



Impactanalyse Verbetering reisdocumentenstelsel

Versie 1.0

Eindrapport

Management samenvatting

Het huidige reisdocumentenstelsel dateert uit de periode van de invoering van de Paspoortwet in 1992 en de huidige ICT-architectuur achter het stelsel uit 2001. De afgelopen jaren is geconstateerd dat met de huidige opzet van het reisdocumentenstelsel onvoldoende tegemoet kan worden gekomen aan de nieuwe eisen die worden gesteld aan een doelmatige en betrouwbare verstrekking van reisdocumenten.

Het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel heeft als opdrachten:

1. Voer de noodzakelijke procesverbeteringen door om actuele knelpunten in het huidige stelsel op te lossen en de goede betrouwbaarheid van de reisdocumenten en identiteitsverificatie te behouden;
2. Verbeter daarbij het reisdocumentenstelsel zodanig dat het fundament wordt gelegd om toekomstige stappen in de fraudepreventie, -detectie en -bestrijding te zetten alsmede nieuwe dienstverleningsconcepten naar de burger te introduceren.

In de voorliggende impactanalyse is inzicht gegeven in de uitvoerbaarheid en de impact van de verbetering van het reisdocumentenstelsel op de gemeentelijke organisaties. Tevens zijn aanbevelingen opgesteld voor een succesvolle implementatie van de nieuwe werkwijze bij gemeenten. In deze management samenvatting zijn de resultaten van de analyse gepresenteerd aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Overall zijn de respondenten positief over de verbetering van het reisdocumentenstelsel, omdat dit leidt tot een efficiënter en beter aanvraag en uitgifteproces van reisdocumenten.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de verbetering van het reisdocumentenstelsel?

Het programma VRS heeft diverse effecten op de gemeentelijke organisatie. De beoogde procesverbeteringen leiden ertoe dat de werkwijze van de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten gaat veranderen (meer inzicht voor de baliemedewerker, digitalisering formulieren, geautomatiseerde controles en het vervallen van de decentrale RAAS-en). Bestaande procesbeschrijvingen moeten hiervoor nog wel worden aangepast.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie? Denk hierbij aan alle SCOPAFIJTH-aspecten (technische aanpassingen, werkproces, personeel, binnengemeentelijk gebruik van gegevens, etc.)?

Niet alle uitgevende instanties beschikken over een eigen front-end applicatie voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. RvIG gaat daarom het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP) aanbieden, waar gemeenten ook gebruik van kunnen gaan maken. Gemeenten hebben straks de keuze om gebruik te gaan maken van het RAP of van de RDM-oplossing van hun leverancier.

De keuze wordt beïnvloed door verschillende elementen, waaronder de functionaliteiten, het gebruiksgemak en kosten. In dit onderzoek is gekeken welke functionaliteiten een rol spelen bij deze keuze. Een veel terugkerende reactie van de respondenten was dat zij het vooral belangrijk vonden om niet terug te gaan in functionaliteiten bij een eventuele overstap naar het RAP.

De volgende functionaliteiten zijn genoemd in het onderzoek: Melding verlopen reisdocument, digitale vooraanvraag, afsprakenmodule, betaalmodule, document management systeem, zaaksysteem, document distributiesysteem, bericht gereed / herinnering en thuisbezorgen. De respondenten uit het onderzoek zien veel van de functionaliteiten als een 'must have' of 'should have'. Het proces van de aanvraag en uitreiking is gedetailleerd uitgewerkt en daarin zitten geen zogenaamde vrijheidsgraden. Desalniettemin is er op dienstverleningsaspecten, die samenhangen met de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten, wel een grote diversiteit te zien binnen gemeenten. Dat betekent dat een RAP voor veel gemeenten pas een volwaardig alternatief voor de bestaande RDM-oplossingen kan worden als het RAP ook kan voorzien in de volledige samenhang met andere applicaties en functionaliteiten.

Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden, dat indien het RAP deze samenhang aan kan bieden, er ook nog aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de samenhangende applicaties met extra kosten voor de gemeenten als gevolg. Het aanbieden van de volledige samenhang met andere applicaties vraagt dan aanzienlijke investeringen bij het RAP én bij de samenhangende applicaties en leidt naar verwachting niet tot directe besparingen in bijvoorbeeld licentiekosten bij bestaande RDM-oplossingen. Het ligt daarom niet voor de hand om de complete samenhang met andere applicaties te gaan faciliteren vanuit het RAP. Gemeenten met wensen op deze samenhang kunnen gebruik (blijven) maken van hun huidige RDM-oplossingen, waarin deze samenhang (deels) al gerealiseerd is.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Het programma VRS loopt van 2019 tot en met 2024 en functionaliteiten worden stapsgewijs geïmplementeerd. Op dit moment zijn nog niet alle functionaliteiten tot en met 2024 in detail uitgewerkt. Er is op dit moment online ook nog maar beperkt informatie te vinden over de verbetering van het reisdocumentenstelsel en het is van belang dat tijdig meer informatie beschikbaar komt voor gemeenten.

Het is voor gemeenten van belang om te weten wat er gaat veranderen, wat dat betekent voor gemeenten en wat gemeenten en andere stakeholders moeten doen voor de implementatie. Het is daarbij ook relevant dat de ontwikkelingen op het gebied van de verbetering van het reisdocumentenstelsel in samenhang met de andere ontwikkelingen (eID, vID, rijbewijzen, BRP) worden gepresenteerd. Een verbreding van de communicatie over de verbetering van het reisdocumentenstelsel richting gemeenten is daarom gewenst.

Welke kosten voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze werkwijze verbonden?

Er is niet bekend hoe hoog de kosten zijn die de aanbieders van RDM-oplossingen moeten maken om de business services van VRS in hun eigen applicaties in te bouwen. Daarnaast moeten er ook nog afspraken worden gemaakt over de financiering van deze (en andere) kosten (artikel 2 Financiële-Verhoudingswet).

De proceswijzigingen hebben impact op de personele bezetting en de legestarieven. Door de komst van de kernregistratie reisdocumenten vervallen handelingen in de processen. Het wegvallen van deze handelingen zorgt voor een daling van de werklast (de bestede tijd per reisdocument). Het is niet bekend hoeveel tijd hier bespaard kan worden en het is aan te raden om door middel van een

normtijdenonderzoek vast te stellen hoe veel tijd nodig is voor de aanvraag en uitgifte van een reisdocumenten nadat VRS is geïmplementeerd.

De naar verwachting lagere normtijd leidt mogelijk ook tot aangepaste legestarieven en dat zorgt ervoor dat gemeenten minder inkomsten ontvangen uit de reisdocumenten. Een tijdig uitgevoerd normtijdenonderzoek draagt eraan bij dat gemeenten hierop kunnen anticiperen met de formatie en begroting. Aandachtspunt hierbij is nog wel dat de formatie niet altijd goed mee kan bewegen met aangepaste legesinkomsten. Er is inflexibiliteit in het aanpassen van de contracturen naar beneden toe.

Wat zijn de verwachte effecten van de werkwijze?

Los van de eerder beschreven impact en effecten zorgt de verbetering van het reisdocumentenstelsel voor een hogere actualiteit van gegevens, voor betere en sluitende controles in het aanvraagproces, voor een reductie van het shopgedrag en voor betere mogelijkheden om look-a-like fraude op te sporen.

Het registreren van reisdocumenten in de kernregistratie reisdocumenten heeft ook tot gevolg dat het registreren van reisdocumentgegevens in categorie 12 van de BRP niet langer noodzakelijk is. Er zijn twee casussen van gemeentelijk gebruik uit het onderzoek naar voren gekomen. De sociale recherche heeft de bevoegdheid om bij uitkeringsgerechtigden te toetsen of zij zich houden aan de gestelde eisen rondom vakantie. Bij het vermoeden van fraude kunnen zij het paspoort van de betreffende persoon opvragen. Indien de betreffende persoon aangeeft het paspoort als verloren of vermist geregistreerd te hebben moeten zij in de gelegenheid zijn om dat te controleren. Daarnaast is aangegeven dat ook BOA's in enkele situaties paspoortgegevens opvragen.

In de situatie na implementatie van VRS kan (na autorisatie) gebruik worden gemaakt van de relevante informatie uit de kernregistratie reisdocumenten. Gezien het geringe aantal casussen wordt de impact als beperkt ingeschat.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

RvIG draagt zorg voor het ondersteunen van de implementatie van de gerealiseerde aanpassingen door de ketenpartners. In de voorliggende rapportage is een stappenplan gemaakt dat gemeenten kunnen gebruiken voor de implementatie van VRS in hun eigen organisatie. De implementatie van VRS bestaat daarbij eigenlijk uit verschillende samenhangende (deel)implementaties. Niet alle stappen zijn bij alle deelimplementaties relevant. Het is daarbij wel aan te raden om dit stappenplan met enige regelmaat te actualiseren, naarmate er meer bekend wordt over de functionaliteiten van VRS.

Auteurs: Frank van Zutphen & Dieuwertje Smit

m.m.v. Maurice van Erven & Arnoud Quanjer

© VNG Realisatie, Den Haag, maart 2020

Inhoudsopgave

Impactanalyse Verbetering reisdocumentenstelsel.....	1
Management samenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding.....	6
1.1. Achtergrond.....	6
1.2. Vraagstelling.....	6
1.3. Aanpak & methodologie	7
1.4. Leeswijzer	10
2. Verbetering reisdocumentenstelsel	11
2.1. Achtergrond.....	11
2.2. Projectbeschrijving	12
2.3. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen	20
3. Beschrijving architectuur.....	23
3.1. Huidige situatie.....	23
3.2. Toekomstige situatie	25
3.3. Common Ground.....	31
4. Impact Verbetering Reisdocumentenstelsel	34
4.1. Implementatiefase	34
4.2. Beheerfase	39
5. Conclusies en aanbevelingen.....	47
5.1. Conclusies.....	47
5.2. Aanbevelingen	50
Bijlage A: Gesprekspartners	53
Bijlage B: Gebruikte bronnen.....	54

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het huidige reisdocumentenstelsel dateert uit de periode van de invoering van de Paspoortwet in 1992 en de huidige ICT-architectuur achter het stelsel uit 2001.¹ De afgelopen jaren is geconstateerd dat met de huidige opzet van het reisdocumentenstelsel onvoldoende tegemoet kan worden gekomen aan de nieuwe eisen die worden gesteld aan een doelmatige en betrouwbare verstrekking van reisdocumenten.

Daarom is de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) gestart met het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS).² De opdracht voor het programma is:

1. Voer de noodzakelijke procesverbeteringen door om actuele knelpunten in het huidige stelsel op te lossen en de goede betrouwbaarheid van de reisdocumenten en identiteitsverificatie te behouden;
2. Verbeter daarbij het reisdocumentenstelsel zodanig dat het fundament wordt gelegd om toekomstige stappen in de fraudepreventie, -detectie en -bestrijding te zetten alsmede nieuwe dienstverleningsconcepten naar de burger te introduceren.

1.2. Vraagstelling

RvIG heeft aan VNG gevraagd om een impactanalyse uit te voeren. De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de verbetering van het reisdocumentenstelsel op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de nieuw te standaardiseren werkwijze bij alle gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de verbetering van het reisdocumentenstelsel?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie? Denk hierbij aan alle SCOPAFIJTH-aspecten (technische aanpassingen, werkproces, personeel, binnengemeentelijk gebruik van gegevens, etc.)?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze werkwijze verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de werkwijze?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018-2019), *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 25 764, nr. 120.

² Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). Versie 1.2P*.

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen is er specifieke aandacht geweest voor de volgende punten:

- RvIG gaat naast business services voor leveranciers van bestaande reisdocumentenmodules ook een Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP) aanbieden als volwaardige front-end applicatie voor de gehele afhandeling van de aanvraag en uitgifteproces van reisdocumenten.³ Specifieke aandacht is besteed aan de door gemeenten gewenste functionaliteiten van deze RAP.
- Binnen het programma VRS wordt categorie 12 van de BRP overbodig gemaakt en worden de afnemers overgezet op de kernregistratie reisdocumenten. Er is in het bijzonder gekeken in hoeverre er binnengemeentelijk gebruik wordt gemaakt van gegevens uit categorie 12 van de BRP.

Er is in deze analyse gekeken naar het verstrekken van reisdocumenten⁴ aan Nederlandse ingezetenen door gemeenten. Het rijbewijs valt buiten de scope van de verbetering van het reisdocumentenstelsel (en daarmee ook buiten de scope van de voorliggende analyse). Het verstrekken van reisdocumenten aan niet-ingezetenen (door de zogenaamde grensgemeenten) is niet meegenomen in deze analyse.⁵

1.3. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van november 2019 tot en met februari 2020. In het navolgende is het plan van aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

1.3.1. Plan van aanpak

Het plan van aanpak bestond uit drie fasen: de inventarisatiefase, de analysefase en de rapportagefase. Tijdens de inventarisatiefase is het plan van aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten gemaakt. Voor de selectie van de gemeenten is aangesloten bij de bij het programma Verbetering Reisdocumentenstelsel betrokken klankbordgroep, omdat zij reeds op de hoogte waren van de inhoud van het programma. In overleg met de begeleidingscommissie van het voorliggende onderzoek zijn daarnaast nog enkele andere gemeenten toegevoegd aan de lijst

³ Meer hierover in paragraaf 2.2.

⁴ De volgende reisdocumenten kunnen worden onderscheiden: het nationaal paspoort, het zakenpaspoort, het tweede paspoort, het diplomatiek paspoort, dienstpaspoot, het reisdocument voor vreemdelingen, het reisdocument voor vluchtelingen, het noodpaspoort en de laissez-passer. De Nederlandse identiteitskaarten die zijn uitgegeven vanaf 20 januari 2014 zijn officieel geen reisdocument meer, maar worden voor de aanvraag en uitgifte tot het reisdocumentenstelsel gerekend.

⁵ Bij het verstrekken van reisdocumenten aan niet-ingezetenen spelen specifieke andere vraagstukken, die alleen van toepassing zijn in de 12 grensgemeenten. RvIG heeft voor deze specifieke vraagstukken een klankbordgroep ingericht waarin 5 van de 12 grensgemeenten zijn opgenomen, mede daarom is het verstrekken van reisdocumenten aan niet-ingezetenen in deze impactanalyse niet meegenomen. Waar relevant zijn in de voorliggende rapportage observaties over het verstrekken van reisdocumenten aan niet-ingezetenen wel meegenomen.

met gesprekspartners van buiten de reeds bestaande klankbordgroep. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten

Kenmerken	Antwoord	Interviews (n = 13) ^{a)}	Nederland (n = 355)
Gemeentegrootte (aantal inwoners)	< 50.000	46%	76%
	50.000-100.000	23%	15%
	> 100.000	31%	9%

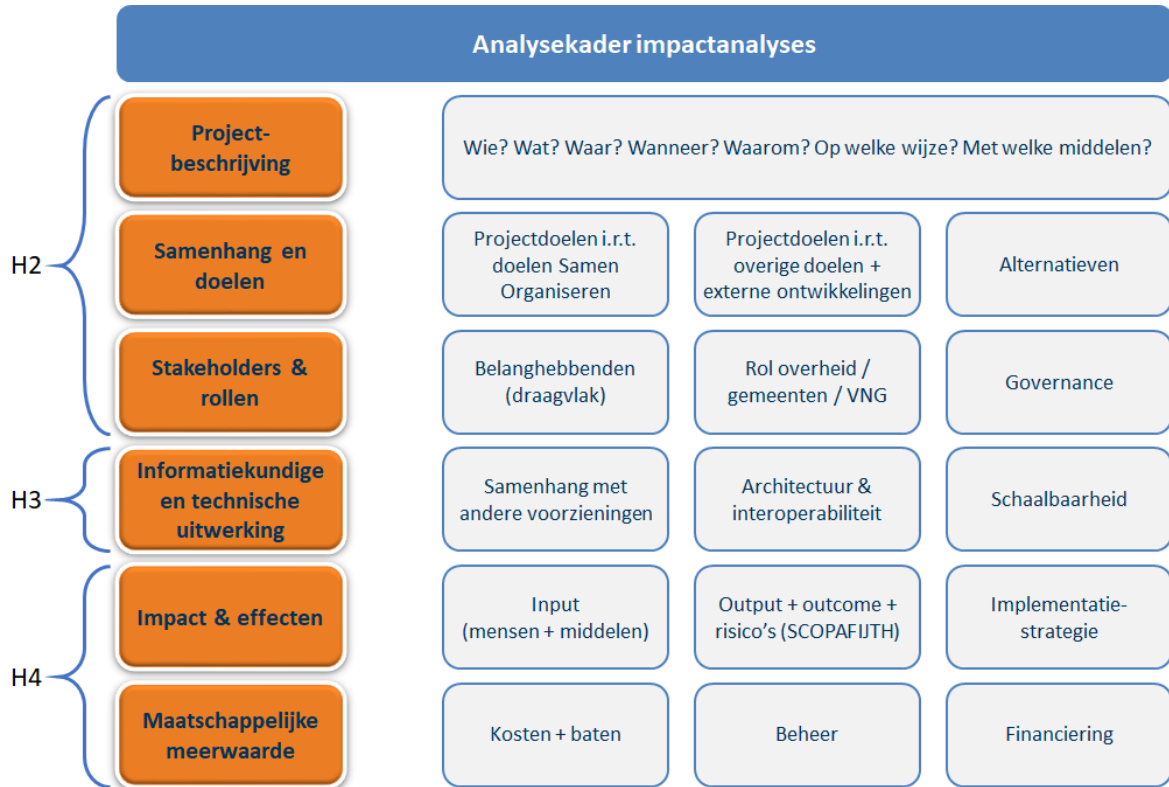
a) Er is bij de interviews een oververtegenwoordiging van de grote gemeenten (31% in de steekproef tegenover 9% voor heel Nederland). Daar is rekening mee gehouden voor een juiste interpretatie van de input uit de interviews. In bijlage A is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde gemeenten en de gesprekspartners bij die gemeenten.

In de analysefase zijn interviews gehouden met betrokkenen van de afdeling burgerzaken bij 13 gemeenten. In de rapportagefase zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de analyse van de verbetering van het reisdocumentenstelsel worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.

Figuur 1.1: Analyse kader



Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van het project en het belang van het project. Het tweede element gaat over de **saamenhang en doelen**. Hoe past het project binnen Samen Organiseren⁶, binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2. Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 'beschrijving architectuur'. De **impact & effecten** zijn het vierde elementen van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4 'Impact verbetering reisdocumentenstelsel'.

⁶ Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten en de toekomstige situatie na de verbetering van het reisdocumentenstelsel. In hoofdstuk 3 is een meer technische uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige situatie (bedrijfsarchitectuur, informatiearchitectuur, technische architectuur). In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van de verbetering van het reisdocumentenstelsel op de gemeenten. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. Verbetering reisdocumentenstelsel

In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van achtergrond voor de totstandkoming van het programma Verbeteren Reisdocumentenstel (paragraaf 2.1) en van de beoogde situatie wanneer het programma Verbeteren Reisdocumentenstel (VRS) is afgerond (paragraaf 2.2).

Na het lezen van dit hoofdstuk heeft de lezer een eerste beeld van de huidige situatie en de beoogde situatie. Dit hoofdstuk is voornamelijk descriptief van aard en biedt inzicht in de wijzigingen door programma VRS. Dit inzicht biedt de basis om in hoofdstuk 4 de impact te bepalen.

2.1. Achtergrond

In de huidige situatie zijn er centrale systemen in het reisdocumentenstelsel (zoals het Basisregister Reisdocumenten en het Register Paspoort Signaleringen (RPS)) en decentrale systemen (zoals de Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS-en) bij gemeenten). 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. Het gebrek aan gecentraliseerde gegevensopslag en ontsluiting leidt tot een aantal knelpunten en bemoeilijkt het nemen van stappen op het gebied van fraudepreventie, -detectie en -bestrijding. Centraal element van het programma VRS is de vorming van een samenhangende kernregistratie reisdocumenten. Met de komst van een kernregistratie wordt het ook mogelijk om nieuwe dienstverleningsconcepten naar de burger te introduceren.

Knelpunten huidige situatie

Zowel door de wetgever als door de uitgevende organisaties worden verschillende knelpunten van het bestaande stelsel onderkend. Het gaat om de volgende knelpunten:⁷

1. Het niet kunnen beschikken op één plaats over een volledige en actuele registratie van in omloop zijnde reisdocumenten.
2. Het schriftelijk moeten uitwisselen van historische aanvragen van andere uitgevende instanties;
3. Het niet op eenvoudige wijze kunnen doen van de identiteitsverificatie aan de hand van een originele foto in het aanvraagformulier van een eerder uitgegeven reisdocument, indien dat reisdocument is uitgegeven door een andere uitgevende instantie.
4. Het niet hebben van eenvoudige middelen om het 'shopgedrag' van burgers tegen te gaan.
5. Het niet consequent controleren op (actuele) signaleringen bij de aanvraag van een reisdocument.
6. Het niet altijd tijdig verwerken of verwijderen van signaleringen;

⁷ Zie Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). Versie 1.2P* aangevuld met informatie van RvIG ten behoeve van deze impactanalyse (de knelpunten met nummer 2, 6, 12 en 13 zijn toegevoegd aan de lijst uit het programmaplan).

7. Het niet beschikken over middelen om toenemende look-a-like fraude in het aanvraag- en uitgifteproces tegen te gaan.
8. Veelvuldig gebruik van papieren formulieren in het reisdocumentenstelsel, wat tijdrovend en foutgevoelig is.
9. Het niet hebben van een (doorlopende) registratie in Basisregistratie Personen (BRP) of PIVA⁸ van de houders van reisdocumenten en het niet bijhouden van de gegevens over uitgegeven reisdocumenten in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI).
10. Beperkte ondersteuning van het aanvraagproces voor sommige uitgevende instanties⁹, de aanvraag wordt nu direct ingegeven in het RAAS;
11. Geen gebruik van de gegevens uit de BRP (c.q. PIVA) bij sommige uitgevende instanties¹⁰;
12. Gebruik van verschillende systemen en applicaties met lokaal beheer en back-up;
13. Het niet goed toegerust zijn van het huidige stelsel op nieuwe dienstverleningsconcepten.

Met de verbetering van het reisdocumentenstelsel wordt beoogd de bovenstaande knelpunten op te lossen.

2.2. Projectbeschrijving

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar,¹¹ wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie van het reisdocumentenstelsel. Voor deze projectbeschrijving is gebruik gemaakt van het Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel,¹² de Kamerbrief Verbeteringen Reisdocumentenstelsel¹³ en de Project Start architectuur (PSA) van de verbetering van het reisdocumentenstelsel.¹⁴

Wie

Bij de verbetering van het reisdocumentenstelsel zijn meerdere rollen te onderscheiden.

- **Registerhouder:** De minister van BZK is verantwoordelijk voor de werking van het reisdocumentenstelsel.
- **Registerbeheerder:** RvIG voert de feitelijke werkzaamheden uit ten aanzien van de inrichting en het beheer van de centrale registraties.

⁸ PIVA is de Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba.

⁹ Dit punt is niet relevant voor gemeenten.

¹⁰ Ook dit punt is niet relevant voor gemeenten.

¹¹ De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

¹² Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). Versie 1.2P.*

¹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018-2019), *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 764, nr. 120.*

¹⁴ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *PSA Verbeteren Reisdocumenten Stelsel (VRS). Werken onder architectuur. Versie 1.00.*

- **Bronhouder:** Bronhouders zijn verantwoordelijk voor het inwinnen en bijhouden van gegevens in de registraties en voor het borgen van de kwaliteit van de gegevens in de registraties. De bronhouders van de reisdocumentenadministraties zijn de uitgevende instanties zoals gemeenten en grensgemeenten.¹⁵
- **Afnemer:** Gebruikers zijn degene die gegevens uit de registraties gebruiken in hun eigen processen. Zowel bestuursorganen (uitgevende instanties zoals gemeenten, politie, Openbaar Ministerie) als private partijen¹⁶ kunnen afnemer zijn van gegevens uit de registraties.
- **Eindgebruiker:** Burgers die het eindproduct (het reisdocument) ontvangen.

Gemeenten kunnen verschillende rollen vervullen. Iedere gemeente heeft een rol als bronhouder en als afnemer.

Wat

Het programma VRS draagt bij aan verschillende doelen, zoals een betrouwbaar reisdocument, betrouwbare identiteitsverificatie en -informatie en een toekomstvast en flexibel stelsel. Om dat te realiseren zijn binnen het programma VRS vier projecten¹⁷ ingericht.

- **Project Aanvraag, uitgifte & statusbeheer.** Dit project richt zich op het creëren van verbeteringen in het aanvraag- en uitgifte proces en het statusbeheer van reisdocumenten voor de paspoort uitgevende instanties. Binnen dit project worden uiteindelijk de RAAS-en vervangen door businessservices en een nieuwe centrale applicatie.
- **Project StopID.** Dit project richt zich op een aspect van statusbeheer van het reisdocument door de burger zelf, het zogenaamde StopID. De burger kan dan zelf via een portaal (wellicht MijnOverheid.nl) zijn of haar reisdocument als gestolen of vermist registreren.
- **Project Informatieverstrekking.** Dit project richt zich op het creëren van verbeteringen in de informatieverstrekking van reisdocumentgegevens aan verifiërende instanties, handhavende instanties, raadplegende instanties en de burger.
- **Project Signaleringsbeheer.** Dit project richt zich op het verbeteren van het indienen en beheren van signaleringen voor de signalerende instanties. Denk hierbij aan een portaal waar signaleringen kunnen worden ingediend, het laten vervallen van informatiestromen op basis van brieven en het efficiënter inrichten van de documentenstromen binnen BZK ten aanzien van signaleringen.

¹⁵ Andere uitgevende instanties zijn het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke Marechaussee, Caribisch Nederland en de Caribische landen.

¹⁶ Denk aan banken en autoverhuurbedrijven, zij kunnen een bevraging doen en krijgen dan als resultaat een hit / no hit terug of een reisdocument geldig is.

¹⁷ Hier zijn de zogenaamde 'business projecten' binnen het programma beschreven. Daarnaast zijn er ook drie 'ondersteunende projecten'. De ondersteunende projecten zijn randvoorwaardelijk en faciliterend voor het behalen van de businessdoelen. Dit gaat om de volgende projecten: het project Sourcing VRS, het project Platform, Services & Kernregistratie en het project Datamigratie.

In de voorliggende impactanalyse is gekeken naar de impact van het project 'Aanvraag, uitgifte & statusbeheer' op gemeentelijke organisaties. Ook is gekeken naar een subonderdeel van het project 'informatieverstrekking', te weten het binnengemeentelijk gebruik van categorie 12 gegevens. Bij het project 'Aanvraag, uitgifte & statusbeheer' is gekeken naar de volgende deelonderwerpen:

1. Kernregistratie reisdocumenten;
2. Reisdocumenten aanvraag portaal (RAP);
3. Biometrie.

1. Kernregistratie reisdocumenten

Centraal element van het programma VRS is de vorming van een samenhangende kernregistratie reisdocumenten. De kernregistratie reisdocumenten is een technische voorziening voor het geheel aan registraties, dat zich logisch gedraagt als één gegevensmodel, dat bestaat uit verschillende registers: het nieuwe Basisregister Reisdocumenten (BR), het Register Opvraagbare Biometrie (ROB) en het Register Paspoort Signaleringen (RPS). De kernregistratie reisdocumenten heeft ten opzichte van de bestaande losse systemen een versterkte informationele samenhang. Ze hanteren één logisch gegevensmodel en verwijzingen tussen de verschillende registers zijn eenvoudig mogelijk. Daarmee gaat de kernregistratie reisdocumenten zich logisch als één database gedragen. Daarbij wordt de kernregistratie reisdocumenten wel zodanig ingericht dat de wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de verschillende registraties die hiermee zijn geïmplementeerd volledig in stand blijven.

Het nieuwe basisregister reisdocumenten wordt de centrale opslag voor informatieobjecten betreffende het aanvraag- en uitgiftedomein (exclusief biometrie), het statusbeheer domein (statusregistratie van fysieke en digitale documenten en de bijbehorende meldingsgegevens) en het reisdocument domein (gegevens over de reisdocumenten zelf).¹⁸ In het huidige basisregister reisdocumenten staan de gegevens van alle documenten die niet in omloop mogen zijn. In het nieuwe basisregister reisdocumenten wordt dit register gevuld met alle documenten die vanaf de start worden uitgegeven, aangevuld met de in de huidige RAAS-en opgenomen documenten. In het nieuwe basisregister reisdocumenten worden dus alle aanvragen en reisdocumenten opgenomen.

Tevens wordt de informatieverstrekking opnieuw ingericht, waarbij de informatie zoveel mogelijk per vraag actueel uit de kernregistratie reisdocumenten wordt opgehaald (geautoriseerd en geprotocolleerd). De komst van de kernregistratie reisdocumenten leidt tot een aantal wijzigingen die in het onderstaande nader worden gespecificeerd.

¹⁸ In de PSA van VRS wordt het basisregister reisdocumenten aangeduid met de term 'CORI/BR'. CORI is een werknaam voor het nieuwe basisregister reisdocumenten en staat voor Centrale Opslag Reisdocumenten en Identiteitskaarten (zie bv. het Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel).

1A. Inzicht in historische aanvragen

Naast de actuele gegevens worden ook de historische aanvraaggegevens gemigreerd naar de kernregistratie reisdocumenten. Dit maakt het voor de uitgevende instanties mogelijk om tijdens het aanvraagproces historische gegevens van andere uitgevende instanties op te vragen.

1B. Inzicht in lopende aanvragen

De kernregistratie maakt het mogelijk om 'shopgedrag' van burgers te kunnen detecteren en tegen te gaan. Hierbinnen zijn twee varianten mogelijk:

1. Burgers vragen meerdere documenten aan bij verschillende uitgevende instanties, mogelijk met onrechtmatige handelingen in gedachten.
2. Burgers die op een aanvraag geen document hebben gekregen proberen op andere plaatsen een aanvraag te doen, in de hoop een uitgevende instantie te treffen die een voor hun positieve beslissing neemt.

Beide varianten worden inzichtelijk gemaakt voor de uitgevende instanties. Met deze gegevens omtrent eerdere beslissingen op aanvragen kunnen actuele uitgevende instanties hun besluit beter geïnformeerd nemen. Om dit te realiseren worden aanvragen geregistreerd zodra er sprake is van een geïdentificeerd persoon die aangeeft een reisdocument te willen verkrijgen.

1C. Inzicht in actuele status

Na afronding van het programma VRS hebben uitgevende instanties voorzieningen waarmee ze statuswijzigingen van documenten kunnen doorvoeren. Statuswijzigingen worden direct doorgevoerd in de kernregistratie reisdocumenten door die instantie die constateert dat een statuswijziging aan de orde is (niet per definitie de oorspronkelijke uitgevende instantie).

Doordat de actuele status nog maar op één plek wordt bijgehouden, staan er in de kernregistratie reisdocumenten altijd actuele gegevens.

1D. Digitalisering formulieren

Formulieren rondom statusbeheer komen te vervallen, omdat uitgevende instanties direct muteren op de kernregistratie reisdocumenten. 'Van rechtswege vervallen' situaties, zoals bijvoorbeeld overlijden en naamswijzigingen, worden geadministreerd in de BRP en die leiden door nog te realiseren functies in burgerzakenapplicaties tot automatische mutaties in de kernregistratie reisdocumenten.

De verschillende formulieren en brieven die worden verstuurd door en aan de verschillende actoren, zijn na afronding van programma VRS waar mogelijk vervangen door digitale formulieren en functionaliteiten. Naar verwachting worden alle operationele papierstromen in het aanvraag- en uitgifteproces gedigitaliseerd, met uitzondering van het C1 formulier, dat wordt gebruikt bij de aanvraag van een vreemdelingenpaspoort.

1E. Vervallen decentrale RAAS-en

Het beheer van de decentrale RAAS-en (met onder meer het maken van dagelijkse back-ups) wordt in de huidige situatie gedaan door de bronhouder. Met de komst van de kernregistratie

reisdocumenten worden de decentrale RAAS-en uitgefaseerd en komt het lokale beheer ook te vervallen. Het beheer van de kernregistratie reisdocumenten wordt gedaan door RvIG.

1F. Wijziging registratie categorie 12 gegevens

Speciale aandacht is er voor categorie 12 van de BRP en de afnemers hiervan. Gemeenten moeten conform artikel 12 Wet Basisregistratie Personen signaleringen verwerken in categorie 12 Reisdocumenten van de BRP.¹⁹ Bij een signalering kan of moet een reisdocument worden geweigerd of ingehouden.

Doel van VRS is om te komen tot één kernregistratie voor reisdocumentgegevens als authentieke bron, wat betekent dat er niet nog een andere registratie is (de BRP) die deels dezelfde gegevens bijhoudt en verstrekt. Binnen dit programma wordt categorie 12 van de BRP overbodig gemaakt en worden de afnemers overgezet op de kernregistratie reisdocumenten.

2. Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP)

Met het programma VRS worden de RAAS-en uitgefaseerd en vervangen door een nieuw ontwikkelde functionaliteit: het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP).

2A. Volwaardige front-end applicatie

Met het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP) kan de baliemedewerker in de toekomstige situatie het gehele aanvraagproces van reisdocumenten (zowel front-als backoffice) doorlopen. Functionaliteiten, die nu in het RAAS zitten, worden straks via het RAP aangeboden.²⁰ Voor het procesdeel van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten kunnen gemeenten straks gebruik gaan maken van het RAP of van de bestaande reisdocumentenmodules (RDM) in hun burgerzakenapplicaties.²¹ RvIG biedt ook business services²² aan die leveranciers van RDM-oplossingen kunnen integreren in hun eigen RDM-oplossing. Backoffice functies in het aanvraagproces komen uitsluitend via een webportaal beschikbaar.

2B. Geautomatiseerde signaleringscontrole

Met VRS wordt het proces van de controle op en opvolging van de signalering gedigitaliseerd en geautomatiseerd. Dit maakt het mogelijk dat alle uitgevende instanties in hun processen beschikken over actuele signaleringen uit het RPS. Bij alle aanvragen wordt gecontroleerd of de aanvrager is gesignaleerd in RPS. Daarnaast wordt in de meeste gevallen bij een signalering getoond wie de signalerende instantie is en wat de grondslag van de signalering is. Inzage in het RPS is voor uitgevende instanties alleen mogelijk indien er sprake is van een aanvraag of een inhouding.

¹⁹ Het element 12.36.10 is dan gevuld met '1' in de BRP.

²⁰ De RAP is een centrale voorziening en dus niet een decentrale vervanging van de RAAS-en.

²¹ In hoofdstuk 3 is een nadere uitwerking gemaakt van de samenhang en verschillen tussen de RAP en de RDM.

²² Het programma voorziet in de ontwikkelingen van business services. Business services implementeren feitelijk een afgebakende processtap, los van de presentatie laag. Deze business services zijn ontwikkeld voor de verschillende onderkende processen. Een voorbeeld hiervan is een service voor het uitvoeren van een signaleringscontrole.

2C. Gebruik persoonsregistraties

In het aanvraagproces wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de gegevens uit de persoonsregistraties. Afwijkingen van de officiële persoonsregistraties blijven mogelijk en zijn ter beoordeling van de uitgevende instanties, echter wel onder registratie van de reden van de afwijking en voor zover juridisch toegestaan.

3. Biometrie

Op het gebied van biometrie zijn verschillende veranderingen voorzien.

3A. Inzicht in aanvragen andere uitgevende instanties

Biometrie betreft de gezichtsopname (foto), de handtekening en tijdelijk (tussen aanvraag en uitgifte) de vingerafdrukken van de burgers. Biometriegegevens van alle uitgevende instanties worden gemigreerd naar de kernregistratie reisdocumenten (in een apart onderdeel van de kernregistratie).

3B. Geautomatiseerde fotovergelijking

Als er sprake is van een eerdere aanvraag, wordt er bij de identiteitsverificatie ook een vergelijking gemaakt met de gezichtsopname uit de eerdere aanvraag of aanvragen. Hiertoe heeft de actuele uitgevende instantie beschikking over gezichtsopnames (foto's) en de resultaten van een geautomatiseerde fotovergelijking. De werking van de fotovergelijking moet nog in detail worden uitgewerkt; uitgangspunt is dat de informatie dient als advies aan de medewerker bij de gemeente, de medewerker beslist nog altijd zelf over de identiteitsvaststelling.

Waarom

Met de uitvoering van de opdracht draagt het programma VRS bij aan de volgende algemene doelen:

1. Een betrouwbaar reisdocument;
2. Betrouwbare identiteitsverificatie en -informatie;
3. Toekomstvast en flexibel stelsel.

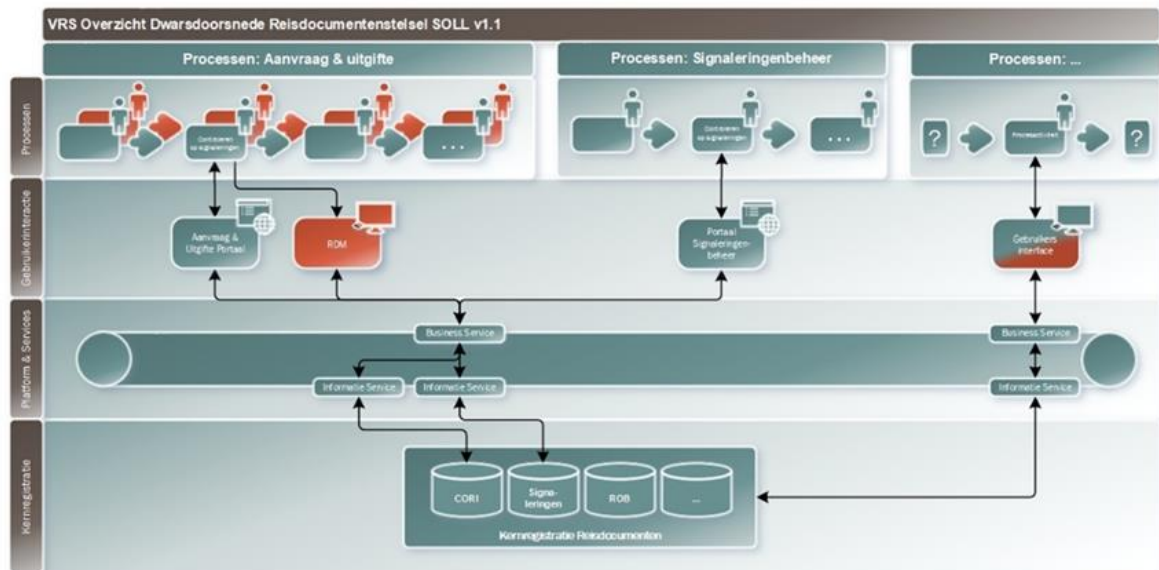
Hiermee wordt beoogd de knelpunten zoals beschreven in paragraaf 2.1 op te lossen.

Op welke wijze

Het verbeterde reisdocumentenstelsel is gebaseerd op een servicegerichte architectuur. Hiermee wordt beoogd toegevoegde waarde te creëren voor de ketenpartners, zoals gemeenten en ambassades, door het leveren van businessservices (diensten voor onderkende processen).

Binnen de architectuur wordt voorzien dat businessservices zo beschikbaar worden gesteld zodat ketenpartners deze kunnen integreren in hun eigen applicaties, bijvoorbeeld de reisdocumentenmodule (RDM) bij gemeenten. Daarnaast wordt voorzien dat bij het uitfasen van het RAAS bestaande functionaliteiten verdwijnen die in een nieuwe applicatie terug moeten komen. Daarom zal het programma VRS ook (een) portal(s) opleveren om dergelijke functionaliteit beschikbaar te stellen. Bovenstaande kan samengevat worden in onderstaande figuur.

Figuur 2.1: Overzicht nieuwe dwarsdoorsnede reisdocumentenstelsel



Door het stelsel servicegericht op te zetten wordt voldaan aan de behoefte om informatie specifiek, vraaggericht, flexibeler en privacy vriendelijker te waarborgen en beschikbaar te stellen. Bovendien wordt het mogelijk om de informatievoorziening aan verschillende ketenpartners te uniformeren en standaardiseren. Het uitgangspunt hierbij is dat de opzet van primaire processen en verantwoordelijkheden niet wijzigt: het is het gebruik van applicaties en daarin geïntegreerde business services en informatievoorziening waarin veranderingen worden aangebracht.

De impact voor gemeenten wordt voornamelijk gezien in de bovenste twee lagen van het stelsel. Binnen de impactanalyse wordt daar ook de meeste aandacht aan besteed.

Gemeenten zijn ook betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van VRS in de vorm van een klankbordgroep. Met deze klankbordgroep worden onder andere mogelijke knelpunten, uitdagingen en oplossingen besproken, demo's en gebruikerstesten gedaan en implementatiemethoden uitgetest en besproken.

Wanneer

Het programma VRS loopt van 2019 tot 2024 (voor de vervanging van de RAAS-en). De functionaliteiten worden stapsgewijs geïmplementeerd. De voor gemeenten meest relevante programmamijlpalen zijn in de volgende tabel opgenomen.

Tabel 2.1: Programmamijlpalen VRS

Datum geïmplementeerd	Functionaliteiten
November 2020	Aanvraag, uitgifte & statusbeheer: Signaleringscontrole centraal
Eind 2020 / begin 2021	Datamigratie: aanvraag-, houder en statusgegevens
Mei 2021	Aanvraag, uitgifte & statusbeheer: Controle op parallelle (lopende) aanvragen

Datum geïmplementeerd	Functionaliteiten
Juni 2021	Informatieverstrekking: Verstrekking status- en signaleringsinformatie ten behoeve van handhaving en statusinformatie ten behoeve van verificatie
November 2021 ^{a)}	Aanvraag, uitgifte & statusbeheer: Ondersteuning aanvraagproces door beter inzicht in centraal beschikbare informatie.
December 2021	Informatieverstrekking: Raadpleging actuele reisdocumentinformatie en (mogelijk) uitgebreide signaleringsinformatie
Juni 2022	Datamigratie: biometrie
December 2022	Informatieverstrekking: Nieuwe functionaliteit en aanvullende beheeropties
December 2022	Aanvraag, uitgifte & statusbeheer: Volledige ondersteuning aanvraag- en uitgifteproces (front- en backoffice) = RAP.
Maart 2023	Aanvraag, uitgifte & statusbeheer: Verbeterde ondersteuning aanvraag- en uitgifteproces (zoals fotovergelijkingen)
September 2023	Signaleringenbeheer: Digitalisering formulierenverkeer
December 2023	StopID
December 2023	Signaleringenbeheer: Herontwerp proces 'totstandkoming signalering' en dossiervoering
Juni 2024	Signaleringenbeheer: Nieuwe functionaliteit en aanvullende beheeropties

a) Dit is de einddatum voor deze functionaliteit, er is een tussentijdse release voorzien in mei 2021.

Bron: Eigen bewerking informatie RvIG (2019), *VRS Planning Visualisatie v2.1 05-11-2019*.

Met welke middelen

De kosten met betrekking tot de inrichting, de ontwikkeling en het beheer van de centrale kernregistratie, de businessservices en het portaal worden gedekt door RvIG. De totale kosten van de verbeteringen bedragen circa € 46 miljoen.²³ Daarenboven houdt RvIG rekening met een post onvoorzien van € 3 miljoen per jaar in de jaren 2021 tot en met 2024. Deze 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.

Voor de kosten van de implementatie bij gemeenten is nog geen dekking voorzien.

²³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019-2020), *Lijst van vragen en antwoorden*, 25 764, nr. 123.

2.3. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

Er zijn op dit moment verschillende ontwikkelingen op het gebied van onder meer de digitale overheid die gevolgen hebben voor de baliemedewerker die de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten verzorgt. In het navolgende wordt kort ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van de eID, de vID, de rijbewijzen en de BRP.

Ontwikkelingen eID

Op dit moment ligt het voorstel voor de Wet digitale overheid in de Tweede Kamer.²⁴ Het doel van het wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven veilig en betrouwbaar in kunnen loggen bij de dienstaanbieders in het BSN-domein. Daarvoor komen elektronische identificatiemiddelen (eID-middelen) beschikbaar op de betrouwbaarheidsniveaus substantieel (DigiD substantieel) en hoog (DigiD Hoog in combinatie met de eNIK en het e-rijbewijs). De uitgifte van een eNIK en het e-rijbewijs worden gedaan door de baliemedewerkers die ook de reisdocumenten verstrekken.

Een belangrijke uitdaging hierbij is om ervoor te zorgen dat burgers snel beschikken over eID-middelen op betrouwbaarheidsniveau substantieel en hoog. Hiervoor zijn verschillende actielijnen voorzien.²⁵ Daarbij wordt ook gekeken of het interessant en mogelijk is om de baliemedewerkers een rol te geven, zodat de burger aan de gemeentelijke balie zijn DigiD app kan opwaarderen naar betrouwbaarheidsniveau substantieel.

Ontwikkelingen vID

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens werkt ook aan de ontwikkeling van een virtuele identiteitskaart (vID). Deze nieuwe verschijningsvorm van bestaande documenten op een smartphone kan door de burger in combinatie met een inspectie-applicatie voor de dienstverlener gebruikt worden voor het identificatieproces.

De vID wordt een nieuwe verschijningsvorm van een authentiek identiteitsdocument en daarmee een toevoeging aan de familie van identiteitsdocumenten zoals genoemd in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.²⁶ De mobiele vormfactor biedt daarbij de mogelijkheid extra persoonskenmerken (attributen) toe te voegen aan het identiteitsbewijs. Hiermee kan de burger zijn gegevens op een makkelijke en veilige manier delen met publieke en private dienstverleners, waardoor de burger de beheerder is van zijn eigen gegevens. Verificatie van de vID geschiedt op basis van visuele en mechanische inspectie.²⁷

²⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017-2018), *Algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid)*. Memorie van Toelichting, 34 972, nr. 3.

²⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019-2020), *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 26 643, nr. 636.

²⁶ Daarvoor moet de Wet op de identificatieplicht nog wel worden aangepast.

²⁷ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2018), *Plan van aanpak (v1.0)*. Project vID fase 2.

Het is de bedoeling dat de uitgifte van de vID ook wordt gedaan door de baliemedewerkers, die op dit moment de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten verzorgen.

Ontwikkelingen rijbewijzen

Op dit moment wordt er een pilot uitgevoerd voor het digitaal aanvragen van het rijbewijs.²⁸ Bij gemeenten die deelnemen aan de pilot kunnen burgers een verlenging van het rijbewijs of uitbreiding van categorieën online aanvragen op de website van de RDW. Bij de digitale verlenging moet de aanvrager eerst een pasfoto laten maken bij een erkende fotograaf. De fotograaf verstuurt de foto vervolgens digitaal naar de RDW en als de foto door de RDW is goedgekeurd, kan de aanvrager met zijn DigiD online de verlenging van het rijbewijs regelen.

De resultaten van deze pilot zijn nog niet bekend, maar afhankelijk van het vervolg kan dit ook gevolgen hebben voor de baliemedewerkers, die de aanvraag van reisdocumenten en rijbewijzen verzorgen.

Ontwikkelingen BRP

In 2017 is het programma operatie BRP stopgezet. Eind 2019 heeft Minister Knops de Tweede Kamer geïnformeerd²⁹ over de stand van zaken met betrekking tot de Basisregistratie Personen (Modernisering Gemeentelijke Basisregistratie persoonsgegevens (GBA)) en de doorontwikkeling van de huidige BRP. In de kamerbrief is een gewijzigde aanpak gepresenteerd, in het voorjaar van 2020 wordt de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de invulling en de voortgang van deze gewijzigde aanpak.

Daarnaast is ook in het Jaarplan 2020³⁰ door de GGU opgenomen dat gewerkt gaat worden aan de doorontwikkeling van de BRP. In het Jaarplan 2020 staat hierover opgenomen:

Gemeenten hebben actuele en betrouwbare persoonsgegevens nodig. VNG en gemeenten willen in het kader van een decentrale aanpak van de vernieuwing BRP (Basisregistratie personen) een experiment uitvoeren, gebruikmakend van de beschikbare informatie (softwarecode) van het programma Operatie BRP. In 2020 wordt de (on)haalbaarheid van de verschillende (technische) oplossingen voor een nieuwe BRP onderzocht.

Resumerend

De hierboven geschetste ontwikkelingen (eID, vID, rijbewijzen en BRP) hebben net als de verbetering van het reisdocumentenstelsel gevolgen voor de baliemedewerker. Daarbij is het van belang dat er een samenhangende visie komt vanuit de baliemedewerker, zodat de verschillende ontwikkelingen elkaar niet in de weg zitten en elkaar kunnen versterken.

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/09/29/proef-met-digitaal-aanvragen-rijbewijs>.

²⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019-2020), *Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 27 859, nr. 143.

³⁰ GGU (2019), *Jaarplan 2020. Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering*.

Hierin moet onder andere een antwoord komen op het vraagstuk van de piekbelasting (vanaf 2024 tot en met 2028 gaat het aantal te verstrekken reisdocumenten weer omhoog³¹ en bovenstaande ontwikkelingen leiden mogelijk tot hogere pieken), het vraagstuk van de praktische inrichting van de balies (voldoende balieruimte) en welke competenties de baliemedewerker hiervoor nodig heeft.³²

Gewenste vervolgactie: Ontwikkel een 1-balievisie vanuit de baliemedewerker reisdocumenten zodat de verschillende ontwikkelingen, waar de baliemedewerker mee te maken krijgt, elkaar kunnen versterken.

³¹ Dit hangt samen met de verlenging van de geldigheid van het paspoort van 5 jaar naar 10 jaar in 2013.

³² Zie ook hoofdstuk 4 voor meer informatie over de impact voor de baliemedewerkers.

3. Beschrijving architectuur

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de gemeentelijke architectuur in relatie tot het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). In de eerste paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt van de huidige gemeentelijke architectuur met betrekking tot de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten.

Onderdeel van het programma VRS is de realisatie van een reisdocumenten aanvraag portaal (RAP) ter ondersteuning van het aanvraag- en uitgifteproces. Tevens stelt RvIG business- en informatieservices beschikbaar de voor integratie in de bestaande reisdocumentenmodules (RDM) door softwareleveranciers van burgerzakenapplicaties.³³ Gemeenten hebben straks de keuze om gebruik te gaan maken van het RAP of van de RDM-oplossing van hun leverancier. In de tweede paragraaf is een inventarisatie gemaakt van de gewenste functionaliteiten, die voor gemeenten van belang (al dan niet randvoorwaardelijk) zijn bij deze keuze.

In de laatste paragraaf is tot slot gekeken in hoeverre de uitgangspunten van de verbetering van het reisdocumentenstelsel passen binnen de Common Ground visie, de visie en de aanpak die zich richt zich op de vernieuwing van de gemeentelijke informatievoorziening.

3.1. Huidige situatie

In deze paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt van de huidige situatie met betrekking tot de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten bij gemeenten. In het eerste deel is ingegaan op de reisdocumentenmodule, in het tweede deel op het RAAS.

Reisdocumentenmodule

Voor het opvoeren van de aanvraag van het reisdocument bij de gemeente en de ondersteuning van de processen behorende bij het aanvragen en verstrekken van reisdocumenten maken gemeenten gebruik van een reisdocumentenmodule. Er zijn drie softwareleveranciers, die deze applicaties aan gemeenten aanbieden: Centric, PinkRocade en Procura. De reisdocumentenmodule is een onderdeel van de bredere burgerzakenapplicatie van dezelfde softwareleverancier. Gemeenten betalen ook niet apart voor het gebruik van de reisdocumentenmodule, gemeenten betalen een bedrag voor het gebruik van de burgerzakenapplicatie en het al dan niet gebruik maken van de reisdocumentenmodule leidt niet tot hogere of lagere factuur van de softwareleverancier voor de gemeente.

³³ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *PSA Verbeteren Reisdocumenten Stelsel (VRS). Werken onder architectuur. Versie 1.00.*

In de burgerzakenmodule 'reisdocumenten' zijn de volgende producten en diensten opgenomen:³⁴

- Aanvragen reisdocument;
- Inklaren reisdocument;³⁵
- Uitreiken reisdocument;
- Inleveren reisdocument;
- Vermissing reisdocument;
- Teruggeven reisdocument;
- Aanschrijven reisdocument;
- Actualiseren signaleren.

De hierboven beschreven producten en diensten worden allen ondersteund door de bestaande reisdocumentenmodules van softwareleveranciers. Het is de verwachting dat het RAP het merendeel van deze producten en diensten ook gaat ondersteunen. In aanvulling daarop bieden de bestaande reisdocumentenmodules ook verschillende aanvullende functionaliteiten (in paragraaf 3.2 zijn deze functionaliteiten nader uitgewerkt).

Om fraude te voorkomen en om te zorgen voor een betrouwbaar werkproces is er sprake van functiescheiding bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Er zijn altijd 3 of meer personen betrokken bij het verstrekken, beheren en uitreiken van een reisdocument. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door de medewerkers burgerzaken, waarbij het ook wel voorkomt dat (generalistisch) baliepersoneel wordt ingezet voor de uitreiking van het reisdocument.

Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstation (RAAS)

Naast de RDM gebruiken gemeenten voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten op dit moment ook het Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstation (RAAS). In het RAAS wordt de verwerking (de uitwisseling van informatie met het productiebedrijf van de reisdocumenten) en archivering van de reisdocumentenaanvraag gedaan. Voor het digitaliseren van de foto en handtekening, het opnemen en verifiëren van de vingerafdrukken en voor het uitlezen van de chip in het reisdocument maken gemeenten gebruik van een aanvraagstation. Het RAAS en het aanvraagstation worden beschikbaar gesteld door RvIG.

De uitwisseling van informatie via het RAAS bestaat uit drie stappen:³⁶

- Scannen van het aanvraagnummer, fotokaart plus handtekening in combinatie met vingerafdruk via het aanvraagstation naar het RAAS;
- Aanvraagnummer en persoonsgegevens worden gekoppeld en aan RAAS verstuurd vanuit de reisdocumentenmodule;
- Inklaren van (door de gemeente) ontvangen reisdocument op het RAAS.³⁷

³⁴ Ministerie van BZK (2013), *Burgerzaken modules – Reisdocumenten. Versie 2.0.0.*

³⁵ Het inklaren van een reisdocument gebeurt feitelijk in het RAAS en wordt via statusinformatie bekend bij de burgerzakenmodule.

³⁶ Ministerie van BZK (2013), *Burgerzaken modules – Reisdocumenten. Versie 2.0.0.*

³⁷ Dit laatste gebeurt in het RAAS werkstation.

3.2. Toekomstige situatie

Met de uitvoering van de opdracht draagt het programma VRS bij aan de volgende algemene doelen:

1. Een betrouwbaar reisdocument;
2. Betrouwbare identiteitsverificatie en -informatie;
3. Toekomstvast en flexibel stelsel.

De informatievoorziening in het stelsel wordt verbeterd, waardoor gemeenten in hun processen de beschikking krijgen over meer en actuelere informatie. Deze informatie wordt ontsloten vanuit de kernregistratie reisdocumenten, waarbij gekozen is voor een flexibele opzet zodat zo goed mogelijk aangesloten kan worden bij de gemeentelijke praktijk.

Met VRS kunnen gemeenten straks kiezen voor het gebruik van het reisdocumenten aanvraag portaal (RAP) óf voor het gebruik van de huidige reisdocumentenmodule (RDM) van de huidige burgerzakenapplicaties voor de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten. De keuze wordt beïnvloed door verschillende elementen, waaronder de functionaliteiten, het gebruiksgemak en kosten. Er is niet bekend hoe hoog de kosten zijn die de aanbieders van RDM-oplossingen moeten maken om de business services van VRS in hun eigen applicaties in te bouwen.

In dit onderzoek is gekeken welke functionaliteiten een rol spelen bij deze keuze. Een veel terugkerende reactie van de respondenten was dat zij het vooral belangrijk vonden om niet terug te gaan in functionaliteiten bij een eventuele overstap naar het RAP. Dit is een belangrijke algemene randvoorwaarde bij de keuze om eventueel van een RAP gebruik te gaan maken. Respondenten gaven ook aan dat het moeten schakelen tussen verschillende applicaties als minder gewenst werd ervaren.

In het navolgende zijn verschillende functionaliteiten geïnventariseerd,³⁸ die voor gemeenten relevant zijn bij de aanvraag en de uitreiking van reisdocumenten. Het gaat om (in de volgorde van het reguliere aanvraag- en uitreikingsproces):

- Melding verlopen reisdocument;
- Digitale vooraanvraag;
- Afsprakenmodule;
- Betaalmodule;
- Document management systeem;
- Zaaksysteem;
- Document distributiesysteem;
- Bericht gereed / herinnering;
- Thuisbezorgen.

³⁸ Tijdens de interviews is met de respondenten gesproken over de gewenste functionaliteiten. Vervolgens is tijdens de klankbordgroep de gemeenten gevraagd om aan te geven hoe belangrijk de verschillende functionaliteiten voor hen waren aan de hand van a) de MoSCoW-methode (respondenten moeten de wensen dan waarden als 'must have', 'should have', 'could have' en 'won't have') en b) een ranking van de verschillende functionaliteiten.

In het navolgende worden de verschillende functionaliteiten toegelicht. In aanvulling op bovenstaande hebben respondenten in verschillende gesprekken ook plaatsonafhankelijke dienstverlening genoemd. Omdat dit nog niet mogelijk is binnen bestaande regelgeving en omdat dit onderwerp buiten de scope van het programma VRS valt, is dit onderwerp verder buiten beschouwing gelaten. Overigens is één van de operationele doelen van VRS wel ‘alternatieve aanvraag- en uitgiftekanalen voor te bereiden’, waaronder bijvoorbeeld het plaatsonafhankelijk aanvragen van reisdocumenten valt.

Melding verlopen reisdocument³⁹

Gemeenten versturen op dit moment een brief naar de burger als het reisdocument binnenkort gaat verlopen. Verschillende gemeenten informeren de burger langs het digitale kanaal via de MijnOverheid Berichtenbox voor Burgers (MOBB). Gemeenten die deze dienst aan willen bieden aan haar burgers, moeten hiervoor wel eenmalig implementatiekosten en jaarlijks kosten (softwareleveranciers) maken los van de berichtprijs. Iedere berichtenstroom via de MOBB vraagt om een apart implementatietraject.⁴⁰ Daarbij waren er in maart 2019 223 gemeenten met een productieaansluiting op de MOBB (63% van alle gemeenten). Respondenten hebben aangegeven dat het handig zou zijn als deze melding - vergelijkbaar met de RDW (die de melding verlopen rijbewijzen via de MOBB verstuurd) - ook centraal wordt aangemaakt en verstuurd. In dat geval hoeft er slechts één implementatie richting de MOBB te worden gerealiseerd in plaats van 355 implementaties bij alle gemeenten. Dat kan leiden tot een aanzienlijke besparing van kosten⁴¹ en zorgt ervoor dat ook inwoners van gemeenten zonder productieaansluiting op de MOBB dit bericht – indien zij dat willen – digitaal via de MOBB kunnen ontvangen. Burgers zonder een MOBB blijven dan gewoon een brief ontvangen.

Gewenste vervolgactie: Onderzoek of het mogelijk is om de melding verlopen reisdocumenten centraal te verzenden via de MijnOverheid Berichtenbox voor Burgers.

Daarbij hebben verschillende respondenten aangegeven dat het moment van het versturen van deze melding ook gebruikt kan worden om piekmomenten bij de aanvraag van reisdocumenten te kunnen beperken (door de melding iets eerder te versturen). Het is wel gewenst dat deze ruimte er blijft voor de gemeenten. Informatie over het aantal verlopen reisdocumenten wordt door gemeenten ook gebruikt voor het maken van voorspellingen van het aantal aanvragen in een bepaalde periode en hoeveel personeel er moet worden ingezet om deze aanvragen af te kunnen handelen.

³⁹ In Ministerie van BZK (2013), *Burgerzaken modules – Reisdocumenten. Versie 2.0.0* wordt hier gesproken van de product/dienst ‘Aanschrijven reisdocument’.

⁴⁰ Er moet aan de volgende implementatiekosten per berichtenstroom worden gedacht: kosten voor aanpassing van software, kosten voor aanpassing in techniek, kosten voor projectplanning, coördinatie en -leiding, kosten voor communicatie, kosten voor uitvoering van testen en kosten voor inrichting beheer, instructies, rapportages etc. Zie bijvoorbeeld VNG Realisatie (2018), *Impactanalyse Federatief Berichtenstelsel*.

⁴¹ De kosten per bericht van Logius zijn voor 2020 gelijk aan € 0,40 excl. btw per verwerkt bericht. Deze kosten veranderen niet op het moment dat berichten centraal worden aangemaakt en verstuurd. Zie <https://logius.nl/onze-organisatie/zakendoen-met-logius/doorbelasting>.

Digitale vooraanvraag

Verschillende gemeenten bieden hun burgers de mogelijkheid om online al verschillende handelingen te verrichten bij het aanvragen van een nieuw reisdocument. De feitelijke aanvraag van het reisdocument wordt nog steeds gedaan aan de gemeentelijke balie, maar verschillende handelingen kunnen vooraf al wel digitaal worden afgehandeld.⁴² De burger kan dan bijvoorbeeld digitaal alvast de keuze maken voor het aan te vragen reisdocument en alvast voor het reisdocument betalen. Vaak is ook de mogelijkheid voor het maken van een afspraak om het reisdocument aan te vragen hieraan gekoppeld.⁴³ Dit leidt tot een beperkte tijdsbesparing van het feitelijke balieproces.

Tijdens de klankbordgroep kreeg deze functionaliteit een redelijke hoge prioritering (top 3) van de aanwezige gemeenten, waarbij tegelijk wel de nuancering werd gemaakt dat het ontbreken van deze functionaliteit niet leidt tot minder gebruiksgemak in het reguliere proces.⁴⁴

Afsprakenmodule

Alle gemeenten maken gebruik van een afsprakensysteem. In verschillende gemeenten kan de burger online een afspraak maken voor de aanvraag en uitreiking van het reisdocument. In iedere gemeente kan de burger in het gemeentehuis aangeven waar hij of zij voor komt en wordt dan vervolgens doorverwezen naar de juiste balie.

Er is de mogelijkheid om dit afsprakensysteem te koppelen aan de aanvraag van het reisdocument. In dat geval krijgt de baliemedewerker dan meteen de voor de aanvraag relevante informatie op zijn scherm te zien op het moment dat de burger aan de balie verschijnt. Er waren overigens geen gemeenten in de klankbordgroep bij wie dit al geïmplementeerd was.

Tijdens de klankbordgroep kreeg deze koppeling een minder hoge prioriteit (relatief veel gemeenten waardeerden deze functionaliteit met een 'could have'⁴⁵). Bij de prioritering kwam deze koppeling als één van de minst scorende naar voren. De meerwaarde van deze koppeling werd als relatief beperkt ervaren. Na de vaststelling van de identiteit in het reguliere aanvraagproces, kost het weinig moeite om de juiste informatie op het scherm van de baliemedewerker te krijgen.

⁴² Dit is overigens een andere functionaliteit dan het volledig online aanvragen van het reisdocument, zoals op dit moment bijvoorbeeld wordt gedaan in de proef 'Digitaal aanvragen rijbewijs', waarbij de aanvraag van het rijbewijs volledig digitaal kan worden afgehandeld. Zie ook <https://www.rdw.nl/particulier/voertuigen/auto/het-rijbewijs/nederlands-rijbewijs-verlengen/verlenging-rijbewijs-online-aanvragen>.

⁴³ Zie ook de volgende functionaliteit.

⁴⁴ Voor de aanvraag van reisdocumenten door niet-ingezetenen is de noodzaak voor een dergelijke functionaliteit wel hoger. Niet-ingezetenen moeten veel documenten meenemen bij de aanvraag van een nieuw reisdocument. Een digitale vooraanvraag is een geschikt (extra) portaal om niet-ingezetenen daarop te wijzen (al is informatie over mee te nemen documenten ook te vinden op de reguliere website van de gemeente). Dat beperkt het risico dat burgers terug gestuurd moeten worden, omdat zij een document zijn vergeten mee te nemen.

⁴⁵ Bij een 'could have' zijn 'eisen alleen relevant als er ruimte of tijd is'.

Betaalmodule

Onderdeel van het proces van de aanvraag van een reisdocument betreft de betaling voor het reisdocument. In de huidige reisdocumentenmodules kan de baliemedewerker het reisdocumentproduct selecteren, waarbij dan automatisch het juiste bedrag op de pinautomaat verschijnt voor de betaling door de burger. Overigens is deze functionaliteit niet bij alle gemeenten ook daadwerkelijk geïmplementeerd. Zonder koppeling met de betaalmodule moet de baliemedewerker overschakelen naar een specifieke betaalmodule applicatie en daarin het juiste product selecteren. Dit vereist wat extra handelingen van de baliemedewerker en is ook wat foutgevoeliger (als de baliemedewerker een verkeerd product selecteert voor de betaling).

Deze functionaliteit kreeg een zeer hoge waardering van de respondenten in de klankbordgroep (nagenoeg alle gemeenten waardeerden dit met een 'must have' en enkele gemeenten met een 'should have'⁴⁶) en ook uit de prioritering kwam deze als een top 3 functionaliteit naar voren.

