Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**TER INFORMATIE**

**Nota actief openbaar**
Ja

**Onze referentie**
2024-0000140320

**Datum**
6 juni 2024

**Opgesteld door**
[redacted]

**Samengewerkt met**
CZW, RvIG, D&B, VNG, NVVB

**Bijlage(n)**
2

Aan Staatssecretaris van Huffelen
Van DGDOO

# nota

4e kamerbrief over maatregelen tegen fraude met paspoorten en de voortgang programma VRS

## Aanleiding

U heeft de Kamer toegezegd regelmatig over ontwikkelingen in het reisdocumentendomein te informeren. In de brief van 19 januari 2024 (verzamelbrief domein reisdocumenten en zelfevaluaties) is een volgende update aangekondigd voor april 2024. U wilt de Kamer vooral over de maatregelen tegen fraude met paspoorten en over het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) informeren.

## Geadviseerd besluit

- Graag akkoord op de brief en de nota
- Graag de brief versturen aan de Tweede Kamer en de nota actief publiceren.

## Kern

In deze brief over reisdocumenten worden diverse onderwerpen gemeld:

- Voortgang maatregelen tegen fraude met paspoorten per ontwikkellijn:
    1. *Verbetering technologie reisdocumentenstelsel*
        - *Programma VRS, zie hieronder*
            - *Actuele ontwikkeling*
            - *Wetgevingstraject*
    2. *Overal dezelfde processen en procedures*
        - *Geen lopende[1] maatregelen*
    3. *Gecontroleerde gegevens*
        - *Data-analyse*
        - *Live enrolment*
    4. *Betrouwbaar, kundig en weerbaar personeel*
        - *Verplichte VOG en functiescheiding*
        - *Verplichte Certificering*
        - *Gesprekken en voorlichting*
    5. *Versterking toezicht*
        - *Extern onderzoek naar toezicht*
- Verder onderzoek naar aanpassingen in het stelsel paspoortsignaleringen is beëindigd (veelvermissing is afgerond; overige maatregelen blijken na overleg met belanghebbende partijen proportioneel).

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

- Modelwijziging 2024
- Onderzoek naar wijziging paspoortsignaleringen afgerond

In deze nota wordt u bovendien over een aantal andere ontwikkelingen op gebied van reisdocumenten geïnformeerd.

## Toelichting

Stand van zaken VRS (ontwikkellijn 1)
*Actuele ontwikkeling*
De huidige techniek (Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations, RAAS) is verouderd en moet in 2025 vervangen worden. De oplossing waar VRS aan werkt, de centrale voorziening, is dan nog niet beschikbaar (techniek en wetgeving nog niet klaar). U heeft eerder de Kamer geïnformeerd (Kamerbrief 25764 nr 138) om een tussenoplossing te willen introduceren die al wel nieuwe functionaliteit heeft, namelijk het uit kunnen wisselen van de decentraal opgeslagen biometrische gegevens, de zogenaamde RAAS-DOBbox. Uit de impactanalyse is helaas gebleken dat het realiseren van deze tussenoplossing een dermate lange doorlooptijd en hoge kosten heeft, dat dit geen haalbaar scenario is. Momenteel wordt daarom een alternatief uitgewerkt. Indien nodig zal de DPIA voor dit traject worden herijkt. U wordt in een separate nota over de uitkomsten en voortgang geïnformeerd zodra voldoende duidelijk is.

*Wetgevingstraject*
De wetgeving is gericht op het creëren van een 'centrale voorziening' (cv) voor de biometrische gegevens reisdocumenten, waarmee gegevensuitwisseling tussen de uitgevende instanties in het kader van het aanvraag- en uitgifteproces kan worden gefaciliteerd. De Minister van BZK wordt mogelijk verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens in de cv (zoals ook bij het basisregister met de biografische gegevens het geval is).

De AP heeft aanvankelijk een kritisch advies uitgebracht over het conceptwetsvoorstel. Daarop is aan de AP (op ambtelijk niveau) een nadere onderbouwing voorgelegd. De AP heeft hierop (wederom op ambtelijk niveau) positief gereageerd.

Live enrolment (ontwikkellijn 3)
De proefopstellingen voor live enrolment zijn afgerond. De eerste resultaten zijn veelbelovend. Uitgevende en controlerende instanties zijn tevreden dat live enrolment voor een foto van betere kwaliteit zorgt.
Tijdens de proefopstelling zijn er +/-1300 foto's gemaakt verdeeld over 22 dagen en 6 verschillende locaties, te weten: Lopik, Utrecht, Tubbergen, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De resultaten worden nog geëvalueerd. Naast het eindrapport wordt er gewerkt aan het onderzoeken van een generiek koppelvlak[2] en wordt een businesscase uitgewerkt die informatie over kosten, wettelijke kaders, haalbaarheid etc. zal opleveren. Daarmee kunnen keuzes gemaakt worden.

[2] Nodig om ook andere leveranciers van cameraopstellingen en fotografen te kunnen faciliteren.

Om meer kennis en ervaring op te doen met digitale foto's in de aanvraag- en uitgifteketen van reisdocumenten is er besloten om de mogelijkheden voor een pilot te verkennen. Deze verkenning is nodig om te onderzoeken welke wettelijke aanpassingen noodzakelijk zijn alsmede om de technische haalbaarheid te bepalen. Doel is om met de pilot een beperkt aantal echte paspoorten te realiseren en uit te reiken. Dit maakt de voortgang op het dossier ook tastbaar.

Een aantal implementatievraagstukken wordt u na de verkenning voorgelegd, zoals het wel of niet toestaan van meerdere aanbieders van de apparatuur, de mogelijkheden voor fotografen en het financieringsmodel. Met CZW worden de wettelijke aanpassingen besproken en de timing van inwerkingtreding. Voor het faciliteren van geaccrediteerde vakfotografen moet bijvoorbeeld de Paspoortwet aangepast worden.

Verplichte VOG en functiescheiding (ontwikkellijn 4)
Voor de verplichting van een VOG met tweejaarlijkse herhaling en voor de vernieuwde functiescheiding vindt momenteel een impactanalyse plaats door de VNG. Als de impact laag is kan de verplichting voor de functiescheiding met een aanpassing van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) ingevoerd worden. Voor de VOG moet ook het Paspoortbesluit aangepast worden. De verplichting beperkt zich voorlopig tot Nederlandse gemeenten. Met Caribisch Nederland zijn in april gesprekken gevoerd om mogelijkheden te verkennen die bij de lokale randvoorwaarden passen.

Verplichte certificering (ontwikkellijn 4)
*Samenvatting onderzoek CINOP*
Het onderzoeksrapport naar de invoering van certificering van medewerkers schetst met name de complexiteit en de aandachtspunten voor een traject om certificering in te voeren, maar geeft nog onvoldoende aan met welke concrete, realistische stappen men kan beginnen. De complexiteit ligt in de diverse uitgevende instanties met andere eisen en mogelijkheden voor opleiding.

*Aandachtspunten volgens de onderzoekers*
- Zorg voor uniforme werkprocessen bij alle uitgevende instanties.
- Zorg ervoor dat de werkgever de medewerker stimuleert in het volgen van opleidingen.
- Zorg voor een goed en voldoende aanbod aan opleidingen (niet alleen inhoudelijk goed maar ook m.b.t. taal en locatie).
- Zorg voor toezicht, controle en ondersteuning van de uitvoering.
- Het gaat niet alleen om een bekwame medewerker maar ook om een ondersteunende organisatie, algemene bewustwording, goede werkprocessen en toezicht.
- Uitgevende instanties onderscheiden zich in regelgeving, takenpakketten, rollen, benodigde kennis en vaardigheden en bevoegdheden.

Het onderzoeksrapport wordt als bijlage aan de Kamerbrief toegevoegd. Daarmee wordt ook voldaan aan de verplichting om onderzoek te publiceren.

Duidelijk is geworden dat er geen verplichte *opleiding* moet komen maar een verplichte *certificering* (we bepalen niet *hoe* iemand kennis moet verwerven, alleen hoe iemand de kennis moet aantonen). Naast een certificeringsregister is een autorisatieregister wenselijk. Een autorisatieregister geeft de mogelijkheid om

bevoegdheden tot werken in het reisdocumentendomein in te trekken. Dit komt beter tegemoet aan de aanbeveling van OM en Rijksrecherche dan alleen een certificeringsregister. Men moet wel gecertificeerd zijn om een autorisatie te kunnen krijgen.

BZK en RvIG werken samen een vervolgproject uit. Op korte termijn wordt op drie onderwerpen gefocust:

- Wettelijke context voor het inrichten van een certificeringsregister en autorisatieregister (incl. governance hiervan).
- Vaststellen van de startkwalificatie (minimale kennis en vaardigheden) voor het aanvraag- en uitgifteproces voor alle uitgevende instanties.
- Opzetten van een pilot met als onderzoeksvraag wat een gemeente nodig heeft om personeel te certificeren en wat een realistische termijn is om aan een verplichte certificering te voldoen.

Data-analyse (ontwikkellijn 3)
Het uitwerken van de data-analyse per gemeente bleek complexer dan aanvankelijk gedacht. Het is niet gelukt om al eind 2023 brieven te versturen. Reden is dat de resultaten van de data-analyse een zorgvuldige toelichting behoeven. Het is niet voldoende om alleen naar afwijkingen van het normaal te kijken. Er moet ook bepaald worden welke afwijkingen goed verklaarbaar zijn en welke op fouten of fraude kunnen wijzen. Voordat gemeenten geïnformeerd kunnen worden over de afwijking moet ook duidelijk zijn welke acties van gemeenten gevraagd kunnen worden. Er moet passende toelichting door RvIG gegeven kunnen worden om een signaal over afwijkingen tot betekenisvolle acties bij gemeenten te laten leiden.

Gesprekken en voorlichting (ontwikkellijn 4)
BZK/D&B heeft een projectplan opgesteld om het netwerk op het niveau van burgemeesters en gemeentesecretarissen nadrukkelijk aan te spreken op de paspoortproblematiek en de bijdrage die gemeenten kunnen leveren aan de bescherming van hun personeel en de verbetering van het aanvraag- en uitgifteproces. In samenwerking met BZK/DO wordt invulling gegeven aan gesprekken. Ook vindt agendering plaats op bijeenkomsten en ook berichtgeving in nieuwsbrieven.

Toezicht (ontwikkellijn 5)
[redacted] heeft het rapport afgerond en opgeleverd.

In het door [redacted] opgestelde onderzoeksrapport staan aanbevelingen die specifieke knelpunten aanpakken en de effectiviteit van toezicht vergroten. Deze kunnen op korte termijn gerealiseerd worden; hiervoor zijn slechts mineure aanpassingen in de (onderliggende) regelgeving nodig:

- Juridisch versterken van de toezichtrol, op de uitvoering van processen en datakwaliteit door aanpassingen van mandaat en organisatiebesluit van RvIG en de toezichtbepalingen in de Paspoortwet;
- Intensiveren van het horizontaal toezichtsinstrument zelfevaluatie (ZE) en toepassing van ZE op alle uitgevende instanties (dus ook op BZ en KMar);
- Meer inzetten op risicogericht toezicht: door middel van een diepgaande probleemverkenning risicogericht toezicht houden, daarbij prioriteiten te bepalen en hiermee een informatiepositie in het reisdocumentenstelsel op te bouwen;

- Verder versterken van de rol van de beveiligingsfunctionaris en versterken van functiescheiding. Deze twee adviezen zijn al onderdeel van het maatregelenpakket en worden verbeterd.

Om al deze adviezen uit het onderzoeksrapport relatief snel te kunnen implementeren is het wel nodig dat er extra budget en capaciteit bij RvIG en BZK/DO voor de uitwerking als ook voor de structurele verankering beschikbaar gesteld wordt.

Afgewogen moet worden of BZK op de langere termijn bredere toezichtsinstrumenten wil voorstellen.

RvIG en DO bezien samen welke ontwikkeling wenselijk is en informeren u later over de keuzes en de aanpak naar aanleiding van het rapport.

Afstemming met JenV
BZK heeft op verschillende ambtelijke niveaus afstemming met JenV over de risico's en maatregelenpakket.

Overige onderwerpen reisdocumenten
*KopieID-app*
De KopieID-app is vernieuwd en met een persbericht bij het brede publiek onder de aandacht gebracht. De vernieuwde versie van de KopieID-app maakt zelf een foto van een identiteitsdocument en herkent waar gegevens op het document staan. Dit geldt niet alleen voor het paspoort, de identiteitskaart en het rijbewijs, maar nu ook voor documenten uit Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De app is nu ook toegankelijk in het Engels, Spaans en Papiaments, gebruiksvriendelijk voor alle gebruikers, inclusief slechtzienden, en voldoet aan de Rijksbrede vereisten van toegankelijkheidsniveau A.

Gebruikers kunnen overbodige informatie die voor de ontvanger niet noodzakelijk zijn laten wegstrepen. Ook kunnen zijzelf watermerken toevoegen voor context, en beveiligde kopieën opslaan voor later gebruik. In 2023 is de vorige versie van de app meer dan 5 miljoen keer gebruikt.

*Monitor Identiteit*
BZK laat sinds 2013 eens in de twee jaar een Monitor Identiteit opstellen. De Monitor Identiteit geeft informatie over hoe vaak, in welke situaties, en op welke manier mensen zich identificeren. Ook brengt de monitor in beeld hoe vaak dat misgaat en mensen slachtoffer worden van misbruik van hun identiteitsgegevens. Het resultaat van het onderzoek in 2023 is op rijksoverheid.nl gepubliceerd. Het onderzoek heeft geen bijzonderheden opgeleverd. De Monitor geeft geen aanleiding om beleid aan te passen.

*DTC – IAMA*
Op verzoek van de Europese Commissie (EC) voert Nederland een pilot met een Digital Travel Credential (DTC) uit om processen op en rond de grens effectiever en efficiënter uit te kunnen voeren en reizigers te faciliteren met respect voor veiligheid en privacy. De Nederlandse pilot loopt sinds begin maart 2024. KLM-reizigers kunnen tijdens de pilot met een DTC van Canada naar Schiphol reizen. De pilot verloopt naar tevredenheid. Het persmoment op 29 februari op Schiphol, waar onder meer de staatssecretaris van JenV aanwezig was, kon rekenen op

aandacht van onder meer de NOS[3]. De ervaringen dienen als input voor Europese wetgeving, waarbij de eerste conceptversie van de Europese Commissie dit jaar verwacht wordt.

Op uw verzoek is in januari van dit jaar een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) uitgevoerd naar de twee gezichtsvergelijkingsalgoritmen die in de pilot worden gebruikt. Hieruit zijn geen bezwaren naar voren gekomen voor de inzet van de algoritmes die gebruikt worden voor de pilot.

*Politieke context*
Tot nu toe geen vragen over de gerapporteerde dossiers van de Tweede Kamer.

*Financiële/juridische overwegingen*
Als BZK n.a.v. de maatregelen regelgeving wijzigt waardoor meer taken of activiteiten van gemeenten verwacht worden, zal conform de Financiële - verhoudingswet een aanvullende bijdrage door BZK aan het gemeentefonds moeten worden uitgekeerd. Daarom worden voor diverse maatregelen impactanalyses bij de VNG in opdracht gegeven.

*Krachtenveld*
De werklast bij gemeenten en andere uitgevende instanties is onverminderd hoog, o.a. door de paspoortpiek, verkiezingen, personeelsgebrek, vervanging van oude ICT, etc.. Als BZK nieuwe maatregelen in wil voeren moet rekening gehouden worden met het absorptievermogen van uitgevende instanties.

*Strategie*
Er wordt aan een meerjarenstrategie gewerkt om het reisdocumentenstelsel toekomstbestendig te houden en tijdig nieuwe maatregelen te ontwikkelen en te implementeren om robuust te blijven tegen fraude en fouten, efficiënte procesinrichting te bevorderen en gebruiksgemak en hoge kwaliteit van reisdocumenten te waarborgen.

*Uitvoering*
Voor het maatregelenpakket tegen fraude met paspoorten zijn RvIG, gemeenten (eventueel vertegenwoordigd door NVVB en/of VNG) en andere uitgevende instanties nauw betrokken bij de betreffende deelprojecten.

*Communicatie*
Actieve communicatie is onderdeel van zowel het maatregelenpakket tegen fraude met paspoorten als ook het programma VRS.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

[redacted]

[3] https://nos.nl/artikel/2510820-schiphol-experimenteert-met-digitale-paspoortcontrole-om-rijen-te-verkorten

[redacted]

**Onze referentie**
2024-0000140320

**Datum**
6 juni 2024

*Motivering*
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd. Bovendien wordt informatie over lopende onderhandelingen niet openbaar gemaakt.

*Bijlagen*
1. Onderzoeksrapport Certificering
2. Onderzoeksrapport Toezicht