

Onderzoek thuisbezorging identiteitsbewijzen

Nav motie november 2025



Onderzoek thuisbezorging identiteitsbewijzen

Op 10 november 2025 heeft de gemeenteraad de motie 'Identiteitsbewijzen thuisbezorgd' aangenomen. Het college is verzocht te onderzoeken onder welke voorwaarden het thuisbezorgen van paspoorten en identiteitskaarten mogelijk is en een voorstel te doen voor vrijwillige, kostendekkende invoering. Dit onderzoek brengt het wettelijk kader, de verwachte vraag, de financiële consequenties en de kansen en risico's van thuisbezorging in kaart, en vertaalt deze naar een bestuurlijke duiding voor het college en de raad.

Kernboodschap

De gemeente Kaag en Braassem ziet thuisbezorging van paspoorten en identiteitskaarten als een waardevolle toevoeging aan de dienstverlening. Een deel van de achterliggende intentie van de motie kan op korte termijn al worden ingevuld via de bestaande maatwerkregeling voor inwoners die niet naar de balie kunnen komen, dit kan direct opgepakt worden. Reguliere thuisbezorging voor alle inwoners is daarnaast organisatorisch en juridisch uitvoerbaar, maar vraagt een bewuste politieke keuze van de raad over structureel budget (circa € 12.000,- per jaar), omdat het verwachte gebruik beperkt is (40-60 bezorgingen per jaar) en sterk afhankelijk is van de hoogte van de eigen bijdrage.

Leeswijzer

- ▶ Hoofdstuk 1 beschrijft het wettelijk kader en randvoorwaarden.
- ▶ Hoofdstuk 2 analyseert de verwachte vraag, inclusief de duiding van eerdere cijfers en de capaciteitscontext.
- ▶ Hoofdstuk 3 werkt de financiële consequenties uit.
- ▶ Hoofdstuk 4 zet de kansen, voordelen en risico's naast elkaar.
- ▶ Hoofdstuk 5 vertaalt de analyse naar een bestuurlijke duiding: wat op korte termijn al kan, en wat een politieke keuze van de raad vraagt.
- ▶ Hoofdstuk 6 vat de conclusie van het onderzoek samen.

1. Wettelijk kader en logistieke randvoorwaarden

Persoonlijke verschijning: Op grond van landelijke wetgeving is de inwoner verplicht om persoonlijk aan de balie te verschijnen voor de aanvraag van een paspoort of identiteitskaart. Thuisbezorging heeft derhalve uitsluitend betrekking op de uitgifte (het afhaalmoment).

Baliebezetting: Omdat de aanvraagfase ongewijzigd blijft, leidt de invoering van een bezorgservice niet tot een vermindering van de reguliere baliewerkzaamheden of een reductie in de benodigde baliebezetting. De aanname dat thuisbezorging tot minder baliedruk leidt berust op een misverstand over wat er verandert: alleen het afhaalmoment vervalt voor de deelnemende inwoners, niet het verplichte aanvraagmoment aan de balie. Het aanvullende werk dat thuisbezorging met zich meebrengt, documentstromen splitsen, contractbeheer, opvolging bij mislukte bezorging, komt bij de backoffice terecht, niet bij de balie.

Externe bezorgdienst: Conform artikel 8a van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN) en de landelijke BZK-circulaire mag de bezorging van reisdocumenten uitsluitend worden uitgevoerd door een gecertificeerde en daartoe gemandateerde externe bezorgdienst (zoals AMP Groep of Dynalogic). Bezorging door eigen gemeenteambtenaren of algemene bodes is wettelijk niet toegestaan wegens strenge eisen rondom transportbeveiliging en de per 1 januari 2025 verplichte functiescheiding tussen aanvrager, verstrekker en uitreiker.

2. Analyse van de verwachte vraag

Om tot een realistische raming van het gebruik te komen, is gekeken naar de ervaringscijfers van zes vergelijkbare Nederlandse gemeenten:

Gemeente	Inwoners	Eigen bijdrage	Werkelijk gebruik/jaar	Percentage van totale aanvragen
Midden-Groningen	61.554	€ 5,25	120 bezorgingen	0,19%
De Wolden	24.595	€ 7,65	40 bezorgingen	0,16%
Het Hogeland	48.312	€ 5,00	60 bezorgingen	0,12%
Westerveld	19.857	€ 14,00	12 bezorgingen	0,06%
Assen	68.450	€ 16,28	12 bezorgingen	0,02%
Stadskanaal	32.164	€ 16,70	5 bezorgingen	0,02%

Raming Kaag en Braassem: Op basis van deze referentiecijfers wordt het werkelijke gebruik voor de gemeente Kaag en Braassem (circa 30.000 inwoners) geraamd op 40 tot 60 bezorgingen per jaar.

Deze raming gaat uit van het gebruik zoals dat in de referentiegemeenten is gerealiseerd, zonder dat daarbij actief op kanaalsturing is ingezet. Het werkelijke gebruik kan hoger uitvallen wanneer de gemeente bewust stuurt op herkenning en gebruiksgemak van de bezorgoptie: door deze actief te promoten bij de aanvraag, het proces voor inwoner zo eenvoudig en aantrekkelijk mogelijk te maken, en baliemedewerkers de mogelijkheid positief en proactief te laten aanbieden. Ter illustratie: gemeente Groningen verwacht bij de start van haar bezorgpilot, waarbij thuisbezorging actief als uitbreiding van de dienstverlening wordt gepositioneerd, dat circa 10% van de reisdocumenten thuis

zal worden bezorgd. Een veelvoud van het percentage in de referentiegemeenten hierboven. Dit is een aandachtspunt bij de afweging in hoofdstuk 5: het verwachte gebruik van 40-60 bezorgingen per jaar is een ondergrens bij een neutrale, niet-gestuurde introductie, niet een plafond. Een hoger percentage is niet gegarandeerd maar wel beïnvloedbaar door de wijze van invoering en communicatie.

Duiding eerdere cijfers: Het vorig jaar opgeleverde verkennende BMC-rapport (oktober 2025) bracht via een enquête de latente behoefte in beeld: 43% van de respondenten gaf aan gebruik te willen maken van thuisbezorging, wat zou neerkomen op circa 2.900 aanvragen per jaar. Het huidige onderzoek kijkt naar de werkelijke realisatiecijfers in het land, waaruit blijkt dat de daadwerkelijke praktijkvraag — 40 tot 60 bezorgingen per jaar — sterk afhankelijk is van de hoogte van de eigen bijdrage. Het verschil tussen beide cijfers zit niet in een fout in een van de onderzoeken, maar in wat ze meten: het ene is een enquêtewens onder gunstige voorwaarden, het andere het daadwerkelijk gerealiseerde gebruik elders.

Een mogelijke route om de latente vraag uit het BMC-rapport (43%) dichterbij de praktijk te brengen, is een ingroeimodel: de eigen bijdrage in een eerste fase laag houden (bijvoorbeeld €0 tot €5), in lijn met de 38% van de respondenten uit de landelijke BZK-enquête die bij dat bedrag aangeeft bereid te zijn gebruik te maken. Een lagere eigen bijdrage betekent wel dat de gemeente het verschil met de kostprijs van €19,- per bezorging financiert (zie hoofdstuk 3). Op basis van de ervaring in de pilotperiode kan de eigen bijdrage vervolgens worden herijkt. Dit is een bestuurlijke keuze om de instroom te stimuleren, met een bijbehorend kostenplaatje — geen budgetneutrale maatregel.

De invoering van een aanvullend werkproces dient te worden gezien in de context van de toenemende druk op de capaciteit van het team Burgerzaken. Op basis van prognoses van de NVVB en de RvIG wordt de komende jaren een aanzienlijke stijging verwacht in het aantal aanvragen van reisdocumenten, met een piek in de periode 2026–2027:

Jaar	ID-kaarten	Paspoorten	NVVB-totaal	RvIG-prognose
2024	2.028	2.676	4.704	4.164
2025	2.821	2.514	5.335	4.406
2026	3.579	3.092	6.671	5.110
2027	2.628	3.801	6.429	5.760
2028	1.934	2.982	4.916	5.130

Bron: NVVB-rekenmodel en RvIG Paspoortpiekprognose 2025. Vetgedrukt: piekjaren.

Juist in deze jaren van historische piekbelasting is het introduceren van een aanvullend, complex logistiek proces operationeel niet verantwoord zonder extra capaciteit en budget. Dit is geen argument om niets te doen — het is een argument om het slim en gefaseerd te doen, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 5 onder ‘Wat een politieke keuze vraagt’.

3. Financiële doorrekening (NVVB-tarief 2026)

Het landelijke NVVB-tarief voor de inzet van een gecertificeerde bezorgpartij bedraagt €19,- per document. Dit bedrag is het wettelijke maximumtarief dat de gemeente aan de inwoner mag doorberekenen; het is vastgesteld door het Rijk en is niet volumeafhankelijk. De financiële doorrekening in dit hoofdstuk gaat uit van dit maximumtarief als kostprijs, bij gebrek aan een afgesloten contract met een bezorgpartij. Wat de gemeente daadwerkelijk aan de bezorgpartij betaalt, hangt af van een nog te sluiten overeenkomst met een gecertificeerde partij zoals AMP Groep of Dynalogic; dit contract is op dit moment nog niet aangegaan. Uit praktijkvoorbeelden van andere gemeenten (zoals Bergen op Zoom) blijkt dat bij substantiële bezorgvolumes schaalvoordeel in zo'n contract kan worden gerealiseerd, waardoor de kostprijs die de gemeente per bezorging betaalt, lager kan uitvallen dan het NVVB-maximumtarief. Bij het geraamde gebruik voor Kaag en Braassem (40–60 bezorgingen per jaar) is dit voordeel naar verwachting beperkt, omdat dit type korting doorgaans optreedt bij aanzienlijk hogere volumes. Dit dient te worden meegenomen en getoetst bij een eventuele aanbesteding.

De totale directe kosten op jaarbasis zijn afhankelijk van de te kiezen eigen bijdrage van de inwoner:

Eigen bijdrage inwoner	Netto kosten gemeente/doc.	Bezorgkosten/jaar (40)	Bezorgkosten/jaar (50)	Bezorgkosten/jaar (60)
Gratis	€ 19,-	€ 760,-	€ 950,-	€ 1.140,-
€ 5,-	€ 14,-	€ 560,-	€ 700,-	€ 840,-
€ 10,-	€ 9,-	€ 360,-	€ 450,-	€ 540,-
€ 19,- (kostendekkend)	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-

Dit betekent dat een eigen bijdrage onder de kostprijs van €19,- een directe financiële bijdrage van de gemeente vergt. Bij bijvoorbeeld een eigen bijdrage van €5,- bedraagt deze bijdrage €560,- tot €840,- per jaar, afhankelijk van het aantal bezorgingen (40–60 per jaar). Dit bedrag komt bovenop de proces- en uitvoeringskosten hieronder.

Proces- en uitvoeringskosten: Naast de directe kosten per bezorging brengt het inrichten van een aanvullend werkproces (documenten splitsen, contractbeheer, verwerking mislukte bezorgingen) proceskosten met zich mee. Dit omvat een eenmalige implementatie-investering van €10.000,- (softwarekoppeling, inrichten werkproces) en een structurele personele last van €11.000,- per jaar, gebaseerd op een geschatte inzet van 5 uur per week. Deze schatting is gebaseerd op ervaringscijfers van vergelijkbare gemeenten en is geen vaste rekensom per bezorging: het betreft grotendeels vast terugkerend werk — het beheren van het contract met de bezorgpartij, het onderhouden van twee parallelle werkprocessen (afhalen en bezorgen) in het systeem, en het afhandelen van vragen van inwoners over de bezorgmogelijkheid — aangevuld met variabel werk bij daadwerkelijke bezorgingen en eventuele mislukte bezorgpogingen. Bij een laag aantal bezorgingen (40–60 per jaar) is dit grotendeels vaste werk verhoudingsgewijs een aanzienlijk deel van de totale tijdsinvestering. De exacte inzet wordt nader bepaald in een implementatievoorstel van de clustermanager. Inclusief de directe bezorgkosten komt het totale structurele bedrag, afhankelijk van het aantal bezorgingen, op circa €11.760,- tot €12.140,- per jaar (afgerond: ±€12.000,-). Deze raming van 5 uur per week is

gebaseerd op het geraamde gebruik van 40–60 bezorgingen per jaar. Bij een wezenlijk hoger gebruik, afhankelijk van de inrichting en de daadwerkelijke groei in aantallen, kan ook de structurele personele inzet toenemen; deze indicatie geldt dus voor het in dit onderzoek geraamde gebruiksniveau en niet als een vast maximum.

4. Kansen, voordelen en risico's

Naast de financiële en operationele aspecten kent de invoering van thuisbezorging ook kansen en risico's. De risico's hieronder zijn inherent aan het toevoegen van een extra schakel in het uitgifteproces — vergelijkbaar met risico's die ook andere gemeenten die deze service al aanbieden kennen — en zijn met de genoemde beheersmaatregelen beheersbaar. Ze zijn geen argument om van thuisbezorging af te zien, maar bepalen hoe de invoering zorgvuldig wordt ingericht. Om het college en de raad een evenwichtig beeld te geven, worden kansen en risico's hieronder naast elkaar gepresenteerd.

Kans / voordeel	Toelichting
Verbeterde toegankelijkheid voor kwetsbare inwoners	Met name ouderen, mensen met beperkte mobiliteit en mantelzorgers ervaren minder drempels om een identiteitsbewijs te verkrijgen.
Minder reis- en wachttijd voor gebruikers	Uit landelijk onderzoek (BZK-enquête) blijkt dat minder reis- en wachttijd de belangrijkste reden is om van bezorging gebruik te maken.
Aansluiting bij dienstverlenende visie gemeente	Een actief aanbod van maatwerk en bezorging onderschrijft de ambitie van een gastvrije, bereikbare gemeente en sluit aan bij de waardering die het BMC-onderzoek (oktober 2025) eerder al voor deze vorm van service signaleerde (zie hoofdstuk 2).
Politiek draagvlak en uitvoering van de motie	De lijnen in hoofdstuk 5 doen recht aan de motie en bedienen de kwetsbare doelgroep waarvoor de motie primair was bedoeld.

Risico	Toelichting	Beheersmaatregel
Verhoogde kans op verwerkings- en afleveringsfouten	Extra handelingen en overdrachtsmomenten vergroten de foutgevoeligheid in het uitgifte- en registratieproces.	Protocollen en dubbele controle bij overdracht aan de bezorgdienst.
Privacy en beveiliging persoonsgegevens	De betrokkenheid van een derde partij brengt risico's mee voor de bescherming van persoonsgegevens en de veilige overdracht van identiteitsbewijzen.	Verwerkersovereenkomst + certificeringsvereisten bezorgdienst (PUN art. 8a).

Mislukte bezorgpogingen	Niet-thuissituatie of weigering leidt tot extra communicatieproces en nieuwe afspraakplanning.	Heldere communicatie richting inwoners over het bezorgproces en de terugvaloptie.
Reputatieschade bij incidenten	Verloren of verkeerd afgeleverd identiteitsbewijs heeft directe gevolgen voor de inwoner en leidt tot reputatieschade voor de organisatie.	Certificering bezorgdienst + sluitende terugval protocollen.

5. Bestuurlijke duiding

De gemeente Kaag en Braassem ziet thuisbezorging van identiteitsbewijzen niet alleen als een operationele opgave, maar ook als een waardevolle toevoeging aan de dienstverlening aan haar inwoners. De motie vraagt om een voorstel voor vrijwillige, kostendekkende invoering van thuisbezorging. Op basis van de bovenstaande analyse kunnen de volgende lijnen worden onderscheiden in hoe deze ambitie verantwoord kan worden ingevuld.

Wat op korte termijn al kan: Een deel van de achterliggende intentie van de motie — bereikbare dienstverlening voor inwoners die niet zelf naar de balie kunnen komen — kan direct worden ingevuld via de bestaande maatwerkregeling van artikel 28 lid 3 Paspoortwet (huisbezoek met mobiele kit, uitreiking via een gemachtigde aan de balie). Deze regeling bestaat wettelijk al en wordt door de gemeente ook al aangeboden; uit navraag bij de begrotingsbehandeling 2025 bleek echter dat hiervan in de praktijk tot nu toe één keer gebruik is gemaakt. Dit is geen teken dat er geen behoefte is, maar dat de regeling niet zichtbaar is op de gemeentelijke website en nauwelijks actief wordt gecommuniceerd. Het actief ontsluiten en communiceren van deze regeling vanaf Q3 2026 — bijvoorbeeld via de gemeentelijke website en het informeren van zorginstellingen en huisartsen — is een directe stap die de clustermanager kan uitwerken in een kort implementatievoorstel inclusief formatieanalyse. Ook deze intensivering vraagt capaciteit van de organisatie, al naar verwachting beperkter dan de inrichting van een nieuw bezorgproces; de precieze inzet wordt in het implementatievoorstel meegenomen.

Wat een politieke keuze vraagt: Reguliere thuisbezorging voor alle inwoners is een manier om de dienstverlening van de gemeente letterlijk tot aan de voordeur te brengen, passend bij een gastvrije en toegankelijke gemeente. Dit is organisatorisch en juridisch uitvoerbaar via een gecertificeerde externe bezorgdienst, en kan — mits de raad hiervoor structureel budget beschikbaar stelt, bijvoorbeeld bij de begroting — de dienstverlening van de gemeente aanzienlijk dichterbij de inwoner brengen. De omvang van het gebruik, en daarmee de impact van deze investering, is sterk afhankelijk van de hoogte van de eigen bijdrage: bij een lage of geen eigen bijdrage wordt de drempel voor inwoners het kleinst. Bij het geraamde gebruik van 40–60 bezorgingen per jaar bedragen de structurele kosten circa €12.000,- per jaar — een investering die, zoals hoofdstuk 4 laat zien, opweegt tegen een directe verbetering van de toegankelijkheid voor kwetsbare inwoners en een aansluiting bij de moderne dienstverlening die steeds meer gemeenten hun inwoners bieden.

6. Conclusie

Dit onderzoek laat zien dat thuisbezorging van identiteitsbewijzen een waardevolle uitbreiding van de dienstverlening kan zijn, op twee niveaus. Voor inwoners die niet zelf naar de balie kunnen komen, biedt de bestaande maatwerkregeling nu al een directe en juridisch geborgde oplossing — die alleen onvoldoende wordt benut en bekend is bij inwoners.

Voor een breder aanbod aan alle inwoners geldt dat het gebruik niet vaststaat: het hangt sterk af van de keuzes die de gemeente zelf maakt. Bij een neutrale, niet-gestuurde introductie wordt het gebruik geraamd op 40–60 bezorgingen per jaar, met structurele kosten van circa €12.000,- per jaar. Met een ingroeimodel (een lage eigen bijdrage in een eerste fase) en actieve kanaalsturing (promotie, gebruiksgemak, proactieve medewerkers) kan de animo wezenlijk hoger uitvallen: vergelijkbare gemeenten die hier actief op inzetten, zoals Groningen, verwachten rond de 10% van de aanvragen. Het verwachte gebruik van 40–60 bezorgingen per jaar is daarmee een ondergrens bij een passieve introductie, geen plafond.

Kostendekkende invoering voor alle inwoners staat haaks op een breed gebruik: bij een eigen bijdrage die de kostprijs van €19,- dekt, valt de vraag vrijwel weg.