

Vergaderjaar 2023–2024

25 764

Reisdocumenten

Nr. 146

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2024

Met deze brief breng ik u op de hoogte van de voortgang op het domein reisdocumenten en ik rapporteer over de zelfevaluaties reisdocumenten en BRP van 2022.

Reisdocumenten

Alle Nederlanders reizen en identificeren zich met een paspoort of identiteitskaart. De paspoorten en identiteitskaarten dragen bij aan de betrouwbare identificatie van personen. Niet alleen aan de grens, maar ook bij de registratie van persoonsgegevens bijvoorbeeld bij de aanvraag van een uitkering of in het geval van zorgverlening. De veiligheid en betrouwbaarheid van een reisdocument zijn daarom van groot belang. We werken samen met ketenpartners aan maatregelen om het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten zo robuust mogelijk te maken en zorgen we dat reisdocumenten worden aangepast aan nieuwe eisen.

Schrappen geslachtsvermelding Nederlandse Identiteitskaart (NIK)

Het tegengaan van onnodige geslachtsregistratie is sinds 2016 kabinetsbeleid en tevens onderdeel van het Regenboogakkoord zoals bekrachtigd met het coalitieakkoord van 2021. Daarom werkt het kabinet aan wetgeving die ertoe strekt dat de geslachtsvermelding op de Nederlandse Identiteitskaart komt te vervallen. Ik streef ernaar een wetsvoorstel hiervoor begin 2024 bij uw Kamer in te dienen. De beoogde realisatie van het schrappen van de geslachtsvermelding ligt in 2027/2028.

Het schrappen van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart is een belangrijke stap op het gebied van privacy en inclusie. Vanuit het oogpunt van privacy is het belangrijk om het geslachtsgegeven alleen te registreren en te vermelden wanneer dat echt nodig is. Het weglaten van het geslacht in gevallen dat dit onnodig is, past binnen het streven naar

dataminimalisatie. Daarnaast geeft sekserregistratie de boodschap af dat het uitmaakt wat iemands geslacht is, terwijl dit in veel situaties niet het geval is. Het houdt daarmee onnodig stereotypen in stand. Ten slotte herkennen niet alle mensen zich in hun officiële geslachtsregistratie. De nadruk hierop kan door hen worden ervaren als een belemmering om volwaardig deel te nemen aan de samenleving.

Ten aanzien van de planning kan ik u het volgende melden. Ik heb onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om eerder dan 2027–2028 een identiteitskaart zonder een geslachtsvermelding te introduceren. Alternatieve opties voor een eerdere introductie zijn onderzocht, maar bleken omwille van juridische, technische of organisatorische redenen niet haalbaar. Op grond daarvan ben ik tot de afweging gekomen dat de beslissing voor een introductie in 2027–2028, samenvallend met een reguliere modelwijziging voor de paspoorten en identiteitskaarten, de meest doelmatige keuze is.

Ik zal de wetgeving begin 2024 indienen, waarmee ik commitment beoog te tonen naar de mensen die, omwille van privacy of inclusie, veel waarde hechten aan het vervallen van de geslachtsvermelding.

Register Paspoortsignaleringen

Op 13 juli 2023 heb ik besloten het beleid te wijzigen ten aanzien van het registreren van personen bij wie er sprake is van meervoudige vermissing van reisdocumenten in het Register Paspoortsignaleringen (RPS). De signalering van personen die hun reisdocument drie keer in vijf jaar als vermist hebben opgegeven, zonder dat zij daarvoor een plausibele reden konden opgeven, (hierna: veelvermissers) is geëindigd. Bij veelvermissers wordt er niet meer vanuit gegaan dat sprake is van een gegrond vermoeden dat er misbruik is of zal worden gemaakt van reisdocumenten zoals bedoeld in artikel 24, onder b, Paspoortwet. Indien er wel sprake is van omstandigheden waarbij een gegrond vermoeden bestaat dat er misbruik van een reisdocument is of zal worden gemaakt, al dan niet in combinatie met meervoudige vermissing, kan nog steeds worden overgegaan tot signalering in het RPS. Ik ben een onderzoek gestart naar maatregelen die genomen kunnen worden om veelvermissingen tegen te gaan buiten het terrein van het RPS.

De circulaire¹ over de signaleringsprocedure vermoedelijk misbruik reisdocumenten is vanwege deze beleidswijziging per 1 oktober 2023 aangepast. De instanties die reisdocumenten uitgeven heb ik op 20 juli 2023 schriftelijk geïnformeerd. In het RPS zijn inmiddels alle ruim 3.000 registraties met betrekking tot veelvermissing verwijderd. Betrokken personen en instanties zijn hierover geïnformeerd.

Reden voor mijn besluit is dat ik het registreren in het RPS een te zwaar middel vind om veelvermissingen tegen te gaan. Registratie kan er namelijk toe leiden dat een bestaand paspoort vervallen verklaard kan worden of dat de verstrekking van een aangevraagd nieuw paspoort kan worden geweigerd. Een in het RPS geregistreerd persoon wordt daardoor belemmerd om te kunnen reizen buiten Schengengebied.

Inmiddels is door mij ook een onderzoek gestart naar het stelsel van paspoortsignalering in brede zin, wat mogelijk tot een verdere herziening van dit stelsel zal leiden. Ik zal uw Kamer steeds op de hoogte houden van de beleidsstappen die ik hierin zet.

¹ Circulaire ex artikel 24, onder b, Paspoortwet betreffende signaleringsprocedure vermoeden misbruik reisdocumenten

Zelfevaluatie

Jaarlijks voeren de gemeenten, aangewezen gemeenten een onderzoek uit naar de inrichting, werking en beveiliging van de Basisregistratie Personen (BRP) en Reisdocumenten. Het onderzoek met betrekking tot reisdocumenten wordt ook op de openbare lichamen (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) uitgevoerd. De onderzoeken doen alle partijen door middel van een zelfevaluatie. Via deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de zelfevaluaties van 2022 en over de stand van zaken van de opvolging van de in 2019 aangekondigde vervolgstappen ter verbetering van de zelfevaluaties, het toezicht en kwaliteitsverbetering.²

Toelichting zelfevaluaties

Het doel van de zelfevaluaties is om gemeenten (voor BRP en reisdocumenten) en openbare lichamen (voor reisdocumenten) inzicht te geven in de kwaliteit van de uitvoering van hun werkprocessen en of deze conform wet- en regelgeving worden uitgevoerd. De zelfevaluaties BRP worden aangeboden aan de verantwoordelijke Colleges van B&W en aan de toezichthouder, de Autoriteit Persoonsgegevens. De zelfevaluaties reisdocumenten worden aangeboden aan de verantwoordelijke burgemeester en Gezaghebbers. De rapporten maken het mogelijk kritisch te kijken naar de processen en de uitvoering daarvan. De zelfevaluaties worden uitgevoerd door het invullen van een vragenlijst over de inrichting, werking en beveiliging van processen.

Resultaten 2022

De resultaten van de ingevulde vragenlijsten van de zelfevaluatie reisdocumenten 2022 laten zien dat gemeenten en openbare lichamen grotendeels voldoen aan de eisen die volgen uit wet- en regelgeving en dat beeld is de laatste jaren stabiel. Alle gemeenten en de openbare lichamen hebben de zelfevaluatie reisdocumenten uitgevoerd. RvLG heeft op basis van een steekproef bij 60 gemeenten en alle drie de openbare lichamen nader onderzoek verricht naar de betrouwbaarheid van uitvoering van de zelfevaluatie reisdocumenten.

Alle gemeenten hebben ook de zelfevaluatie BRP uitgevoerd. Voor de zelfevaluatie BRP zijn door RvLG 30 gemeenten bezocht voor een nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van de inhoudelijke controle van de persoonslijsten op basis van brondocumenten. De meest voorkomende bevindingen die RvLG heeft geconstateerd komen overeen met de bevindingen die gemeenten ook zelf hebben geconstateerd, namelijk het ontbreken van een brondocument.

Over het algemeen scoren gemeenten ruim voldoende op alle thema's uit de zelfevaluaties. Veel gemeenten scoren zelfs 100% op de verplichte thema's. Ook de controle van de persoonslijsten in de BRP is met een score van 99.7% zeer positief (de norm is 99%).

Het thema «naleving» kent de laagste resultaten. Dit geldt voor zowel de BRP als voor de reisdocumenten. In dit thema worden vragen gesteld over bijvoorbeeld verwerkersovereenkomsten met leveranciers, continuïteitsplannen, privacybeleid en audits. Ook bleek de positie van de beveiligingsfunctionaris, die binnen de gemeente toezicht op goede uitvoering van wet- en regelgeving uit moet oefenen, bij vele gemeenten voor verbetering vatbaar.

² Kamerstukken 27 859 en 25 764, nr. 144

Op basis van alle resultaten voert RvLG twee actielijnen uit om gemeenten te helpen zich te verbeteren. De eerste actielijn is gericht op het verbeteren van het resultaat bij individuele gemeenten of openbare lichamen. RvLG onderzoekt samen met de betrokkenen de oorzaak van tekortkomingen en geeft inhoudelijke tips en adviezen. RvLG heeft in 2023 met 21 gemeenten monitoringsgesprekken gevoerd voor reisdocumenten en met 29 gemeenten voor de BRP. Daaruit blijkt dat de procedures bij de gemeenten meestal wel zijn beschreven, maar de uitvoering of vaststelling of actualisering soms te wensen over laat. Ook blijkt een lager resultaat te wijten aan kennisgebrek door het vertrek van ervaren medewerkers, moeilijk te vervullen vacatures en hierdoor ook gebrek aan tijd voor de opleidingen.

De tweede actielijn is gericht op specifieke thema's of onderwerpen van de zelfevaluatie BRP en reisdocumenten waar op basis van de lagere gemiddelde score extra aandacht aan moet worden besteed. RvLG ontwikkelt daarvoor passende informatie en stimuleert gemeenten verbeteringen door te voeren.

Kwaliteitsborging en maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude

Ik hecht veel belang aan de zelfevaluatie, ook in verband met het maatregelenpakket ter voorkoming van identiteitsfraude met paspoorten waar ik u eerder over heb geïnformeerd. De zelfevaluatie is een belangrijk instrument bij de monitoring van de verbeteringen van de processen. Voor de komende zelfevaluatie reisdocumenten 2023 zijn bijvoorbeeld vragen met betrekking tot functiescheiding, beveiligingsfunctionaris en VOG voor medewerkers toegevoegd om bewustwording op de geadviseerde werkwijze te vergroten.

Tegelijk erken ik dat het instrument continu aandacht nodig heeft. Het vergt bovendien 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. In dit kader werk ik onder andere aan het verbeteren van de ICT van het reisdocumentenstelsel en de invoering van live-enrolment (digitale foto). Ook laat ik een onderzoek uitvoeren naar structurele verbeteringen van het toezicht binnen het stelsel.

Stand van Zaken verbetermaatregelen zelfevaluatie

In 2019 zijn vijf verbeteracties aangekondigd om het instrument van de zelfevaluatie te verbeteren³. Drie van deze maatregelen zijn in voorgaande jaren afgerond en inmiddels structureel geïmplementeerd (het betreft de onderwerpen Verantwoordingsproces, Verantwoordingsrapportage en Betrouwbaarheidscontrole). Dit jaar is aan de laatste twee verbetermaatregelen «Normering» en «Gegevenskwaliteit» opvolging gegeven. Normering heeft tot rechtmatigheidsvragen en volwassenheidsvragen geleid. Het bijbehorende onderzoeksrapport «Verbeteren zelfevaluatie BRP» treft u in de bijlage aan. Daarmee is ook invulling gegeven aan de maatregel Gegevenskwaliteit.

Vervolg

Voor de zelfevaluatie 2023 zijn de vragenlijsten op 1 juli aan gemeenten beschikbaar gesteld. Uw Kamer zal in het najaar van 2024 hiervan de rapportage ontvangen.

³ Toezicht en kwaliteitsverbetering Basisregistratie Personen (BRP) en Reisdocumenten, Kamerstukken 27 859 en 25 764, nr. 144, 2019

Update toezeggingen domein reisdocumenten

In mijn brief aan uw Kamer van 2 oktober 2023 (Kamerstuk 25 764, nr 144) heb ik u bericht over de voortgang aangaande de serie maatregelen die ik neem ter voorkoming van identiteitsfraude met paspoorten en identiteitskaarten. Ik heb hierbij ten aanzien van het programma VRS bericht over de factoren die dit programma vertragen. Dit speelt zowel bij de invoering van een RAAS-DOBbox, (het huidige Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station in combinatie met een Decentrale Opslag Biometrie box, een technische tussenvoorziening achter de balie van de uitgevende instanties ter verbetering van de processen) als bij het gebrek aan capaciteit van de relevante ICT-dienstverlener in het algemeen. In de volgende brief met betrekking tot de onderwerpen VRS en maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude met paspoorten en identiteitskaarten (april 2024) verwacht ik u meer informatie te kunnen geven.

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