

Vergaderjaar 2020–2021

25 764

Reisdocumenten

Nr. 130

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 november 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 13 juli 2020 over de bestuurlijke reactie BIT- advies programma VRS (Kamerstuk 25 764, nr. 127).

De vragen en opmerkingen zijn op 18 september 2020 aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 17 november 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de start van het programma VRS op 1 april 2019 was. De BIT-toets is uitgevoerd in de periode oktober 2019 – februari 2020. Waarom is deze BIT-toets uitgevoerd nadat het programma is gestart en niet voordat de start werd uitgevoerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het programma heeft een lange aanloopfase gekend waarin met alle betrokken partijen (met name de uitgevende instanties) intensief is overlegd over de wensen en de richting. Uiteindelijk is daar een programmaplan uit voortgekomen, dat intern is vastgesteld op 1 april 2019. Met dit programmaplan als input en achtergrond is het proces richting de CIO en het BIT voortgezet en is uw Kamer op 26 juni 2019 geïnformeerd. In augustus 2019 heeft het BIT vervolgens besloten een toets uit te voeren op het programma VRS.

Het BIT constateert dat de keuze voor een fundament op basis van volledige nieuwbouw van twee registers, functionaliteit voor uitgevende instanties en zo'n 50 services, risicovol is. Er zouden mogelijk veel minder risicovolle oplossingsrichtingen zijn. Waarom zijn deze voor het VRS niet onderzocht? Zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De creatie van het eerste register komt voort uit de wens een systeem van digitaal zaken doen op het hoogste betrouwbaarheidsniveau te creëren via een elektronisch identificatiemiddel op de identiteitskaart (eNIK). Hiervoor is een centraal systeem noodzakelijk waarmee direct (24/7) kan worden gecontroleerd of de eNIK in omloop mag zijn (en of er dus mee mag worden ingelogd). In dit centrale register worden vanaf 1 januari 2021 de gegevens opgenomen welke nodig zijn voor nieuwe aanvragen en gegevens over vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten. Dit proces is beschreven in de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van de elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten (Kamerstuk 35 047 (R2108), nr. 3). Het programma VRS bouwt op deze ontwikkeling voort door naast de gegevens van nieuwe aanvragen ook de gegevens van eerdere aanvragen toe te voegen. Hiermee ontstaat een compleet beeld van alle in omloop zijnde reisdocumenten. Na deze stap blijft nog één groep gegevens achter in de decentrale systemen (Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations, de RAAS-en), nl de biometrische gegevens. Deze gegevens zullen centraal worden opgeslagen onder decentrale verantwoordelijkheid van de uitgevende instanties binnen de huidige wettelijke kaders (het tweede register). Dit is de meest efficiënte, veilige en voordelige manier voor opslag en gebruik van deze gegevens.

Daarnaast kunnen volgens het BIT de zeven projecten van VRS niet zelfstandig tot implementeerbare resultaten komen. Projecten moeten samen tot een ontwerp van te bouwen software zien te komen. Waarom is niet meteen gekozen voor een aanpak in kleine stappen zonder onderlinge afhankelijkheden? En hoe is deze afhankelijkheid tussen de onderdelen nu gerealiseerd in de aangepaste aanpak? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een reactie van de Staatssecretaris.

Bij VRS is gekozen voor een aanpak in kleine stappen – waarbij elke stap meetbare en bruikbare resultaten oplevert. Dit werkt ook in de praktijk. Een voorbeeld is de mogelijkheid om signaleringen in het Register

paspoortsignaleringen (RPS) direct te raadplegen in het aanvraagproces van paspoorten en identiteitskaarten. Niettemin hangen de stappen ook samen en moeten die uiteindelijk leiden tot de implementatie van het geheel. In een model waarbij de ene stap opvolgend op de andere wordt gezet, is samenhang geborgd, maar enige afhankelijkheid tegelijkertijd onvermijdelijk. De afhankelijkheden tussen de stappen binnen het programma worden uitdrukkelijk bewaakt om te zorgen dat ze beheersbaar blijven. Denk hierbij aan afhankelijkheden tussen de vulling van het basisregister met eerst actuele aanvragen (functionaliteit voor controle op parallelle aanvragen wordt mogelijk) en later het toevoegen van historische aanvragen (voorgaande aanvragen worden raadpleegbaar).

Ik verwijs in deze context naar de lessen van de Commissie Elias zoals aangehaald in de Nota naar aanleiding van verslag bij de Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van de elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Kamerstuk 35 047 (R2108), nr. 8, blz. 7).

De aangepaste aanpak die na de BIT-toets is ontwikkeld, dat wil zeggen het splitsen in twee fasen, wordt op dit moment nader door mij uitgewerkt. De uitwerking bevindt zich in een gevorderd stadium. Ik stuur u in februari 2021 een informerende brief over de voortgang van het programma VRS met daarbij het aangepaste plan van aanpak, een nieuwe planning van zowel het programma als de wetgeving inclusief een herberekening van de kosten. Dit is enkele maanden later dan oorspronkelijk toegezegd in de brief van 13 juli 2020. De reden voor deze vertraging is de complexiteit van het traject op verschillende vlakken (met name technisch en financieel) en de zorgvuldigheid die ik op deze terreinen wil betrachten.

De programmakosten van het programma VRS zijn geschat op € 46 mln. voor de periode 2019 tot en met 2024, exclusief een reservering van € 12 mln. voor onvoorziene kosten. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waar dit bedrag op is gebaseerd. En wat zijn de effecten van de wijzigingen van het programma op deze programmakosten? In de brief schrijft de Staatssecretaris dat hij momenteel een aangepast plan van aanpak nader uitwerkt. Wanneer kan de Kamer dit aangepaste plan van aanpak verwachten? En zal dat ook invloed hebben op de programmakosten?

Het bedrag is gebaseerd op schattingen voor de te realiseren technische oplossingen, de ondersteuning van de implementatie daarvan door de partijen in het stelsel en de besturing daarvan. Deze schattingen zijn gebaseerd op kennis van en ervaring met de werking van het reisdocumentenstelsel, de productiecapaciteit van een ontwikkelteam met een bepaalde omvang en het aantal partijen in het stelsel dat bij de veranderingen betrokken is. Voor de reservering voor onvoorziene kosten is uitgegaan van (afgerond) 25% van de begrote programmakosten. De totale kosten van de voorgestelde verbeteringen kunnen als volgt worden uitgesplitst:

| | |
|---|---------------------|
| Programmbureau (incl. sourcing en verwerving) | € 6.800.000 |
| Aanvraag, Uitgifte & Statusbeheer | € 15.400.000 |
| StopID | € 2.000.000 |
| Informatieverstrekking | € 2.300.000 |
| Signaleringenbeheer | € 4.900.000 |
| Platform, Services & Kernregistratie | € 10.700.000 |
| Datamigratie | € 4.000.000 |
| | |
| Totaal | € 46.100.000 |

Een herberekening van de kosten volgt in de hiervoor genoemde informerende brief.

De leden van de VVD-fractie vragen zich ook af wanneer het beslismoment over fase 2 van het programma VRS plaatsvindt.

Aan fase 2 wordt begonnen als er duidelijkheid is over de keuzen die gemaakt moeten worden in het voorstel van Rijkswet aangaande de opslag en verstrekking van biometrische gegevens. Dit is een intern beleidsmatig en juridisch proces. Daarnaast spelen de reacties op het voorstel van Rijkswet (in de consultatie, van de Raad van State en de verslagen van de parlementen) mee in de afweging de tweede fase in te gaan. Naar verwachting zal dit proces tot eind 2022/begin 2023 lopen en zal het beslismoment rond die tijd liggen.

Het programma VRS is op 1 april 2019 van start gegaan, het bevindt zich op dit moment in de realisatiefase. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de huidige stand van het programma VRS is en wat de reeds behaalde resultaten zijn?

In mijn brief d.d. 26 juni 2019 (Kamerstuk 25 764, nr. 120) inzake Verbeteringen Reisdocumentenstelsel heb ik aangegeven dat het vanaf het najaar 2020 mogelijk is signaleringen in het RPS direct te raadplegen in het aanvraagproces van paspoorten en identiteitskaarten. Dit is het eerste concrete resultaat van het programma, dat ik in december bereik. Vervolgens wordt gerealiseerd dat de gegevens van eerdere aanvragen – ook die bij andere uitgevende instanties – direct raadpleegbaar worden, met uitzondering van de gezichtsopname, handtekening en gedurende de aanvraag de vingerafdruk (naar verwachting najaar 2021). Hiermee wordt inzichtelijk of er bij een andere uitgevende instantie ook een aanvraag is gedaan. Hiermee krijgt de «tweede» uitgevende instantie een signaal dat er eventueel sprake kan zijn van een poging dubbele documenten te verkrijgen op naam van één persoon. Daarnaast wordt het mogelijk voor uitgevende instanties om de status van alle documenten te beheren waardoor de registratie actueler wordt. Hierdoor is de geldigheidscontrole betrouwbaarder en wordt fraude (door middel van het gebruik van niet geldige documenten) tegengegaan (naar verwachting winter 2021/2022).

