



NEDERLANDSE VERENIGING  
VOOR BURGERZAKEN

Rapportage – Efficiëntie  
van gemeentelijke  
dienstverlening op basis  
van het  
reisdocumentstelsel 2019-  
2024

Juli 2025

# Rapportage – Efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening

Op basis van het reisdocumentstelsel in de periode 2019-2025

## Inhoud

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding.....                                                                             | 4  |
| Onderzoeksvraag .....                                                                      | 4  |
| Aanpak.....                                                                                | 4  |
| Verkenkende enquêtes .....                                                                 | 4  |
| Verdiepende interviews.....                                                                | 5  |
| Verwerking resultaten .....                                                                | 5  |
| 1. Context van gemeentelijke dienstverlening .....                                         | 6  |
| 1.1 Context.....                                                                           | 6  |
| 1.2 Burgerzaken softwareapplicaties .....                                                  | 6  |
| 1.2 Verschil in softwarematige inrichting dienstverlening .....                            | 6  |
| 1.3 Respondenten.....                                                                      | 7  |
| 2. Efficiëntie .....                                                                       | 8  |
| 2.1 Reactie op vragen over efficiëntie in de enquêtes.....                                 | 8  |
| 2.2 Definitie van efficiëntie en de beleving ervan .....                                   | 8  |
| 3. Veranderingen in het reisdocumentstelsel .....                                          | 9  |
| 3.1 Functiescheiding meegenomen .....                                                      | 9  |
| 3.2 Veranderingen in het landelijk reisdocumentstelsel.....                                | 9  |
| 3.3 Veranderingen in gemeentelijk beleid rondom reisdocumenten.....                        | 10 |
| 3.4 Opvallendste verbetering in de periode 2019-2024.....                                  | 10 |
| 3.5 Aangescherpte functiescheiding .....                                                   | 11 |
| 3.6 Beleving van veranderingen .....                                                       | 11 |
| 3.7 Dubbele mening over RPS en afschaffing procedure voor veelvermissers ..                | 11 |
| 4. Efficiëntie gekwantificeerd .....                                                       | 12 |
| 4.1 Aanvraagtijd aan de balie .....                                                        | 12 |
| 4.2 Verkeerd gepersonaliseerde documenten, gegronde klachten en meldingen van fraude ..... | 13 |
| 4.3 Nuance bij kwantificering .....                                                        | 14 |

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.4 Kostendekkendheid en paspoortpiek .....                                               | 15 |
| 5. Samenwerking en ketenregie .....                                                       | 15 |
| 5.1 Samenwerking en ondersteuning .....                                                   | 15 |
| 5.2 Ketenpartners.....                                                                    | 16 |
| 6. Knelpunten en aanbevelingen .....                                                      | 17 |
| 6.1 Toegankelijkheid .....                                                                | 17 |
| 6.2 Uitdagingen in de uitvoering van het reisdocumentproces .....                         | 18 |
| 6.3 Andere (beleids)invloeden op efficiënte dienstverlening rondom<br>reisdocumenten..... | 18 |
| 6.4 Gewenste aanpassingen in de toekomst .....                                            | 19 |
| 7. Conclusies .....                                                                       | 20 |
| 7.1 Beantwoording onderzoeksvraag .....                                                   | 20 |
| 7.2 Efficiëntie de beleving ervan .....                                                   | 20 |
| 7.3 Landelijke wijzigingen en gemeentelijke keuzes niet los van elkaar .....              | 21 |
| 7.4 Complex speelveld .....                                                               | 21 |
| 7.5 Gekwantificeerde onderbouwing.....                                                    | 21 |
| 7.6 Toegankelijkheid .....                                                                | 22 |
| Bijlage 1: Vragen enquête .....                                                           | 23 |
| Bijlage 2: Verdiepende vragen interviews .....                                            | 26 |



## Inleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voert volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek op ieder thema van de Strategische Evaluatieagenda minstens iedere vier tot zeven jaar een evaluatie uit.

In 2025 biedt BZK een periodieke rapportage van het thema Identiteitsstelsel over de periode 2019-2024 aan de Tweede Kamer aan. De vorige beleidsdoorlichting is in 2019 uitgevoerd en had betrekking op de periode 2015-2018. Het doel van de periodieke evaluatie is om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het reisdocumentstelsel en de Basisregistratie Personen (BRP) te onderzoeken; beiden worden apart onderzocht.

## Onderzoeksvraag

Aan de NVVB ligt de vraag voor om op één specifiek subdoel met betrekking tot het reisdocumentstelsel een onderzoek uit te voeren. Dit betreft het onderdeel uitvoering van het reisdocumentproces door gemeenten als uitgevende instanties. Dit onderzoek dient in de vorm van enquêtes en verdiepende interviews te worden uitgevoerd.

De periodieke evaluatie van het reisdocumentstelsel richt zich op de algemene doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid -denk aan toegankelijkheid, veiligheid en robuustheid van het stelsel. Dit afzonderlijke subonderzoek<sup>1</sup> gaat dieper in op de praktijk en onderzoekt door middel van enquêtes en interviews de impact van dit beleid op de dienstverlening van gemeenten als uitvoerende instantie.

De uitvoering van het reisdocumentenstelsel ligt bij uitgevende instanties, voornamelijk gemeenten. Daarom wordt een (representatief) aantal gemeenten gevraagd in hoeverre hun dienstverlening op basis van het reisdocumentenstelsel efficiënter is geworden en ook om dat eventueel kwantitatief te onderbouwen.

## Aanpak

### Verkennde enquêtes

In samenspraak met NVVB heeft BZK de concept enquêtevragen beoordeeld en aangepast om misinterpretaties te minimaliseren, een nauwkeurige analyse en vergelijking van antwoorden te vereenvoudigen en om gedegen conclusies mogelijk te maken.

---

<sup>1</sup> In de 'Vraagstelling en onderzoeksopzet periodieke rapportage begrotingsartikel 6.5' van 23 augustus 2024, afkomstig van DG Digitalisering & Overheidsorganisatie, staat de aanpak uitgewerkt van de gehele evaluatie. Onder punt 6 worden de methodieken genoemd, waarbij 6.3b specifiek 'Interviews met uitgevende instanties van reisdocumenten' benoemd



De oproep om aan de enquête deel te nemen is via de NVVB nieuwsbrief van 21 mei 2025 verspreid onder gemeenten, met een reminder op woensdag 28 mei. Ook is de vraag om de enquête in te (laten) vullen uitgezet onder de leden van NVVB adviescommissies en gedeeld op het NVVB platform.

Dit heeft geresulteerd in 37 voltooide enquêtes, met een mooie spreiding over het land, qua stedelijk, landelijk en inwoneraantallen. Diverse gemeenten zijn wel gestart met de enquête, maar hebben deze niet voltooid. Zo mogelijk zijn de gegeven antwoorden wel meegenomen in de uitwerking van de eerste algemene vragen uit de enquête.

De vragen uit de enquête zijn terug te lezen in bijlage 1.

### **Verdiepende interviews**

Uit de respondenten die de enquête ingevuld hebben, zijn 15 gemeenten gevraagd om mee te werken aan een interview. In het interview wordt dieper ingegaan op de gegeven antwoorden en de wijze waarop het beleid van het reisdocumentstelsel van invloed is geweest op de efficiëntie van de dienstverlening, in de periode 2019-2024. De geïnterviewde personen hebben de functie van teamleider, adviseur, senior- of beleidsmedewerker binnen de afdeling Burgerzaken. De interviews zijn in verband met de relatief korte doorlooptijd digitaal via teams gevoerd in de periode 3 juni t/m 4 juli 2025.

