



Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Stand van de Uitvoering 2022

De aanzet van RvIG voor een gesprek
tussen politiek, beleid en uitvoering over
hoe de publieke dienstverlening beter
kan



Inleiding

De belangrijkste taken van RvIG zijn het uitgeven van de Burgerservicenummers (BSN) aan gemeenten, het verzorgen van de paspoorten en identiteitskaarten en we zorgen voor een betrouwbare basisregistratie personen, waarvan andere overheidsdiensten gebruikmaken. Daarnaast ondersteunen wij burgers die het slachtoffer zijn van identiteitsfraude en helpen wij burgers, bedrijven en overheidsorganisaties bij het corrigeren van een fout in een overheidsregistratie. We stellen vanzelfsprekend hoge eisen aan de kwaliteit van onze dienstverlening en werken continu aan verbetering hiervan.

Continuïteit, betrouwbaarheid en toekomstbestendigheid zijn de kern van onze dienstverlening. Onze dienstverlening draaiende houden én werken aan vernieuwing is af en toe een uitdaging. Wat we aan beheer en continuïteit van de bestaande dienstverlening doen, gaat goed. Dat is onder meer merkbaar in een hoge beschikbaarheid van onze voorzieningen. Het lukt ons ook om aan vernieuwingen te werken, al lopen we hierbij soms tegen grenzen aan en tegen knelpunten op.

Dit laten we in de Stand van de Uitvoering zien door bij vier dilemma's stil te staan:

- > Arbeidsmarkt & ambitie;
- > Focus: goed en duurzaam;
- > Samenwerking beleid en uitvoering;
- > Complexiteit versus in eenvoud.

Vanuit onze ervaring gaan we in op deze meerjarige dilemma's. Hierbij staan we stil bij wat goed is gegaan, wat niet goed is gegaan en wat ons betreft echt anders moet.

We gaan vooral in op knelpunten in de uitvoering die niet binnen de bestuurlijke driehoek kunnen worden opgelost. We adresseren dus de knelpunten die aandacht van de Tweede Kamer of de bewindspersoon vragen of waarvan het noodzakelijk is de bewindspersoon en de Tweede Kamer op de hoogte te brengen. Knelpunten in de uitvoering die we in de bestuurlijke driehoek kunnen oplossen, worden meegenomen in de reguliere overleggen. Met deze Stand van de Uitvoering proberen we in openheid kansen te creëren om gezamenlijk te leren, uitdagingen bespreekbaar te maken en waar nodig met de politiek verbeteringen aan te brengen.



Dilemma 1

Arbeidsmarkt en ambitie





Dilemma 1: Arbeidsmarkt en ambitie

RvIG heeft, zoals andere organisaties met een belangrijke ICT-component, te maken met krapte op de arbeidsmarkt. Dit, gecombineerd met onze ambities, versterkt het dilemma in de realisatie van de uitvoering.

RvIG heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld van een beheerorganisatie naar een hoogwaardige dienstverlener in het identiteitsdomein, 'de autoriteit en regisseur van het veilig en betrouwbaar gebruik van identiteitsgegevens', waaraan steeds complexere eisen worden gesteld. De organisatie is weliswaar in fte gegroeid, echter constateren we dat het aantal functies in de hogere salarisschalen onvoldoende is meegegroeid. Mogelijk krijgt RvIG er in de toekomst een toezichthoudende rol bij, waardoor het functiegebouw nog meer uit de pas zal gaan lopen met de eisen die aan ons gesteld worden. Dit probleem wordt versterkt doordat nieuwe functies ook weer moeilijk opgevuld kunnen worden ten gevolge van de krapte op de arbeidsmarkt. Zo'n 20% van onze formatieplaatsen is onbezet. Dit is exclusief de vacatures die ontstaan vanwege verloop van personeel. Over 2022 is dit 16%.

Dit probleem speelt al lange tijd voor ICT-functies, waarbij (overheids)organisaties met elkaar concurreren. Ook met betrekking tot kennisintensieve functies ervaren we een groot tekort. Gecombineerd met onze ambities geeft dit een dilemma in de uitvoering, met druk op medewerkers tot gevolg.