Document management systeem

De baliemedewerker moet - indien van toepassing - verschillende documenten opslaan die relevant zijn bij de aanvraag van een nieuw reisdocument. Het gaat om het vermissingsformulier of om het toestemmingsformulier (met de toestemming van de gezaghouder(s) voor identiteitskaarten voor aanvragen met een leeftijd tot 12 jaar). Deze documenten moeten worden opgeslagen in een document management systeem. Op dit moment zijn er met de bestaande RDM-oplossingen verschillende manieren om deze documenten op te slaan. Sommige gemeenten maken gebruik van een zaakstelsel, andere gemeenten maken gebruik van een eigen DMS-oplossing en er zijn ook gemeenten waar de stukken naar de archiefdienst worden verstuurd.

De mogelijkheid om deze documenten in een DMS op te slaan werd door alle gemeenten als een must have gezien (en was ook een top 3 functionaliteit). Er zijn verschillende manieren om deze DMS te organiseren. Een aparte DMS in de RDM of RAP is een mogelijkheid, maar het is ook denkbaar dat er een koppelvlak is tussen de RDM en het DMS zodat de gegevens in de gemeentelijke DMS kunnen worden opgeslagen. Er is ook gesuggereerd om een centrale DMS te ontwikkelen voor alle uitgevende instanties zodat alle vermissingsformulieren en toestemmingsformulieren bij elkaar staan. Het wordt dan ook veel gemakkelijker om bij meervoudige vermissingen de verwijtbaarheid van de vermissingen te onderzoeken. Nu moeten de vermissingsformulieren veelal nog bij de gemeenten waar de vermissing is gemeld worden opgevraagd. Dat zijn tijdrovende handelingen.

⁴⁶ Bij een must have 'moeten de eisen terugkomen in het eindresultaat, zonder is het product niet bruikbaar'.
Bij een should have 'zijn de eisen zeer gewenst, maar zonder is het product wel bruikbaar'.

Het is overigens de vraag of het altijd nodig is om te kunnen beschikken over alle vermissingsformulieren, mogelijk is het al voldoende om over bepaalde meta-informatie te beschikken (zoals bijvoorbeeld de reden van de vermissing). In de PSA Verbeteren Reisdocumenten Stelsel (VRS) is opgenomen dat informatie over vermissingen centraal digitaal ter beschikking wordt gesteld, waar mogelijk in de vorm van gestructureerde gegevens.⁴⁷

Zaaksysteem

Naast het document management systeem is ook de functionaliteit van het zaaksysteem regelmatig genoemd als gewenste functionaliteit. Er zijn gemeenten die iedere aanvraag starten vanuit het zaaksysteem (bv. de Dimpact gemeenten), andere gemeenten gebruiken het zaaksysteem alleen voor de meer complexe gevallen (met bijvoorbeeld een vermissingsformulier of een toestemmingsformulier). Zaaksystemen bieden mogelijkheden voor processturing en voor opslag van documenten (zie ook de sectie over document management systemen hiervoor).

Als het alleen om de functionaliteit van de processturing gaat, dan is de functionaliteit van het zaaksysteem minder relevant voor veel gemeenten (los van de Dimpact gemeenten waardeerden de andere gemeenten deze functionaliteit met een 'could have' of 'won't have'⁴⁸). Voor de meeste respondenten was een document management systeem voldoende.

Document distributiesysteem

Verschillende gemeenten maken gebruik van een document distributiesysteem bij de uitreiking van het reisdocument (voorbeelden hiervan zijn PaspoMaat, Docudistri of Gunnebo). De burger komt dan aan de balie en de baliemedewerker kan dan een barcode op het afhaalbericht scannen. Via het document distributiesysteem wordt dan de opdracht gegeven om het juiste reisdocument op te halen. Via de buizenpost komt het reisdocument dan aan de juiste balie terecht.

Voor de grotere gemeenten hechten belang aan deze functionaliteit, omdat zij meer reisdocumenten verstrekken en de meerwaarde van een document distributiesysteem dan groter wordt (de investeringen worden sneller 'terugverdiend' als het volume van uit te reiken reisdocumenten hoger is). Voor veel kleinere gemeenten is een koppeling tussen de RDM/RAP en het document distributiesysteem niet relevant. Als zij nu geen gebruik maken van een document distributiesysteem en ook niet voornemens zijn om dat in de toekomst te gaan doen is een dergelijke koppeling niet nodig.

Bericht gereed / herinnering

Verschillende gemeenten informeren hun burgers op het moment dat het reisdocument is ingeklaard bij de gemeente (verschillende document distributie systemen hebben de mogelijkheid om dan automatisch een sms-bericht te versturen). Ook de bestaande RDM-oplossingen bieden

⁴⁷ Dit betekent dat bijlagen (zoals scans van aangiftes) niet als gestructureerde gegevens worden opgeslagen, maar dat de essentie van de inhoud van de aangifte wel als gestructureerde gegevens worden opgeslagen (zie pagina 16 van Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *PSA Verbeteren Reisdocumenten Stelsel (VRS). Werken onder architectuur. Versie 1.00.*).

⁴⁸ Bij een 'could have' zijn 'eisen alleen relevant als er ruimte of tijd is'. Bij een 'won't have' gaat het om 'eisen die niet relevant zijn voor dit project en wellicht interessant zijn in de toekomst.'

deze functionaliteit. Niet alle gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid, ook omdat de tijd tussen het aanvragen en uitreiken van het document vrij dicht bij elkaar kan liggen (5 werkdagen). In sommige gemeenten wordt er tijdens het aanvragen meteen een afspraak gemaakt voor het uitreiken van het reisdocument (al dan niet in combinatie met een herinnering voor de afspraak). De no-show is dan erg laag.

Als het document niet wordt opgehaald is het wel gewenst om na één of twee maanden nog een reminder te sturen, als het reisdocument nog niet is opgehaald. Of om na drie maanden een bericht te sturen, dat het niet uitgereikte reisdocument op de voorgeschreven wijze wordt onttrokken en vernietigd.

Gemeenten hechten gemiddeld genomen relatief veel belang aan deze functionaliteit (nummer 4 van de 8 in de klankbordgroep beschouwde functionaliteiten).

Thuisbezorgen

Verschillende gemeenten bezorgen de reisdocumenten thuis.⁴⁹ Voor deze gemeenten is het van belang dat het RAP of RDM deze functionaliteit gaat / blijft ondersteunen. Voor het thuisbezorgen wordt een aparte applicatie gebruikt en er zijn een handvol aanbieders van thuisbezorgdiensten. Het is gewenst dat het RAP en RDM en de thuisbezorgapplicatie via een koppelvlak gegevens uit kunnen wisselen na inkleding van het reisdocument door de gemeente.

Deze functionaliteit is een 'must have' voor gemeenten die nu (of in de toekomst) gebruik (willen gaan) maken van thuisbezorgen. Voor de overige gemeenten is deze functionaliteit een 'won't have'.

Beschouwing

Uit de bovenstaande inventarisatie komt een lijst met functionaliteiten naar voren die een samenhang kennen met het proces van de aanvraag en uitreiking van een reisdocument. Het proces van de aanvraag en uitreiking is gedetailleerd uitgewerkt en daarin zitten geen zogenaamde vrijheidsgraden (zie bijvoorbeeld het Procesmodel Reisdocumenten van de NVVB⁵⁰).

Desalniettemin is er op dienstverleningsaspecten, die samenhangen met de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten, wel een grote diversiteit te zien binnen gemeenten. Gemeenten maken daarbij ook gebruik van veel verschillende applicaties. De huidige reisdocumentenmodules van bestaande burgerzakenapplicaties ondersteunen voor een deel ook de samenhang met deze andere applicaties.

⁴⁹ Bezorging kan ook op een andere locatie dan thuis, zolang het een bestaand adres binnen Nederland is.

⁵⁰ NVVB (z.d.), *Procesmodel reisdocumenten*.

De respondenten uit het onderzoek zien veel van de functionaliteiten als een 'must have' of 'should have'. Daarnaast hebben de respondenten in dit onderzoek aangegeven er niet op achteruit te willen gaan in functionaliteiten. Dat betekent dat een RAP voor veel gemeenten pas een volwaardig alternatief voor de bestaande RDM-oplossingen kan worden als het RAP ook kan voorzien in de volledige samenhang met andere applicaties en functionaliteiten.

Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden, dat indien het RAP deze samenhang aan kan bieden, er ook nog aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de samenhangende applicaties met extra kosten voor de gemeenten als gevolg. Het aanbieden van de volledige samenhang met andere applicaties vraagt dan aanzienlijke investeringen bij het RAP én bij de samenhangende applicaties en leidt naar verwachting niet tot directe besparingen in bijvoorbeeld licentiekosten bij bestaande RDM-oplossingen. Het ligt daarom niet voor de hand om de complete samenhang met andere applicaties te gaan faciliteren vanuit het RAP. Gemeenten met wensen op deze samenhang kunnen gebruik (blijven) maken van hun huidige RDM-oplossingen, waarin deze samenhang (deels) al gerealiseerd is.

3.3. Common Ground

Hoe past de verbetering van het reisdocumentenstelsel binnen de lange termijn visie van gemeenten op de gemeentelijke informatievoorziening (Common Ground)? De Common Ground is de visie en de aanpak die zich richt op de vernieuwing van de gemeentelijke informatievoorziening. De visie van de Common Ground is uitgewerkt in het Gemeentelijk Gegevenslandschap.⁵¹

Aanleiding voor het gemeentelijk gegevenslandschap

Het huidige landschap van gemeenten biedt onvoldoende mogelijkheden om de ambities van gemeenten op het vlak van moderne efficiënte dienstverlening aan burgers en bedrijven en efficiency van de interne organisatie mee te realiseren. Gemeentelijke processen zijn beperkt gestandaardiseerd, niet afzonderlijk en autonoom aan te spreken of uit te voeren, niet herbruikbaar aan te spreken door verschillende actoren en gegevens worden niet eenduidig en onweerlegbaar vastgelegd. De informatiesystemen waarmee gemeenten hun werk doen zijn in hoge mate verkokerd en de gegevens uit deze systemen zijn niet in een gestandaardiseerde vorm vrij beschikbaar voor gemeenten. De huidige inrichting vraagt veel inspanning van gemeenten om te voldoen aan de eisen die er vanuit onder andere de privacywetgeving, archiefwetgeving en de (concept) Wet Open Overheid (WOO) worden gesteld.

⁵¹ Het Gemeentelijke Gegevenslandschap is een informatiearchitectuur die in een gelaagd model beschrijft voor het scheiden van processen en gegevens en het 'bij de bron' kunnen bevragen van gegevens. Zie <https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>.

Visie gemeentelijk gegevenslandschap

Een wijziging van de inrichting van het gegevenslandschap van gemeenten is vereist om te kunnen voldoen aan de eisen die ten aanzien van efficiency en effectiviteit aan gemeenten worden gesteld. Kern van de nieuwe inrichting is de scheiding van proceslogica en procesgegevens. Daar waar informatiesystemen nu zowel proceslogica als de voor de processen benodigde gegevens bevatten zullen deze in de toekomst hoofdzakelijk proceslogica bevatten. Gemeenten nemen regie op de gemeentelijke gegevens door deze qua modellering en ontsluiting te standaardiseren. Hierdoor ontstaan op het vlak van de procesinrichting kansen voor een nieuwe inrichting en wordt het eenvoudiger om op het gebied van de inrichting standaardisatie door te voeren.

VRS en de informatiearchitectuur principes

De informatiearchitectuur principes van het gemeentelijk gegevenslandschap⁵² zijn de richtinggevende fundamentele keuzen voor hoe er met gegevens en applicaties moet worden omgegaan. In deze paragraaf is gekeken hoe de inrichtingskeuzen van VRS invulling geven aan de zes principes.

Tabel 3.1: VRS en informatiearchitectuur principes

Principe	Invulling met VRS
Component gebaseerd We werken met componenten	Niet van toepassing. Dit principe geldt voor systemen waar de gemeente zelf voor verantwoordelijk is.
Open We zijn transparant waar mogelijk	De gegevens ten aanzien van de aanvraag van reisdocumenten zijn geen open gegevens en worden ook niet als zodanig beschikbaar gesteld.
Vertrouwd We zorgen dat informatiebeveiliging en privacy op orde zijn	Voor zowel de kernregistratie reisdocumenten, de diensten (APIs) waarmee de kernregistratie reisdocumenten ontsloten wordt als het RAP zijn beleidslijnen, richtlijnen en standaarden gedefinieerd ten aanzien van de informatiebeveiliging en bescherming van de privacy. Deze beleidslijnen, richtlijnen en standaarden voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Aandachtspunt is dat de voorgestelde implementatie van autorisatie op de kernregistratie reisdocumenten en RAP afwijkt van de opzet van autorisatie binnen het GEMMA Gegevenslandschap. Binnen het GEMMA Gegevenslandschap wordt gebruik gemaakt van gedelegeerde autorisatie terwijl de kernregistratie reisdocumenten uitgaat van role-based autorisatie van eindgebruikers.

⁵² Het document met de informatiearchitectuur principes van het gemeentelijk gegevenslandschap is te vinden op de website <https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>.

Principe	Invulling met VRS
<p>Enmalige vastlegging We leggen gegevens eenmalig vast en vragen op bij de bron</p>	<p>Proces en opslag van gegevens worden gescheiden. Opslag van de gestructureerde gegevens wordt centraal ingericht door de beoogde kernregistratie reisdocumenten. Deze kernregistratie, die effectief bestaat uit een op informatie niveau geïntegreerde set aan registers, bevat alle relevante gegevens met betrekking tot het stelsel en zal gelden als de primaire authentieke bron van reisdocument gerelateerde gegevens. De kernregistratie reisdocumenten wordt vanuit de gemeentelijke processen bevraagd en bijgehouden. Gegevens worden eenmalig opgeslagen en meervoudig gebruikt.</p>
<p>Regie op gegevens We faciliteren regie op gegevens</p>	<p>Niet van toepassing. De Wet basisregistraties bepaalt welke gegevens een gemeente (als bronhouder en afnemer) verplicht beschikbaar moet stellen en (her)gebruiken ten aanzien van reisdocumenten.</p>
<p>Standaard We standaardiseren maximaal</p>	<p>De beoogde kernregistratie reisdocumenten maakt gebruik van gestandaardiseerde informatiemodellen en biedt RESTful APIs voor de ontsluiting van gegevens.</p>

Uit de tabel wordt duidelijk dat de inrichtingskeuzen van VRS goed aansluiten bij de principes van het gegevenslandschap. Processen rondom reisdocumenten worden gescheiden van de reisdocumentgegevens en de gegevens worden betrokken uit de authentieke bron. Gemeenten hebben in hun informatievoorziening geen overlap met de kernregistratie reisdocumenten. Aandachtspunt is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de autorisatie van gebruikers van het RAP en de kernregistratie reisdocumenten. Deze methode wijkt af van de binnen het GEMMA Gegevenslandschap gekozen methode.

4. Impact Verbetering Reisdocumentenstelsel

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de verbetering van het reisdocumentenstelsel (VRS) voor gemeenten. De impact van de verbetering van het reisdocumentenstelsel is beschouwd voor de implementatiefase en de beheerfase aan de hand van de SCOPAFIJTH elementen.⁵³ In de eerste paragraaf is gekeken naar de implementatie van de verbetering van het reisdocumentenstelsel en in de tweede paragraaf is een beeld geschetst van de situatie in de beheerfase (na de implementatie).

4.1. Implementatiefase

In deze paragraaf is een uitwerking gemaakt van wat gemeenten moeten doen om de verbetering van het reisdocumentenstelsel te implementeren in hun eigen organisatie. Het programma VRS loopt van 2019 tot en met 2024 en functionaliteiten worden stapsgewijs geïmplementeerd. RvIG draagt zorg voor het ondersteunen van de implementatie van de gerealiseerde aanpassingen door de ketenpartners. Op dit moment zijn nog niet alle functionaliteiten tot en met 2024 in detail uitgewerkt. Het onderstaande stappenplan heeft daarom ook een generiek karakter. Daarbij moet ook rekening worden gehouden dat de implementatie van VRS eigenlijk bestaat uit verschillende samenhangende (deel)implementaties. Niet alle stappen zijn bij alle deelimplementaties relevant. Het is tot slot aan te raden om dit stappenplan met enige regelmaat te actualiseren, naarmate er meer bekend wordt over de functionaliteiten van VRS.

Gewenste vervolgactie: Actualiseer het stappenplan voor de implementatie van VRS bij gemeenten als nieuwe functionaliteiten van VRS verder zijn uitgewerkt.