De 15 geïnterviewde gemeenten zijn variërend in grootte en verspreid over het land. Er zijn gemeenten die één stad omvatten, stedelijk gebied met omliggende kernen, en uitgebreide plattelandsgebieden met diversiteit aan dorpen. 2 van de geïnterviewde gemeenten werkten met 1 of meerdere servicelocaties verspreid over de gemeente. Het aantal beschikbare balies bij de geïnterviewde gemeenten voor reisdocumenten varieerde van 2 tot 17. De inwoneraantallen van de deelnemende gemeenten zijn als volgt verdeeld:

25.000-60.000 inwoners > 7 gemeenten

60.000-125.000 inwoners > 4 gemeenten

125.000-400.000 inwoners > 4 gemeenten

De gespreksleidraad die voor de verdiepende interviews is gebruikt, is terug te lezen in bijlage 2.

### **Verwerking resultaten**

Hoofdstuk 1 geeft de context weer waarbinnen de antwoorden uit de enquêtes en interviews geplaatst moeten worden, om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. De uitkomsten van de ingevulde enquêtes en het resultaat van de verdiepende interviews, zijn per onderdeel uitgewerkt in hoofdstuk 2 t/m 6. Waar mogelijk zijn uit de enquête gegenereerde tabellen met antwoorden



toegevoegd. Hoofdstuk 7 geeft aan de hand van de verkregen resultaten antwoord op de vraag in hoeverre op grond van het landelijk reisdocumentstelsel en gemeentelijk beleid de dienstverlening door gemeenten is verbeterd en efficiënter is geworden, met zo mogelijk een kwantitatieve onderbouwing.

## 1. Context van gemeentelijke dienstverlening

### 1.1 Context

Om antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeverre de gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentenstelsel efficiënter is geworden, is het van belang om de context te weten waarbinnen de betreffende gemeenten hun dienstverlening uitvoeren. Gemeenten voeren de taken rondom reisdocumenten uit binnen een strikt kader van wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er op gemeentelijk niveau keuzes te maken hoe de dienstverlening in de praktijk wordt vormgegeven. Een goed beeld hierover is noodzakelijk om de antwoorden van gemeenten te kunnen duiden.

### 1.2 Burgerzaken softwareapplicaties

Ten behoeve van die duiding is in de enquête specifiek uitgevraagd met welke Burgerzaken softwareleveranciers en aanpalende (gekoppelde) applicaties gemeenten werken. Wijzigingen uit het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) zijn sinds 2022 niet gelijktijdig door de betrokken softwareleveranciers ter beschikking van de gemeenten gesteld. Gemeenten maken zelf de keus met welke aanpalende software ze willen werken voor bijvoorbeeld archivering, koppeling met financiën, gemeentelijk zaakstelsel, geautomatiseerde (waarde)documentopslag of een klantvolgsysteem.

De impact van een wijziging in het reisdocumentstelsel kan aanzienlijk variëren per gemeente. Waar de doorvoering voor de ene gemeente resulteert in een efficiëntere dienstverlening door aanpassingen in applicaties en werkprocessen, kan voor een andere gemeente dezelfde wijziging leiden tot een langer implementatietraject, afhankelijk van de contractuele afspraken met de Burgerzaken softwareleverancier. Tevens kan een gebrek aan koppeling tussen de reisdocumentsoftware en andere essentiële balieapplicaties leiden tot bijkomende handmatige verrichtingen.

### 1.2 Verschil in softwarematige inrichting dienstverlening

Uit de verdiepende interviews blijkt een duidelijke relatie tussen de softwareleverancier en de doorgevoerde (wettelijke en gemeentelijke) veranderingen in de periode 2019-2024. De uitrol van verbeteringen uit VRS is niet gelijktijdig en wisselt per gemeente. Daarnaast is de ene leverancier verder qua ontwikkeling van gekoppelde digitale diensten dan de andere leverancier en daarmee van invloed op de aangeboden digitale producten en diensten per



gemeente in de praktijk. Enkele gemeenten die de gewenste online diensten niet kunnen afnemen bij hun Burgerzaken softwareleverancier, hebben binnen hun eigen gemeente oplossingen gebouwd, die tot op zekere hoogte integreren met de overige burgerzakenapplicaties. De koppeling van deze diensten met andere systemen, bepaalt daardoor ook de mate van efficiëntie. Waar het door de burger thuis online laten starten van een aanvraag reisdocument in de ene gemeente tijdswinst is door koppeling met het afsprakensysteem en de betaalmodule, levert het in de ander gemeente extra werk op. Zo vertelt een gemeente: *“mensen denken dat ze na het voorinvullen van de aanvraag en de betaling direct klaar zijn. Ze merken niet op dat ze zelf nog een afspraak moeten maken om de aanvraag in te dienen. Als hier te veel tijd tussen zit, nemen we contact op en soms moet het betaalde bedrag dan teruggestort worden. Dat kostte te veel tijd dus we zijn er weer mee gestopt”*.

### 1.3 Respondenten

Vraag 1 t/m 6 van de enquête vraagt algemene informatie uit over de software en systemen. Deze vragen zijn door 126 gemeenten ingevuld. Dit geeft een goed beeld van de verschillende gekoppelde applicaties waar Burgerzaken mee werkt. De drie bekende burgerzakensoftware leveranciers zijn als volgt verdeeld: Het grootste deel (48,5%) werkt met PinkRoccade. In totaal 42,9% met Centric en 8% met Shift2.

Daarnaast werken gemeenten onder andere met de hieronder genoemde apparatuur voor het reisdocumentproces.

| ANTWOORDKEUZEN                                     | REACTIES |     |
|----------------------------------------------------|----------|-----|
| Geen van de bovenstaande                           | 1.59%    | 2   |
| Document controle apparatuur                       | 79.37%   | 100 |
| Gezichtsherkenningapparatuur                       | 23.81%   | 30  |
| Gekoppelde software voor beveiligde documentopslag | 21.43%   | 27  |
| Archivering in een zaakstelsel                     | 65.08%   | 82  |
| Klantvolgsystemen                                  | 77.78%   | 98  |
| Betalingsstelsel                                   | 94.44%   | 119 |
| Anders, namelijk                                   | 11.11%   | 14  |
| Totaal aantal respondenten: 126                    |          |     |

De antwoordmogelijkheid ‘anders’ geeft als toelichting; het type documentopslag (4x), nogmaals de burgerzakensoftware leverancier (3x), of een opmerking over gebruik van loop, archivering op papier, lopende pilot met gezichtherkenningsapparatuur.



## 2. Efficiëntie

### 2.1 Reactie op vragen over efficiëntie in de enquêtes

Op de vraag of de genoemde landelijke en gemeentelijke veranderingen in de periode 2019-2024 een efficiëntieverbetering zijn ten opzichte van daarvoor, antwoorden 27 van de 37 gemeenten positief. Met name tijdswinst door het wegvallen van handelingen die niet langer verplicht zijn of door standaardisatie overbodig geworden zijn, zowel in landelijke als gemeentelijke processen. Ervaren kwaliteitsverbetering door programma VRS, tegengaan van fraude en gekoppelde digitale diensten worden als positieve verbeteringen genoemd waardoor men efficiëntie ziet.

Tegelijkertijd blijkt dat er verschillende definities van efficiëntie als uitgangspunt genomen zijn. Efficiency wordt gezien als kwalitatief en kwantitatief; hoe verhoudt zich dit tot elkaar, hoe verhoudt zich dit tot het doel van de gemeentelijke dienstverlening? Is dit doel gelijk aan het doel van het landelijk reisdocumentstelsel? Gezien de reacties in de enquêtes, is dit de eerste vraag die in de verdiepende gesprekken aan de orde komt.