Wat gebeurt er met het recent gerealiseerde centrale register voor eNIK? Heeft verandering van het programma VRS gevolgen voor het register eNIK? Zo ja, welke zijn dat?

Het centrale register voor de eNIK treedt per 1 januari 2021 in werking. Vanaf dat moment kunnen de uitvoerende instanties nieuwe aanvragen registreren in het centraal register. Het programma VRS bouwt op deze ontwikkeling voort.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de bestrijding van identiteitsfraude. Het veranderen van het programma mag geen gevolgen hebben voor de bestrijding van identiteitsfraude. De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris daarop in te gaan.

De fasering van het programma VRS heeft geen gevolgen voor de huidige mogelijkheden voor fraudebestrijding. De fasering betekent wel dat het langer duurt voordat het werkproces voor de uitgevende instanties ten aanzien van de raadpleging van de gezichtsopname en handtekening eenvoudiger uitvoerbaar kan worden gemaakt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA -fractie

De leden van de CDA-fractie vragen waarop de keuze is gebaseerd om het programma VRS te laten uitvoeren door DICTU, ICTU en ODC-Noord, gezien het feit dat deze partijen volgens het BIT beperkt ervaring hebben met een omvangrijk ontwikkeltraject voor maatwerksystemen in dit specifieke domein.

Het programma VRS wordt uitgevoerd door RvIG in samenwerking met DICTU, ICTU en ODC-Noord. De inhoudelijke kennis van dit specifieke domein is aanwezig bij RvIG. Deze inhoudelijke kennis van wet- en regelgeving en de rol en werkprocessen van verschillende partijen in het stelsel is nodig om in afstemming met die partijen in het stelsel te bepalen welke functionaliteit de ICT-systemen moeten krijgen. Daarmee heeft de technische expertise van DICTU, ICTU en ODC-Noord niet domeinspecifiek te zijn. Daarnaast spelen DICTU en ODC-Noord al een rol in het beheer van delen van het stelsel en heeft ICTU al eerder applicaties voor RvIG ontwikkeld. Overigens is de huidige leverancier, ID&D, ook betrokken gezien de beheerrol die de leverancier heeft voor een aantal van de huidige systemen in het stelsel.

VRS beoogt een «pseudonieme koppeling» tussen opslag van gegevens en andere registers te realiseren. De leden van de CDA-fractie vragen of dit een voldoende beveiligingsniveau oplevert.

Dit onderwerp valt in de tweede fase. Tijdens de ontwikkeling van het biometrieregister wordt het onderwerp beveiliging nader uitgewerkt.

De leden van de CDA-fractie vragen, hoe VRS invulling gaat geven aan de hogere eisen op het gebied van beschikbaarheid en «robuustheid» die de centralisatie van het reisdocumentenstelsel met zich meebrengt.

Het programma VRS maakt gebruik van de infrastructuur die door RvIG ook wordt gebruikt voor andere registers die een hoge beschikbaarheid eisen (o.a. BRP, basisregister reisdocumenten, RPS). Daarnaast is er expliciet aandacht voor het proces voor de uitgifte van nooddocumenten; er wordt (procedureel) geborgd dat deze te allen tijde uitgegeven kunnen worden.

Uit het BIT-advies blijkt dat er geen alternatieve scenario's beschikbaar zijn voor het geval de uitkomsten van de praktijkproef met de drie IT-leveranciers negatief zijn. De leden van de CDA-fractie constateren, dat de Staatssecretaris in de bestuurlijke reactie op het BIT-advies niet ingaat op dit punt. Deze leden vragen, of er gesprekken worden gevoerd met andere leveranciers, zoals de huidige leverancier of leveranciers met meer ervaring met een omvangrijk ontwikkeltraject voor maatwerksystemen in dit specifieke domein. Deze leden vragen, of er inmiddels een alternatief scenario is ontwikkeld.

Sinds begin dit jaar heeft het programma de samenwerking met DICTU, ICTU en ODC-Noord beproefd in een praktijkproef. Er is vooraf gekozen geen alternatieve scenario's te ontwikkelen voor deze samenwerking om juist de focus op de praktijkproef te houden en geen extra capaciteit te hoeven inzetten op ontwikkeling van alternatieve scenario's. Daarmee werd geaccepteerd dat vertraging kon ontstaan bij een negatief resultaat van de praktijkproef. De praktijkproef kent een positief resultaat en de samenwerking met DICTU, ICTU en ODC-Noord wordt gecontinueerd. Er wordt dan ook niet met andere leveranciers gesproken.

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom er gekozen is voor nieuwbouw van een centraal register in plaats van hergebruik van het recent gerealiseerde centrale register voor de elektronische Nederlandse identiteitskaart (eNIK).

Het programma VRS bouwt voort op het centrale register met gegevensopslag voor de eNIK. Dit register staat op 1 januari 2021. Daarnaast bevat dit centrale register in technische zin de functionaliteit die nodig is ter ondersteuning van de uitgifte en het beheer van de eNIK. Dit alles wordt hergebruikt. De functionaliteit, benodigd voor de verbeteringen die ik met het programma VRS beoog, is echter nog niet aanwezig in het centrale register voor de eNIK. Die functionaliteit moet dus ontwikkeld worden. Uit de analyse die daaraan voorafgaat is gebleken dat de organisatie van de gegevensopslag die nodig is om het reisdocumentenstelsel op een toekomstvastere wijze te ondersteunen, uitgebreider en op een aantal punten anders is dan de wijze waarop de gegevensopslag in het centrale register voor de eNIK nu is georganiseerd. Dat betekent dat het in technische zin nodig is het centrale register aan te vullen met een anders georganiseerde gegevensopslag om de verbeteringen mogelijk te maken die ik met het programma VRS beoog.

De leden van de CDA-fractie vragen, of de voortgang van het proces voor signaleringenbeheer en StopID zonder hinder plaatsvinden in fase 1.

De aangepaste aanpak die na de BIT-toets is ontwikkeld, wordt op dit moment nader door mij uitgewerkt en meegenomen in de informerende brief.

De leden van de CDA-fractie vragen, hoe het programma VRS zich verhoudt tot de geheimverklaring van de opdracht ten behoeve van het ontwerpen, ontwikkelen, produceren, personaliseren en distribueren van reisdocumenten en identiteitskaarten (Stcrt. 2019, nr. 19950) en de geheimverklaring overheidsopdracht tot beheer, onderhoud en ondersteuning van aanvraagstations en Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS) (Stcrt. 2015, nr. 39036)

Het programma VRS en de geheimverklaringen staan los van elkaar. De overheidsopdracht tot beheer, onderhoud en ondersteuning van aanvraagstations en Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS) is in 2015 geheim verklaard. De opdracht ten behoeve van het ontwerpen, ontwikkelen, produceren, personaliseren en distribueren van reisdocumenten en identiteitskaarten betreft de fysieke documenten. Deze geheimverklaring dateert uit 2019. Het programma VRS richt zich niet op de RAAS-en en ook niet op de productie van de documenten, maar op de informatievoorziening van uitvoerende instanties nodig voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Hiervoor worden de normale aanbestedingsprocedures gevolgd.

De leden van de CDA-fractie vragen, of de decentrale RAAS'en naar verwachting begin 2024 uitgefaseerd kunnen worden of dat deze door de

vertraging van de technische realisatie van het biometrieregister nog een keer vervangen zullen moeten worden. Wat zijn in dit laatste geval hiervan de extra kosten?

Gezien de herplanning in twee fasen wordt op dit moment gekeken naar een mogelijkheid een deel van de functionaliteit van het RAAS-en (het opslaan van de biometrie) langer in stand te houden. Dit kan op verschillende manieren. De verschillende opties zijn geformuleerd en de bijbehorende kosten verkend. Zoals boven aangegeven stuur ik u een informerende brief.

De leden van de CDA-fractie vragen, hoeveel tijd uitgevende instanties en informatie-afnemers van reisdocumentengegevens naar schatting nodig zullen hebben voor de aanpassingen en implementatie.

Het programma levert regelmatig nieuwe functionaliteit op om de implementatie voor uitgevende instanties en informatie-afnemers in kleine stappen te laten verlopen. Hoeveel tijd uitgevende instanties en informatie-afnemers nodig hebben voor aanpassingen en implementatie van opgeleverde functionaliteit, is afhankelijk van het huidige werkproces en de wijze waarop dit door de verschillende systemen wordt ondersteund. Dit kan per uitgevende instantie of informatie-afnemer verschillen. Hierover wordt door het programma per oplevering tijdig met de betreffende partijen afgestemd, zodat zij zich kunnen voorbereiden op de implementatie.