De volgende stappen kunnen worden onderscheiden voor een succesvolle implementatie van VRS bij gemeenten:

1. Op de hoogte komen van de plannen;
2. Contact opnemen met informatiemanagement;
3. Contact opnemen met softwareleverancier;
4. Maken keuze tussen RAP en RDM;
5. Raming van kwantiteit + kwaliteit personeelsbehoefte;
6. Aanpassen gemeentelijke processen;
7. Opleiden / trainen van werknemers;
8. Daadwerkelijke implementatie.

⁵³ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

1. Op de hoogte komen van de plannen

De implementatie bij een gemeente start met het op de hoogte komen van de plannen met betrekking tot de verbetering van het reisdocumentenstelsel (*communicatie*). Het is dan van belang om tijdig te weten wat er gaat veranderen, wat dat betekent voor gemeenten en wat gemeenten en andere stakeholders moeten doen voor de implementatie. Dit is relevant op het niveau van het gehele programma en op het niveau van de verschillende deelimplementaties.⁵⁴ Het is daarbij ook relevant dat de ontwikkelingen op het gebied van de verbetering van het reisdocumentenstelsel in samenhang met de andere ontwikkelingen (zie ook paragraaf 2.3) worden gepresenteerd. In verschillende bijeenkomsten (onder meer van de NVVB) is het programma VRS gepresenteerd aan gemeenten. Er is op dit moment online echter beperkt informatie te vinden over de verbetering van het reisdocumentenstelsel (de brief van de staatssecretaris⁵⁵ van 26 juni 2019) en het is van belang dat tijdig meer informatie beschikbaar komt voor gemeenten.

Gewenste vervolgactie: Verbreed de communicatie over de verbetering van het reisdocumentenstelsel richting de gemeenten. Het gaat hier om communicatie over de inhoud (wat gaat er veranderen?), maar ook om communicatie over het proces (wat kunnen gemeenten wanneer verwachten?).

2. Contact opnemen met informatiemanagement

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de processen van de aanvraag en uitgifte van het reisdocument samenhangen met andere functionaliteiten en applicaties (*informatievoorziening*). Het is daarom aan te raden om de informatiemanager binnen de gemeente vroegtijdig te betrekken bij de voorbereidingen van de implementatie om samen vanuit de verschillende disciplines (burgerzaken en informatiemanagement) de feitelijke implementatie op te pakken.

3. Contact opnemen met softwareleverancier

Alle gemeenten maken gebruik van een reisdocumentenmodule van een burgerzakenapplicatie. RvIG stelt business services beschikbaar, die de softwareleveranciers in hun bestaande reisdocumentenmodules in kunnen bouwen.⁵⁶ Het is te adviseren om hiervoor tijdig contact op te nemen met de softwareleveranciers over de planning, de functionaliteiten, de kosten en hoe zaken te zijner tijd geïmplementeerd moeten worden (*inkoop*). In het geval de reisdocumentenmodule in de periode van 2020 tot en met 2024 opnieuw moet worden aanbesteed is het ook van belang om rekening te houden met de verbetering van het reisdocumentenstelsel.

Gemeenten kunnen hier zelf ook een actieve rol oppakken vanuit de verschillende gebruikersverenigingen van de softwareleveranciers.

⁵⁴ Voor bijvoorbeeld het uitfaseren van de decentrale RAAS-en is een migratieplan gewenst, waarin is opgenomen hoe de gemeenten de migratie van RAAS naar RAP/RDM kunnen oppakken en wat RvIG en de softwareleveranciers hierbij kunnen betekenen.

⁵⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018-2019), *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 25 764, nr. 120.

⁵⁶ RvIG is gestart met een periodiek overleg met de softwareleveranciers over onder meer specificaties, planning, etc.

4. Maken keuze tussen RAP en RDM

Onderdeel van het programma VRS is de realisatie van een reisdocumenten aanvraag portaal (RAP) ter ondersteuning van het aanvraag- en uitgifteproces. Tevens stelt RvIG business- en informatieservices beschikbaar de voor integratie in de bestaande reisdocumentenmodules (RDM) door softwareleveranciers van burgerzakenapplicaties.⁵⁷ Gemeenten hebben straks de keuze om gebruik te gaan maken van het RAP of van de RDM-oplossing van hun leverancier (*technologie, inkoop*).

In paragraaf 3.2 is aangegeven welke gewenste aanvullende functionaliteiten mogelijk relevant zijn voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. In die paragraaf is de conclusie getrokken dat het niet voor de hand ligt om de complete samenhang met andere applicaties te gaan faciliteren vanuit het RAP. De keuze om al dan niet gebruik te gaan maken van het RAP is echter aan de gemeenten; iedere gemeente moet zelf deze afweging maken. Bij het maken van deze keuze spelen onder meer functionaliteiten, gebruiksgemak, dienstverlening en kosten een rol. In de volgende tabel zijn deze elementen verder uitgewerkt.

Tabel 4.1: Elementen bij de keuze tussen een RAP en RDM (selectie)

Element	Toelichting	RAP	RDM
Primaire proces aanvraag en uitgifte reisdocumenten	Ondersteuning bij alle voorgeschreven stappen in het proces	Wordt volledig ondersteund	Wordt volledig ondersteund
Functionaliteiten / dienstverlening	Ondersteuning bij aanvullende functionaliteiten ^{a) b)}	Beperkt aanbod	Uitgebreid aanbod ^{c)}
Licentiekosten	Licentiekosten voor gebruik applicatie	Geen	Niet apart voor RDM, in burgerzakenapplicatie ^{d)}
Overige kosten	Overige kosten, zoals kosten implementatie, consultancy etc.	Nog niet bekend	Nog niet bekend

a) Het gaat hier om de volgende functionaliteiten (zie ook paragraaf 3.2): Melding verlopen reisdocument, digitale vooraanvraag, afsprakenmodule, betaalmodule, document management systeem, zaakstelsel, document distributiesysteem, bericht gereed / herinnering en thuisbezorgen.

b) Bij de afweging tussen RAP en RDM is het aan te raden dat de gemeente eerst een lijst maakt met de gewenste functionaliteiten en vervolgens kijkt in hoeverre deze worden ondersteund door de RAP en RDM.

c) De huidige RDM-leveranciers bieden een groot aantal tot alle genoemde in paragraaf 3.2 beschreven functionaliteiten aan, al zijn niet al deze functionaliteiten ook daadwerkelijk geïmplementeerd bij de gemeenten.

d) Softwareleveranciers rekenen in het algemeen een bedrag voor het gebruik van de burgerzakenapplicatie en daarin zit ook een bedrag verdisconteerd voor het gebruik van de reisdocumentenmodule. Als gemeenten overgaan naar de RAP

⁵⁷ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *PSA Verbeteren Reisdocumenten Stelsel (VRS). Werken onder architectuur. Versie 1.00.*

en stoppen met hun RDM, dan leidt dat naar verwachting niet tot directe besparingen in de licentiekosten bij bestaande RDM-oplossingen.

Het is hiervoor onder meer relevant dat er een duidelijke toelichting en beschrijving komt van het RAP, zodat gemeenten hier een goede vergelijking kunnen maken.

Bij release 3.0 van het project 'Aanvraag Uitgifte en Statusbeheer' wordt de RAAS uitgefaseerd naar het RAP, deze release is volgens de planning technisch gereed op 31 december 2021 en uiterlijk geïmplementeerd op 31 december 2022.⁵⁸ Het is aan te raden om de keuze tussen het RAP en de RDM zo spoedig mogelijk te maken, uiterlijk in het laatste kwartaal van 2021. Daarbij is het altijd mogelijk om op een later tijdstip over te stappen. Voor de beperkte functionaliteit die in de eerste (paar) release(s) wordt opgeleverd is het uitgangspunt deze te laten integreren in de RDM.⁵⁹

Verschillende gemeenten vragen zich af wie de kosten voor de aanpassingen van de reisdocumentenmodules door de softwareleveranciers en voor de ondersteuning / consultancy bij de gemeentelijke implementatie moet gaan betalen. Ook in bredere zin (alle kosten) is dit een vraag die gemeente bezig houdt. Het is van belang dat hierover snel meer duidelijkheid komt.

Gewenste vervolgactie: Er moet snel worden gesproken over de financiering van de kosten van VRS (in lijn met artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet).

5. Ramen van kwantiteit + kwaliteit personeelsbehoefte

Door de verbetering van het reisdocumentenstelsel gaan de processen voor de aanvraag en de uitgifte van reisdocumenten op onderdelen veranderen en dat heeft gevolgen voor de medewerkers (*personeel*). Verschillende handelingen gaan minder tijd kosten, zoals het invullen van formulieren om wijzigingen door te geven (C3/C7 formulieren), het 'handmatig' controleren van signaleringen of het nabellen om informatie over historische aanvragen te verzamelen.⁶⁰ Dat gaat naar verwachting leiden tot een tijdsbesparing voor de baliemedewerker voor die processen.

Tot slot moet ook gekeken worden of de verbetering van het reisdocumentenstelsel gevolgen heeft voor de gewenste competenties van de baliemedewerkers. Werkzaamheden die nu worden verricht door zogenaamde 'specialisten' kunnen - dankzij de ondersteuning van VRS - in de toekomst ook worden verricht door reguliere baliemedewerkers reisdocumenten (bv. opvragen van gegevens bij andere instanties of fotovergelijkingen).

Indien er een normtijdenonderzoek wordt uitgevoerd over het gewijzigde proces van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten (zie ook de gewenste vervolgactie hierover in paragraaf 4.2.5) dan kunnen gemeenten hier gebruik van maken voor het ramen van hun eigen personeelsbehoefte. Bij deze raming is het ook relevant om rekening te houden met de stijging van het aantal uit te geven

⁵⁸ Zie: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). Versie 1.2P*.

⁵⁹ Dit om niet een extra applicatie aan de frontoffice te hoeven gebruiken en te voorkomen dat de functionaliteit daardoor niet wordt gebruikt.

⁶⁰ In paragraaf 4.2 is een nadere uitwerking gemaakt van de verschillen tussen de huidige processen en de toekomstige processen die veranderen door de verbetering van het reisdocumentenstelsel.

reisdocumenten vanaf 2024 en de overige ontwikkelingen zoals geschetst in paragraaf 2.3 (eID, vID, rijbewijzen, BRP).

Het is daarnaast aan te raden om samen met enkele gemeenten een nadere uitwerking te maken van de gevolgen van VRS op de gewenste competenties van baliemedewerkers. Die informatie kunnen andere gemeenten dan weer gebruiken als input voor de invulling van hun eigen personeelsbehoefte.

Gewenste vervolgactie: Stel samen met een selectie van gemeenten vast wat de verbetering van het reisdocumentenstelsel voor gevolgen heeft voor de gewenste competenties van de baliemedewerkers.

6. Aanpassen gemeentelijke processen

De processen voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten gaan veranderen door het VRS programma. In paragraaf 4.2 is een uitwerking op hoofdlijnen gemaakt van de wijzigingen in de processen en is eveneens de gewenste vervolgactie opgenomen om procesbeschrijvingen in samenspraak met de NVVB opnieuw op te stellen. Deze procesbeschrijvingen kunnen als basis worden gebruikt voor de meer gedetailleerde uitwerking van de processen binnen de gemeente (*organisatie*).

7. Opleiden / trainen van werknemers

Door het programma VRS gaan processen en applicaties veranderen voor de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten. Alle baliemedewerkers moeten goed op de hoogte zijn van de gewijzigde processen en moeten goed kunnen werken met de aangepaste applicaties. Uit de in de vorige stap genoemde gewenste vervolgactie is naar voren gekomen, dat VRS mogelijk ook gevolgen heeft voor de gewenste competenties van baliemedewerkers. Het is van belang dat alle baliemedewerkers hiervoor instructies en/of trainingen/opleidingen krijgen (*personeel*). Instructies hoe te werken met de aangepast RDM-oplossingen worden verzorgd door de softwareleveranciers, voor de meer generieke wijzigingen in de processen moeten trainingen worden ontwikkeld/aangepast.

8. Daadwerkelijke implementatie

Nadat de keuze is gemaakt voor het RAP of voor de RDM-oplossing, moet de nieuwe release worden geïmplementeerd binnen de gemeentelijke organisatie (*technologie*). Het instrueren van de medewerkers hoe te werken met de aangepaste RDM-modules wordt door de softwareleveranciers verzorgd. Vanwege de gefaseerde implementatie van VRS zijn er over de periode 2020 tot en met 2024 in de praktijk meerdere (deel)implementaties nodig.

Het eerste concreet te realiseren deelproject (november 2020) als onderdeel van het aanvraag, uitgifte & statusbeheer is de signaleringscontrole (als business service voor de bestaande RDM-oplossingen).

De datamigratie van de aanvraag-, houder en statusgegevens is één van volgende te realiseren deelprojecten (eind 2020/begin 2021). Met de datamigratie worden de gegevens van oude aanvragen met bijbehorende documenten toegevoegd aan het nieuwe reisdocumentensysteem. Daarvoor moeten de gegevens van oude aanvragen en de bijbehorende documenten uit het

decentrale RAAS-en worden gehaald bij elke gemeente. Er wordt nog uitgezocht door RvIG en Idemia hoe dat technisch het beste gedaan kan worden en de praktische uitvoering hiervan wordt nog afgestemd met gemeenten. Als data van een bepaalde aanvraag / document niet juist blijkt te zijn, dan moet dit nader worden uitgezocht waarbij mogelijk ook input vanuit de gemeenten noodzakelijk is.

4.2. Beheerfase

Deze paragraaf gaat nader in op de beheerfase, na implementatie van de verbetering van het reisdocumentenstelsel. Uit de gesprekken met de gemeenten en het programmaplan van RvIG komt naar voren dat de verbetering van het reisdocumentenstelsel verschillende effecten heeft voor de uitvoering van verschillende processen bij gemeenten. Overall zijn de respondenten positief over de verbetering van het reisdocumentenstelsel, omdat dit leidt tot een efficiënter en beter aanvraag en uitgifteproces van reisdocumenten.

Voor alle wijzigingen is een vergelijking gemaakt van de huidige situatie (IST-situatie) en de toekomstige situatie na afronding van VRS (SOLL-situatie). In de navolgende paragrafen worden per component (kernregistratie reisdocumenten, reisdocumenten aanvraag portaal en biometrie) de verschillende te verwachten effecten nader besproken.

4.2.1. Kernregistratie reisdocumenten

In de volgende tabel zijn de effecten van de kernregistratie reisdocumenten gepresenteerd. Na de tabel zijn de verschillende effecten nader uitgewerkt.

Tabel 4.2: Effecten bij gemeenten kernregistratie reisdocumenten

Onderwerp	IST	SOLL	Effect
Inzicht in historische aanvragen	Handmatig opvragen historische aanvragen	Automatisch inzage in historische aanvragen	↓ tijd opvragen / aanleveren historische aanvragen, ↑ betrouwbaarheid gegevensverstrekking
Inzicht in lopende aanvragen	Geen mogelijkheid tot controle op lopende aanvragen	Inzicht in alle lopende aanvragen	Impact statusmodel niet bekend, betere / sluitende controle, ↓ aanvragen (reductie shopgedrag), ↓ werkzaamheden balie
Digitalisering formulieren	Papieren formulieren wijzigingen (C7/C3)	Digitale formulieren / voorzieningen	↓ tijd doorgegeven wijzigingen, ↑ actualiteit gegevens
Vervallen decentrale RAAS-en	Gebruik decentrale RAAS-en	Gebruik kernregistratie reisdocumenten	Andere bron mutaties (via RAP/RDM), ↓ tijd beheer / back-ups

Onderwerp	IST	SOLL	Effect
Wijziging registratie categorie 12 gegevens	Categorie 12 gegevens in BRP	Categorie 12 gegevens in kernregistratie reisdocumenten	Beperkt effect binnengemeentelijk gebruik, ↓ risico ongeoorloofd gebruik gegevens

Inzicht in historische aanvragen

In het geval dat aanvullende informatie over historische aanvragen gewenst is, moeten deze gegevens opgevraagd worden bij de uitgevende instantie van het reisdocument.⁶¹ Dit gebeurt in de huidige situatie veelal per post, mail of telefoon. In de kernregistratie reisdocumenten worden in de nieuwe situatie ook de historische reisdocument opgeslagen, waarmee ze direct opgevraagd kunnen worden door de uitgevende organisatie.

Gemeenten hebben in de gesprekken aangegeven dat het opvragen van historische gegevens één van de meest tijdrovende en foutgevoelige activiteiten is binnen het proces. Historische gegevens moeten worden opgevraagd bij een aanvraag van een nieuw reisdocument als gevolg van een vermissing (*primair proces*). Binnen de huidige werkwijze worden het aanvraagformulier en het foto- en handtekeningenformulier opgevraagd bij de uitgevende instantie (per mail/post/telefoon). De oorspronkelijk uitgevende instantie moet vervolgens deze gegevens opzoeken in het archief en bovendien zorgen voor een betrouwbare en vertrouwelijke verstrekking van de gegevens. Met de komst van de kernregistratie reisdocumenten hoeven deze gegevens niet meer opgevraagd te worden bij de verstrekende organisatie, maar zijn de gegevens die nodig zijn voor de beoordeling direct beschikbaar in de kernregistratie reisdocumenten. Afhankelijk van de mate waarin dossiers moeten worden opgevraagd zal het centraal beschikbaar stellen van de gegevens leiden tot een daling van de werklust (*personeel*). Daarnaast zal het ook zorgen voor een verhoogde betrouwbaarheid van gegevensstrekking (*security, juridisch*).

In het geval van een meervoudige vermissing moet getoetst worden of er bij voorgaande aanvragen ook sprake is geweest van een verwijtbare vermissing (*primair proces*). Dit gebeurt op basis van de vermissingsverklaring. Gemeenten geven aan dat hier ook veel winst valt te behalen valt door delen van dit proces te digitaliseren.

Inzicht in lopende aanvragen

De kernregistratie reisdocumenten gaat inzicht bieden in alle lopende aanvraaggegevens van een aanvrager. Dit voorkomt dat een aanvrager onrechtmatig meerdere, dan wel elders, paspoorten aanvraagt.

⁶¹ Er is niet bekend hoe vaak dit voor komt.

Om dit inzicht te realiseren moeten alle aanvragen geregistreerd worden in de kernregistratie reisdocumenten. Dit betekent dat alle statussen (ook die van lopende en afgewezen aanvragen) tijdig in de kernregistratie reisdocumenten weggeschreven worden. Dit vraagt echter van alle uitgevende organisaties om statussen gedurende het aanvraagproces uniform toe te kennen. Om dit goed te laten verlopen werkt RvIG aan de ontwikkeling van een nieuw statusmodel. De precieze invulling hiervan is nog in ontwikkeling.

Afhankelijk van de keuze rondom het statusmodel, heeft bovenstaande effect op de gemeentelijke organisatie. Het verkrijgen van het inzicht in de statussen gaat naar verwachting niet leiden tot meer werk voor gemeenten. Het meegeven van statussen zal namelijk geautomatiseerd worden ingebouwd worden in het RAP/RDM. Wel zal bij het signaleren van meerdere lopende aanvragen het gesprek moeten plaatsvinden met de burger over de consequenties.⁶² In zijn totaliteit kan deze ontwikkeling wel leiden tot (iets) minder aanvragen van reisdocumenten.

Het belangrijkste effect van deze oplossing is dat het bijdraagt aan de betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel door een betere en sluitende controle. Het onrechtmatig aanvragen van meerdere reisdocumenten wordt voorkomen.

Digitalisering formulieren

Door de komst van de kernregistratie is het niet langer noodzakelijk om (status)wijzigingen door middel van papieren documenten te communiceren naar andere instanties (onder andere RvIG of uitgevende instanties). De (status)wijzigingen worden direct doorgevoerd in de kernregistratie reisdocumenten door de instantie die constateert dat een statuswijziging aan de orde is. Dit is niet per definitie de oorspronkelijke uitgevende instantie.

Bovenstaande is in ieder geval van toepassing op het C3-formulier⁶³ en C7-formulier⁶⁴ (*informatievoorziening*). De processen met betrekking tot het huidige C1-formulier (ten behoeve van het vreemdelingenpaspoort) veranderen niet.

Voor gemeenten betekent dit een reductie van de werklast (*personeel*), aangezien het niet meer noodzakelijk is om papieren in te vullen en te versturen. In plaats daarvan worden de statussen direct gemuteerd (via het RAP of RDM) op de kernregistratie reisdocumenten. Naast het niet meer opstellen van formulieren hoeven ook ontvangen formulieren (zoals het C3-formulier) niet meer verwerkt te worden in eigen registers (zoals BRP). Dit leidt tot een tijdsbesparing voor de balie medewerkers. Daarbij leidt deze maatregel ook tot een actueler en betrouwbaarder register.

⁶² De burger dient er dan op attent te worden gemaakt, dat hij het andere document dan wel in moet leveren op het moment dat hij het nieuwe document bij de gemeente op komt halen. Er is dan geen grond voor weigering.

⁶³ Een C3-formulier dient ter kennisgeving te worden opgesteld bij uitreiking, onttrekking en bijschrijving/verwijdering van een reisdocument door een autoriteit, en wordt verstuurd naar gemeente waar de houder ingezetene is, RvIG, RNI, Minister van Buitenlandse Zaken of de Autoriteit Caribische landen.

⁶⁴ Een C7-formulier wordt verstuurd door de uitgevende instantie aan RvIG als melding van vermissing, van rechtswege vervallen reisdocument of vermoeden mogelijke kopie fraude.

Vervallen decentrale RAAS-en

De decentrale RAAS-en worden vervangen door de kernregistratie reisdocumenten. Dit houdt in dat gegevens en statussen niet langer worden bijgeschreven en gemuteerd in de RAAS-en, maar dat deze bijgeschreven en gemuteerd worden in de kernregistratie reisdocumenten. Het muteren van gegevens in de kernregistratie reisdocumenten kan worden gedaan door middel van het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP) of door middel van business services (geïntegreerd in bestaande RDM-oplossing). Zowel bij een keuze voor het RAP als voor de RDM, zal deze wijziging geen effect hebben op de personele organisatie (personeel). Immers alleen 'onder de motorkap' wordt de bron gewijzigd.

Het beheer van de decentrale RAAS-en (met onder andere het uitvoeren van back-ups en doorvoeren van updates) wordt in de huidige situatie gedaan door de bronhouder. Met de komst van de kernregistratie reisdocumenten worden de decentrale RAAS-en uitgefaseerd en komt het lokale beheer ook te vervallen (*technologie*). Het beheer van de kernregistratie reisdocumenten wordt gedaan door RvIG, hetgeen ook meer mogelijkheden biedt voor een uniform beheerproces.

Wijziging registratie categorie 12 gegevens

Het registreren van reisdocumenten in de kernregistratie reisdocumenten heeft ook tot gevolg dat het registreren van reisdocumentgegevens in categorie 12 van de BRP niet langer noodzakelijk is. Bevragingen van de categorie 12 worden vervangen door bevragingen en/of leveringen vanuit de kernregistratie reisdocumenten. Uitgangspunt blijft dat dit geen wijziging betekent in autorisatie tot de gegevens (*juridisch, security*).

Vanwege de mogelijke impact op andere gemeentelijke processen is in het onderzoek speciale aandacht geweest voor het binnengemeentelijk gebruik van de categorie 12 gegevens. Er is gekeken vanuit meerdere invalshoeken: geautomatiseerde gegevensuitwisseling (door middel van datadistributiesystemen), afnemersindicaties, GABA-autorisaties, registers van verwerkingen en vragen van binnengemeentelijke gebruikers.

Er zijn twee casussen van gemeentelijk gebruik uit het onderzoek naar voren gekomen. De eerste heeft betrekking op de sociale recherche en de tweede op BOA's.

De sociale recherche heeft de bevoegdheid om bij uitkeringsgerechtigden te toetsen of zij zich houden aan de gestelde eisen rondom vakantie. Bij het vermoeden van fraude kunnen zij het paspoort van de betreffende persoon opvragen. Indien de betreffende persoon aangeeft het paspoort als verloren of vermist geregistreerd te hebben moeten zij in de gelegenheid zijn om dat te controleren. Daarnaast is aangegeven dat ook BOA's in enkele situaties paspoortgegevens opvragen.

Nader onderzoek dient uit te maken of de bestaande casussen van binnen gemeentelijk gebruik geoorloofd zijn. Indien dat het geval kan in de toekomst (na autorisatie) gebruik worden gemaakt van de relevante informatie uit de kernregistratie reisdocumenten. Gezien het geringe aantal casussen wordt de impact als beperkt ingeschat.

Het is desondanks mogelijk dat op incidentele basis niet-geautomatiseerde en niet-geautoriseerde gegevensoverdracht plaats vindt van categorie 12 gegevens. Met de komst van de kernregistratie is dit niet meer mogelijk. Dit verlaagt daarmee het risico op overtreding van de AVG.

4.2.2. Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP)

Niet alle uitgevende instanties beschikken over een eigen front-end applicatie voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. RvIG gaat daarom het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP) aanbieden, waar gemeenten ook gebruik van kunnen gaan maken. Gemeenten hebben straks de keuze om gebruik te gaan maken van het RAP of van de RDM-oplossing van hun leverancier.

In de volgende tabel zijn de effecten van het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP) gepresenteerd. Na de tabel zijn de verschillende effecten nader uitgewerkt.

Tabel 4.3: Effecten bij gemeenten Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP)

Onderwerp	IST	SOLL	Effect
Volwaardige front-end applicatie	RDM i.c.m. RAAS-en	RAP en RDM	Effecten afhankelijk van keuze RAP of RDM ^{a)}
Geautomatiseerde signaleringscontrole	Controle via BRP	Controle via RPS	↓ tijd bijwerken BRP, betere / sluitende controle
Gebruik persoonsregistraties	Gebruik BRP voor RDM	Gebruik BRP voor RDM, GBA-V voor RAP	Als RAP, dan mogelijk 1 dag oude gegevens (GBA-V)

a) Zie ook hoofdstuk 3.

Volwaardige front-end applicatie

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 hebben gemeenten de mogelijkheid om te kiezen tussen het gebruik van het RAP en de RDM. De effecten van deze keuze zijn eerder toegelicht in paragrafen 3.2 en 4.1.

Geautomatiseerde signaleringscontrole

Bij de aanvraag van een paspoort is de uitgevende instanties verplicht om te toetsen of de aanvrager gesignaleerd staat. Bij het starten van de aanvraag wordt de persoonslijst opgevraagd en op de persoonslijst staat aangetekend of er een signalering is. Daarvoor is het wel van belang dat de BRP eerst is bijgewerkt op basis van de GBA-berichten, die een gemeente heeft ontvangen als iemand is gesignaleerd. Door het programma VRS gaat deze signaleringscontrole straks automatisch (via RAP en business services voor RDM), waarbij het Register Paspoort Signaleringen wordt gebruikt als bron voor de informatie. In de huidige situatie is de BRP nog de bron voor deze signaleringen. Gemeenten gaan daardoor tijd besparen met het bijwerken van de BRP (*personeel*) en daarnaast wordt het systeem meer sluitend (betere naleving van signaleringen).

In het geval een aanvrager gesignaleerd staat krijgt de gemeente in de nieuwe situatie in bijna alle gevallen aanvullende informatie getoond: grond, signalerende instantie en contactpersoon. Dit zorgt

ook voor een tijdsbesparing, omdat in de huidige situatie eerst contact opgenomen moet worden met RvIG om te achterhalen wie de signalerende instantie is (*personeel*). Vervolgens kan – dat verandert niet - een overeenstemmingsprocedure worden gestart, waarbij de aanvrager contact op kan nemen met de signalerende instantie om overeenstemming te bereiken met als doel een (tijdelijk en/of territoriaal beperkt) reisdocument te verkrijgen.

Gebruik persoonsregistraties

In de huidige situatie ontsluit de RDM persoonsgegevens uit de BRP. Indien gemeenten gebruik blijven maken van de RDM blijft deze situatie ongewijzigd.⁶⁵ Het RAP haalt persoonsgegevens uit de GBA-V. Dit betekent dan ook dat indien gekozen wordt voor het RAP de bron voor het ontsluiten van persoonsgegevens wijzigt.

In de gesprekken met gemeenten zijn hier zorgen over geuit, omdat de GBA-V gegevens 1 dag achterlopen op de BRP. Dit punt is ook bekend bij RvIG en RvIG heeft aangegeven dat het risico op foutieve gegevens zeer gering is. Aandachtspunt hierbij is ook dat er voor bevestigingen van de GBA-V moet worden betaald als de raadpleging niet ten behoeve van de bijhouding is (*financiën*).

4.2.3. Biometrie

In de volgende tabel zijn de effecten van de raadpleegbaarheid van de biometrie gepresenteerd. Na de tabel zijn de verschillende effecten nader uitgewerkt.

Tabel 4.4: Effecten bij gemeenten biometrie raadpleegbaar

Onderwerp	IST	SOLL	Effect
Inzicht in aanvragen andere uitgevende instanties	Biometrie in decentrale RAAS-en	Biometrie in kernregistratie reisdocumenten	Geen impact opnemen foto's voor baliemedewerker
Geautomatiseerde fotovergelijking	Fotovergelijking door medewerker bij twijfel	Automatische fotovergelijking bij alle aanvragen	↓ fraude pasfoto's, ↓ tijd fotovergelijking
Biometrie uitvraag door opsporingsinstanties	Gemeente autoriseert en levert biometrie (foto's) aan opsporingsinstanties	Gemeente autoriseert opsporingsinstanties, opsporingsinstanties vragen direct gegevens op uit kernregistratie reisdocumenten	↓ werklust aanlevering biometrie

⁶⁵ De service gerichte architectuur maakt het wel mogelijk dat leveranciers van RDM-oplossingen gebruik gaan maken van de GBA-V in plaats van de persoonsgegevens uit de BRP. Dit is bv. één van de randvoorwaarden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening. Dit heeft naar verwachting wel impact voor de softwareleveranciers.

Inzicht in aanvragen andere uitgevende instanties

Biometrie betreft de gezichtsopname (foto), de handtekening en tijdelijk (tussen aanvraag en uitgifte) de vingerafdrukken van de burgers. Biometriegegevens van alle uitgevende instanties worden gemigreerd naar de kernregistratie reisdocumenten (in een apart onderdeel van de kernregistratie).

Alle gemeenten blijven voor de biometrie gebruik maken van de huidige aanvraagstations voor de opname van de biometrie. De biometrie wordt alleen opgeslagen in de kernregistratie reisdocumenten in plaats van de decentrale RAAS-en (*technologie*). Voor het opnemen van de biometrie in het aanvraagproces wordt daarom geen impact voorzien voor de baliemedewerker. Effecten met betrekking tot het verkrijgen van inzicht zijn opgenomen onder het kopje 'geautomatiseerde fotovergelijking'.

Geautomatiseerde fotovergelijking

Bij twijfel over de identiteit of de pasfoto (bijvoorbeeld bij look-a-like fraude) kunnen baliemedewerkers in de huidige situatie de pasfoto vergelijken met oudere pasfoto's. De oude pasfoto kan worden opgevraagd uit de registers (archief) of moet opgevraagd worden bij de oorspronkelijk uitgevende instantie. Door het centraliseren van de biometrische gegevens kan, indien er eerder een aanvraag is geweest, een automatische fotovergelijking plaatsvinden met de huidige aanvraag (*informatievoorziening*).

Doordat deze vergelijking automatisch gebeurt heeft het (in de reguliere gevallen) weinig tot geen impact op de werklust voor gemeenten. Voor de gevallen waarbij er nu sprake is van twijfel, en de uitgevende instantie nader onderzoek moet uitvoeren, wordt de werklust gereduceerd. Daarnaast draagt het bij aan de betrouwbaarheid van het stelsel, doordat look-a-like fraude naar verwachting af gaat nemen.

Biometrie uitvraag door opsporingsinstanties

Enkele opsporingsinstanties zijn geautoriseerd om reisdocumentgegevens bij de uitgevende instanties op te vragen, zoals de Politie of het Openbaar Ministerie. Uit de gesprekken met de klankbordgemeenten kwam naar voren dat dit alleen betrekking heeft op de biometrische gegevens (en dan met name de pasfoto's), die decentraal zijn opgeslagen in de RAAS-en.

Met de komst van de kernregistratie worden deze gegevens ook centraal raadpleegbaar en daarmee - na toestemming door de uitgevende instantie - toegankelijk voor opsporingsinstanties (*informatievoorziening*). Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheden binnen het reisdocumentenstelsel niet wijzigen (*juridisch*). Dit betekent dat:

- Alleen uitgevende instanties de eerdere gezichtsopname(n) en handtekening(en) van een persoon kunnen gebruiken ten behoeve van de aanvraag van een reisdocument;
- Alleen uitgevende instanties bepalen of zij die gegevens van een persoon op verzoek aan een opsporingsinstantie beschikbaar stellen.

Dit betekent dat opsporingsinstanties na goedkeuring van de uitgevende organisatie, gegevens uit de kernregistratie reisdocumenten kunnen ophalen. Voor gemeenten betekent dit dat de handeling van het ophalen van de gegevens uit het eigen archief komt te vervallen.

4.2.4. Beschouwing

Uit het voorgaande blijkt dat het programma VRS diverse effecten heeft op de gemeentelijke organisatie. Allereerst vraagt dit om het opnieuw vaststellen van processen en het herijken van de bestaande procesbeschrijvingen en werkwijzen. Tevens vraagt dit om een tijdige communicatie van deze wijzigingen naar de betrokken medewerkers (zie hiervoor ook hoofdstuk 4.1).

Gewenste vervolgactie: Procesbeschrijvingen voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten moeten worden aangepast.

Tevens hebben de proceswijzigingen impact op de gemeentelijke organisatie, in het bijzonder op de personele bezetting (*personeel*) en de legestarieven (*financiën*). Door de komst van de kernregistratie vervallen handelingen in de processen. Het wegvallen van deze handelingen zorgt voor een daling van de werklast (de bestede tijd per reisdocument), in het bijzonder voor de afdeling burgerzaken, maar mogelijk ook voor andere ondersteunende afdelingen. De tijd die noodzakelijk is voor de aanvraag en uitreiking van een reisdocument moet opnieuw worden vastgesteld middels een normtijdenonderzoek.

Gewenste vervolgactie: Er moet een normtijdenonderzoek komen van de tijdsbesteding die nodig is voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten na de verbetering van het reisdocumentenstelsel.

Het wegvallen van handelingen door VRS kan ook kansen bieden om beter om te gaan met de piekbelasting vanaf 2024 en het inpassen van de ontwikkelingen op het gebied van eID, vID, rijbewijzen en de BRP.

De naar verwachting lagere normtijd leidt mogelijk ook tot aangepaste legestarieven. Het is wenselijk om het normtijdenonderzoek tijdig uit te voeren, zodat gemeenten hierop kunnen anticiperen met de formatie en begroting. Aandachtspunt hierbij is nog wel dat de formatie niet altijd goed mee kan bewegen met aangepaste legesinkomsten. Er is inflexibiliteit in het aanpassen van de contracturen naar beneden toe.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van de verbetering van het reisdocumentenstelsel. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor een succesvolle en tijdige implementatie van verbetering van het reisdocumentenstelsel.

5.1. Conclusies

Het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel heeft als opdrachten:

1. Voer de noodzakelijke procesverbeteringen door om actuele knelpunten in het huidige stelsel op te lossen en de goede betrouwbaarheid van de reisdocumenten en identiteitsverificatie te behouden;
2. Verbeter daarbij het reisdocumentenstelsel zodanig dat het fundament wordt gelegd om toekomstige stappen in de fraudepreventie, -detectie en -bestrijding te zetten alsmede nieuwe dienstverleningsconcepten naar de burger te introduceren.

In de voorliggende impactanalyse is inzicht gegeven in de uitvoerbaarheid en de impact van de verbetering van het reisdocumentenstelsel op de gemeentelijke organisaties. Tevens zijn aanbevelingen opgesteld voor een succesvolle implementatie van de nieuwe werkwijze bij gemeenten. In deze paragraaf zijn de conclusies gepresenteerd aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Overall zijn de respondenten positief over de verbetering van het reisdocumentenstelsel, omdat dit leidt tot een efficiënter en beter aanvraag en uitgifteproces van reisdocumenten.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de verbetering van het reisdocumentenstelsel?

Het programma VRS heeft diverse effecten op de gemeentelijke organisatie. De beoogde procesverbeteringen leiden ertoe dat de werkwijze van de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten gaat veranderen (meer inzicht voor de baliemedewerker, digitalisering formulieren, geautomatiseerde controles en het vervallen van de decentrale RAAS-en). Bestaande procesbeschrijvingen moeten hiervoor nog wel worden aangepast. In de volgende tabel zijn de veranderingen in de werkwijze door VRS opgenomen.

Tabel 5.1: Veranderingen werkwijze gemeente door VRS

Onderwerp	IST	SOLL
Kernregistratie reisdocumenten		
Inzicht in historische aanvragen	Handmatig opvragen historische aanvragen	Automatisch inzage in historische aanvragen
Inzicht in lopende aanvragen	Geen mogelijkheid tot controle op lopende aanvragen	Inzicht in alle lopende aanvragen

Onderwerp	IST	SOLL
Digitalisering formulieren	Papieren formulieren wijzigingen (C7/C3)	Digitale formulieren / voorzieningen
Vervallen decentrale RAAS-en	Gebruik decentrale RAAS-en	Gebruik kernregistratie reisdocumenten
Wijziging registratie categorie 12 gegevens	Categorie 12 gegevens in BRP	Categorie 12 gegevens in kernregistratie reisdocumenten
Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP)		
Volwaardige front-end applicatie	RDM i.c.m. RAAS-en	RAP en RDM
Geautomatiseerde signaleringscontrole	Controle via BRP	Controle via RPS
Gebruik persoonsregistraties	Gebruik BRP voor RDM	Gebruik BRP voor RDM, GBA-V voor RAP
Biometrie raadpleegbaar		
Inzicht in aanvragen andere uitgevende instanties	Biometrie in decentrale RAAS-en	Biometrie in kernregistratie reisdocumenten
Geautomatiseerde fotovergelijking	Fotovergelijking door medewerker bij twijfel	Automatische fotovergelijking bij alle aanvragen
Biometrie uitvraag door opsporingsinstanties	Gemeente autoriseert en levert biometrie (foto's) aan opsporingsinstanties	Gemeente autoriseert opsporingsinstanties, opsporingsinstanties vragen direct gegevens op uit kernregistratie reisdocumenten

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie? Denk hierbij aan alle SCOPAFIJTH-aspecten (technische aanpassingen, werkproces, personeel, binnengemeentelijk gebruik van gegevens, etc.)?

Niet alle uitgevende instanties beschikken over een eigen front-end applicatie voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. RvIG gaat daarom het Reisdocumenten Aanvraag Portaal (RAP) aanbieden, waar gemeenten ook gebruik van kunnen gaan maken. Gemeenten hebben straks de keuze om gebruik te gaan maken van het RAP of van de RDM-oplossing van hun leverancier.

De keuze wordt beïnvloed door verschillende elementen, waaronder de functionaliteiten, het gebruiksgemak en kosten. In dit onderzoek is gekeken welke functionaliteiten een rol spelen bij deze keuze. Een veel terugkerende reactie van de respondenten was dat zij het vooral belangrijk vonden om niet terug te gaan in functionaliteiten bij een eventuele overstap naar het RAP. Respondenten gaven ook aan dat het moeten schakelen tussen verschillende applicaties als minder gewenst werd ervaren.

De volgende functionaliteiten zijn genoemd in het onderzoek: Melding verlopen reisdocument, digitale vooraanvraag, afsprakenmodule, betaalmodule, document management systeem,

zaaksysteem, document distributiesysteem, bericht gereed / herinnering en thuisbezorgen. De respondenten uit het onderzoek zien veel van de functionaliteiten als een 'must have' of 'should have'. Het proces van de aanvraag en uitreiking is gedetailleerd uitgewerkt en daarin zitten geen zogenaamde vrijheidsgraden. Desalniettemin is er op dienstverleningsaspecten, die samenhangen met de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten, wel een grote diversiteit te zien binnen gemeenten. Dat betekent dat een RAP voor veel gemeenten pas een volwaardig alternatief voor de bestaande RDM-oplossingen kan worden als het RAP ook kan voorzien in de volledige samenhang met andere applicaties en functionaliteiten.

Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden, dat indien het RAP deze samenhang aan kan bieden, er ook nog aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de samenhangende applicaties met extra kosten voor de gemeenten als gevolg. Het aanbieden van de volledige samenhang met andere applicaties vraagt dan aanzienlijke investeringen bij het RAP én bij de samenhangende applicaties en leidt naar verwachting niet tot directe besparingen in bijvoorbeeld licentiekosten bij bestaande RDM-oplossingen. Het ligt daarom niet voor de hand om de complete samenhang met andere applicaties te gaan faciliteren vanuit het RAP. Gemeenten met wensen op deze samenhang kunnen gebruik (blijven) maken van hun huidige RDM-oplossingen, waarin deze samenhang (deels) al gerealiseerd is.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Het programma VRS loopt van 2019 tot en met 2024 en functionaliteiten worden stapsgewijs geïmplementeerd. Op dit moment zijn nog niet alle functionaliteiten tot en met 2024 in detail uitgewerkt. Er is op dit moment online ook nog maar beperkt informatie te vinden over de verbetering van het reisdocumentenstelsel en het is van belang dat tijdig meer informatie beschikbaar komt voor gemeenten.

Het is voor gemeenten van belang om te weten wat er gaat veranderen, wat dat betekent voor gemeenten en wat gemeenten en andere stakeholders moeten doen voor de implementatie. Het is daarbij ook relevant dat de ontwikkelingen op het gebied van de verbetering van het reisdocumentenstelsel in samenhang met de andere ontwikkelingen (eID, vID, rijbewijzen, BRP) worden gepresenteerd. Een verbreding van de communicatie over de verbetering van het reisdocumentenstelsel richting gemeenten is daarom gewenst.

Welke kosten voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze werkwijze verbonden?

Er is niet bekend hoe hoog de kosten zijn die de aanbieders van RDM-oplossingen moeten maken om de business services van VRS in hun eigen applicaties in te bouwen. Daarnaast moeten er ook nog afspraken worden gemaakt over de financiering van deze (en andere) kosten (artikel 2 Financiële-Verhoudingswet).

De proceswijzigingen hebben impact op de personele bezetting en de legestarieven. Door de komst van de kernregistratie reisdocumenten vervallen handelingen in de processen. Het wegvallen van deze handelingen zorgt voor een daling van de werklast (de bestede tijd per reisdocument). Het is niet bekend hoeveel tijd hier bespaard kan worden en het is aan te raden om door middel van een normtijdenonderzoek vast te stellen hoe veel tijd nodig is voor de aanvraag en uitgifte van een reisdocumenten nadat VRS is geïmplementeerd.

De naar verwachting lagere normtijd leidt mogelijk ook tot aangepaste legestarieven en dat zorgt ervoor dat gemeenten minder inkomsten ontvangen uit de reisdocumenten. Een tijdig uitgevoerd normtijdenonderzoek draagt eraan bij dat gemeenten hierop kunnen anticiperen met de formatie en begroting. Aandachtspunt hierbij is nog wel dat de formatie niet altijd goed mee kan bewegen met aangepaste legesinkomsten. Er is inflexibiliteit in het aanpassen van de contracturen naar beneden toe.

Wat zijn de verwachte effecten van de werkwijze?

Los van de eerder beschreven impact en effecten zorgt de verbetering van het reisdocumentenstelsel voor een hogere actualiteit van gegevens, voor betere en sluitende controles in het aanvraagproces, voor een reductie van het shopgedrag en voor betere mogelijkheden om look-a-like fraude op te sporen.

Het registreren van reisdocumenten in de kernregistratie reisdocumenten heeft ook tot gevolg dat het registreren van reisdocumentgegevens in categorie 12 van de BRP niet langer noodzakelijk is. Er zijn twee casussen van gemeentelijk gebruik uit het onderzoek naar voren gekomen. De sociale recherche heeft de bevoegdheid om bij uitkeringsgerechtigden te toetsen of zij zich houden aan de gestelde eisen rondom vakantie. Bij het vermoeden van fraude kunnen zij het paspoort van de betreffende persoon opvragen. Indien de betreffende persoon aangeeft het paspoort als verloren of vermist geregistreerd te hebben moeten zij in de gelegenheid zijn om dat te controleren. Daarnaast is aangegeven dat ook BOA's in enkele situaties paspoortgegevens opvragen.

In de situatie na implementatie van VRS kan (na autorisatie) gebruik worden gemaakt van de relevante informatie uit de kernregistratie reisdocumenten. Gezien het geringe aantal casussen wordt de impact als beperkt ingeschat.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

RvIG draagt zorg voor het ondersteunen van de implementatie van de gerealiseerde aanpassingen door de ketenpartners. In de voorliggende rapportage is een stappenplan gemaakt dat gemeenten kunnen gebruiken voor de implementatie van VRS in hun eigen organisatie. De implementatie van VRS bestaat daarbij eigenlijk uit verschillende samenhangende (deel)implementaties. Niet alle stappen zijn bij alle deelimplementaties relevant. Het is daarbij wel aan te raden om dit stappenplan met enige regelmaat te actualiseren, naarmate er meer bekend wordt over de functionaliteiten van VRS.

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de verbetering van het reisdocumentenstelsel volgens de gemeenten. Het gaat hier om aanvullende acties en accenten ten opzichte van hetgeen in het Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) is opgenomen.

In het navolgende zijn de gewenste vervolgacties thematisch naast elkaar gezet:

- Inhoudelijke uitwerking vraagstukken;
- Implementatieondersteuning;
- Overig.

Inhoudelijke uitwerking vraagstukken

Gewenste vervolgactie: Procesbeschrijvingen voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten moeten worden aangepast.

Gewenste vervolgactie: Stel samen met een selectie van gemeenten vast wat de verbetering van het reisdocumentenstelsel voor gevolgen heeft voor de gewenste competenties van de baliemedewerkers.

Gewenste vervolgactie: Er moet een normtijdenonderzoek komen van de tijdsbesteding die nodig is voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten na de verbetering van het reisdocumentenstelsel.

Implementatieondersteuning

Gewenste vervolgactie: Verbreed de communicatie over de verbetering van het reisdocumentenstelsel richting de gemeenten. Het gaat hier om communicatie over de inhoud (wat gaat er veranderen?), maar ook om communicatie over het proces (wat kunnen gemeenten wanneer verwachten?).

Gewenste vervolgactie: Actualiseer het stappenplan voor de implementatie van VRS bij gemeenten als nieuwe functionaliteiten van VRS verder zijn uitgewerkt.

Overig

Gewenste vervolgactie: Er moet snel worden gesproken over de financiering van de kosten van VRS (in lijn met artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet).

Gewenste vervolgactie: Onderzoek of het mogelijk is om de melding verlopen reisdocumenten centraal te verzenden via de MijnOverheid Berichtenbox voor Burgers.

Gewenste vervolgactie: Ontwikkel een 1-balievisie vanuit de baliemedewerker reisdocumenten zodat de verschillende ontwikkelingen, waar de baliemedewerker mee te maken krijgt, elkaar kunnen versterken.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeenten	
BEL-combinatie	Caroline Algra & Marita Rigter*
Breda	Lia Biemans* & Jan Janssen
Culemborg	Margreet Kragt*
Groningen	Marieke Kolstee & Tim Schuurman*
Roermond	Jan Knecht & Jan Koerts*
Rotterdam	Anneke van Houten, Paul van Meggelen & Sylvia van Gilst*
Texel	Merel Apeldoorn*
Tiel	John van Elst* & Niels Lodema
Utrecht	Frans Pouw*, Marc Quik & Michel Vink
Velsen	Steffen Hessel*
Vlaardingen	Fabiola Luth-Mulders*
Overig	
NVVB	Veerle Hessels*
RvIG	Rutger van den Elsen*, Rob van Essen & Rajshri Soekhoe*

* Aanwezig bij klankbordbijeenkomst d.d. 11 december 2019.

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
RvIG	Manny van der Kraan & Willem van Ravesteijn
VNG	Ank Jongman

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

GGU (2019), *Jaarplan 2020. Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering*

Ministerie van BZK (2013), *Burgerzaken modules – Reisdocumenten. Versie 2.0.0*

NVVB (z.d.), *Procesmodel reisdocumenten*

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *Programmaplan Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS). Versie 1.2P*

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2019), *PSA Verbeteren Reisdocumenten Stelsel (VRS). Werken onder architectuur. Versie 1.00*

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2018), *Plan van aanpak (v1.0). Project vID fase 2.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019-2020), *Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 27 859, nr. 143*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019-2020), *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 26 643, nr. 636*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019-2020), *Lijst van vragen en antwoorden, 25 764, nr. 123.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018-2019), *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 764, nr. 120*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017-2018), *Algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid). Memorie van Toelichting, 34 972, nr. 3.*

VNG Realisatie (2018), *Impactanalyse Federatief Berichtenstelsel*

Internet

<https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>

<https://logius.nl/onze-organisatie/zakendoen-met-logius/doorbelasting>

<https://www.rdw.nl/particulier/voertuigen/auto/het-rijbewijs/nederlands-rijbewijs-verlengen/verlenging-rijbewijs-online-aanvragen>

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/09/29/proef-met-digitaal-aanvragen-rijbewijs>

<https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl