

Vergaderjaar 2024–2025

25 764

Reisdocumenten

Nr. 151

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2025

Het reisdocumentenstelsel vormt, als onderdeel van en in nauwe samenhang met het bredere identiteitsstelsel, één van de hoekstenen van onze rechtsstaat en van onze samenleving. Met betrouwbare reisdocumenten kunnen burgers zorgeloos over de hele wereld reizen. Een betrouwbare identiteitsvaststelling en -verificatie is de basis voor vele diensten en faciliteiten die de overheid aan haar burgers biedt. Het Nederlandse paspoort is één van de betrouwbaarste en meest waardevolle paspoorten ter wereld. Het is mijn ambitie om deze positie van het Nederlandse paspoort ook in de toekomst te behouden. Sinds de zomer van 2022 wordt u regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen om de aanvraag- en uitgifteprocessen van reisdocumenten te verbeteren en het reisdocumentenstelsel te versterken. Via deze brief informeer ik u opnieuw over de voortgang.

Voortgang op de maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude met paspoorten

Het programma met maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude met reisdocumenten is nu ruim twee jaar onderweg. De beleidsverantwoordelijkheid voor het reisdocumentenstelsel ligt bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de uitvoering is belegd bij diverse uitvoerende instanties. Deze instanties hebben een eigen zelfstandige verantwoordelijkheid voor hun deel van de activiteiten. Het gaat om gemeenten, Buitenlandse Zaken, Caribisch Nederland en de Koninklijke Marechaussee. Ik waardeer hun actieve betrokkenheid bij de verbeteringen in de uitvoering door processen en systemen kritisch door te lichten. De aanpak verloopt langs vijf ontwikkellijnen.

1. Verbetering technologie reisdocumentenstelsel

Het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) werkt aan een gefaseerde verbetering van de onderliggende ICT en architectuur achter de balie. Dit is nodig om de kwaliteit, fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel naar een hoger niveau te tillen. Met de verbeterde onderliggende ICT wordt fraudebestrijding beter ondersteund, onder andere door verbeterde logging en data-analyse, het afdwingen van functiescheiding en door betere technische ondersteuning van de fotovergelijking van oude en nieuwe pasfoto.

Een belangrijk onderdeel van VRS is het uniform en veiliger opslaan van de paspoortgegevens. Die werden lokaal opgeslagen bij de uitgevende instanties. Een betrouwbare opslag van de zogenoemde biografische gegevens, denk aan naam en geboortedatum, is inmiddels gerealiseerd in het Basisregister Reisdocumenten en is in gebruik.

De opslag voor gezichtsopnames vindt momenteel nog lokaal plaats. Op dit moment wordt in het kader van het lifecycle management een nieuwe technische voorziening ontwikkeld, die wordt gerealiseerd binnen de kaders van de huidige wetgeving. Deze voorziening moet het mogelijk maken om in de uitvoering gegevens (gezichtsopnames, tijdelijk vingerafdrukken en handtekening) beter te beheren en veiliger tussen uitgevende instanties uit te wisselen. De nieuwe opslag zal op één plek plaatsvinden (in een overheidsdatacenter), maar wel geheel gescheiden ingericht, namelijk per uitgevende instantie (gecompartmenteerd). De werkingsverantwoordelijkheid voor de gegevens blijft bij de uitgevende instanties. Naar aanleiding hiervan wordt bekeken welke gevolgen dit heeft voor het in voorbereiding zijnde voorstel tot wijziging van de Paspoortwet.

Onder VRS valt ook de dienst StopID. Het programma start in het eerste kwartaal van dit jaar een pilot. Met deze webapplicatie kunnen burgers online een melding doen wanneer hun reisdocument verloren of gestolen is, of wanneer zij vermoeden dat er identiteitsfraude met het document is gepleegd. Het document wordt na de melding direct als ongeldig geregistreerd.

2. Overal dezelfde processen en procedures

Om verschillen in uitvoering te voorkomen zet ik in op eenduidige kaders bij de uitgevende instanties. Zo is de afgelopen periode de definitie van functiescheiding aangescherpt. Gemeenten zijn hier nadrukkelijk betrokken via werkgroepen en bijeenkomsten. De VNG heeft bovendien een impactanalyse uitgevoerd (het eindrapport is als bijlage toegevoegd aan deze brief). Per 1 januari 2025 is de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) gewijzigd. Gemeenten en de openbare lichamen zijn nu verplicht om het proces met drie verschillende functionarissen voor aanvraag, verstrekking en uitreiking uit te voeren en de identiteitsvaststelling goed te controleren. Hierdoor wordt de mogelijkheid voor fraude sterk beperkt en worden medewerkers beter beschermd. De bedoeling is om functiescheiding ook voor de andere uitgevende instanties (Buitenlandse Zaken, Koninklijke Marechaussee en de Caribische landen) beter te definiëren en in regelgeving aan te passen. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke randvoorwaarden van deze organisaties.

3. Gecontroleerde gegevens

Om de integriteit van de gegevens binnen het reisdocumentenstelsel te waarborgen moet zowel aan de voorkant, bij de aanvraag van een reisdocument, als ook aan de achterkant, in de bijbehorende registers, aan kwaliteitscontrole gedaan worden.

Uitgevende instanties zijn per brief geïnformeerd over mogelijke aanwijzingen voor fouten in de uitvoering. Gemeenten bij wie op basis van data-analyse afwijkingen van de standaard zijn geconstateerd, zijn hierover geïnformeerd. Gemeenten zijn vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering gevraagd om de signalen nader te analyseren en waar nodig verbeteringen toe te passen. Ik zie grote bereidheid bij gemeenten om hieraan mee te werken. RvLG assisteert waar nodig met kennis en kunde om kwetsbaarheden te identificeren en op te lossen.

Met live enrolment en het digitaal aanleveren van pasfoto's wordt de kwaliteit van de foto's beter en worden bepaalde fraudepatronen voorkomen. De ontwikkeling blijkt sterk afhankelijk van de voortgang van het programma VRS, omdat deze functionaliteit op de vernieuwde ICT infrastructuur moet landen. Ik zet in op een generiek koppelvlak voor de aansluiting van apparatuur van verschillende aanbieders op de systemen voor aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Hierdoor wordt het onder andere mogelijk om met Buitenlandse Zaken en de RDW samen te werken aan gezamenlijk gebruik van dezelfde apparatuur in de verschillende processen, zoals het aanvragen van een visum en het digitaal aanvragen van rijbewijzen.

4. Betrouwbaar, kundig en weerbaar personeel

De aanvraag en uitgifte van reisdocumenten is vooral mensenwerk. Dat betekent dat medewerkers over veel kennis moeten beschikken en integer moeten handelen.

Zoals eerder aangekondigd heb ik een beleidsvoornemen voor de verplichting van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) met een tweejaarlijkse herhaalaanvraag opgesteld. Dit voornemen is door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op uitvoerbaarheid bij gemeenten getoetst. Het betreffende rapport is als bijlage aan deze brief toegevoegd. Voor dit beleid wordt het Paspoortbesluit aangepast, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in mogelijkheden van de diverse uitgevende instanties¹. Ik streef er naar om de aanpassing in 2025 in consultatie te brengen. Ik roep gemeenten op om in hun eigen personeelsbeleid alvast rekening te houden met deze verandering. Het opvragen van een VOG bij aanstelling is niet afhankelijk van de paspoortregelgeving.

Daarnaast heeft de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) op mijn verzoek een startkwalificatie voor medewerkers opgesteld voor de verschillende uitgevende instanties en rollen in het proces. Het eindrapport is in de bijlage toegevoegd. Ik ben voornemens te bevorderen dat deze startkwalificatie, als nadere toelichting op de eisen aan gekwalificeerd personeel, bij de uitgevende instanties wordt toegepast.

¹ Voor Buitenlandse Zaken is het bijvoorbeeld niet mogelijk om een VOG voor al het lokale personeel te eisen. Niet elk land beschikt over vergelijkbare voorzieningen.

Een belangrijke bijdrage aan de bewustwording bij uitvoerende medewerkers, maar ook leidinggevende, wordt bereikt met alle communicatie² vanuit het programma. Er zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd en het bewustwordingsspel »samen scherp« is met vele teams bij gemeenten (ook in het Caribisch gebied) gespeeld. Bovendien zijn de voorlichtingsmiddelen uitgebreid met een informatiepakket *onboarding*.

5. Versterking toezicht

Het toezicht op het aanvraag- en uitgifteproces ligt hoofdzakelijk bij de uitgevende instanties zelf. Daarvoor is bijvoorbeeld lokaal een beveiligingsfunctionaris aangesteld. In de praktijk bleek die rol niet overal ingevuld, het interne draagvlak ontbrak en ook de taakomschrijving was onduidelijk. RvIG heeft in 2024 samen met gemeenten hieraan gewerkt en veel voortgang geboekt. Daarmee is concrete uitvoering gegeven aan een advies uit het onderzoeksrapport³ naar verbetering van toezicht.

De Minister van BZK is uiteindelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet. RvIG voert daartoe werkzaamheden uit, verzamelt relevante informatie en spreekt uitgevende instanties aan als zij niet aan de gestelde toezichtskaders en -eisen voldoen. Om deze verantwoordelijkheid beter te verankeren wordt het mandaat van RvIG als toezichthouder bij een volgende wijziging van het betreffende organisatiebesluit geformaliseerd.

Zelfevaluaties reisdocumenten en BRP 2023

Aanvullend op de voortgang op de maatregelen wil ik u informeren over de uitkomsten van de zelfevaluaties reisdocumenten en BRP. Jaarlijks voeren gemeenten en aangewezen grensgemeenten in het kader van de toezichtstaak een onderzoek uit naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de reisdocumenten en de BRP. Voor de BRP wordt het onderzoek gecombineerd met een analyse van de verwerking van gegevens in de BRP. Het onderzoek met betrekking tot reisdocumenten wordt ook op de openbare lichamen (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) uitgevoerd. Alle partijen doen onderzoek middels een zelfevaluatie. De resultaten van de zelfevaluaties worden voorgelegd aan de verantwoordelijke toezichthouder. Voor reisdocumenten gaan de resultaten naar de betreffende burgemeester of gezaghebber. Voor de BRP zijn dat het college van burgemeester en wethouders en de Autoriteit Persoonsgegevens. De resultaten worden bovendien met de RvIG gedeeld. RvIG toetst de kwaliteit van de zelfevaluaties afwisselend steekproefsgewijs of risicogericht met nadere onderzoeken en maakt afspraken met slecht scorende instanties voor verbetertrajecten (monitoring).

BRP

De opzet van de zelfevaluatie BRP is de afgelopen jaren verbeterd met de introductie van genormeerde vragen. Er is een onderscheid gemaakt in normen die rechtstreeks toezien op het naleven van de wet- en regelgeving (rechtmatigheid) en normen die toezien op de volwassenheid van de sturing door gemeenten op de eigen kwaliteitsdoelen. De vernieuwde zelfevaluatie BRP 2023 biedt gemeenten de mogelijkheid om een meer gedetailleerd en genuanceerd beeld te geven van hun naleving en controle van de basisregistratie, met als doel de kwaliteit en beveiliging van de basisregistratie te verbeteren. De resultaten van de zelfevaluatie BRP zijn door dit nieuwe normenkader moeilijk te vergelijken met

² Rvig.nl/samenscherp

³ Zie bijlage bij Kamerstuk 25 764, nr. 148

voorgaande jaren. In algemene termen schetsen de zelfevaluaties echter een vergelijkbaar beeld als in voorgaande jaren, zonder dat er bijzonderheden zijn die aanpassing van processen of regelgeving noodzakelijk maken.

Reisdocumenten

Voor de zelfevaluatie Reisdocumenten zijn geen grote wijzigingen doorgevoerd.

Het resultaat laat een vergelijkbaar en stabiel beeld zien met de voorgaande jaren. De gemeenten en openbare lichamen voldoen niet allemaal volledig aan alle eisen maar voldoen gemiddeld aan 94% van de eisen. Dit is geen reden tot zorg, de zelfevaluatie is juist bedoeld om verbeterpunten te onderkennen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabó