

Achtergrond

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.

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.



Aanbevelingen

Uit deze impactanalyse zijn de volgende gewenste vervolgacties gekomen:

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

Bekijk ook de **bevindingen** op de volgende sheet en lees het volledige rapport op de kennisbank impactanalyses op vng.nl

Bevindingen



Werkwijze

De taken en processtappen in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten veranderen door de gewijzigde functiescheiding niet; 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 wordt de nieuw ingeleverde foto vergeleken 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. Dat is 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.



Organisatie

Voor een deel van de gemeenten is de impact van de gewijzigde regeling voor functiescheiding minimaal; zij werken al volgens 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 grootte van de gemeente en/of de gemeentelijke organisatie: Een grotere gemeente heeft in het algemeen meer balies open met meer medewerkers waardoor het eenvoudiger is om functiescheiding toe te passen. Al kan 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. Het voldoen aan functiescheiding is relatief lastiger bij kleinere gemeenten
- De wijze waarop de functiescheiding op dit moment is ingericht:
 - De geautomatiseerde functiescheiding in het ICT-systeem: 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.
 - De manier waarop taken en werkzaamheden bij medewerkers zijn belegd: in aparte groepen medewerkers (bv. aanvragen door baliemedewerkers, verstrekken door backofficemedewerkers en uitreiken door receptiemedewerkers) of bij allround medewerkers. Bij het werken met allround medewerkers is de impact van de nieuwe werkwijze groter.

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

Bevindingen (vervolg)



Toerusting uitvoering

Gemeenten hebben verschillende manieren om de functiescheiding in te richten: een mix van ICT-, organisatorische en personele maatregelen. Het ligt 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 het analyserapport zijn oplossingen naast elkaar gezet. De volgende oplossingen zijn in deze analyse verkend inclusief de voor- en nadelen:

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

Het verschilt per gemeente welke oplossing optimaal is. Het is belangrijk dat voor iedere individuele gemeente ten minste één van de oplossingen uitvoerbaar is.



Kosten

De kosten voor de uitvoering van de aanpassing in functiescheiding voor reisdocumenten, hangt af van de aanpassing van de inrichting per gemeente. Kan een gemeente de functiescheiding invullen met alleen een herinrichting van de werkzaamheden of is het nodig is om extra medewerkers aan te nemen? Tijdens de klankbordgroep gaf iets minder dan de helft van de gemeenten aan dat zij verwachten dat extra medewerkers nodig zijn voor de gewijzigde functiescheiding. Extra medewerkers leiden tot hogere uitvoeringskosten.

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 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), is het niet de verwachting dat veel gemeenten dit advies op gaan volgen.



Verwachte effecten

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



Implementatie

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 en/of organisatorische maatregelen;
3. Aanpassen werkprocessen & -instructies;
4. Eventueel: aanpassen burgerzakenapplicaties;
5. Eventueel: werving nieuwe medewerkers;
6. Opleiden / informeren medewerkers.

Deze stappen zijn 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).