

Vergaderjaar 2020–2021

25 764

Reisdocumenten

Nr. 133

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2021

In mijn brief van 26 juni 2019¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn plannen rondom de modernisering van het reisdocumentenstelsel, die gestalte krijgen in het programma verbetering reisdocumentenstelsel (VRS). In mijn brief van 13 juli 2020, het BIT advies en mijn reactie daarop² en de beantwoording van de Kamervragen gesteld naar aanleiding van dit advies³ heb ik het programma verduidelijkt en u geïnformeerd over de aangebrachte wijzigingen. Tevens heb ik aangegeven u aan het begin van 2021 een voortgangsbrief te sturen over hoe het programma VRS, na verwerking van de wijzigingen uit het BIT-advies, eruit is komen te zien en welke stappen zijn gezet in de afgelopen maanden. Met deze brief doe ik deze belofte gestand.

Hieronder breng ik kort de aanleiding van het programma VRS in herinnering (1) en ga ik in op de voorgenomen verbeteringen (2). Vervolgens beschrijf ik de huidige stand van zaken met daarin verwerkt de actuele planning van het wetgevingstraject en de nodige technische aanpassingen aan de gegevensopslag (3). In een aparte paragraaf behandel ik de aangepaste begroting vanwege de gevolgen die het BIT-advies en de planning van de wetgeving op de financiële kant van het programma hebben (4). Een verkorte versie van het nieuwe programmaplan met een helder overzicht van het geactualiseerde programma is als bijlage toegevoegd.

1. Aanleiding verbeteren van het reisdocumentenstelsel

Eerder heb ik in mijn brieven aangegeven dat de ICT-architectuur achter het stelsel van aanvraag en uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten gedateerd is. Uitgevende instanties moeten nu uit verschillende (centrale

¹ Kamerstuk 25 764, nr. 120.

² Kamerstuk 25 764, nr. 127.

³ Kamerstuk 25 764, nr. 130.

en decentrale) registers, die niet altijd bijgewerkt zijn, informatie verzamelen. Dit is een tijdrovend, fout- en fraudegevoelig proces. Ik heb aangegeven een kwaliteitsslag te willen maken naar een situatie waarin de processen, procedures en registers worden gecentraliseerd en gedigitaliseerd naar de standaarden van deze tijd. Hierdoor worden de aanvraag en uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten gemakkelijker en kan fraude beter worden voorkomen. Het (Koninkrijksbrede) programma VRS, is erop gericht het stelsel door te ontwikkelen en deze kwaliteitsslag te realiseren.

2. Voorgenomen verbeteringen

De verbeteringen die het programma VRS realiseert, bouwen voort op het nieuwe basisregister dat op 1 januari 2021 in gebruik is genomen. In dit nieuwe basisregister worden direct alle gegevens opgenomen welke nodig zijn voor nieuwe aanvragen. Daarnaast, en dit is de kern van het programma VRS, wordt/worden:

1. het basisregister aangevuld met aanvraaggegevens van alle eerder (vóór 1 januari 2021) gedane aanvragen uit de decentrale Reisdocumenten Aanvraag en Archiefstations (RAAS-en) en met de gegevens over vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten uit verschillende registraties binnen het Koninkrijk. Waar nu nog verschillende decentrale en centrale registers nodig zijn, ontstaat er nu één compleet centraal register, digitaal benaderbaar, waarin de gegevens over alle uitgegeven documenten zijn opgeslagen.
2. de biometrische gegevens uit de RAAS-en (gezichtsopname, handtekening en tijdelijk voor productiedoeleinden de vingerafdrukken) niet in het basisregister opgeslagen, maar apart centraal in een overheidsdatacentrum. Uitgevende instanties moeten nu nog bellen of e-mailen om de gezichtsopname of handtekening van een andere uitgevende 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 omdat iemand is verhuisd). Het opvragen zal na deze wijziging via dit overheidsdatacentrum verlopen. Deze gegevens blijven onder decentrale verantwoordelijkheid en daarom binnen de huidige wettelijke kaders ten aanzien van die verantwoordelijkheid.

Na afronding van de twee bovenstaande verplaatsingen van voormelde aanvraaggegevens, gegevens over vermiste en vervallen documenten en biometrische gegevens zijn de (ca. 500) decentrale RAAS-en niet meer nodig en worden deze uitgefaseerd. Er zijn derhalve twee overzichtelijke, centrale systemen gecreëerd die goedkoper, beter te beveiligen en makkelijker te onderhouden zijn.

In juni 2020 heeft het BIT geadviseerd om de scope van het programma VRS te beperken en om meer gefaseerd te gaan werken, zodat sneller concrete resultaten worden bereikt. Hiertoe is het programma in twee fases gedeeld:

- Fase 1 waarin het centrale basisregister en een aantal verbeteringen worden ingevoerd en ondertussen gewerkt wordt aan de wetgeving voor de centrale opslag van biometrie.
- Fase 2 waarin de centrale opslag van biometrie wordt gerealiseerd – waarna uiteindelijk ook de RAAS-en uitgefaseerd kunnen worden – en het proces rond beheer van paspoortsignaleringen wordt verbeterd.

De aanpassingen die het BIT heeft aanbevolen, in het bijzonder de fase-indeling, zijn hieronder te herkennen in de beschrijving van de huidige stand van zaken en in het aangepaste programmaplan in de

bijlage⁴. Bij de doorlichting van het programma VRS heeft het BIT geen vraagtekens gezet bij de noodzaak van de bovenstaande veranderingen en de stappen die daartoe genomen moeten worden.

3. De huidige stand van zaken aangaande de twee verplaatsingen van gegevens

Aanvulling basisregister

Op 1 januari 2021 is het basisregister reisdocumenten in gebruik genomen. Vanaf 1 januari 2021 worden alle nieuwe aanvragen opgenomen in dit register.

De aanvulling van het basisregister met de historische gegevens zal naar verwachting eind 2021 gereed zijn. In de afgelopen periode is gestart met de voorbereiding en is afstemming gestart over de levering van de benodigde gegevens uit de verschillende registraties binnen het Koninkrijk. Op dit moment wordt de aanvulling van het nieuwe basisregister technisch voorbereid en eind 2021 vindt de aanvulling plaats. Hiermee zal dan het complete centrale basisregister gerealiseerd zijn. Als aanvulling komt in het najaar van 2021 een module beschikbaar voor uitgevende instanties waarmee zij kunnen zien of er bij een andere uitgevende instantie ook een aanvraag loopt.

Deze twee aanpassingen (realisatie basisregister en de aanvulling daarvan vanuit verschillende registraties binnen het Koninkrijk) zijn de eerste concrete stappen die worden bereikt. Deze stappen zijn ook noodzakelijk voor alle stappen die later in het programma VRS gezet worden. Deze stappen maken dat aan en achter de balie minder gegevens hoeven te worden opgevraagd en geregistreerd en het aanvraag- en uitgifteproces nauwkeuriger en sneller kan worden verricht.

Register Paspoortsignaleringen (RPS).

Gelijktijdig met de bovenstaande ontwikkelingen is gewerkt aan het direct controleerbaar maken van het RPS. Met deze verbetering worden signaleringen in het RPS, nodig in het aanvraagproces van paspoorten en identiteitskaarten, direct zichtbaar voor uitgevende instanties. Op dit moment worden de signaleringen op diverse manieren doorgegeven en veelal handmatig verwerkt door uitgevende instanties. Met de nieuwe signaleringscontrole vindt direct controle plaats op het actuele RPS. Deze digitalisering scheelt werk voor uitgevende instanties, en maakt het eenvoudiger te letten op signaleringen omdat ze direct op het scherm verschijnen. Deze controlefunctionaliteit is eind 2020 in productie genomen en de aansluiting van de eerste uitgevende instantie daarop is in januari 2021 gestart. De ervaringen met deze eerste uitgevende instantie worden meegenomen in de aansluiting van de overige uitgevende instanties. Naar verwachting kunnen in de eerste helft van 2021 veruit de meeste uitgevende instanties op de signaleringscontrole worden aangesloten.

StopID

Door de fase-indeling is in de afgelopen periode duidelijk geworden dat de introductie van StopID, als onderdeel van fase 1, met enkele maanden naar voren gehaald kan worden. Met StopID kan elke burger 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. Om StopID mogelijk te maken moet het

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

nieuwe basisregister volledig zijn gevuld en de status van documenten altijd actueel zijn. Eind 2021 wordt het plan voor de realisatie van StopID gemaakt. Eind 2022 kan naar verwachting een pilot met StopID starten. Bij een positief resultaat uit de pilot zal StopID half 2023 voor alle burgers beschikbaar zijn.

Wetgeving en technische realisatie voorziening biometrie

Als gevolg van de beperking van de scope en de daartoe geïntroduceerde fase-indeling wordt in fase 2 op een latere datum de technische realisatie van de biometrievoorziening en de functionaliteit waarmee de RAAS-en worden uitgefaseerd gerealiseerd. Hiermee zal pas begonnen worden als er voldoende zekerheid is over de doorgang van het wetgevingstraject biometrie.

Zoals in eerdere brieven aangegeven is voor de centrale opslag van biometrie (gezichtsofname, handtekening en voor productiedoeleinden tijdelijk de vingerafdrukken) wetgeving nodig. In de Paspoortwet zal hiervoor een wettelijke grondslag worden opgenomen met duidelijke kaders waarbinnen deze gegevens mogen worden verwerkt. Nu is alleen decentrale opslag (in de RAAS-en) mogelijk, waardoor deze decentrale component nu nog moet blijven bestaan totdat de benodigde wetgeving is gerealiseerd.

Op dit moment wordt gewerkt aan deze wijziging. De oorspronkelijke streefdatum voor indienen bij uw Kamer was de eerste helft van 2020. De juridische complexiteit van deze wijziging maakt dat er meer tijd nodig is voor een zorgvuldige opstelling en afweging. Het gaat immers om de verwerking en opslag van biometrische gegevens die duidelijke wetgeving vereist. Ik streef naar indiening van de wetgeving einde 2022. Naast deze wijzigingen op wetsniveau zullen ook aanpassingen in de lagere regelgeving (Paspoortbesluit en Paspoortregelingen) moeten plaatsvinden.

Aanpassingen in de opslagmogelijkheid

Zoals boven in paragraaf 2 aangegeven ligt de kern van VRS in de verplaatsing van twee soorten gegevens (aanvraaggegevens en biometrische gegevens) in twee fasen die na elkaar gestalte krijgen. De verplaatsing van de biometrische gegevens in een centrale voorziening kan alleen worden gerealiseerd met een aanpassing van de Paspoortwet (zoals hiervoor aangegeven). In de oorspronkelijke planning waren deze wetswijziging, de bouw van de nieuwe opslagfunctionaliteit en de migratie van de biometrische gegevens tijdig gereed zodat niet opnieuw overgegaan hoefde te worden tot periodieke vervanging van de RAAS-en (vanwege ICT-matig «end of live» zijn). In de nieuwe planning zal er echter een opslagmogelijkheid voor de biometrische gegevens binnen de RAAS-omgeving moeten blijven bestaan totdat er juridisch en technisch kan worden overgegaan op een centrale biometrievoorziening.

Daarom ben ik voornemens een ICT-opslagmogelijkheid te bouwen waarmee deze gegevens behouden en toegankelijk blijven en de verbeteringen op basis van het aangevulde basisregister doorgang kunnen vinden. Het gaat om een zogenaamde RAAS-DOBbox (RAAS Decentrale Opslag Biometrie), waarin de biometrische gegevens (gezichtsofname, handtekening en voor productiedoeleinden tijdelijk de vingerafdruk) apart decentraal worden opgeslagen. Hiermee is wel een automatische deling mogelijk van gezichtsofname en handtekening door uitgevende instanties bij de behandeling van een aanvraag voor een reisdocument (in plaats van zoals nu per mail/post).

CIO BZK heeft op de wijzigingen in het programma vanuit zijn departementale bevoegdheden een kwaliteitstoets uitgevoerd. Het advies leidt tot aanscherpingen in de programmaorganisatie. Na deze stap zal in het najaar 2021 definitief besloten worden of de RAAS-DOBbox doorgang zal vinden. In de volgende voortgangsrapportage zal ik u hierover inlichten.

Zoals gezegd volgt na de ontwikkeling van de RAAS-DOBbox de ontwikkeling van een centrale voorziening voor de biometrische gegevens, die nodig is om een efficiënter, goedkoper en ICT-matig veiliger stelsel te creëren.

4. Nieuwe begroting

De eventuele ontwikkeling en implementatie van de RAAS-DOBbox leidt tot een kostenverhoging van het programma VRS, naar verwachting met ruim 6 miljoen euro. De langere looptijd van het programma, de versterking van de informatiebeveiligingsfunctie en hogere kosten voor de technische realisatie van de voorzieningen leiden tot een stijging van de kosten met circa vijf miljoen euro.

De programmabegroting voor fase 1 komt daarmee op het volgende uit (de bedragen zijn inclusief de al gerealiseerde uitgaven (in miljoen euro (tot op heden € 10,4 miljoen))):

Project	Totaal
Fase 1:	
Programmabureau	€ 10,0
Aanvraag, uitgifte & statusbeheer	€ 18,0
StopID	€ 1,5
Informatieverstrekking	€ 6,0
Platform, Services & Kernregistratie	€ 6,5
Datamigratie	€ 3,0
Sourcing VRS	€ 0,5
DOBbox	€ 4,0
Totaal fase 1	€ 49,5

Noot: de uitrolkosten van de RAAS-DOBbox zijn meegenomen in de post Aanvraag, Uitgifte & Statusbeheer

Fase 2 wordt geschat op 8 miljoen euro. Het betreft 2 miljoen euro voor de centrale opslag van biometrie en 6 miljoen euro voor verbetering van het proces rond het beheer van paspoortsignaleringen.

De nieuwe begroting van het programma VRS komt daarmee op 57,5 miljoen euro. Ten opzichte van de oorspronkelijke begroting betekent dit een toename van ruim 11 miljoen euro. In de komende maanden worden de plannen voor de RAAS-DOBbox verder uitgewerkt; zoals aangegeven, verwacht ik in het najaar een besluit over de realisatie te nemen. Op dat moment heb ik ook een beter beeld van de kosten. In de volgende voortgangsrapportage zal ik u hierover informeren.

Bij de oorspronkelijke programmabegroting hield ik rekening met een post onvoorzien van 3 miljoen euro per jaar in de jaren 2021 tot en met 2024. Dat betekende een dekkingsmogelijkheid van 12 miljoen euro. Het programma wordt met een jaar verlengd (2025). De post onvoorzien wordt daarom verhoogd met 3 miljoen euro tot 15 miljoen euro. Hiervan

wordt 11 miljoen euro besteed aan de genoemde kosten van (onder andere) de langere looptijd en (bij een positief besluit) de kosten van de RAAS-DOBbox. Er resteert 4 miljoen euro voor de komende periode.

Daarnaast moeten ook de huidige RAAS-en nog een keer vervangen worden. Dat kost 11 miljoen euro, exclusief de maandelijkse kosten voor het beheer van 750.000 euro. Deze kosten maken al deel uit van de tarieven voor de reisdocumenten en worden dus gedekt uit de ontvangen leges.

In mijn brief van 26 juni 2019 heb ik aangegeven dat, naast de belangrijkste baten, zijnde een kwalitatief goed, betrouwbaar en fraudebestendig stelsel, de verwachting is dat er ook kwantitatieve baten zijn, omdat er een efficiëncyslag kan worden behaald zodra de RAAS-en zijn uitgefaseerd. Op dat moment dalen de structurele jaarlijkse beheerskosten van het reisdocumentenstelsel met ca. 5 tot 7 miljoen euro. De afname kan echter pas worden bereikt nadat de wetgeving voor de centrale opslag van biometrie is gerealiseerd.

Vervolg

Ik heb in deze brief de voortgang van het programma VRS geschetst. Ik ben voornemens u in het najaar van 2021 opnieuw een voortgangsbrief te sturen.

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