### 2.2 Definitie van efficiëntie en de beleving ervan

In de verdiepende interviews antwoorden 9 van de 15 gemeenten met 'ja' op de vraag of de gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel efficiënter is geworden over de periode 2019-2024. 3 gemeenten antwoorden met en voorzichtige 'ja', en 3 gemeenten antwoorden met 'nee'. Direct na het antwoorden, volgt uitleg en nuancering van de initiële 'ja' of 'nee'. Er is behoefte aan verduidelijking van het begrip 'efficiëntie'. Gaat dit over tijd, hoe lang men werk heeft om te voldoen aan de eisen van het reisdocumentstelsel als uitgevende instantie? Of gaat dit over kwaliteit; het proces van aanvraag tot uitgifte met als resultaat een kwalitatief correct reisdocument in omloop, en de veranderingen die hier in 2019-2024 in hebben plaatsgevonden? In de praktijk zien alle 15 geïnterviewde gemeenten efficiëntie als iets dat bereikt kan worden door zowel kwaliteitsverbetering (ook als dit méér tijd kost dan voorheen), als in tijdswinst door vermindering van handelingen. Met de aantekening dat tijdswinst niet gelijk staat aan efficiëntie, wanneer het beoogde (kwaliteits)doel, niet wordt bereikt.

Naast duiding van de betekenis van het begrip 'efficiëntie' van de betreffende gemeente, blijkt uit de gesprekken dat ook het gevoel van efficiëntie meespeelt. Dit verschilt per gemeente. Denk aan situaties waarin door gebrek aan medewerkers de dienstverlening niet loopt zoals gewenst, maatregelen in de coronaperiode, de manier van omgaan met (voorbereiding op) de paspoortpiek, of bewustwording bij het bestuur waardoor er ruimte komt om de dienstverlening te verbeteren. Ondanks verbeteringen kan dit ervoor zorgen dat de verwachte efficiëntie niet volledig bereikt wordt. Ook de mate van beschikbare middelen om eigen



kwaliteitsverbeteringen door te kunnen voeren speelt een rol. Bijvoorbeeld door het gevoel dat (technische) mogelijkheden niet volledig benut kunnen worden.

In verdiepende interviews geven gemeenten aan dat wijzigingen in het reisdocumentenstelsel de efficiëntie van het proces hebben verbeterd, wat bijdraagt aan een beter controleerbaar en foutloos reisdocumentproces. Met goed getrainde medewerkers en voldoende fte wordt deze efficiëntie ook daadwerkelijk bereikt. Wanneer echter aan de personele kant zaken niet op orde zijn, kan dit nadelig effect hebben op werkzaamheden rondom reisdocumenten. Dit ondermijnt voor de deelnemende gemeenten (in ieder geval gevoelsmatig) de efficiëntie van de dienstverlening, die er op basis van de veranderingen in het reisdocumentstelsel in de periode 2019-2024 wél geacht wordt aanwezig te zijn.

### 3. Veranderingen in het reisdocumentstelsel

#### 3.1 Functiescheiding meegenomen

De nieuwe manier van functiescheiding is per 1 januari 2025 opgenomen in de Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN). Strikt genomen valt dit buiten de scope van de periode 2019-2024. De voorbereidingen lopen echter al veel langer; sinds de aankondiging van het aanscherpen van functiescheiding in de kamerbrief van juni '22 over paspoortmaatregelen zijn gemeenten meegenomen in de ontwikkelingen. Met name gedurende 2024 heeft RvIG veel werk gestoken in bewustwording bij gemeenten en ondersteuning geboden bij het voorbereiden op de PUN wijziging. Gezien het grote aantal gemeenten dat in hun beantwoording ook de functiescheiding meeneemt, volgt de aanname dat het voor gemeenten een verandering is die wel degelijk hoort bij de periode 2019-2024. Daarom wordt ook dit onderdeel meegenomen in de vraag naar efficiëntieverbetering op basis van het reisdocumentstelsel.

#### 3.2 Veranderingen in het landelijk reisdocumentstelsel

Vraag 7 t/m 9 uit de enquête gaan over de ervaren veranderingen en zijn door 37 gemeenten volledig ingevuld. Ervaren veranderingen in het aanvraag- en uitgifteproces door wijzigingen in wet- en regelgeving omvatten:

- De veranderingen in het Signaleringsproces (28x),
  - Het niet meer verplicht doen van een signaleringverzoek bij meervoudige vermissing; het zogenaamde 'afschaffen van de veelvermissers',
  - én de integratie van de signaleringslijst in Reisdocumenten Informatiesystemen (ReIS) waarbij de gegevens rechtstreeks uit het Register Paspoortsignaleringen (RPS) komen.
- De aanscherpingen in de verplichte functiescheiding (13x),
- Procedure aanvraag gedetineerden (7x),
- Opnemen vingerafdrukken Nederlandse identiteitskaart (1x),



- Regels rondom gezag en de interpretatie vanaf de persoonslijst (1x).

### 3.3 Veranderingen in gemeentelijk beleid rondom reisdocumenten

Door gemeenten zelf doorgevoerde veranderingen richten zich met name op het digitalisering of standaardisatie. Zo wordt genoemd:

- Online doorgeven vermissing reisdocument<sup>2</sup> (13x),
- Online toestemming geven door gezaghouder bij aanvraag document voor een minderjarige (13x),
- Gebruik maken van ondersteunende gezichtherkenningsapparatuur (4x),
- Online starten van de aanvraag en doen van de betaling, voorafgaand aan het baliebezoek<sup>3</sup> (6x) ,
- Zo digitaal mogelijk werken, documenten scannen, werken met zaaksystemen, papierloos waar mogelijk (9x).

Ook het opleiden van medewerkers, anders inrichten van de dienstverlening qua werken op afspraak of vrije inloop, wordt genoemd. 4 gemeenten geven aan zelf geen van deze verbeteringen te hebben doorgevoerd.

Uit de enquêtes blijkt weinig onderscheid in antwoorden of het een wettelijke verplichte wijziging is, of een beleidsmatige gemeentelijke keuze. Respondenten lijken zich hier niet van bewust. In de praktijk doet de achterliggende reden van wijziging er misschien minder toe; het effect voor de gemeentelijke dienstverlening is dat 'men besloten heeft iets te veranderen'. In de verdiepende interviews is hierop ingegaan.

### 3.4 Opvallendste verbetering in de periode 2019-2024

Als opvallendste verbetering met effect op de efficiëntie van de dienstverlening wordt door 13 van de 15 geïnterviewde gemeenten het Register Paspoortsignaleringen (RPS) genoemd. 6 van de 15 gemeenten noemden (ook) de zelf geïmplementeerde online diensten als verbetering met directe invloed op de efficiëntie van de dienstverlening. Hier werden genoemd:

- Online doorgeven van een vermissing,
- Online toestemming geven als gezaghouder,
- Online starten en betalen van een aanvraag.

Andere verbeteringen die genoemd worden zijn de aangescherpte functiescheiding, het programma VRS, in gebruik name van gezichtherkenningsapparatuur, procesoptimalisatie door nieuwe structuur, werken met een zaakstelsel of meer papierloos werken.

<sup>2</sup> Deze dienst is verspreid in de periode 2019-2024 mogelijk gemaakt door de drie Burgerzaken softwareleveranciers.

<sup>3</sup> Deze dienst is mogelijk bij twee van de drie Burgerzaken softwareleveranciers.



### 3.5 Aangescherpte functiescheiding

Alle geïnterviewde gemeenten zien de nieuwe manier van functiescheiding als onderdeel van de periode 2019-2024. Ze zien, op een enkele gemeente na, hier ook zeker het nut en de noodzaak van in, ook als dit het werkproces langer of complexer maakt. Gemeenten geven vooral aan uit te kijken naar de benodigde technische ondersteuning van de functiescheiding en de foto-foto vergelijking voor de rol van de verstrekker in backoffice.