Er kwam in 2022 veel op ons af. De dienstverlening bij gemeenten stond onder druk, onder andere door een toename in de aanvraag van reisdocumenten en inschrijvingen van mensen uit Oekraïne. De paspoortfraude in de gemeente Den Haag heeft grote impact gehad op ons werk. Ook de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren zorgt voor extra werk (en zal dat de komende jaren blijven doen), zoals het invoeren van het BSN in Caribisch Nederland.



Voorbeelden bij dilemma 1: Arbeidsmarkt en ambitie

Voorbeeld: Personeelstekort is een breed probleem

Wat ging goed?

RvIG heeft een afdeling HR & Organisatie ingericht met daarbinnen een recruitmentteam met vaste formatie. Dit team richt zich onder andere op rijksbrede samenwerkingen, het actief benaderen van kandidaten, arbeidsmarktcommunicatie, campus recruitment en stages.

Wat ging niet goed?

Het lukte RvIG niet om alle posities, in het bijzonder die met ICT-profielen (op voldoende niveau) te vullen. RvIG is mede daardoor voor een groot deel van het werk afhankelijk van externe inhuur: bijna alle kritische programma's worden geleid door externen. Zorgelijker is dat kritische kennisintensieve functies ook ingevuld worden door ingehuurde krachten. Hierdoor kunnen we de kennis niet borgen binnen de organisatie. Bijkomend probleem is dat leveranciers, net als ketenpartners, als gevolg van diezelfde krapte op de arbeidsmarkt stelselmatig niet, of niet tijdig, kunnen leveren.

Deze leveranciersproblematiek heeft ertoe geleid dat programma's van RvIG op dit moment op onderdelen moeite hebben met het afgeven van planningen. Volgend jaar wordt een piek verwacht in de aanvraag van reisdocumenten (als gevolg van de 10-jaar geldigheidsduur); ook hier maken wij ons, door de krapte op de arbeidsmarkt, zorgen over.



Dilemma 2

Focus: goed en duurzaam



Dilemma 2: Focus: goed en duurzaam

Door gebrek aan focus ontstaat druk op de uitvoering. Naast beleidsinitiatieven en wet- en regelgeving vereisen het beheer en de continuïteit van onze dienstverlening ook tijd, geld en aandacht.

Op de meerjarige programmering staat al veel vernieuwing gepland om waarde toe te voegen aan de digitale overheid. In de praktijk komen er naast nieuwe ook onvoldoende uitgewerkte en weinig integrale opdrachten op de uitvoering af. Dit zorgt voor complexiteit in de realisatie en maakt dat het werken aan duurzame oplossingen onder druk staat.



Voorbeelden bij dilemma 2: Focus: goed en duurzaam

Wat ging goed?

Verantwoord omgaan met algoritmen is voor ons van groot belang, omdat wij werken met persoonsgegevens en biometrie. De instrumenten die hiervoor beschikbaar zijn gesteld zetten we in voor ons dagelijks werk. Hiermee verkleinen we de risico's op bias en maken we ons werk steeds transparanter voor burgers. Overigens kost het inzetten van de instrumenten (structureel, maar ook met terugwerkende kracht) behoorlijk wat tijd.

Wat ging niet goed?

We constateren dat we als organisatie nog onvoldoende in staat zijn om te sturen op risico's. Dit zal het komende jaar de volle aandacht krijgen. Door druk van buiten hebben we niet genoeg oog voor de organisatorische verandering en wendbaarheid die nodig is om toekomstbestendig te worden. Een voorbeeld hiervan is de transitie naar een *DevOps* aanpak en *Agile* werken. Dit gaat dus verder dan beheer en exploitatie en is iets waar actiever op gestuurd kan worden door de eigenaar.



Voorbeelden bij dilemma 2: Focus: goed en duurzaam

Wat moet beter?

Voor elke vraag wordt een maatwerkoplossing verwacht. Daarnaast verwacht men deze oplossing 'snel', bijvoorbeeld binnen een kabinetsperiode. Om hieraan te voldoen wordt gekozen voor een snel antwoord via een pilot of tijdelijke werkwijze. Dit risico schuilt ook in de gepresenteerde oplossingsrichtingen in de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren.

Het probleem is dat we snel tijdelijke – niet ideale- oplossingen aan bieden om te voldoen aan het snelle resultaat en er geen aandacht wordt gegeven aan de lange termijn, omdat tijd en capaciteit ontbreekt om een goede structurele oplossing te ontwikkelen. Door deze werkwijze keer op keer toe te passen om te blijven voldoen aan het snel leveren van resultaat wordt de tijdelijke werkwijze op den duur de structurele werkwijze. Om de tekortkomingen van deze niet ideale oplossingen te verhelpen, worden weer andere tijdelijke oplossingen bedacht. Vaak ontstaat hierdoor een opeenstapeling van tijdelijke oplossingen. Deze werkwijze is op den duur kostbaarder en ondergraaft de continuïteit en betrouwbaarheid van RvIG. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het Meldpunt Fouten in

Overheidsregistraties (MFO). Het MFO, dat twee jaar geleden is ingericht als reactie op de motie Van Der Molen en Middendorp, is nog niet voorzien van een toereikende juridische grondslag voor verwerking van persoonsgegevens. Dat is ongelukkig omdat burgers en bedrijven juist contact opnemen over de verwerking van die gegevens door de overheid. Een soortgelijk punt speelt voor het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Zowel het MFO als het CMI en LAA zijn eerst in de praktijk gebracht om te beproeven om vervolgens te overwegen dergelijke instrumenten structureel te maken. Werken binnen de kaders van de AVG met beleidsuitgangspunten als Privacy-by-design dwingen eigenlijk tot het eerst creëren van grondslagen voordat een taak uitgevoerd kan worden – en dat staat haaks op 'snel' resultaat, ook als de Kamer daar bij motie om vraagt.



Dilemma 3

Samenwerking beleid en uitvoering



Dilemma 3: Samenwerking beleid en uitvoering

Door de scheiding van beleid en uitvoering is de onderlinge samenwerking essentieel. RvIG is tevreden met de huidige aandacht voor de emancipatie van de uitvoering. Echter, de vertaling van wettelijke regels die wij met elkaar moeten uitvoeren naar specificaties voor ICT-systemen is een ingewikkeld en vaak moeizaam proces, mede omdat beleidsjuristen en ICT-ontwerpers elkaars taal en wereld onvoldoende delen.

Verder blijkt in de praktijk dat wet- en regelgeving vaak te complex, gedetailleerd en voorschrijvend is. Denk daarbij aan het tot in detail vaststellen wat wel en niet kan en hoe het moet werken. Dit betekent ook dat bij elke vernieuwing de wet aangepast moet worden. En dat kost tijd.



Voorbeelden bij dilemma 3: Samenwerking beleid en uitvoering

Wat ging goed?

RvIG ervaart de samenwerking met beleid en met de wetgevingsdirectie als goed. Er wordt in de driehoek beleid-wetgeving-uitvoering op de onderwerpen identiteitsgegevens en identiteitsmiddelen goed samengewerkt. We zijn van mening dat uitvoeringsoverwegingen serieus genomen worden en aandacht krijgen, tot en met de advisering aan de bewindspersoon. We worden tevens goed betrokken bij het gebruik van instrumenten als het Integrale Afwegingskaders, denk hierbij aan de invoering van de Nederlandse Identiteitskaart op de BES-eilanden.

Wat kan beter?

We kunnen samen met beleid nog groeien in ons opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. De weinig integrale opdrachten die op ons afkomen zijn vaak ook een gevolg van personeelstekort op de beleidsafdeling. De opdrachtgeversrol wordt soms te veel gedelegeerd naar de opdrachtnemer met onvoldoende *alignment* tussen beleid en IT realisatie tot gevolg, met als gevolg impliciete keuzes in de uitvoering met ongewenste beleidsconsequenties. Beleid zou de wat-vraag beter kunnen articuleren, RvIG de hoe-vraag. We moeten al in de voorfase beter gaan samenwerken om

consensus te krijgen over deze vragen.

Politieke urgentie kan ook in de weg zitten van een gedegen beleids- en wetgevingsproces waarmee een instrument als een uitvoeringstoets eigenlijk niet gebruikt kan worden. De uitvoeringsconsequenties moeten lopende de beleidsontwikkeling in kaart worden gebracht.

Wat ging niet goed?

We hebben nog geen evenwicht gevonden tussen de agile werkwijze die RvIG voor een aantal projecten en programma's hanteert en de watervalmethodiek waar de staande organisatie, Beleid en de Tweede Kamer van uitgaat, zeker waar het gaat om omvangrijke en complexe ICT-projecten. Bijkomend probleem is verzoeken om steeds weer bijkomende (politieke) wensen in projecten mee te nemen, zoals bijvoorbeeld het snel willen realiseren van de genderneutrale ID-kaart, via andere reisdocumentenprojecten.



Dilemma 4

Complexiteit versus eenvoud



Dilemma 4: Complexiteit versus in eenvoud

In de uitvoering moet worden gezocht naar de juiste balans tussen enerzijds het structureel vastleggen van verantwoordelijkheden en het bieden van transparantie, en anderzijds dit niet te gedetailleerd te doen. Door alles dicht te regelen worden de wet en de uitvoering inflexibel.



Voorbeelden bij dilemma 4: Complexiteit versus in eenvoud

Wat ging niet goed?

Momenteel vindt bij gemeenten het toezicht op zowel de reisdocumenten als de BRP plaats op basis van de zelfevaluaties. De verantwoordelijkheid voor het volgen van wet- en regelgeving en het inrichten van adequate processen ligt bij de burgemeester van elke gemeente.

Om autoriteit en regisseur van het veilig en betrouwbaar gebruik van identiteitsgegevens te kunnen vervullen en om als stelselverantwoordelijke grip te houden op het stelsel van reisdocumenten en de BRP, heeft RvIG op dit moment niet de juiste juridische bevoegdheden.

RvIG heeft nu onvoldoende middelen om opvolging te geven aan de geconstateerde tekortkomingen in die zelfevaluaties. Met de huidige manier van toezicht bestaat de kans dat gemeenten alleen de verplichte zelfevaluatie gedaan hebben, maar dat er geen goed zicht is op de gedane verbeteringen. Het huidige systeem van toezicht is daarom nu niet voldoende toereikend waardoor het niet volgen van procedures, fouten en misbruik gepleegd door ambtenaren onopgemerkt blijft (indachtig de kamerbrieven over fraude en fouten van 8 juli en 8 november 2022 en 2 oktober 2023).

Wat moet nog meer beter?

Een verbeterd toezicht zou bijvoorbeeld meer inzicht geven in de kwaliteit van gegevens en processen als ook een betere naleving van verplichte maatregelen bij uitgevende instanties. De Paspoortwet kan worden uitgebreid met meer bevoegdheden voor RvIG, zodat er actiever toezicht kan worden gehouden en er meer sturing mogelijk is richting uitgevende instanties.

Het werken met persoonsgegevens is tenslotte politieker geworden: de BRP, de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), de geslachtsaanduiding X in het paspoort, privacy, werken met algoritmes. RvIG medewerkers zijn zich hiervan bewust, wat positief is. Maar dit leidt ook tot onzekerheid bij medewerkers, bijvoorbeeld door wat er over LAA gezegd wordt in de media. Er komen vragen op als 'Kan ik hierop aangesproken worden' en 'wat moet ik zeggen tegen gemeenteambtenaren die hier ook mee zitten?' Die onzekerheid uit zich in specifiekere regelgeving, handelingsverlegenheid en vertraging van implementatie en innovatie.



Vervolg

Werk aan Uitvoering is een overheidsbreed programma ter verbetering van de publieke dienstverlening, om beter aan te sluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers en ondernemers. De dienstverlening van de overheid aan burgers maakt gebruik van de bouwstenen van RvIG, zoals de BRP en het reisdocumentenstelsel. Hierdoor hebben we vooral contact met publieke dienstverleners. Daarom liggen de constatering en oplossingsrichtingen die we in deze stand van RvIG benoemen vooral op het gebied van samenwerking binnen de overheid. In een betere invulling van deze samenwerking ligt volgens ons de grootste kans om de

burger beter te helpen. We onderzoeken hoe we het toezicht op het stelsel van reisdocumenten en de BRP kunnen versterken. We zetten de goede gesprekken in de driehoek en met de staatssecretaris voort. We professionaliseren ons opdrachtnemerschap, onze arbeidsmarktcommunicatie en zorgen ervoor steeds transparanter naar burgers te zijn.