

Vergaderjaar 2018–2019

25 764

Reisdocumenten

Nr. 120

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2019

In de nota naar aanleiding van verslag (11 juni 2019¹) wijziging Paspoortwet en in de brief van 22 oktober 2018² heb ik aangekondigd uw Kamer mijn voornemen tot verbetering van het reisdocumentenstelsel (programma VRS) inclusief het Register paspoortsignaleringen (RPS) voor te leggen. Ik wil toe naar een verhoging van de kwaliteit, fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van het gehele stelsel.

Het huidige stelsel dateert uit de periode van voor de invoering van de Paspoortwet in 1992 en is in de huidige Paspoortwet overgenomen. De ICT- architectuur achter het stelsel dateert uit 2001. Het is tijd om een kwaliteitsslag te maken, waarbij de processen en procedures worden gedigitaliseerd naar de standaarden van deze tijd en het gemakkelijker wordt fraude tegen te gaan. Het stelsel wordt uiteindelijk ook goedkoper te beheren.

In deze brief leg ik uit welke verbeteringen ik wil doorvoeren om dit te bereiken. Tevens ga ik in op de manier hoe ik hiertoe wil komen (verbeterstrategie), de nodige wetswijzigingen, de kosten en de planning.

Algemeen

Paspoorten en identiteitskaarten worden uitgegeven door de gemeenten, de openbaar lichamen in het Caribisch gebied, de Minister van Buitenlandse Zaken, de gouverneurs van de Caribische landen en de Koninklijke Marechaussee. Jaarlijks worden ca. 1 tot 3,5 miljoen paspoorten en identiteitskaarten aangevraagd. Voor de benodigde gegevens zijn verschillende systemen «achter de balie» actief:

- het Reisdocumenten Aanvraag -en Archiefstation (RAAS);

¹ Kamerstuk 35 047 (R2108), nr. 8

² Kamerstuk 25 764, nr. 11 en Kamerstukken 26 643 en 25 764, nr. 458.

- het Basisregister Reisdocumenten (BR) met vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten;
- de BRP (GBA, RNI³ en GBA-V) met de statusgegevens van uitgegeven documenten;
- de PIVA⁴ en PIVA-V met statusgegevens van uitgegeven documenten van de openbare lichamen in het Caribisch gebied en de Caribische landen;
- het Register paspoortsignaleringen (RPS) met personen aan wie een document kan worden geweigerd.

Sommige systemen in het reisdocumentenstelsel zijn centraal (het BR, de BRP en het RPS), andere systemen (de RAAS-en en de PIVA) decentraal. Ieder systeem bevat verschillende gegevens. Niet één van deze systemen bevat alle actuele gegevens die nodig zijn voor de aanvraag, uitgifte en geldigheidcontrole van paspoorten en identiteitskaarten. Dit betekent dat de uitgevende instanties hun informatie bijeen moeten «verzamelen», er geen 24/7 actuele informatie beschikbaar is over documenten die wel of niet in omloop mogen zijn en er nog handmatig (papier)werk wordt verricht en gebruik wordt gemaakt van mail en telefoon. Dit is tijdrovend en bemoeilijkt een betrouwbare identiteitsvaststelling. De basis waarop vele processen in onze maatschappij rusten.

In 2009 is met de wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie een poging gedaan verbeteringen in het reisdocumentenstelsel aan te brengen. Onderdelen van de wijzigingen toen waren het permanent opslaan van vingerafdrukken in een centrale database en de verstrekking van vingerafdrukken uit de centrale database aan het Openbaar Ministerie. Op verzoek van de Tweede Kamer zijn deze ontwikkelingen gestopt. Deze beide elementen zijn geen onderdeel van mijn plannen.

Inhoudelijk

De verbeteringen binnen het reisdocumentenstelsel die ik nu aan u voorstel bouwen voort op het nieuwe basisregister dat wordt gecreëerd met de nu voorliggende wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van de elektronische identificatie (eNIK). In dit nieuwe basisregister worden de gegevens opgenomen welke nodig zijn voor nieuwe aanvragen en gegevens over vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten. Dit wordt een centraal register. Dit is voldoende om de eNIK te gaan uitgeven omdat met dit basisregister een 24/7 check op geldigheid van identiteitskaarten en het eID middel mogelijk wordt gemaakt, nodig voor het betrouwbaar inloggen op DigiD hoog.

Voor een verbetering van het gehele aanvraag- en uitgifteproces is meer nodig. Daarom wijzig ik, met het programma VRS, het stelsel als volgt:

- Niet alleen gegevens over nieuwe aanvragen worden geregistreerd maar alle aanvraaggegevens uit de decentrale RAAS-en worden overgezet naar het centrale basisregister in een overheidsdatacentrum. Dus ook alle historische gegevens uit de RAAS-en worden overgezet naar dit centrale basisregister. Zo ontstaat één compleet centraal register, digitaal benaderbaar, waarin alle gegevens over uitgegeven documenten zijn opgeslagen. Uitgevende instanties hoeven geen gegevens bij andere instanties meer te «verzamelen». De Minister van BZK wordt verwerkingsverantwoordelijke;
- De biometrische gegevens uit de RAAS-en worden apart centraal opgeslagen in een overheidsdatacentrum. Uitgevende instanties

³ RNI: Registratie Niet-Ingezetenen.

⁴ PIVA: Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba.

moeten nu nog bellen of e-mailen om deze gegevens van een andere instantie te ontvangen. Dit doen zij om de identiteit van een aanvrager te kunnen controleren op het moment dat er binnen de eigen reisdocumentenadministratie geen historie van deze persoon beschikbaar is (bijvoorbeeld nadat iemand is verhuisd). Het opvragen zal na deze wijziging via dit overheidsdatacentrum verlopen. Deze gegevens blijven onder decentrale verantwoordelijkheid en binnen de huidige wettelijke kaders ten aanzien van de verantwoordelijkheid. In deze voorziening worden verder geen persoonsgegevens opgeslagen. Hierdoor is de biometrie binnen de voorziening niet direct tot een persoon te herleiden.

Na de twee bovenstaande verplaatsingen van gegevens zijn de (ca. 500) decentrale RAAS-en niet meer nodig en worden die uitgefaseerd. Er zijn twee overzichtelijke, centrale systemen gecreëerd die goedkoper en makkelijker te onderhouden zijn. Met deze moderne systemen is het mogelijk om de volgende aanpassingen aan te brengen:

- Digitalisering van (papieren) processen, logische/sturende stappen creëren in het aanvraagproces en actualisering van informatiestromen (bijv. het stellen van controlevragen die de baliemedewerker moet beantwoorden alvorens «door» te kunnen in het programma). Dit vermindert het aantal handelingen aan de balie en verkleint de kans op fouten;
- Uitgevende instanties kunnen de status van alle documenten beheren waardoor de registratie actueler wordt. Hierdoor is de geldigheidscontrole betrouwbaarder en wordt fraude (door middel van het gebruik van niet geldige documenten) tegengegaan;
- Aanbrengen van een module waardoor uitgevende instanties kunnen zien dat er bij een andere instantie ook een aanvraag is gedaan. Tevens wordt hierbij geregeld dat het niet meer mogelijk wordt een aanvraag te doen als er al een aanvraag loopt bij een andere uitgevende instantie. Dat kan nu wel en geeft extra administratie en werkt fraude in de hand;
- Introduceren van StopID: iedereen kan zelf online de vermissing van een document melden en de geldigheid van het betreffende document «stop» zetten (zoals dit nu ook met een bankpas kan). Zo wordt misbruik tegengegaan.

Deze wijzigingen binnen het stelsel zijn zodanig dat er ook in de toekomst op kan worden voortgebouwd. U kunt bijvoorbeeld denken aan nieuwe vormen van dienstverlening zoals plaatsonafhankelijk aanvragen van paspoorten en identiteitskaarten.

Register paspoortsignaleringen

Eerder is met uw Kamer gesproken over de automatische raadpleging van het Register paspoortsignaleringen (RPS). In het RPS staan de personen opgenomen die geen nieuw paspoort mogen ontvangen (bijvoorbeeld vanwege fraude, onttrekking aan opgelegde straf of publiekrechtelijke schuld). De verwerking van deze signaleringen is arbeidsintensief en op dit moment afhankelijk van hoe goed de uitgevende instanties hun eigen administratie bijhouden. Daarom is met uw Kamer afgesproken dat er gewerkt gaat worden aan het automatisch raadplegen van het RPS. Binnen het programma VRS is de automatische raadpleging van het RPS een van de doelen. Hiermee worden signaleringen in het RPS direct raadpleegbaar in het aanvraagproces van paspoorten en identiteitskaarten. Naar verwachting is dit vanaf het najaar 2020 mogelijk.

Verbeterstrategie

Het realiseren van een volledig basisregister, een register biometrie en de verdere aanpassingen vragen een zorgvuldige aanpak. De lessen van de commissie BRP, de commissie Elias, de ADR en het BIT heb ik daarom expliciet in de verbeterstrategie naar voren laten komen. Naar mijn mening is het belangrijk de doelstelling concreet te houden om de haalbaarheid te vergroten. Het programma richt zich dan ook expliciet op verbeteringen van de huidige functionaliteiten en niet op nieuwe, andere ontwikkelingen (Stop ID is de enige uitzondering). Terwijl toch ICT-technisch uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt opengehouden voor toekomstige ontwikkelingen. Het programma VRS gaat uit van een stapsgewijze ontwikkeling, waarin tussentijds meetbare en bruikbare resultaten worden opgeleverd en waarin go/no go momenten worden ingebouwd.

Wetswijziging

Naast de wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek middel en het uitbreiden van het Basisregister reisdocumenten, zijn voor het uitvoeren van het programma VRS twee wetswijzigingen noodzakelijk:

- Een wettelijke grondslag in de Paspoortwet voor de centrale opslag van biometrische gegevens met duidelijke kaders waarbinnen deze gegevens mogen worden opgeslagen en verstrekt;
- Het opnemen van een weigeringsgrond in de Paspoortwet in geval van meerdere aanvragen. Nu kan een aanvraag door een uitgevende instantie niet geweigerd worden als er elders al een aanvraag in behandeling is. Om deze onnodige administratie weg te nemen moet een weigeringsgrond worden gecreëerd.

Deze beide wijzigingen verwerk ik in een nieuwe wijziging van de Paspoortwet. Ik streef naar indiening in de eerste helft van 2020. Deze wijzigingen op wetsniveau staan los van de aanpassingen in de lagere regelgeving.

Het bovenstaande betekent in bredere zin dat tussen nu en 2021 de Paspoortwet driemaal zal worden gewijzigd (in chronologische volgorde):

- de lopende wijziging voor de introductie van de eNIK;
- de wijziging waarmee de Verordening biometrie op ID-kaarten wordt geïmplementeerd; en
- een wijziging ten behoeve van het programma VRS.

Op deze manier vertraagt het ene traject het andere niet, wordt de implementatie van de Verordening biometrie niet belast met nationale toevoegingen en blijft het gehele proces behapbaar.

Kosten en planning

De verbetering van het reisdocumentenstel wordt gerealiseerd binnen BZK door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) in nauwe samenwerking met de uitvoerende instanties. Zoals hierboven aangegeven bij de verbeterstrategie geef ik het programma zo vorm dat er stap voor stap gewerkt wordt. Bij iedere afgeronde stap hoort een bruikbaar product. Bij elke nieuwe stap bouw ik een go/no go moment in. Wanneer het programma (of een van de onderliggende projecten) onverhoopt gestopt moet worden, betekent dit dat ik nog steeds waardevolle delen die het reisdocumentenstelsel als geheel verbeteren heb ingevoerd. In de planning verwacht ik dat de laatste fase in 2024 gereed is. Dit hangt uiteraard sterk samen met de doorgang van noodzakelijke wetgeving.

De totale kosten van de verbeteringen bedragen ca. 46 miljoen euro. Daarenboven houdt RvIG rekening met een post onvoorzien van 3 miljoen euro per jaar in de jaren 2021 tot en met 2024. De kosten worden gedekt door de reguliere ontwikkelbudgetten die gefinancierd worden vanuit de paspoortleges. De investeringen worden voorgefinancierd en gespreid over de komende jaren van het reguliere ontwikkelbudget afgeschreven. De belangrijkste baten zijn een kwalitatief goed, betrouwbaar en fraudebestendig stelsel. Naast deze kwalitatieve baten is de verwachting dat er een efficiëncyslag kan worden behaald zodra de RAAS-en zijn uitgefaseerd. Hierdoor kunnen de structurele jaarlijkse beheerkosten van het reisdocumentstelsel met ca. 5 tot 7 miljoen euro per jaar afnemen.

Ik houd u gedurende dit proces op de hoogte van de voortgang.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops