

**Thema-audit Reispassen en rijbewijzen**  
**Lokaal bestuur Herk-de-Stad**

**Rapport | Auditopdracht 2306 018 | 24.11.2023**

## INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Auditdoelstellingen & -reikwijdte	4
2 Samenvatting	5
3 Managementreactie	7
4 Auditbevindingen	8
5 Aanbevelingen	23
6 Overige verbeterpunten	25
7 Situering thema-audit Reispassen en rijbewijzen	26
8 Overzicht uitgevoerde testen	27
9 Legende	28
10 Auditaanpak	29
11 Verzendlijst auditrapport	30

## LEESWIJZER VAN AUDITRAPPORTEN



**Audit Vlaanderen is een partner voor de lokale besturen.**



**Een audit is een onafhankelijke, objectieve, systematische evaluatie (van het systeem van organisatiebeheersing), waarover gerapporteerd wordt.**



**Een audit is een momentopname.**

In een auditrapport zijn de positieve en verbeterpunten weergegeven die op het moment dat de audit plaatsvond zijn vastgesteld. Een audit geeft meestal geen informatie over de evolutie van de organisatie.



**Een audit is een middel om de organisatie te ondersteunen in het verbeteren van haar werking.**

Na een audit gaat de organisatie aan de slag met de aanbevelingen. De rapporten over de opvolging van de aanbevelingen geven weer hoe de organisatie met aanbevelingen uit audits aan de slag is gegaan. Om al deze redenen is het dan ook niet opportuun om zomaar auditrapporten als benchmarkgegevens te hanteren. Elke organisatie is immers uniek en permanent in beweging.



**Individuele passages mogen niet worden gelezen los van de context uit het rapport.**

Bij een audit is de context essentieel. Het is niet correct om individuele passages uit een rapport onder de aandacht te brengen, los van de context van het rapport. Dit kan immers zorgen voor verkeerde interpretaties. Een auditrapport dient in zijn volledigheid te worden gelezen.



**Persoonsgegevens of veiligheidsinformatie worden, conform de wetgeving, niet vermeld.**



**Een audit doet geen uitspraken over het functioneren van individuele medewerkers, maar over de werking van de organisatie.**

Een audit focust op het systeem van organisatiebeheersing. De verbetering van de werking van de organisatie staat centraal. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit de focus van een reguliere audit.



**Een audit doet geen uitspraken over beleidskeuzes.**

Het is de verantwoordelijkheid van het politieke niveau om inhoudelijke beleidskeuzes te maken en hierover verantwoording af te leggen. Een audit evalueert de efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en integere aanpak van de processen die dat beleid tot stand brengen of uitvoeren.



**Een audit helpt een organisatie om risico's in kaart te brengen en te beheersen.**

De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de uitbouw van een degelijke organisatiebeheersing maar eraan werken is een taak van alle medewerkers. Een audit evalueert de beheersing van risico's en benoemt gemiste opportuniteiten of potentiële knelpunten. Organisaties die zich bewust zijn van hun risico's kunnen gerichte stappen ondernemen om deze te beheersen.

## 1 AUDITDOELSTELLINGEN & -REIKWIJDTE

Audit Vlaanderen voert de thema-audit Reispassen en rijbewijzen uit bij verschillende Vlaamse lokale besturen. De focus van deze thema-audit ligt op de organisatie van de kernprocessen voor het afleveren van reispassen en rijbewijzen. Ook een aantal ondersteunende processen komen aan bod.

Dit rapport beschrijft de resultaten van de thema-audit Reispassen en rijbewijzen die Audit Vlaanderen uitvoerde bij Lokaal bestuur Herk-de-Stad .

Deze audit evalueert of:

- de drie fases in de uitvoering van de kernprocessen (aanvraag, levering en afgifte) correct en veilig georganiseerd zijn;
- de rollen en verantwoordelijkheden in de context van deze kernprocessen duidelijk afgebakend en gekend zijn;
- de archivering en vernietiging van reispassen en rijbewijzen efficiënt en betrouwbaar gebeuren;
- de organisatie weet over welke informatie en rapporten ze wil beschikken om deze dienstverlening op te volgen (monitoring);
- de organisatie via degelijke ondersteunende processen over de nodige randvoorwaarden (informatiebeheer en -beveiliging, kennisborging, deontologie) beschikt om de kernprocessen m.b.t. reispassen en rijbewijzen goed en efficiënt te laten verlopen.

De belangrijkste risico's die deze audit onderzoekt, zijn:

- de organisatie maakt fouten en/of neemt verkeerde beslissingen omwille van gebrek aan beschikbare en betrouwbare informatie;
- onbevoegden hebben toegang tot vertrouwelijke informatie en documenten en/of persoonsgegevens worden misbruikt;
- identiteitsfraude wordt niet opgemerkt waardoor reispassen en rijbewijzen onrechtmatig worden afgeleverd;
- de continuïteit van de dienstverlening is onvoldoende gewaarborgd;
- de dienstverlening verloopt niet onafhankelijk en objectief;
- er gebeuren fouten tijdens de aanvraag en/of afgifte van de reispas of het rijbewijs;
- reispassen en rijbewijzen geraken verloren, worden gestolen of worden onterecht vernietigd;
- de organisatie slaagt er niet in de kwaliteit van de dienstverlening op te volgen.

Volgende aspecten vallen **buiten** de auditreikwijdte:

- overige processen van de dienst burgerzaken (dienst 'Bevolking');
- modaliteiten en afspraken van het leverancierscontract voor de aanmaak en aflevering van reispassen en rijbewijzen;
- de financiële volledigheid van de kassatransacties;
- de toepassing van het retributiereglement;
- de juridische rechtmatigheid van de individueel afgeleverde reispassen en rijbewijzen;
- de werkzaamheden die de federale overheid i.k.v. inspectie van individuele dossiers uitvoert.

De conclusies uit alle uitgevoerde audits over dit thema verzamelt Audit Vlaanderen in een globaal rapport.

## 2 SAMENVATTING

Lokaal bestuur Herk-de-Stad zorgt voor een effectief en klantgericht verloop van de kernprocessen reispassen en rijbewijzen. De aanpak voor de aanvragen en leveringen is voldoende degelijk, maar op vlak van de afgifte van deze documenten zijn nog risico's aanwezig. Wat de ondersteunende processen betreft, zijn de risico's inzake monitoring onvoldoende beheerst. Herk-de-Stad

Op basis van de auditbevindingen komt Audit Vlaanderen tot onderstaande antwoorden op de geformuleerde auditdoelstellingen:

- **Worden de drie fases in de uitvoering van de kernprocessen (aanvraag, levering en afgifte) correct en veilig georganiseerd?**

Lokaal bestuur Herk-de-Stad levert inspanningen om de kernprocessen reispassen en rijbewijzen correct en veilig te laten verlopen. De aanvragen van deze documenten worden adequaat en klantgericht afgehandeld. Het opzet voor de controle van de correctheid en volledigheid van de betalingen laat in grote mate toe verschillen tijdig op te merken, maar kan nog verder geoptimaliseerd worden. De ontvangst en controle van de levering van deze documenten verloopt veilig, volledig en correct. Er werden wel nog enkele risico's geïdentificeerd op niveau van de afgifte van reispassen en rijbewijzen aan de aanvrager (zie 'aanbeveling 1').

- **Zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de medewerkers die betrokken zijn bij de kernprocessen duidelijk afgebakend en gekend?**

De toegewezen rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk voor de medewerkers van de betrokken diensten. Hoewel een formele functiescheiding ontbreekt, hanteert lokaal bestuur Herk-de-Stad enkele beheersmaatregelen om dit gebrek aan functiescheiding te compenseren. Niettemin sluit de huidige aanpak niet uit dat een medewerker het gehele proces van aanvraag t.e.m. afgifte zelf doorloopt (zie 'aanbeveling 2').

- **Gebeurt de archivering en vernietiging van reispassen en rijbewijzen efficiënt en betrouwbaar?**

Lokaal bestuur Herk-de-Stad hanteert een voldoende degelijke aanpak voor de archivering van documenten gerelateerd aan de kernprocessen reispassen en rijbewijzen. De informele richtlijnen voor de archivering van de betrokken documenten zijn gekend en worden consistent toegepast. Niettegenstaande de dienst ook niet-afgehaalde documenten monitort tijdens een periodieke controle, zijn op vlak van vernietiging van de documenten nog belangrijke risico's aanwezig

- **Weet de organisatie over welke informatie en rapporten ze wil beschikken om deze dienstverlening op te volgen (monitoring)?**

De initiatieven op vlak van monitoring van en rapportering over reispassen en rijbewijzen zijn beperkt. De organisatie heeft niet bepaald over welke informatie en rapporten ze wil beschikken om deze dienstverlening op te volgen (zie 'aanbeveling 3').

- **Beschikt de organisatie via degelijke ondersteunende processen over de nodige randvoorwaarden (informatiebeheer- en -beveiliging, kennisborging, deontologie) om de kernprocessen m.b.t. reispassen en rijbewijzen goed en efficiënt te laten verlopen?**

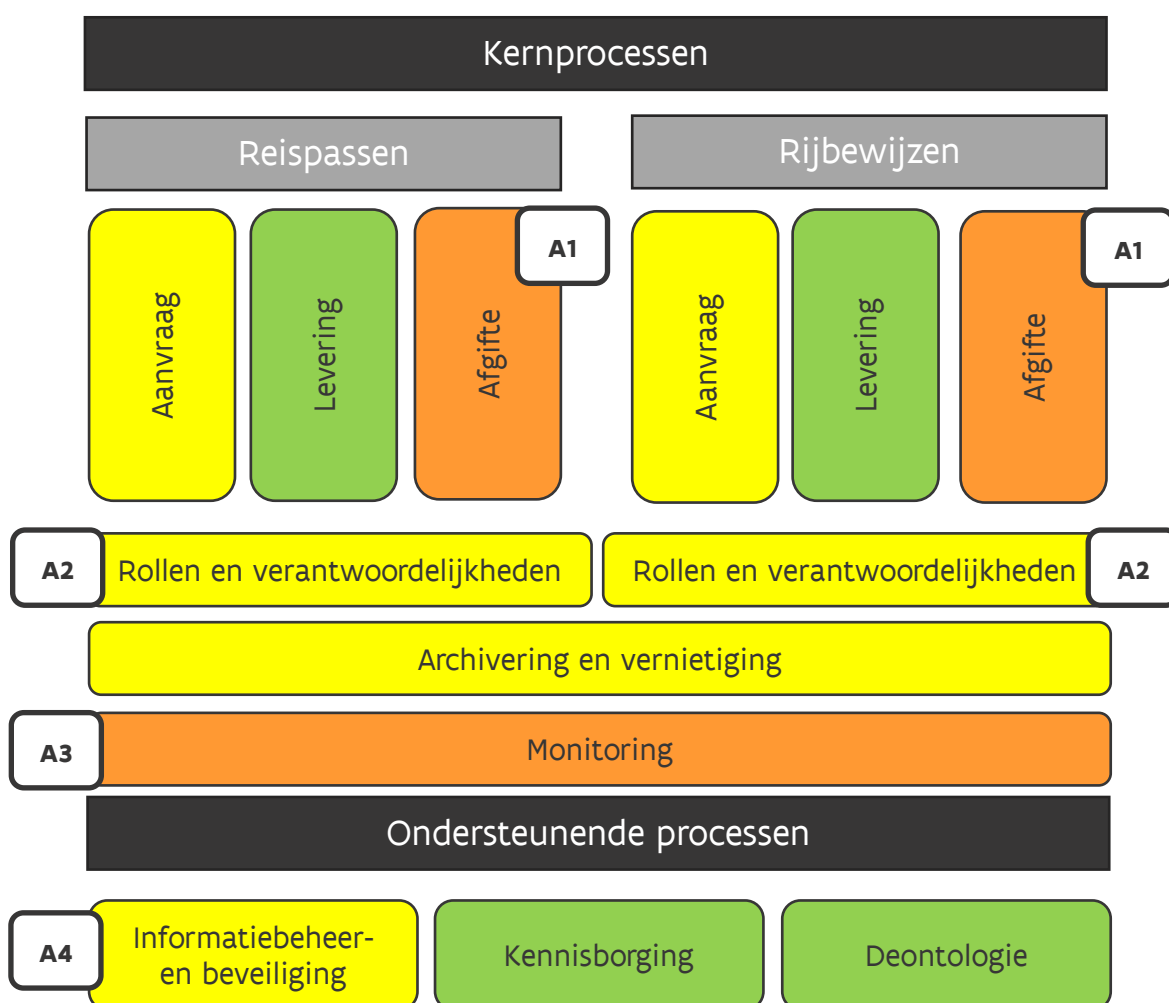
De organisatie slaagt erin de risico's inzake informatiebeheer en digitale toegang en beveiliging voldoende te beheersen. Er zijn wel nog enkele belangrijke risico's aanwezig, voornamelijk op het

# AUDIT VLAANDEREN

gebied van fysieke beveiliging van het gemeentehuis en de dienst burgerzaken (zie 'aanbeveling 4'). Audit Vlaanderen stelt vast dat de dienst burgerzaken over een degelijke aanpak beschikt om de kennisborging betreffende de kernprocessen reispassen en rijbewijzen te garanderen. Zowel op niveau van de organisatie als op niveau van de dienst burgerzaken zijn voldoende deontologische handvaten aanwezig.

Daarnaast wijst Audit Vlaanderen op een aantal verbeterpunten die het beheersen van bepaalde risico's kan optimaliseren. Een overzicht hiervan bevindt zich in rubriek 6.

Schematisch geeft dit volgend beeld (de legende van de gebruikte kleuren is opgenomen in rubriek 9, de letter A verwijst naar de formulering van een aanbeveling):



Verder beoordeelde Audit Vlaanderen in deze thema-audit ook enkele elementen van de ruimere aanpak van organisatiebeheersing. De bevindingen hierover zijn gebundeld in een afzonderlijk rapport.

De managementreactie die de geauditeerde heeft geformuleerd n.a.v. de auditbevindingen, vindt u terug in de volgende rubriek.

### 3 MANAGEMENTREACTIE

Het rapport van Audit Vlaanderen geeft een correcte weergave van de geauditeerde materie. Wij gaan aan de slag met de geformuleerde aanbevelingen en verbeterpunten. Door het hogere risico geven we daarbij prioriteit aan de aanbevelingen. Hiervoor geven we in de tabel met aanbevelingen ook een realistisch timing op waarbinnen we de acties kunnen realiseren. De quick wins werden onmiddellijk aangepakt. Zo heeft iedere individuele medewerker nu reeds een eigen gebruikersprofiel in het kassasysteem.

Voor aanbeveling A2 met betrekking tot de functiescheiding opteren we omwille van de beperkte personeelsbezetting voor steekproefsgewijze controle. Deze controle wordt mee opgenomen in de frequente, bestaande nazichten (minimaal maandelijks). De mogelijkheid om in de toekomst rijbewijzen digitaal aan te vragen zal er ook voor zorgen dat er een - weliswaar digitale - functiescheiding gecreëerd wordt tussen het aanvragen, het opmaken en het afleveren van documenten. Wij zetten daarom sterk in op het promoten van de digitale aanvraagmogelijkheden. Daarnaast neemt het stadsbestuur van Herkede-Stad deel aan het project "live enrollment".

Voor aanbeveling A4 over het versterken van de fysieke beveiliging worden alvast volgende elementen voorzien. De bestaande kluis wordt vervangen door een model met cijfercombinatie. De lokalen worden bij afwezigheid afgesloten (terugkeer naar de pre-corona situatie). Enkel de personeelsleden die in de ruimte werken en de vaste poetsmedewerkster hebben er een sleutel van. De personeelstoegang tot het gebouw blijft dicht indien er geen medewerker aanwezig is in één van de aanpalende kantoorruimtes. Een degelijke fysieke toegangsbeveiliging is tevens voorzien in de plannen voor het Nieuw Administratief Centrum.

Wij danken u tot slot voor de aangename samenwerking.

## 4 AUDITBEVINDINGEN

### 4.1 REISPASSEN

#### Voorwaarden voor een beheerst systeem

De organisatie heeft het kernproces inzake reispassen dusdanig georganiseerd dat de drie fases (aanvraag, levering en afgifte) correct, volledig, veilig en efficiënt verlopen. Aanvullend zijn de nodige afspraken op vlak van rollen en verantwoordelijkheden aanwezig. Zo waakt de organisatie er over dat:

- de aanvragen via de geijkte kanalen verlopen en de verwerking ervan pas wordt opgestart na toetsing aan de voorwaarden en de betaling van de reispas;
- de administratieve verwerking van de aanvragen tijdig, zorgvuldig en onderbouwd gebeurt, conform de wettelijke vereisten;
- de levering van de aangemaakte reispassen veilig verloopt, met de nodige maatregelen om de volledigheid en correctheid van de levering na te gaan;
- de reispassen op een correcte manier worden overhandigd aan de aanvrager of de gevolmachtigde.

#### Conclusie kernproces

*Lokaal bestuur Herk-de-Stad levert inspanningen om het kernproces reispassen correct en veilig te laten verlopen. Er is een gestructureerde aanpak om de aanvraag van reispassen adequaat en klantgericht af te handelen. Het opzet voor de controle van de correctheid en volledigheid van de betalingen laat in grote mate toe verschillen tijdig op te merken, maar kan nog verder geoptimaliseerd worden. De ontvangst en controle van de levering verloopt veilig, volledig en correct. Er werden wel nog enkele risico's geïdentificeerd op niveau van de afgifte van de reispassen.*

#### Beoordeling en aanbevelingen

##### Aanvraag

Reispassen - Aanvraag	gestructureerde aanzet (2)	
-----------------------	----------------------------	--

De dienst burgerzaken van lokaal bestuur Herk-de-Stad werkt op afspraak en gebruikt hiervoor een afsprakensysteem. De informatie over het werken op **afspraak** wordt via diverse communicatiekanalen van het lokaal bestuur verspreid (website, het gemeentelijk infoblad). Er zijn voldoende laagdrempelige kanalen (online via de website, telefonisch of ter plaatse bij het onthaal) om een afspraak te maken en voldoende ruime openingsuren (o.a. avondopening op maandag). Voor burgers die zonder afspraak bij het centrale onthaal terechtkomen, wordt door de onthaalbediende alsnog een afspraak ingeboekt op basis van de beschikbare tijdssloten in de afsprakenmodule. Bijgevolg wordt de dienst burgerzaken niet geconfronteerd met vrije inloop aan het loket. Via het afsprakensysteem, de website of de onthaalmedewerker krijgen burgers informatie over de documenten die ze moeten meebrengen voor het aanvragen van hun reispas.

Burgers moeten zich op basis van hun afspraak aanmelden bij het onthaal, waarna ze doorgestuurd worden naar de dienst burgerzaken.



# AUDIT VLAANDEREN

De **aanvraag** van een reispas gebeurt via de applicatie Belpas<sup>1</sup> aan het loket burgerzaken in het bijzijn van de burger en verloopt vlot en effectief. De medewerkers gebruiken meerdere informatiebronnen en instructies binnen de federale applicatie voor reispassen, en een online bibliotheek om ervoor te zorgen dat ze de actuele en correcte procedure kunnen consulteren en toepassen (zie ook infra 4.6 Kennisborging).

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de werkwijze voor het behandelen van een aanvraag en de werkwijze voor het controleren van de voorwaarden (o.a. identiteitscontrole via eID en rijksregister) van een reispas gekend zijn en in belangrijke mate toegepast worden door de medewerkers. Bij twijfelgevallen of eventueel verdachte vaststellingen, bezorgen de medewerkers de betrokken aanvragen aan het diensthoofd (o.a. contacteren federale overheid via melding). In geval de aanvrager een nieuwe reispas aanvraagt omdat de oude reispas verloren ging, stelt de dienst burgerzaken de verklaring van verlies op.

Dit neemt niet weg dat de huidige werkwijze voor het behandelen van een aanvraag nog verder kan versterkt worden:

- de ICAO- normen<sup>2</sup> die o.a. de toegelaten ouderdom voor een pasfoto bepalen, worden niet door alle medewerkers op eenzelfde wijze strikt gevolgd. De medewerkers van de dienst burgerzaken gaan doorgaans af op de visuele gelijkheid van de voorgelegde foto met de aanvrager, waardoor er interpretatieruimte ontstaat. Dit houdt het risico in dat burgers niet op eenzelfde wijze behandeld worden en in bepaalde gevallen foto's ouder dan zes maanden worden aanvaard;
- er gebeurt bij de aanvraag geen registratie van de eID of aanvullende multifactorauthenticatie<sup>3</sup>. Dergelijke multifactorauthenticatie kan het risico op identiteitsfraude verminderen en biedt mogelijkheden tot steekproefsgewijze controle. De huidige federale applicaties laten deze multifactorauthenticatie op dit moment nog niet toe.

De wijze waarop de dienst burgerzaken omgaat met de **betalingen** van de reispassen, bevat zowel sterke als verbeterpunten:

- de organisatie stimuleert elektronische betalingen, maar cash betalingen blijven mogelijk. Er is geen kasreglement, maar wel aandacht voor correcte omgang met cash gelden en het bewaken van de volledigheid van de inningen:
  - o de financiële dienst gaf toelichting en instructies aan o.a. de dienst burgerzaken op vlak van het uitvoeren van een afrekening en een kascontrole. In 2022 voerde de financiële dienst een eerste, weliswaar aangekondigde, steekproefcontrole uit op de cashgelden. Er werden hierbij geen verschillen vastgesteld;
  - o dagelijks voert wisselend één van de drie dienstmedewerkers, een kascontrole uit waarbij het totaal van de verrichtingen (producten en ontvangsten) in het kassasysteem wordt gereconcilieerd met de ontvangsten via bancontact of cash. Bij verschillen (en tussendoor steekproefsgewijs) worden deze totalen vergeleken met een overzicht van de aanvragen uit de applicatie;
  - o het diensthoofd voert bijkomende controles uit (o.a. op basis van eindbedrag bancontactterminal) en doet ook de controle op basis van de maandelijkse afrekening van de factuur van de federale overheidsdienst;
- de dienst werkt met een kassasysteem waarin de bedragen voor de diverse producten geprogrammeerd staan, maar

<sup>1</sup> Belpas is de applicatie van de FOD Buitenlandse Zaken die de Belgische gemeenten en provincies gebruiken om paspoorten aan te vragen en te beheren.

<sup>2</sup> De pasfoto moet voldoen aan de normen opgelegd door de International Civil Aviation Organisation (I.C.A.O.)

<sup>3</sup> Multifactorauthenticatie is een gecontroleerd en betrouwbaar (deel van) het identiteitsregistratieproces, dat toelaat de identiteit van een individu te bevestigen en te registreren via een informatieverwerkingsysteem. Multifactor baseert zich bij de bevestiging van een identiteit op een combinatie van meerdere factoren. Een voorbeeld is de eID (iets wat je hebt) en bijhorende pincode (iets wat je kent). Het maakt het bovendien mogelijk om achteraf te verifiëren wie daadwerkelijk geauthentiseerd was. Gebruik hiervan laat toe om het risico op identiteitsfraude te milderen, zowel op moment van aanvraag, als door steekproefsgewijze controle achteraf.

# AUDIT VLAANDEREN

- dit kassasysteem is niet gekoppeld aan de betaalterminal. Zo is er een risico op tikfouten aanwezig;
  - alle verrichtingen worden op naam van het diensthoofd ingegeven, waardoor eventuele verschillen niet gekoppeld kunnen worden aan handelingen van individuele medewerkers;
  - cashgeld wordt maandelijks afgerekend en overgedragen aan de financiële dienst. Deze overdracht wordt in het boekhoudpakket geregistreerd. Een medewerker van de financiële dienst telt het binnengebrachte geld na;
  - cashgeld wordt opgeborgen in een kluis, waartoe enkel de medewerkers van de dienst burgerzaken toegang hebben via eenzelfde sleutel.  
[REDACTED]
  - er is een debiteurenrisico, aangezien de aanvraag in de applicatie wordt verzonden voordat de betaling gebeurt;
- Er werd geen testwerk op het betaalproces uitgevoerd.

Bij de **verdere administratieve verwerking** worden een aantal signalen die op potentieel risicovolle dossiers kunnen wijzen (bv. info bekwaamheid), binnen de federale applicatie zelf gemeld (via bv. een icoon of pop-up). De dienstmedewerkers consulteren vervolgens de eigen bevolkingstoepassing op zoek naar bijkomende informatie. Tot slot wordt het aanvraagformulier afgedrukt en meegegeven aan de burger. Medewerkers noteren eventueel bijkomende instructies (bv. indienen oude reispas, betaling te voldoen) op het aanvraagformulier in functie van de latere afgifte van de reispas door de onthaalmedewerker.

## Levering

Reispassen - Levering	gedefinieerd systeem (3)	
-----------------------	--------------------------	--

De dienst burgerzaken hanteert een adequate aanpak voor de **ontvangst van de levering** van de geproduceerde reispassen. Een hiervoor erkende externe firma levert de reispassen in een verzegelde zak op vaste tijdstippen. De afspraken en werkwijze voor de ontvangst en de controle op volledigheid en correctheid van de levering zijn voldoende degelijk, maar niet formeel gedocumenteerd.

De werkwijze is gebaseerd op volgende principes:

- in regel wordt de levering wisselend in ontvangst genomen door een van de medewerkers van de dienst burgerzaken, maar er zijn ook informele afspraken dat een medewerker van het onthaal of de dienst omgeving de levering in ontvangst kunnen nemen. De ontvanger van de levering tekent voor ontvangst;
- bij grote drukte wordt nog niet meteen tot verdere controle overgegaan, maar wordt de verzegelde zak tijdelijk op de dienst burgerzaken (achter de loketten en in het zicht van de medewerkers) bijgehouden;
- in geval van een grote levering, worden de geleverde documenten onderling en willekeurig verdeeld onder de medewerkers voor het uitvoeren van de controle en de registratie van de ontvangst in de applicatie. Er worden een aantal controles uitgevoerd (bv. volledigheid van het aantal geleverde documenten, beschadigingen). Per reispas wordt de aanvrager in de applicatie opgeroepen en wordt de status 'ontvangen' aangeduid;
- elke reispas krijgt een post-it/kleefbriefje met daarop de naam van de aanvrager van het betrokken paspoort, wat alfabetische rangschikking mogelijk maakt. Dit is bevorderlijk voor een vlotte afgifte door het centrale onthaal;

# AUDIT VLAANDEREN

- bij het sluiten van de loketten wordt de levering in de kluis bewaard (zie supra 'betalingen').

Er is een systematische opvolging van de **voorraad** reispassen. Tweewekelijks controleert een van de medewerkers van de dienst burgerzaken welke reispassen nog aanwezig zijn en vergelijkt dit met de status in de Belpas-applicatie. Op die manier gaat de dienst na of de status in de applicatie de werkelijkheid reflecteert. Volgens de status in de Belpas-toepassing zouden op het moment van het testwerk 21 reispassen aanwezig moeten zijn geweest. Testwerk op de volledige populatie toonde aan dat 19 reispassen aanwezig waren. Voor de 2 overige reispassen werd een verklaring aangetroffen, namelijk een tijdsverschil tussen het testmoment en de statusaanpassing in de applicatie.

## **Afgifte**

Reispassen - Afgifte	ad-hocbasis (1)	
----------------------	-----------------	--

Burgers zijn verantwoordelijk voor het afhalen van hun reispas. Ze krijgen bij de aanvraag een richtdatum vanaf wanneer ze de reispas kunnen afhalen. In regel wordt bij de aanvraag het gsm-nummer genoteerd in Belpas, waardoor burgers automatisch een sms-melding ontvangen dat de reispas beschikbaar is bij het lokaal bestuur. Er moet geen afspraak gemaakt worden voor het afhalen van de reispas. Dit kan tijdens de openingsuren rechtstreeks via het centrale onthaal. Dagelijks halen de medewerkers van het onthaal hiervoor het bakje af te geven reispassen, samen met de bijhorende map voor het klasseren van de aanvraagformulieren, op bij de dienst burgerzaken.

Het huidige opzet voor de afhaling van de reispassen via de centrale onthaalbalie sluit nog onvoldoende uit dat een reispas op incorrecte wijze wordt overhandigd aan de aanvrager of gevolmachtigde:

- tot voor kort konden burgers hun reispas zonder bijkomende identiteits- en/of volmachtcontrole afhalen aan het centrale onthaal. Tijdens de uitvoering van deze audit stuurde de dienst burgerzaken haar aanpak bij, zodat burgers de reispas enkel kunnen afhalen op vertoon van het afgedrukte aanvraagformulier. Dit formulier geldt ook als een bewijs van volmacht indien de reispas door een andere persoon wordt afgehaald. Hoewel deze bijsturing een aanzet in de goede richting is om het risico te beperken dat een reispas niet correct aan de aanvrager of gevolmachtigde wordt meegegeven, zijn de beheersmaatregelen te beperkt. Aan het onthaal wordt immers geen systematische identiteitscontrole uitgevoerd, bv. op vertoon van de eID. Bijkomend doet het aanvraagformulier ook dienst als volmachtformulier. In dergelijk geval wordt het formulier evenwel niet ondertekend door de gevolmachtigde, waardoor een medewerker niet kan staven dat de volmacht daadwerkelijk is verleend;
- uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de medewerkers van het centrale onthaal, bij gebrek aan basisinstructies en bv. een checklist, niet altijd volledig op de hoogte zijn van het procesverloop. Dit verhoogt de kans op fouten en vergissingen;
- uit de gevoerde gesprekken blijkt eveneens dat het voor het centrale onthaal niet steeds duidelijk is of er een oude reispas moet worden ingeleverd. Observatie toonde aan dat dit ook niet systematisch wordt bevraagd aan de centrale onthaalbalie;
- voor het afhalen van reispassen van minderjarige kinderen worden geen bijkomende controles gedaan (bv. controle op verwantschap);
- bij de afgifte van de reispas tekent de burger niet voor ontvangst;
- in lijn met de opmerking onder de rubriek 'aanvraag' (zie supra), gebeurt er bij afgifte geen multifactorauthenticatie van de identiteit van de burger. Dergelijke authenticatie kan ook hier het risico op identiteitsfraude verminderen en biedt mogelijkheden tot steekproefsgewijze controle.

# AUDIT VLAANDEREN

Er is een, evenwel beperkt, tijdsverschil tussen het tijdstip van afhalen van de reispas en de registratie van deze afgifte in Belpas. Eenmaal de reispas is afgegeven aan de burger, wordt het aanvraagformulier terug in de hiervoor bestemde map geklasseerd die later op de dag, na sluitingstijd van het onthaal, terug aan de dienst burgerzaken wordt bezorgd. Pas op dat moment past een medewerker van de dienst burgerzaken de status van de uitgereikte reispassen aan in de applicatie. Een ingediende oude reispas wordt ook op dat moment geannuleerd in de applicatie. De uitgestelde statusupdate in de applicatie, vergroot het risico op o.a. mogelijke problemen bij een douanecontrole.

## Aanbeveling 1

Versterk het afgifteproces voor reispassen en rijbewijzen. Evalueer hiertoe de toegewezen verantwoordelijkheden (te stellen handelingen, uit te voeren controles) bij de afgifte van reispassen en rijbewijzen en stel deze in voorkomend geval bij.

## Toelichting

De verantwoordelijkheid voor de afgifte van reispassen en rijbewijzen werd bij het onthaal geplaatst. De afgifte van een reispas of rijbewijs blijft een belangrijk moment, waarbij onder meer de identiteitscontrole van de afhaler belangrijk is. De organisatie laat hier op dit moment nog teveel vrijheid. Ook hebben de onthaalmedewerkers geen toegang tot de federale softwaretoepassingen, waardoor de afgiftestap niet onmiddellijk kan afgerond worden. Het is van belang om voldoende aandacht te hebben voor de wettelijke vereisten en controles (vb. verificatie van de identiteit van de afhaler aan de hand van de eID, strikte naleving van de vereiste vorm van een volmacht, ...).

## Rollen en verantwoordelijkheden

Reispassen – Rollen en verantwoordelijkheden	gestructureerde aanzet (2)	
--	----------------------------	--

De dienst burgerzaken is degelijk georganiseerd. De medewerkers zijn zich bewust van hun eigen rol, de onderlinge verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en handelen hier ook naar. De dienst is beperkt qua grootte, nl. vier medewerkers inclusief het diensthoofd. Alle medewerkers kunnen het kernproces reispassen afhandelen, m.u.v. de afgifte die via het centrale onthaal verloopt. De meer complexe vragen of afwijkingen worden in regel door het diensthoofd behandeld.

Er is geen formele functiescheiding binnen de dienst burgerzaken, maar een aantal maatregelen vangen het gebrek aan functiescheiding gedeeltelijk op:

- de opstelling van de loketten, in een gezamenlijke open ruimte in een rij, zorgt ervoor dat medewerkers of het diensthoofd nooit alleen aan een balie zitten en er hierdoor minstens een vorm van sociale controle bestaat;
- het diensthoofd is sterk betrokken bij de activiteiten van de medewerkers, fungeert in regel als back-up en bewaakt de toepassing van de regelgeving. Bij drukte of voor specifieke dossiers en vragen springt het diensthoofd actief bij;
- de communicatielijnen zijn kort en er is uitwisseling van (nieuwe) richtlijnen met de medewerkers. Een formeel 'teamoverleg' met verslaggeving wordt niet georganiseerd, maar uit de gevoerde gesprekken blijkt dat medewerkers elkaar aanspreken bij vragen, problemen of evt. fouten;

# AUDIT VLAANDEREN

- de in ontvangstone van de levering van de reispassen en controle ervan met registratie in de applicatie, gebeurt wisselend door de verschillende medewerkers;
- de afgifte van de reispas verloopt via de centrale onthaalbalie, gescheiden van de loketwerking. Dit beperkt het risico dat een medewerker van de dienst burgerzaken het hele proces van aanvraag tot afhaling, volledig alleen doorloopt.

De gehanteerde werkwijze sluit niet helemaal uit dat eenzelfde werknemer een reispas aanvraagt, de cashbetaling achterhoudt en de levering en afgifte vervolgens zelf afhandelt. Het risico op onregelmatigheden zoals identiteitsfraude via een medewerker, is hierdoor niet geheel afgedekt. Een compenserende steekproefsgewijze controle om het gebrek aan functiescheiding in te perken, ontbreekt. De hierboven beschreven aanpak maakte het voor Audit Vlaanderen niet mogelijk om de functiescheiding te verifiëren aan de hand van testwerk.

## **Aanbeveling 2**

Voer functiescheiding in waar mogelijk. Indien functiescheiding omwille van schaalgrootte niet mogelijk is, voer dan compenserende steekproefsgewijze controle in binnen de kernprocessen reispassen en rijbewijzen.

## **Toelichting**

Het invoeren van een volledige functiescheiding kan het risico op identiteitsfraude verder milderen. Waar een volledige functiescheiding ontbreekt wegens niet haalbaar of niet wenselijk, dient een organisatie compenserende maatregelen te treffen om het risico alsnog te beheersen. Een alternatieve beheersmaatregel kan bestaan uit een periodieke steekproefsgewijze controle in de verschillende processtappen (aanvraag, controle levering en afgifte). De controles kunnen zich specifiek toespitsen op het achterhalen van mogelijke identiteitsfraude door bv. een systematische vergelijking uit te voeren van de aanvraag met de historiek van pasfoto's in het rijksregister.

## **4.2 RIJBEWIJZEN**

### **Voorwaarden voor een beheerst systeem**

De organisatie heeft het kernproces inzake rijbewijzen dusdanig georganiseerd dat de drie fases (aanvraag, levering en afgifte) correct, volledig, veilig en efficiënt verlopen. Aanvullend zijn de nodige afspraken op vlak van rollen en verantwoordelijkheden aanwezig. Zo waakt de organisatie er over dat:

- de aanvragen via de gekte kanalen verlopen en de verwerking ervan pas wordt opgestart na toetsing aan de voorwaarden en de betaling van het rijbewijs;
- de administratieve verwerking van de aanvragen tijdig, zorgvuldig en onderbouwd gebeurt, conform de wettelijke vereisten;
- de levering van de aangemaakte rijbewijzen veilig verloopt, met de nodige maatregelen om de volledigheid en correctheid van de levering na te gaan;
- de rijbewijzen op een correcte manier worden overhandigd aan de aanvrager of de gevolmachtigde.

## Conclusie kernproces

*Lokaal bestuur Herk-de-Stad neemt initiatieven om het kernproces rijbewijzen correct en veilig te laten verlopen. Er is een gestructureerde aanpak om de aanvraag van rijbewijzen adequaat en klantgericht af te handelen. Het opzet voor de controle van de correctheid en volledigheid van de betalingen laat in grote mate toe verschillen tijdig op te merken, maar kan nog verder geoptimaliseerd worden. De ontvangst en controle van de levering van rijbewijzen verloopt veilig, volledig en correct. Er werden wel nog enkele risico's geïdentificeerd op niveau van de afgifte van de rijbewijzen.*

## Beoordeling en aanbevelingen

### Aanvraag

Rijbewijzen - Aanvraag	gestructureerde aanzet (2)	
------------------------	----------------------------	--

In lijn met de beoordeling van het proces reispassen (zie supra 4.1 Reispassen), hanteert lokaal bestuur Herk-de-Stad eenzelfde gestructureerde aanpak voor de aanvraag van rijbewijzen. Daarnaast zijn er een aantal specifieke auditbevindingen voor het kernproces rijbewijzen, die hieronder worden meegegeven

Hoewel er op de website van het bestuur voldoende informatie beschikbaar is voor het aanvragen van de meeste soorten rijbewijzen, ontbreekt er informatie over het omruilen van een Europees of niet-Europees rijbewijs voor een Belgisch rijbewijs. De dienst burgerzaken geeft aan dat deze informatie erg complex is voor een doorsnee burger. Het ontbreken van deze informatie op de website houdt een risico in dat burgers zich zonder de vereiste documenten aanbieden aan het loket van het lokaal bestuur en hierdoor het aanvraagproces vertraagt.

De werkwijze voor het **aanvragen** van de diverse types rijbewijzen is, zo blijkt uit de gesprekken, gekend door de medewerkers. Via de netwerkschijf op niveau van de dienst burgerzaken, is een map beschikbaar voor de medewerkers met diverse informatie en documenten ter ondersteuning, bv. een omwisselingsprotocol (checklist) voor de omwisseling van een internationaal rijbewijs (zie ook infra 4.6 Kennisborging).

De dienst burgerzaken hanteert diverse beheersmaatregelen om ervoor te zorgen dat de aanvraag van een rijbewijs correct verloopt:

- zo worden via inlezing van de eID in de bevolkingstoepassing, de identiteit van de aanvrager en huidige foto in het rijksregister opgeroepen. Op basis daarvan wordt het gepaste en meest actuele aanvraagformulier in de federale applicatie Mercurius<sup>4</sup> gegenereerd en afgedrukt. Dit beperkt het manueel invullen van papieren formulieren en bijgevolg ook de kans op fouten;
- de bevolkingstoepassing wordt ook actief gebruikt om belangrijke informatie, zoals de kennisgevingen van het parket i.v.m. het verval tot recht op sturen, te consulteren en digitaal te documenteren (zie ook infra 4.5 informatiebeheer- en beveiliging);
- de informatie uit de bevolkingstoepassing laat de medewerker toe enkele controles uit te voeren, bv. gelijkenis foto en handtekening. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat medewerkers prioritair nagaan of de pasfoto nog voldoende gelijkend is. De ICAO-norm die o.a. de toegelaten ouderdom voor een pasfoto bepaalt, wordt niet door alle medewerkers op eenzelfde wijze gehanteerd. Dit houdt het risico in dat burgers niet op eenzelfde wijze behandeld worden.

De aanvraagformulieren worden, in tegenstelling tot de toegepaste werkwijze voor de reispassen, niet meegegeven aan de aanvrager. De aanvraagformulieren voor rijbewijzen worden op een systematische

<sup>4</sup> Mercurius is de applicatie die de FOD Mobiliteit aanbiedt aan de gemeenten om rijbewijzen aan te vragen en te beheren.

# AUDIT VLAANDEREN

wijze gesorteerd in een specifieke map, die dagelijks uitgewisseld wordt met de centrale onthaalbalie. Afwijkend van de werkwijze voor de reispassen, verloopt een deel van de **verdere administratieve verwerking** van rijbewijzen, met bijkomende controles, in de 'backoffice' (zie ook verder 'rollen en verantwoordelijkheden').

## **Levering**

Rijbewijzen – Levering	gedefinieerd systeem (3)	
------------------------	--------------------------	--

De levering van rijbewijzen verloopt conform de werkwijze voor reispassen (zie supra 4.1 Reispassen). De geleverde rijbewijzen worden ordelijk geklasseerd in een hiervoor bestemd bakje en veilig bewaard in afwachting van afgifte aan de burger via het onthaal. Bijgevolg geldt eenzelfde maturiteitsinschatting als voor de levering van de reispassen, nl. gedefinieerd systeem.

Meer specifiek voor de controle op ontvangst van de levering van de rijbewijzen, worden volgende handelingen gesteld:

- voor elk van de ontvangen rijbewijzen controleert een van de medewerkers van de dienst burgerzaken aan de hand van het bijhorende aanvraagformulier, of het geleverde rijbewijs correct is en geeft vervolgens de status 'ontvangen' in in de applicatie;
- de aanvraagformulieren worden vervolgens ordelijk en gestructureerd geklasseerd in een aparte map 'af te halen documenten'.

## **Afgifte**

Rijbewijzen - Afgifte	ad-hocbasis (1)	
-----------------------	-----------------	--

Voor de afgifte van rijbewijzen gelden dezelfde bevindingen van het kernproces reispassen (zie supra 4.1 Reispassen). De controles en beheersmaatregelen garanderen onvoldoende dat het rijbewijs op een correcte manier aan de aanvrager of gevolmachtigde wordt afgegeven. Bijgevolg wordt de maturiteitsinschatting 'ad-hocbasis' toegekend.

Daarnaast zijn er nog een aantal specifieke auditbevindingen voor het kernproces rijbewijzen:

- het aanvraagformulier wordt in de map 'af te halen documenten' (zie supra 'levering') opgezocht en ondergebracht in een andere plaats in de map i.f.v. latere aanpassing van de status in de federale applicatie;
- in geval de burger een oud of voorlopig rijbewijs moet indienen en dat niet bij zich heeft op het tijdstip van afhalen, wordt het nieuwe rijbewijs niet overhandigd.

**Zie aanbeveling 1**

## **Rollen en verantwoordelijkheden**

Rijbewijzen – Rollen en verantwoordelijkheden	gestructureerde aanzet (2)	
---	----------------------------	--

# AUDIT VLAANDEREN

De rollen en verantwoordelijkheden binnen het proces rijbewijzen zijn duidelijk voor de medewerkers van de dienst burgerzaken. In tegenstelling tot het proces reispassen (zie supra 4.1 Reispassen), is hier wel sprake van een beperkte functiescheiding doordat:

- niet alle medewerkers backoffice taken opnemen (drie van de vier);
- de aanvraagformulieren ad hoc onder de drie betrokken backoffice medewerkers worden verdeeld. Hierdoor is het nog steeds mogelijk dat deze medewerkers ook nog instaan voor de verdere verwerking van de 'eigen' geïnitieerde aanvragen, waardoor het vierogenprincipe niet gegarandeerd is. Het diensthoofd fungeert in regel als tweede lijn.

Deze werkverdeling en functiescheiding is echter eerder 'organisch' georganiseerd. De gehanteerde werkwijze sluit niet helemaal uit dat een medewerker het hele proces van rijbewijzen vanaf aanvraag tot afgifte zou kunnen doorlopen. Het risico op onregelmatigheden zoals identiteitsfraude via een medewerker, is hierdoor niet geheel afgedekt. Een compenserende steekproefsgewijze controle om het gebrek aan functiescheiding in te perken, ontbreekt. De hierboven beschreven aanpak maakte het voor Audit Vlaanderen niet mogelijk om de functiescheiding te verifiëren aan de hand van testwerk.

Zie aanbeveling 2

## 4.3 ARCHIVERING EN Vernietiging

### Voorwaarden voor een beheerst systeem

Het lokaal bestuur organiseert de archivering en eventuele vernietiging inzake reispassen en rijbewijzen op degelijke wijze. De aanpak op vlak van archivering steunt op een duidelijk afsprakenkader (bv. archiefbeheersplan) met aandacht voor rollen en verantwoordelijkheden en is conform de geldende regelgeving. De organisatie waakt erover dat gearchiveerde informatie en aan reispassen en rijbewijzen gekoppelde documenten enkel toegankelijk zijn voor bevoegden. Bij vernietiging van reispassen waakt de organisatie erover dat deze vernietiging terecht gebeurt en dat alle gevoelige informatie onbruikbaar wordt.

### Beoordeling en aanbevelingen

Reispassen en rijbewijzen – Archivering en vernietiging	gestructureerde aanzet (2)	
---	----------------------------	--

Lokaal bestuur Herk-de-Stad hanteert een voldoende degelijke aanpak voor de archivering van documenten, gerelateerd aan de kernprocessen reispassen en rijbewijzen. Op vlak van vernietiging van de documenten zijn er daarentegen nog belangrijke risico's aanwezig.

Uit de auditwerkzaamheden blijkt dat de medewerkers van de dienst burgerzaken de informele richtlijnen voor de **archivering** van documenten gerelateerd aan de kernprocessen reispassen en rijbewijzen, kennen en consistent toepassen. Sedert een aantal jaren zet de dienst, op initiatief van het diensthoofd, actief in op digitalisering:

- zo verloopt het proces van de reispassen volledig digitaal met minimale bewaring van fysieke documenten, conform de wettelijke verplichtingen (zie supra 4.1 Reispassen – Aanvraag);



# AUDIT VLAANDEREN

- externe informatie van rechtbanken en federale instanties (waaronder beslissing inzake verval van het recht tot sturen) wordt systematisch toegevoegd aan de burgertoepassing.

Verder maakt de dienst voor de bewaring van documenten doorheen de kernprocessen, gebruik van een klasseersysteem (zie supra 4.1 Reispassen & 4.2 Rijbewijzen – Aanvraag). Bij afronding van de processen worden de documenten initieel drie maanden voldoende veilig bewaard op de dienst, waarna ze verhuizen naar het centrale archief.

De organisatie stelde een stafmedewerker aan voor het beheer van het archief. Aanvullend wordt periodiek een externe partij ingeschakeld om de naleving van de geldende bewaartermijnen en correcte vernietiging te bewaken. Tijdens de uitvoering van deze audit gebeurde deze laatste oefening n.a.v. een potentiële verhuis naar een nieuw administratief centrum. Verder is er op de gedeelde netwerkschijf een register beschikbaar met de structuur van het archief. Ondanks deze positieve aspecten op vlak van archivering, ontbreken de nodige organisatiebrede, formele afspraken. Hierdoor bestaat het risico dat niet alle diensten consistent omgaan met de archiveringsverplichtingen.

De beheersing van de risico's inzake **vernietiging** van documenten gerelateerd aan de kernprocessen van de dienst burgerzaken, is nog te beperkt. Hiertoe ontbreken immers formeel gedocumenteerde afspraken, die de correcte naleving van vereiste vernietigingsrichtlijnen bewaken. De gehanteerde methode voor het deactiveren en vernietigen van reispassen en rijbewijzen, is niet conform de federale richtlijnen. Bovendien is er geen garantie dat alle te vernietigen/deactiveren reispassen en rijbewijzen effectief opgevraagd worden, wanneer de aanvrager zijn/haar nieuw document komt afhalen (zie supra 4.1 Reispassen - afgifte en 4.2: Rijbewijzen – afgifte). Dit kan ertoe leiden dat onbevoegden toegang hebben tot persoonsgebonden informatie.

Specifiek stellen de dienst- en onthaalmedewerkers onderstaande handelingen:

- deactiveren reispas – de medewerker knipt een hoekje af van de oude reispas en geeft deze, indien gewenst, terug mee aan de burger. Er worden echter geen stempels gezet op de pagina's van de reispas, waardoor de wettelijke richtlijnen niet strikt worden gevolgd;
- vernietigen reispas – reispassen worden kapot geknipt en weggegooid bij het restafval. Deze vernietiging is onvoldoende en niet conform de wettelijke richtlijnen;
- vernietigen rijbewijs – rijbewijzen worden kapot geknipt en weggegooid bij het restafval.

Tijdens de gevoerde gesprekken werd aangegeven, dat niettegenstaande de aanwezigheid van hogervermelde risico's, de vernietiging van niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen binnen de wettelijke termijn gebeurt. Dit is in de eerste plaats te danken aan de duidelijk interne afspraken rond aanmaningen en telefonische herinneringen aan burgers. In de tweede plaats is dit de verdienste van de maandelijkse controle op de niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen (zie supra 4.1 Reispassen en 4.2 Rijbewijzen – Afgifte).

## 4.4 MONITORING

### Voorwaarden voor een beheerst systeem

De organisatie bepaalde over welke informatie en rapporten ze wil beschikken om de dienstverlening op vlak van reispassen en rijbewijzen te kunnen opvolgen. De nodige criteria en instrumenten voor het verzamelen van deze managementinformatie zijn aanwezig. De informatie wordt aan het juiste niveau gerapporteerd en laat de organisatie toe de kwaliteit van de dienstverlening op te volgen. Op basis van de monitoring worden inefficiënties, anomalieën en problemen opgemerkt, wat in voorkomend geval ook leidt tot bijsturing van de aanpak.

## Beoordeling en aanbevelingen

Reispassen en rijbewijzen - Monitoring	ad-hocbasis (1)	
--	-----------------	--

Lokaal bestuur Herk-de-Stad heeft nog onvoldoende bepaald hoe ze de kwaliteit van de dienstverlening voor de kernprocessen reispassen en rijbewijzen wenst op te volgen. Noch het politieke niveau, noch het management brachten hun informatiebehoefte hieromtrent in kaart en bepaalde bv. nog geen kernindicatoren aan de hand waarvan deze dienstverlening periodiek zou kunnen worden opgevolgd. Dit heeft eveneens tot gevolg dat de dienst burgerzaken niet systematisch rapporteert over de werking van deze processen.

Op het niveau van de dienst burgerzaken zijn er data aanwezig, maar systematische analyse ervan ontbreekt vooralsnog. De dienst volgt de eigen dagelijkse werking slechts beperkt cijfermatig, en hoofdzakelijk vanuit een 'buikgevoel', op. Zo worden kengetallen (vb. aantal geboortes, adreswijzigingen, enz.) louter ad hoc verzameld voor o.a. het jaarverslag en wordt het verzamelde cijfermateriaal verder beperkt gedocumenteerd. Deze aanpak bemoeilijkt het ontdekken van trends en evoluties, evenals het opmerken van opportuniteiten en knipperlichten (bv. adressen met veel ambtshalve schrappingen).

Tijdens de auditwerkzaamheden werd aangegeven dat de rapporteringsmogelijkheden in de gebruikte federale applicatie Mercurius (rijbewijzen) beperkt zijn, Belpas (reispassen) biedt meer mogelijkheden. Zo is er in Belpas onder meer een transparante logging van de door medewerkers uitgevoerde acties. De dienst kiest ervoor om de beperkingen van de applicaties niet door een eigen registratiesysteem te ondervangen.

### Aanbeveling 3

Het management van de organisatie bepaalt over welke informatie en rapporten ze wil beschikken om de dienstverlening van de dienst burgerzaken te kunnen opvolgen. In dit verband worden ook de nodige afspraken gemaakt inzake frequentie, rapporteringsmethodes, rollen en verantwoordelijkheden.

### Toelichting

Het verzamelen en rapporteren van managementinformatie (bv. a.d.h.v. kengetallen) maakt het mogelijk om bijkomende inzichten in de werking en dienstverlening te vergaren en deze desgevallend bij te sturen. Dit kan het informele inzicht dat leeft binnen de organisatie (bv. stijging aantal reispassen) objectiveren en laat het management toe om, waar nodig, bij te sturen. Deze informatie en rapporten kunnen zowel het management als het politieke niveau ondersteunen bij de (voorbereiding) van hun beleidskeuzes.

## 4.5 INFORMATIEBEHEER EN -BEVEILIGING

### Voorwaarden voor een beheerst systeem

De organisatie houdt relevante informatie inzake de dossiers van reispassen en rijbewijzen correct en gestructureerd bij. De fysieke toegang tot deze informatie is op elk ogenblik strikt beperkt tot de

medewerkers die betrokken zijn bij deze processen. Hetzelfde geldt voor de digitale toegang tot de informatie, waarbij de rechten en toegangen tot de applicaties logisch zijn toegekend in functie van het takenpakket van de medewerkers.

## Beoordeling en aanbevelingen

Informatiebeheer en -beveiliging	gestructureerde aanzet (2)	
----------------------------------	----------------------------	--

De organisatie slaagt erin de risico's inzake informatiebeheer en digitale toegang en beveiliging voldoende te beheersen. Er zijn wel nog enkele belangrijke risico's aanwezig op het gebied van fysieke beveiliging. De maturiteit van informatiebeheer en -beveiliging wordt dan ook ingeschat op het niveau 'gestructureerde aanzet'.

Voor het **fysiek informatiebeheer** zijn er informele afspraken die gekend zijn door de dienstmedewerkers, zo blijkt uit gevoerde gesprekken. Concreet hanteert de dienst burgerzaken een duidelijk klasseersysteem ter ondersteuning van de kernprocessen (zie supra 4.1 Reispassen en 4.2. Rijbewijzen – Aanvraag).

Hoewel de organisatie inzet op het structureel gebruik van de overkoepelende mappenstructuur op de gedeelde netwerkschijf, zijn er weinig organisatiebrede richtlijnen rond **digitaal informatiebeheer**. Toch zet de dienst burgerzaken (op eigen initiatief) reeds enkele jaren in op digitalisering van de kernprocessen reispassen en rijbewijzen. Zo maakt de dienst gebruik van een bevolkingstoepassing om informatie inzake burgers te centraliseren en actueel ter beschikking te hebben. Hierin laden de medewerkers o.a. ook persoonsgebonden documentatie/communicatie van federale instanties (zoals verval van het recht tot sturen) op.

Uit de gevoerde gesprekken en uit het meerjarenplan blijkt dat de digitalisering van processen en bijhorende informatie op de agenda van de organisatie staat. Tijdens de uitvoering van de auditwerkzaamheden waren volgende zaken in opmaak:

- een ICT-beleidsplan met organisatiebrede richtlijnen inzake informatiebeheer;
- een indiensttredingsprocedure met richtlijnen rond toegangsrechten en het gebruik van de gedeelde netwerkschijf.

De **fysieke beveiliging** van zowel het gemeentehuis als de dienst burgerzaken is onvoldoende adequaat. Het risico op ongeautoriseerde toegang tot ruimten, dossiergebonden informatie en uit te reiken reispassen en rijbewijzen, is sterk aanwezig. xxxxxx



De organisatie heeft een voldoende degelijke aanpak voor **digitale toegang en beveiliging**. Concreet zijn o.a. volgende beheersmaatregelen aanwezig:

# AUDIT VLAANDEREN

*Op het niveau van de organisatie:*

- de toegangen tot de applicaties worden centraal toegekend, ingetrokken en opgevolgd door de ICT-verantwoordelijke. Dit gebeurt op vraag van de diensthoofden met eventuele goedkeuring van de algemeen directeur, om incorrecte toewijzing van rechten te vermijden;
- het bestuur heeft een gedeelde netwerkschijf met een mappenstructuur waarvoor de toegangsrechten op dienstniveau worden ingesteld met oog op efficiënte informatie-uitwisseling;
- er is periodieke, organisatiebrede sensibilisering omtrent ICT-gevaren (bv. phishing-testen);
- de organisatie zet, in lijn met het meerjarenplan, actief in op digitalisering d.m.v. investeringen in hard- en software en de opmaak van het hogervermelde ICT-beleidsplan.

*Op het niveau van de dienst burgerzaken:*

- de medewerkers delen geen computer en de registratie van de eID en bijhorende pincode is vereist, vooraleer ze toegang verkrijgen tot de federale applicaties. Hierdoor wordt het stellen van handelingen in naam van een andere medewerker tegengegaan;
- de toewijzing van lees- en schrijfrechten in de federale applicaties is in lijn met de back-upregeling en het takenpakket van de medewerkers, die betrokken zijn bij de kernprocessen.

De aanpak kan echter nog verder versterkt worden. De organisatie beschikt namelijk naast enkele vermeldingen in de deontologische code, niet over een specifieke ICT-code. Hierdoor ontbreken concrete krijtlijnen voor het gebruik van technologie, toegepast op de context van de organisatie. De dienst financiën bekijkt de mogelijkheden om meerdere gebruikersprofielen toe te voegen aan het kassasysteem. Dit zou op het niveau van de dienst burgerzaken toelaten om te achterhalen wie welke transacties registreerde (zie supra 4.1 Reispassen – betalingen en 4.2: rijbewijzen – betalingen).

## **Aanbeveling 4**

Neem maatregelen om de fysieke beveiliging van zowel het gemeentehuis als de dienst burgerzaken te verbeteren.

### **Toelichting**

Om documenten op onder meer de dienst burgerzaken beter te beschermen, neemt het lokaal bestuur extra maatregelen om de fysieke toegang tot het gemeentehuis en het lokaal van de dienst burgerzaken beter te beveiligen. Dit verkleint het risico dat onbevoegden zich begeven op de dienst burgerzaken, persoonsgebonden informatie raadplegen en/of documenten ontvreemden.

## **4.6 KENNISBORGING**

### **Voorwaarden voor een beheerst systeem**

De organisatie zorgt ervoor dat de medewerkers betrokken in de processen reispassen en rijbewijzen, over de nodige kennis beschikken zodat een correcte en efficiënte dienstverlening gewaarborgd is. Dit houdt in dat de medewerkers op de hoogte zijn van de geldende regelgeving, de te doorlopen processtappen kennen en efficiënt kunnen omspringen met de beschikbare hard- en software.

De kennisborging is zodanig georganiseerd dat nieuwe ontwikkelingen of wijzigingen tijdig worden gecommuniceerd en gedeeld, en waar nodig, aangevuld via vorming. De organisatie waakt erover dat

waardevolle input vanuit inspectieverslagen leidt tot kennisdeling en eventueel een bijsturing van haar aanpak.

## Beoordeling en aanbevelingen

Kennisborging	gedefinieerd systeem (3)	
---------------	--------------------------	--

De dienst burgerzaken beschikt over een gedefinieerd systeem om de kennisborging inzake de kernprocessen reispassen en rijbewijzen degelijk te organiseren. De operationele kennis en vaardigheden gerelateerd aan de kernprocessen zitten verdeeld over verschillende medewerkers, wat bevorderlijk is voor de continuïteit van de dienstverlening. De korte communicatielijnen op de dienst faciliteren informele afstemming bij vragen, onzekerheden en moeilijke dossiers of interacties met burgers en het diensthoofd is zeer betrokken en beschikbaar.

Het diensthoofd neemt de opleiding van nieuwe medewerkers op door hen stapsgewijs te begeleiden (zowel voor ICT-technische, inhoudelijke en interpersoonlijke vaardigheden). Verder wordt het takenpakket van de medewerkers afgestemd op hun expertise en werkregime. De gevoerde gesprekken bevestigen dat het diensthoofd het volgen van opleidingen en webinars aanmoedigt en ook zelf periodiek deelneemt aan vormingsinitiatieven. Het volgen van externe opleidingen is mogelijk via een organisatiebreed opleidingsbudget, waarvoor de dienst jaarlijks de opleidingsnoden doorgeeft en vervolgens conform de geldende interne procedure medewerkers inschrijft.

De dienst burgerzaken maakte een bewuste keuze om voor procedures en richtlijnen steeds de federale websites of een aangekochte opleidingsbibliotheek te consulteren. Dit moet toelaten om steeds over de meest actuele en volledige informatie te beschikken. Aanvullende nuttige documenten (o.a. omwisselingsprotocol voor internationale rijbewijzen) zijn beschikbaar via de gedeelde netwerkschijf.

Niettegenstaande de aanwezigheid van deze degelijke beheersmaatregelen, kan de aanpak inzake kennisborging op dienstniveau nog verder versterkt worden:

- *de back-upregeling voor het diensthoofd en één ervaren medewerker is beperkt*  
Kennis en expertise inzake moeilijke dossiers en uitzonderingen zitten voornamelijk geconcentreerd bij het diensthoofd en één ervaren medewerker. Daarenboven fungeert het diensthoofd vaak als back-up of in tweede lijn binnen de betrokken kernprocessen. Hierdoor bestaat het risico op kennisverlies en onderbreking/vertraging van de dienstverlening bij (onverwachte) uitval van deze personen.
- *formeel dienstoverleg voor structurele informatie-uitwisseling ontbreekt*  
Het diensthoofd volgt zowel regelgeving als inspecties nauw op, maar koppelt hierover enkel mondeling en informeel terug naar de dienstmedewerkers. Zo is het mogelijk dat de dienst- en onthaalmedewerkers die bij deze kernprocessen betrokken zijn, de richtlijnen, afspraken en regelgeving onvoldoende kennen of kunnen raadplegen.

## 4.7 DEONTOLOGIE

### Voorwaarden voor een beheerst systeem

De organisatie implementeerde instrumenten om medewerkers van de dienst burgerzaken te ondersteunen in deontologisch gevoelige situaties. Zo is er minstens een deontologische code (zowel voor medewerkers als mandatarissen) ter beschikking. Waar zinvol, zijn er aanvullende deontologische

# AUDIT VLAANDEREN

regels gedefinieerd voor de medewerkers van de dienst burgerzaken. Daarnaast zijn er ook concrete richtlijnen om te bewaken dat aanvragen voor reispassen en rijbewijzen objectief en onafhankelijk worden behandeld. Het is voor de medewerkers duidelijk welke stappen zij moeten ondernemen wanneer ze geconfronteerd worden met (politieke) druk en/of belangenvermenging. Aanvullend organiseert het lokaal bestuur sensibiliserende acties om het belang van deontologie regelmatig opnieuw onder de aandacht te brengen.

## Beoordeling en aanbevelingen

Deontologie	gedefinieerd systeem (3)	
-------------	--------------------------	--

Lokaal bestuur Herk-de-Stad werkt actief aan deontologie, zo blijkt uit gevoerde gesprekken en onder meer het meerjarenplan en bijhorende opvolgingsrapporten. Zo stelt Audit Vlaanderen vast:

- dat de organisatie een gemeenschappelijk referentiekader voor integer gedrag aanbiedt in de vorm van een toegankelijke en gedragen deontologische code:
  - o zowel voor het politieke niveau als de administratie is er een degelijke deontologische code. De deontologische code voor de administratie is in 2022 vernieuwd en opnieuw verspreid binnen de organisatie;
  - o er werd ook al een dilemmatraining voor OCMW-medewerkers, geïnteresseerde diensthoofden en leden van het M-Team georganiseerd om ethisch handelen te vertalen naar de dagelijkse praktijk. De organisatie heeft de intentie om soortgelijke dilemmatrainingen periodiek aan te bieden.
- dat er conform de decretale verplichting, een afsprakennota tussen het politieke niveau en de administratie werd afgesloten. Deze is gekend en wordt nageleefd door de betrokkenen.

Niettegenstaande de aanwezigheid van deze degelijke beheersmaatregelen, zijn de genomen initiatieven nog onvoldoende doorgesijpeld tot de operationele niveaus van de organisatie. Medewerkers van de dienst burgerzaken geven aan dat ze nog niet betrokken zijn bij hogervermelde sensibiliseringsinitiatieven (bv. dilemmatraining).

Hoewel de deontologische code voor de administratie niet verder werd doorvertaald naar de dienstcontext, is er binnen de dienst burgerzaken een degelijke aanpak op vlak van deontologie. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat de dienstmedewerkers zich bewust zijn dat integer en correct handelen belangrijk is en dat de informatie waarover zij beschikken, vertrouwelijk is. De dienst tracht een klantvriendelijke, transparante en eerlijke dienstverlening te bewaken voor alle aanvragers. In lijn hiermee streeft het diensthoofd ernaar om ad-hocoplossingen, die tot een ongelijke behandeling binnen de kernprocessen reispassen en rijbewijzen zouden kunnen leiden, te vermijden. Daarnaast tracht de dienst mogelijke ongelijke behandeling van burgers nog op andere wijze maximaal te beperken. Zo zijn er afspraken voor de escalatie van dringende of uitzonderlijke vragen van burgers of andere aanvragers. Ook zijn er geen signalen van ongeoorloofde inmenging van het politieke niveau in de dossiers van de dienst burgerzaken. Toch uitten de dienstmedewerkers nog enige onzekerheid omdat concrete, deontologische handvaten rond druk, agressie en geschenken van burgers ontbreken. Het ontbreken van een periodiek, formeel dienstoverleg zorgt ervoor dat er mogelijk onvoldoende forum is om situaties van twijfel en/of druk op een laagdrempelige manier bespreekbaar te maken.

## 5 AANBEVELINGEN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	<p>Versterk het afgifteproces voor reispassen en rijbewijzen. Evalueer hiertoe de toegewezen verantwoordelijkheden (te stellen handelingen, uit te voeren controles) bij de afgifte van reispassen en rijbewijzen en stel deze in voorkomend geval bij.</p> <p>De verantwoordelijkheid voor de afgifte van reispassen en rijbewijzen werd bij het onthaal geplaatst. De afgifte van een reispas of rijbewijs blijft een belangrijk moment, waarbij onder meer de identiteitscontrole van de afhaler belangrijk is. De organisatie laat hier op dit moment nog teveel vrijheid. Ook hebben de onthaalmedewerkers geen toegang tot de federale softwaretoepassingen waardoor de afgiftestap niet onmiddellijk kan afgerond worden. Het is van belang om voldoende aandacht te hebben voor de wettelijke vereisten en controles (vb. verificatie van de identiteit van de afhaler aan de hand van de eID, strikte naleving van de vereiste vorm van een volmacht ...).</p>	1.04.2024	Alain Steenaerts	<p>Het uitreiken van een reispaspoort of rijbewijs aan een derde wordt onderworpen aan het voorleggen van een volmacht. Het volmachtformulier werd geïntroduceerd.</p> <p>De onthaalmedewerkers hebben toegang gekregen tot de federale applicaties. Hierdoor wordt de afgifte van het document onmiddellijk geregistreerd in de toepassing. Het grote voordeel hierbij is dat men onmiddellijk kan vaststellen of de aanvrager nog een reispaspoort in zijn/haar bezit heeft. Een betere identiteitscontrole is hierdoor ook mogelijk. Er wordt een beknopte handleiding opgesteld in de instructies worden schriftelijk meegedeeld.</p>
A2	<p>Voer functiescheiding in waar mogelijk. Indien functiescheiding omwille van schaalgrootte niet mogelijk is, voer dan compenserende steekproefsgewijze controle in binnen de kernprocessen reispassen en rijbewijzen.</p> <p>Het invoeren van een volledige functiescheiding kan het risico op identiteitsfraude verder milderen. Waar een volledige functiescheiding ontbreekt wegens niet haalbaar of niet wenselijk, dient een organisatie compenserende maatregelen te treffen om het risico alsnog te beheersen. Een alternatieve beheersmaatregel kan bestaan uit ene periodieke steekproefsgewijze controle in de verschillende processtappen (aanvraag, controle levering en afgifte). De controles kunnen zich specifiek toespitsen op het</p>	1.12.2023	Alain Steenaerts	<p>Het invoeren van een volledige functiescheiding is helaas niet haalbaar en eigenlijk ook niet wenselijk. Tijdens de maandelijkse afronding van het kernproces zullen bijkomende steekproeven worden uitgevoerd.</p>

# AUDIT VLAANDEREN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	achterhalen van mogelijke identiteitsfraude door bv. een systematische vergelijking uit te voeren van de aanvraag met de historiek van pasfoto's in het rijksregister.			
A3	<p>Het management van de organisatie bepaalt over welke informatie en rapporten ze willen beschikken om de dienstverlening van de dienst burgerzaken te kunnen opvolgen. In dit verband worden ook de nodige afspraken gemaakt inzake frequentie, rapporteringsmethodes, rollen en verantwoordelijkheden.</p> <p>Het verzamelen en rapporteren van managementinformatie (bv. a.d.h.v. kengetallen) maakt het mogelijk om bijkomende inzichten in de werking en dienstverlening te vergaren en deze desgevallend bij te sturen. Dit kan het informele inzicht dat leeft binnen de organisatie (bv stijging aantal reispassen) objectiveren en laat het management toe om, waar nodig, bij te sturen. Deze informatie en rapporten kunnen zowel het management als het politieke niveau ondersteunen bij de (voorbereiding) van hun beleidskeuzes.</p>	1.10.2024	Alain Steenaerts	De nodige afspraken worden gemaakt met het M-Team en uitgevoerd.
A4	<p>Neem maatregelen om de fysieke beveiliging van zowel het gemeentehuis als de dienst burgerzaken te verbeteren.</p> <p>Om documenten op onder meer de dienst burgerzaken beter te beschermen, neemt het lokaal bestuur extra maatregelen om de fysieke toegang tot het gemeentehuis en het lokaal van de dienst burgerzaken beter te beveiligen. Dit verkleint het risico dat onbevoegden zich begeven op de dienst burgerzaken, persoonsgebonden informatie raadplegen en/of documenten ontvreemden.</p>	1.07.2024	Alain Steenaerts	De documentenkuis met sleutel wordt vervangen door een documentenkuis met cijfercombinatie. De dienstingang naar de dienst burgerzaken wordt door een interne herschikking van het lokaal permanent gesloten.



## 6 OVERIGE VERBETERPUNTEN

### KERNPROCESSEN

#### **Reispassen en rijbewijzen**

##### *Aanvraag*

- Stel een formeel kasreglement op en zie toe op de correcte toepassing van de gemaakte afspraken.
- Zorg voor een sluitende aanpak van het kluisbeheer.

##### *Archivering en vernietiging*

- Vernietig en deactiveer de reispassen en rijbewijzen conform de federale richtlijnen. Maak hierover formele afspraken en bewaak de consistente en correcte toepassing ervan door de betrokken dienst- en onthaalmedewerkers.

### ONDERSTEUNENDE PROCESSEN

#### ***Informatiebeheer en -beveiliging***

- Werk een geconsolideerd sleutelplan uit.
- Wijzig periodiek de code voor het alarmsysteem

#### ***Kennisborging***

- Organiseer periodiek en formeel dienstoverleg.
- Denk na over een back-upregeling die onverwachte personeelsuitval kan ondervangen.

## 7 SITUERING THEMA-AUDIT REISPASSEN EN RIJBEWIJZEN

### **Aanleiding thema-audit Reispassen en rijbewijzen**

Audit Vlaanderen ondersteunt lokale besturen bij de beheersing van financiële, wettelijke en organisatorische risico's. Naast audits zet het agentschap ook sterk in op het sensibiliseren en informeren van haar werkerterrein over organisatie- en risicobeheersing.

Sedert 2014 voert Audit Vlaanderen audits uit bij de Vlaamse lokale besturen, hetzij een reguliere audit (organisatie-audit, proces/thema-audit...), hetzij een forensische audit. Deze laatste kan op initiatief van Audit Vlaanderen of op vraag van derden worden uitgevoerd bij een vermoeden van onregelmatigheden. Het is niet ongebruikelijk dat een forensische audit, uitgevoerd bij een specifiek bestuur, het onderwerp aanlevert voor een thema-audit. In het verleden was dit reeds het geval voor de thema-audits budgetbeheer (2019), systeem I (2020), standgelden (2021) en technische diensten (2022).

In 2022 voerde Audit Vlaanderen een forensische audit uit bij een lokaal bestuur met betrekking tot het afleveren van reispassen en rijbewijzen. Omwille van de vastgestelde kwetsbaarheden in deze processen, leek de opstart van een thema-audit rond deze processen wenselijk en aangewezen.

In deze context gaf het auditcomité van de lokale besturen op 8 december 2022 haar definitieve goedkeuring aan de opstart van de thema-audit Reispassen en rijbewijzen. De focus van deze thema-audit ligt op de organisatie van de kernprocessen voor het afleveren van reispassen en rijbewijzen. Ook de ondersteunende processen inzake informatiebeheer en -beveiliging, kennisborging en deontologie komen aan bod.

### **Selectie van besturen**

Voor het selecteren van de lokale besturen die deel uitmaken van deze thema-audit, gebruikte Audit Vlaanderen volgende parameters:

- lokale besturen waar Audit Vlaanderen recent geen andere audit heeft uitgevoerd;
- geografische spreiding;
- spreiding van de besturen volgens inwonersaantal (grootte van het lokaal bestuur).

## 8 OVERZICHT UITGEVOERDE TESTEN

Audit Vlaanderen gaat via enkele testen na of de organisatie een degelijke aanpak heeft om de belangrijkste risico's van het geauditeerde proces te beheersen.

Uitgevoerde test	Steekproef
Dossier-test: test of dossiers correct worden bewaard (met vereiste documentatie) en nagaan of de functiescheiding wordt toegepast zoals tijdens het terreinwerk (gesprekken) wordt omschreven.	Steekproef 10 reispassen. Steekproef 17 rijbewijzen.
Dossier-test voorraad documenten: nagaan welke documenten effectief aanwezig zijn in de dienst die volgens informatie uit de systemen/applicaties aanwezig moeten zijn, klaar voor afgifte.	Volledige populatie voorraad rijbewijzen. Volledige populatie voorraad reispassen.
Test toegangsrechten: nagaan of de toegangen tot de applicaties correct zijn toegewezen en volgens het juiste niveau rechten zijn toegekend.	De belangrijkste gebruikte applicaties binnen de kernprocessen reispassen en rijbewijzen.

## 9 LEGENDE

### **Onbestaand (0)**

Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een voldoende mate van afdekking van de risico's.

### **Ad-hocbasis (1)**

Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar deze zijn nog onvoldoende gestructureerd of gestandaardiseerd. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.

### **Gestructureerde aanzet (2)**

Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan') of zijn nog onvoldoende om de belangrijkste risico's af te dekken. Om tot een structurele beheersing te komen, zijn nog beperkte inspanningen vereist.

### **Gedefinieerd systeem (3)**

Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').

### **Beheerst systeem (4)**

De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een actief adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

## **10 AUDITAANPAK**

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Audit Vlaanderen verrichtte volgende werkzaamheden:

- Op 16.05.2023 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en -reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode mei – augustus analyseerde het auditteam relevante documenten en voerde het interviews en testwerk uit om het proces te onderzoeken (zie rubriek 8).
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 30.08.2023.
- Het ontwerprapport werd op 13.10.2023 bezorgd aan de organisatie. In onderling overleg vond geen exitmeeting plaats.
- De managementreactie werd verkregen op 27.10.2023 en toegevoegd aan dit rapport.

## 11 VERZENDLIJST AUDITRAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt dit rapport naar:

### **De bestemmingen bij Lokaal bestuur Herk-de-Stad**

- Nathalie Creten Algemeen directeur
- Bert Moyaers Burgemeester
  
- Jimmy Graulus Voorzitter van de raden

### **De leden van het [auditcomité van de lokale besturen](#)**

De voorzitter van de raad wordt gevraagd om het rapport aan de andere raadsleden te bezorgen.

In het kader van actieve openbaarheid van bestuur plaatst Audit Vlaanderen het auditrapport op haar website, drie maanden nadat het lokaal bestuur het auditrapport definitief ontving.