van 2013.

**Tabel 1b** Gemiddelde score Caribisch Nederland

Gemiddeld resultaat openbare lichamen	2014	2013	2014	2013
Totaal (normen en aanbevelingen)	Onvoldoende	Onvoldoende	86%	59%
Op wettelijke normen	Onvoldoende	Onvoldoende	87%	65%

Gemeenten en openbare lichamen hebben in het uittreksel met een samenvatting van het resultaat van de zelfevaluatie een toelichting kunnen geven op de resultaten. Hiervan hebben 49 gemeenten en openbare lichamen gebruik gemaakt. Dit aantal is te klein om vast te stellen of de toelichtingen representatief zijn.

Er zijn twee toelichtingen gegeven op financiële aspecten die van invloed zijn op het resultaat, 42 toelichtingen op organisatorische aspecten en 13 op technische aspecten. In 37% van de toelichtingen op zowel organisatorisch als technisch vlak wordt aangegeven dat de gemeente verbeteringen gaat aanbrengen in het aanvraag- en uitgifteproces en in 32% van de toelichtingen geven gemeenten aan de functiescheiding te willen verbeteren.

### 3.2.2 Resultaat gemeenten

Opmerkelijk is dat 249 gemeenten een goede score behalen ten opzichte van 53 gemeenten in het jaar 2013. Slechts 25 gemeenten scoren in 2014 op het totaal (normen en aanbevelingen) een onvoldoende, dat is 158 minder dan in 2013. Deze verbetering is ook duidelijk zichtbaar bij het niet voldoen aan de wettelijke norm (23 gemeenten in 2014 ten opzichte van 106 gemeenten in 2013).

**Tabel 2** Aantal gemeenten goed-voldoende-onvoldoende

Resultaat gemeenten	2014	2013	2014	2013
	Alle vragen	Alle vragen	Wettelijke normen	Wettelijk normen
Score goed	249 (62%)	53 (13%)	286 (71%)	124 (31%)
Score voldoende	129 (32%)	167 (41%)	94 (23%)	173 (43%)
Score onvoldoende	25 (6%)	183 (45%)	23 (6%)	106 (26%)

Binnen de groep van de gemeenten die een onvoldoende hebben gescoord kan er onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die net onder de 90% hebben gescoord of gemeenten die aanzienlijk onder de 90% (<80%) hebben gescoord. Deze onderverdeling toont aan dat er ook hier een duidelijke verbetering zichtbaar is ten opzichte van 2013. De laagste score is 74%.

Resultaat gemeenten <90%	2014	2013	2014	2013
	Alle vragen	Alle vragen	Wettelijk normen	Wettelijk normen
Score 80% - 90%	19	139	19	87
Score 60% - 80%	6	42	4	19

In bijlage 1 zijn de gemeenten opgenomen die ten opzichte van 2013 een lagere of hogere score hebben behaald (top 10 dalers en top 10 stijgers) en de gemeenten die de hoogste of laagste score van Nederland behalen (top 10 hoogste score en top 10 laagste score). De gemeenten met een lage score en de gemeenten die gedaald zijn hebben aangegeven dat een financiële, technische of organisatorische oorzaak hieraan ten grondslag ligt. Per gemeente is aangegeven waarom zij niet aan de norm voldoen.

### 3.2.3 Per gemeente die in 2014 extra ondersteuning heeft gehad

RvIG heeft in 2014 183 gemeenten ondersteund die een score hebben behaald lager dan 90%. Deze gemeenten hebben een gemiddeld hoger resultaat van 10% behaald. In bijlage 1 zijn de resultaten van deze individuele gemeenten opgenomen.

24 gemeenten die een score lager dan 80% op de wettelijke normen hebben behaald zijn intensiever begeleid dan andere gemeenten met een onvoldoende score (in bijlage 1 zijn deze gemeenten met een \*vermeld). De relatiebeheerders van RvIG hebben deze gemeenten ondersteund een verbeterplan op te stellen en tussen de periode van 1 april tot en met 1 augustus 2014 met behulp van de vragenlijst voor de zelfevaluatie 2014 te bepalen welke acties er aanvullend ondernomen moesten worden. Dit heeft geresulteerd in een verbetering van het resultaat van al deze gemeenten.

Mede door deze inspanningen is het resultaat dat slechts vier gemeenten nog een onvoldoende behalen. Deze vier gemeenten geven zelf als oorzaak voor het onvoldoende resultaat aan:

*Gemeente Neerijnen (van 63 naar 87%): "Door capaciteitsproblemen o.a. ziekte, zijn sommige aandachtspunten niet opgepakt".*

*Gemeente Hollands Kroon<sup>4</sup> (van 70 naar 86%): "In de managementrapportage is, indien van toepassing een nadere toelichting gegeven op de actie- en verbeterpunten om een nog optimaler en betrouwbaarder proces te bereiken dat aan de gestelde eisen in de wet- en regelgeving voldoet. Daarvoor wordt de relatiebeheerder BPR uitgenodigd om inhoudelijk in overleg tot verbeteringen te komen. In het inhoudelijk overleg worden tevens alternatieve oplossingen en werkwijzen aan de orde gesteld, die volgens de huidige wet- en regelgeving niet zijn toegestaan of die in de wet- en regelgeving niet als zodanig worden beschreven en toegestaan maar die wellicht wel effectief zijn".*  
*Gemeenten Medemblik (van 69 naar 84%): "Functiescheiding nog niet optimaal en beveiligingshandboek is nu wel actueel, maar nog niet vastgesteld. Dit gebeurt nog wel in 2014".*

*Gemeente Landsmeer (van 59 naar 74%): "De gemeente kan om organisatorische redenen niet (geheel) voldoen aan de normen in de zelfevaluatie".*

De overige 159 gemeenten met een score lager dan 90% op zowel de wettelijke normen als aanbevelingen zijn minder intensief begeleid (de resultaten van deze gemeenten zijn eveneens opgenomen in 1). De relatiebeheerders RvIG hebben hen aangespoord om tijdig met behulp van de vragenlijst voor de zelfevaluatie 2014 te bepalen welke knelpunten er waren en welke maatregelen ondernomen moesten worden en deze uiteraard om te zetten in acties. Ook zij hebben zich allemaal verbeterd, met uitzondering van 4 gemeenten: zij behalen een lagere score. Deze 4 gemeenten geven daarvoor zelf als oorzaak aan:

<sup>4</sup> Deelnemer aan de proeftuin thuisbezorgen



*Bloemendaal (daling met 2%):* “Wij kunnen door organisatorische (een onvoldoende score op de thema’s processen, gegevens en personeel) en technische oorzaken (tijdelijke huisvesting) niet aan de norm voldoen”.

*Gorinchem<sup>5</sup> (daling met 3%):* “Inmiddels is er volledige functiescheiding en aan het beveiligingsplan en de BIG wordt gewerkt”.

*Heusden<sup>5</sup> (daling met 5%):* “Als technische oorzaak wordt genoemd: Onze gemeente vindt klantvriendelijkheid en klantgerichtheid belangrijk. Daarom hebben de gemeentehuizen een open balie. Hierdoor wordt niet altijd voldaan aan een aantal eisen uit de zelfevaluatie”.

*Eemsmond (daling met 13%):* “Formele vaststelling van de actualisering van de plannen en procedures zijn vertraagd, maar zal binnenkort plaatsvinden”.

### 3.2.4 Per gemeente naar inwonersaantal

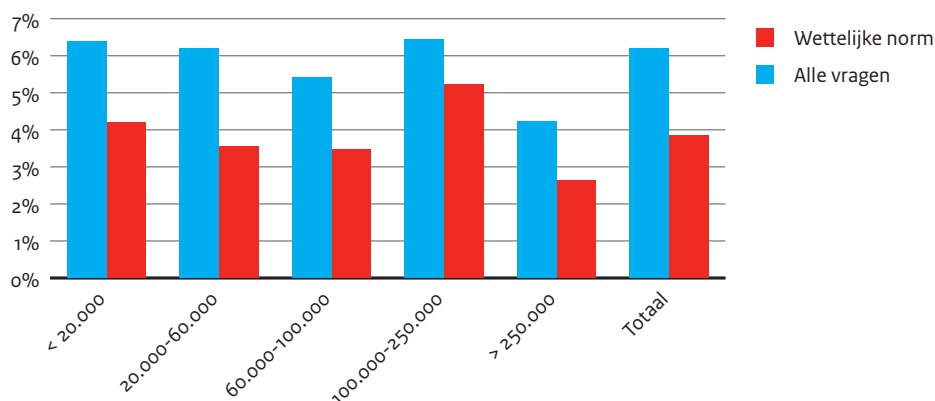
In 2014 scoren gemeenten met meer dan 20.000 inwoners een voldoende voor alle vragen. De grootte van de gemeente blijkt niet van invloed te zijn op het gemiddelde resultaat als gekeken wordt naar de wettelijke normen: in alle categorieën wordt een goede score behaald.

**Tabel 4** resultaat naar gemeentegrootte

Resultaat 2014 Inwoners (Bron CBS)	Gemeenten	Alle vragen	Wettelijke normen
< 20.000	137	Voldoende 94%	Goed 95%
20.000-60.000	207	Goed 95%	Goed 95%
60.000-100.000	29	Goed 95%	Goed 95%
100.000-250.000	26	Goed 96%	Goed 96%
> 250.000	4	Goed 95%	Goed 95%

Verhoudingsgewijs ten opzichte van 2013 is de verbetering bij gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners op de wettelijke normen het grootst.

**Grafiek 1** Ontwikkeling resultaat naar gemeentegrootte



<sup>5</sup> Deelnemer aan de proeftuin vermissingen

### 3.2.5 Aangewezen gemeenten

In Nederland zijn 9 gemeenten aangewezen voor de behandeling van aanvragen van reisdocumenten van niet-ingezetenen. Deze gemeenten zijn, net als de gemeenten die aanvragen van ingezetenen behandelen, verplicht de PUN toe te passen.

De werkwijze voor deze locaties wijkt op een aantal punten af van de werkwijze op een uitgiftelocatie waar aanvragen van ingezetenen worden behandeld. Deze afwijkingen zijn niet verwerkt in de vragenlijst van de zelfevaluatie. De aangewezen gemeenten hebben hiervoor een afwijkende instructie voor het gebruik van de vragenlijst ontvangen.

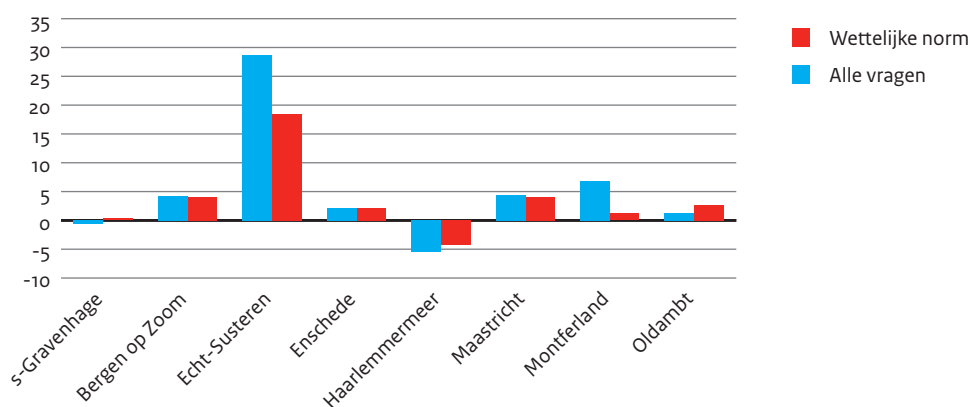
De aangewezen gemeenten hebben allemaal, naast een uitgiftelocatie voor niet-ingezetenen ook één of meerdere uitgiftelocaties voor ingezetenen. De resultaten in deze paragraaf hebben alleen betrekking op de uitgiftelocatie voor niet-ingezetenen.

**Tabel 5** resultaten aangewezen gemeenten

Gemeente – resultaat 2014	Alle vragen	Wettelijke normen
's-Gravenhage	Voldoende 94%	Voldoende 94%
Bergeijk	Voldoende 94%	Goed 95%
Bergen op Zoom	Goed 97%	Goed 98%
Echt-Susteren	Voldoende 93%	Voldoende 94%
Enschede	Goed 97%	Goed 98%
Haarlemmermeer	Onvoldoende 86%	Onvoldoende 86%
Maastricht	Voldoende 94%	Goed 95%
Montferland	Goed 97%	Goed 97%
Oldambt	Goed 99%	Goed 100%

Bij de aangewezen gemeente Bergeijk was in 2013 nog geen uitgiftelocatie voor niet-ingezetenen en is bij de presentatie van verschillen buiten beschouwing gelaten. De uitgiftelocatie voor niet-ingezetenen van de gemeente Echt-Susteren is ten opzichte van 2013 29% verbeterd: van een onvoldoende resultaat in 2013 (64%) naar een voldoende resultaat (93%). Een tweede opmerkelijk resultaat bij de aangewezen gemeenten is de daling van de uitgiftelocatie voor niet-ingezetenen in de gemeente Haarlemmermeer (Schiphol): van 91% (voldoende) naar 86% (onvoldoende).

**Grafiek 2** Ontwikkeling resultaat aangewezen gemeenten



Zowel Antwerpen als Düsseldorf gaan in de toekomst stoppen met het afgeven van reisdocumenten. Reden waarom, naar verwachting per 1 april 2015, de gemeenten Breda en Venlo zullen worden aangewezen als gemeente die ook aanvragen voor niet-ingezetenen mogen behandelen. Bij beide gemeentes kunnen ook niet-ingezetenen zich inschrijven in het Register Niet Ingezetenen. De gemeente Breda behaalt voor de zelfevaluatie PNIK een score van 94%, de gemeente Venlo behaalt 95%.

Over de resultaten van de locatie Schiphol van de gemeente Haarlemmermeer<sup>6</sup> zegt de gemeente: “Wij hebben onvoldoende gescoord om de volgende redenen:

- *Functiescheiding: te weinig autorisaties aanwezig waardoor mensen onder elkaars autorisatie gingen werken (is inmiddels opgelost)*
  - *Techniek (beveiliging): geen goede back-up voorziening (brandwerende kast) en geen inbraak detectie systeem.*
- Wij zijn druk bezig zijn met een actieplan om deze zaken te verbeteren”.

### 3.2.6 Openbare lichamen

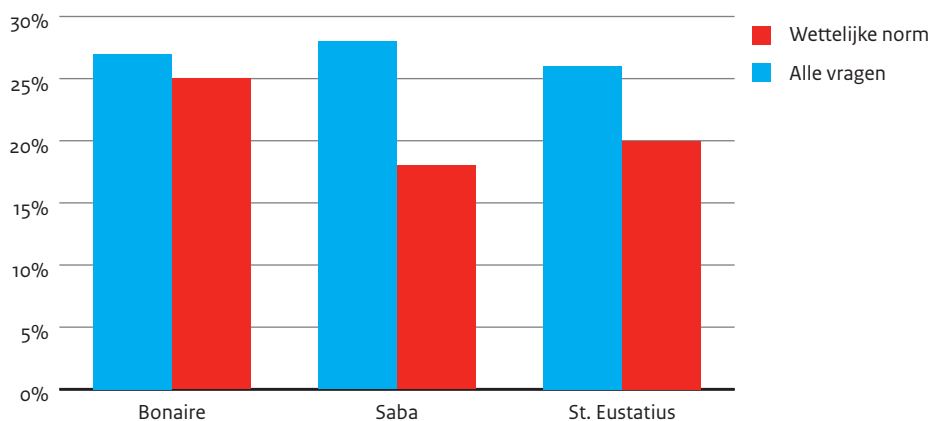
De openbare lichamen hebben allemaal één uitgiftelocatie en geven naast documenten aan ingezetenen ook nooddocumenten uit.

RvIG heeft in 2014 de openbare lichamen extra ondersteund. Een adviseur heeft ter plekke een nadere analyse op de te treffen maatregelen uitgevoerd en diverse adviezen gegeven over de wijze waarop de openbare lichamen aanvullende beveiligingsmaatregelen konden treffen en de processen van aanvraag tot uitreiken konden optimaliseren. Ter ondersteuning hebben Saba en Bonaire een voorbeeld beveiligingsplan reisdocumenten ontvangen wat zij omgezet hebben naar een voor hen op maat gesneden plan. Op Sint Eustatius is door de adviseur een specifiek plan geschreven. De plannen zijn vastgesteld en er is veel werk verzet om de processen te implementeren. Dit heeft geresulteerd in een gemiddelde verbetering van 27% van het resultaat van de openbare lichamen.

**Tabel 6** resultaten openbare lichamen

Openbaar lichaam – resultaat 2014	Alle vragen	Wettelijke normen
Bonaire	Voldoende 95%	Voldoende 96%
Saba	Onvoldoende 75%	Onvoldoende 78%
Sint Eustatius	Onvoldoende 87%	Onvoldoende 87%

**Grafiek 3** Ontwikkeling resultaat openbare lichamen



<sup>6</sup> Deelnemer aan de proeftuin thuisbezorgen

### 3.3 Resultaten per thema

Bij het inrichten van de vragenlijst zijn een aantal inrichtingskeuzes gemaakt. Aan de hand van deze inrichtingskeuzes is het mogelijk per onderwerp nader onderzoek uit te voeren. De resultaten van de analyse in deze paragraaf zijn gebaseerd op de resultaten per uitgiftelocatie.

De vragenlijst is onderverdeeld in de volgende thema's:

1. Beleid
2. Processen
3. Gegevens
4. Personeel
5. Fysieke beveiliging
6. Calamiteiten
7. Architectuur
8. Naleving

De vragen zijn gegroepeerd naar de thema's. Deze thema's zijn gekozen op basis van een indeling zoals deze gehanteerd wordt in de Code voor Informatiebeveiliging (ISO 27002).

De resultaten per thema in 2014 laten onderling een duidelijk verschil zien: het thema naleving scoort het hoogst met 98%, terwijl het thema personeel beduidend lager scoort (91%). Vier van de 8 thema's behalen een goede score (95-100%).

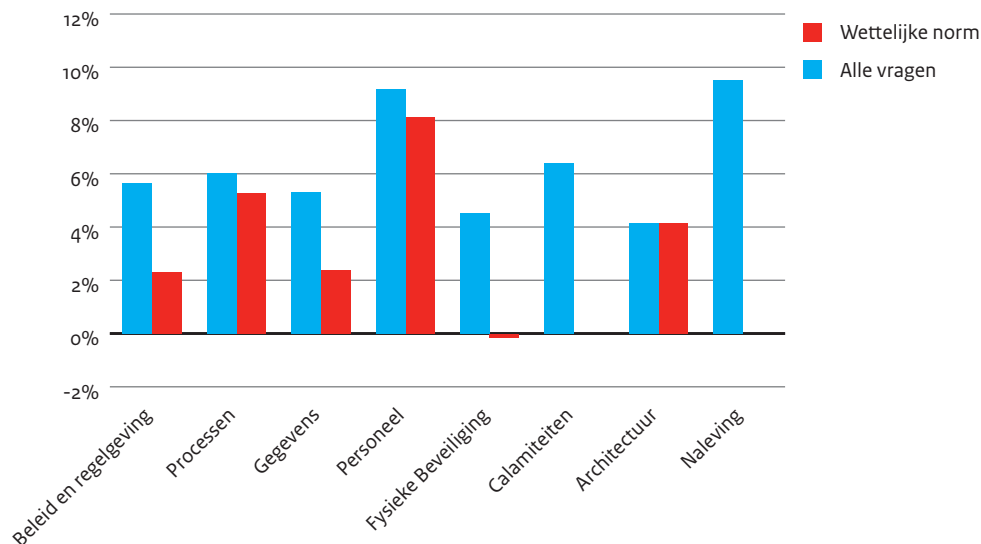
**Tabel 7** resultaat per thema in Nederlandse gemeenten

Thema	Alle vragen		Wettelijke normen	
Beleid en regelgeving	Goed	95%	Goed	95%
Processen	Goed	97%	Goed	98%
Gegevens	Voldoende	94%	Goed	95%
Personeel	Voldoende	91%	Voldoende	91%
Fysieke Beveiliging	Voldoende	94%	Goed	95%
Calamiteiten	Voldoende	94%	Voldoende	94%
Architectuur	Goed	96%	Goed	96%
Naleving	Goed	98%	Goed	98%

De resultaten per thema ten opzichte van het jaar 2013 laten allemaal een verbetering zien tussen de 4,2% en 9,5%. Ondanks een verhoging van de score op het thema Personeel van 9,2% behaalt dit thema in 2014 van alle thema's, evenals vorig jaar, de laagste score.

Nb. In 2013 waren de vragen binnen de thema's Calamiteiten en Naleving geen wettelijke vereisten. Om die reden zijn in onderstaande grafiek geen gegevens vermeld.

**Grafiek 4** Ontwikkeling resultaat per thema



In bijlage 2 zijn de 10 vragen opgenomen die percentueel gezien het meest gestegen en gedaald zijn.

Wanneer ingezoomd wordt op een selectie van een aantal gemeenten, zoals de aangewezen gemeenten, dan laten de resultaten per thema zien dat de aangewezen gemeenten met een goede score dit over het algemeen over alle thema's doen.

Binnen het thema personeel worden bij de aangewezen gemeenten 4 onvoldoende scores behaald.

**Tabel 8** resultaten aangewezen gemeenten per thema

Gemeente Resultaat 2014	Beleid en regelgeving	Processen	Gegevens	Personeel	Fysieke beveiliging	Calamiteiten	Architectuur	Naleving
's-Gravenhage	96%	95%	85%	91%	97%	100%	100%	100%
Bergeijk	98%	95%	100%	87%	94%	82%	100%	100%
Bergen op Zoom	100%	98%	98%	94%	97%	100%	100%	100%
Echt-Susteren	100%	93%	95%	85%	91%	100%	100%	100%
Enschede	100%	98%	98%	91%	99%	100%	100%	100%
Haarlemmermeer	100%	99%	65%	76%	66%	100%	100%	100%
Maastricht	100%	99%	93%	87%	97%	69%	100%	100%
Montferland	100%	96%	98%	96%	95%	100%	100%	100%
Oldambt	99%	99%	100%	99%	99%	100%	100%	100%

In deze tabel zijn in rood de onvoldoende resultaten weergegeven en cursief de resultaten die lager zijn dan de resultaten in 2013.

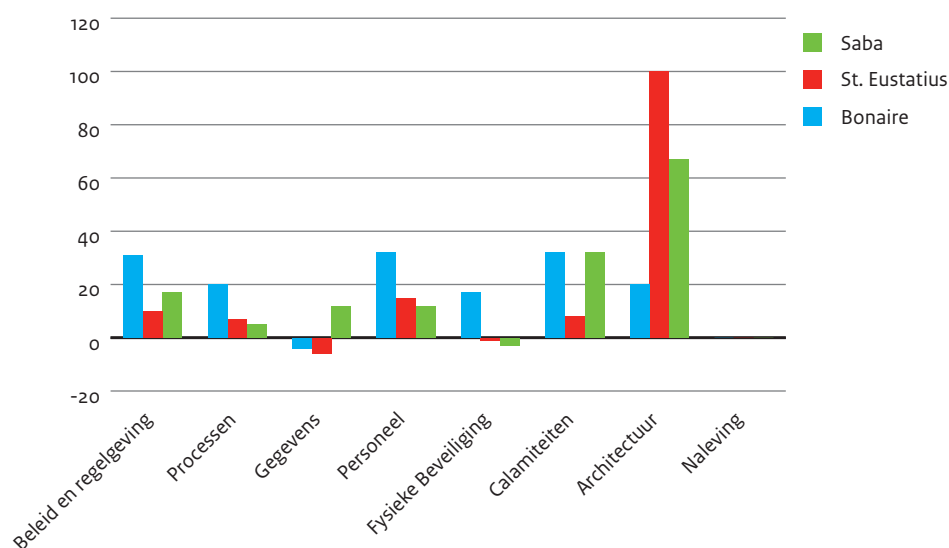
In tabel 9 zijn de resultaten van de openbare lichamen niet meegenomen. Onderstaande tabel laat de resultaten zien van de openbare lichamen per thema. Hieruit blijkt dat Saba en Sint Eustatius op diverse onderdelen lager scoren dan Bonaire.

**Tabel 9** resultaten openbare lichamen per thema

Openbaar lichaam Resultaat 2014	Beleid en regelgeving	Processen	Gegevens	Personeel	Fysieke beveiliging	Calamiteiten	Architectuur	Naleving
Bonaire	100%	99%	92%	100%	80%	73%	100%	100%
Saba	69%	81%	100%	67%	73%	22%	100%	100%
Sint Eustatius	80%	96%	94%	94%	70%	64%	67%	100%

In deze tabel zijn in rood de onvoldoende resultaten weergegeven.

**Grafiek 5** Ontwikkeling resultaat openbare lichamen per thema



In bijlage 2 zijn de vragen opgenomen die opvallend zijn in zowel positieve als negatieve zin. De vragen zijn allemaal onderdeel van een thema. In de hieronder beschreven thema's is uitleg gegeven over het resultaat per thema. Indien van toepassing wordt daar ook een nadere analyse van de vragen opgenomen.

### 3.3.1 *Beleid en regelgeving*

Binnen dit thema is getoetst of gemeenten wet- en regelgeving hebben vertaald naar lokaal beleid, de inhoud van dat beleid en hoe het beleid wordt gewaarborgd. De inhoud, omvang en kwaliteit van gemeentelijke producten is in veel gevallen voorgeschreven in wet- en regelgeving. Op lokaal niveau worden vervolgens de inzet van mensen en het uitvoeren van processen bepaald.

Gemeenten hebben wet- en regelgeving goed vertaald naar lokaal beleid (95% van de te behalen score). De laagste score (voor 2 gemeenten) is 46%, 183 gemeenten behalen de maximale score.

Alle gemeenten hebben de verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en de uitvoerder gerealiseerd. Verbeterpunten zijn het controleren op de uitvoering van de te nemen maatregelen (score 86%) en ondernemen van actie daarop (85%).

### 3.3.2 Processen

Binnen dit thema is de inrichting en uitvoering van het aanvraag- en uitgifteproces van de Paspoorten en NIK onderzocht. In wet- en regelgeving is vastgelegd hoe het werkproces moet verlopen. Ook niet verplichte, maar wel aan te bevelen processen zijn hierin meegenomen.

De gemeenten voeren in het algemeen de werkprocessen PNIK goed uit (97%). De laagste score is 79%, 29 gemeenten behalen de maximale score.

Opmerkelijke resultaten:

- 44 uitgiftelocaties verifiëren de vingerafdrukken niet bij twijfel aan de identiteit terwijl dit wel een wettelijke norm is. Uit de beantwoording van de vragen is niet af te leiden of gemeenten nooit twijfelen aan de identiteit of dat gemeenten bij twijfel geen verificatie uitvoeren
- 47 uitgiftelocaties vernietigen de documenten niet onmiddellijk na de inname

### 3.3.3 Gegevens

Binnen dit thema worden het regelen van de toegang en het opslaan van gegevens onderzocht. Is de toegang tot en daarmee kennisname van informatie goed geregeld en is deze noodzakelijk voor de functie? Het gaat hierbij niet alleen om gegevens die worden beheerd in geautomatiseerde systemen, maar ook om registraties die het mogelijk maken om controles uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld een parafenregistratie.

De landelijke score binnen dit thema bedraagt 94%. De laagste score is 51%, 118 gemeenten behalen de maximale score.

Verbeterpunten binnen dit thema zijn:

- het registreren van de identificatiekaarten (85%)
- het wijzigen van de pincodes van de identificatiekaarten (75%)
- de wijze van opslag van de back-up media (86%).

Opmerkelijk is dat bij 27 uitgiftelocaties medewerkers niet uitsluitend onder de eigen autorisatie werken.

De gegevens betreffende de aanvraag, het beheer en het uitreiken van documenten zijn slechts op één plaats aanwezig: in de lokaal opgestelde RAAS. Het is voor de bedrijfscontinuïteit belangrijk om deze gegevens regelmatig veilig te stellen. In technische systemen kunnen immers altijd storingen optreden. Het is dan een groot goed als je kunt terugvallen op reserve data van het systeem. Om dit zeker te stellen moet er iedere werkdag een back-up worden gemaakt van de gegevens in het RAAS. Dit gebeurt door de gegevens te kopiëren naar een back-up schijf. Hiervoor is een routine voorgeschreven die bepaalt dat de twee oudste reserve kopieën op de uitgiftelocatie worden bewaard. De drie nieuwste reserve kopieën moeten zich buiten de RAAS locatie in een beveiligde omgeving bevinden. Dit laatste is er op gericht om ook over deze gegevens te kunnen beschikken mocht er een grote brand uitbreken in het gemeentehuis en de gegevens daar verloren zijn gegaan.

Opmerkelijk is dat gemeenten deze routine niet goed georganiseerd hebben, waardoor het risico bestaat dat bij calamiteiten data verloren gaan. In verband met het ontbreken van een positief register met alle uitgegeven, in omloop zijnde reisdocumenten is het niet mogelijk op een andere wijze de data te reconstrueren.

### 3.3.4 Personeel

Binnen dit thema wordt gecontroleerd of gemeenten medewerkers hebben benoemd op de verplichte functies binnen het informatiesysteem PNIK en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn toegewezen. Daarnaast is onderzocht of gemeenten uitgegeven autorisaties toetsen, voldoen aan de eisen van functiescheiding, eisen stellen aan kennis en vaardigheden van medewerkers en voldoende aandacht geven aan risicobewustzijn van de medewerkers.

Binnen het thema personeel wordt net voldoende gescoord (91%). In 2013 werd binnen dit thema een score van 81% (onvoldoende). De laagste score in 2014 is 43%, 47 gemeenten behalen de maximale score.

Bij de beantwoording van de volgende vragen over functiescheiding is minder dan 90% van het te behalen aantal punten behaald:

- Vindt functiescheiding altijd plaats? (80%)
- Tussen welke (operationele) reisdocumentenprocessen is er sprake van functiescheiding? (72%)
- Voert u jaarlijks een interne controle uit op het voldoen aan functiescheiding? (76%)
- Wordt de reisdocumentenadministratie door een onafhankelijk persoon gecontroleerd indien niet volledig voldaan wordt aan functiescheiding? (89%)

Functiescheiding is een organisatorisch instrument om te zorgen dat het proces integer plaatsvindt. Het zorgt er voor dat altijd en op zijn minst drie personen betrokken zijn bij het volledige proces van aanvragen tot en met uitreiken. Hiermee wordt voorkomen dat, ook bij externe dwang of chantage, een medewerker in de gelegenheid is om tot frauduleus gedrag te komen. In alle gevallen waarin afgeweken wordt van de verplichte functiescheiding is het zaak om achteraf door een onafhankelijke derde te laten controleren of het proces integer is verlopen. Transparantie is hier het sleutelwoord en voorkomt juridische aansprakelijkheid of verdachte omstandigheden achteraf.

Opmerkelijk is dat gemeenten, net als vorig jaar onvoldoende scores ten aanzien van de eisen van functiescheiding. Dit, terwijl het in wet- en regelgeving is bepaald en vorig jaar een aantal voorbeelden waarop gemeenten dit kunnen organiseren beschikbaar is gesteld. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen waarom de praktijk niet aansluit bij de regelgeving.

Daarnaast is binnen dit thema minder dan 90% van de te behalen punten behaald op de volgende vragen:

- Hoe zijn, voor de uitvoering van de werkzaamheden, de minimale kennis en vaardigheden vastgesteld? (84%)
- Welke maatregelen worden genomen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden (82%)
- Wordt bij functioneringsgesprekken gesproken over het nakomen van beveiligingsvoorschriften? (80%)

In 2014 is een voorbeeld aan gemeenten beschikbaar gesteld waarmee zij, gemeente specifiek, minimale kennis en vaardigheden konden vaststellen. Ten opzichte van 2013 is voor deze vraag een 20% hogere score behaald, maar zijn nog niet alle gemeenten overgegaan tot het vaststellen van kennis- en vaardigheidseisen.

Het treffen van maatregelen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden is noodzakelijk omdat binnen het proces reisdocumenten met waardevolle documenten wordt omgegaan. De Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten heeft dit onderkend en genormeerd. De aanbeveling om bij functioneringsgesprekken over het niet nakomen van beveiligingsvoorschriften wordt door gemeenten nog niet volledig omarmd.

### 3.3.5 Fysieke Beveiliging

Binnen dit thema wordt gecontroleerd of gemeenten de fysieke beveiliging op orde hebben. Dit richt zich op de beveiliging van de ruimten waar meer dan gemiddeld, gevoelige informatie voorhanden is en de juiste omgang met gevoelige informatie (opslag van gegevens op de afdeling en clear desk).

De gemeenten hebben de fysieke beveiliging voldoende op orde (94%). De laagste score is 59%, 12 gemeenten behalen de maximale score.

Verbeterpunten binnen dit thema zijn:

- op optimale wijze gebruik maken van een inbraakdetectiesysteem (83%)
- de controle op de beveiligde ruimte (83%)
- afspraken maken met een alarmcentrale in geval van storing of uitval van het inbraakdetectiesysteem (85%)
- maatregelen treffen tegen agressie en geweld (89%)
- de toegang tot de kluis (11%)

In de ruimten waar wordt gewerkt met reisdocumenten is de aanwezigheid van een elektrotechnisch inbraakdetectie systeem verplicht. Als dit systeem is ingeschakeld zullen ongewenste betreding en beweging worden gesignaleerd wat leidt tot een alarmering en het op een of andere wijze opvolgen van dit



alarm. Hiermee moet worden voorkomen dat onbevoegden toegang hebben tot de werkruimte en onbespied hun slag kunnen slaan. Het ontbreken van deze maatregelen leidt tot ongewenste risico's.

Met de toename van agressiviteit en tegelijkertijd ook de verharding daarvan, is het nodig om maatregelen te treffen die de medewerkers van de organisatie beschermen tegen uitwassen van agressie en geweld. Deze aanbeveling hebben diverse gemeenten niet overgenomen.

De aanbeveling om bij de toegang tot de kluis minimaal 2 personen te betrekken is door gemeenten niet overgenomen.

### 3.3.6 Calamiteiten

Binnen dit thema is gecontroleerd of gemeenten voldoende maatregelen hebben getroffen om calamiteiten te beheersen, een adequate procedure voor incidentmelding hebben en de fysieke uitwijk goed hebben georganiseerd.

Binnen het thema calamiteiten wordt een voldoende score behaald (94%). De laagste score is 28%, 278 gemeenten behalen de maximale score.

Gemeenten hebben in november 2013 de resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente' ondertekend. Daarmee zijn de afspraken vastgelegd, maar de implementatie van de norm zal de komende jaren vorm moeten krijgen. Opmerkelijk is dat een score van 87% wordt behaald op de vraag: heeft u bij de inrichting van uw informatievoorziening voor de volgende onderdelen de Baseline informatiebeveiliging Nederlandse gemeenten (BIG) als leidraad gebruikt? 351 gemeenten geven aan deze leidraad gebruikt te hebben, 52 gemeenten voldoen hier nog niet aan. Bij de zelfevaluatie BRP hebben 86 gemeenten aangegeven de BIG niet als leidraad te hebben gebruikt.

### 3.3.7 Architectuur

Binnen dit thema is gecontroleerd of gemeenten de informatiesystemen ten behoeve van de paspoorten en NIK voldoende hebben beveiligd.

Binnen het thema architectuur wordt goed gescoord (96%). De gemeente Neerijnen behaalt een score van 0%, deze gemeente heeft het netwerk niet op de verplicht gestelde wijze ingericht. 346 gemeenten behalen de maximale score.

### 3.3.8 Naleving

Binnen dit thema is gecontroleerd of gemeenten en openbare lichamen voldoende controleren of procedures goed worden nageleefd en hierover aan de verantwoordelijke bestuurders wordt gerapporteerd.

Binnen het thema naleving wordt goed gescoord (98%). De laagste score (van 2 gemeenten) is 40%, 376 gemeenten behalen de maximale score.

# 4

## Kwaliteitsbevordering Paspoorten en NIK na 2014

## 4.1 Verbetering Instrument

### 4.1.1 Vragenlijsten per gemeente en openbaar lichaam

Gemeenten en openbare lichamen ontvingen in 2013 en 2014 een gestandaardiseerde vragenlijst (per uitgiftelocatie). Omdat de processen bij uitgevende instanties op 8 verschillende wijzen zijn vormgegeven, niet alle locaties waar apparatuur staat of delen van het proces worden uitgevoerd zijn bij het onderzoek betrokken en omdat gemeenten met meerdere uitgiftelocaties diverse handmatige handelingen moeten uitvoeren is onderzocht of het mogelijk is een wijziging door te voeren.

Door het aanbieden van één vragenlijst per gemeente (in plaats van één vragenlijst per uitgiftelocatie) kan gebruik gemaakt blijven worden van een gestandaardiseerde vragenlijst, wordt de administratieve last van 35 gemeenten verlaagd en wordt de analyse van het resultaat vereenvoudigd. In 2015 ontvangen gemeenten daarom één vragenlijst die zij desgewenst zelf voor meerdere uitgiftelocaties kunnen inzetten. Voor de aangewezen gemeenten en voor de openbare lichamen wordt de vragenlijst inhoudelijk aangepast aan de specifieke situatie.

Inhoudelijk wordt het aantal vragen teruggebracht met ongeveer 14%. De inhoud van de vragen is eveneens aangepast op basis van landelijke ontwikkelingen.

Bij de keuze voor één vragenlijst per gemeente en bij de bepaling van de inhoud van de vragenlijst 2015 zijn zowel de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken als vertegenwoordigers van gemeenten betrokken.

### 4.1.2 Handhaving

Burgemeesters en gezaghebbers zijn verantwoordelijk voor de beveiliging en overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces zoals vastgelegd in de PUN. Door het uitvoeren van een zelfevaluatie krijgen zowel de burgemeester, de gezaghebber als de minister van BZK (als verantwoordelijke voor het stelsel reisdocumenten) inzicht in de wijze waarop gemeenten en openbare lichamen voldoen aan de wettelijke bepalingen. De minister van BZK heeft daarbij een toezichthoudende rol<sup>7</sup>. Een specifiek handvingskader ontbreekt: tot welk moment mag de burgemeester of gezaghebber zelf zijn beslissingen nemen in relatie tot de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Gezien de veranderingen in de omgeving, zoals bijvoorbeeld de wijze waarop de diensten aan een burger worden geleverd, is het gewenst om te onderzoeken of het nodig is hier nadere regels voor op te stellen.

### 4.1.3 Gebruik aanvullende bronnen

De zelfevaluatie focust sterk op het voldoen aan wet- en regelgeving en minder op wat er in de praktijk gebeurt. Om een totaal inzicht te krijgen in het aanvraag- en uitgifte proces is het wenselijk ook andere bronnen te gebruiken. In 2015 zullen de resultaten afgezet worden tegen bronnen die informatie geven over de kwaliteit van het eindproduct. Een voorbeeld daarvan is de acceptatie van, door het systeem afgekeurde pasfoto's bij het indienen van de aanvraag, waardoor de foto in het paspoort niet aan de gewenste kwaliteitseisen voldoet. De houder kan daar namelijk wellicht op negatieve wijze mee geconfronteerd worden (bemoeilijkt bijvoorbeeld passage door automatisch grenscontrole).

Door het toevoegen van bronnen aan de bestaande informatie ontstaat inzicht in het effect van de getroffen maatregelen in de keten om een kwalitatief hoogwaardig product te kunnen leveren.

### 4.1.4 Het instrument in een veranderende omgeving

Gemeenten zijn net als andere organisaties verplicht om jaarlijks audits uit te laten voeren. Met onder meer als doel om de veiligheid binnen de organisatie te meten en/of te controleren. Deze verschillende audits benaderen het onderwerp informatieveiligheid steeds vanuit een net iets ander perspectief. Een auditopgave die daardoor inmiddels veel van gemeenten vraagt; van extra inspanning tot aan logistieke en budgettaire problemen.

<sup>7</sup> Zie algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

De gemeentelijke overheidslaag heeft in de onlangs aangenomen Resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente' het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitdrukkelijk gevraagd om zich in te spannen voor een vermindering van de audit- en verantwoordingslast.

Momenteel wordt onderzocht of een eenduidige Normatiek Single Informatie Audit (ENSIA) kan worden geïntroduceerd binnen de (lokale) overheid. Het doel van ENSIA is om te komen tot een vermindering van de verantwoordings- en auditinspanning bij de overheden.

Vooruitlopend hierop zijn een aantal onderwerpen die ook in het kader van de zelfevaluatie BRP worden onderzocht in de vragenlijst PNIK 2015 vervallen. Op deze wijze worden gemeenten, vooruitlopend op een wellicht landelijke introductie van ENSIA, ontlast. Een deel van de resultaten van de zelfevaluatie BRP wordt beschikbaar gesteld voor het analyseren van het resultaat van de zelfevaluatie PNIK.

## 4.2 Resultaat verhogen

### 4.2.1 Onderzoek norm

Gemeenten en openbare lichamen organiseren functiescheiding onvoldoende conform wet- en regelgeving. Functiescheiding is evenwel een essentieel onderdeel om risico's op fraude binnen het aanvraag en uitreikproces te verlagen. Deze maatregelen moeten voor gemeenten praktisch toepasbaar zijn. Het ministerie van BZK denkt na om de verplichte functiescheiding binnen de aanvraag- en uitgifteprocessen anders in te richten.

Diverse aanbevelingen (o.a. betreffende personele maatregelen), niet vastgelegd in wet- en regelgeving, zijn wel meegenomen bij de zelfevaluatie. Diverse aanbevelingen worden door gemeente omarmd, maar een aantal aanbevelingen zijn geen aanleiding geweest om als maatregel over te nemen. Aan de hand van een analyse zal onderzocht moeten worden of de aanbevelingen de maatregelen betreffen die de risico's verlagen en of deze maatregelen opgenomen zouden moeten worden in regelgeving.

De openbare lichamen moeten sinds 2010 voldoen aan de bepalingen uit de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN). Saba en Sint Eustatius voldoen na een intensieve begeleiding nog niet aan de eisen. Met name op Saba is het in verband met de schaalgrootte moeilijk om functiescheiding te organiseren. Daarnaast verschillen de fysieke omstandigheden, waardoor een aantal bepalingen uit de PUN wellicht onuitvoerbaar zijn (bv. een directe lijnverbinding met een alarmcentrale of het inzetten van manbewaking). Nader onderzoek moet uitwijzen of het gezien de bijzondere omstandigheden van Caribisch Nederland het wenselijk is om voor hen aangepaste regels op te nemen in de PUN.

Daarnaast moet bij het bepalen van de norm in de toekomst een besluit genomen worden over de waarde van de overige bronnen die gebruikt kunnen worden om het effect van de getroffen maatregelen te meten.

### 4.2.2 Monitoring gemeenten en openbare lichamen

Evenals in 2014 zullen gemeenten die een onvoldoende score hebben behaald begeleid worden om tot een beter resultaat te komen. Hiervoor is door RvIG een monitoringplan opgesteld met als doel:

- Verhogen van het resultaat van gemeenten en openbare lichamen bij de zelfevaluatie PNIK met een score lager dan 90%;
- Verhogen van het landelijke resultaat bij de zelfevaluatie PNIK door het beschikbaar stellen van 'best practises' en onderzoeken van mogelijke wijzigingen.

De volgende gemeenten zullen bij deze monitoring betrokken worden:

- 10 gemeenten die het laagst scoren;
- 10 gemeenten die het meest gedaald zijn ten opzichte van het resultaat van 2013;
- gemeenten die in 2013 een onvoldoende resultaat hebben behaald op het voldoen aan de wettelijke norm, intensief zijn begeleid en nu nog een onvoldoende score behalen;

- gemeenten die in 2013 een onvoldoende resultaat hebben behaald op de normen en aanbevelingen, minder intensief zijn begeleid en nu een lager resultaat behalen;
- De locatie Schiphol (gemeente Haarlemmermeer);
- De gemeenten die bij de steekproef meer afwijkingen dan de norm hadden.

**Bijlage 1:**  
Resultaten gemeenten en  
openbare lichamen

Top 10 hoogst scorende gemeenten

Gemeente	Score 2014	Score 2013	Ontwikkeling
Gemert-Bakel	100%	96%	4%
Barendrecht	100%	94%	6%
Nijmegen	100%	99%	1%
Albrandswaard	100%	97%	3%
De Bilt	100%	95%	5%
Waalwijk	100%	77%	23%
Zwijndrecht	100%	89%	11%
Baarn	99%	91%	8%
Maassluis	99%	97%	2%
Leidschendam-Voorburg	99%	98%	1%
Oldambt	99%	96%	4%
Tytsjerksteradiel	99%	86%	14%
Vlissingen	99%	97%	2%

Top 10 laagst scorende gemeenten

Gemeente	Score 2014	Score 2013	Ontwikkeling
Eemsmond	74%	87%	-13%
Landsmeer	74%	59%	15%
Molenwaard	75%	91%	-16%
Veendam	77%	94%	-18%
Pekela	79%	95%	-15%
Hoogezand-Sappemeer	79%	71%	8%
Bloemendaal	80%	82%	-2%
Bunnik	80%	73%	7%
Woensdrecht	81%	90%	-9%
Heusden	81%	86%	-5%

Toelichting van de gemeente op de resultaten:

Eemsmond	Zie paragraaf 3.1.3
Landsmeer	Zie paragraaf 3.1.3
Molenwaard1	<p>“De uitkomsten van beide evaluaties is voor een belangrijk deel beïnvloed door de veranderende omstandigheden binnen de gemeente Moenwaard die het gevolg zijn van onze gemeentelijke ambitie om onze dienstverlening volledig plaats- en tijdonafhankelijk aan te bieden aan onze inwoners. Dit als antwoord op ons vraagstuk om bestuurlijke schaalvergroting te combineren met een gemeente die door de burgers als meer ‘ nabij ’ wordt ervaren.</p> <p>Wij nemen in dat kader deel aan de door het ministerie van BZK geïnitieerde pilot thuisbezorgen van reisdocumenten. Recentelijk hebben wij toestemming gekregen om deze pilot te verruimen met het plaats onafhankelijk aanvragen van reisdocumenten en zijn we verhuisd naar een nieuwe backoffice locatie. Voor ieder pilot afzonderlijk hebben wij (beveiligings-)documenten aangeleverd en afspraken gemaakt met vertegenwoordigers van het ministerie. Op het moment van het invullen van de zelfevaluaties hebben wij de gewijzigde procedures en processen nog niet vastgelegd in ons lokale beleid. Dit is gedeeltelijk een bewuste keuze, omdat er sprake is van een pilotperiode. Anderzijds leiden nieuwe inzichten in de dagelijkse uitvoering nog tot kleine aanpassingen.</p> <p>De twee zelfevaluaties 2014 zijn voor ons aanleiding om (intern) aan de slag te gaan met de voorgestelde verbeter- en actiepunten. Wij verwachten voor 1 juli 2015 onze nieuwe situatie te hebben verankerd in onze lokale regelgeving, procedures en werkprocessen en de beschreven maatregelen te hebben genomen”.</p>
Veendam	Geen specifieke toelichting ontvangen
Pekela	<p>“Dat de behaalde score van de zelfevaluatie BPR en reisdocumenten aanzienlijk lager is dan van de overige jaren zit hem vooral in het feit dat de gemeente Pekela geen actueel informatiebeveiligingsplan heeft die voldoet aan de BIG-normen en de daaruit voortvloeiende procesbeschrijvingen voldoen nog niet één op één aan deze BIG-normen”.</p>
Hoogezand-Sappemeer	<p>“De gemeente HS werkt er hard aan om de behaalde score te verbeteren. Er zijn stappen gezet die op korte termijn al resultaat hebben opgeleverd. Op een aantal onderdelen, m.n. op het gebied van vastlegging van beleid en werkprocessen scoort HS dit jaar lager omdat deze niet actueel zijn. Nieuwe beschrijvingen zijn in concept klaar, maar zijn per peildatum 1-10-2014 nog niet officieel vastgesteld.</p> <p>Daarnaast zijn er onderdelen die de gemeente wel op juiste wijze uitvoert, maar deze processen zijn niet vastgelegd. Aan juiste en volledige verslaglegging wordt gewerkt. Op het onderdeel personeel wordt gewerkt aan de schriftelijke vastlegging van de geheimhoudingsplicht voor medewerkers, het verder uitbreiden van functiescheiding tussen processen en de controle hierop.</p> <p>De gemeenten HS streeft ernaar om een groot deel van bovengenoemde verbeterpunten in de eerste helft van 2015 gerealiseerd te hebben”.</p>
Bloemendaal	Zie paragraaf 3.1.3
Bunnik	<p>“In H2 van de managementrapportage is vermeld dat Bunnik onvoldoende scoort op de kwaliteit en veiligheid van het aanvraag- en uitgifteproces en dat wij onvoldoende doen met de uitkomst van de zelfevaluatie. Ik herken mij niet in de conclusies.</p> <p>Nadat ik de ingevulde vragenlijst en de hieruit voortgekomen rapportage naast elkaar heb gelegd komen onderdelen en tips naar voren die wij zeker zullen toepassen om het proces nog beter te laten verlopen. Onze dank daarvoor.</p> <p>Toch zet ik, gelet op de uitkomst vraagttekens bij de wijze van rapporteren. Een geautomatiseerde rapportage haalt de nuance uit de conclusie. Ik ben van mening dat wij het proces zeer behoorlijk uitvoeren. Wij zijn ons bewust van de kwetsbaarheden en de zwakke schakels in dit proces en gaan met eer en geweten met de diverse procedures om. In mijn beleving doen wij er alles aan om het proces goed te laten verlopen en wij blijven streven naar verbeteringen”.</p>
Woensdrecht	<p>“Het resultaat is onvoldoende door:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. te weinig capaciteit (personeel)</li> <li>2. andere werkzaamheden kregen voorrang”</li> </ol>
Heusden	Zie paragraaf 3.1.3



#### Top 10 stijgers

Gemeente	Score 2014	Score 2013	Ontwikkeling
Echt-Susteren	92%	59%	34%
Hendrik-Ido-Ambacht	98%	72%	26%
Brummen	96%	71%	25%
Neerijnen	87%	63%	25%
Steenwijkerland	92%	67%	25%
Midden-Delfland	98%	73%	24%
Heerlen	97%	73%	24%
Waalwijk	100%	77%	23%
Sint-Michielsgestel	93%	70%	23%
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	90%	67%	23%

#### Top 10 dalers

Gemeente	Score 2014	Score 2013	Ontwikkeling
Veendam	77%	94%	-18%
Molenwaard	75%	91%	-16%
Pekela	79%	95%	-15%
Eemsmond	74%	87%	-13%
Woensdrecht	81%	90%	-9%
Hof van Twente	87%	94%	-7%
Bellingwedde	84%	91%	-7%
Heusden	81%	86%	-5%
Zeist	90%	94%	-4%
Stede Broec	87%	91%	-3%

Toelichting van de gemeente op de resultaten:

Veendam	Zie top 10 laagst scorende
Molenwaard	Zie top 10 laagst scorende
Pekela	Zie top 10 laagst scorende
Eemsmond	Zie paragraaf 3.1.3
Woensdrecht	Zie top 10 laagst scorende
Hof van Twente	“Als gevolg van o.a. een ingrijpende reorganisatie heeft formele vaststelling van nieuw beveiligingsbeleid niet tijdig plaatsgevonden. Ook de controle en rapportage van deze controle heeft om deze reden nog niet plaatsgevonden. Zeer binnenkort wordt het nieuwe beleid vastgesteld. Hiermee zullen de hiaten worden opgelost”.
Bellingwedde	“De gemeente heeft veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de persoonslijsten. Dit blijkt uit het resultaat van de bestandscontrole. Door de opening van een AZC is de werkdruk bij de medewerkers Burgerzaken enorm toegenomen, daarnaast hebben er personele wijzigingen plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot prioritering van werkzaamheden. De informatiebeveiliging heeft momenteel prioriteit waardoor de gemeente ervoor zorgt dat deze voor 1-1-2015 geheel op orde is”.
Heusden	Zie paragraaf 3.1.3
Zeist	“De gemeente kan om organisatorische redenen niet (geheel) voldoen aan de normen in de zelfevaluatie: 1. Burgerzaken is verhuisd van onze oude locatie naar nieuwbouw. Daardoor zijn er een aantal losse eindjes blijven liggen. 2. Team Burgerzaken en het Contactcentrum zijn samengevoegd dit jaar. Daardoor is er tijdelijk geen leidinggevende geweest en zijn een aantal vacatures niet ingevuld. Dit heeft effect gehad op onze werkwijze”.
Stede Broec	“De gemeente kan om organisatorische redenen niet (geheel) voldoen aan de normen in de zelfevaluatie: 1. Voorbereiding ambtelijke samenwerking met Enkhuisen en Drechterland 2. Formele documenten in 4e kwartaal gereed”.

## Resultaten gemeenten met een onvoldoende score in 2013

De gemeenten met een \* zijn in 2014 intensief door RvIG begeleid. Zie hiervoor paragraaf 3.2.1

Naam	2014	2013	verschil t.o.v. 2013
* Echt-Susteren	92%	59%	34%
* Hendrik-Ido-Ambacht	98%	72%	26%
* Brummen	96%	71%	25%
* Neerijnen	87%	63%	25%
* Steenwijkerland	92%	67%	25%
* Midden-Delfland	98%	73%	24%
* Heerlen	97%	73%	24%
Waalwijk	100%	77%	23%
* Sint-Michielsgestel	93%	70%	23%
* Nuenen, Gerwen en Nederwetten	90%	67%	23%
* Tilburg	97%	74%	23%
* Beesel	94%	72%	22%
* Laarbeek	94%	72%	22%
* Werkendam	90%	69%	21%
Bernisse	99%	79%	20%
* Blaricum	97%	77%	20%
Ridderkerk	98%	78%	20%
Elburg	96%	76%	20%
De Marne	96%	76%	20%
Halderberge	94%	74%	20%
Eemnes	97%	78%	19%
Laren (NH.)	97%	78%	19%
Opsterland	92%	73%	19%
Zaltbommel	96%	77%	19%
Heemskerk	99%	81%	18%
Sittard-Geleen	94%	76%	18%
* Schiermonnikoog	97%	79%	18%
Heerhugowaard	97%	79%	18%
Urk	91%	74%	17%
* Haren	93%	76%	17%
Kaag en Braassem	96%	79%	17%
Vaals	94%	77%	17%
* Oss	94%	77%	17%
* Mill en Sint Hubert	97%	80%	17%
Weesp	98%	82%	17%
* Roerdalen	94%	78%	17%
Culemborg	96%	80%	16%
Texel	96%	80%	16%
* Hollands Kroon	86%	70%	16%

	Delft	95%	79%	16%
	Oud-Beijerland	97%	82%	15%
	Breda	98%	83%	15%
*	Medemblik	84%	69%	15%
	Schinnen	95%	81%	15%
	Strijen	93%	79%	15%
*	Landsmeer	74%	59%	15%
	De Wolden	93%	79%	14%
	Giessenlanden	99%	84%	14%
	Borsele	98%	84%	14%
*	Nederweert	91%	77%	14%
	Tytsjerksteradiel	99%	86%	14%
	Alblasserdam	98%	85%	14%
	Leerdam	97%	83%	14%
	Simpelveld	96%	82%	14%
	Ameland	94%	80%	13%
	Leudal	95%	82%	13%
	Onderbanken	96%	83%	13%
	Brielle	98%	85%	13%
	Neder-Betuwe	94%	82%	13%
	Alphen aan den Rijn	99%	86%	13%
	Zoetermeer	92%	80%	13%
	Kerkrade	97%	85%	12%
	Winsum	95%	82%	12%
	Zeevang	94%	82%	12%
	Cranendonck	94%	82%	12%
	Zederik	97%	85%	12%
	Venray	95%	83%	12%
	Voorschoten	96%	85%	12%
	Beuningen	96%	85%	11%
	Oegstgeest	95%	83%	11%
	Meppel	90%	79%	11%
	Moerdijk	96%	85%	11%
	Deventer	98%	87%	11%
	Staphorst	92%	81%	11%
	Tynaarlo	97%	86%	11%
	Zwijndrecht	100%	89%	11%
	Reimerswaal	99%	88%	11%
	Waddinxveen	96%	85%	11%
	Almere	96%	85%	10%
	Cromstrijen	97%	86%	10%
	Montferland	97%	86%	10%
	Boxtel	96%	86%	10%
	Grave	95%	84%	10%
	Weststellingwerf	91%	81%	10%

Bronckhorst	93%	83%	10%
Wijk bij Duurstede	96%	86%	10%
Boekel	95%	85%	10%
Sint Anthonis	95%	85%	10%
Gouda	97%	88%	10%
Middelburg (Z.)	95%	85%	10%
Best	95%	85%	10%
Wijdmeren	97%	87%	10%
Dalfsen	94%	85%	10%
Hilversum	94%	84%	10%
Bedum	92%	83%	9%
Eijsden-Margraten	90%	80%	9%
Leeuwarden	97%	88%	9%
Langedijk	97%	88%	9%
Veldhoven	98%	89%	9%
Buren	96%	87%	9%
Putten	98%	89%	9%
Rotterdam	96%	88%	9%
Maastricht	95%	86%	8%
IJsselstein	96%	88%	8%
Meerssen	91%	83%	8%
* Hoogezand-Sappemeer	79%	71%	8%
Franekeradeel	95%	87%	8%
Sint-Oedenrode	97%	89%	8%
Uitgeest	90%	82%	8%
Bussum	95%	87%	8%
Rijnwaarden	97%	89%	8%
Nunspeet	96%	88%	8%
Houten	97%	89%	8%
Zutphen	88%	80%	8%
Geldermalsen	93%	85%	8%
Loppersum	95%	88%	7%
Terneuzen	95%	88%	7%
De Friese Meren	83%	75%	7%
Vieland	94%	87%	7%
Bunnik	80%	73%	7%
Rhenen	92%	85%	7%
Nederlek	93%	86%	7%
Zevenaar	96%	89%	7%
Woudenberg	95%	88%	7%
Vlagtwedde	95%	89%	7%
Leiden	92%	85%	7%
Ten Boer	96%	89%	7%
Wageningen	95%	88%	7%
Borger-Odoorn	93%	87%	7%

Reusel-De Mierden	95%	88%	6%
Leusden	96%	89%	6%
Peel en Maas	94%	88%	6%
Waterland	93%	87%	6%
Zoeterwoude	95%	89%	6%
Kollumerland en Nieuwkruisland	91%	84%	6%
's-Hertogenbosch	94%	88%	6%
Gulpen-Wittem	95%	89%	6%
Zeewolde	95%	89%	6%
Veere	94%	88%	6%
Oudewater	95%	89%	6%
Berkelland	95%	89%	6%
Aalten	95%	89%	6%
Eindhoven	93%	87%	6%
Oude IJsselstreek	87%	81%	6%
Steenbergen	95%	89%	6%
Woudrichem	92%	87%	5%
Heerenveen	94%	89%	5%
Deurne	94%	89%	5%
Littenseradiel	91%	86%	5%
Baarle-Nassau	94%	89%	5%
Stadskanaal	94%	89%	5%
Heemstede	92%	87%	5%
Bergeijk	93%	89%	5%
Woerden	94%	89%	5%
Doesburg	93%	89%	4%
Loon op Zand	93%	89%	4%
Midden-Drenthe	93%	89%	4%
Ferwerderadiel	90%	86%	4%
Noordenveld	92%	87%	4%
Ommen	93%	89%	4%
Maasgouw	93%	89%	4%
Achtkarspelen	91%	88%	4%
Uden	91%	87%	4%
Schiedam	87%	84%	3%
Drechterland	92%	89%	3%
Haarlemmermeer	92%	89%	3%
Hengelo (O.)	92%	89%	3%
Waalre	92%	89%	3%
Haaksbergen	92%	89%	3%
Hilvarenbeek	92%	89%	3%
Veenendaal	91%	89%	3%
Landgraaf	84%	82%	2%
Velsen	91%	88%	2%
Renkum	90%	88%	2%

Weert	85%	83%	2%
Heeze-Leende	91%	89%	2%
Maasdonk	90%	88%	2%
Appingedam	90%	89%	1%
Vught	88%	89%	0%
Bloemendaal	80%	82%	-2%
Gorinchem	86%	89%	-3%
Heusden	81%	86%	-5%
Eemsmond	74%	87%	-13%

# Bijlage 2

## Resultaten vragen



### Top 10 hoogst scorende vragen

Vraag	Stijging
Wordt er onderzoek ingesteld, indien twijfel bestaat over de identiteit?	100%
Worden de documenten die onttrokken zijn vernietigd?	100%
Worden alle handelingen met betrekking tot het aanvragen, uitreiken en beheren van reisdocumenten geadministreerd in het RAAS?	100%
Is er sprake van een scheiding in verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en de uitvoerder?	100%
Uit welke onderdelen bestaat het onderzoek bij twijfel over de identiteit?	100%
Worden altijd de formulieren gebruikt die door het agentschap BPR of de leverancier beschikbaar zijn gesteld?	100%
Worden alle bijzondere documenten behorende bij een aanvraag tenminste 11 jaar bewaard?	100%
Hoe wordt gehandeld als iemand alleen de aangifte van een vermissing van een reisdocument meldt, zonder een aanvraag te doen voor een nieuw reisdocument?	100%
Wordt een aanvraag van een reisdocument voor vreemdelingen, waarvan de aanvrager niet staatloos is, altijd voorgelegd aan de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken?	100%
Welke handelingen vinden plaats bij ontvangst van een zending?	100%

### Top 10 laagst scorende vragen

Vraag	Stijging
Hoe wordt toegang tot de kluis verleend?	11%
Wordt het aantal volgens RAAS aanwezige documenten vergeleken met de fysieke voorraad of een controlelijst uit de geautomatiseerde opslag?	56%
Tussen welke (operationele) reisdocumentenprocessen is er sprake van functiescheiding?	72%
Wanneer wijzigt de houder van de identificatiekaart de pincode?	75%
Voert u jaarlijks een interne controle uit op het voldoen aan functiescheiding?	76%
Vindt functiescheiding altijd plaats?	80%
Wordt bij functioneringsgesprekken gesproken over het nakomen van beveiligingsvoorschriften?	80%
Welke maatregelen worden genomen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden	82%
Wordt het aantal aangevraagde documenten in het RAAS vergeleken met een kassa-uitdraai?	83%
Is een inbraakdetectiesysteem aanwezig in de werkruimten reisdocumenten en hoe wordt dit gebruikt?	83%

### Top 10 stijgers

Vraag	Stijging
Wat gaat u met de aandachtspunten die voortkomen uit de zelfevaluatie doen?	20%
Hoe zijn, voor de uitvoering van de werkzaamheden, de minimale kennis en vaardigheden vastgesteld?	20%
Hoe nemen medewerkers kennis van voorschriften en procedures?	18%
Wordt een kopie van de postmachtigingen bewaard?	16%
Hoe worden ingenomen en/of ongeldig te maken documenten vernietigd?	14%
Welke van de volgende taken van medewerkers, wordt minimaal eens per jaar getoetst op juiste uitvoering?	12%
Hoe is geheimhouding gewaarborgd?	11%
Vindt er tussentijds controle plaats op de uitvoering van de te nemen maatregelen (uit de jaarlijkse beveiligingsrapportage)?	11%
Welke maatregelen worden genomen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden	10%
Wordt de reisdocumentenadministratie door een onafhankelijk persoon gecontroleerd indien niet volledig voldaan wordt aan functiescheiding?	10%

### Top 10 dalers

Vraag	Daling
Hoe wordt toegang tot de kluis verleend?	-42%
Is de beveiligingsfunctionaris betrokken bij de uitvoering van het reisdocumentenproces?	-2%
Worden risicovolle materialen buiten werktijd opgeborgen in een voorgeschreven beveiligde ruimte?	-2%
Wordt bij een inbreuk op documenten, apparatuur en/of materialen onmiddellijk aangifte gedaan bij de politie en wordt het agentschap BPR in kennis gesteld?	-1%
Op welke wijze vindt de opslag van back-up media plaats?	-1%
Worden medewerkers tenminste eenmaal per jaar geïnstrueerd over de mogelijke risico's en beveiligingsprocedures?	0%
Is de kluis geplaatst in een af te sluiten en niet voor onbevoegden toegankelijke ruimte?	0%
Waar bevindt zich het aanvraagstation buiten werktijd?	0%
Worden altijd de formulieren gebruikt die door het agentschap BPR of de leverancier beschikbaar zijn gesteld?	0%
Wordt het inbraakdetectiesysteem minimaal eenmaal per jaar getest?	0%

## **Bijlage 3**

Resultaten steekproef  
zelfevaluatie PNIK 2014



**Panteia**

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



## **Steekproef zelfevaluatie PNIK 2014**

**Onderzoek onder 35 gemeenten,  
eindrapport**

Jaap Wils; Wilma van Rijt

Zoetermeer, 8 januari 2015

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek	9
1.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Uitvoering van de steekproef	11
<b>2 Praktijksituatie in de 35 gemeenten</b>	<b>13</b>
2.1 Komt de praktijksituatie overeen?	13
2.2 Waar treden afwijkingen op?	15
2.3 Achtergronden van de afwijkingen	16
2.4 Positie beveiligingsfunctionaris	19
<b>3 Ervaringen met de monitor</b>	<b>21</b>
3.1 Opzet, resultaten en verbetermogelijkheden	21
3.2 Positieve afwijkingen door interpretatie van vragen	22
<b>4 Conclusies</b>	<b>25</b>
4.1 Mate van overeenkomst met de praktijk	25
4.2 Betekenis van de uitkomsten	25
4.3 Verklaring verschillen	26
Bijlage 1 Antwoorden per gemeente	29
Bijlage 2 Overzicht afwijkingen	32





# Samenvatting

## 1. Doel en achtergrond van het onderzoek

In 2013 is een nieuw instrument geïntroduceerd voor het evalueren van het reisdocumentenproces: de zelfevaluatie met behulp van de Kwaliteitsmonitor. In deze Zelfevaluatie Paspoorten en Nederlandse Identiteitskaart (kortweg vragenlijst PNIK) beantwoorden gemeenten vragen over de wijze waarop het aanvraag- en uitgifteproces verloopt en hoe beveiligingsmaatregelen zijn getroffen.

De betrouwbaarheid van de uitkomsten van de zelfevaluaties is getoetst door middel van een steekproef bij 35 gemeenten. Het doel van de toetsing met de steekproef is inzicht te krijgen in drie hoofdvragen:

1. Komt de beantwoording van de vragen in de vragenlijst PNIK overeen met de praktijksituatie bij de gemeenten?
2. Bieden de zelfevaluaties daarmee een valide beeld van de praktijk?
3. Wat zijn de oorzaken van het onjuist beantwoorden van de vragen?

Voor de uitvoering van de steekproef is een protocol opgesteld. Dit protocol is in overleg met de begeleidingsgroep van het onderzoek tot stand gekomen. Voor de toetsing is een steekproef getrokken van 35 gemeenten. Hierbij is rekening gehouden met gemeentegrootte en provincie. Van de 35 gemeenten zijn de geselecteerde uitgiftelocaties bezocht en zijn de gegeven antwoorden aan de hand van het protocol getoetst.

Voorafgaand aan de uitvoering van de steekproef is door het ministerie van BZK een norm vastgesteld die aangeeft wanneer de uitkomsten van de steekproef een betrouwbaar beeld geven van de praktijk. Deze norm is gebaseerd op de uitkomsten van vorig jaar en een inschatting van wat als een aanvaardbare mate van afwijking kan worden beschouwd. Voor 2014 is bepaald dat tenminste 30 gemeenten 95% of meer van de getoetste antwoorden in overeenstemming met de praktijk moeten hebben ingevuld.

## 2. Uitkomsten van de steekproef

### *Overeenkomst met de praktijk*

Bij de 35 onderzochte gemeentelijke uitgiftelocaties is gemiddeld 97% van de getoetste antwoorden in overeenstemming met de praktijk. Gemiddeld wijkt per gemeente dus 3% van de antwoorden af. In 2013 was 96% van de antwoorden in overeenstemming met de praktijk. Geen enkele gemeente heeft een score beneden de 90%.

Als de gemeenten aan de hand van hun score worden ingedeeld naar klassen dan blijkt dat 28 van de 35 gemeenten in de hoogste klasse vallen. De 7 andere gemeenten vallen in de klasse 90-95%. Hiermee voldoet het aantal gemeenten in de hoogste klasse niet aan de vooraf gestelde norm van minimaal 30.





**Tabel 1** Mate van overeenkomst van antwoorden

<i>Categorie</i>	<i>Aantal gemeenten steekproef</i>
0-80% antwoorden overeenkomstig de praktijk	0
80-90% antwoorden overeenkomstig de praktijk	0
90-95% antwoorden overeenkomstig de praktijk	7
95-100% antwoorden overeenkomstig de praktijk	28
<b>Totaal aantal gemeenten steekproef</b>	<b>35</b>

In de Kwaliteitsmonitor zijn zowel vragen over wettelijke verplichtingen als aanbevelingen opgenomen. In totaal heeft 91% van alle getoetste antwoorden betrekking op een wettelijke eis. Van de afwijkende antwoorden heeft 98% betrekking op een wettelijke eis. Gemeenten doen het dus iets minder goed op de wettelijke verplichtingen dan op de aanbevelingen.

Als alleen wordt gekeken naar de vragen die een wettelijke grondslag hebben dan treedt een kleine verschuiving op in de in tabel 1 gepresenteerde verdeling. Het aantal gemeenten dat 95% of meer scoort daalt naar 27.

#### *Oorzaken van afwijkingen*

In het onderzoek is aandacht besteed aan de achtergronden van de gevonden afwijkingen tussen antwoorden in de zelfevaluatie en de praktijk. Hiervoor zijn afwijkingen ingedeeld in vijf categorieën.

**Tabel 2** Afwijkingen per categorie

<i>Categorie afwijking</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>
Te beperkte/onzorgvuldige uitwerking procedures en registraties	49	45%
Verskil in interpretatie vraagstelling/antwoordcategorieën	13	12%
Verskil in kennisniveau tussen invuller en uitvoeringspraktijk	21	19%
Handelen in uitzonderingssituaties	7	6%
Te positieve voorstelling van de praktijksituatie	18	17%
Totaal	108	100%

Bijna de helft van de afwijkingen blijkt te verklaren doordat noodzakelijke registraties of procedures te beperkt zijn opgezet of uitgewerkt (45%). De één na meest voorkomende verklaring is dat de invuller van de vragenlijst niet volledig op de hoogte is van de situatie op de werkvloer (19% van de afwijkingen). Daarnaast is in enkele gevallen sprake van een verschil in interpretatie bij de vraagstelling (12%) en onbekendheid bij medewerkers over het handelen bij uitzonderingssituaties (6%).

Bij een beperkt deel van de afwijkingen (17%) lijkt sprake te zijn van een bewust iets te positieve voorstelling van zaken. Het gaat hierbij om enkele gevallen waarbij gemeenten in de beantwoording van de vragen zijn vooruitgelopen op een nog niet gerealiseerde situatie.

### *Ervaringen van gemeenten met de Kwaliteitsmonitor*

Tijdens de bezoeken bij de 35 gemeenten is aandacht besteed aan de ervaringen met de monitor en de wijze waarop de uitkomsten van vorig jaar zijn gebruikt. Uit de gesprekken komt naar voren dat de opzet en de duidelijkheid van de vragen over het algemeen goed wordt gevonden. Geconstateerd is dat verbeteringen ten opzichte van vorig jaar zijn doorgevoerd. Een beperkt aantal vragen leverde nog onduidelijkheid op. De managementrapportage met aanbevelingen wordt door de meeste gemeenten bruikbaar en nuttig gevonden.

De zelfevaluatie uit 2013 is in 30 van de 35 gemeenten gebruikt om interne actieplannen op te stellen. De acties variëren van enkele aanscherpingen tot stevige verbeterplannen om vooruitgang te boeken. Meerdere gemeenten gaven aan dat de uitkomsten van vorig jaar duidelijk hebben gemaakt dat er diverse verbeteringen noodzakelijk waren.

### *Interpretatie van de vragen*

In 2014 is voor het eerst ook getoetst op positieve afwijkingen. Hierbij gaat het om antwoorden waarmee de gemeente meer punten had kunnen scoren. Deze informatie is van belang om te kunnen bepalen bij welke vragen er interpretatieverschillen ontstaan. Dit kan aanleiding zijn tot aanpassing van de vraagstelling of de toelichting. Bij 18 gemeenten zijn positieve afwijkingen gevonden. Gemiddeld is per gemeente bij 1% van de antwoorden een positieve afwijking gevonden. De meeste verschillen zijn te constateren bij de vraag naar maatregelen die zijn getroffen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden. In gesprekken met P&O medewerkers blijken vaker maatregelen getroffen dan gemeenten hadden aangegeven.

## **3. Conclusie**

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten uit de steekproef niet voldoen aan de gestelde norm. In totaal vallen 28 van de 35 gemeenten in de categorie met 95% of meer correcte antwoorden. Dat de norm niet gehaald is, wil niet direct zeggen dat het resultaat van de zelfevaluatie niet betrouwbaar is. De 35 gemeenten doen het gemiddeld iets beter dan in 2013, de gemeenten die onder de norm uitkomen wijken beperkt af (1 of 2%) en de variatie in de uitkomsten tussen gemeenten is beperkt. Gezien het gemiddelde afwijkingpercentage van 3% blijken gemeenten voldoende zelfkritisch naar de eigen organisatie te kijken bij de beantwoording van de vragen. Intern zijn in de meeste gemeenten waarborgen ingebouwd om te zorgen voor een zo realistisch mogelijk beeld. Meerdere personen zijn bij het invullen betrokken en op verschillende niveaus vindt toetsing plaats.

Voor het beoordelen van de validiteit van de resultaten van de zelfevaluatie is het niet alleen van belang of de 35 steekproefgemeenten aan de norm voldoen. Ook is relevant of de uitkomsten van de steekproef zijn te generaliseren naar de totale populatie van gemeenten. Dit wordt ook wel de externe validiteit genoemd. Belangrijke elementen hiervoor zijn de representativiteit van de steekproef en het voorkomen van selectiviteit. Door de gekozen opzet met een gestratificeerde steekproeftrekking ontstaat een representatieve steekproef die een goede afspiegeling van de praktijk geeft. Bovendien is selectiviteit voorkomen door de aselecte trekking. Verder is geen sprake van selectieve non-respons, omdat alle gemeenten uit de steekproef ook daadwerkelijk hebben deelgenomen. Hierdoor wordt voorkomen dat bijvoorbeeld goed presteren-



de gemeenten zonder afwijkingen wel deelnemen en slechter presterende gemeenten niet.

Omdat geen sprake is van selectiviteit en de steekproef bovendien representatief is, zijn de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren naar de totale populatie van alle uitgiftelocaties van gemeenten in Nederland. Het gevonden gemiddelde van 97% is dus geldig voor alle gemeenten. Wel moet rekening worden gehouden met een betrouwbaarheidsmarge wanneer uitspraken worden gedaan over alle gemeenten in Nederland. Bij het genoemde percentage van 97% ligt deze marge op 5,4%.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

De Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN 2001) is per 1 maart 2013 gewijzigd. Daarbij is een nieuw instrument geïntroduceerd voor het evalueren van het reisdocumentenproces: de zogenaamde zelfevaluatie met behulp van de Kwaliteitsmonitor. Elk jaar toetsen de uitgiftelocaties van gemeenten de toepassing van de beveiligingsmaatregelen en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten met behulp van een digitale vragenlijst reisdocumenten. De resultaten van deze zelfevaluatie worden gerapporteerd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De zelfevaluatie is voor het eerst uitgevoerd in 2013 (nulmeting). Rekening houdend met de bevindingen van de eerste meting is in 2014 de Zelfevaluatie Paspoorten en Nederlandse Identiteitskaart (NIK) opgezet (kortweg vragenlijst PNIK).

Vanaf 2013 vindt jaarlijks een externe toetsing van de zelfevaluatie plaats door een onafhankelijke deskundige met behulp van een steekproef onder 35 gemeenten. De openbare lichamen worden in de steekproef niet meegenomen.

Het doel van de toetsing met de steekproef is inzicht te krijgen in drie hoofdvragen:

1. Komt de beantwoording van de vragen in de vragenlijst PNIK overeen met de praktijksituatie bij de gemeenten?
2. Bieden de zelfevaluaties daarmee een valide beeld van de praktijk?
3. Wat zijn de oorzaken van het onjuist beantwoorden van de vragen?

In deze rapportage zijn de uitkomsten van de steekproef bij 35 onderzochte gemeenten beschreven.

### **Themakeuze voor de steekproef**

Bij de steekproef is een selectie van de vragen uit de Kwaliteitsmonitor getoetst. De steekproef dekt 40 van de 116 vragen uit de Kwaliteitsmonitor af. Hiermee worden 400 te scoren punten getoetst. In 2014 zijn de te onderzoeken vragen bepaald aan de hand van ontwikkelingen in het afgelopen jaar, de resultaten van vorig jaar en onderwerpen die op dit moment onder de aandacht zijn (functiescheiding, identiteit vaststellen).

### **Normering**

Hoofddoel van de steekproef is te bepalen of de ingevulde zelfevaluaties een betrouwbaar beeld van de werkelijkheid geven. Vooraf is hiervoor een norm vastgesteld door het ministerie van BZK: tenminste 30 van de 35 gemeenten moeten 95% of meer van de getoetste vragen juist hebben ingevuld. Als dit het geval is, dan wordt geconcludeerd dat de resultaten van de zelfevaluatie betrouwbaar zijn en een goede afspiegeling van de praktijk vormen. Ten opzichte van 2013 is dit een verzwaring van de norm. Destijds dienden 28 van de 35 gemeenten 90% of meer van de getoetste vragen juist te hebben ingevuld.



## 1.2 Onderzoeksvragen

Uitvoering van de steekproef onder gemeenten met het protocol moet leiden tot beantwoording van de hierboven genoemde drie hoofdvragen. Deze hoofdvragen zijn onderverdeeld in de onderstaande deelvragen.

1. In welke mate komt de praktijksituatie in een onderzochte gemeente overeen met de ingevulde vragenlijst?
  - Komt de praktijksituatie volledig of grotendeels overeen (100 tot en met 95% van de getoetste vragen)?
  - Wijkt de situatie op meerdere punten af (< 95% tot en met 90% van de onderzochte vragen)?
  - Wijkt de situatie significant af (<90% tot en met 80%)?
  - Wijkt de situatie volledig af (minder dan 80% van de onderzochte vragen)?
2. In welke mate komt de praktijksituatie in de 35 onderzochte gemeenten gezamenlijk overeen met de ingevulde vragenlijsten?
  - Hoe zijn de 35 gemeenten verdeeld over de gehanteerde categorieën 100%-95%, <95%-90%, <90%-80% of lager dan 80%?
  - Kan op basis van de uitkomsten van de steekproef worden geconcludeerd dat de ingevulde vragenlijsten een betrouwbaar beeld van de werkelijkheid geven? De gehanteerde norm hiervoor is in 2014 dat tenminste *30 gemeenten* in de hoogste categorie vallen.
3. Treedt er verschil op in de mate waarin gemeenten vragen onjuist hebben beantwoord die verwijzen naar een *eis* uit de PUN 2001 of vragen die de status van *aanbeveling* hebben?
  - Hoe scoren de 35 gemeenten individueel en gezamenlijk als alleen naar de vragen die gericht zijn op eisen wordt gekeken?
4. Hoe is de gehele vragenlijst ingevuld als wordt gekeken naar het verschil tussen vragen die zich richten op *inrichting* van het proces en op de *uitvoering*?
  - Wat is het percentage vragen gericht op inrichting waarvan de antwoorden afwijken van de praktijk?
  - Wat is het percentage vragen gericht op de uitvoering waarvan de antwoorden afwijken van de praktijk?
5. Wat zijn achtergronden van geconstateerde afwijkingen tussen de ingevulde vragenlijst en de praktijk?
  - Wat is het percentage waarbij afwijkingen verklaard worden door *onduidelijkheid van de vraagstelling*?
  - Wat is het percentage waarbij afwijkingen verklaard worden doordat de invuller van de vragenlijst *geen goed zicht heeft op de daadwerkelijke praktijk* (dus verschil tussen de praktijk in een gemeente en de uitvoering op papier)?
  - Wat is het percentage vragen waarbij het vermoeden bestaat van *doelgericht* onjuist beantwoorden?

### 1.3 Uitvoering van de steekproef

De uitvoering van de steekproef onder de 35 gemeenten is onder te verdelen in verschillende fasen. Per fase is kort beschreven uit welke activiteiten deze bestond.

#### Opstellen protocol

Het protocol is in overleg met de begeleidingsgroep van het onderzoek tot stand gekomen. Per jaar kan gekozen worden voor het leggen van het accent bij een specifiek thema. In 2014 is de keuze van de te onderzoeken vragen bepaald aan de hand van ontwikkelingen in het afgelopen jaar, de resultaten van vorig jaar en onderwerpen die op dit moment onder de aandacht zijn (functiescheiding, identiteit vaststellen). Dit betekent niet dat andere thema's niet aan bod komen. Verschil is echter dat bij de andere thema's relatief minder vragen in het protocol terugkomen. Het protocol bestaat in 2014 uit negen blokken met vragen (A-I).

- Blok A: algemeen beeld
- Blok B: toetsing vastgelegd beleid en registratie
- Blok C: werkzaamheden Beveiligingsfunctionaris
- Blok D: aanvraagproces
- Blok E: uitreiken van reisdocumenten
- Blok F: autorisatie
- Blok G: personeel
- Blok H: back up en architectuur
- Blok I: fysieke beveiliging

#### Steekproeftrekking

De steekproef is uitgevoerd bij 35 gemeenten. Het CBS heeft een representatieve steekproef ontworpen met de volgende kenmerken.

- De steekproef is volledig aselekt getrokken. Er is geen rekening gehouden met risicogroepen of goed presterende gemeenten.
- Bij de steekproeftrekking is een evenredige verdeling over grote, middelgrote en kleine gemeenten aangehouden. De gehanteerde driedeling vond plaats op basis van inwoneraantal met de volgende categorieën: tot 20.000 inwoners, 20.000 - 100.000 inwoners, meer dan 100.000 inwoners.
- De steekproef is evenredig verdeeld over de provincies. Van iedere provincie zijn in verhouding tot het totale aantal gemeenten in die provincie evenveel gemeenten aanwezig.
- Een deel van gemeenten heeft meerdere uitgiftelocaties. De steekproef wordt op het niveau van een uitgiftelocatie getrokken.

Verder is in de steekproeftrekking rekening gehouden met de steekproef die gelijktijdig is uitgevoerd bij 35 gemeenten voor de zelfevaluatie Basisregistratie Personen (BRP). Gemeenten kunnen niet gelijktijdig in beide steekproeven vallen.

#### Bezoeken

Alle 35 gemeenten zijn bezocht. Bij gemeente(n) met meerdere uitgiftelocaties is, afhankelijk van de resultaten van de aselechte steekproef, de hoofd- of sublocatie bezocht. Voor het bezoek is een vast stramien aangehouden. Het precieze stramien kan per jaar afwijken, afhankelijk van het gekozen thema voor het protocol. In 2014 is de volgende opzet gehanteerd.

- Gesprek leidinggevende/afdelingshoofd Publiekszaken (30 minuten)
- Toetsing documentatie (30 minuten)
- Gesprek beveiligingsfunctionaris (30 min)
- Gesprekken medewerkers van aanvraag en van uitgifte (45 min)



- Gesprek autorisatiebevoegde (15 min)
- Gesprek medewerker personeelszaken (15 min)
- Visuele waarneming back-up en gesprek met systeembeheerder (15 min)
- Visuele waarneming fysieke beveiliging met behulp van autorisatiebevoegde of betrokkene gebouwenbeheer (15 min)
- Korte terugkoppeling uitkomsten aan leidinggevende/afdelingshoofd Publiekszaken (15 min)

De 35 gemeenten hebben goede medewerking aan de bezoeken verleend. In alle gevallen was sprake van een goede interne planning en voorbereiding, zodat de gesprekken en toetsing binnen een dagdeel uitgevoerd konden worden. Door de soepele medewerking van gemeenten was het mogelijk alle 35 bezoeken in een periode van vier weken af te ronden. Bij één gemeente is vanwege bijzondere omstandigheden een verkorte versie van het bezoek afgelegd. Door een combinatie van een herindeling, een grote verbouwing en eerdere deelname aan de steekproef uit 2013 is in overleg tussen het ministerie van BZK en de gemeente overeengekomen dat de steekproef alleen uit een interview met de leidinggevende en een documentenstudie bestond.

### **Verwerking**

Van alle bezoeken is een protocolformulier ingevuld. De ingevulde formulieren zijn verwerkt in een Excel bestand. Daarin zijn per gemeente en per vraag/antwoord uit het protocol de bevinding opgenomen. Op basis van dit bestand zijn verdere analyses uitgevoerd. In de rapportage zijn de gemeenten anoniem verwerkt. Daar waar op gemeenteniveau wordt gerapporteerd, is een nummer en geen gemeentenaam weergegeven.

## 2 Praktijksituatie in de 35 gemeenten

### 2.1 Komt de praktijksituatie overeen?

Eén van de hoofdvragen van de steekproef is de mate waarin de antwoorden die de gemeenten gegeven hebben in de vragenlijst van de Kwaliteitsmonitor daadwerkelijk overeenkomen met de praktijksituatie.

In figuur 2.1 staat per bezochte gemeente het aandeel antwoorden dat overeenkomt met de onderzochte praktijk. In de figuur is te zien dat de antwoorden van de uitgifte-locaties gemiddeld in 97% van de gevallen overeenkomen met de bevindingen tijdens het bezoek. Gemiddeld wijkt per gemeente dus 3% van de antwoorden af. Bij deze afwijkingen gaat het om antwoorden waarvoor de gemeenten in de vragenlijst ten onrechte punten hebben gekregen.

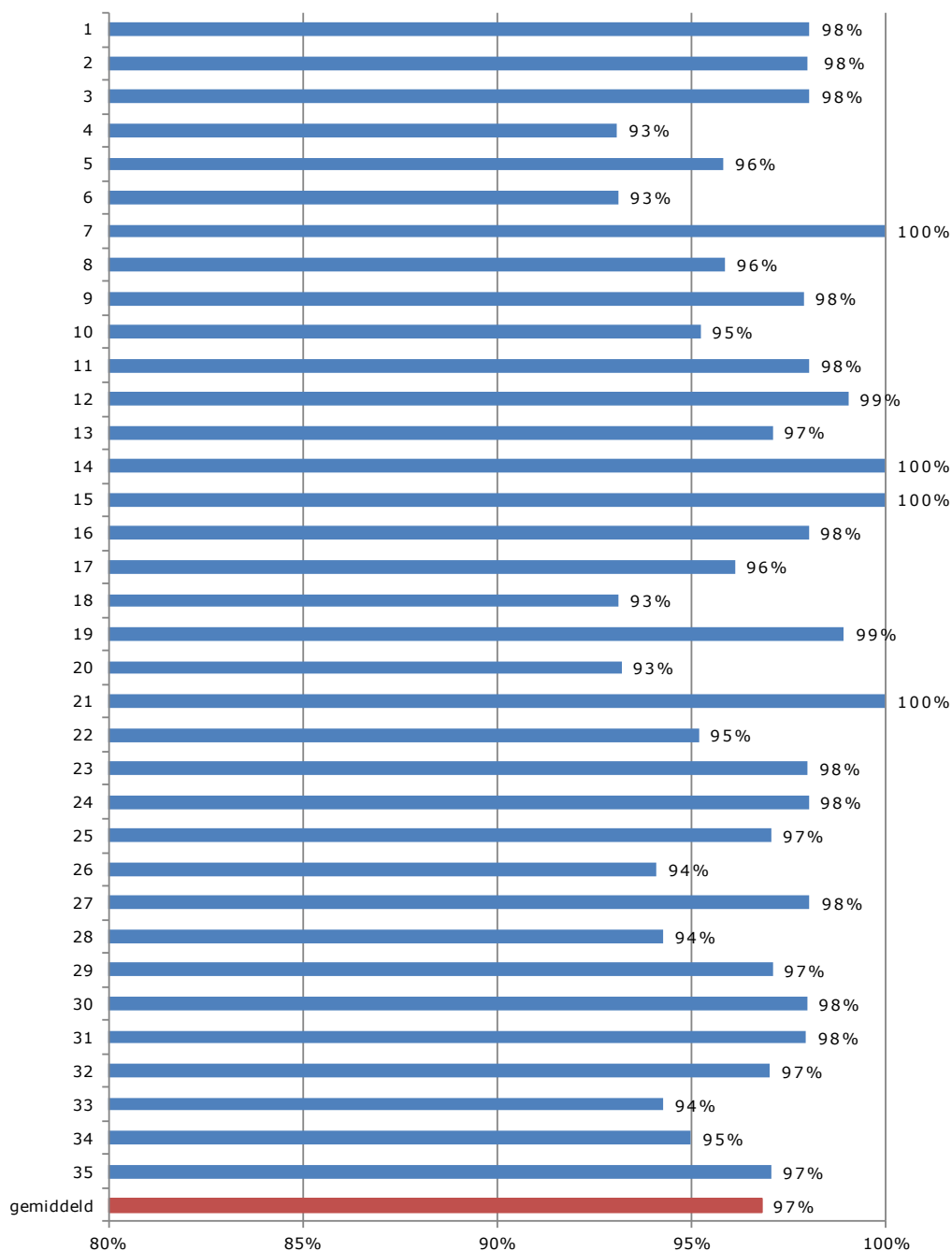
Geen enkele gemeente heeft een score beneden de 90%. Er zijn vier gemeenten die uitkomen op 93% en drie die 94% scoren. De overige gemeenten scoren 95% of hoger. Bij vier gemeenten is geen afwijking aangetroffen.

Met het gemiddelde van 97% ligt de mate waarin de vragenlijst overeenkomt met de praktijk hoger dan voorgaande jaar. In 2013 was 96% van de antwoorden in overeenstemming met de praktijk. Verder valt op dat de ondergrens hoger is komen te liggen. In 2013 scoorde een gemeente 79%, 3 gemeenten kwamen toen uit op een score van 92%, 2 gemeenten op 93% en 2 gemeenten op 94%.





**Figuur 2.1** Overeenkomst antwoorden vragenlijst en praktijk per gemeente (in %)



Het aantal ingevulde antwoorden kan per uitgiftelocatie verschillen, omdat niet iedere gemeente dezelfde antwoordcategorieën heeft aangekruist. In Bijlage 1 staat per gemeente een overzicht van het (absolute) aantal gegeven antwoorden en het aantal geconstateerde afwijkingen met de praktijk.

Voorgaand aan de steekproef is een norm vastgesteld door BPR om te bepalen of de uitkomsten voldoen aan de gewenste mate van betrouwbaarheid. Afgesproken is dat tenminste 30 van de 35 gemeenten 95% of meer van de getoetste vragen juist moeten hebben ingevuld. Ten opzichte van 2013 is dit een verzwaring van de norm. In 2013 dienden 28 van de 35 gemeenten 90% of meer van de getoetste vragen juist te hebben ingevuld.

Kijken naar de nieuwe norm met bijbehorende klassen, dan blijken 28 gemeenten 95% of meer van de antwoorden overeenkomstig de uitvoeringspraktijk te hebben ingevuld. De 7 andere gemeenten vallen in de klasse 90 tot 95%.

**Tabel 2.1** Indeling gemeenten naar mate van overeenkomst van antwoorden

<i>Categorie</i>	<i>Aantal gemeenten steekproef</i>
0-80% antwoorden overeenkomstig de praktijk	0
80-90% antwoorden overeenkomstig de praktijk	0
90-95% antwoorden overeenkomstig de praktijk	7
95-100% antwoorden overeenkomstig de praktijk	28
<b>Totaal aantal gemeenten steekproef</b>	<b>35</b>

Ondanks dat gemeenten het gemiddeld genomen iets beter doen dan vorig jaar en ook de ondergrens is gestegen, voldoen de steekproef gemeenten gezamenlijk niet aan de gestelde norm. Daarbij moet worden opgemerkt dat de mate waarin de 7 gemeenten onder de norm van 95% liggen beperkt is: 3 gemeenten liggen 1% onder de norm en 4 gemeenten 2%.

## 2.2 Waar treden afwijkingen op?

### **Wettelijke eisen versus aanbevelingen**

De vragen uit de Kwaliteitsmonitor zijn gebaseerd op wettelijke eisen of op aanbevelingen. Het grootste deel van de getoetste antwoorden heeft betrekking op een wettelijke eis (91%). Dit betekent dat slechts een beperkt aantal vragen met het karakter van een aanbeveling is getoetst. Als de afwijkingen met de praktijk worden uitgesplitst, blijkt dat de meeste antwoorden met een afwijking betrekking hebben op wettelijke eisen. De afwijkingen van de praktijksituatie komen voor 98% voor bij vragen vanuit een wettelijke verplichting. Op het beperkt aantal getoetste antwoorden dat betrekking had op een aanbeveling zijn dus nauwelijks afwijkingen gevonden. Deze verhouding komt grotendeels overeen met de verhouding tussen eis en aanbeveling bij alle getoetste antwoorden. In tabel 2.3 is een overzicht gepresenteerd.

**Tabel 2.2** Afwijkende antwoorden uitgesplitst naar eis en aanbeveling

	<i>Eis</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Totaal</i>
Afwijkende antwoorden	98%	2%	100%
Totaal getoetste antwoorden	91%	9%	100%



In de voorgaande paragraaf was te zien dat 28 gemeenten in de hoogste klasse vielen en 7 in de één na hoogste. Deze verdeling wijzigt enigszins als we alleen de vragen die een wettelijke basis hebben in ogenschouw nemen. Bij één van de gemeenten zakt de score van precies 95% naar 94%. Hierdoor komt deze in een lagere klasse terecht. In de onderstaande tabel is de verdeling weergegeven wanneer alleen naar vragen gebaseerd op een wettelijke eis wordt gekeken.

**Tabel 2.3** Indeling gemeenten bij vragen gebaseerd op wettelijke eis

<i>Categorie</i>	<i>Aantal gemeenten steekproef</i>
0-80% antwoorden overeenkomstig de praktijk	0
80-90% antwoorden overeenkomstig de praktijk	0
90-95% antwoorden overeenkomstig de praktijk	8
95-100% antwoorden overeenkomstig de praktijk	27
<b>Totaal aantal gemeenten steekproef</b>	<b>35</b>

Bijlage 1 geeft een nadere detaillering per gemeente van afwijkingen die op een eis of op een aanbeveling betrekking hebben.

### Vragen over bijhouding versus inrichting

Een ander onderscheid is dat tussen vragen die zich richten op uitvoering/bijhouding van het proces en vragen die zich richten op de inrichting daarvan. In totaal heeft 56% van alle getoetste antwoorden betrekking op vragen die zich richten op bijhouding. Deze verhouding komt bijna geheel overeen met de verhoudingen bij de afwijkende antwoorden.

**Tabel 2.4** Afwijkende antwoorden uitgesplitst naar bijhouding en inrichting

	<i>Bijhouding</i>	<i>Inrichting</i>	<i>Totaal</i>
Afwijkende antwoorden	55%	45%	100%
Totaal getoetste antwoorden	56%	44%	100%

In Bijlage 1 is een nadere uitsplitsing per gemeente weergegeven.

## 2.3 Achtergronden van de afwijkingen

Niet bij alle vragen treden afwijkingen op. Een beperkt deel van de getoetste vragen is verantwoordelijk voor een groot deel van de geconstateerde verschillen. Alle vragen waarbij tenminste vijf afwijkingen zijn geconstateerd, zijn in tabel 2.5 weergegeven. Het is mogelijk dat gemeenten per vraag meerdere afwijkingen hebben (vragen bestaan immers uit meerdere getoetste antwoorden). Om deze reden is in de tabel ook het aantal gemeenten met een afwijking bij de betreffende vraag gepresenteerd.

Te zien is dat enkele vragen er duidelijk uitspringen. Zo wordt regelmatig geen registratie bijgehouden van het bewaren en gebruik van de kaarten van het mobiele vingerafdrukopname-apparaat (MVA). Met name het gebruik blijkt toch in veel gevallen niet geregistreerd. Verder blijkt ook voor het vervaardigen van de back-up van het

RAAS regelmatig geen registratie aanwezig te zijn. Deze gemeenten gaan er vanuit dat het systeem dit zelf doet en aanvullend geen registratie nodig is.

Andere afwijkingen die regelmatig voorkomen.

- Niet alle in de zelfevaluatie aangekruiste maatregelen ten aanzien van medewerkers (vraag 63) zijn genomen. Zo wordt niet altijd een VOG gevraagd en blijkt de controle op echtheid en juistheid van diploma's/certificaten niet plaats te vinden.
- De aanwijzing van medewerkers wijkt af van de praktijk. Met name komt voor dat voor het gebruik van het MVA meer dan drie medewerkers zijn aangewezen.
- Aanvraagstations buiten werktijd blijken niet volledig in een onbereikbare, afsluitbare en beveiligde ruimte te staan (vraag 88). Dit komt met name voor bij open balies in gebouwen die ook in de avonden voor raadsvergaderingen of andere activiteiten worden gebruikt. De aanvraagstations worden dan niet achter slot en grendel gezet, maar blijven op de balie staan.

**Tabel 2.5** Vragen met tenminste vijf afwijkende antwoorden

<i>Vraag</i>	<i>Aantal afwijkende antwoorden</i>	<i>Aantal gemeenten met afwijking</i>
<b>73</b> Wat wordt door de autorisatie bevoegde reisdocumenten met betrekking tot de opstartkaart en de authenticatiekaart van het mobiele vingerafdrukopname-apparaat actueel geregistreerd?	15	11
<b>61</b> Wordt van het vervaardigen van de back-up een registratie bijgehouden?	11	11
<b>63</b> Welke maatregelen worden genomen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden?	9	5
<b>65</b> Voor welke functies zijn interne vaste of tijdelijke medewerkers formeel aangewezen?	8	6
<b>88</b> Waar bevindt zich het aanvraagstation buiten werktijd?	7	7
<b>70</b> Wat wordt door de autorisatie bevoegde reisdocumenten met betrekking tot de identificatiekaarten actueel geregistreerd?	6	5
<b>85</b> Hoe is de toegang tot de werkruimten ten behoeve van reisdocumenten geregeld?	6	5
<b>33</b> Hoe wordt bij de uitreiking gehandeld bij twijfel aan de identiteit van de aanvrager?	5	3
<b>62</b> Op welke wijze vindt de opslag van back-up media plaats? (meerdere antwoorden mogelijk)	5	4



## Verklaringen voor de afwijkingen

De afwijkingen zijn in categorieën van verklaringen te verdelen. De scheidslijnen tussen de categorieën zijn niet altijd heel scherp te trekken. Soms is een combinatie van factoren verantwoordelijk voor de afwijking. Op basis van een inschatting is de verdeling over de onderstaande vijf categorieën gemaakt.

1. *Te beperkte of onzorgvuldige uitwerking van procedures of registraties.* Dit zijn met name afwijkingen op aspecten waarbij de invuller ervan uitgaat dat er voldoende registratie aanwezig is, maar dat dit in de praktijk niet zo blijkt te zijn. Het gaat bijvoorbeeld om registratie rond identificatiekaarten, back-up van het RAAS en het gebruik van het MVA. Ook zijn regelmatig te veel mensen aangewezen voor het gebruik van het MVA. Deze categorie verklaart bijna de helft van de afwijkingen (45%).
2. *Verskil van interpretatie met de vraagstelling/antwoordcategorieën.* Bij enkele vragen heeft de gemeente een andere interpretatie van de vraag gemaakt dan is bedoeld. Deze afwijkingen treden vooral op bij de fysieke beveiliging. Het gaat dan om verschil in interpretatie over wanneer iemand functioneel noodzakelijk toegang heeft tot de beveiligde ruimte voor reisdocumenten en wanneer een aanvraagstation zich in een voor onbevoegde onbereikbare, afsluitbare en beveiligde ruimte bevindt. Deze categorie bestaat uit 12% van de afwijkingen.
3. *Verskil in kennisniveau tussen de invuller van de vragenlijst en de uitvoeringspraktijk.* Bij deze afwijkingen is de invuller van de vragenlijst niet volledig op de hoogte van de werkwijze in de praktijk. Het gaat met name om afwijkingen bij maatregelen op P&O-gebied (de werkwijze bij aanstelling van medewerkers) en technische aspecten rondom toegang en beveiliging. Deze categorie verklaart 19% van de afwijkingen.
4. *Handelen in uitzonderingssituaties.* Dit zijn situaties waar medewerkers niet of nauwelijks mee te maken krijgen. Volgens de beschrijving in de aanwezige procedure worden handelingen uitgevoerd. In de praktijk blijken medewerkers niet bekend met deze werkwijze. Het gaat met name om het afnemen van vingerafdrukken bij twijfel aan de identiteit. Deze categorie verklaart 6% van de afwijkingen.
5. *Te positieve voorstelling van de praktijksituatie.* De laatste categorie heeft betrekking op afwijkingen waarbij gemeenten, waarschijnlijk bewust, een te positieve voorstelling van de praktijksituatie hebben geschetst. In enkele gevallen bleek de beveiligingsfunctionaris niet onafhankelijk te zijn (maar hoofd publiekszaken) terwijl toch was ingevuld dat deze onafhankelijk was. Ook is voorgekomen dat backuptapes niet extern worden bewaard, maar in de kluis of zelfs op de plank in een kluisruimte. Deze laatste categorie heeft betrekking op 17% van de afwijkingen.

**Tabel 2.6** Afwijkingen per categorie

Categorie afwijking	Aantal	%
Te beperkte/onzorgvuldige uitwerking procedures en registraties	49	45%
Verskil in interpretatie vraagstelling/antwoordcategorieën	13	12%
Verskil in kennisniveau tussen invuller en uitvoeringspraktijk	21	19%
Handelen in uitzonderingssituaties	7	6%
Te positieve voorstelling van de praktijksituatie	18	17%
Totaal	108	100%

Uit de afwijkingen blijkt dat gemeenten over het algemeen een zelfkritische houding hebben en geneigd een zijn zo feitelijk en reëel mogelijk beeld van de praktijk te schetsen. Alleen bij de afwijkingen uit de vijfde categorie is dit niet het geval. Met name het niet onafhankelijk zijn van de beveiligingsfunctionaris in 2 gemeenten telt relatief zwaar mee in de 17% die in deze categorie valt. In meerdere vragen is de onafhankelijkheid getoetst.

## **2.4 Positie beveiligingsfunctionaris**

In de rapportage over de steekproef van 2013 is al gewezen op de grote verschillen in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de rol van de beveiligingsfunctionaris. Ook in de steekproef van 2014 viel opnieuw op dat er grote verschillen zijn en enkele gemeenten deze positie erg passief invullen. In meerdere gesprekken met beveiligingsfunctionarissen viel op dat deze weinig bij het proces betrokken is en nauwelijks zicht heeft op onderdelen waarop controle moet worden uitgevoerd. De afdeling burgerzaken voedt de beveiligingsfunctionaris met informatie die deze dan formeel aftekent.

Er zijn ook gemeenten waarbij structureel uren zijn vrijgemaakt bij een medewerker kwaliteitszorg of control die op regelmatige basis controles uitvoert. In één van de gemeenten voert de beveiligingsfunctionaris niet alleen steekproefsgewijze controles uit op de uitvoering, maar worden ook alle aanvragen nagelopen om te toetsen of deze aan de eisen voldoen. Uitkomsten worden bijgehouden en periodiek aan de burgemeester gerapporteerd. Afwijkingen worden ook individueel teruggekoppeld aan medewerkers.





## 3 Ervaringen met de monitor

### 3.1 Opzet, resultaten en verbetermogelijkheden

Gemeenten hebben de Kwaliteitsmonitor in 2014 voor de tweede keer in deze vorm ingevuld. Tijdens de bezoeken bij de 35 gemeenten is aandacht besteed aan de ervaringen met de monitor en de wijze waarop de uitkomsten van vorig jaar zijn gebruikt.

- De inhoud en de duidelijkheid van de vragen worden over het algemeen goed gevonden. Ook wordt geconstateerd dat verbeteringen ten opzichte van voorgaand jaar zijn doorgevoerd. Enkele vragen leverden nog discussie op. Deze zijn in het kader weergegeven. Ook komt naar voren dat enkele antwoordcategorieën te zwart-wit zijn gesteld ("mijn situatie zit er niet tussen") en wordt de vragenlijst op enkele punten wat verouderd gevonden (onder andere postmachtigingen). De opgestelde handleiding met toelichting wordt een goede toevoeging ten opzichte van vorig jaar gevonden.
- Over het algemeen is weinig behoefte aan verdere aanvulling van de vragenlijst. De thema's worden compleet gevonden. Wel pleit een gemeente voor een aparte vragenlijst voor de processen rond niet-ingezetenen.
- De scores die gemeenten op de verschillende processen krijgen worden in het algemeen duidelijk gevonden. Wel geven enkele gemeenten aan dat de presentatie van de scores wanneer alle wettelijke vereisten zijn gehaald onduidelijk is. Het lijkt dan net of niet de maximale score wordt behaald.
- De managementrapportage met aanbevelingen wordt door de meeste gemeenten bruikbaar en nuttig gevonden. Niet met alle aanbevelingen zal of kan iets worden gedaan, maar het geeft wel een breed overzicht van mogelijke acties.
- De zelfevaluatie geeft gemeenten niet alleen inzicht in de stand van zaken, maar kan bovendien aanleiding zijn verbeteringen door te voeren. In 30 van de 35 gemeenten zijn de uitkomsten van de voorgaande meting gebruikt om interne actieplannen op te stellen. De veranderingen variëren van enkele aanscherpingen tot stevige verbeterplannen om vooruitgang te boeken. Meerdere gemeenten zeggen vorig jaar behoorlijk te zijn geschrokken van de uitkomsten en hebben diverse maatregelen ter verbetering doorgevoerd. Voor enkele gemeenten die vorig jaar al een hoge score hadden, was weinig aanleiding tot verbetering. De uitkomsten van 2013 leverden toen bevestiging op van het beeld dat de gemeente de uitvoering goed op orde heeft.





#### Vragen met onduidelijkheden voor gemeenten

- Vraag **84**: *Welke van de volgende taken van medewerkers, wordt minimaal eens per jaar getoetst op juiste uitvoering?* Hierbij verschillen gemeente in de interpretatie van het begrip toetsing. Soms gebeurt er echt een steekproefsgewijze controle, inclusief verslaglegging. Vaak is het wat implicie-ter. Eén van de medewerkers controleert regelmatig aanvragen en luistert mee/spreekt medewerkers aan. Er is echter geen verslag van of sprake van een structurele afspraak.
- Vraag **85**: *Hoe is de toegang tot de werkruimten ten behoeve van reisdocumenten geregeld?* De eerste antwoordcategorie is: *toegang is uitsluitend mogelijk voor personen waarvoor de toegang functioneel noodzakelijk is*. Gemeenten verschillen in de interpretatie van wat functioneel noodzakelijke toegang is.
- Vraag **88**: *Waar bevindt zich het aanvraagstation buiten werktijd?* Voor gemeenten met open ballies is niet altijd duidelijk wanneer sprake is van een onbereikbare, afsluitbare en beveiligde ruimte.
- Vraag **12**: *Welke onderwerpen met betrekking tot organisatie, taken en bevoegdheden zijn in de beveiligingsprocedure opgenomen?* Eén van de antwoordcategorieën is *het vaststellen van identiteit en nationaliteit*. Deze procedure is bij de getoetste gemeenten altijd aanwezig, maar niet altijd wordt expliciet nationaliteit genoemd in de procedure. Deze laatste groep gemeenten is echter van mening dat dit integraal onderdeel uitmaakt van de identiteitsvaststelling<sup>1</sup>.

## 3.2 Positieve afwijkingen door interpretatie van vragen

In hoofdstuk 2 is bij de analyse van de resultaten uitgegaan van de afwijkingen waarbij een gemeente ten onterechte een hogere score heeft gekregen. In de praktijk kan ook het tegenovergestelde het geval zijn. Dit betekent dat de aangetroffen situatie in de praktijk weliswaar afwijkt, maar in positieve zin. De gemeente had dan meer punten kunnen scoren dan nu het geval is.

Deze positieve afwijkingen zijn in 2014 voor het eerst getoetst in de beoordeling van de 35 gemeenten. Deze informatie is van belang om te kunnen bepalen bij welke vragen er interpretatieverschillen ontstaan en of hierin een patroon is te herkennen. Dit kan aanleiding zijn tot aanpassing van de vraagstelling of de toelichting. In tabel 3.1 is aangegeven hoeveel van de antwoorden in positieve zin afweken.

<sup>1</sup> Concreet bleek bij 9 gemeenten het woord nationaliteit niet letterlijk voor te komen in de procedure. Dit is wel gemeld aan de gemeente, maar niet gerekend als afwijking.

**Tabel 3.1** Positief afwijkende antwoorden per gemeente

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal positieve afwijkingen</i>
1	0
2	0
3	0
4	1
5	0
6	2
7	1
8	3
9	2
10	0
11	3
12	0
13	0
14	0
15	1
16	1
17	1
18	2
19	0
20	0
21	0
22	1
23	2
24	0
25	4
26	0
27	0
28	0
29	0
30	1
31	2
32	0
33	3
34	2
35	2
<b>Totaal</b>	<b>34 (1%)</b>

In de helft van de steekproef gemeenten (18 van de 35) komen positieve afwijkingen voor. Gemiddeld blijkt 1% van de antwoorden een positieve afwijking te zijn.



Ook bij de positieve afwijkingen zijn er vragen waar relatief vaak verschillen met de praktijk optreden. De meeste verschillen zijn te constateren bij vraag 63. In gesprekken met P&O medewerkers blijken vaker maatregelen getroffen dan gemeenten hadden aangegeven. Bij deze vraag zijn meer positieve dan negatieve afwijkingen aanwezig. In tabel 3.2 is een overzicht opgenomen.

**Tabel 3.2** Vragen met meerdere positief afwijkende antwoorden

<i>Vraag</i>	<i>Aantal afwijkende antwoorden</i>	<i>Aantal gemeenten met afwijking</i>
<b>63</b> Welke maatregelen worden genomen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden?	14	9
<b>100</b> Welke maatregelen heeft u getroffen om de risico's van onbevoegde toegang, verlies van en schade aan informatie tijdens en buiten kantooruren te verminderen?	3	3
<b>62</b> Op welke wijze vindt de opslag van back-up media plaats?	3	3
<b>78</b> Hoe is geheimhouding gewaarborgd?	2	2
<b>32</b> Op welke wijze wordt de identiteit van de aanvrager bij de uitreiking vastgesteld?	2	2
<b>70</b> Wat wordt door de autorisatie bevoegde reisdocumenten met betrekking tot de identificatiekaarten actueel geregistreerd?	2	2
<b>85</b> Hoe is de toegang tot de werkruimten ten behoeve van reisdocumenten geregeld?	2	2

## 4 Conclusies

Het centrale doel van de steekproef bij de 35 gemeenten is inzicht te krijgen in drie hoofdvragen:

1. Komt de beantwoording van de vragen in de vragenlijst PNIK overeen met de praktijksituatie bij de gemeenten?
2. Bieden de zelfevaluaties daarmee een valide beeld van de praktijk?
3. Wat zijn de oorzaken van het onjuist beantwoorden van de vragen?

In dit hoofdstuk worden op basis van de gepresenteerde resultaten de conclusies op deze drie vragen behandeld.

### 4.1 Mate van overeenkomst met de praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten gemiddeld bij 97% van de getoetste antwoorden geen afwijking laten zien. De scores van gemeenten variëren van 93% tot 100%. Duidelijke uitschieters naar beneden zijn niet aanwezig. De 35 gemeenten doen het gemiddeld iets beter dan in 2013. Toen lag het gemiddelde op 96%. In 2013 bleef één gemeente duidelijk achter bij de andere.

### 4.2 Betekenis van de uitkomsten

De steekproef is bedoeld om te toetsen in hoeverre het beeld dat uit de zelfevaluaties ontstaat, overeenkomt met de werkelijke situatie. De achterliggende vraag hierbij is of met zelfevaluaties een betrouwbaar en valide beeld ontstaat van de situatie in gemeenten.

#### Voldoen aan de norm

Voorafgaand aan de uitvoering van de steekproef is een norm vastgesteld die aangeeft wanneer de uitkomsten van de steekproef een betrouwbaar beeld geven van de praktijk. Deze norm is gebaseerd op de uitkomsten van vorig jaar en een inschatting van wat als een aanvaardbare mate van afwijking kan worden beschouwd. Voor 2014 is bepaald dat tenminste 30 gemeenten 95% of meer van de getoetste antwoorden in overeenstemming met de praktijk moeten hebben ingevuld. Hiermee is een striktere norm gesteld dan in 2013.

In totaal vallen 28 van de 35 gemeenten in de categorie met 95% of meer correcte antwoorden. Daarmee wordt de gestelde norm niet gehaald. Dat de norm niet gehaald is, wil niet direct zeggen dat het resultaat van de zelfevaluatie niet betrouwbaar is. De 35 gemeenten doen het gemiddeld iets beter dan in 2013, de gemeenten die onder de norm uitkomen wijken beperkt af (1 of 2%) en de variatie in de uitkomsten tussen gemeenten is beperkt.



### **Betekenis voor de gehele populatie**

Naast het beantwoorden van de vraag in hoeverre is voldaan aan de vooraf gestelde norm, is ook de vraag relevant in hoeverre de uitkomsten van de steekproef te generaliseren zijn naar de totale populatie. Dit wordt ook wel de externe validiteit genoemd. Belangrijke elementen hierbij zijn de representativiteit van de steekproef en de betrouwbaarheidsinterval rond uitkomsten.

Voor de representativiteit van de steekproef is het van belang dat de steekproef een correcte afspiegeling is van de totale populatie en dat er geen sprake is van selectiviteit.

- Om tot 35 gemeenten te komen is een gestratificeerde steekproef samengesteld getrokken op basis van grootteklassen van gemeenten en regio. Binnen deze strata zijn gemeenten ad random getrokken. Hierdoor ontstaat een correcte afspiegeling van de totale populatie. Bovendien hebben gemeenten binnen de strata een even grote kans zodat selectiviteit (en daarmee vertekening van de resultaten) wordt voorkomen. Om de onafhankelijkheid van de steekproef te garanderen heeft het CBS de trekking verzorgd.
- Een ander belangrijk element is dat er geen sprake mag zijn van selectiviteit door non-respons. Dit kan optreden als gemeenten die goed presteren en geen afwijkingen vertonen wel bereid zijn mee te werken en gemeenten die meer afwijkingen vertonen weigeren. Alle geselecteerde gemeenten hebben deelgenomen. Doordat alle gemeenten deelnemen is ook op dit aspect dus geen sprake van selectiviteit.

Omdat voldaan is aan de bovenstaande aspecten zijn de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren naar de totale populatie van alle uitgiftelocaties van gemeenten in Nederland. Het gevonden gemiddelde van 97% is dus geldig voor alle gemeenten.

Bij het gebruik van de cijfers van de steekproefgemeenten moet wel rekening worden gehouden met een betrouwbaarheidsmarge rond de resultaten. Dit betekent concreet dat bij het gepresenteerde gemiddelde van 97% er een marge van 5,4% aanwezig is (bij een betrouwbaarheidsniveau van 95%). Met 95% zekerheid ligt dit percentage dus tussen de 91,6% en de 100%.

### **4.3 Verklaring verschillen**

In het onderzoek is aandacht besteed aan de achtergronden van de gevonden afwijkingen tussen antwoorden in de zelfevaluatie en de praktijk. Hiervoor zijn afwijkingen ingedeeld in vijf soorten afwijkingen. Hoewel de grenzen tussen deze afwijkingen niet overal even scherp zijn te trekken, geeft dit wel een beeld van de belangrijkste redenen.

Het grootste deel van alle afwijkingen komt niet voort uit een wens van gemeenten zich positiever voor te doen dan in werkelijkheid het geval is. Meestal zijn intern ook voldoende controleslagen ingebouwd om dit te voorkomen. Meerdere personen van binnen en buiten de afdeling, inclusief de beveiligingsfunctionaris, spelen vaak een rol bij het invullen van de vragenlijst. Niettemin lijkt in enkele gevallen wel sprake zijn van een bewust iets te positieve voorstelling van zaken. Het gaat hierbij om enkele gevallen waarbij gemeenten in de beantwoording van de vragen zijn vooruitgelopen op een situatie die wel in de planning staat, maar nog niet gerealiseerd is.

Verreweg de meeste afwijkingen worden veroorzaakt door inhoudelijke redenen. Bijna de helft van de afwijkingen blijkt te verklaren door dat noodzakelijke registraties of procedures niet volledig zijn. De één na meest voorkomende verklaring is dat de invuller van de vragenlijst niet volledig op de hoogte is van de situatie op de werkvloer. Daarnaast is in enkele gevallen sprake van een verschil in interpretatie bij de vraagstelling en onbekendheid bij medewerkers over het handelen bij uitzonderingssituaties die wel in procedures zijn beschreven.





## Bijlage 1 Antwoorden per gemeente

**Tabel B1** Overeenkomst antwoorden vragenlijst en praktijk per gemeente

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal getoetste antwoorden</i>	<i>Aantal afwijkingen</i>	<i>% overeenkomstig praktijk</i>
1	103	2	98%
2	100	2	98%
3	103	2	98%
4	87	6	93%
5	24	1	96%
6	102	7	93%
7	104	0	100%
8	97	4	96%
9	95	2	98%
10	105	5	95%
11	102	2	98%
12	104	1	99%
13	103	3	97%
14	103	0	100%
15	101	0	100%
16	101	2	98%
17	103	4	96%
18	102	7	93%
19	94	1	99%
20	103	7	93%
21	105	0	100%
22	104	5	95%
23	100	2	98%
24	101	2	98%
25	102	3	97%
26	102	6	94%
27	103	2	98%
28	105	6	94%
29	103	3	97%
30	99	2	98%
31	98	2	98%
32	101	3	97%
33	105	6	94%
34	91	5	95%
35	102	3	97%
<b>Gemiddelde</b>	<b>99</b>	<b>3</b>	<b>97%</b>





**Tabel B2** Afwijkende antwoorden uitgesplitst naar eis en aanbeveling

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal afwijkingen bij eis</i>	<i>Aantal afwijkingen bij aanbeveling</i>	<i>Totaal aantal afwijkingen</i>
1	2	0	2
2	2	0	2
3	2	0	2
4	6	0	6
5	1	0	1
6	7	0	7
7	0	0	0
8	4	0	4
9	2	0	2
10	4	1	5
11	2	0	2
12	1	0	1
13	3	0	3
14	0	0	0
15	0	0	0
16	2	0	2
17	4	0	4
18	7	0	7
19	1	0	1
20	7	0	7
21	0	0	0
22	5	0	5
23	2	0	2
24	2	0	2
25	3	0	3
26	6	0	6
27	2	0	2
28	6	0	6
29	2	1	3
30	2	0	2
31	2	0	2
32	3	0	3
33	6	0	6
34	5	0	5
35	3	0	3
<b>Totaal</b>	<b>106 (98%)</b>	<b>2 (2%)</b>	<b>108 (100%)</b>

**Tabel B3** Afwijkende antwoorden uitgesplitst naar bijhouding en inrichting

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal afwijkingen bij bijhouding</i>	<i>Aantal afwijkingen bij inrichting</i>	<i>Totaal aantal afwijkingen</i>
1	1	1	2
2	1	1	2
3	1	1	2
4	4	2	6
5	0	1	1
6	5	2	7
7	0	0	0
8	1	3	4
9	1	1	2
10	4	1	5
11	2	0	2
12	1	0	1
13	2	1	3
14	0	0	0
15	0	0	0
16	2	0	2
17	0	4	4
18	6	1	7
19	0	1	1
20	3	4	7
21	0	0	0
22	5	0	5
23	2	0	2
24	1	1	2
25	1	2	3
26	2	4	6
27	0	2	2
28	5	1	6
29	3	0	3
30	1	1	2
31	1	1	2
32	1	2	3
33	1	5	6
34	1	4	5
35	1	2	3
<b>Totaal</b>	<b>59 (55%)</b>	<b>49 (45%)</b>	<b>108 (100%)</b>



## Bijlage 2 Overzicht afwijkingen

**Tabel B4** Vragen met tenminste 5 afwijkingen, uitgesplitst naar antwoordcategorie

Vraag	Aantal afwijkingen
<b>33 Hoe wordt bij de uitreiking gehandeld bij twijfel aan de identiteit van de aanvrager? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>5</b>
Er vindt verificatie plaats van de vingerafdrukken	3
Er wordt niet tot uitreiking overgegaan	2
Geen van bovenstaande	0
<b>61 Wordt van het vervaardigen van de back-up een registratie bijgehouden?</b>	<b>11</b>
Ja	11
Nee	0
<b>62 Op welke wijze vindt de opslag van back-up media plaats? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>5</b>
De twee oudste back-up media worden op het afgiftepunt bewaard in een inbraakvertragende en brandwerende kast (€1000,= indicatie waardeberging)	2
Tevens worden de drie meest recente back-up media buiten het afgiftepunt bewaard in een inbraakvertragende en brandwerende kast (€1000,= indicatie waardeberging)	3
De back-up media worden niet op bovengenoemde wijze opgeslagen	0
<b>63 Welke maatregelen worden genomen ten aanzien van medewerkers met risicovolle werkzaamheden? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>9</b>
Bij aanstelling wordt een verklaring omtrent het gedrag (VOG) verlangd voor vaste medewerkers	3
Bij aanstelling wordt een verklaring omtrent het gedrag verlangd voor medewerkers die geen vast dienstverband hebben met de gemeente	1
Bij aanstelling wordt het curriculum vitae op juistheid gecontroleerd	2
Diploma's of certificaten worden op echtheid en juistheid gecontroleerd	3
Geen van genoemde maatregelen	0
<b>65 Voor welke functies zijn interne vaste of tijdelijke medewerkers formeel aangewezen? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>8</b>
De beveiligingsfunctionaris	1
Ten minste 2 autorisatiebevoegden RAAS	0
Ten minste 2 autorisatiebevoegden aanvraagstation per locatie	0
Ten minste 3 ontvangstbevoegden	0
Maximaal 3 aanvraagmedewerkers voor het mobiele vingerafdrukopname-apparaat	5
Aanvraagbevoegde medewerkers	1
Uitreikbevoegde medewerkers	1
Er zijn geen medewerkers formeel aangewezen	0
<b>70 Wat wordt door de autorisatie bevoegde reisdocumenten met betrekking tot de identificatiekaarten actueel geregistreerd? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>6</b>
De beschikbaar gestelde identificatiekaarten	0
De bewaring van de identificatiekaarten	0
De registratie van de personen aan wie hij een bepaald tijdvak een kaart heeft verstrekt	0

	Er wordt een verslag opgemaakt van de controle op de actualiteit van de registratie	3
	De intrekking van identificatiekaarten	1
	De vernietiging van ingetrokken identificatiekaarten	2
	Er wordt geen registratie bijgehouden	0
<b>73</b>	<b>Wat wordt door de autorisatie bevoegde reisdocumenten met betrekking tot de opstartkaart en de authenticatiekaart van het mobiele vingerafdrukopname-apparaat actueel geregistreerd? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>15</b>
	De bewaring, of er is geen sprake van een mobiel apparaat	4
	Het gebruik, of er is geen sprake van een mobiel apparaat	11
	Er wordt geen registratie bijgehouden	0
<b>85</b>	<b>Hoe is de toegang tot de werkruimten ten behoeve van reisdocumenten geregeld? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>6</b>
	Toegang is uitsluitend mogelijk voor personen waarvoor de toegang functioneel noodzakelijk is	5
	Toegang voor niet bevoegden is uitsluitend toegestaan onder begeleiding van bevoegde personen	1
	De leiding van de afdeling bepaalt of toegang wordt verleend	0
	De bevoegdheid voor toegang wordt beperkt tot de voor de werkzaamheden noodzakelijke tijdstippen	0
	Geen van het bovenstaande is geregeld	0
<b>88</b>	<b>Waar bevindt zich het aanvraagstation buiten werktijd?</b>	<b>7</b>
	In een voor onbevoegden onbereikbare, afsluitbare, beveiligde ruimte	5
	In een voor onbevoegden onbereikbare, afsluitbare, niet beveiligde ruimte	2
	Geen van beide	0

---





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)

© Rijksoverheid | Mei 2015 | Publicatie-nr. 84840