

25764 Reisdocumenten
29911 Bestrijding georganiseerde criminaliteit
Nr. 148 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse
 Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2024

In de zomer van 2022 heb ik u geïnformeerd¹ over de problematiek dat (corrupte) ambtenaren bij meerdere gemeenten erin slagen om echte reisdocumenten met vervalste gegevens aan criminelen uit te reiken. Met deze documenten lukt het criminelen om onopgemerkt te reizen of ondermijnende activiteiten te verrichten. In die brief is een pakket aan maatregelen aangekondigd om deze fraude tegen te gaan. Met deze brief wil ik u over de voortgang van dit veel omvattende en doeltreffende pakket aan maatregelen informeren.

Toen ik de eerste brief in juli 2022 stuurde kreeg het spoedig starten van passende maatregelen prioriteit. Intussen is een volwaardige en toekomstbestendige aanpak ter voorkoming van fraude en fouten opgezet. Daarin krijgt ook de bescherming van medewerkers en het bevorderen van integriteit aandacht. Ook al blijkt uit gesprekken met de Rijksrecherche dat de gemelde problematiek een klein aantal dossiers raakt, vind ik elk fraudegeval een te veel. De kwetsbaarheden in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten vragen om voortdurende aanpassing en actualisatie waarbij 5 ontwikkelijnen centraal staan:

1. *Verbetering technologie reisdocumentenstelsel*
In het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) wordt de techniek en de wetgeving van het reisdocumentenstelsel gefaseerd aangepakt. De huidige ICT-architectuur is gedateerd. Het programma loopt door tot 2026.
2. *Overal dezelfde processen en procedures*
Door bij alle uitgevende instanties zover mogelijk dezelfde processen en procedures te laten volgen, wordt kwaliteit verhoogd en worden zwakke schakels verminderd. In

¹ Kamerstukken II, 25 764, nr. 137

processen kunnen risico beperkende maatregelen geïmplementeerd en afgedwongen worden. Automatiseren van ondersteunende taken (bijvoorbeeld oude en nieuwe gezichtsopnames vergelijken) zorgt ervoor dat medewerkers hun werk beter kunnen doen. Met de binnen VRS ontwikkelde ICT-functionaliteiten kan de uitvoering van processen ondersteund worden, bijvoorbeeld ook een verbeterde functiescheiding. Alleen verplichten van een andere werkwijze is niet genoeg als gemeenten de capaciteit niet hebben of te weinig geschikt personeel. De ondersteuning vanuit de systemen moet het werk betrouwbaar maar ook efficiënter maken.

3. *Gecontroleerde gegevens*

Als alle relevante gegevens voor iedere functionaris in het besluitproces beschikbaar zijn, ook over de grenzen² van gemeenten heen, kunnen tijdens de aanvraag betere controles plaatsvinden. Menselijke fouten worden door automatisering van controles en ondersteuning vanuit het systemen voorkomen of op tijd gecorrigeerd. VRS is daarvoor essentieel. Live enrolment valt ook onder deze ontwikkellijijn.

4. *Betrouwbaar, kundig en weerbaar personeel*

De besluitvorming of iemand is wie hij/zij zegt te zijn en of diegene een reisdocument krijgt, is de verantwoordelijkheid van kundig en bevoegd personeel. Om deze taak goed te kunnen uitvoeren moeten medewerkers getraind zijn, hun poortwachtersrol durven vervullen, procedures volgen, systemen kunnen bedienen maar ook door de leidinggevende daarin gesteund worden. Met de invoering van een verplichte VOG willen we meer aandacht voor integriteit. Binnen deze ontwikkellijijn valt ook het onderzoek hoe certificering verplicht kan worden. Met de maatregel gesprekken en voorlichting wordt aan kennis en bewustwording bijgedragen. Dit komt het gehele identiteitsstelsel ten goede.

5. *Versterking toezicht*

Controle achteraf op de juistheid van gegevens en het volgen van procedures helpt om kwetsbaarheden, fouten en fraude te ontdekken en te corrigeren. Daarmee is het ook mogelijk om partijen aan te spreken op kwaliteit, gedrag en verantwoordelijkheid. Het programma VRS ondersteunt deze ontwikkeling met het beter loggen van gegevens voor monitoring en data-analyse. Op de korte termijn scherpen we de zelfevaluaties aan en geven we aandacht aan de rol

² Op dit moment zijn bv. biometrische gegevens alleen bij de gemeente beschikbaar waar de aanvraag is gedaan. Als iemand verhuist gaan deze gegevens niet automatisch mee en zijn dus ook niet benaderbaar voor controle bij een nieuwe aanvraag.

van beveiligingsfunctionaris om bewustwording van de eigen verantwoordelijkheid bij de gemeenten te bevorderen. We stimuleren het uitwisselen van ervaringen van gemeenten onderling (best & worst practices). Voor de lange termijn onderzoeken wij hoe toezicht passend bij de verantwoordelijkheid vorm gegeven zou moeten worden.

Gemeenten zien de toegevoegde waarde van de maatregelen en ondersteunen de aanpak. Samen met hen en ook de andere uitgevende instanties wil ik toewerken naar een strategische meerjarenvisie op het reisdocumentenstelsel. Het hebben van een langetermijnvisie maakt het mogelijk om aansluitend op de in gang gezette maatregelen keuzes te maken en besluiten te nemen die ook op de lange termijn voor een betrouwbaar reisdocumentenstelsel zorgen.

Veel van de ingezette maatregelen richten zich op dit moment vooral op Nederlandse gemeenten. Tussen de verschillende uitgevende instanties bestaan verschillen in regelgeving, eisen aan personeel en inrichting van procedures. Dat vergt maatwerk. Buitenlandse Zaken, KMar en het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn betrokken bij de uitwerking van maatregelen voor gemeenten om mee te denken over een passende aanpak binnen de eigen organisatie.

Reeds afgeronde maatregelen

Sinds introductie van het maatregelenpakket zijn volgende maatregelen uitgevoerd en afgerond:

- Aanpassing van de huidige ICT zodat:
 - o medewerkers automatisch worden uitgelogd. Dit voorkomt dat een account ongemerkt door iemand anders gebruikt kan worden.
 - o meer procesgegevens gelogd worden voor betere monitoring van de uitvoering.
- Verbeteren van het formulier waarmee uitgevende instanties vermissing van een reisdocument kunnen melden en ondersteunende communicatie naar uitgevende instanties omdat deze melding verplicht is.
- Aanbevelingen voor verbeterd voorraadbeheer zijn gedeeld met uitgevende instanties.
- Doorlichting van het aanvraag- en uitgifteproces op basis van adviezen van de International Civil Aviation Organization

(ICAO). Dit heeft vooral inzichten opgeleverd voor de verbetering van het toezicht.

- Brief van de VNG aan alle burgemeesters met het verzoek om bij te dragen aan het voorkomen van kwetsbaarheden in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.
- In alle gesprekken met uitgevende instanties is gewezen op de kwetsbaarheden in het proces, het belang van integriteit en de bijdrage die een ieder daarin kan vervullen.
- Voorlichtingsmiddelen zijn ontwikkeld met informatie over processen maar ook om bewustwording over kwetsbaarheden te stimuleren³.

Voortgang per lopende maatregel⁴

Programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) (draagt bij aan ontwikkellijn 1)

Binnen het programma VRS wordt gewerkt aan de vernieuwing van de gedateerde ICT-architectuur achter het stelsel van aanvraag en uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten. Uit verschillende (centrale en decentrale) systemen, die niet altijd bijgewerkt zijn, moet informatie verzameld worden. Dit is een tijdrovend, fout- en fraudegevoelig proces. VRS maakt stapsgewijs een kwaliteitsslag waarbij processen, procedures en systemen worden gedigitaliseerd en gecentraliseerd en naar de standaarden van deze tijd gebracht. Zo ontstaat een voorziening die het mogelijk maakt de identiteitscontrole achter de balie sneller te verbeteren. Dit bevordert een gestroomlijnd proces waardoor minder fouten gemaakt worden, sneller gewerkt kan worden en identiteitsfraude beter tegengegaan kan worden.

In de verzamelbrief van 19 januari 2024 heb ik u gemeld dat er vertragende factoren zijn voor het programma VRS waaronder een gebrek aan capaciteit bij de ICT-leverancier (Kamerstuk 25 764, nr. 146). RvIG is een traject gestart om zich minder afhankelijk te maken van deze leverancier. Besluitvorming hierover vindt plaats in juli. Na goedkeuring van de eigenaren zal een transitieproject

³ <https://www.rvig.nl/samenscherp>

⁴ Voor ontwikkellijn 2 zijn maatregelen al afgerond (voorraadbeheer/kluishygiëne en meldplicht). Er lopen momenteel geen andere maatregelen binnen ontwikkellijn 2.

opgestart worden. De doelstelling is om deze transitie eind 2024 volledig afgerond te hebben.

De eerder aangekondigde ontwikkeling van een tijdelijke voorziening, genaamd RAAS-DOBbox, is niet meer haalbaar binnen het daarvoor uitgezette tijdsplan. Hiervoor wordt een alternatief uitgewerkt. Dit heeft geen impact op de doorlooptijd van het VRS traject. Ik informeer u hierover in de eerstvolgende voortgangsbrief.

Informatievoorziening

Met de verbeteringen van de informatievoorzieningen van de afgelopen periode hebben grensgemeenten nu toegang tot informatie uit de BRP en inzicht in aanvragen bij andere gemeenten via het basisregister reisdocumenten (BR). Alle historische gegevens in het BR en biografische gegevens zijn sinds eind vorig jaar beschikbaar en er wordt inzicht gegeven in lopende aanvragen. Hierdoor kunnen grensgemeenten efficiënter en accurater werken, inzicht in aanvragen bij andere grensgemeenten krijgen en beter letten op eventuele fraude. Dit stelt medewerkers in staat om goede controles uit te voeren en voorkomt onterechte aanvragen. Ook voor andere afnemers en verifiërende instanties wordt de toegang tot deze relevante informatie nu geïmplementeerd.

Stop ID

De ontwikkeling van StopID, waarmee een burger zelf de geldigheid van een paspoort of identiteitskaart kan stoppen, is vergevorderd. Voordeel van deze functionaliteit is dat een vermissing op elk moment (dus niet alleen tijdens kantooruren) direct in de juiste systemen geregistreerd wordt en de kans om met een vermist document fraude te plegen beperkt wordt. Het starten van een proef is afhankelijk van de capaciteit bij de ICT-leverancier. Voor toegang tot deze functionaliteit zal DigiD noodzakelijk zijn.

Procesverbetering

Statuswijzigingen van reisdocumenten zijn belangrijke gegevens. De registratie daarvan is nu afhankelijk van formulieren en handmatige invoer. In Q2 2024 is gestart met de uitrol van de "meldingsregistratiefunctie". Het proces wordt daarmee geautomatiseerd en statuswijzigingen worden direct verwerkt in

het BR. Twee formulieren worden zo uitgefaseerd. Deze automatisering vermindert de werkdruk bij uitgevende instanties en de RvIG, verkort de registratietijd met 1 à 2 werkdagen, en beperkt de kans op fraude. Bovendien worden alle statusmeldingen uniform voor alle uitgevende instanties. Aan het eind van het jaar zal deze functionaliteit beschikbaar zijn voor alle gemeenten.

Wetgeving

Wat betreft de wetgeving rondom VRS wordt voor de verbetering van toegankelijkheid van biometrische gegevens een aanpassing van de Paspoortwet voorbereid. Daarmee wordt de wettelijke grondslag voor de verbeterde voorzieningen en gegevensverwerking van VRS gecreëerd. Naar verwachting zal ik het voorstel eind 2024 aan uw Kamer aanbieden.

Planning en begroting

De looptijd van het programma VRS is vooralsnog tot 2026. De totale begroting van het programma VRS is onveranderd ten opzichte van mijn vorige brief.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is bezig om het proces voor Nederlanders die in het buitenland reisdocumenten aanvragen, te digitaliseren. Hierbij wordt gezorgd dat dit digitaliseringsproces van BZ op het programma VRS aansluit. Daarmee wordt ook voor aanvragen van reisdocumenten in het buitenland een verbeterde informatiepositie gerealiseerd, het proces efficiënter ondersteund en de kans op fraude beperkt.

Data-analyse (draagt bij aan ontwikkellijn 3)

In mijn brief van oktober jl. heb ik aangekondigd om eind 2023 gemeenten een brief met de analyseresultaten van de individuele procesdata⁵ te sturen. Tijdens de zorgvuldige data-analyse zijn maar bij een klein deel van de gemeenten niet verklaarbare bevindingen in de beschikbare procesdata gevonden. Er is een nader onderzoek nodig om de bevindingen te kunnen interpreteren en relevante signalen van onregelmatigheid te kunnen selecteren.

⁵ Het paspoortstelsel genereert een logging met informatie wanneer welke processtap met welk resultaat is uitgevoerd. Deze gegevens (geen persoonsgegevens) kunnen geanalyseerd worden om afwijkingen van het 'normaal' te detecteren. Te denken valt aan procesinformatie zoals het alsnog goedkeuren van een pasfoto terwijl het systeem deze afkeurt of het uitreiken van een document na een jaar terwijl dat binnen 3 maanden moet.

De betreffende gemeenten zullen worden benaderd om de oorzaak van de signalen te achterhalen en processen waar nodig aan te passen. Ter ondersteuning van het toezicht laat ik een structurele data-analyse op uitgebreidere procesdata ontwikkelen om zo procesafwijkingen vroegtijdig te ontdekken en aan gemeenten te melden.

Live enrolment (draagt bij aan ontwikkellijn 3)

De hoogste prioriteit binnen het maatregelenpakket leg ik bij de invoering van live enrolment; dat is het vervangen van de papieren pasfoto door een digitale gezichtsopname. Afgelopen december en januari heeft onderzoek plaats gevonden naar de inrichting van een opstelling bij verschillende gemeenten.

We staan nog voor essentiële keuzes als het gaat om techniek, inkoop, financiering, beheer en implementatie. Er wordt een businesscase uitgewerkt om over deze vraagstukken te kunnen beslissen. Hierbij wordt ook gekeken naar het systeem van erkende fotografen dat gebruikt wordt bij het digitaal aanvragen van rijbewijzen. Doel is om deze zomer keuzes te kunnen maken. De keuzes bepalen vervolgens welke wettelijke aanpassingen noodzakelijk zijn. De doorlooptijd zal vooral bepaald worden door de benodigde wijzigingen van de Paspoortwet⁶ en de Wegenverkeerswet 1994 voor rijbewijzen. Zo mogelijk wordt een gefaseerde uitrol gedaan.

In het kader van Europese regelgeving dient BZ in 2026 live enrolment binnen het visumproces gerealiseerd te hebben. BZ is voornemens om live enrolment tevens toe te gaan passen binnen het reisdocumentenproces in het buitenland. Hierbij zullen BZK en BZ zoveel als mogelijk samen optrekken.

Verplichte VOG en functiescheiding (draagt bij aan ontwikkellijn 4)

Het beleidsvoornemen voor deze twee maatregelen is uitgewerkt voor Nederlandse gemeenten en wordt nu door de VNG bij gemeenten getoetst.

Ik ben van plan om een VOG voor medewerkers in het aanvragen- en uitgifteproces te verplichten met een tweejaarlijkse herhaling. De functiescheiding is in overleg met gemeenten eenduidig

⁶ Omdat de Paspoortwet een rijkswet is, duurt het wetgevingstraject langer dan gebruikelijk.

gedefinieerd. De VNG onderzoekt nu de impact van het voorstel om het aanvraag- en uitgifteproces door minimaal drie functionarissen met eenduidig gedefinieerde taken t.a.v. aanvraag, verstrekken en uitreiken uit te voeren.

Gemeenten worden opgeroepen om vooruitlopend op de wetswijziging al wel ernaar te handelen. Een goed uitgevoerde functiescheiding biedt tenslotte juist bescherming voor de medewerkers tegen invloeden van buitenaf. Ik zal bij gemeenten ook het controleren van een VOG en referenties blijven aanbevelen.

Verplichte opleiding en certificering (draagt bij aan ontwikkellijn 4)

Het onderzoek naar de impact van verplichte opleiding en certificering is afgerond en heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Het rapport is als bijlage bij deze brief toegevoegd. Wel blijkt dat het complex is. De diversiteit van uitgevende instanties en hiermee gepaard gaande verschillende uitgangsposities en procesinrichtingen is groot. Daarmee is het niet mogelijk om overal met dezelfde eisen te gaan werken. Verder heeft het verplichten van certificering alleen nut als er tegelijk ook aan uniforme processen en toezicht gewerkt wordt. Dat past wel bij de andere in gang gezette maatregelen. Het rapport geeft geen concrete voorstellen voor het realiseren van een verplichting. Om toch verder te komen met deze maatregel zet ik in op het bepalen van wettelijke randvoorwaarden voor een certificerings- en/of autorisatieregister, het bepalen van de startkwalificatie voor *alle* uitgevende instanties en proeven met enkele Nederlandse gemeenten op vrijwillige basis om te bepalen in welk tempo en met welke middelen een gemeente zijn personeelsbestand aan certificeringseisen zou kunnen laten voldoen. Met deze informatie kan een plan voor de invoering van certificering opgesteld worden.

Gesprekken en voorlichting (draagt bij aan ontwikkellijn 4)

RvIG heeft de afgelopen periode een kennistour door het hele land georganiseerd en daarbij 11 steden verdeeld over de provincies bezocht. Ruim 550 deelnemers zijn meegenomen in de actuele ontwikkelingen in de aanvraag en uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten. Aan de tour hebben ook ketenpartners ECID (Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten⁷) en Bureau

⁷ ECID is een samenwerkingsverband van de Koninklijke Marechaussee en de Politie

Documenten (IND) deelgenomen en zo meer bekendheid bij gemeenten bereikt. Het begrip voor de noodzaak van het volgen van procedures en bewustwording ten aanzien van het belang van integriteit is daarmee vergroot. De komende tijd zullen wij juist meer aandacht besteden aan het invullen van de reeds bestaande verplichting om identiteitsfraude te melden zodat de omvang van de problematiek beter inzichtelijk wordt en adequate opvolging plaats kan vinden.

Toezicht (draagt bij aan ontwikkellijn 5)

Iedere gemeente moet volgens de regelgeving⁸ een beveiligingsfunctionaris reisdocumenten aanwijzen die zich richt op toezicht en beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten. RvIG helpt gemeenten om de rol goed in te vullen en de functionaris met informatie te ondersteunen.

Verder heb ik opdracht gegeven voor een extern onderzoek naar de verbetering van toezicht op het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Dit onderzoek is afgerond en als bijlage aan deze brief toegevoegd. Ik pak de aanbevelingen voor de korte termijn op en werk de komende tijd aan:

- Juridisch versterken van de toezichtrol door aanpassingen van mandaat en organisatiebesluit van RvIG.
- Intensiveren van het horizontaal toezichtsinstrument zelfevaluatie (ZE);
- Meer inzetten op risicogericht toezicht;
- Verder versterken van de rol van de beveiligingsfunctionaris en versterken van functiescheiding.

De adviezen voor de lange termijn vergen nadere uitwerking. Ik zie kansen voor verdere versterking van het reisdocumentenstelsel met verbetering van toezicht in combinatie met verbeterde techniek en processen. Daar hoort ook passende financiering bij om mensen aan te kunnen nemen en ondersteunende middelen aan te kunnen schaffen. Daarop kom ik in een eerstvolgende brief terug.

Modelwijziging 2024

Regelmatige modelwijziging van reisdocumenten draagt onder andere bij aan de fraudebestendigheid van deze documenten. Het

⁸ Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, art. 93

huidige model paspoorten en identiteitskaarten wijzigt qua ontwerp, materiaal, en gebruikte echtheidskenmerken. De ontwikkeling van het nieuwe model documenten is inmiddels afgerond en de interne en externe testen zijn in gang. Het precieze overgangsmoment zal na de zomervakantie vallen en is afhankelijk van de voorraadconsumptie van de huidige documenten en het verloop van de testen. Uitgevende instanties zullen tijdig worden geïnformeerd. Het nieuwe model zal leiden tot een wijziging van de Paspoortuitvoeringsregelingen, waarin afbeeldingen van de nieuwe documenten als bijlage zullen worden opgenomen.

Verder onderzoek stelsel paspoortsignalerings afgerond

Het onderzoek naar de mogelijke herziening van het stelsel van paspoortsignalerings in brede zin, zoals aangekondigd in de verzamelbrief van 19 januari 2024 over het domein reisdocumenten en zelfevaluatie, is afgerond. Met de vorige brief heb ik al meegedeeld dat veelvermissers (signaleringsgrond 3 maal vermissing in 5 jaar) niet meer geregistreerd worden in het Register paspoortsignaleringen (RPS) omdat ik deze opnamegrond niet proportioneel achtte. Door deze maatregel is het aantal gesignaleerden in RPS met ongeveer 40% afgenomen. Echter, ik vind het belangrijk om vermissingen van reisdocumenten te voorkomen en zo het vertrouwen in de Nederlandse reisdocumenten te beschermen, en burgers tegen identiteitsfraude te beschermen. Daarom zal komende tijd gekeken worden of er proportionele maatregelen te bedenken zijn bij het tegengaan van vermissingen van reisdocumenten. Bijvoorbeeld meer communicatie richting burgers om ze op risico's van identiteitsfraude te wijzen.

Door de hierboven genoemde beleidswijziging staan op het moment nog 4300 gesignaleerden in het RPS. Hiervan zijn 3600 signaleringen vanwege schulden bij de overheid op grond van artikel 22 van de Paspoortwet. De betrokken departementen bij artikel 22 PPW hebben in gesprekken aangegeven dat zij hun signaleringsgrond (vanaf €5000 betalingsachterstand) als proportioneel ervaren en het drempelbedrag niet wensen te verhogen. Gezien het voorgaande houd ik deze grond in stand.

De overige gronden van opname in het RPS op het gebied van strafrecht, noodwetgeving en faillissement⁹ laat ik na overleg met betrokken departementen intact.

Verder heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 10 april jl. uitspraak gedaan dat het besluit tot het verzoeken van een registratie in het RPS vatbaar is voor het indienen van bezwaar of beroep zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. De rechtsbescherming voor burgers is hiermee verbeterd.

Vervolg

Aan het einde van dit jaar wordt u met een volgende brief geïnformeerd over de voortgang en ontwikkelingen in het reisdocumentendomein.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

⁹ Artt. 18, 19, 20, 21, 23 en 23 a PPW.