### 3.6 Beleving van veranderingen

In de enquête geven 8 gemeenten aan gemengd aan te kijken tegen enkele veranderingen in de periode 2019-2024. Zij zien enerzijds tijdswinst door het afschaffen van de procedure voor signaleren van veelvermissers, maar ervaren dit niet als kwaliteitsverbetering. Anderzijds zien zij in de aanscherping van de functiescheiding wel een kwaliteitsslag dat een verbeterd en efficiënter proces oplevert, ondanks de benodigde extra tijd en werk. Digitalisering biedt verbetering geven zij aan, maar levert soms ook nieuwe issues op die de behaalde efficiëntie deels tegengaan. Zoals bijvoorbeeld de eerder genoemde quote onder 1.2. 2 gemeenten geven aan geen verbeteringen te ervaren ten opzichte van vóór 2019.

In de enquête is niet stilgestaan bij het feit dat de coronaperiode óók binnen de periode 2019-2024 valt. Tijdens de corona pandemie zijn alle geïnterviewde gemeenten volledig op afspraak gaan werken. Dat is bij 14 van de 15 geïnterviewde gemeenten vervolgens zo gebleven. Werken op afspraak kan beter gestuurd worden geven zij aan. Het werkt efficiënter (mits het aantal no-shows laag is) en geeft meer rust aan de balie en in de hal. Het afhalen is wel overal op vrije inloop mogelijk en gebeurt vaak door speciaal daarvoor opgeleide medewerkers aan een receptiebalie. Met name de kleinere gemeenten geven aan deze keuze te maken met het oog op de functiescheiding; deze receptiemedewerkers spelen géén verdere rol in het aanvraagproces.

### 3.7 Dubbele mening over RPS en afschaffing procedure voor veelvermissers

Uit de verdiepende interviews blijkt dat op 3 gemeenten na alle geïnterviewden aangeven dat ze niet onverdeeld positief zijn over het afschaffen van de veelvermissers als reden voor opname in het RPS. Van deze 12 geven 9 gemeenten aan dat ze zeker tijdswinst ervaren, en dus een efficiëntere aanvraag aan de balie. Waar voorheen veel tijd nodig was voor het laten opnemen van veelvermissers op de signaleringslijst, is dit werk komen te vervallen. De andere 3 gemeenten geven aan dat de tijdswinst nihil is, vanwege hun inwoneraantal en daarmee relatief weinig 'veelvermissers' onder hun inwoners. 10 van de 15 gemeenten geeft expliciet aan dat deze wetswijziging in hun ogen het doel wat men wil bereiken met het RPS; namelijk het tegengaan van fraude, niet ten goede komt. Gemeenten ervaren dat burgers nog sneller dan voorheen hun document als vermist laten registreren, omdat er nagenoeg geen nadelige



gevolgen zijn. 5 gemeenten geven aan hiervoor graag een alternatief proces in de plaats te willen zien. Tijdens het gesprek hierover werd vaak gezegd: *'het voelt niet goed, ondanks dat we (ook) blij zijn dat het veel werk scheelt'*. *'We missen een zogenaamde de stok achter de deur om het aantal (te voorkómen) vermissingen tegen te gaan'*.

## 4. Efficiëntie gekwantificeerd

### 4.1 Aanvraagtijd aan de balie

Op de vraag wat de gemiddelde aanvraagtijd aan de balie (vraag 10) van een reisdocument zonder bijzonderheden is, hebben 35 van de 37 respondenten geantwoord.

- 5 gemeenten hebben minder tijd nodig aan de balie voor een normale aanvraag reisdocument dan vóór 2019,
- Bij 11 gemeenten is de tijd gelijk gebleven,
- 16 gemeenten hebben méér tijd nodig dan vóór 2019,
- 5 gemeente konden hier geen antwoord op geven door ontbrekende of niet bijgehouden gegevens.

De benodigde tijd voor een aanvraag aan de balie is dus bij 26 van de 37 gemeenten veranderd ten opzichte van vóór 2019. De argumenten voor verlenging of verkorting van de aanvraagduur lopen echter sterk uiteen;

Tijdwinst door gekoppelde apparatuur voor fysiek beveiligde

(waarde)documentopslag (2x), doordat de inwoner de aanvraag online al heeft gestart (2x). Tegelijkertijd is er extra tijd nodig voor het opnemen van vingerafdrukken op de ID kaart, met name bij ouderen (4x), en voor de extra handelingen rondom de functiescheiding en de rol van de verstrekker (7x).

Op de vraag wat de gemiddelde aanvraagtijd aan de balie van een reisdocument met extra werk<sup>4</sup> is (vraag 11), hebben 30 respondenten geantwoord. Deze aanvraag duurt ongeveer 3 á 5 minuten langer dan een standaard aanvraag.

- 6 gemeenten hebben minder tijd nodig aan de balie voor een uitgebreide reisdocument dan vóór 2019,
- Bij 12 gemeenten is de tijd gelijk gebleven,
- 12 gemeenten hebben méér tijd nodig dan vóór 2019,
- 7 gemeente konden hier geen antwoord op geven door ontbrekende of niet bijgehouden gegevens.

De benodigde tijd voor een aanvraag aan de balie is dus in ieder geval bij 12 respondenten langer geworden. De redenen voor 18 van de 37 gemeenten waarom de duur van de aanvraagtijd is veranderd ten opzichte van vóór 2019, sluiten logischerwijs aan met de aanvragen zonder bijzonderheden. Tijdwinst bij

<sup>4</sup> door controle van het gezag, de benodigde toestemmingsverklaringen, registeren van een vermissing, of de aanvraag van een tweede paspoort.



deze uitgebreide aanvragen zit vooral in de mogelijkheid om digitaal vooraf toestemming te geven en vooraf de vermissing door te geven.

#### 4.2 Verkeerd gepersonaliseerde documenten, gegronde klachten en meldingen van fraude

Op de vraag (12) of er verkeerd gepersonaliseerde documenten opnieuw aangevraagd moesten worden, door een fout van de gemeente, hebben 23 gemeenten aangegeven dat dit inderdaad is voorgekomen. Bij 8 gemeenten is dit niet voorgekomen en in 6 gemeente is het niet bekend en/of wordt het niet bijgehouden.

| ANTWOORDKEUZEN         | REACTIES |    |
|------------------------|----------|----|
| Ja                     | 62.16%   | 23 |
| Nee                    | 21.62%   | 8  |
| Weet ik niet           | 10.81%   | 4  |
| Wordt niet bijgehouden | 5.41%    | 2  |
| TOTAAL                 |          | 37 |

Fouten komen met name bij de uitgifte aan het licht (vraag 13) en in iets mindere mate al bij het inklaan. De praktijk leert dat vergissingen met betrekking tot de vermelding van de naam echtgenoot/partner of het type aangevraagd document (ID-kaart of paspoort) pas zichtbaar worden op het moment van uitreiking.

| ANTWOORDKEUZEN      | REACTIES |    |
|---------------------|----------|----|
| Bij het inklaan     | 27.03%   | 10 |
| Bij de uitgifte     | 29.73%   | 11 |
| Weet ik niet        | 10.81%   | 4  |
| Niet van toepassing | 32.43%   | 12 |
| TOTAAL              |          | 37 |

Gemeenten geven aan weinig tot geen gegronde klachten (vraag 14) te hebben ontvangen over reisdocumenten in de periode 2019-2024; voor zover dit separaat wordt bijgehouden.

| ANTWOORDKEUZEN         | REACTIES |    |
|------------------------|----------|----|
| Ja                     | 10.81%   | 4  |
| Nee                    | 59.46%   | 22 |
| Weet ik niet           | 10.81%   | 4  |
| Wordt niet bijgehouden | 8.11%    | 3  |
| Niet van toepassing    | 10.81%   | 4  |
| TOTAAL                 |          | 37 |



Geen enkele gemeente geeft aan dat het aantal gegronde klachten méér geworden is dan vóór 2019 (vraag 15).

| ANTWOORDKEUZEN                                      | REACTIES |    |
|-----------------------------------------------------|----------|----|
| Ja, dit was minder dan in de periode vóór 2019      | 2.70%    | 1  |
| Nee, dit was meer dan in de periode vóór 2019       | 0.00%    | 0  |
| Dit was vergelijkbaar met de periode voor vóór 2019 | 24.32%   | 9  |
| Weet ik niet                                        | 48.65%   | 18 |
| Wordt niet bijgehouden                              | 24.32%   | 9  |
| TOTAAL                                              |          | 37 |

Op de vraag (16) of er fouten, misbruik of pogingen tot fraude geconstateerd zijn bij aanvraag en uitgifte van reisdocumenten of dat iets dergelijks actief aan de gemeente gemeld is, wordt overwegend ontkennend geantwoord. Minder dan 30% geeft aan dat dit wel eens is voorgekomen in de periode 2019-2024, waarbij de aantallen per jaar tussen 1 à 2 zijn, met als uitschieter een 100.000+ gemeente die tussen de 5 à 10 per jaar aangeeft.

| ANTWOORDKEUZEN         | REACTIES |    |
|------------------------|----------|----|
| Ja                     | 27.03%   | 10 |
| Nee                    | 56.76%   | 21 |
| Weet ik niet           | 10.81%   | 4  |
| Wordt niet bijgehouden | 5.41%    | 2  |
| TOTAAL                 |          | 37 |

Meldingen van inwoners zelf met vermoedens van misbruik van hun (vermiste) document komen vaker voor; al lijken hier geen gegevens actief over te worden bijgehouden. In dat geval worden inwoners geholpen een melding te maken bij het CMI, zo geven 5 gemeenten als toelichting aan.

#### 4.3 Nuance bij kwantificering

Gemeenten geven zeer uiteenlopende antwoorden bij de aanvraagtijden aan de balie in minuten. Bij het uitwerken is daarom alleen het meer, minder of gelijk gebleven meegenomen. Opvallend is ook dat méér tijd zowel positief als negatief uitgelegd wordt door verschillende gemeenten. Net zoals dat méér efficiëntie in tijd, niet perse als een kwaliteitsverbetering gezien wordt. Hier verschillen de meningen over. Dit sluit aan bij eerdergenoemde verschillende interpretaties van efficiëntie.

De enquêtevragen over het aantal verkeerd geproduceerde documenten, aantal gevallen van (vermoedens) van fraude, en gegronde klachten over het reisdocumentstelsel, zijn wisselend ingevuld. Het lijkt erop dat dit niet of nauwelijks specifiek wordt bijgehouden en men niet perse kan duiden of er een verschil is met de periode vóór 2019. Hier zal in de verdiepende interviews verder op in worden gegaan om te zien in welke mate dit iets zegt over de efficiëntie van de dienstverlening. De gegeven antwoorden in enquête lijken erop te wijzen dat gemeenten met deze vragen niet goed hun situatie kunnen weergeven. Daarom



komt dit onderwerp in de verdiepende interviews aan bod, om daaruit blijkt meer nuance en samenhang met de context en de andere vragen.

Uit de verdiepende interviews kan worden geconcludeerd dat het onderbouwen van de mate van verbetering van de efficiëntie van de gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel niet eenvoudig is. Zo wil méér tijd voor een aanvraag zonder bijzonderheden aan de balie ten opzichte van vóór 2019, niet zeggen dat de betreffende gemeente geen efficiënte(re) dienstverlening ervaart.

Ook blijkt dat de geïnterviewde gemeenten geen aparte administratie bijhouden van verkeerd gepersonaliseerde documenten door een fout aan de balie, gegrond verklaarde klachten met betrekking tot reisdocumenten, geconstateerde misbruik en of fraude gevallen, en meldingen van inwoners over vermoedens van fraude met hun document en/of gegevens.

#### 4.4 Kostendekkendheid en paspoortpiek

4 van de 15 geïnterviewde gemeenten geven aan kostendekkend te zijn. De inkomsten van de leges uit het reisdocumentstelsel zijn voor hen voldoende om uitvoering te geven aan alle werkzaamheden. 2 gemeenten geven aan niet volledig maar voor 90% of meer kostendekkend te zijn. De helft van de gemeenten die aangeeft kostendekkend te zijn, hoort bij de 4 geïnterviewde gemeenten met 125.000 – 400.000 inwoners. 2 gemeenten geven expliciet aan niet kostendekkend te zijn, 8 gemeenten hebben geen informatie beschikbaar of geven aan dat deze informatie verweven zit in de totale burgerzakenbegroting en niet specifiek voor reisdocumenten te duiden is.

Informatie over beschikbare middelen/ mankracht op jaarbasis voor reisdocumenten zijn niet eenvoudig voorhanden en veelal niet bekend bij de geïnterviewde personen. Met betrekking tot de paspoortpiek geeft 10 van de 15 geïnterviewde gemeenten aan extra mensen te hebben ingezet. Bij 6 gemeenten gaat het om hooguit 1 fte, waarvan de helft dit vervolgens gerealiseerd heeft door intern op te schalen bij een telefoonteam, zodat interne medewerkers opgeleid worden en mee gaan werken in het reisdocumentproces. 3 gemeenten geven aan geen extra medewerkers ingezet te hebben en 3 gemeenten geven aan zelf nog ruimte voor opschaling te hebben.

## 5. Samenwerking en ketenregie

### 5.1 Samenwerking en ondersteuning

De samenwerking met ketenpartners (vraag 19) binnen het reisdocumentstelsel wordt over het algemeen als goed ervaren. 28 van de 37 gemeenten antwoordt in de enquête met 'goed' of 'prima'; geen enkele gemeente is ontevreden. Ook



wanneer naar de mening over de ondersteuning voor technische voorzieningen wordt gevraagd, zoals de beschikbaarheid van de frontoffice en procesinrichting via handreikingen en informatiebijeenkomsten, antwoorden 20 van de 37 gemeenten met 'goed' of 'prima'. 6 gemeenten geven 'voldoende' of 'steeds beter' aan. 4 gemeenten geven aan geen antwoord te hebben, of er geen ervaring mee te hebben. Twee gemeenten interpreteren de vraag zodanig anders dat het antwoord geen betrekking meer heeft op de vraag. 1 gemeente geeft aan terugkoppeling te missen na informatiebijeenkomsten.

Tenslotte: In de toelichting bij vraag 19 over de samenwerking met ketenpartners, wordt door een aantal gemeenten met een kritische noot gerefereerd aan de samenwerking met Identiteit & Diensten (ID&D). Dit is ook zichtbaar bij 6 reacties op vraag 20 over ondersteuning. Bij vraag 19 en 20 zijn in totaal 11 gemeenten die refereren aan de situatie waarbij na het vervangen van de aanvraagstations aan de balie, structurele storingen in de aanvraagapparatuur aan de balie optraden. Met name het moeten wachten bij storingen en (te) weinig communicatie zien deze gemeenten graag verbeterd in de toekomst. Onduidelijkheid over vervolg van een melding, gebrek aan afstemming en de nadelige gevolgen aan de balie worden genoemd.

Tijdens de verdiepende interviews kwam dit in ongeveer een derde van de gesprekken aan de orde, verwijzend naar de ervaren technische problemen met de aanvraagapparatuur en vingerafdruklezer aan de balie. Dit speelde in najaar/winter 2024.

## 5.2 Ketenpartners

In de toelichting bij de antwoorden in de enquête worden uiteenlopende ketenpartners genoemd. Dit laat zien dat gemeenten hier heel verschillend in staan. Omdat wordt aangenomen dat elke gemeente dit anders interpreteert, is dit in de interviews nader uitgevraagd. Daarin wordt dit beeld bevestigd. Naast RvIG (13x genoemd), ID&D (9 keer genoemd), de Burgerzaken softwareleveranciers (8x genoemd), NVVB (7 keer genoemd), en BZK, politie, IND (allen 6x genoemd) zien gemeente nog méér ketenpartners in het reisdocumentproces. Genoemd worden de KMar, overige leveranciers van aanpalende software, fotografen, Logius, de regionale WTI, en andere (buur)gemeenten als verdere ketenpartners.



## 6. Knelpunten en aanbevelingen

### 6.1 Toegankelijkheid

Vraag 21 uit de enquête heeft betrekking op de toegankelijkheid van het reisdocumentstelsel. Gevraagd wordt naar redenen waarom een burger niet in staat is om een reisdocument aan te vragen. Bij 8 van de 37 gemeenten is het voorgekomen dat een inwoner geen reisdocument kon aanvragen, anders dan door een signalering in het RPS.

| ANTWOORDKEUZEN                                                | REACTIES |    |
|---------------------------------------------------------------|----------|----|
| Geen van de bovenstaande                                      | 78.38%   | 29 |
| Reisdocument is te duur en gemeente biedt geen tegemoetkoming | 2.70%    | 1  |
| Burger is niet mobiel                                         | 2.70%    | 1  |
| Openingstijden bieden niet genoeg gelegenheid                 | 2.70%    | 1  |
| Overig, namelijk                                              | 13.51%   | 5  |
| TOTAAL                                                        |          | 37 |

Als overige redenen (5x) is aangegeven:

- Argwaan bij vingerafdruk,
- Niet werkend mobiel aanvraagstation,
- Lastig te communiceren dat álle in het bezit zijnde documenten bij de aanvraag aanwezig moeten zijn,
- Niet-mobiele burger met briefadres en daadwerkelijk verblijf in een andere gemeente.

Als laatste 'overig antwoord' geeft een gemeente aan dat wanneer inwoners het document niet kunnen betalen, dit niet aan de balie blijkt, maar mogelijk vooraf al verholpen is via andere gemeentelijke regelingen voor financiële ondersteuning. Wanneer toegankelijkheid een issue is komt burgerzaken komt hier meestal achter (vraag 22) via de balie of telefonisch. In alle gevallen kunnen er afspraken gemaakt worden om op korte termijn alsnog een aanvraag te doen en zijn het geen redenen waarom er permanent geen aanvraag gedaan kan worden door niet-toegankelijkheid. Aanvullend geeft één gemeente aan dat Burgerzaken niet ziet, hoeveel mensen er géén document aanvragen door een gebrek aan financiële middelen.

In de verdiepende interviews geven alle 15 gemeenten aan dat initiële belemmeringen in toegankelijkheid er niet toe geleid hebben dat de aanvraag niet binnen afzienbare tijd tot stand is gekomen. De huisbezoeken met de mobiele aanvraagapparatuur (MVA) spelen hier veelal een rol in. Meerdere gemeenten geven aan dat er binnen de eigen organisatie regelingen zijn voor minima, waardoor een mogelijke financiële belemmering voor een aanvraag niet bekend is, of al is weggenomen, op het moment dat iemand aan de balie komt voor een aanvraag.

Bij dit onderwerp komt bij de meeste gemeenten ter sprake dat het opnemen van vingerafdrukken bij ouderen leidt tot vertraging in het aanvraagproces. Dit maakt



de uitvoering minder toegankelijk en dus ook minder efficiënt. Daarnaast geven gemeenten aan het opnemen van vingerafdrukken bij oudere mensen als minder noodzakelijk te ervaren.

## 6.2 Uitdagingen in de uitvoering van het reisdocumentproces

Wat zien gemeenten als grootste uitdaging (vraag 23) in de uitvoering van het reisdocumentproces? De door gemeenten genoemde antwoorden zijn weliswaar bijzonder divers maar geven wel een goed beeld. Genoemd wordt:

- Voldoen aan de functiescheiding (9X)
- Gekwalificeerd personeel (7x)
- Personele bezetting, al dan niet in combinatie met de paspoortpiek (6X)
- Controles en identiteitsvaststelling (5x)
- Beoordelen van de foto's (5x)
- Apparatuur zonder verstoringen (1x)
- Juiste beloning voor opgeleide medewerkers (1x)
- Ondersteunende controle apparatuur kunnen gebruiken (1x)
- De omgang met AI en online gemaakte foto's (1x)

## 6.3 Andere (beleids)invloeden op efficiënte dienstverlening rondom reisdocumenten

Uit de veelheid aan antwoorden in de enquête op uitdagingen voor de efficiëntie van het reisdocumentstelsel blijkt wel dat er veel factoren van invloed zijn en dat de gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel een complex speelveld is. Veel verschillende factoren zijn van invloed op de inrichting van de dienstverlening en de daadwerkelijke uitvoering van het aanvraag en uitreikproces. Het vinden /opleiden van personeel, soms tekort aan personeel, de relatie en lijnen met het bestuur. Deze onderwerpen worden daarom besproken in de verdiepende interviews.

Alle 15 geïnterviewde gemeenten hebben in de periode 2019-2024 stappen gezet om personeel op te leiden en te certificeren; met name de laatste 2 jaar. Veelal verplichten gemeenten de medewerkers minimaal de B1A training te doen. Ook intern opleiden komt veel voor, met name gedurende drukke periodes waarin opgeschaald wordt aan de balie. Dit blijkt een veel besproken onderwerp binnen elke afdeling burgerzaken waar in de praktijk, voor de aanpak ervan, veel varianten zijn.

De aanpak van opleiden hangt samen met de verhouding van de afdeling Burgerzaken en hun bestuur. 8 van de 15 gemeenten geven aan dat de relatie met het bestuur (directie, wethouder en/of burgemeester) goed is. Korte lijnen, betrokkenheid bij de zelfevaluaties en de paspoortpiek en het belang van identiteitsvaststelling worden genoemd. In de interviews komt naar voren dat zichtbaarheid van de afdeling Burgerzaken zorgt voor meer (h)erkenning van de



noodzaak voor goed opgeleide mensen in het reisdocumentproces. Dit maakt het makkelijker de benodigde fte beschikbaar te stellen om dit te realiseren.

3 van de 15 gemeenten ervaren dat er weinig interactie is met het management of bestuur. *'We horen alleen wat als het mis dreigt te gaan', 'Er komen pas middelen voor opleiden voor medewerkers als het wettelijk verplicht is', en 'Het is hard werken voor de teammanager om de noodzaak van goed opgeleid personeel over de Bühne te krijgen'.*

Uit de interviews lijkt zichtbaar dat gemeenten met meer dan 60.000 inwoners, gelegen in/rond de randstad, meer moeite hebben met het vinden van personeel, dan de kleinere gemeenten in andere delen van het land. Ook komt hieruit naar voren dat de gemeenten die wat meer moeite hebben hun vacatures gevuld te krijgen en te houden, ervaren dat dit een negatieve invloed kan hebben op het (gevoel van) efficiënt werken.

#### 6.4 Gewenste aanpassingen in de toekomst

De enquête sluit af met vraag 24: Welke aanpassingen van beleid of regelgeving in het reisdocumentstelsel zouden volgens jou de efficiëntie en/of kwaliteit van het aanvraag- en uitgifteproces verder verbeteren? Ook hier is een veelheid aan antwoorden gegeven, waarvan een deel al onderdeel is van lopende ontwikkelingen.

- Live enrolment; foto's maken aan de balie (12x),
- Geen antwoord / geen ideeën / we doen wat we moeten doen (7x),
- Gezichtherkenningsapparatuur aan de balie (6x),
- Gebruik van digitale foto's / digitaal laten aanleveren / aansluiten bij methode Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR) (6x),
- VRS snel doorvoeren (ondersteuning functiescheiding, foto-fotovergelijking, RAP) (6x),
- Vingerafdruk bij ID kaart afschaffen (5x),
- Vermindering van regelgeving / processen vereenvoudigen / minder administratieve handelingen (3x),
- Standaard categorie 11 vullen met gegevens over gezag (2x),
- Nieuw proces voor omgaan met veelvermissers (2x),
- Landelijke regelgeving voor thuisbezorgen (1x).

Ook in de verdiepende interviews wordt een diversiteit aan wensen voor de toekomst genoemd. Opvallend is de verschillende manier van antwoorden; van heel behoudend tot compleet buiten de bestaande kaders. De interviews geven ruimte daar dieper op door te gaan. Het overgrote deel geeft aan met smart te wachten op de laatste onderdelen van programma VRS. Met name live enrolment (9x genoemd) en de foto-foto vergelijk in de backoffice (6x genoemd) kunnen voor de geïnterviewde gemeenten niet snel genoeg uitgerold worden. In andere



bewoordingen wordt deze wens voor de toekomst genoemd als 'de functiescheiding technisch regelen', 'de komst van RAP', 'het restje van VRS uitvoeren'. Ook hier komt de wens voor gezichtherkenningsapparatuur aan de balie, gefaciliteerd vanuit het Rijk met één lijn voor gemeenten, aan bod (5x). 3 gemeenten uiten de expliciete wens om certificering wettelijk te regelen. Enkele gemeenten uiten de wens het deels (3x) of volledig digitaliseren (2x) van de aanvraag. 2 gemeenten zien het liefst dat er alleen nog maar digitale documenten worden uitgegeven in de toekomst. Ook woonplaatsonafhankelijk komt voor als wens (2x) en documenten afhalen 'uit de muur' (1x).

## 7. Conclusies

### 7.1 Beantwoording onderzoeksvraag

*In hoeverre is de dienstverlening van gemeenten als uitvoerende instantie op basis van het reisdocumentenstelsel efficiënter geworden in de periode 2019-2024? Is dit eventueel kwantitatief te onderbouwen?*

Uit de resultaten van de enquête en interviews blijkt dat de dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel efficiënter is geworden. Zowel op landelijk niveau (door koppeling van RPS aan de reisdocumentenmodule) als op lokaal niveau (door gemeentelijke keuzes voor digitalisering van diensten) wordt tijd bespaard. De implementatie van verbeteringen uit het programma VRS heeft geleid tot ervaren efficiëntie, een hogere kwaliteit en meer bewustzijn in de strijd tegen fraude.

Procesoptimalisatie wordt ervaren door meer structuur in werkprocessen door aanscherping/verduidelijking van verplichte handelingen, en gemeentelijke keuzes voor standaardisatie van werkwijzen, papierloos werken en koppelingen met zaaksystemen. Er spreekt een overwegend positieve toon tegenover de veranderingen van de periode 2019-2024. Daarentegen is het afschaffen van de veelvermissers een veel gehoorde kritische noot.

Opvallend en positief is dat in elk interview met gemeenten 'bewustwording' ongevraagd ter sprake komt. Bewustwording over het belang van een gedegen reisdocumentstelsel, identiteitsvaststelling, de rol van medewerkers bij het tegengaan van misbruik en fraude én de kwetsbare eigen positie hierin. Ook de enkele gemeente die in de periode 2019-2024 geen efficiëntie in de dienstverlening ervaart geeft aan: *'Dat het niet te voorkomen is dat Burgerzaken bepaalde stappen moet zetten en anders moet werken dan vroeger'*.

### 7.2 Efficiëntie de beleving ervan

Uit de enquête en verdiepende interviews blijkt dat interpretaties van begrip efficiëntie verschillen en door elkaar heen worden gebruikt. Minder tijd aan de balie



betekent niet altijd een efficiënter proces, zeker niet als kwaliteitsverbetering van de aanvraagprocedure, het voorkómen van fouten en misbruik, het doel is. Extra stappen, ook al verlengen ze de aanvraagduur, kunnen aanzienlijk bijdragen aan het (gevoel van) efficiënter werken. Hoewel dit geen directe efficiëntiewinst in tijd oplevert, kan de verbetering van het proces zeker voordelen bieden die misbruik en fraude helpen voorkomen

### **7.3 Landelijke wijzigingen en gemeentelijke keuzes niet los van elkaar**

Gemeenten antwoorden overwegend positief op de veranderingen in de periode 2019-2024. Ze ervaren het als een periode zonder al te grote ingrijpende wijzigingen. De relatief lange periode maakt het lastig voor de geïnterviewden om gebeurtenissen en het moment van veranderingen goed terug te halen. Gemeenten maken daarbij geen duidelijk onderscheid in hun beantwoording, met betrekking tot de reden van veranderingen. Verplichte veranderingen door wetswijzigingen en eigen beleidskeuzes, al dan niet afhankelijk van de leverancier, lopen door elkaar heen.

De gemeenten die het meeste verbetering ervaren in de efficiëntie van de gemeentelijke dienstverlening zijn de gemeenten die tussen 2019-2024 diverse online diensten en producten hebben geïntegreerd in het aanvraagproces. Zoals het online doorgeven van een vermissing, online toestemming geven door gezaghouders, en het online starten (en betalen) van de aanvraag.

### **7.4 Complex speelveld**

Het stelsel van landelijke wet- en regelgeving rondom reisdocumenten is de basis, waaraan uitvoering wordt gegeven door de gemeenten als uitgevende instantie. De diversiteit in de gemeentelijke organisatie, de inrichting van de dienstverlening, het aantal balies, de inrichting van het team, in combinatie met al dan niet gekoppelde burgerzaken applicaties van verschillende softwareleveranciers, creëren bij elke gemeente een uniek complex speelveld waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan het landelijke reisdocumentstelsel.

Binnen de wettelijke context maakt elke gemeente zijn eigen afwegingen over de inrichting van de dienstverlening rondom reisdocumenten. De beschikbare middelen, voldoende fte, en goed opgeleide medewerkers zijn hiervoor onmisbaar, net als de relatie met directie en bestuur en de positionering van (het belang van) Burgerzaken binnen de gemeentelijke structuur.

### **7.5 Gekwantificeerde onderbouwing**

Uit Hoofdstuk 4 blijkt dat in de meeste gemeenten de aanvraagtijd voor een reisdocument aan de balie gelijk is gebleven of langer is geworden, in verhouding tot de periode vóór 2019. Desondanks ervaart het grootste deel van de geïnterviewde gemeente wél efficiëntere dienstverlening door de doorgevoerde veranderingen en weegt de extra tijd voor (identiteit)controle controles en/ of



functiescheiding niet op tegen de kwaliteitsslag die gemaakt wordt, en het bewust(er) werken aan tegengaan van misbruik en fraude. Ook als dit het proces voor de medewerker complexer maakt, kan het tegelijkertijd nog steeds leiden tot efficiënte(re) dienstverlening.

De conclusie onder 7.1 is met name op basis van de open vragen uit de enquêtes en verdiepende interviews gebaseerd. De antwoorden op de vragen met een kwantitatief karakter, blijken niet goed bruikbaar om dit te onderbouwen. Door praktische verschillen in de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening, het niet altijd beschikbaar zijn van aantallen, kan hieruit niet goed afgeleid worden of dit de dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel efficiënter heeft gemaakt. Dit vereist verdergaand onderzoek en is niet haalbaar binnen de scope van dit onderzoek.

## 7.6 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid lijkt bij alle 15 geïnterviewde gemeenten geen probleem te zijn. De openingstijden zijn voldoende, de locaties zijn bereikbaar genoeg en fysiek toegankelijkheid. Wanneer iemand niet in staat is aan de balie te verschijnen wordt gebruik gemaakt van het mobiele aanvraagstation, met name voor bedlegerige mensen. Tekort aan financiële middelen kan spelen, maar komt niet tot uiting bij Burgerzaken.

Kortom; het reisdocumentstelsel word als toegankelijk (genoeg) ervaren door de geïnterviewden. Daarbij komt het (met maatwerk) altijd tot een aanvraag van een reisdocument. Als kritische noot kan het opnemen van vingerafdrukken bij ouderen gezien worden als minst toegankelijk deel van het proces als men de aanvraag doet, zowel aan de balies als via het mobiele aanvraagstation. Voor de toekomst wordt de wens geuit géén vingerafdrukken op te nemen voor ouderen boven een bepaalde leeftijd. Dit zou de toegankelijkheid en de efficiëntie van de dienstverlening ten goede komen met een minimaal risico. Tijdwinst aan de balies door het niet opnemen van vingerafdrukken draagt bij aan het verminderen van de belasting die dit legt op ouderen, doordat de aanvraag sneller doorlopen kan worden.



## Bijlage 1: Vragen enquête

### Algemeen gebruik

1. Bij welke gemeente ben je werkzaam?
2. Wat is je naam?
3. Wat is je telefoonnummer?
4. Wat is je functie?
5. Welke systemen en processen gebruik je bij de aanvraag en uitgifte, los van de aanvraagstations aan de balie en het RAAS? Denk hierbij bijvoorbeeld aan

documentcontrole apparatuur,  
gezichtsherkenningsapparatuur,  
gekoppelde software voor beveiligde documentopslag,  
archivering in een zaaksysteem,  
klantvolgsystemen of  
betalingssysteem.

Anders...

6. Van welke softwareleverancier gebruik je de reisdocumentmodule aan de balie?

### Efficiëntie en uitvoering

7. Welke veranderingen in de uitvoering van de aanvraag- en uitgifteprocessen heeft u ervaren naar aanleiding van wijzigingen van beleid en/of Paspoortwet en bijbehorende regelgeving (bijvoorbeeld wijzigingen beleid veelvermissing, ID kaart voor gedetineerde)?
8. Welke veranderingen zijn er in de periode 2019-2024 in de aanvraag- en uitgifteprocessen geweest in jouw gemeente (bijv. door digitalisering of standaardisatie)?
9. Kan je per verandering aangeven of dit een verbetering is ten opzichte van daarvoor en waarom?
10. Hoeveel tijd kost een gemiddelde aanvraag reisdocument nu, vergeleken met vóór 2019? Reken hierbij alleen de daadwerkelijke tijd voor de aanvraag aan de balie, de verstrekking backoffice aan het RAAS en uitreiking aan de balie. Gemiddeld aantal minuten van een eenvoudige aanvraag reisdocument zonder bijzonderheden.

voor 2019:

nu:

bij verschil: waardoor komt het verschil?

11. gemiddeld aantal minuten van een aanvraag met bijlagen / bijzonderheden. Denk bijvoorbeeld aan vermissing van het huidige document / aan de balie toestemming geven voor een aanvraag voor een kind / bijlagen controleren voor een tweede paspoort.

voor 2019

nu



bij verschil: waardoor komt het verschil?

12. Heeft u over de periode 2019-2024 verkeerd gepersonaliseerde documenten uitgegeven door een fout van de gemeente, die opnieuw aangevraagd moesten worden?

Ja

Nee

Weet ik niet

Wordt niet bijgehouden

13. Zo ja, hoe is dit aan het licht gekomen?

Bij het inklaren

Bij de uitgifte

Weet ik niet

Niet van toepassing

Anders, namelijk...

14. Heeft u over de periode 2019-2024 hierdoor bezwaren of gegronde verklaarde klachten ontvangen m.b.t. reisdocumenten?

Ja

Nee

Weet ik niet

Wordt niet bijgehouden

Niet van toepassing

15. Was dit in totaal jaarlijks minder dan in de periode vóór 2019?

Ja, dit was minder dan in de periode vóór 2019

Nee, dit was meer dan in de periode vóór 2019

Dit was vergelijkbaar met de periode voor vóór 2019

Weet ik niet

Wordt niet bijgehouden

16. Heb je fouten, misbruik of pogingen tot fraude geconstateerd bij aanvraag en uitgifte van reisdocumenten of is iets dergelijks actief aan de gemeente gemeld?

Ja

Nee

Weet ik niet

Wordt niet bijgehouden

17. Hoe vaak gemiddeld per jaar heeft jouw gemeente dit geconstateerd binnen de eigen organisatie?

18. Hoe vaak gemiddeld per jaar heeft een burger hier melding over gemaakt bij de gemeente?

### **Samenwerking en ketenregie**

19. Hoe ervaren je de samenwerking met ketenpartners binnen het reisdocumentenstelsel?



20. Wat vind je van de ondersteuning voor de technische voorzieningen (bijvoorbeeld beschikbaarheid frontoffice) en procesinrichting (bijvoorbeeld via handreikingen, informatiebijeenkomsten)?

### **Knelpunten en aanbevelingen**

21. Zijn er redenen dat burgers geen reisdocumenten kunnen aanvragen, anders dan een signalering in RPS? Vink aan welke redenen zijn voorgekomen in uw gemeente.

Reisdocument is te duur en gemeente biedt geen tegemoetkoming;

burger is niet mobiel

Openingstijden bieden niet genoeg gelegenheid

Overig, namelijk....

22. Hoe werd dit aan jouw gemeente duidelijk gemaakt?
23. Wat zijn de grootste uitdagingen in het uitvoeringsproces?
24. Welke aanpassingen van beleid of regelgeving in het reisdocumentstelsel zouden volgens jou de efficiëntie en/of kwaliteit van het aanvraag- en uitgifteproces verder verbeteren?



## Bijlage 2: Verdiepende vragen interviews

Efficiëntie verbetering door reisdocumentstelsel op gemeentelijke dienstverlening 2019-2024?

- Eerste reactie efficiëntie verbetering 2019-2024 ja of nee?
- Waarom ja of nee?
- Gemeente grootte / ligging / werken met servicecentra?
- Invloed corona?

Opvallendste verbetering volgens jou in 2019-2024?

Specifieke gemeentelijke situatie als gevolg van leveranciers en gekoppelde systemen?

- Waar heb je zelf keuzes over gemaakt als gemeente, binnen de mogelijkheden / grenzen van het reisdocumentstelsel? / wat werd niet afgedwongen door wetgeving?

Hoeveel middelen geld/mankracht op jaarbasis ingezet voor reisdocumenten? Zijn de inkomsten uit de leges kostendekkend voor de uitvoering van het reisdocumentstelsel?

Paspoortpiek afgelopen jaar?

Welke andere beleidsontwikkelingen zie je die input hebben op het personeelsbeleid?

Efficiëntieverbetering te kwantificeren?

Tijd aanvraag aan de balie;

Aantallen aanvragen die niet goed lopen;

Klachten van inwoners;

Grootste gewenste verbetering reisdocumentstelsel voor de toekomst om efficiëntie te verhogen?

Aanpalende factoren invloed op mogelijk effect/efficiëntie van reisdocumentstelsel?

- Houding/relatie bestuur
- Toegankelijkheid
- Personeel
- Opleiding
- Financiën
- Ligging, stedelijk / Landelijk?

Ketenpartner samenwerking; Wie zie je als ketenpartners?

