

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wijziging Paspoortuitvoeringsregelingen i.v.m. aanwijzing nieuwe grensgemeenten en extra RAAS-identificatiekaarten voor BZ

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Burgers die houder zijn van een paspoort en/of Nederlandse identiteitskaart. Specifiek wanneer zij een woonplaats in het buitenland hebben (m.n. Duitsland en België) en de aanvraag en uitgifte van een reisdocument plaatsvindt bij een aangewezen (grens)gemeente in Europees Nederland.

De uitgevende instanties:

- Burgemeesters van gemeenten (in het bijzonder burgemeester(s) van de nieuw aan te wijzen (grens)gemeenten t.b.v. het verstrekken van reisdocumenten of Nederlandse identiteitskaarten aan niet-ingezetene Nederlanders in het buitenland;
- Minister van Buitenlandse Zaken, m.n. de Consulaire Service Organisatie (CSO) waar met identificatiekaarten voor de Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS) wordt gewerkt;
- Gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- Gouverneurs van de landen Sint Maarten, Aruba en Curaçao;
- Commandant van de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Uitvoeringsinstanties: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), die namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op grond van de Paspoortwet uitvoerende en toezichthoudende taken heeft m.b.t. het reisdocumentenstelsel.

Belanghebbenden / Vertegenwoordigers van gemeenten:

- Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze behartigen de belangen van gemeenten.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

De hierboven genoemde uitgevende instanties, uitvoeringsinstantie en belangenbehartigers.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De startnotitie voor de regeling en een conceptversie van de regeling zijn ter afstemming met RvIG en het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedeeld. Bij de aanwijzing van grensgemeenten zijn de twaalf huidige grensgemeenten betrokken.

De andere belanghebbenden zullen in de consultatie worden betrokken.

1. Wat is het probleem?

Toelichting

De volgende twee wijzigingen worden onderscheiden:

- Het aanwijzen van drie nieuwe *grensgemeenten* waar personen die niet als ingezetene staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen, terecht kunnen voor de aanvraag van een reisdocument.
- Het uitbreiden van het maximumaantal *identificatiekaarten* bij de Consulaire Service Organisatie (CSO) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), waarmee medewerkers in kunnen loggen op het aanvraagstelsel voor reisdocumenten.

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Grensgemeenten

De capaciteit bij aangewezen gemeenten, zogeheten grensgemeenten, waar – naast ingezetenen – ook personen die geen inschrijving als ingezetene in de Basisregistratie Personen (BRP) hebben een reisdocument kunnen aanvragen, is beperkt. Dit resulteert veelal in lange(re) wachttijden om een document aan te kunnen vragen.

Identificatiekaarten

Om in te kunnen loggen op het zgn. reisdocumentenaanvraag- en archiefstation (RAAS-werkstation) heeft een medewerker van een uitgevende instantie een identificatiekaart nodig. Met deze kaarten hebben medewerkers toegang tot de RAAS-werkstations en kunnen daarmee aanvragen voor reisdocumenten versturen naar de producent van het document. Op dit moment zijn er niet genoeg kaarten, waardoor deze tussen medewerkers worden uitgewisseld. Daardoor wordt niet goed bijgehouden welke medewerker welke stap heeft uitgevoerd.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Grensgemeenten

In de periode 2024-2028 is er sprake van een piek in het aantal aanvragen van reisdocumenten, als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur van het reisdocument in 2014 van vijf naar tien jaar (voor volwassenen). Ook kampen gemeenten evenals andere organisaties met personeelstekorten en zien gemeenten de komende tijd veel op zich afkomen door o.m. gewijzigde regelgeving.

Identificatiekaarten

Het maximumaantal identificatiekaarten per RAAS-server is momenteel beperkt tot maximaal 20.¹ Enkele jaren geleden heeft het Ministerie van BZ de werkwijze in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten uit efficiencyoverwegingen gewijzigd. Sindsdien worden alle aanvragen van reisdocumenten vanuit het buitenland in de CSO in Den Haag centraal verwerkt, en wordt hier ook het verstrekingsbesluit genomen. Bij de CSO worden de aanvragen die op alle 8 RAAS-servers opgeslagen staan, verwerkt in 35 RAAS-werkstations, die bij de CSO staan en die per geografisch gebied zijn ingedeeld. Het aantal aanvragen per geografisch gebied verschilt per dag. Hierdoor hebben medewerkers toegang nodig tot verschillende RAAS-werkstations. Voor deze gecentraliseerde werkwijze ten aanzien van de verstrekking is het huidige maximumaantal van 20 identificatiekaarten per RAAS-server voor het Ministerie van BZ ontoereikend gebleken.

c) Wat is de omvang van het probleem?

¹ Artikel 80, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, artikel 88, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, artikel 90, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen en artikel 39, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001.

Grensgemeenten

De wachttijden bij grensgemeenten voor het maken van een afspraak voor het aanvragen van een reisdocument varieerden vanaf begin 2024 van 4-6 weken tot meer dan 18 weken. Dit is een onwenselijke situatie.

Identificatiekaarten

Doordat identificatiekaarten momenteel in de praktijk door verschillende medewerkers gebruikt worden, kan in het RAAS-werkstation niet op persoonsniveau gelogd worden welke medewerker welke handeling heeft uitgevoerd. Dit is niet conform wet- en regelgeving en fraudegevoelig.

- d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Grensgemeenten

Momenteel zijn er twaalf grensgemeenten. Met het oog op de paspoortpiek hebben vier van de twaalf huidige grensgemeenten en het Ministerie van BZ verzocht om uitbreiding van het aantal grensgemeenten.

Identificatiekaarten

Het Ministerie van BZ heeft aangegeven dat het huidige maximumaantal van 20 identificatiekaarten ontoereikend is om iedere medewerker met een eigen kaart te laten inloggen. Daarom heeft BZ om een verhoging van het aantal kaarten verzocht.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Grensgemeenten

Als de capaciteit bij grensgemeenten niet wordt uitgebreid blijft de wachttijd bij de huidige grensgemeenten oplopen. Piekmomenten zullen dan tot langere wachttijden leiden.

Identificatiekaarten

Bij het huidige aantal van 20 kaarten kan niet iedere medewerker met een eigen kaart inloggen. Daarom worden kaarten onderling uitgewisseld en kan niet bijgehouden worden welke medewerker welke stap in het proces heeft uitgevoerd.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Grensgemeenten

Het doel is de beschikbare capaciteit voor het verkrijgen van een reisdocument door niet-ingezetenen te vergroten, waardoor de grensgemeenten geen lange wachttijden hoeven te hanteren. De dienstverlening aan niet-ingezetenen wordt daarmee verbeterd.

Identificatiekaarten

Het doel is om het aantal identificatiekaarten te verhogen, zodat bij de CSO weer geheel volgens de voorschriften gewerkt kan worden, dat wil zeggen dat een identificatiekaart slechts door één medewerker gebruikt wordt. Op die manier moet het aanvraagproces bij het CSO fraudebestendiger worden, omdat in het RAAS dan wordt bijgehouden met welke kaart is ingelogd, en dus welke medewerker welke stap heeft uitgevoerd.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

nvt

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Grensgemeenten

1. Enkele van de huidige grensgemeenten kunnen opschalen, maar dit zal niet voor alle grensgemeenten mogelijk zijn, omdat het opschalen kan concurreren met de capaciteit die beschikbaar is voor de dienstverlening aan ingezetenen. In de praktijk zullen piekmomenten tot langere wachttijden leiden indien er niet wordt opgeschaald.
2. Enkele van de huidige grensgemeenten kunnen samenwerken met andere (grens)gemeenten die meer capaciteit hebben. Ook dit zal niet voor alle grensgemeenten gelden, omdat die in eenzelfde situatie kunnen zitten.
3. Er kunnen nieuwe gemeenten als grensgemeenten worden aangewezen, waarmee het aantal grensgemeenten wordt uitgebreid. Deze optie vraagt als enige een wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN).

Identificatiekaarten

Het huidige maximumaantal van 20 kaarten is opgenomen in artikel 88, eerste lid, van de PUB. Om meer kaarten toe te staan, is dus een aanpassing van de PUB nodig. Er zijn verschillende mogelijkheden: de huidige situatie kan in stand blijven, het aantal maximum kaarten kan worden opgehoogd, of er kan helemaal geen maximum meer worden genoemd. Overigens hebben Nederlandse gemeenten eveneens te maken met een maximumaantal identificatiekaarten. Echter, slechts in een aantal gevallen (grote gemeenten met weinig locaties) vormt dit maximumaantal een probleem. Het is daarom voorsnog niet nodig om het maximumaantal kaarten ook in de PUN te wijzigen. Voor BZ vormt het beperkte aantal wel een probleem gelet op de huidige werkwijze bij de CSO.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Grensgemeenten

Het aanwijzen van nieuwe grensgemeenten.

Identificatiekaarten

Het uitbreiden van het maximumaantal identificatiekaarten.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Grensgemeenten

Door nieuwe grensgemeenten aan te wijzen wordt de capaciteit bij de grensgemeenten verhoogd.

Identificatiekaarten

Door het maximumaantal identificatiekaarten uit te breiden kan bij het CSO meer kaarten worden gewerkt, waardoor iedere medewerker een eigen kaart krijgt om in te loggen.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Grensgemeenten

Niet-ingezetenen kunnen bij meer grensgemeenten terecht voor de aanvraag en uitreiking van een reisdocument. De wachttijden voor het maken van een afspraak zullen naar verwachting hierdoor korter worden dan in de huidige situatie het geval zal zijn.

Identificatiekaarten

Het in stand houden van de huidige situatie is niet wenselijk, omdat op dit moment niet goed wordt bijgehouden welke medewerker welke stap uitvoert. Het is voor BZ ook niet mogelijk om de kaarten gedurende de dag op de naam van de juiste medewerker te zetten, omdat dit veel tijd in beslag neemt.

Het toestaan van meer identificatiekaarten zorgt ervoor dat het aanvraag- en uitgifteproces voor documenten voor Nederlanders in het buitenland bestendiger wordt tegen fouten en fraude, omdat in het RAAS in de backoffice van BZ beter gelogd kan worden welke medewerker welke stap heeft uitgevoerd. Wanneer genoeg kaarten beschikbaar zijn kan elke medewerker namelijk over zijn eigen kaart per RAAS beschikken. Door BZ is aangegeven dat de kaarten zullen worden opgeborgen in een voor iedere individuele medewerker individueel beschikbaar codekluisje. Het delen van kaarten, zoals nu in feite tegen de voorschriften in gebeurt, is dan dus niet meer aan de orde. De mogelijkheid bestaat ook om helemaal geen maximumaantal meer te noemen. Echter, dit is vanuit het oogpunt van fraudepreventie en privacy niet wenselijk. De gedachte achter het instellen van een maximumaantal kaarten is dat slechts het aantal kaarten in omloop is dat nodig is voor een goed verloop van het aanvraagproces. Elke kaart die extra in omloop is, is een extra toegang tot het RAAS, met bijhorend frauderisico. Om het overzicht te houden moet daarom een maximum worden gesteld.

Indien BZ inderdaad meer kaarten mag gebruiken, zullen er kosten zijn voor het aanschaffen van de extra kaarten. Een RAAS-identificatiekaart kost € 67,02 excl. BTW.

- b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?
n.v.t.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Grensgemeenten

Voorgesteld wordt om drie nieuwe grensgemeenten aan te wijzen: Aalten, Heerlen en Nijmegen. Deze worden toegevoegd in artikel 7, eerste lid van de PUN.

Identificatiekaarten

Voorgesteld wordt om het maximumaantal RAAS-identificatiekaarten in artikel 88, eerste lid van de PUB uit te breiden van 20 naar 65.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Grensgemeenten

De optie voor het uitbreiden van het aantal grensgemeenten wordt als meest kansrijk beschouwd omdat hiermee extra capaciteit (van nieuwe grensgemeenten) beschikbaar komt. Deze optie voldoet aan de wens van vier (van de twaalf) grensgemeenten. De kandidaat-grensgemeenten zijn voorgelicht over: het verstrekken van reisdocumenten aan niet-ingezetenen, de benodigde kennis en opleiding daarvoor, de technische voorzieningen en de kosten ('buitenland'- RAAS) en opbrengsten (paspoortleges); de huidige grensgemeenten hebben bezwaren kunnen aangeven tegen één of meerdere nieuw aan te wijzen gemeenten. De keuze is gemaakt om drie nieuwe gemeenten aan te wijzen: Aalten, Heerlen en Nijmegen.

Identificatiekaarten

De voorkeursoptie is om het maximumaantal identificatiekaarten in artikel 88, eerste lid, van de PUB te verhogen naar 65 per RAAS. Dit aantal is (ruim) voldoende om met de huidige personeelsomvang bij de CSO iedereen een eigen kaart te kunnen geven. Ook is er dan een ruime marge voor het geval dat de capaciteit bij het CSO wordt opgeschaald, bijv. in combinatie met de aanstaande paspoortpiek.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Grensgemeenten

Mogelijk leidt de aanwijzing van drie nieuwe grensgemeenten niet tot kortere wachttijden voor het maken van een afspraak.

Identificatiekaarten

Hoe meer kaarten in omloop zijn, hoe groter het risico is dat een kaart kwijtraakt of gestolen wordt. Door BZ is aangegeven dat passende maatregelen zullen worden genomen om de kaarten veilig op te bergen buiten werktijden in individuele kluisjes, zodat medewerkers alleen bij hun eigen kaart kunnen.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Grensgemeenten

Het effect van de uitbreiding op de wachttijden voor het maken van een afspraak bij de grensgemeenten zal worden gemonitord om te bepalen of de beschikbare capaciteit daarmee voldoende is. De verwachting is dat met de uitbreiding de extra vraag kan worden ondervangen.

--