



Vraagstelling en onderzoeksopzet periodieke rapportage begrotingsartikel 6.5

Datum: 23 augustus 2024

1. Aanleiding

Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)¹ dient ieder thema op de Strategische Evaluatieagenda (SEA) ten minste iedere vier tot zeven jaar te worden geëvalueerd. Bij vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van BZK voor het jaar 2024 is in de Memorie van Toelichting aangekondigd dat er in 2025 periodieke rapportage van het Identiteitsstelsel over de periode 2019-2024 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De vorige beleidsdoorlichting is in 2019 uitgevoerd en had betrekking op de periode 2015-2018².

2. Doel

Het doel van de evaluatie, in de RPE aangeduid als periodieke rapportage (voorheen beleidsdoorlichting) is om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te onderzoeken van het gevoerde beleid op het thema Identiteitsstelsel. Inzichten over de doeltreffendheid en doelmatigheid worden enerzijds gebruikt om het gevoerde beleid te verantwoorden. Anderzijds is een belangrijk aspect dat inzichten gebruikt kunnen worden om te leren en beleid op dit thema te kunnen bijsturen.

3. Vraagstelling

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de centrale vastlegging van persoonsgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) en voor het faciliteren van de verstrekking van reisdocumenten op basis van de BRP-gegevens en gegevens uit de reisdocumentenregisters. De BRP bevat de persoonsgegevens van alle ingezetenen en niet-ingezetenen, de Registratie Niet-ingezetenen (RNI).

Met de BRP faciliteert de minister van BZK het juiste gebruik van persoonsgegevens. In deze periodieke rapportage zullen de onderdelen BRP en reisdocumenten afzonderlijk worden onderzocht.

Primaire doel Basisregistratie Personen

Het primaire doel van de BRP is om alle overheidsorganisaties en andere organisaties (afnemers) persoonsgegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun publieke taak. Hierdoor hoeven deze organisaties die informatie niet steeds weer bij de burger op te vragen. Dit zorgt voor een efficiënte dienstverlening en voor minder administratieve lasten voor de burger. Op basis

¹ [Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek](#)

² [Beleidsdoorlichting artikel 6.5 2015-2018](#)

hiervan is de centrale vraagstelling van deze periodieke rapportage, met betrekking tot de BRP:

**DG Digitalisering &
Overheidsorganisatie**

'In hoeverre zijn de BRP-gegevens juist en bruikbaar voor de afnemers bij de uitvoering van hun publieke taak?'

Datum
23 augustus 2024
2024-0000736013

Primaire doel reisdocumenten

Het primaire doel van het beleid ten aanzien van reisdocumenten is om het stelsel, en het reisdocument zelf, zo veilig en toegankelijk mogelijk voor de burger te houden. Hierdoor is het voor iedere Nederlander de mogelijkheid aanwezig om het land te verlaten, een recht vastgelegd in de Grondwet. Verder fungeert een reisdocument ook als identificatiemiddel in de zin van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (WID). De minister van BZK is de stelselverantwoordelijke voor de Paspoortwet en faciliteert het domein van reisdocumenten. De feitelijke verstrekking van reisdocumenten ligt bij de uitgevende instanties, voornamelijk gemeenten. Op basis hiervan is de centrale vraagstelling van deze periodieke rapportage voor het onderdeel reisdocumenten:

'In hoeverre is het reisdocument toegankelijk voor de burger? En is het reisdocument en het reisdocumentenstelsel³ veilig en robuust?'

4. Afbakening

Artikel 6, onderdeel 5, van hoofdstuk HVII BZK van de Rijksbegroting⁴ bevat de uitgaven voor Reisdocumenten en de Basisadministratie Personen, zie tabel 1. De periodieke rapportage heeft betrekking op het gevoerde beleid op het geheel van dit artikel 6.5. Naast hoe deze budgetten besteed zijn zal in de periodieke rapportage ook worden ingegaan op de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting uit 2020 en de sindsdien doorgevoerde wetswijzigingen en beleidswijzigingen. Verder zal in de periodieke rapportage op actualiteiten en toekomstige ontwikkelingen rondom het domein Identiteitsstelsel worden ingegaan.

Voorts dient opgemerkt te worden dat meer artikelen uit hoofdstuk HVII BZK van de Rijksbegroting op het domein van Identiteitsstelsel betrekking hebben. Het gaat dan om artikel 6.2 ten behoeve van de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BSN), artikel 6.6 ten behoeve van Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO) en artikel 6.7 ten behoeve van het programma Toekomst BRP. In de voorgenomen periodieke rapportage zal alleen op artikel 6.5 worden ingegaan, zoals de verplichting aangeeft. De overige artikelen zullen separaat worden doorgelicht.

³ Met het reisdocumentenstelsel wordt bedoeld het proces van aanvraag, uitgifte en registratie van reisdocumenten en het toezicht op de uitgevende instanties.

⁴ [3.6 Artikel 6](#).

Tabel 1. Totaal bestede middelen artikel 6.5 H VII, 2019 – 2024.

Bedragen x 1000	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ⁵
6.5 Identiteitsstelsel	46.184	42.566	51.928	39.940	40.495	37.386
Opdrachten						
Identiteitsstelsel	818	248	421	139	4.973	1.460
Bijdrage aan ZBO's/RWT's						
ICTU	8.451	323	267	1.021	3.409	3.409
Diverse bijdragen		912				
Overheidsdienstverlening				1.679		
Bijdrage aan medeoverheden						
Gemeenten	313	192	287	350	264	3.365
Bijdrage aan agentschappen						
RvIG	36.602	40.891	50.953 ⁶	36.751	31.849	29.152

5. Aanpak

Beschrijving van beleid en uitwerken beleidstheorie

Als eerste zal in de periodieke rapportage worden begonnen met een beschrijving van het beleid, de doelen en motivering van het beleid. De reconstructie van de beleidstheorie valt hier ook onder en deze zal voor een belangrijk deel worden gebaseerd op de beleidstheorie uit de vorige beleidsdoorlichting en zo nodig op onderdelen worden aangescherpt.

Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van de beleidstheorie en het onderliggende onderzoeksmateriaal zal worden geanalyseerd of het gevoerde beleid heeft bijgedragen tot het behalen van de doelen (doeltreffendheid) en of dit met een efficiënte inzet aan middelen is gerealiseerd (doelmatigheid).

Regeling periodiek evaluatieonderzoek

De periodieke rapportage zal in overeenstemming met de voorschriften van de RPE, zoals neergelegd in artikel 4 onder 5 RPE, worden uitgevoerd. Naast de vragen uit de RPE wordt er in de periodieke rapportage ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van het Identiteitsstelsel door de werkgroep en de begeleidingscommissie, nog aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd.

6. Methodiek en opzet

Om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te onderzoeken, worden de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

⁵ De weergegeven budgetten in het jaar 2024 betreffen de begrote bedragen. Nadat de gerealiseerde uitgaven voor dit jaar zijn vastgesteld wordt dit in de rapportage aangepast.

⁶ De relatief hoge bijdrage aan RvIG in 2021 is te verklaren door meer gebruik van de BRP als gevolg van de coronacrisis.

6.1 Syntheseonderzoek

Er wordt een syntheseonderzoek gedaan en dat wordt gebaseerd op onderliggende evaluaties van individuele beleidsonderdelen. Indien nodig zal nog een opdracht voor aanvullend literatuuronderzoek worden uitgezet om eventuele hiaten op te sporen. De volgende evaluaties zijn beschikbaar (in chronologische volgorde):

DG Digitalisering &
Overheidsorganisatie

Datum
23 augustus 2024
2024-0000736013

- 1- Onderzoek Regeldruk BRP Ockham Groep/Kafkabrigade;
- 2- [Vermindering](#) regeldruk door de Basisregistratie Personen;
- 3- [Onderzoek](#) Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten;
- 4- [Rapport](#) van Bevindingen aangaande een Doorlichting digitale veiligheid (BRP);
- 5- [Doelmatigheid](#) van de BRP;
- 6- [Advies](#) ATR over BRP wetswijziging m.b.t. briefadressen;
- 7- [Gebruikersonderzoek](#) BRP Berenschot;
- 8- [Onderzoek](#) live enrolment;
- 9- [Houdbaarheid](#) en herbruikbaarheid biometrie;
- 10- [Onderzoek](#) Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit;
- 11- [Adreskwaliteit](#) 2021 door CBS;
- 12- [Onderzoek](#) verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf;
- 13- [Denken](#) over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP;
- 14- [Eindrapport](#) evaluatie LAA;
- 15- [Lessen](#) over kwetsbare processen;
- 16- [Rapport](#) over (risico)profiel UT001;
- 17- [Onderzoek](#) CBS naar basisregistraties;
- 18- [Online](#) identiteitsvaststelling en- verificatie;
- 19- Monitor Identiteit [2021](#) en [2023](#);
- 20- De Zelfevaluatie [BRP](#) en [Reisdocumenten](#) door RvIG uitgevoerd.

In 2024 en 2025 wordt er nog aanvullend evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het Identiteitsstelsel. De programmering van deze onderzoeken is opgenomen in de [Strategische Evaluatieagenda](#) van het ministerie van BZK onder het thema 'Waardengedreven digitale samenleving'. Ook deze evaluaties worden onderdeel van het syntheseonderzoek. Het bestaande materiaal zal met enkele aanvullende onderzoeken worden verrijkt. Verder zal er bij aanwezigheid van witte vlekken aanvullend onderzoek worden uitgevoerd.

6.3a Interviews met gebruikers en bronhouders van de BRP

De Basisregistratie Personen is primair bedoeld om gegevens te verstrekken aan overheidsorganisaties en andere organisaties (afnemers) die daarmee hun dienstverlening aan de burger efficiënter kunnen inrichten. Daarom wordt een (representatief) aantal gebruikers van de BRP gevraagd in hoeverre hun dienstverlening op basis van de BRP efficiënter is geworden en ook om dat eventueel kwantitatief en kwalitatief te onderbouwen. Een werkgroep bestaande uit betrokkenen bij de periodieke rapportage zal gevraagd worden een voorstel te doen voor een opzet van de interviews.

6.3b Interviews met uitgevende instanties van reisdocumenten

De uitvoering van het reisdocumentenstelsel ligt bij uitgevende instanties van reisdocumenten, voornamelijk gemeenten. Daarom wordt ook voor reisdocumenten een (representatief) aantal uitgevende instanties gevraagd in hoeverre hun dienstverlening op basis van het reisdocumentenstelsel efficiënter is geworden en ook om dat eventueel kwantitatief te onderbouwen. Een werkgroep bestaande uit betrokkenen bij de periodieke rapportage zal gevraagd worden een voorstel te doen voor een opzet van de interviews.

**DG Digitalisering &
Overheidsorganisatie**

Datum
23 augustus 2024
2024-0000736013

6.4 Regeldruk voor burgers

Behalve een efficiënte dienstverlening door overheidsorganisaties, was ook de vermindering van administratieve lasten voor de burger een beoogde doelstelling van de wet BRP. Bij de beleidsdoorlichting in 2019 is aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) om advies gevraagd en heeft het ATR naast het advies ook een aantal aanbevelingen gedaan. Bij de huidige periodieke rapportage zal als eerst getoetst worden of de aanbevelingen van het ATR zijn overgenomen. Verder zal er in overleg met ATR de vraag worden beantwoord of het nodig is om ATR opnieuw onderzoek te laten doen.

7. Organisatie

Voor de begeleiding van deze periodieke rapportage is door BZK een interne werkgroep samengesteld die invulling zal geven aan de voorbereiding en de uitvoering van de periodieke rapportage. Naast deze werkgroep is er een begeleidingscommissie ingesteld die de voortgang, betrouwbaarheid, validiteit en kwaliteit van de periodieke rapportage bewaakt. Ook bewaakt de commissie dat alle relevante belanghebbenden bij de periodieke rapportage worden betrokken. De begeleidingscommissie zal tijdens het proces vijf à zes keer bijeenkomen en zal de werkgroep die met de uitvoering van de periodieke rapportage is belast van advies voorzien. Deze commissie bestaat uit:

- Twee vertegenwoordigers van de afnemers van de BRP.
- Een lid van DG Rijksbegroting, IRF, ministerie van Financiën.
- Een lid van de directie FEZ, ministerie van BZK.
- Twee leden van Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, ministerie van BZK.
- Twee leden van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, ministerie van BZK (RvIG/BZK).
- Twee leden van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB).
- Een onafhankelijk deskundige die vooral de onderzoeksmethodiek bewaakt en de kwaliteit van deze periodieke rapportage zal beoordelen.

De hierboven genoemde onafhankelijk deskundige is emeritus Prof. dr. M. Herweijer, als docent onderzoeksmethoden verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Professor Herweijer heeft dit plan van aanpak mede beoordeeld en zijn beoordeling van de periodieke rapportage zal een integraal onderdeel vormen van de periodieke rapportage. De expertise van professor Herweijer is empirisch onderzoek naar uitvoering van beleid. Zowel in het kader van Rekenkameronderzoek als ook in het kader van beleidsevaluaties en wetsevaluaties. Professor Herweijer is betrokken geweest bij het evaluatieonderzoek naar de

gemeentelijke herindelingen in de provincie Groningen en in de provincie Zuid-Holland.

DG Digitalisering & Overheidsorganisatie

Datum
23 augustus 2024
2024-0000736013

8. Planning

De periodieke rapportage zal door de medewerkers van BZK worden opgesteld en uiterlijk in Q 4 2025 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De planning ziet er als volgt uit:

Januari-september 2024	Voorbereiding, instellen begeleidingscommissie, werven extern deskundige, onderzoeksopzet periodieke rapportage schrijven en verzenden naar de Tweede Kamer.
Oktober 2024 – Juli 2025	Onderzoeksfase, synthese en opstellen rapportage.
Augustus-november 2025	Bespreking rapport en conclusies, opstellen kabinetsreactie, bestuurlijke en ambtelijke afstemming, zenden rapport aan Tweede Kamer.