

Vergaderjaar 2023–2024

25 764

Reisdocumenten

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 144

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2023

Met deze brief voldoe ik aan mijn toezeggingen om u te informeren over de voortgang op twee trajecten, ten eerste de maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude met paspoorten en identiteitskaarten en ten tweede het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). In gezamenlijkheid zorgen deze programma's voor een verbetering van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.

Op 8 juli 2022 en 8 november 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over kwetsbaarheden in het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten waardoor bewust en onbewust fouten gemaakt kunnen worden (Kamerstukken 25 764 en 29 911, nrs. 137 en 140). De aanpak hiervan is belangrijk om identiteitsfraude en ondermijning te voorkomen.

Het vergt een gedegen aanpak om de bestaande kwetsbaarheden in het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten te voorkomen. De prioriteit ligt bij het (structureel) voorkomen van fouten en fraudepreventie. Geen enkele maatregel kan op zichzelf het probleem oplossen. Het is juist de combinatie van de verschillende maatregelen die voor effect zal zorgen.

Het programma VRS is randvoorwaardelijk voor het ondersteunen van het fouten- en fraudedossier. VRS maakt stapsgewijs de noodzakelijke verbeteringen in de ICT achter het reisdocumentenstelsel.

De Tweede Kamer is de afgelopen jaren (vanaf 2019) steeds op de hoogte gebracht van de voortgang van de onderdelen van programma VRS. De laatste brief hierover heeft u 26 september 2022 ontvangen (Kamerstuk 25 764, nr. 138).

Voortgang

Sinds de vorige brief van 8 november 2022 zijn de volgende maatregelen uitgevoerd en afgerond:

ICT-voorzieningen

In de huidige ICT-voorziening Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS) zijn aanpassingen doorgevoerd. Hiermee zorgen we ervoor dat:

- medewerkers automatisch uitgelogd worden. Dit voorkomt dat medewerkers (moedwillig) op naam van iemand anders aanvragen voor reisdocumenten kunnen verwerken.
- meer gegevens gelogd worden. Dit ondersteunt betere monitoring van de procesuitvoering door gemeenten zelf en door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) die namens de Minister toezicht uitoefent.

Meldplicht

Bij de uitwerking van de maatregelen met betrekking tot de meldplicht bleek een aanpassing van de wet niet noodzakelijk. Het formulier voor het melden van vermissingen is aangepast zodat onderscheid gemaakt kan worden tussen vermissing uit voorraad en vermissing van een burger. Gemeenten zijn geïnformeerd over de aanpassing en zijn nogmaals gewezen op de verplichting om vermissingen te melden.

Kluishygiëne/voorraadbeheer

Voor de kluishygiëne (bij gemeenten beter bekend als voorraadbeheer) zijn aanbevelingen voor betere uitvoering van de procedures ontwikkeld die middels passende voorlichtingsmiddelen en communicatiekanalen met uitgevende instanties gedeeld.

ICAO assessment

Ik heb een assessment conform de adviezen van de International Civil Aviation Organization (ICAO) uit laten voeren. Dat heeft waardevolle aanbevelingen opgeleverd die in de ontwikkeling van beter toezicht meegenomen worden. Dit betreft:

- Uitvoeren van actuele risicoanalyses, zowel op systeemniveau als binnen de keten en processen (zoals aanvraag, uitgifte, personalisatie, enzovoort).
- Sluitende *audittrail* door het vastleggen en regelmatig aanleveren van bewijsstukken in elke stap van het aanvraag- en uitgifteproces.

Omdat het rapport veel inzicht in het Nederlandse aanvraag- en uitgifteproces biedt, is besloten het rapport als confidentieel te classificeren en niet te publiceren.

Toezicht

In het kader van aanscherping toezicht heb ik dit jaar het nader onderzoek in verband met de zelfevaluatie reisdocumenten bij gemeenten versterkt. Er zijn dit voorjaar 60 in plaats van de reguliere 30 gemeenten bezocht. Bovendien zijn de drie openbare lichamen bezocht. Met het nader onderzoek is de betrouwbaarheid van de door de gemeenten ingevulde zelfevaluatie¹ beoordeeld (komen de antwoorden op vragen overeen met de praktijk). De betrouwbaarheidsscore ligt bij ca. 91% voor gemeenten en

¹ De rapportage over de jaarlijkse zelfevaluatie ontvangt u einde van het jaar.

ca. 95% voor de 3 openbare lichamen. De afwijkingen ontstaan voornamelijk door de zelfevaluatie te positief in te vullen. Tijdens het bezoek is bovendien besproken hoe werkprocessen te verbeteren en fraude tegen te gaan. Tijdens de bezoeken zijn ca. 300 personen gesproken en is een goed beeld van de uitvoeringspraktijk verkregen. Het beeld bevestigt wederom de noodzaak om het aanvraag- en uitgifteproces nog beter in te richten en om te investeren in toezicht en kennis bij medewerkers. Dit sluit aan bij het reeds in gang gezette maatregelenpakket.

Brief VNG aan gemeenten

Ik vind het belangrijk dat niet alleen medewerkers van uitgevende instanties maar ook teamleiders, managers en het college van burgemeester en wethouders zich bewust zijn van het belang van het verminderen van fouten en het voorkomen van fraude. Het OM en de Rijksrecherche hebben bijgedragen aan de bewustwording middels een presentatie op het NVVB-congres. De VNG heeft in samenspraak met BZK alle burgemeesters voor de zomer aangeschreven en hen gewezen op de kwetsbaarheden in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, de verantwoordelijkheid die zij daarvoor dragen en de mogelijkheden die zij zelf hebben om (vooruitlopend op wetgeving of technische ondersteuning) bij te dragen aan de integriteit en veiligheid van hun medewerkers (zie bijlage).

Gesprekken over integriteit en dilemma's

Er is een grote behoefte aan bespreking van vraagstukken die je tegenkomt in de aanvraag en uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten. Daarom hebben we het dialoogspeel «Samen scherp» ontwikkeld. Deze methodiek zet aan tot een gesprek en het uitwisselen van ervaringen. De dialoogkaarten met dilemma's over vakmanschap, integriteit en weerbaarheid, voorschriften en waarde van het document dagen uit om na te denken over het eigen handelen. Door de toevoeging van een blancokaart voor een eigen dilemma kan het spel naar eigen inzicht aangevuld worden. De ontmoeting van deelnemers van verschillende instanties en ketenpartners in het spel is zeer waardevol gebleken. Het spel is afgelopen mei geïntroduceerd tijdens het NVVB jaarcongres (4 x 36 deelnemers). Daarna is het spel ingezet bij (regionale) bijeenkomsten van de Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude (WTI), het PIVA platform en intergemeentelijke overleggen. Ook is het voor instanties op aanvraag mogelijk om het spel onder begeleiding te spelen (tot nu toe 18 aanvragen). Het dialoogspeel is nu ook in het Engels beschikbaar gekomen voor bijvoorbeeld medewerkers van ambassades.

Verplichte VOG

Ik heb de opties voor een verplichte VOG laten onderzoeken en kom tot de conclusie dat een verplichting met een tweejaarlijkse herhaling² het meest kansrijk is. Dit beleidsvoornemen laat ik met een impactanalyse door de VNG toetsen.

Digitale pasfoto

Zoals in de brief van juli 2022 aangekondigd heb ik laten onderzoeken of het inleveren van een digitale pasfoto juridisch mogelijk is. De bestaande wettelijke kaders van de Paspoortwet en onderhavige regelgeving zijn geen belemmering voor uitgevende instanties om op vrijwillige basis live

² Dit vergt maatwerk of een uitzondering voor BZ en KMar i.v.m. afwijkende processen en mogelijkheden.

enrolment apparatuur te installeren en digitale foto's te accepteren. Echter, de huidige hardware en koppelingen met bestaande systemen zijn de voornaamste belemmering om daarmee te beginnen. Dit wordt geadresseerd in het traject voor live enrolment.

Het programma VRS heeft sinds de vorige rapportage de volgende doelen gerealiseerd:

RPS controle

De directe controle van het Register Paspoort Signaleringen (RPS), als onderdeel van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, is beschikbaar gesteld. Tot nu toe was dit een handmatig proces. Inmiddels maakt 99% van de instanties gebruik van deze functie. De resterende instanties ondervinden op dit moment problemen in hun burgerzakenapplicaties. De komende periode wordt hier samen met hun leveranciers aan gewerkt.

Daarnaast zijn lopende aanvragen zichtbaar gemaakt in het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP). Hiermee kan eventueel «shopgedrag»³ van burgers vroegtijdig worden signaleerd.

Om een consistent, betrouwbaar en frauderesistent reisdocumentenstelsel verder te realiseren, met name in het aanvraag- en uitgifteproces, moeten een aantal stappen worden genomen. Een belangrijke stap is de ontwikkeling van de Centrale Voorziening (CV). Deze CV is ontworpen voor het centraal opslaan van biometrische gegevens, zoals gezichtsopnames, handtekeningen en tijdelijke vingerafdrukken voor productiedoel-einden. De noodzakelijke aanpassing van de Paspoortwet heeft al ter consultatie voorgelegen. De reacties worden nu verwerkt en begin volgend jaar in het wetgevingsproces ingebracht.

Omdat het nog enige tijd kost om de CV te ontwikkelen en wettelijk te borgen maar technische verbeteringen nu al wenselijk zijn, ben ik voornemens een tijdelijke voorziening te creëren (RAAS-DOBbox). Daarmee is automatische deling mogelijk van gezichtsopname en handtekening tussen uitgevende instanties bij de behandeling van een aanvraag voor een reisdocument (in plaats van zoals nu per mail/post). De beslissing tot het bouwen van deze RAAS-DOBbox heb ik uitgesteld tot het moment dat ik beschik over het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens ten aanzien van de wetgeving over de CV voor biometrische gegevens en het Data Protection Impact Assessment (DPIA) over het gehele stelsel en programma. Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is afgegeven. De AP beveelt een betere onderbouwing van de subsidiariteit en proportionaliteit aan. Ik wacht echter nog op de DPIA. De DPIA is nog niet volledig afgerond. Zodra dit gebeurd is zal ik een besluit nemen en u hierover berichten (naar verwachting einde van het jaar).

Vertragende factoren

De technische doorontwikkeling in het algemeen loopt vertraging op omdat de huidige ICT-dienstleverancier voor de zomer heeft aangegeven over onvoldoende capaciteit te beschikken en tevens nieuwe, voor VRS noodzakelijke functionaliteiten, niet te kunnen ondersteunen. In overleg zal een oplossing gevonden moeten worden. De consequenties zijn nu nog niet inzichtelijk. Zodra er meer bekend is zal ik u hierover informeren.

³ In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk om bij een grensgemeente een tweede paspoort aan te vragen zonder dat voor de betreffende gemeente zichtbaar is dat al op een andere locatie een paspoort gevraagd of uitgegeven is.

In de tussentijd worden ontwikkelingen die met beschikbare capaciteit wel gerealiseerd kunnen worden doorgevoerd.

Komende periode

Toegang tot historische gegevens

De afgelopen periode is gewerkt aan de implementatie van een cruciale technische maatregel om fraude en fouten tegen te gaan:

Uitgevende instanties krijgen bij nieuwe aanvragen inzicht in alle historische reisdocumentengegevens van de aanvrager, met uitzondering van de bijbehorende biometrische gegevens. Hierdoor kan een medewerker aan de balie een nieuwe aanvraag vergelijken met eerdere aanvragen, zelfs als die afkomstig zijn uit een andere gemeente. Deze functionaliteit komt naar verwachting in Q4 voor de uitgevende instanties beschikbaar in de huidige ICT omgeving (RAAS).

StopID

De functionaliteit «StopID», waarbij een burger direct de geldigheid van een paspoort of identiteitskaart kan stopzetten bij vermissing of vermoedens van fraude, is als gevolg van de eerdergenoemde capaciteitsproblemen bij de leverancier vertraagd. De geplande pilot kan pas medio 2024 starten en, afhankelijk van de resultaten, later aan een breed publiek beschikbaar worden gesteld.

Ondersteuning van gemeenten

De komende periode wordt vooral ingezet op nauwere samenwerking met gemeenten. Burgemeesters zijn in eerste lijn verantwoordelijk voor een goede procesuitvoering en toezicht daarop. Ik ga hen waar nodig helpen om deze rol goed in te kunnen vullen. O.a. ontvangen gemeenten aan het eind van dit jaar resultaten van de analyse van individuele procesdata om meer inzicht in de eigen prestaties en kwetsbaarheden te krijgen. Daarnaast blijf ik de vrijwillige inrichting van functiescheiding, aanvraag van een VOG en opleiding voor personeel stimuleren.

Toezicht

In september is het onderzoek naar structurele verbeteringen gestart t.a.v. toezicht. In februari 2024 verwacht ik het rapport.

Live enrolment

De ontwikkeling van live enrolment zal zich tot eind van het jaar richten op het realiseren van proefopstellingen om praktische inzichten t.a.v. fotokwaliteit en bediengemak te verkrijgen. Parallel daaraan wordt de architectuur uitgewerkt om digitale pasfoto's te kunnen ontvangen en delen met alle relevante partners.

Opleiding en certificering

Verder verwacht ik in oktober het resultaat van het onderzoek naar opleiding en certificering waarmee inzicht in beleidskeuzes ontstaan. Op basis van de resultaten zal ik een beleidsvoorstel voor certificering en opleiding van medewerkers in het aanvraag- en uitgifteproces opstellen en een impactanalyse uit laten voeren.

Begroting

De looptijd van het programma t.a.v. de maatregelen om fouten en fraude tegen te gaan is vooralsnog tot eind 2025 met een budget van 2 miljoen euro per jaar. De totale begroting van het programma VRS is onveranderd ten opzichte van mijn vorige brief⁴. Er heeft wel een verschuiving van budget plaats gevonden. Fase 1 wordt nu geschat op 47,3 miljoen euro, dit is 2 miljoen euro lager dan in mijn vorige brief gemeld. De post onvoorzien is met deze 2 miljoen euro opgehoogd naar 5,8 miljoen euro. Fase 2 wordt nog steeds geschat op 8 miljoen euro. De impact op de begroting van het contracteren van een nieuwe ICT-dienstenleverancier is op dit moment nog onduidelijk.

Absorptievermogen gemeenten

Ik besef dat gemeenten voor een grote uitdaging staan. De maatregelen om fouten en fraude tegen te gaan en VRS kunnen tot veranderingen leiden die bovenop een reeds groot takenpakket komen. De invoering van nieuwe maatregelen zal in goed overleg met gemeenten gepland worden.

Vervolg

Begin volgend jaar zal ik u over de voortgang op de lopende maatregelen en VRS informeren.

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

⁴ Kamerstuk 25 764, nr. 138