

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het voornemen tot verbetering van het reisdocumentenstelsel waartoe het programma VRS (Verbeteren Reisdocumentenstelsel) is opgericht. Doel van het programma is de verhoging van de kwaliteit, fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel, in het bijzonder de verbetering van het gehele aanvraag- en uitgifteproces.

Het voorstel van rijkswet bouwt voort op het nieuwe basisregister reisdocumenten¹ dat is gecreëerd met de wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten, die op 1 januari 2021 in werking is getreden.

Met het voorliggende voorstel wordt de tweede fase van verbetering gerealiseerd. Deze vervolgstap heeft tot doel de totstandkoming van een centrale voorziening waarin de overige aanvraaggegevens ten behoeve van reisdocumenten worden opgeslagen: de gezichtsopname, handtekening en twee vingerafdrukken van betrokkene.

Het voornemen tot verbetering van het reisdocumentenstelsel is uiteengezet in de navolgende Kamerbrieven:

- Kamerbrief van 16 maart 2022 "Voortgang programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS)"²;
- Kamerbrief van 10 juni 2021 over "Voortgang programma Verbetering Reisdocumentenstelsel (VRS)"³;
- Kamerbrief van 13 juli 2020 "Bestuurlijke reactie BIT- advies programma VRS"⁴;
- Kamerbrief van 26 juni 2019 over "Verbeteringen Reisdocumentenstelsel"⁵ en
- Kamerbrieven van 8 september 2017 respectievelijk 22 oktober 2018 over "Zelfevaluatie en toezicht op de uitvoering van de Wet basisregistratiepersonen en de Paspoortwet bij gemeenten en openbare lichamen"⁶

Daarnaast wordt voorgesteld het basisregister aan te vullen met gegevens over de voortgang van een aanvraag voor een reisdocument en gegevens over vermiste, gestolen of van rechtswege vervallen documenten. Deze aanvulling was al voorzien bij de vorige wijziging van de Paspoortwet, is reeds technisch gerealiseerd en wordt thans in juridisch-technische zin voltooid. Met deze aanvulling kan misbruik van en fraude met reisdocumenten beter gesignaleerd en voorkomen worden.

Op deze wijze zullen er twee overzichtelijke, centrale digitale voorzieningen voor de verwerking van de voor de uitvoering van de Paspoortwet benodigde gegevens bestaan welke eenvoudiger en efficiënter te beheren en te onderhouden zijn dan de (decentrale) systemen die nu in gebruik zijn.

Ten slotte wordt voorgesteld de Paspoortwet aan te passen zodat op de Nederlandse identiteitskaart het geslacht van betrokkene niet meer wordt vermeld.

2. Wie zijn betrokken?

De uitgevende instanties:

- Burgemeesters van de Nederlandse gemeenten
- Gezaghebbers Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)
- Gouverneurs Sint Maarten, Aruba en Curaçao (MAC) (Kabinetten en Burgerzaken)
- Minister van Buitenlandse Zaken
- Commandant Koninklijke Marechaussee

De uitvoeringsorganisatie

¹ Stb. 2020, 104. In dit nieuwe basisregister (artikel 4c e.v. Paspoortwetwet) worden de gegevens opgenomen welke nodig zijn voor nieuwe aanvragen en gegevens over vermiste, gestolen en van rechtswege vervallen documenten.

² Kamerstukken II 2021/22, 25764, nr. 136.

³ Kamerstukken II 2020/21, 25764, nr. 133.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 25764, nr. 127.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 25764, nr. 120.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 25764, nr. 105 en Kamerstukken II 2018/19, 25764, nr. 111.

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, uitvoering en toezicht namens de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Burgers

Aanvragers en houders van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten

3. Wat is het probleem?

De centrale voorziening voor gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken

Bij de verificatie van de identiteit van de aanvrager van een reisdocument doen zich knelpunten voor in gevallen waarin het voorgaande reisdocument door een andere uitgevende instantie is uitgegeven dan die waar de aanvraag wordt gedaan. De verificatie vindt plaats aan de hand van een gezichtsopname van de aanvrager die ten behoeve van de aanvraag van een eerder uitgegeven reisdocument is vastgelegd.⁷ De gezichtsopname is (naast vastlegging in de chip van het voorgaande document) enkel aanwezig in de decentrale opslag van de voorgaande uitgevende instantie en moet door de (nieuwe) uitgevende instantie aldaar worden opgevraagd, omdat deze decentrale systemen niet aan elkaar zijn gekoppeld noch kunnen worden gekoppeld. De manier waarop de gegevens worden uitgewisseld (namelijk het vervaardigen van kopieën van documenten en toesturen per e-mail) bemoeilijkt een betrouwbare identificatie van de aanvrager en brengt risico's met zich voor de informatieveiligheid van het aanvraag- en uitgifteproces.

Schrappen geslachtsvermelding op identiteitskaart

Dit onderdeel van het voorstel vloeit voort uit het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van 2017 en is aangekondigd in Kamerbrieven.⁸ In het regeerakkoord is opgenomen dat voor burgers waar mogelijk belemmeringen worden weggenomen, zodat zij hun identiteit vorm kunnen geven en deze in alle vrijheid en veiligheid kunnen uitdragen. In een aantal gevallen is seksregistratie ook niet nodig. In dat kader wordt de geslachtsvermelding op de identiteitskaart geschrapt.

Opname van voortgangsinformatie in het basisregister

Het tweede doel van dit voorstel op het gebied van gegevensverwerking, naast het creëren van de centrale voorziening, is het uitbreiden van het basisregister met de gegevens over de voortgang van een aanvraag. Met de voorgestelde uitbreiding van het basisregister wordt bereikt dat daarin actuele gegevens over de voortgang van een aanvraag gedurende het aanvraagproces worden opgenomen en dus beschikbaar zijn voor de uitgevende instanties. Het is van belang dat de uitgevende instanties op de hoogte zijn van (andere) lopende aanvragen, omdat daarmee fraude en misbruik van reisdocumenten kan worden voorkomen.

4. Wat is het doel?

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is de introductie van een centrale voorziening voor de opslag van gezichtsopnames, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten. In deze voorziening worden voor de aanvraag van een reisdocument de gezichtsopname, de handtekening en (voor de periode vanaf de aanvraag tot de uitgifte dan wel weigering) vingerafdrukken van de aanvrager van een reisdocument verwerkt. De centrale voorziening heeft tot doel de uitgevende instanties 24/7 toegang te verschaffen tot biometrische gegevens van de aanvrager. Hiermee wordt het aanvraag- en uitgifteproces betrouwbaarder en wordt de dienstverlening verbeterd.

Het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart beoogt het waar mogelijk wegnemen van belemmeringen voor burgers, zodat zij hun identiteit vorm kunnen geven en deze in alle vrijheid en veiligheid kunnen uitdragen. Voors gaat het om het schrappen van onnodige seksregistratie.

Ten slotte heeft dit wetsvoorstel tot doel het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten als bedoeld in artikel 4c e.v. van de Paspoortwet met de gegevens over de voortgang van een aanvraag voor het voorkomen van fraude en misbruik van reisdocumenten.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De centrale voorziening

Gelet op de genoemde knelpunten (zie vraag 3) en het voornemen om de kwaliteit, fraudebestendigheid en

⁷ Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de opgeslagen gezichtsopname bij de voorgaande uitgevende instantie.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 34650, nr. I en Kamerstukken II 2020/2, 34650, nr. L.

betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel te verbeteren is overheidsinterventie op haar plaats. Het publieke belang bij de centrale voorziening is dat de uitwisseling van gegevens efficiënter, veiliger, betrouwbaarder en minder fraudegevoelig is.

Schrappen geslachtsvermelding op de identiteitskaart

Thans is geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart wettelijk voorgeschreven. Het vraagt een wetswijziging van de Paspoortwet om het te schrappen.

Voortgangsgegevens van een aanvraag in het basisregister

Door het vastleggen van gegevens over de voortgang van een aanvraag wordt het basisregister reisdocumenten de bronregistratie van zowel reisdocumenten als (lopende) aanvragen. Hiermee wordt het voorkomen van fraude en misbruik van reisdocumenten beoogd.

6. Wat is het beste instrument?

Er is gekozen voor het instrument wetgeving omdat de genoemde doelen slechts gerealiseerd kunnen worden met een wijziging van de Paspoortwet.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Burgers: De administratieve lasten voor de burger in het aanvraag- en uitgifteproces van een reisdocument blijven door dit voorstel van rijkswet ongewijzigd. De gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken worden op dezelfde wijze als thans opgenomen van de aanvrager en gebruikt voor personalisatie van een reisdocument. De kosten en daarmee besparingen voor de rijksoverheid als gevolg van de invoering van de centrale voorzieningen worden doorberekend in de leges die de burger betaalt voor een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart. Naar ruwe inschatting zal de besparing voor de burger orde van grootte één tot enkele euro's per document zijn.

Overheid: Voor de uitgevende instanties leiden de beoogde doelen tot een verlaging van de beheerlasten voor de decentrale systemen, betere en efficiëntere werkprocessen en informatievoorziening en een betrouwbaarder aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten. Het beheer van de centrale voorziening en het faciliteren van de uitgevende instanties tijdens het transitieproces betekent een toename van de beheerlasten voor de uitvoeringsorganisatie, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Deze beheerlasten voor RvIG zullen naar verwachting geringer zijn dan de beheerlasten van de uitgevende instanties voor de decentrale reisdocumentenaanvraag- en archiefstations (RAAS-en). Voor de uitgevende instanties die gebruikmaken van eigen software voor de ondersteuning van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, heeft dit voorstel tot gevolg dat de eigen software moet worden aangepast bij de inpassing van de centrale voorziening in het reisdocumentenstelsel en het uitfasen van de RAAS-en. Deze gevolgen gelden ook voor de uitgevende instanties in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Het Rijk: Door dit voorstel van rijkswet vindt een verschuiving plaats van het beheer van de RAAS-en door de uitgevende instanties naar het beheer van de centrale voorziening door RvIG. De aanschaf en het onderhoud van de RAAS-en vinden plaats onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. De kosten voor vervanging, ontwikkeling en ondersteuning van de RAAS-en bedragen momenteel 11 miljoen euro per jaar, exclusief de maandelijkse beheerkosten van 750.000 euro. De exacte kosten voor beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de centrale voorziening zullen pas in een later stadium duidelijk worden. De centrale voorziening leidt naar verwachting tot ten minste 3 miljoen euro besparingen van de beheerkosten voor de rijksoverheid en de uitgevende instanties. Eventuele besparingen zullen in het rijksdeel van de leges worden doorberekend. De bouw van de centrale voorziening en de migratie van de in de RAAS-en opgeslagen gegevens naar deze voorziening zal naar verwachting 2 miljoen euro kosten. Naar inschatting zullen de structurele jaarlijkse beheerkosten van het reisdocumentenstelsel met circa 5 tot 7 miljoen euro dalen als gevolg van de efficiëntieslag die met de uitfasering van de RAAS-en kan worden behaald.