

Impactanalyse functiescheiding in het reisdocumentendomein

Versie 1.0

Eindrapport

Auteurs: Frank van Zutphen & Mariken de Baaij

© VNG Realisatie, Den Haag, juni 2024

Management samenvatting

De Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft een breed pakket aan maatregelen aangekondigd, waaronder het verbeteren van de functiescheiding bij uitgevende instanties. Functiescheiding heeft als doel misbruik of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen en zorgt ervoor dat collega's elkaar (direct of achteraf) onderling kunnen controleren. Daarmee wordt de kans verkleind dat zij door 'kwaadwillenden' worden misleid (externe fraude) of al dan niet onder druk van chantage, bedreiging of omkoping misbruik maken van hun bevoegdheden.

Het Ministerie van BZK heeft VNG gevraagd om een impactanalyse uit te voeren op het beleidsvoornemen om functiescheiding opnieuw in te richten voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door deze verplichting?

De taken en processtappen veranderen door de gewijzigde functiescheiding niet in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten; wie deze taken en processtappen kan uitvoeren verandert wel. Bij de nieuwe inrichting van de functiescheiding is het de bedoeling dat de taken aanvragen, verstrekken en uitreiken door verschillende medewerkers worden uitgevoerd. Dit betekent dat er in alle gevallen ten minste drie verschillende medewerkers betrokken zijn bij de aanvraag en uitgifte van een reisdocument.

Een tweede wijziging betreft de extra identiteitscontrole in de backoffice. Tijdens het beoordelen van de aanvraag is een extra identiteitsverificatie voorzien door middel van het vergelijken van de nieuw ingeleverde foto met de voorgaande foto uit het RAAS of een kopie van het oude document. In de huidige situatie wordt een vergelijkbare controle alleen uitgevoerd als er sprake is van een vermissing van een reisdocument.

Een advies aan gemeenten is om functiescheiding aan te vullen met het vierogenprincipe. Onder het vierogenprincipe wordt verstaan een controle door een tweede persoon die direct plaatsvindt bij gevoelige momenten in het aanvraagproces (in plaats van achteraf). Op dit moment is het al de standaardpraktijk dat burgerzakenmedewerkers bij twijfel (bv. over de vaststelling van de identiteit of over de kwaliteit van de foto) een collega vragen om mee te kijken.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

Voor een deel van de gemeenten is de impact van de gewijzigde regeling voor functiescheiding minimaal; zij werken al conform de nieuwe inrichting van functiescheiding. Voor andere gemeenten kan er wel impact zijn. De impact van de wijzigingen in de functiescheiding is afhankelijk van:

- De gemeentelijke organisatie / gemeentegrootte: Een grotere gemeente heeft in het algemeen meer balies open met meer medewerkers. Functiescheiding kan bij middelgrote of grote gemeenten overigens ook lastig zijn op kleinere locaties, bij avondopenstellingen en bij bezoeken (aan bv. zorginstellingen of penitentiaire inrichtingen).
- De wijze waarop de functiescheiding op dit moment is ingericht:
 - Rol van ICT bij functiescheiding? Krijgt een medewerker bij de uitreiking alleen een waarschuwing als hij ook aanvraag heeft gedaan en kan hij dan wel gewoon verder (zachte knip) of kan hij na deze waarschuwing niet verder met de uitreiking (harde knip)? Met de gewijzigde functiescheiding is de eerste oplossing niet meer mogelijk.
 - Taken en werkzaamheden van medewerkers. In verschillende gemeenten zijn de verschillende taken uit het gehele proces bij aparte groepen medewerkers belegd (bv. aanvragen door baliemedewerkers, verstrekken door backofficemedewerkers en uitreiken door receptiemedewerkers). Er kan ook met allround medewerkers worden gewerkt die op de ene dag aan de balie zitten voor de aanvragen en een volgende dag aan de receptie voor het uitreiken. In kleine gemeenten komt dit laatste relatief meer voor.

Een tweede identiteitscontrole in de backoffice leidt (tijdelijk) tot extra werkzaamheden in de frontoffice (maken fotokopie) en tot extra werkzaamheden in de backoffice (identiteitscontrole).

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Gemeenten hebben verschillende manieren om de functiescheiding in te richten bestaande uit een mix van ICT-maatregelen, organisatorische maatregelen en personele maatregelen. Daarbij ligt het voor de hand om eerst te kijken naar ICT-maatregelen, omdat met ICT een harde knip kan worden gerealiseerd tussen de verschillende stappen in het proces. In deze analyse zijn verschillende alternatieven naast elkaar gezet, waarbij het per gemeente zal verschillen welke oplossing optimaal is. De volgende oplossingen zijn in deze analyse verkend inclusief de voor- en nadelen:

- A. Aanvragen, verstrekken en uitreiken door aparte groepen medewerkers;
- B. Verstrekken door aparte groep medewerkers;
- C. Invullen via rooster;
- D. Uitreiken door andere aanvraagmedewerker;
- E. Uitreiken door backofficemedewerker;
- F. Verhogen capaciteit, extra medewerkers.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze verplichting verbonden?

Het is de vraag of gemeenten, die de inrichting in hun gemeente aan moeten passen, in staat zijn om dit in te vullen met alleen een herinrichting van de werkzaamheden of dat het nodig is om extra medewerkers aan te nemen (oplossing F) met als gevolg hogere uitvoeringskosten. Tijdens de klankbordgroep gaf iets minder dan de helft van de gemeenten aan dat zij wel verwachten dat extra medewerkers nodig zijn voor de gewijzigde functiescheiding.

De extra identiteitscontrole in de backoffice leidt naar verwachting tot een stijging van de uitvoeringskosten met iets meer dan € 5 per reisdocument. Deze werkzaamheden zijn niet op te vangen binnen de huidige capaciteit en dat betekent dat extra medewerkers nodig zijn, waarbij het overigens de vraag is of deze medewerkers te vinden zijn. Het is relevant dat er een passende dekking komt voor de extra uitvoeringskosten (hetzij door een hogere prijs voor het reisdocument te vragen, hetzij door financiering door de Rijksoverheid).

Het standaard toepassen van het vierogenprincipe heeft zijn beperkingen. Gegeven de serieuze uitvoeringsconsequenties (extra tijd medewerkers) van het bij iedere aanvraag toepassen van het vierogenprincipe is het niet de verwachting dat veel gemeenten dit advies op gaan volgen.

Wat zijn de verwachte effecten van deze verplichting?

Met de herinrichting van de functiescheiding bij de aanvraag van reisdocumenten wordt het moeilijker gemaakt om authentieke, valselijk opgemaakte Nederlandse reisdocumenten te verkrijgen doordat er minimaal drie burgerzakenmedewerkers betrokken zijn bij cruciale fasen in het aanvraagproces van een reisdocument.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Op hoofdlijnen zijn de volgende stappen bij de implementatie van de gewijzigde functiescheiding, de extra identiteitscontrole en het vierogenprincipe relevant:

1. Kennis nemen van nieuwe eisen voor functiescheiding;
2. Analyse & keuze ICT/personele/organisatorische maatregelen;
3. Aanpassen werkprocessen & -instructies;
4. Eventueel: aanpassen burgerzakenapplicaties;
5. Eventueel: werving nieuwe medewerkers;
6. Opleiden / informeren medewerkers.

Het kennis nemen van de nieuwe eisen voor functiescheiding is pas mogelijk als het Ministerie van BZK een goede uitwerking en toelichting van de nieuwe eisen voor functiescheiding in het reisdocumentendomein heeft gemaakt. Het is de verwachting dat gemeenten de wijzigingen daarna vrij snel kunnen implementeren (doorlooptijd van enkele maanden tot maximaal een half jaar).

Tot slot zijn de volgende gewenste vervolgacties uit deze analyse gekomen:

- Zorg voor een betere samenhang bij de verdere modernisering van het aanvraagproces voor rijbewijzen én het aanvraagproces voor paspoorten en identiteitskaarten (in de uitvoering, bij gebruik pasfoto's, etc.).
- Zorg voor een goede uitwerking en toelichting van de nieuwe eisen voor functiescheiding in het reisdocumentendomein (inclusief procesplaat).
- Onderzoek of het mogelijk is en meerwaarde heeft om de functiescheiding tussen de stappen aanvragen, verstrekken en uitreiken af te dwingen in de burgerzakenapplicatie en/of het RAAS.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Impactanalyse functiescheiding in het reisdocumentendomein | 1 |
| Management samenvatting | 1 |
| Inhoudsopgave | 6 |
| 1. Inleiding..... | 7 |
| 1.1. Achtergrond..... | 7 |
| 1.2. Vraagstelling..... | 7 |
| 1.3. Onderzoeksaanpak | 8 |
| 1.4. Leeswijzer | 9 |
| 2. Functiescheiding | 10 |
| 2.1. Huidige situatie..... | 10 |
| 2.2. Voorstel functiescheiding | 13 |
| 2.3. Juridische analyse..... | 15 |
| 2.4. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen | 16 |
| 3. Processen & ICT..... | 20 |
| 3.1. Processen | 20 |
| 3.2. ICT..... | 24 |
| 4. Impact functiescheiding | 26 |
| 4.1. Beheerfase | 26 |
| 4.2. Implementatie..... | 35 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 39 |
| 5.1. Conclusies..... | 39 |
| 5.2. Aanbevelingen | 43 |
| Bijlage A: Gesprekspartners | 44 |
| Bijlage B: Gebruikte bronnen..... | 45 |

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Er is een breed pakket aan maatregelen aangekondigd in de Kamerbrieven van juli en november 2022.¹ Hieronder valt het verbeteren van de functiescheiding bij uitgevende instanties.

Functiescheiding heeft als doel misbruik of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen en zorgt ervoor dat collega's elkaar (direct of achteraf) onderling kunnen controleren. Daarmee wordt de kans verkleind dat zij door 'kwaadwillenden' worden misleid (externe fraude) of al dan niet onder druk van chantage, bedreiging of omkoping misbruik maken van hun bevoegdheden.²

Het Ministerie van BZK heeft VNG gevraagd om een impactanalyse uit te voeren op het beleidsvoornemen om functiescheiding opnieuw in te richten voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse geeft inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van de beoogde oplossing op de gemeenten. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de beoogde oplossing bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze analyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door deze verplichting?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?³
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze verplichting verbonden?

¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/08/kamerbrief-voortgang-maatregelen-voorkomen-identiteitsfraude-met-paspoorten>.

² Zie het memo van 1 augustus 2023 van het Ministerie van BZK. Ministerie van BZK (2023), *Huidige situatie functiescheiding reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties*.

³ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

- Wat zijn de verwachte effecten van deze verplichting?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In aanvulling op de bovenstaande onderzoeksvragen wil het Ministerie van BZK daarnaast de volgende specifieke vragen beantwoord zien:

- In hoeverre is er aanvullende kennis nodig om de aangescherpte functies binnen functiescheiding goed te kunnen uitoefenen?
- In hoeverre beschikken we over passende opleidingen voor de verschillende rollen binnen functiescheiding?

1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van januari tot en met juni 2024 door analisten van Kenniscentrum Analyse van VNG Realisatie. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met experts vanuit het Ministerie van BZK, NVVB en VNG. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

In de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt, vond deskresearch plaats en is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews.

In de **analysefase** zijn onder meer 14 interviews met burgerzakenprofessionals bij gemeenten gehouden. Bij de selectie van te interviewen gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en geografische spreiding. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde gemeenten en personen.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de analyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten door middel van een klankbordbijeenkomst en een review van het conceptrapport. De resultaten van de analyse en reacties van betrokkenen zijn vervolgens in het voorliggende rapport opgenomen.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie en de toekomstige situatie met betrekking tot de functiescheiding. In hoofdstuk 3 is een nadere uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige processen en van de huidige en toekomstige ICT. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact van de verplichting waarbij onderscheid is gemaakt naar de implementatiefase en de beheerfase. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven. Achtergrondinformatie is in de bijlagen opgenomen.

2. Functiescheiding

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de functiescheiding. In de eerste paragraaf is een uitwerking gemaakt van de huidige situatie en in de tweede paragraaf is een korte toelichting gegeven op de beoogde plannen met betrekking tot de functiescheiding. In de derde paragraaf is een juridische analyse opgenomen en in de vierde paragraaf zijn enkele samenhangende ontwikkelingen gepresenteerd.

2.1. Huidige situatie

Probleemanalyse

In strafrechtelijke onderzoeken is vastgesteld dat het criminelen is gelukt bij diverse gemeenten valselijk opgemaakte, authentieke Nederlandse reisdocumenten te verkrijgen. Medewerkers leverden in ruil voor geld de documenten op bestelling. Zij waren in staat dit te doen door hun kennis van en toegang tot het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten bij gemeenten. Met een op deze manier verkregen paspoort kan een crimineel bijvoorbeeld de (Europese) grens over en buiten bereik van politie en justitie doorgaan met criminele activiteiten.⁴

In meerdere gemeenten, waaronder Den Haag, is in de afgelopen jaren op een specifieke manier gefraudeerd. Hierbij is een pasfoto van een crimineel op het aanvraagformulier van een katvanger geplakt. In de backoffice kon deze manier van fraude niet gereconstrueerd worden, want hier werden geen gegevens van een eerdere aanvraag gebruikt bij het verstrekken (tenzij het oude document bij de aanvraag kwijt was). Doordat dezelfde medewerker het nieuwe document ook weer uitreikte (die hierbij het verschil tussen de persoon aan de balie, de persoon in het nieuwe document en de persoon in het meegebrachte document, oude document, negeerde) kon een crimineel in het bezit komen van een frauduleus verkregen document met zijn eigen pasfoto. Er zijn diverse varianten op dit fraudegeval te verzinnen, waaronder de crimineel die zelf het frauduleuze document afhaalt en bij het uitreiken aangeeft dat het oude document sinds de aanvraag

⁴ Zie het memo van 1 augustus 2023 van het Ministerie van BZK. Ministerie van BZK (2023), *Huidige situatie functiescheiding reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties*.

kwijtgeraakt is. Of de baliemedewerker die documenten aanvraagt op naam van volstrekt willekeurige mensen.⁵

Huidige situatie functiescheiding

Voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten geldt op dit moment een drievoudige functiescheiding.⁶ De taken verstrekken, beheren/inklaren en uitreiken dienen door verschillende medewerkers uitgevoerd te worden:

- Functiescheiding tussen verstrekken en beheren; de medewerker die beslist dat het reisdocument mag worden uitgereikt (bij of na de aanvraag), mag dat document na ontvangst niet toevoegen aan de voorraad (beheren/inklaren);
- Functiescheiding tussen verstrekken en uitreiken; de medewerker die heeft beslist dat een aangevraagd document mag worden uitgereikt (bij of na de aanvraag), mag dat document niet uitreiken;
- Functiescheiding tussen beheren en uitreiken: de medewerker die een reisdocument heeft ingeklaard, mag dat document niet uitreiken.

In lid 2 van artikel 93 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) is een uitzondering opgenomen indien het als gevolg van de omvang van het ambtelijk apparaat tijdelijk niet mogelijk is om aan functiescheiding te voldoen. Wanneer een gemeente zich beroept op de uitzonderingsgrond moet de gemeente dit vastleggen en achteraf door een daartoe aangewezen persoon binnen de gemeente laten controleren of het verstrekken, beheren en uitreiken in die periode op de voorgeschreven wijze is uitgevoerd.

Wanneer gemeenten tijdelijk niet aan de functiescheiding kunnen voldoen, bijvoorbeeld door ziekte of vakantie van medewerkers, kunnen zij zich beroepen op de uitzonderingsregel voor een beperkt ambtelijk apparaat. Een beperkt ambtelijk apparaat speelt relatief vaker bij kleine gemeenten, maar kan ook relevant zijn bij middelgrote of grote gemeenten. Er is namelijk niet alleen een beperkt ambtelijk apparaat in kleine gemeenten, maar ook op kleine locaties (deelgemeenten, dorpskernen), bij avondopenstellingen en bij bezoeken (aan verzorgingshuizen of penitentiaire inrichtingen).⁷

⁵ Ministerie van BZK (2023): *Memo Huidige situatie functiescheiding en reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties.*

⁶ Zie artikel 93 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

⁷ Ministerie van BZK (2023): *Memo Huidige situatie functiescheiding en reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties.*

Verstrekken

In de praktijk interpreteren gemeenten de term 'verstrekken' verschillend⁸ (een verschil dat ook terugkwam in de interviews):

- Sommige gemeenten zien het aanvraagmoment aan de frontoffice als het moment waarop wordt verstrekt. Dit leidt tot een functiescheiding tussen de aanvraag aan de frontoffice, het beheer en de uitreiking.
- Een ander deel van de gemeenten ziet de controlewerkzaamheden in de backoffice en het doorzetten van de opdracht voor productie van het reisdocument als het moment waarop wordt verstrekt. Hier spitst de functiescheiding zich toe op de controlewerkzaamheden in de backoffice, het beheer en de uitreiking.⁹

In de uitvoering hebben veel gemeenten het nu zo geregeld dat via de reisdocumentenmodule van de burgerzakenapplicatie een functiescheiding tussen de aanvraag en de uitreiking wordt afgedwongen. Concreet betekent dit dat wanneer een medewerker het reisdocument wil uitreiken de burgerzakenapplicatie een waarschuwing geeft dat deze medewerker ook al de aanvraag van het reisdocument heeft gedaan. In een deel van de gemeenten is dit een waarschuwing die technisch niet kan worden genegeerd, waardoor het reisdocument niet door deze medewerker kan worden uitgereikt. In een andere deel van de gemeenten is het wel mogelijk om de waarschuwing vanuit de burgerzakenapplicatie uit te schakelen en het reisdocument alsnog uit te reiken. In die gevallen moet dan meestal een kort 'formulier' of logboek worden ingevuld met de reden waarom het reisdocument is uitgereikt door dezelfde persoon die ook de aanvraag heeft gedaan. Deze formulieren worden dan meestal maandelijks, maar soms ook meer steekproefsgewijs gecontroleerd door de beveiligingsfunctionaris of hoofd burgerzaken. In aanvulling hierop worden soms ook uitdraaien gemaakt uit de burgerzakenapplicatie of het voorkomt dat aanvraag en uitreiking van een reisdocument door dezelfde medewerker zijn gedaan.

⁸ Zie het memo van 1 augustus 2023 van het Ministerie van BZK. Ministerie van BZK (2023), *Huidige situatie functiescheiding reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties*.

⁹ Ministerie van BZK (2023): *Memo Huidige situatie functiescheiding en reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties*.

Per saldo komt bij gemeenten incidenteel voor dat de aanvraag en uitreiking door dezelfde medewerker worden gedaan (hooguit enkele tientallen keren per jaar).^{10, 11}

Ook laat de huidige praktijk zien dat gemeenten de verplichte functiescheiding organisatorisch hebben ingericht door medewerkers zodanig in te delen op verschillende dagen en met verschillende taken waardoor de vereisten rondom functiescheiding worden nageleefd.

Beheren

De term 'beheren' is niet nader omschreven in de wet- en regelgeving. In de praktijk wordt hieronder in elk geval het inklaren van nieuwe documenten verstaan. Het regelmatig tellen van de voorraad en andere vormen van voorraadbeheer zouden ook kunnen vallen onder beheer.

2.2. Voorstel functiescheiding

In deze paragraaf is op basis van 7 w's (wie, wat, waar,¹² wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de herinrichting van de functiescheiding voor de aanvraag en uitreiking van paspoorten en identiteitskaarten.

Wie?

De nieuwe aangescherpte wet- en regelgeving op het gebied van functiescheiding is van toepassing op alle gemeenten in Nederland en in het bijzonder op alle burgerzakenmedewerkers die betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten.

Wat?

Het Ministerie van BZK heeft het voornemen voor de invoering van nieuwe voorschriften m.b.t. functiescheiding bij de aanvraag en uitreiking van paspoorten en identiteitskaarten. Bij de nieuwe inrichting van de functiescheiding is het de bedoeling dat de taken aanvragen, verstrekken en

¹⁰ Dat dit relatief weinig voorkomt heeft ook te maken met het volgende. Als dit relatief vaker voorkomt in een gemeente, dan is dat ook aanleiding voor mitigerende maatregelen op het gebied van functiescheiding (voeren gesprek met betreffende medewerker, bespreken in teamoverleg, werken aan alternatieve oplossingen, etc.).

¹¹ Daarbij is er niet echt sprake van een 'duur van de uitzondering'. Het komt incidenteel voor dat er een beroep wordt gedaan op zo'n uitzondering en niet dat er gedurende een bepaalde (langere) periode structureel een beroep op deze uitzondering wordt gedaan.

¹² De 'waar' is hier niet nader uitgewerkt. De verplichting is relevant voor alle gemeenten.

uitreiken door verschillende medewerkers worden uitgevoerd. Hiermee veranderen de processtappen niet, maar is er wel een verschil m.b.t. diegene die deze stappen mag uitvoeren. De taak van het beheren komt buiten de eisen van de functiescheiding te vallen. Tot slot komt de uitzondering samenhangend met de omvang van het ambtelijk apparaat voor het niet naleven van de functiescheiding te vervallen.

Extra identiteitscontrole in de backoffice

In het voorstel m.b.t. de functiescheiding is ook een tweede identiteitscontrole in de backoffice opgenomen (als onderdeel van het verstrekken). Aan de hand van een fotokopie van het oude document die gemaakt wordt door frontoffice of de oude RAAS-uitdraai, vindt in de backoffice nogmaals een controle van de identiteit plaats. Bij verlies van het oude document vond deze controle al plaats, deze controle wordt standaard werkpraktijk in het nieuwe voorstel voor functiescheiding. De extra identiteitscontrole is een nieuwe processtap die wordt toegevoegd aan het reisdocumentenproces om fouten met of moedwillige verwisseling van pasfoto's in de frontoffice te voorkomen.

Opgemerkt dient te worden dat deze 'identiteitscontrole' eigenlijk meer een foto-foto controle is en geen volledige identiteitscontrole, omdat de aanvrager van het identiteitsbewijs niet aanwezig is bij deze controle.¹³

Vierogenprincipe

De functiescheiding kan aangevuld worden door een vierogenprincipe. Hieronder verstaat het Ministerie van BZK een controle door een tweede persoon die direct plaatsvindt – in plaats van een controle achteraf. Een voorbeeld van een vierogenprincipe is een tweede medewerker die bij gevoelige momenten in het aanvraagproces meekijkt. Het vierogenprincipe is een aanvulling op de functiescheiding en nadrukkelijk geen vervanging van de andere onderdelen van de functiescheiding. Het invoeren van het vierogenprincipe is een advies aan gemeenten, maar is geen verplichting.

¹³ In dit rapport wordt consequent de term 'extra identiteitscontrole' of 'identiteitscontrole in de backoffice' gebruikt. Het is van belang dat het Ministerie van BZK bij de verdere uitwerking van de regelgeving (en bv. procesplaten) hier de juiste termen gebruikt zodat onduidelijkheden en verwarring in de uitvoering worden voorkomen.

Wanneer?

Vooralsnog is niet kenbaar gemaakt vanuit het Ministerie van BZK wanneer de nieuwe wet- en regelgeving omtrent de functiescheiding geëffectueerd zal worden. Dat hangt mede af van de resultaten van deze impactanalyse.

Waarom?

Het voornemen om over te gaan tot een herinrichting van de functiescheiding bij de aanvraag van het reisdocument is tot stand gekomen in de context van enkele strafrechtelijke onderzoeken waaruit naar voren kwam dat het criminelen is gelukt om authentieke, valselijk opgemaakte Nederlandse reisdocumenten te verkrijgen. Als onderdeel van het integriteitsbeleid binnen de Nederlandse overheid is daarom besloten om over te gaan tot verdergaande maatregelen m.b.t. de verkrijging van reisdocumenten.

Op welke wijze?

Gemeenten kunnen de nieuwe eisen op het gebied van functiescheiding realiseren door een combinatie van ICT, organisatorische en personele maatregelen. Hoe dit te realiseren zal verschillen per gemeenten. Later in dit rapport zijn verschillende mogelijkheden hiervoor naast elkaar gezet.

Met welke middelen?

Op dit moment zijn er nog geen afspraken gemaakt met betrekking tot een eventuele extra financiële vergoeding voor gemeenten om de functiescheiding te implementeren en uit te voeren. Of de nieuwe maatregelen ook daadwerkelijk leiden tot de inzet van meer capaciteit en meer kosten bij gemeenten is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.3. Juridische analyse

De functiescheiding bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten voor gemeenten is uitgewerkt in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN). Artikel 93 van de PUN regelt de functiescheiding, waarbij lid 2, 3 en 4 van dit artikel ingaan op de uitzonderingen wanneer vanwege de grootte van het ambtelijk apparaat tijdelijk niet aan de functiescheiding kan worden voldaan. De concrete teksten van de artikelen over functiescheiding zijn voor de volledigheid hieronder opgenomen:

1. De verstreckende autoriteit beschikt over een op schrift gestelde beveiligingsprocedure. In deze beveiligingsprocedure worden in ieder geval maatregelen vastgelegd inzake:
 - a. ...
 - b. ...
 - c. de functiescheiding tussen de bij de verstrekking, het beheer en de uitreiking van de reisdocumenten betrokken functionarissen;
 - d. ...
2. Indien het als gevolg van de omvang van het ambtelijk apparaat niet mogelijk is om te allen tijde te voldoen aan de in het eerste lid, onder c, gestelde eis van functiescheiding, kan daarvan met inachtneming van het derde en vierde lid, worden afgeweken.
3. In de situatie, bedoeld in het tweede lid, wordt schriftelijk vastgelegd:
 - a. de reden waarom tijdelijk niet aan de eis van functiescheiding kan worden voldaan;
 - b. de periode waarin niet aan de eis van functiescheiding wordt voldaan;
 - c. de namen van de personen die in de onder b bedoelde periode zijn belast met de verstrekking, het beheer en de uitreiking van de reisdocumenten.
4. Na afloop van de periode, bedoeld in het derde lid, controleert de daartoe aangewezen persoon, die in de desbetreffende periode niet betrokken is geweest bij de verstrekking, het beheer en de uitreiking van de reisdocumenten, of de schriftelijke vastlegging, bedoeld in het derde lid, aanwezig is en de verstrekking, het beheer en de uitreiking op de voorgeschreven wijze hebben plaatsgevonden. In het geval er sprake is van onregelmatigheden wordt gehandeld overeenkomstig artikel 95.

Op dit moment zijn er nog geen concrete tekstvoorstellen voor aanpassing van de artikelen waarin de functiescheiding is geregeld.

2.4. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

In deze paragraaf is ingegaan op verschillende samenhangende ontwikkelingen in het domein van de reisdocumenten (paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen). Achtereenvolgens is ingegaan op de onderwerpen maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude, verbetering reisdocumentenstelsel, digitale pasfoto voor paspoort en identiteitskaart, digitale aanvraag rijbewijzen (DAR), de paspoortpiek en de krapte op de arbeidsmarkt.

Maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude

Recent is aan het licht gekomen dat het criminelen is gelukt om aan valselijke opgemaakte identiteitsbewijzen te komen. In de Kamerbrief van 8 juli 2022 heeft de staatssecretaris verschillende maatregelen voorgesteld met betrekking tot het aanvraag- en uitgifteproces van

reisdocumenten bij gemeenten.^{14, 15} Enkele van deze maatregelen zijn Verbeteren reisdocumentenstelsel (zie ook hierna), live enrolment (digitale pasfoto voor paspoorten en identiteitskaarten, zie hierna) en certificering voor burgerzakenmedewerkers (waaronder een verplichte VOG). Tegelijkertijd wordt in die Kamerbrief het maatschappelijke belang van kwalitatief hoogwaardige burgerzakenmedewerkers benadrukt, waardoor aanvullende kwaliteitseisen ten aanzien van burgerzakenmedewerkers worden verwacht.¹⁶ Deze maatregelen hebben vanzelfsprekend gevolgen voor de burgerzakenmedewerkers en voor de organisatie van de aanvraag en uitgifte van identiteitsbewijzen.

Verbeteren reisdocumentenstelsel (VRS)

Met het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel wordt beoogd de kwaliteit, fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel (paspoorten en identiteitskaarten) naar een hoger niveau te brengen.¹⁷ Daarbij worden de volgende verbeteringen beoogd:

- Vervangen van het reisdocumentenaanvraag- en archiefstation RAAS door een nieuw, verbeterd systeem. Het centraal opvraagbaar maken van gegevens in een nieuwe, veilige omgeving moet ervoor zorgen dat gegevens altijd actueel online toegankelijk zijn.
- Automatiseren van de signaleringscontrole in het aanvraag- en uitgifteproces. Ook komt er een centraal portaal om signaleringen in te dienen en vervallen de informatiestromen per brief.
- Anders inrichten van de informatieverstrekking over reisdocumenten, waardoor actuelere informatie kan worden opgevraagd en de privacy van inwoners beter wordt beschermd.
- Realiseren digitaal portaal waarmee inwoners zelf hun reisdocument als gestolen of vermist kunnen registreren. De werktitel is StopID.

De eerste fase van het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel loopt van 2019 tot en met 2025. Deze ontwikkeling (en in het bijzonder het vervangen van het RAAS) heeft gevolgen voor de mogelijkheden om nu en in de toekomst functiescheiding in de gebruikte applicaties af te dwingen.

¹⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude>.

¹⁵ In de Kamerbrief van 8 november heeft de staatssecretaris een update gegeven over de voortgang van de maatregelen. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a758282791fa4726b721be7f7a7fbf96fd8288a5/pdf>.

¹⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude>.

¹⁷ Zie <https://www.rvig.nl/over-programma-verbeteren-reisdocumentenstelsel>.

Digitale pasfoto voor paspoort en identiteitskaart

RvIG is eind 2023 gestart met een vervolgonderzoek naar het maken van een digitale pasfoto voor het paspoort en de identiteitskaart bij de gemeente.¹⁸ Dit kan helpen om fraude en fouten met de pasfoto terug te dringen en daarbij ook bijdragen aan een efficiënt(er) aanvraagproces. De inwoner kan daarbij een digitale pasfoto laten maken met fotoapparatuur aan de balie, in een zuil bij de gemeente of bij een geaccrediteerde fotograaf. In de periode van december 2023 tot en met februari 2024 zijn hiermee in meerdere gemeenten proeven gedaan.

Het standaard werken met een digitale pasfoto voor paspoorten en identiteitskaarten heeft een samenhang met de beoogde extra identiteitscontrole in de backoffice en heeft mogelijk ook gevolgen voor de wijze waarop dat ingericht kan worden.

Digitale aanvraag rijbewijzen (DAR)

Burgers die al een rijbewijs hebben en deze willen verlengen of uitbreiden met een categorie kunnen in nagenoeg alle gemeenten gebruik maken van de Digitale Aanvraag Rijbewijzen (DAR). In dat geval hoeven zij voor de aanvraag niet meer bij de gemeente langs, maar kunnen zij een pasfoto laten maken bij een door de RDW gecertificeerde fotograaf (die deze digitale pasfoto doorstuurt naar de RDW) en kunnen zij het rijbewijs online verlengen.¹⁹ De burger moet dan wel langs bij de gemeente voor het ophalen van zijn nieuwe rijbewijs (waarbij de identiteitscontrole wordt gedaan).

Op dit moment werkt de RDW in samenhang hiermee ook aan een online RDW-dienst waarbij alle burgers een digitale pasfoto voor hun rijbewijs kunnen laten maken bij een door de RDW gecertificeerde fotograaf.²⁰ Burgers die voor het eerst een rijbewijs aanvragen dienen nog wel twee keer langs te gaan bij de gemeente (voor de aanvraag en voor de uitreiking).

Het is wel van belang om de ontwikkelingen met digitale pasfoto's voor rijbewijzen én voor paspoorten en identiteitskaarten in samenhang te beschouwen zodat de ontwikkelingen elkaar versterken en er niet twee verschillende naast elkaar functionerende oplossingen komen.

¹⁸ Zie <https://www.rvig.nl/start-vervolgonderzoek-naar-digitale-pasfoto-voor-paspoort-en-identiteitskaart>.

¹⁹ Zie <https://www.rdw.nl/particulier/voertuigen/auto/het-rijbewijs/rijbewijs-aanvragen/rijbewijs-verlengen>.

²⁰ Zie bv. VNG Realisatie (2024), *Uitvoeringstoets uitfasering NRD backoffice werkstations* voor een uitgebreide toelichting van de impact en uitvoeringsconsequenties van dit voorstel.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor een betere samenhang bij de verdere modernisering van het aanvraagproces voor rijbewijzen én het aanvraagproces voor paspoorten en identiteitskaarten (in de uitvoering, bij gebruik pasfoto's, etc.).

Paspoortpiek

Vanaf 2024 wordt een stijging voorzien in het aantal aanvragen van paspoorten en identiteitskaarten.²¹ In 2014 is de geldigheid van paspoorten en identiteitskaarten verlengd van 5 jaar naar 10 jaar en dat betekent dat in 2024 de eerste paspoorten en identiteitskaarten met deze langere geldigheid gaan verlopen en dat relatief veel inwoners hun identiteitsbewijzen moeten verlengen. Dit zorgt voor extra drukte bij de burgerzakenmedewerkers.

Arbeidsmarkt voor burgerzakenmedewerkers

Net als in andere branches in Nederland, constateert de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) dat de meeste gemeenten behoefte hebben aan meer personeel om goed te kunnen blijven functioneren.²² Al langere tijd is het ontzettend druk bij de afdeling burgerzaken. Daarnaast is er sprake van vergrijzing en gaan er bij veel verschillende gemeenten medewerkers met pensioen, waardoor de druk bij de balies nog verder oploopt. De NVVB is daarom in samenwerking met het Ministerie van BZK een wervingscampagne gestart in de hoop meer mensen aan te trekken.

De krappe arbeidsmarkt in combinatie met het vele werk (paspoortpiek) zorgen ervoor dat de burgerzakenafdelingen op dit moment al alle zeilen bij moeten zetten voor het uitvoeren van hun reguliere werkzaamheden. Tegelijk zien we dat er veel grote wijzigingen aankomen op de burgerzakenafdelingen (zie deze paragraaf). Dit is geen ideale startsituatie voor de implementatie van weer een nieuw project.

²¹ Zie: <https://www.rvig.nl/stijging-aantal-aanvragen-reisdocumenten-vanaf-2024>.

²² Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/wervingscampagne-burgerzaken-moet-wachttijden-verkorten>.

3. Processen & ICT

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de processen en ICT die samenhangen met de functiescheiding in het reisdocumentendomein. Daarbij is ook een vergelijking gemaakt van de toekomstige situatie met de huidige situatie. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de processen, in de tweede paragraaf op de ICT die de processen ondersteunt.

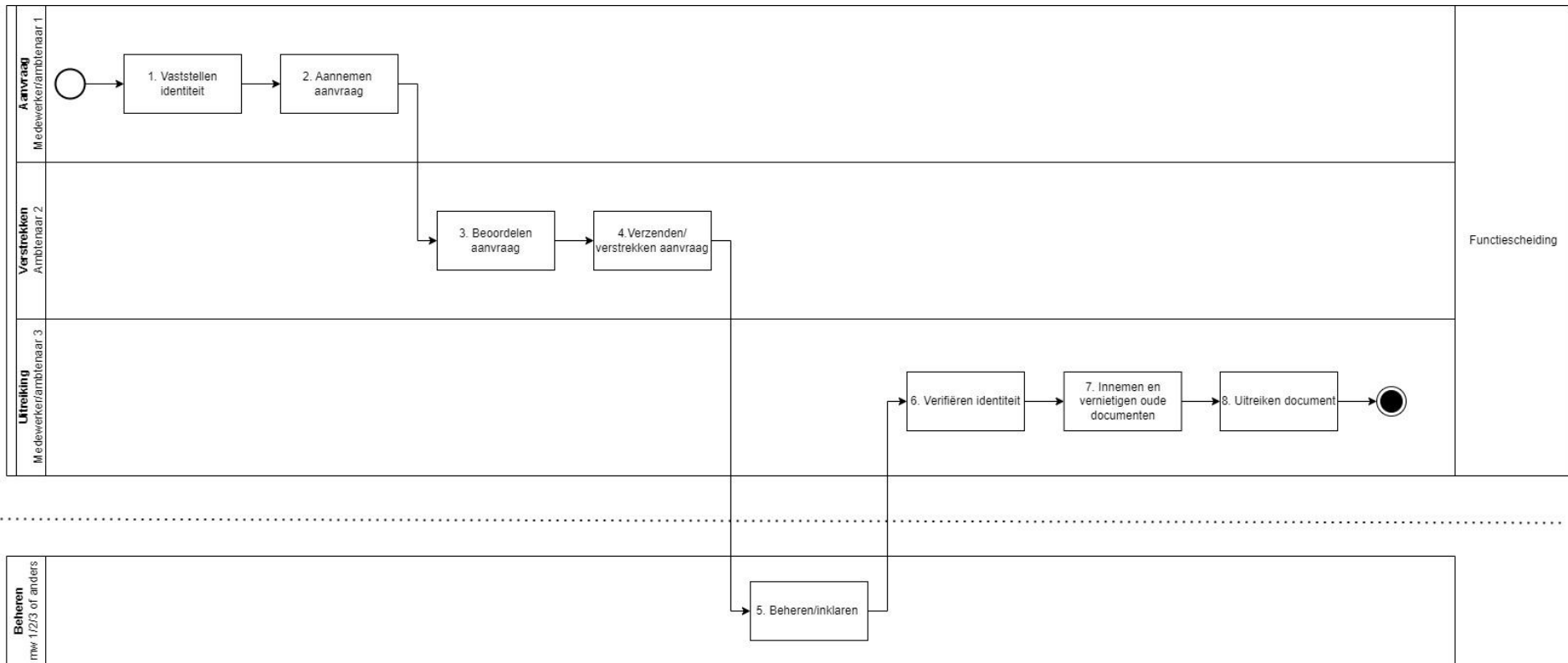
3.1. Processen

In deze paragraaf wordt in verschillende sub paragrafen achtereenvolgens ingegaan op de processen met de nadruk op de functiescheiding, de extra identiteitscontrole in de backoffice en het vierogenprincipe.

3.1.1. Functiescheiding

In de volgende figuur is een uitwerking gemaakt hoe de functiescheiding er in de nieuwe situatie uit komt te zien. Na de figuur volgt een korte toelichting.

Figuur 3.1 Beoogde uitwerking functiescheiding en extra identiteitscontrole in de backoffice



Stap 1:

- Aannemen vorig document en vergelijken met houder.
- Persoonsgegevens oproepen in RDM.
- Vragen of adres nog juist is.
- Nationaliteitscontrole.
- RPS controle.
- Controleren of alle documenten overhandigd zijn.
- Pasfoto vergelijken met houder en beoordelen.

Stap 2:

- Plaatsen handtekening burger; pasfoto plakken op foto-handtekeningformulier.
- Aanvraag scannen en afronden.
- Afnemen biometrie
- Maken fotokopie oud document als deze is uitgegeven door een andere gemeente.

Stap 3:

- Controleren aanvraag
- Identiteitsverificatie d.m.v. vergelijken foto met voorgaand(e) foto of document.

Stap 4:

- Aanvraag versturen naar producent.

Stap 5:

- Controleren te verwachten ontvangsten.
- Controleren document.
- Controleren personalisatie.
- Inklaren document.

Stap 6:

- Persoon aan de balie verifiëren met pasfoto op nieuwe en voorgaand document.

Stap 7:

- Indien aanwezig: oude document(en) innemen en vernietigen.
- Status document aanpassen naar ingeleverd of vermist.
- Signalering RPS controleren.

Stap 8:

- Document op 'uitreiken' zetten.
- Nieuw document overhandigen aan burger.

In figuur 3.1 is een uitwerking gemaakt van de verschillende stappen van aanvraag tot en met de uitreiking van een paspoort.²³ De taken en processtappen veranderen niet in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten; wie deze taken en processtappen kan uitvoeren verandert wel. Bij de nieuwe inrichting van de functiescheiding is het de bedoeling dat de taken aanvragen, verstrekken en uitreiken door verschillende medewerkers worden uitgevoerd. De taak beheren/inklaren komt buiten de functiescheiding te vallen (vanuit het perspectief van functiescheiding gezien maakt het niet uit wie deze taak uitvoert). Dit betekent dat er in alle gevallen ten minste drie verschillende medewerkers betrokken zijn bij de aanvraag en uitgifte van een paspoort of identiteitskaart.

Op dit moment is de functiescheiding (in theorie) zo ingericht dat de taken verstrekken, beheren/inklaren en uitreiken door verschillende medewerkers dienen te worden uitgevoerd. In de volgende tabel zijn de verschillen tussen de huidige en nieuwe situatie naast elkaar gezet.

Tabel 3.1 Functiescheiding nu en straks

| Taak | Huidige situatie | Nieuwe situatie |
|------------------|------------------|-----------------|
| Aanvragen | (niet geregeld) | Medewerker 1 |
| Verstrekken | Medewerker 1 | Medewerker 2 |
| Beheren/inklaren | Medewerker 2 | n.v.t. |
| Uitreiken | Medewerker 3 | Medewerker 3 |

3.1.2. Extra identiteitscontrole in de backoffice

Een tweede wijziging betreft de extra identiteitscontrole in de backoffice. Dit zorgt er wel voor dat er ten opzichte van het huidige proces extra processtappen uitgevoerd dienen te worden. In de volgende tabel zijn de extra processtappen opgenomen.

²³ Zie het memo van 1 augustus 2023 van het Ministerie van BZK. Ministerie van BZK (2023), *Huidige situatie functiescheiding reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties*. Dit is een voorlopige plaat, deze plaat wordt nog nadere aangepast/aangescherpt door RvIG. Het controleren van de aanvraag behoort bv. eigenlijk ook bij de aanvraagfase.

Tabel 3.2 Extra identiteitscontrole in de backoffice nu en straks

| Stap | Huidige situatie | Nieuwe situatie |
|---------------------------|------------------|---|
| 2. Aannemen aanvraag | ... | Maken fotokopie oud document als deze is uitgegeven door een andere gemeente |
| 3. Beoordelen aanvraag | ... | Identiteitsverificatie d.m.v. vergelijken foto met voorgaand(e) foto uit RAAS of oud document |

Tijdens het beoordelen van de aanvraag (als onderdeel van het verstrekken) is een extra identiteitsverificatie voorzien door middel van het vergelijken van de nieuw ingeleverde foto met de voorgaande foto uit het RAAS of een kopie van het oude document. Als een eerder paspoort of identiteitskaart ook is aangevraagd in dezelfde gemeente dan is deze informatie op te halen uit het RAAS. Als een eerder paspoort of identiteitskaart niet is aangevraagd in dezelfde gemeente dan is deze informatie op dit moment nog niet uit het RAAS te halen en is het van belang dat de balie-medewerker die de aanvraag behandelt in stap 2 een fotokopie van het oude document maakt ten behoeve van deze vergelijking.²⁴ In de huidige situatie wordt een vergelijkbare controle alleen uitgevoerd als er sprake is van een vermissing van een reisdocument.²⁵

3.1.3. Vierogenprincipe

Functiescheiding kan deels worden aangevuld met het vierogenprincipe. Onder het vierogenprincipe wordt verstaan een controle door een tweede persoon die direct plaatsvindt bij gevoelige momenten in het aanvraagproces (in plaats van achteraf). Op dit moment is het al de standaardpraktijk dat burgerzakenmedewerkers bij twijfel (bv. over de vaststelling van de identiteit of over de kwaliteit van de foto) een collega vragen om mee te kijken. Voor deze analyse is gekeken naar de uitvoeringsconsequenties als er in het proces structureel een collega meekijkt bij het vaststellen van de identiteit bij het aanvragen. Dat betekent dat de eerste deelstap in de figuur 'aannemen vorig document en vergelijken met houder' niet door één medewerker wordt uitgevoerd maar door twee medewerkers.

²⁴ Als het programma VRS volledig functioneel is, dan is het niet meer nodig om een fotokopie van het oude document te maken.

²⁵ Als het vorige (vermiste) paspoort of identiteitskaart is aangevraagd in dezelfde gemeente dan vergelijkt de medewerker de foto met de RAAS-uitdraai van de vorige aanvraag. Als de aanvraag is gedaan in een andere gemeente, dan moet de RAAS-uitdraai van de vorige aanvraag bij die andere gemeente worden opgevraagd.

3.2. ICT

Gemeenten gebruiken voor het aanvragen, verstrekken, beheren/inklaren en uitreiken van paspoorten en identiteitskaarten verschillende applicaties. Enerzijds gebruiken zij een burgerzakenapplicatie van Centric, PinkRocade Local Government of Procura, anderzijds gebruiken zij het Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstation (RAAS).²⁶ In de volgende tabel is aangegeven welke stappen in het aanvraagproces in welke applicatie worden uitgevoerd.

Tabel 3.3 Applicaties ondersteuning aanvraagproces paspoorten en identiteitskaarten

| Taak | Applicatie |
|------------------|--|
| Aanvragen | Burgerzakenapplicatie & RAAS aanvraagstation |
| Verstrekken | RAAS reisdocumentenstation (werkstation) |
| Beheren/inklaren | RAAS reisdocumentenstation (werkstation) |
| Uitreiken | Burgerzakenapplicatie / documentdistributiesysteem |

Op dit moment bieden de burgerzakenapplicaties van Centric, PinkRocade Local Government en Procura functionaliteiten om functiescheiding technisch af te dwingen. Concreet betekent dit dat als de uitreiking door dezelfde medewerker wordt gedaan als de aanvraag, de medewerker die de uitreiking wil doen een waarschuwing krijgt dat hij ook de aanvraag heeft gedaan. Vervolgens kan de ICT zo zijn ingeregeld dat de medewerker na de waarschuwing toch door kan gaan met het uitreiken (zachte knip) of dat de medewerker na de waarschuwing niet verder kan in het proces en het paspoort of de identiteitskaart niet uit kan reiken (harde knip). De burger moet dan doorverwezen worden naar een collega, die de uitreiking dan wel kan doen.

Op dit moment kan functiescheiding technisch niet worden afgedwongen voor het volledige proces. Dit komt omdat er geen (tweezijdige) uitwisseling is van gegevens tussen de burgerzakenapplicaties en het RAAS waaruit blijkt welke medewerker de voorgaande taken in het aanvraagproces heeft uitgevoerd.²⁷ De huidige technische ondersteuning voor functiescheiding (zie

²⁶ Het RAAS wordt beheerd door RvIG.

²⁷ Een technisch afgedwongen functiescheiding in het RAAS (tussen verstrekken en beheren/inklaren) is niet standaard ingesteld, maar wel mogelijk.

tabel 3.3) sluit daarmee niet aan op de juridische vereisten voor functiescheiding (zie tabel 3.1).²⁸ Op dit moment is nog niet bekend hoe de eventuele technische ondersteuning voor de functiescheiding eruit kan komen te zien.²⁹ In het volgende hoofdstuk is nader ingegaan op mogelijke suggesties voor de technische ondersteuning van functiescheiding vanuit de verschillende applicaties die gemeenten gebruiken.

²⁸ Juridisch gezien moet er functiescheiding zijn tussen het verstrekken, beheren/inklaren en uitreiken, terwijl burgerzakenapplicaties ondersteuning bieden voor de functiescheiding tussen aanvragen en uitreiken. Als een medewerker de verstrekking van een paspoort of identiteitskaart in het RAAS heeft gedaan, dan geven de burgerzakenapplicaties geen waarschuwing als dezelfde medewerker het paspoort of de identiteitskaart wil uitreiken.

²⁹ Functiescheiding kan als functionaliteit worden meegenomen bij het vervangen van het reisdocumentenaanvraag- en archiefstation RAAS door een nieuw, verbeterd systeem.

4. Impact functiescheiding

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de impact en uitvoeringsconsequenties van de verschillende maatregelen voor de versterking van de functiescheiding. In de eerste paragraaf is ingegaan op de beheerfase en in de tweede paragraaf is ingegaan op de voorbereidingen die gemeenten vooraf dienen te treffen bij de implementatie.

4.1. Beheerfase

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de impact en uitvoeringsconsequenties in de beheerfase van de functiescheiding, de extra identiteitscontrole in de backoffice en het vierogenprincipe. Onder de beheerfase wordt verstaan de situatie na inwerkingtreding van de nieuwe verplichting.³⁰

4.1.1. Functiescheiding

De geïnterviewde gemeenten staan in beginsel positief tegenover de plannen voor functiescheiding. Het belang wordt onderkend. De geïnterviewde gemeenten vinden de procesplaat van RvIG waarin de functiescheiding is toegelicht³¹ heel duidelijk. Dankzij de verheldering van de definitie van verstrekken is het ook de verwachting dat de onduidelijkheid over wie nu verstrekt (is dat de medewerker die de aanvraag aan de balie doet of de medewerker die de aanvraag controleert?) tot het verleden gaat behoren.

Impact is afhankelijk van verschillende elementen

Voor een deel van de gemeenten is de impact van de gewijzigde regeling voor functiescheiding minimaal; een deel van de gemeenten werkt nu al conform de nieuwe inrichting van functiescheiding. Voor andere gemeenten kan er wel impact zijn. De impact van de wijzigingen in de functiescheiding is afhankelijk van de gemeentelijke organisatie / gemeentegrootte en de wijze waarop de functiescheiding nu is ingericht.

³⁰ Het gaat hier dus niet om de stap 'beheren' of inklaren als onderdeel van het aanvraagproces van paspoorten of identiteitskaarten.

³¹ Dit is figuur 3.1 'Beoogde uitwerking functiescheiding en extra identiteitscontrole in de backoffice' zoals ook is opgenomen in hoofdstuk 3.

De gemeentelijke organisatie / gemeentegrootte heeft grote invloed op de eenvoud voor het organiseren van functiescheiding (zowel in de huidige situatie als in de nieuwe situatie). Een grotere gemeente heeft in het algemeen meer balies open met meer medewerkers. Het is dan relatief eenvoudiger om te voldoen aan de eisen op het gebied van functiescheiding. Het voldoen aan functiescheiding is relatief lastiger bij kleinere gemeenten (vandaar ook de uitzondering in lid 2 van artikel 93 PUN samenhangend met de omvang van het ambtelijk apparaat).

Opgemerkt dient te worden dat de complexiteit om (nu en in de toekomst) te voldoen aan de functiescheiding ook bij middelgrote of grote gemeenten groot kan zijn. Functiescheiding is lastiger:

- Op kleinere locaties. De bezetting kan op specifieke locaties lager zijn als er balies zijn in meerdere deelgemeenten of als er balies zijn in meerdere dorpskernen in de gemeente.
- Bij avondopenstellingen. Tijdens avondopenstellingen is de bezetting altijd lager dan tijdens de reguliere openingstijden.
- Bij bezoeken. In verschillende gemeenten is het mogelijk dat burgerzakenmedewerkers op locatie langs gaan voor de aanvraag en uitreiking van een paspoort of identiteitskaart (bv. zorginstellingen, penitentiaire inrichtingen³²).

Als in een gemeente een bepaalde groep medewerkers alleen de aanvragen doet, een tweede groep medewerkers alleen het verstrekken en een derde groep medewerkers alleen het uitreiken dan kan het in beginsel niet voorkomen dat een medewerker meerdere stappen uitvoert in het aanvraag- en uitgifteproces (en dat dus niet wordt voldaan aan de functiescheiding). Als er in een gemeente allround medewerkers zijn (die in beginsel alle stappen uit kunnen voeren) dan is de kans wel aanwezig dat een medewerker meerdere stappen uitvoert voor een specifiek paspoort of identiteitskaart. In kleine gemeenten komt het relatief meer voor dat burgerzakenmedewerkers allround voor alle werkzaamheden worden ingezet. Dit is ook een belangrijk element dat bijdraagt aan het werkplezier van de burgerzakenmedewerkers. In grote gemeenten komt het vaker voor dat burgerzakenmedewerkers alleen bepaalde taken en werkzaamheden uitvoeren.

Daarnaast is de impact afhankelijk van de wijze waarop de functiescheiding op dit moment is ingericht in de gemeente. Hierbij zijn er verschillende elementen die een rol spelen:

- Functiescheiding op aanvragen of op verstrekken? Een gemeente die het 'aanvragen' als het 'verstrekken' beschouwt geeft een andere invulling aan functiescheiding dan een gemeente die het 'verstrekken' als 'verstrekken' beschouwt. Merk daarbij op: de burgerzakenapplicatie geeft

³² Zie bijvoorbeeld VNG Realisatie (2023), *Impactanalyse nieuwe procedure identiteitskaarten voor gedetineerden*.

alleen een waarschuwing als het aanvragen en uitreiken door dezelfde persoon worden gedaan (en niet als het verstrekken en uitreiken door dezelfde persoon worden gedaan).

- Rol van ICT bij functiescheiding? Krijgt een medewerker bij de uitreiking alleen een waarschuwing als hij ook aanvraag heeft gedaan en kan hij dan wel gewoon verder (zachte knip) of kan hij na deze waarschuwing niet verder met de uitreiking (harde knip)? Met de gewijzigde functiescheiding is de eerste oplossing niet meer mogelijk.
- Taken en werkzaamheden van medewerkers. In verschillende gemeenten zijn de verschillende taken uit het gehele proces bij aparte groepen medewerkers belegd (bv. aanvragen door balie-medewerkers, verstrekken door backofficemedewerkers en uitreiken door receptie-medewerkers). Als medewerkers slechts tot één van deze groepen behoren is functiescheiding geborgd. Dit is niet van toepassing als met allround medewerkers wordt gewerkt die bijvoorbeeld op de ene dag aan de balie zitten voor de aanvragen en een volgende dag aan de receptie voor het uitreiken.

Alternatieven voor inrichting functiescheiding

Gemeenten hebben verschillende manieren om de functiescheiding in te richten bestaande uit een mix van ICT-maatregelen, organisatorische maatregelen en personele maatregelen. Daarbij ligt het voor de hand om eerst te kijken naar ICT-maatregelen, omdat met ICT een harde knip kan worden gerealiseerd tussen de verschillende stappen in het proces. Bij een harde knip kan een medewerker het paspoort of de identiteitskaart niet uitreiken als hij ook al de aanvraag heeft gedaan (of eigenlijk preciezer: is het niet mogelijk om de uitreiking in de burgerzakenapplicatie te registreren).

Functiescheiding via ICT-maatregelen

Op dit moment bieden de aanbieders van burgerzakenapplicaties de mogelijkheid aan om een harde knip te maken tussen het aanvragen en het uitreiken (stappen die worden ondersteund door de burgerzakenapplicatie), maar wordt geen functionaliteit aangeboden om een vergelijkbare harde knip te maken tussen aanvragen en verstrekken en tussen verstrekken en uitreiken. Dit heeft ermee te maken dat het aanvragen en uitreiken in de burgerzakenapplicatie wordt gedaan en het verstrekken in het RAAS.

In veel van de interviews en tijdens de klankbordgroep kwam de vraag naar voren of hier functionaliteiten voor kunnen komen zodat met ICT-maatregelen functiescheiding tussen alle drie de stappen kan worden afgedwongen.

Gewenste vervolgactie: Onderzoek of het mogelijk is en meerwaarde heeft om de functiescheiding tussen de stappen aanvragen, verstrekken en uitreiken af te dwingen in de burgerzakenapplicatie en/of het RAAS.

Opgemerkt dient te worden dat er naast ICT-maatregelen ook altijd nog organisatorische en personele maatregelen nodig zijn voor een goede invulling van de functiescheiding. Zo blijft het bijvoorbeeld van belang dat de medewerkers weten hoe te handelen als de burgerzakenapplicatie of het RAAS aangeeft dat het niet mogelijk is om een paspoort of identiteitskaart uit te reiken.

Functiescheiding via organisatorische en personele maatregelen

Functiescheiding kan ook worden gerealiseerd met organisatorische en/of personele maatregelen. In het vervolg zijn verschillende alternatieven naast elkaar gezet, waarbij het per gemeente zal verschillen welke oplossing optimaal is. Het is hierbij van belang dat voor iedere individuele gemeente ten minste één van de hieronder gepresenteerde oplossingen uitvoerbaar is. Ieder van de individuele oplossingen kan ervoor zorgen dat voldaan kan worden aan de eisen van functiescheiding.

De volgende oplossingen zijn hieronder verkend inclusief de voor- en nadelen:

- A. Aanvragen, verstrekken en uitreiken door aparte groepen medewerkers;
- B. Verstrekken door aparte groep medewerkers;
- C. Invullen via rooster;
- D. Uitreiken door andere aanvraagmedewerker;
- E. Uitreiken door backofficemedewerker;
- F. Verhogen capaciteit, extra medewerkers;
- G. Sluiten deelloccaties, beperken avondopenstelling.

De laatste oplossing is hier voor de volledigheid gepresenteerd. Dit is een (theoretisch) alternatief om te kunnen voldoen aan functiescheiding, maar door alle gesprekspartners is aangegeven dat dit geen reëel alternatief is. Sluiten van deelloccaties of teruggaan in avondopenstelling is een voorbeeld van 'het kind met het badwater weggooien'.

A. Aanvragen, verstrekken en uitreiken door aparte groepen medewerkers

Een eerste oplossingsrichting is om de taken aanvragen, verstrekken en uitreiken bij drie verschillende groepen medewerkers te beleggen. Een bepaald deel van de medewerkers doet dan altijd alleen de aanvragen, een andere groep altijd alleen het verstrekken en een derde groep altijd alleen het uitreiken. Een dergelijke oplossing kan in het bijzonder werken bij grotere gemeenten,

waarbij er dan alleen een verschuiving is in de verdeling van de werkzaamheden en er geen extra medewerkers nodig zijn.

Bij kleinere gemeenten is de kans groot dat deze oplossing leidt tot knelpunten bij het opstellen van het rooster op momenten dat minder mensen willen of kunnen werken (bv. vrijdagen, avondopenstellingen, vakantieperioden); er is dan minder flexibiliteit bij het opstellen van de roosters voor de verschillende taken. Deze oplossing past ook niet voor gemeenten waar de medewerkers bewust allround werkzaamheden verrichten. Het kunnen verrichten van allround werkzaamheden draagt bij aan de variatie van de werkzaamheden en daarmee aan de werkvreugde van de medewerkers.

B. Verstrekken door aparte groep medewerkers

De bestaande burgerzakenapplicaties bieden op dit moment al functionaliteiten om te voorkomen dat de burgerzakenmedewerker die de aanvraag heeft gedaan ook de uitreiking doet. In combinatie met deze bestaande functionaliteiten kan functiescheiding worden gerealiseerd door het verstrekken altijd door een (kleine) groep medewerkers te laten uitvoeren die verder geen enkele rol hebben bij het aanvragen of het uitreiken (bv. door een beperkt aantal medewerkers toegang tot het RAAS te geven). Op deze manier kan het niet voorkomen dat één medewerker meerdere stappen tijdens het aanvraag- en uitgifteproces uitvoert. Dit is een belangrijk voordeel van deze oplossing. Deze oplossing gaat wel ten koste van de flexibiliteit bij de invulling van de roosters en beperkt ook het allround karakter van de werkzaamheden van burgerzakenmedewerkers (wel in iets mindere mate dan bij oplossing A).

Als een medewerker bij de uitreiking in zijn burgerzakenapplicatie het bericht krijgt dat hij ook al de aanvraag heeft gedaan dan is het van belang dat er ook een proces is hoe dan te handelen en dat de betreffende uitreiking door een collega wordt gedaan. Als de gemeente een receptie heeft met meerdere medewerkers dan kan een collega van de receptie de uitreiking doen; als dat niet het geval is kan de uitreiking mogelijk worden gedaan door een andere aanvraagmedewerker (zie oplossing D) of door bijvoorbeeld een backofficemedewerker (zie oplossing E).

C. Invullen via rooster

Het is ook mogelijk om bij het opstellen van het rooster voor de bezetting rekening te houden met de functiescheiding. Dit kan bijvoorbeeld door (in de middag) geen medewerkers in te roosteren

voor het verstrekken die dezelfde dag (in de ochtend) ook al de aanvragen hebben behandeld.³³ Het is daarnaast aan te raden om medewerkers niet precies een week na het aanvragen of verstrekken in te roosteren voor het uitreiken (burgers komen vaak precies een week na het aanvragen hun paspoort of identiteitskaart ophalen). Voordeel van deze oplossing is dat dit kan worden uitgevoerd binnen de bestaande bezetting. Nadeel is dat het wel een stuk complexer wordt om het rooster voor de bezetting op te stellen, in het bijzonder op de zogenaamde dalmomenten (vrijdagen, avondopenstelling). Daarbij is dit sowieso een deeloplossing, de burger bepaalt immers zelf op welk moment hij zijn paspoort of identiteitskaart komt ophalen. In die situaties is het ook weer nodig dat er een proces is hoe dan te handelen en dat de betreffende uitreiking door een collega wordt gedaan.

D. Uitreiken door andere aanvraagmedewerker

Als blijkt dat de burgerzakenmedewerker het paspoort of de identiteitskaart niet kan uitreiken, omdat hij ook al de aanvraag of het verstrekken heeft gedaan én er zit slechts één medewerker aan de receptiebalie (voor het uitreiken) dan is het ook mogelijk om de burger door te verwijzen naar de aanvraagbalie zodat een medewerker aldaar de uitreiking kan verzorgen. Voordeel is dat de aanvraagmedewerker goed in staat is om de uitreiking te verzorgen omdat deze medewerker al over de benodigde kennis en expertise hiervoor beschikt. Het is dan wel van belang dat de burger bij een aanvraagmedewerker terecht komt die dan niet toevallig ook het verstrekken heeft gedaan.³⁴

In bepaalde situaties en op bepaalde momenten kan het laten uitreiken door een aanvraagmedewerker wel tot knelpunten leiden. Gemeenten werken veelal met vaste afspraken voor het aanvragen van een paspoort of identiteitskaart en bij bijvoorbeeld avondopenstellingen komt het regelmatig voor dat de aanvraagmedewerker helemaal vol zit met afspraken voor de aanvragen. Als er dan (te) veel uitreikingen tussendoor gedaan moeten worden (die kans is groter bij kleinere gemeenten) dan kan dit leiden tot te veel werk voor de betreffende medewerker. De mogelijke oplossing om dan meer tijd te organiseren tussen afspraken of vrije ruimte te organiseren heeft op haar beurt ook weer impact op de gemeentelijke dienstverlening.

E. Uitreiken door backofficemedewerker

Als blijkt dat de burgerzakenmedewerker het paspoort of de identiteitskaart niet kan uitreiken dan is het ook mogelijk om een (verder niet bij het aanvraag- en uitgifteproces betrokken)

³³ Het verstrekken wordt altijd op dezelfde dag gedaan als de aanvragen.

³⁴ Anders moet de burger nog een keer worden doorverwezen naar een derde medewerker.

backofficemedewerker te vragen om de uitreiking te verzorgen. Backofficemedewerkers zijn in het algemeen ook opgeleid om de identiteit vast te stellen en goed in staat om de uitreiking te verzorgen.

Deze oplossing heeft wel verschillende nadelen. Als eerste hebben de backofficemedewerkers het nu al erg druk (veel werkzaamheden in combinatie met een tekort aan mensen) en hebben zij dus eigenlijk geen tijd om incidenteel paspoorten of identiteitskaarten uit te reiken. Nu kost het uitreiken van een individueel paspoort of identiteitskaart ongeveer vijf minuten³⁵; maar de betreffende medewerker wordt hierbij wel afgeleid van zijn reguliere werkzaamheden en het kan wel enige tijd duren voordat hij weer met focus aan zijn werkzaamheden bezig is. Het uitreiken van een paspoort van 5 minuten kan zo tot 15 minuten aan effectieve werktijd voor een backofficemedewerker kosten. Daarnaast zitten backofficemedewerkers veelal in hogere schalen dan frontofficemedewerkers wat betekent dat de kosten per paspoort dan per saldo wat hoger uit gaan vallen.

F. Verhogen capaciteit, extra medewerkers

Een laatste oplossing om te kunnen voldoen aan de gewijzigde eisen met betrekking tot functiescheiding is het verhogen van de capaciteit door extra mensen aan te nemen³⁶ of door extra (bestaande) medewerkers van buiten het reisdocumentendomein op te leiden zodat zij ook in staat zijn om paspoorten en identiteitskaarten uit te reiken. Het is dan uiteraard wel van belang dat deze extra mensen ook gevonden kunnen worden in de huidige (krappe) arbeidsmarkt. Belangrijkste nadeel van deze oplossing is dat dit betekent dat gemeenten dan extra kosten moeten maken (extra personeelskosten en/of opleidingskosten), terwijl er niet of nauwelijks financiële middelen zijn bij gemeenten. Gemeenten voor wie deze oplossing relevant is vinden het van belang dat er dan een adequate dekking komt vanuit het Ministerie van BZK voor de dekking van deze extra kosten.

Resumerend

Een deel van de gemeenten heeft de functiescheiding op dit moment al ingericht in lijn met het voorstel voor de gewijzigde functiescheiding. Andere gemeenten moeten de inrichting van de functiescheiding in hun gemeente aanpassen. Daarbij zijn in deze paragraaf verschillende maatregelen op het gebied van ICT, organisatie en personeel naast elkaar gezet. Het is daarbij van belang dat iedere individuele gemeenten in één van de bovengenoemde oplossingen een passende

³⁵ Deze tijdsbesteding wordt dan nog iets hoger als een backofficemedewerker opgehaald moet worden die ook nog moet inloggen op de werkplek aan de receptie.

³⁶ Of medewerkers te stimuleren om meer uren te gaan werken.

oplossing vindt voor haar specifieke situatie. Welke oplossing dat is, zal verschillen voor iedere gemeente. Het is van belang om dit zorgvuldig in te regelen in de gemeente, dit is dan ook een belangrijke stap voor de gemeentelijke implementatie.³⁷

Het is daarbij de vraag of gemeenten in staat zijn om met alleen een herinrichting van de werkzaamheden de gewijzigde functiescheiding in te vullen of dat het nodig is om extra medewerkers aan te nemen (oplossing F). Tijdens de klankbordgroep gaf iets minder dan de helft van de gemeenten aan dat zij wel verwachten dat extra medewerkers nodig zijn om invulling te kunnen geven aan de gewijzigde functiescheiding.

4.1.2. Extra identiteitscontrole in de backoffice

In het voorstel m.b.t. de functiescheiding is ook een tweede identiteitscontrole in de backoffice opgenomen (als onderdeel van het verstrekken). Aan de hand van een fotokopie van het oude document die gemaakt wordt door frontoffice of de oude RAAS-uitdraai, vindt in de backoffice nogmaals een controle van de identiteit plaats. Dit leidt (tijdelijk) tot extra werkzaamheden in de frontoffice (maken fotokopie) en tot extra werkzaamheden in de backoffice (identiteitscontrole).

Het maken van een fotokopie van het huidige document kost de medewerker aan de frontoffice iets meer tijd. Gemeenten geven wel aan dat zij het lastig uitlegbaar vinden om burgers om een fotokopie van het identiteitsbewijs te vragen in relatie tot de generieke boodschap aan burgers van onder meer de Rijksoverheid om heel voorzichtig te zijn met kopieën van het paspoort of rijbewijs.³⁸ Los daarvan komt het ook niet professioneel over dat de gemeente een fotokopie moet maken als onderdeel van het aanvraagproces van een paspoort of identiteitskaart en sluit dit ook niet aan bij het streven van gemeenten om steeds meer papierloos te gaan werken (onder meer vanuit het oogpunt van het milieu). Werken met een scanner kan hier een oplossing voor zijn (ook om bv. echtheidskenmerken te controleren en een digitale kopie te maken), maar dat brengt ook weer uitvoeringskosten met zich mee.

Het aantal te maken fotokopieën moet niet onderschat worden. In 2023 verhuisden ongeveer 0,82 miljoen mensen naar andere gemeente (ongeveer 5% van alle inwoners) en die cijfers zijn redelijk stabiel.³⁹ Als het aantal verhuizingen gelijk verdeeld is over alle inwoners, dan is na 10 jaar

³⁷ Zie ook paragraaf 4.2.

³⁸ Denk hier bv. ook aan het stimuleren van de KopieID-app. En hoe dan te handelen als een burger geen fotokopie wil laten maken en erop staat dat hij de KopieID-app kan gebruiken?

³⁹ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/verhuizen>.

ongeveer 50 procent van alle inwoners verhuisd naar een andere gemeente en betekent dit dat dus in ongeveer de helft van de gevallen een fotokopie gemaakt moet worden. Nu is het aantal verhuizingen niet gelijk verdeeld over alle inwoners, maar het kan hier om een zeer substantieel percentage gaan.

In de backoffice dient de medewerker als onderdeel van het verstrekken een extra administratieve controle van de identiteit te doen met behulp van de fotokopie van het oude document of de vorige RAAS-uitdraai. Deze controle is deels vergelijkbaar met de extra controle als sprake is van een vermissing.⁴⁰ Gevraagd naar de extra werkzaamheden kwamen er verschillende reacties terug variërend van minder dan een minuut tot vijf minuten per document. Belangrijk hierbij is wel het volgende: als deze stap verplicht wordt in het proces dan is het ook van belang dat dit niet alleen een controle op papier wordt, maar dat de burgerzakenmedewerker deze controle ook serieus uitvoert. Als het alleen een controle op papier wordt, dan is het beter om deze controle niet te verplichten. Dat betekent dan ook dat de burgerzakenmedewerker hier ook echt de tijd voor moet krijgen en dat veel aandacht moet worden besteed aan communicatie over het belang van deze stap. Na de extra identiteitscontrole is het van belang om de fotokopie meteen te vernietigen.

In het licht van het bovenstaande is het de verwachting dat deze extra identiteitscontrole in totaal (maken fotokopie en extra identiteitscontrole) ongeveer vijf minuten extra gaat kosten. Uitgaande van medewerkers in functieschaal 7 tot 8 zou dit leiden tot een stijging van de uitvoeringskosten van iets meer dan € 5 per paspoort of identiteitskaart.⁴¹ Deze werkzaamheden zijn niet op te vangen binnen de huidige capaciteit en dat betekent dat extra medewerkers nodig zijn, waarbij het overigens de vraag is of deze medewerkers te vinden zijn. Het is relevant dat er een passende dekking komt voor de extra uitvoeringskosten (hetzij door een hogere prijs voor het paspoort of identiteitskaart te vragen, hetzij door financiering van de extra uitvoeringskosten door de Rijksoverheid).

Daarbij vragen gemeenten zich af welk probleem hiermee wordt opgelost en hoe deze oplossing past in de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het programma Verbetering van het

⁴⁰ Verschil is wel dat bij een vermissing altijd wordt gekeken naar de oude RAAS-uitdraai. Als het vermiste document in een andere gemeente is aangevraagd, dan moet de RAAS-uitdraai in die andere gemeente worden opgevraagd.

⁴¹ De berekening wordt dan: 5 minuten * € 63 (schaal 7) tot € 67 (schaal 8) is gelijk aan € 5,25 tot € 5,58 per document. Zie voor de uurtarieven Ministerie van BZK (2023), Handleiding overheidstarieven 2024.

Reisdocumentenstelsel (VRS) en biometrie. Als het programma VRS volledig functioneel is, dan is het niet meer nodig om een fotokopie van het oude document te maken.

4.1.3. Vierogenprincipe

Functiescheiding kan deels worden aangevuld met het vierogenprincipe. Onder het vierogenprincipe wordt verstaan een controle door een tweede persoon die direct plaatsvindt bij gevoelige momenten in het aanvraagproces (in plaats van achteraf). Op dit moment is het al de standaardpraktijk dat burgerzakenmedewerkers bij twijfel (bv. over de vaststelling van de identiteit of over de kwaliteit van de foto) een collega vragen om mee te kijken. Het invoeren van het vierogenprincipe bij iedere aanvraag is een advies aan gemeenten, maar is geen verplichting.

Praktisch kan een structurele toepassing van het vierogenprincipe worden ingevuld door een collega aan de aanvraagbalie ernaast mee te laten kijken tijdens de vaststelling van de identiteit of door een soort van vliegende keep achter de balie mee te laten kijken bij de vaststelling van de identiteit. Beide invullingen hebben hun beperkingen.

Als een medewerker aan de balie (collega) ernaast (balie 2) meekijkt tijdens de vaststelling van de identiteit aan balie 1 dan is het de vraag hoe goed en serieus dat kan gebeuren. Bekijkt de collega dan ook het identiteitsbewijs en vergelijkt de collega het identiteitsbewijs met de burger aan balie 1 zelf? En wat betekent dat voor de burger die op dat moment aan balie 2 wordt geholpen? Die moet dan wachten tot de identiteit van de burger aan balie 1 is vastgesteld. Dat kan een wat rommelige indruk van de dienstverlening geven. Hier ontstaat dan het risico dat dit een controle op papier wordt die in de praktijk weinig voorstelt.

Een soort van vliegende keep die als taak heeft om mee te kijken bij de vaststelling van de identiteit is een extra rol in het aanvraagproces waarvoor extra mensen nodig zijn. Zo'n vliegende keep kan wellicht nog werken als er bijvoorbeeld 10 balies zijn; een vliegende keep voor 2 balies zorgt voor een wel zeer substantiële stijging van de uitvoeringskosten per document.

Gegeven de serieuze uitvoeringsconsequenties van het bij iedere aanvraag toepassen van het vierogenprincipe is het niet de verwachting dat veel gemeenten dit advies op gaan volgen.

4.2. Implementatie

In deze paragraaf is een uitwerking gemaakt van de benodigde voorbereidingen in een gemeente voor de implementatie van de gewijzigde functiescheiding, de extra identiteitscontrole en het vierogenprincipe.

Op hoofdlijnen zijn de volgende stappen relevant (in het navolgende zijn de stappen nader uitgewerkt):

1. Kennis nemen van nieuwe eisen voor functiescheiding;
2. Analyse & keuze ICT/personele/organisatorische maatregelen;
3. Aanpassen werkprocessen & -instructies;
4. Eventueel: aanpassen burgerzakenapplicaties;
5. Eventueel: werving nieuwe medewerkers;
6. Opleiden / informeren medewerkers.

Het is de verwachting dat de wijzigingen vrij snel geïmplementeerd kunnen worden (met een geschatte doorlooptijd van enkele maanden tot maximaal een half jaar).

1. Kennis nemen van nieuwe eisen voor functiescheiding

Voordat gemeenten kunnen starten met de implementatie is het allereerst van belang dat het Ministerie van BZK de nieuwe eisen (en regelgeving) met betrekking tot de functiescheiding nader heeft uitgewerkt, uitgeschreven en toegelicht. De procesplaat van RvIG (zie figuur 3.1) werd vanwege de duidelijkheid erg gewaardeerd door de geïnterviewde gemeenten.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor een goede uitwerking en toelichting van de nieuwe eisen voor functiescheiding in het reisdocumentendomein (inclusief procesplaat).

Daarnaast is het ook van belang dat er meer duidelijkheid is over de mate waarin technische oplossingen beschikbaar zijn om de functiescheiding af te dwingen. Het gaat hier dan in het bijzonder om de samenhang tussen het RAAS (of in de toekomst VRS) en de burgerzakenapplicaties (het verstrekken wordt geregistreerd in het RAAS, het aanvragen en uitreiken in de burgerzakenapplicatie). Dit is belangrijk omdat gemeenten als de functiescheiding volledig technisch kan worden afgedwongen minder aanvullende personele en organisatorische maatregelen hoeven te nemen om functiescheiding te kunnen waarborgen.

2. Analyse & keuze ICT/personele/organisatorische maatregelen

De impact van de wijzigingen in de functiescheiding is afhankelijk van de gemeentelijke organisatie / gemeentegrootte en de wijze waarop de functiescheiding nu is ingericht. Gemeenten hebben verschillende manieren om de functiescheiding in te richten bestaande uit een mix van ICT-maatregelen, organisatorische maatregelen en personele maatregelen. In paragraaf 4.1.1 zijn verschillende alternatieven naast elkaar gezet, waarbij het per gemeente zal verschillen welke oplossing optimaal is. Gemeenten dienen daarom zelf te analyseren welke oplossing voor hen het

meest geschikte is en daarin een keuze maken.⁴² Met alle in paragraaf 4.1.1 gepresenteerde alternatieven kan worden voldaan aan de gewijzigde functiescheiding.

3. Aanpassen werkprocessen & -instructies

Afhankelijk van de huidige uitwerking van de functiescheiding en het gekozen alternatief voor de gewijzigde functiescheiding moet de gemeente haar werkprocessen en werkinstructies aanpassen. Werkprocessen en -instructies moeten onder meer worden aangepast vanwege het vervallen van de uitzondering om tijdelijk niet aan de functiescheiding te voldoen⁴³ (hoe dan te handelen?), vanwege de extra identiteitscontrole in de backoffice en eventueel vanwege het vierogenprincipe. Hierbij is het ook van belang om aandacht te hebben voor minder regelmatig voorkomende situaties (bv. bezoeken aan locaties zoals zorginstellingen of penitentiaire inrichtingen) en voor minder vaak voorkomende reisdocumenten (bv. vreemdelingenpaspoort, vluchtelingenpaspoort).

4. Eventueel: aanpassen burgerzakenapplicaties

Afhankelijk van het gekozen alternatief voor de gewijzigde functiescheiding moeten aanpassingen worden doorgevoerd in de burgerzakenapplicatie zodat de medewerker die de aanvraag ook al heeft behandeld na een waarschuwing niet verder kan in het proces en het paspoort of de identiteitskaart niet uit kan reiken. Dit is een relatief eenvoudige aanpassing in de burgerzakenapplicatie; de bestaande burgerzakenapplicaties bieden deze mogelijkheid al.

5. Eventueel: werving nieuwe medewerkers

Als alternatief F 'verhogen capaciteit, extra medewerkers' het meest passende alternatief is voor de gemeente om te voldoen aan de gewijzigde functiescheiding dan moeten nieuwe medewerkers worden geworven (wat overigens niet eenvoudig is gegeven de huidige krapte op de arbeidsmarkt). Afhankelijk van de huidige ruimte in de personeelscapaciteit en de aantallen reisdocumenten moeten mogelijk ook extra medewerkers worden aangetrokken voor de extra werkzaamheden als gevolg van de extra identiteitscontrole in de backoffice en eventueel het vierogenprincipe. Als nieuwe medewerkers nodig zijn dan heeft dat ook financiële consequenties. Bij dit soort vraagstukken zijn management en/of directie betrokken. Het is van belang om op dit niveau ook

⁴² De inzichten uit paragraaf 4.1.1 kunnen daarbij behulpzaam zijn.

⁴³ Bepaalde handelingen komen dan te vervallen zoals het invullen van het formulier met toelichting waarom niet is voldaan aan de functiescheiding en het controleren van deze formulieren.

voldoende draagvlak te hebben voor deze wijzigingen (dat is een aandachtspunt in de communicatie over de functiescheiding).

6. Opleiden / informeren medewerkers

Op dit moment hebben burgerzakenmedewerkers werkzaam in het reisdocument veelal de Basisopleiding Burgerzaken (BOBZ)⁴⁴ of de NVVB-module B1A: Identiteit- en identiteitsdocumenten⁴⁵ gevolgd.⁴⁶ De gewijzigde functiescheiding kan betekenen dat bestaande medewerkers die nu geen rol hebben maar in de nieuwe situatie wel een rol krijgen bij het aanvraag- en uitgifteproces (bv. receptiemedewerkers) ook deze opleidingen moeten volgen. Dit brengt uitvoeringskosten met zich mee (kosten opleiding en tijd voor het volgen van de opleiding).

Het is van belang dat alle medewerkers (en managers) betrokken bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten op de hoogte zijn van de gewijzigde functiescheiding (nieuwe eisen, nieuwe werkprocessen, etc.) én van het belang van deze functiescheiding. Dit laatste vraagt om continue aandacht (bv. in teamoverleggen) voor functiescheiding als onderdeel van de bredere mix van alle maatregelen en mechanismen om de integriteit van medewerkers en het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten te bewaken. Functiescheiding is een aanvulling op en geen vervanging van andere maatregelen.

Ten aanzien van de extra identiteitscontrole in de backoffice en bij het vierogenprincipe was de meerwaarde (in verhouding tot de extra uitvoeringskosten) van de extra identiteitscontrole bij alle aanvragen van een reisdocument minder/niet duidelijk bij de gesprekspartners voor dit onderzoek. Dit is nog een aandachtspunt.

⁴⁴ Deze opleiding wordt tegenwoordig overigens niet meer aangeboden.

⁴⁵ Zie bv. <https://publieksacademie.nvvb.nl/module/identiteit-identiteitsdocumenten-i-2/> of <https://www.bestuursacademie.nl/burger-en-publiekszaken/nvvb-modules.html>.

⁴⁶ Daarbij is er geen onderscheid qua opleidingen tussen de rollen aanvragen, verstrekken, beheren en uitreiken.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van de gewijzigde functiescheiding in het reisdocumentendomein. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgstapen voor een succesvolle en tijdige implementatie.

5.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door deze verplichting?

De taken en processtappen veranderen door de gewijzigde functiescheiding niet in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten; wie deze taken en processtappen kan uitvoeren verandert wel. Bij de nieuwe inrichting van de functiescheiding is het de bedoeling dat de taken aanvragen, verstrekken en uitreiken door verschillende medewerkers worden uitgevoerd. De taak beheren/inklaren komt buiten de functiescheiding te vallen (vanuit het perspectief van functiescheiding gezien maakt het niet uit wie deze taak uitvoert). Dit betekent dat er in alle gevallen ten minste drie verschillende medewerkers betrokken zijn bij de aanvraag en uitgifte van een paspoort of identiteitskaart.

Een tweede wijziging betreft de extra identiteitscontrole in de backoffice. Tijdens het beoordelen van de aanvraag (als onderdeel van het verstrekken) is een extra identiteitsverificatie voorzien door middel van het vergelijken van de nieuw ingeleverde foto met de voorgaande foto uit het RAAS of een kopie van het oude document. In de huidige situatie wordt een vergelijkbare controle alleen uitgevoerd als er sprake is van een vermissing van een reisdocument.

Functiescheiding kan deels worden aangevuld met het vierogenprincipe. Onder het vierogenprincipe wordt verstaan een controle door een tweede persoon die direct plaatsvindt bij gevoelige momenten in het aanvraagproces (in plaats van achteraf). Dat betekent dat de deelstap 'aannemen vorig document en vergelijken met houder' niet door één medewerker wordt uitgevoerd maar door twee medewerkers. Op dit moment is het al de standaardpraktijk dat burgerzakenmedewerkers bij twijfel (bv. over de vaststelling van de identiteit of over de kwaliteit van de foto) een collega vragen om mee te kijken.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

Voor een deel van de gemeenten is de impact van de gewijzigde regeling voor functiescheiding minimaal; een deel van de gemeenten werkt nu al conform de nieuwe inrichting van functiescheiding. Voor andere gemeenten kan er wel impact zijn. De impact van de wijzigingen in de functiescheiding is afhankelijk van de gemeentelijke organisatie / gemeentegrootte en de wijze waarop de functiescheiding nu is ingericht.

De gemeentelijke organisatie / gemeentegrootte heeft grote invloed op de eenvoud voor het organiseren van functiescheiding (zowel in de huidige situatie als in de nieuwe situatie). Een grotere gemeente heeft in het algemeen meer balies open met meer medewerkers. Het is dan relatief eenvoudiger om te voldoen aan de eisen op het gebied van functiescheiding. Opgemerkt dient te worden dat de complexiteit om (nu en in de toekomst) te voldoen aan de functiescheiding ook bij middelgrote of grote gemeenten groot kan zijn. Functiescheiding is lastiger:

- Op kleinere locaties;
- Bij avondopenstellingen;
- Bij bezoeken (bv. zorginstellingen, penitentiaire inrichtingen).

Daarnaast is de impact afhankelijk van de wijze waarop de functiescheiding op dit moment is ingericht in de gemeente. Hierbij zijn er verschillende elementen die een rol spelen:

- Functiescheiding op aanvragen of op verstrekken? Een gemeente die het 'aanvragen' als het 'verstrekken' beschouwt geeft een andere invulling aan functiescheiding dan een gemeente die het 'verstrekken' als 'verstrekken' beschouwt.
- Rol van ICT bij functiescheiding? Krijgt een medewerker bij de uitreiking alleen een waarschuwing als hij ook aanvraag heeft gedaan en kan hij dan wel gewoon verder (zachte knip) of kan hij na deze waarschuwing niet verder met de uitreiking (harde knip)? Met de gewijzigde functiescheiding is de eerste oplossing niet meer mogelijk.
- Taken en werkzaamheden van medewerkers. In verschillende gemeenten zijn de verschillende taken uit het gehele proces bij aparte groepen medewerkers belegd (bv. aanvragen door baliemedewerkers, verstrekken door backofficemedewerkers en uitreiken door receptiemedewerkers). Als medewerkers slechts tot één van deze groepen behoren is functiescheiding geborgd. Dit is niet van toepassing als met allround medewerkers wordt gewerkt die bijvoorbeeld op de ene dag aan de balie zitten voor de aanvragen en een volgende dag aan de receptie voor het uitreiken. In kleine gemeenten komt het relatief meer voor dat burgerzakenmedewerkers allround voor alle werkzaamheden worden ingezet.

In het voorstel m.b.t. de functiescheiding is ook een tweede identiteitscontrole in de backoffice opgenomen (als onderdeel van het verstrekken). Aan de hand van een fotokopie van het oude

document die gemaakt wordt door frontoffice of de oude RAAS-uitdraai, vindt in de backoffice nogmaals een controle van de identiteit plaats. Dit leidt (tijdelijk) tot extra werkzaamheden in de frontoffice (maken fotokopie) en tot extra werkzaamheden in de backoffice (identiteitscontrole).

Praktisch kan een structurele toepassing van het vierogenprincipe worden ingevuld door een collega aan de aanvraagbalie ernaast mee te laten kijken tijdens de vaststelling van de identiteit of door een soort van vliegende keep achter de balie mee te laten kijken bij de vaststelling van de identiteit.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Gemeenten hebben verschillende manieren om de functiescheiding in te richten bestaande uit een mix van ICT-maatregelen, organisatorische maatregelen en personele maatregelen. Daarbij ligt het voor de hand om eerst te kijken naar ICT-maatregelen, omdat met ICT een harde knip kan worden gerealiseerd tussen de verschillende stappen in het proces.

Functiescheiding kan ook worden gerealiseerd met organisatorische en/of personele maatregelen. In deze analyse zijn verschillende alternatieven naast elkaar gezet, waarbij het per gemeente zal verschillen welke oplossing optimaal is. Het is hierbij van belang dat voor iedere individuele gemeente ten minste één van de hieronder gepresenteerde oplossingen uitvoerbaar is. Ieder van de individuele oplossingen kan ervoor zorgen dat voldaan kan worden aan de eisen van functiescheiding. De volgende oplossingen zijn in deze analyse verkend inclusief de voor- en nadelen:

- A. Aanvragen, verstrekken en uitreiken door aparte groepen medewerkers;
- B. Verstrekken door aparte groep medewerkers;
- C. Invullen via rooster;
- D. Uitreiken door andere aanvraagmedewerker;
- E. Uitreiken door backofficemedewerker;
- F. Verhogen capaciteit, extra medewerkers.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze verplichting verbonden?

Een deel van de gemeenten heeft de functiescheiding op dit moment al ingericht in lijn met het voorstel voor de gewijzigde functiescheiding. Andere gemeenten moeten de inrichting van de functiescheiding in hun gemeente aanpassen. Daarbij zijn in dit rapport verschillende maatregelen op het gebied van ICT, organisatie en personeel naast elkaar gezet. Welke maatregelen in een gemeente het meest passend zijn, zal verschillen voor iedere gemeente. Het is daarbij de vraag of gemeenten in staat zijn om met alleen een herinrichting van de werkzaamheden de gewijzigde

functiescheiding in te vullen of dat het nodig is om extra medewerkers aan te nemen (oplossing F) met als gevolg hogere uitvoeringskosten. Tijdens de klankbordgroep gaf iets minder dan de helft van de gemeenten aan dat zij wel verwachten dat extra medewerkers nodig zijn om invulling te kunnen geven aan de gewijzigde functiescheiding.

De extra identiteitscontrole in de backoffice leidt naar verwachting tot een stijging van de uitvoeringskosten met iets meer dan € 5 per paspoort of identiteitskaart. Dit is niet op te vangen binnen de huidige capaciteit en dat betekent dat extra medewerkers nodig zijn, waarbij het overigens de vraag is of deze medewerkers te vinden zijn. Het is relevant dat er een passende dekking komt voor de extra uitvoeringskosten (hetzij door een hogere prijs voor het paspoort of identiteitskaart te vragen, hetzij door financiering van de extra uitvoeringskosten door de Rijksoverheid).

Beide invullingen voor het vierogenprincipe hebben hun beperkingen. Gegeven de serieuze uitvoeringsconsequenties van het bij iedere aanvraag toepassen van het vierogenprincipe is het niet de verwachting dat veel gemeenten dit advies op gaan volgen.

Wat zijn de verwachte effecten van deze verplichting?

Met de herinrichting van de functiescheiding bij de aanvraag van reisdocumenten wordt het moeilijker gemaakt om authentieke, valselijk opgemaakte Nederlandse reisdocumenten te verkrijgen doordat er minimaal drie burgerzakenmedewerkers betrokken zijn bij cruciale fasen in het aanvraagproces van een reisdocument.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Op hoofdlijnen zijn de volgende stappen bij de implementatie van de gewijzigde functiescheiding, de extra identiteitscontrole en het vierogenprincipe relevant:

1. Kennis nemen van nieuwe eisen voor functiescheiding;
2. Analyse & keuze ICT/personele/organisatorische maatregelen;
3. Aanpassen werkprocessen & -instructies;
4. Eventueel: aanpassen burgerzakenapplicaties;
5. Eventueel: werving nieuwe medewerkers;
6. Opleiden / informeren medewerkers.

Het kennis nemen van de nieuwe eisen voor functiescheiding is pas mogelijk als het Ministerie van BZK een goede uitwerking en toelichting van de nieuwe eisen voor functiescheiding in het reisdocumentendomein heeft gemaakt. Het is de verwachting dat gemeenten de wijzigingen daarna

vrij snel kunnen implementeren (met een geschatte doorlooptijd van enkele maanden tot maximaal een half jaar).

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de gewenste vervolgacties uit het rapport in samenhang gepresenteerd.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor een betere samenhang bij de verdere modernisering van het aanvraagproces voor rijbewijzen én het aanvraagproces voor paspoorten en identiteitskaarten (in de uitvoering, bij gebruik pasfoto's, etc.).

Gewenste vervolgactie: Zorg voor een goede uitwerking en toelichting van de nieuwe eisen voor functiescheiding in het reisdocumentendomein (inclusief procesplaat).

Gewenste vervolgactie: Onderzoek of het mogelijk is en meerwaarde heeft om de functiescheiding tussen de stappen aanvragen, verstrekken en uitreiken af te dwingen in de burgerzakenapplicatie en/of het RAAS.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews & besprekingen

| Organisatie | Naam |
|------------------|------|
| Gemeenten | |
| Aalten | |
| Apeldoorn | |
| Bergen (NH) | |
| Echt-Susteren | |
| Heerlen | |
| Heusden | |
| Hilvarenbeek | |
| Olst-Wijhe | |
| Opsterland | |
| Rotterdam | |
| Tholen | |
| Utrecht | |
| Vijfheerenlanden | |
| Waalre | |

Begeleidingscommissie

| Organisatie | Naam |
|--------------------|------|
| Ministerie van BZK | |
| NVVB | |
| VNG | |

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

Ministerie van BZK (2023), *Huidige situatie functiescheiding reisdocumenten en knelpunten bij uitgevende instanties*

Ministerie van BZK (2023), *Handleiding overheidsstarieven 2024*

VNG Realisatie (2024), *Uitvoeringstoets uitfasering NRD backoffice werkstations*

VNG Realisatie (2023), *Impactanalyse nieuwe procedure identiteitskaarten voor gedetineerden*

Internet

<https://www.bestuursacademie.nl/burger-en-publiekszaken/nvvb-modules.html>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/verhuizen>

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a758282791fa4726b721be7f7a7fbf96fd8288a5/pdf>

<https://publieksacademie.nvvb.nl/module/identiteit-identiteitsdocumenten-i-2/>

<https://www.rdw.nl/particulier/voertuigen/auto/het-rijbewijs/rijbewijs-aanvragen/rijbewijs-verlengen>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/08/kamerbrief-voortgang-maatregelen-voorkomen-identiteitsfraude-met-paspoorten>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude>

<https://www.rvig.nl/over-programma-verbeteren-reisdocumentenstelsel>

<https://www.rvig.nl/start-vervolgonderzoek-naar-digitale-pasfoto-voor-paspoort-en-identiteitskaart>

<https://www.rvig.nl/stijging-aantal-aanvragen-reisdocumenten-vanaf-2024>



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl