Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Periodieke rapportage over de periode 2019 tot 2024 over begrotingsartikel 6.5

Uitgave
Mei 2026

Werken aan de basis. Van Nederland en ons Koninkrijk.

Colofon

Projectnaam	PR art 6.5
Projectnummer	
Versienummer	1.0
Vergaderplaats	
Projectleider	
Contactpersoon	Stephanie Moro-Ellenberger
	Coördinerend beleidsmedewerker
	Stephanie.Moro-Ellenberger@minbzk.nl
	DG Digitalisering & Overheidsorganisatie | Directie Digitale Overheid | Afdeling Identiteit
	Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Bijlage(n)	5
Auteurs	Stephanie Moro-Ellenberger

Samenvatting

In deze rapportage wordt teruggeblikt op de uitvoering en resultaten van het beleid onder begrotingsartikel 6.5 in de periode 2019 t/m 2024. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 van de minister van Financiën vormde de leidraad voor de doorlichting en hier wordt aan de hand van de vragen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek een samenvatting gegeven van de beleidsdoorlichting.

De samenvatting is conform de richtlijn van de minister van Financiën (*Kamerstukken II* 2024/25, 31865, nr. 267) opgesteld en ook als apart document bij deze rapportage beschikbaar gesteld.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Identiteitsstelsel 2019-2024

Artikel 6.5, €43.871.000 (2024)

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de centrale verstrekking van persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP), voor de registratie van persoonsgegevens van niet-ingezetenen in de BRP en voor het faciliteren van de verstrekking van reisdocumenten (d.w.z. paspoorten en identiteitskaarten) op basis van de BRP-gegevens en gegevens uit de reisdocumentenregisters.

Beleidsdoelen

Doel van de BRP
- Doelmatige informatievoorziening met betrouwbare persoonsgegevens voor de overheidsdienstverlening

Doel van reisdocumenten
- Uitoefenen van grondrechten
- Betrouwbare en toegankelijke reisdocumenten

Instrumenten

- Wetgeving
- Beheer van centrale voorzieningen
- Toezicht op uitvoering

Onderzoeksvragen

- In hoeverre zijn de BRP-gegevens juist en bruikbaar voor de afnemers bij de uitvoering van hun publieke taak?
- In hoeverre is het reisdocument toegankelijk voor de burger? En is het reisdocument en het reisdocumenten-stelsel veilig?

Conclusies

- Het gevoerde beleid t.a.v. het identiteitsstelsel heeft aan nemelijk bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen.
- Het bijzondere karakter van het identiteitsstelsel maakt dat doelmatigheid beperkt meetbaar en toerekenbaar is.
- Hoewel het doel van hoge gegevenskwaliteit voor de BRP nog niet behaald wordt is extra inspanning welLicht niet doelmatig.
- De doeltreffendheid van het beleidsdoel betrouwbaarheid staat onder druk.
- Het beleidsdoel betrouwbaarheid weegt zwaarder dan het beleidsdoel toegankelijkheid.

Aanbevelingen

- Zorg voor inzicht met logging en monitoring.
- Vervolg ingeslagen pad en maak programma's af voordat nieuwe plannen gemaakt worden.
- Veiligheid en weerbaarheid ook in de toekomst borgen.
- Plan meer onderzoeken.

Onderdeel	Omschrijving
Beschrijving SEA thema	Deze Periodieke rapportage heeft betrekking op het gevoerde beleid op artikel 6.5 van de begroting van BZK. Dit artikel bevat de uitgaven voor het identiteitsstelsel. Daaronder worden verstaan de Basisadministratie Personen (BRP) en reisdocumenten (paspoorten en identiteitskaarten).
De periode die geëvalueerd wordt	2019-2024
Naam en jaar van publicatie van de vorige PR / beleidsdoorlichting	Beleidsdoorlichting artikel 6.5 Reisdocumenten en Basisadministratie Personen 2015-2018 (2020). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-925981.pdf
Hoofdvragen van de PR	Hoofdvraag 1. In hoeverre zijn de BRP-gegevens juist en bruikbaar voor de afnemers bij de uitvoering van hun publieke taak? Hoofdvraag 2. In hoeverre is het reisdocument toegankelijk voor de burger? En is het reisdocument en het reisdocumentenstelsel[1] veilig?
Begrotingsartikelen	De evaluatie beperkt zich tot het beleid zoals opgenomen in Artikel 6, onderdeel 5, van hoofdstuk VII BZK van de Rijksbegroting. Ook de artikelen 6.2 (ten behoeve van de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BSN)) en 6.7 (ten behoeve van het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO) en het programma Toekomst BRP) hebben betrekking op het domein van het Identiteitsstelsel maar deze artikelen worden separaat doorgelicht. Voor artikel 6.2 is een periodieke evaluatie in 2026 voorzien, voor artikel 6.7 in 2028.

Budgettaire tabel (€x1.000)		2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Art. 6.5	46.184	42.566	51.928	39.940	38.535	43.871

Beleidstheorie

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de centrale verstrekking van persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP), voor de registratie van persoonsgegevens van niet-ingezetenen in de BRP en voor het faciliteren van de verstrekking van reisdocumenten (d.w.z. paspoorten en identiteitskaarten) op basis van de BRP-gegevens en gegevens uit de reisdocumentenregisters. In deze Periodieke rapportage zijn de onderdelen BRP en reisdocumenten afzonderlijk onderzocht.

BRP

Het primaire doel van de BRP is om te voorzien in een doelmatige informatievoorziening waarmee betrouwbare persoonsgegevens aan alle overheidsorganisaties en aangewezen derden (afnemers) verstrekt kunnen worden die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun publieke of maatschappelijke taak. Hierdoor hoeven deze organisaties die informatie niet steeds weer bij de burger op te vragen (eenmalig registreren, meervoudig gebruik). Dit zorgt voor een efficiënte dienstverlening en voor minder administratieve lasten voor de burger. Bovendien moeten de belangen van burgers (lage regeldruk, privacy en bescherming voor misbruik van persoonsgegevens) geborgd worden.

Om deze doelen te realiseren kan de minister van BZK wet- en regelgeving inzetten en toezicht op (elementen van) de uitvoering houden. Bij de uitvoering van de wet BRP en het in stand houden van de kwaliteit van de gegevens in de BRP zijn verschillende partijen betrokken: gemeenten, aangewezen bestuursorganen, afnemers,[2] burgers en de Autoriteit Persoonsgegevens. Het beheer van de centrale voorzieningen is belegd bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG).

Reisdocumenten

Het primaire doel van het beleid ten aanzien van reisdocumenten is om burgers in staat te stellen hun in de grondwet vastgelegde rechten op het verlaten van het land en terugkeer uit te kunnen oefenen. Daarvoor moet het stelsel, en het reisdocument zelf, zo veilig en toegankelijk mogelijk voor de burger zijn. Verder fungeert een reisdocument ook als identificatiemiddel in de zin van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (WID).

1 Met het reisdocumentenstelsel wordt bedoeld het geheel aan systemen, processen en betrokken instanties dat nodig is om (inter-) nationaal erkende paspoorten en identiteitskaarten aan te kunnen vragen en uit te kunnen geven.

2 Met de term afnemers (van de BRP) worden bedoeld (overheids)organisaties die gegevens uit de BRP verstrekt krijgen voor de uitvoering van hun wettelijke taken en niet-overheidsorganen (derden) die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is stelselverantwoordelijk voor de Paspoortwet en faciliteert het domein van reisdocumenten. De stelselverantwoordelijkheid houdt in het in stand houden en het bewaken van de kwaliteit van het stelsel van reisdocumenten (systeem van aanvraag, uitgifte en registratie van reisdocumenten en het toezicht op de uitvoering ervan door de uitgevende instanties). Voor beheer van centrale voorzieningen en toezicht op de uitvoering geeft de Minister opdracht aan RvIG. De feitelijke verstrekking van reisdocumenten ligt bij de uitgevende instanties. Ook de beveiliging van dit proces en het beschermen van de privacy van de burger, behoren tot de verantwoordelijkheid van uitgevende instanties.

Samenhang

Beide domeinen, BRP en reisdocumenten, zijn nauw met elkaar verbonden. De registratie van ingezetenen en niet-ingezetenen in de BRP is relevante informatie om te beoordelen of iemand recht heeft op een reisdocument. In de BRP worden op dit moment ook nog gegevens over reisdocumenten geregistreerd. Het is belangrijk dat het Basisregister Reisdocumenten (BR) en de BRP over dezelfde informatie beschikken. Consistentie van persoonsgegevens in het stelsel is essentieel voor de kwaliteit, bruikbaarheid en efficiëntie van de basisregisters.

Conclusies	
Conclusie 1	**Het gevoerde beleid t.a.v. het identiteitsstelsel heeft aannemelijk bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen.** Voor zowel de BRP als reisdocumenten zijn de doelen gericht op beschikbaarheid, betrouwbaarheid (ook veiligheid), kwaliteit en toegankelijkheid. De BRP wordt goed gebruikt door afnemers (>1300). De functionaliteit wordt in samenspraak met afnemers ook steeds verder uitgebreid. De gegevenskwaliteit van de BRP is relatief hoog. De doeltreffendheid van beschikbaarheid en toegankelijkheid wordt goed behaald. Het doel betrouwbaarheid (specifiek het deelaspect veiligheid) staat onder druk, maar dat is ook inherent aan het onderwerp. Betrouwbaarheid vergt continue aandacht en doorontwikkeling. De doeltreffendheid van het beleid voor reisdocumenten wordt voor de functionele doelen effectief met wetgeving bereikt. Voor de doelen betrouwbaarheid en bescherming voor fraude worden maatregelen op basis van risicoanalyses genomen en adviezen van (internationale) expertise gevolgd. De doeltreffendheid van dit beleid lijkt aannemelijk ook al is het precieze effect niet aantoonbaar.
Conclusie 2	**Het bijzondere karakter van het identiteitsstelsel maakt dat doelmatigheid beperkt meetbaar en toerekenbaar is.** Het bereiken van beleidsdoelen en de effectiviteit van beleid is afhankelijk van de uitvoering door andere partijen waarbij deze vaak ook nog rekening moeten houden met beleid van andere overheidspartijen of eigen uitvoeringsbeleid. De kosten van de centrale componenten van het identiteitsstelsel zijn redelijk inzichtelijk. De baten daarentegen zijn niet inzichtelijk. De kwantificering van de baten over alle partijen in het stelsel is ondoenlijk. Het syntheseonderzoek en de reconstructie van de beleidstheorie geven inhoudelijke aanknopingspunten voor een genuanceerde beoordeling. Het beleid op het identiteitsstelsel werkt met een relatief beperkt beleidsbudget, zet overwegend wetgeving als beleidsinstrument in en sluit in de gekozen beleidsinzet goed aan bij maatschappelijke wensen en behoeften van afnemers. Daarmee is sprake van een redelijke verhouding tussen kosten en maatschappelijke waarde.
Conclusie 3	**Hoewel het doel van hoge gegevenskwaliteit voor de BRP nog niet behaald wordt is extra inspanning wellicht niet doelmatig.** De kwaliteit van het adresgegeven in de BRP is op persoonsniveau met ca. 97% hoog. Maar als ca. 3% van de bevolking met een verkeerd adres geregistreerd staat betekent dat voor ruim een half miljoen personen dat zij niet correct ingeschreven staan in de BRP. Om deze groep te vinden en alsnog juist in te schrijven is substantieel meer werk van gemeenten nodig. Dat kost verhoudingsgewijs veel geld en capaciteit en is praktisch lastig uitvoerbaar. Vanwege de hoge benodigde capaciteitsinzet en bijbehorende kosten, is het versterken van de inzet op adreskwaliteit vooral een politiek besluit.
Conclusie 4	**De doeltreffendheid van het beleidsdoel betrouwbaarheid staat onder druk door actuele ontwikkelingen.** Door de snelle en verontrustende ontwikkelingen op het gebied van (cyber-) dreiging, zowel binnen Nederland als daarbuiten, wordt het crucialer om niet alleen maar naar de functionaliteit van het identiteitsstelsel te kijken, maar juist op het gebied van veiligheid en weerbaarheid de inspanningen te intensiveren. Dit is noodzakelijk om het beleidsdoel betrouwbaarheid van het identiteitsstelsel ook in de toekomst te kunnen borgen.
Conclusie 5	**Het beleidsdoel betrouwbaarheid weegt zwaarder dan het beleidsdoel toegankelijkheid.** Burgers hebben belang bij toegankelijke dienstverlening en eenvoudige processen. De wens naar volledige digitalisering van de paspoortaanvraag wordt regelmatig geuit maar vooralsnog als te onveilig beoordeeld. Betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en het reisdocument weegt in dezen zwaarder dan gemak.

Aanbevelingen	
Aanbeveling 1	**Borg structurele monitoring van systeemgebruik, procesuitvoering en gegevenskwaliteit bij BRP en reisdocumenten. Dit door data-analyses te verbinden aan zelfevaluaties. Gebruik dit om gerichte verbeteringen te stimuleren in de uitvoering** Bij zowel de BRP als ook de reisdocumenten komt in deze doorlichting naar voren dat monitoring een belangrijke rol speelt om betrouwbaarheid en kwaliteit te kunnen beoordelen en borgen. Met monitoring van systeemgebruik en gegevens-kwaliteit wordt inzicht in procesuitvoering en stelselkwaliteit ontwikkeld. Dat helpt om de betrouwbaarheid en de veiligheid van het stelsel te beoordelen en de doeltreffendheid te onderbouwen. Alleen met kennis van zaken is het mogelijk om gericht in te grijpen en zo effectief en efficiënt aan kwaliteit en betrouwbaarheid te werken. RvIG heeft als beheerder van een groot deel van het identiteitsstelsel veel data beschikbaar waarop analyses uitgevoerd kunnen worden om monitoring te voeden en toezicht te faciliteren. Het structureel inbedden van data-analyses en in samenhang brengen met bijvoorbeeld de zelfevaluatie zal tot gerichter verbeteradvies aan de uitvoering leiden. Daarmee zal een Plan-Do-Act-Check cyclus versterkt worden om gerichte verbeteringen te stimuleren.
Aanbeveling 2	**Zet de lopende verbeterprogramma's voor BRP en reisdocumenten voort, aangezien verbetering van de doel-treffendheid mogelijk is binnen het bestaande beleid.** **Laat volledige digitalisering van de paspoortaanvraag vooralsnog achterwege vanwege veiligheidsrisico's.** Diverse onderzoeken geven aanbevelingen voor verbetering van de doeltreffendheid van beleid voor BRP en reisdocumenten. Maar daarvoor is niet per se nieuw beleid noodzakelijk, het is voldoende om het ingeslagen pad te volgen. Voor zowel de BRP als ook reisdocumenten lopen programma´s om structurele verbeteringen te realiseren. Het programma Toekomst BRP werkt samen met de ketenpartners stap voor stap aan een betrouwbare, rechtmatige en veilige verwerking van persoonsgegevens. Het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) zorgt voor verbeterde systemen en functionaliteit om de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten te ondersteunen. Met het programma paspoortmaatregelen worden wetgeving aangepast, processen verbeterd en personeel beter geïnformeerd om het reisdocumentenstelsel fraudebestendiger te maken. Daarnaast is de aanbeveling om (vooralsnog) niet te kiezen voor de volledige digitalisering van de paspoortaanvraag omdat dit nu nog als te onveilig wordt beoordeeld.
Aanbeveling 3	**Voeg weerbaarheid toe als expliciet beleidsdoel voor BRP en reisdocumenten.** Door de snelle en verontrustende ontwikkelingen op het gebied van (cyber-) dreiging, zowel binnen Nederland als daarbuiten, wordt het crucialer om niet allen maar naar de functionaliteit van het identiteitsstelsel te kijken, maar juist op het gebied van weerbaarheid de inspanningen te intensiveren. Voor de komende periode komt er dus een beleidsdoel bij, namelijk weerbaarheid van zowel de BRP als ook reisdocumenten. Dat betreft niet alleen de systemen zelf, maar raakt ook de betrokken ketenpartners omdat informatiebeveiligingseisen aangescherpt worden, processen strakker ingericht worden en meer regelgeving rond dataminimalisatie ontwikkeld zal worden.
Aanbeveling 4	**Actualiseer jaarlijks de Strategische Evaluatie Agenda om lacunes in kennis te vullen en bij de volgende Periodieke rapportage betere onderbouwde inzichten beschikbaar te hebben.** Enkele onderwerpen zijn in de afgelopen periode onvoldoende onderzocht voor een evaluatie. Daarom is het aan te raden om volgende onderzoeken in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) op te nemen: • Onderzoek naar effecten van de invoering van de bestuurlijke boete voor overtredingen van enkele artikelen uit de wet BRP. • Onderzoek naar de effecten van de invoering van de RNI in 2014: bruikbaarheid en kwaliteit van de gegevens en het functioneren van het stelsel. • Onderzoek naar de staat van de informatiebeveiliging. • Onderzoek naar het volwassenheidsniveau van de beveiliging van het reisdocumentenproces. • Onderzoek naar de uitvoering van de wetgeving rond briefadres na implementatie van de verbeteringen uit de eerste evaluatie.

Beleidsopties	
Beleidsoptie besparingen	**Er zijn drie afgebakende activiteiten die eventueel geschikt zijn om te beëindigen om besparingen te realiseren:** **1. Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA),** **2. registratie van niet-ingezetenen bij RNI-loketten en** **3. de 'Schipholbalie'.** Wat alle opties gemeen hebben is (1) dat de besparing maar voor een klein deel ten gunste van BZK is (de activiteiten worden voor een groot deel of helemaal door andere departemeenten of afnemers gefinancierd), (2) dat BZK niet zelfstandig over de beëindiging van maatregelen kan beslissen door afhankelijkheden van partners en (3) dat bij een positief besluit rekening gehouden moet worden met het aanpassen van onderliggende wetgeving of het afronden van lopende verplichtingen. Elke besparingsoptie zal onvermijdelijke consequenties hebben en zorgen voor minder dienstverlening, minder betrouwbaarheid van BRP of reisdocumenten of hogere kosten bij andere departementen of uitvoeringsorganisaties en burgers.
Beleidsoptie intensivering	**Intensivering op de weerbaarheid van informatiesystemen en informatieveiligheid** De verwachting is dat ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie (AI) en digitalisering in relatie tot cyberdreigingen en mondiale dreigingen juist een intensivering op de weerbaarheid van informatiesystemen en informatieveiligheid vereisen. De BRP is als basisvoorziening met alle persoonsgegevens voor Nederland een aantrekkelijk doelwit. De continuïteit en de weerbaarheid daarvan zijn belangrijk voor het functioneren van de overheid en voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van alle burgers. De BRP behoort tot de vitale processen van Nederland en mag niet uitvallen. Daarmee heeft de minister ook de verantwoordelijkheid om deze bescherming te waarborgen. **Uitbreiding van de functionaliteiten van de BRP** Wanneer bovendien wordt gekozen voor uitbreiding van de functionaliteiten van de BRP zal dit een hoger budget voor doorontwikkeling, beheer en onderhoud van de ICT met zich brengen. Niet alleen van de BRP zelf, maar ook bij de systemen van alle stelselpartners die gegevens uit de BRP ontvangen of aanleveren.

Inhoudsopgave

Colofon 2

Samenvatting 3

1 Introductie 9
1.1 Inleiding 9
1.2 Afbakening 9
1.3 Aandachtspunten bij deze evaluatie 9
1.4 Methodologische verantwoording 10
1.5 Begeleidingscommissie en borging van onafhankelijkheid 10
1.6 Leeswijzer 11

2 Beleidstheorie en inzichten 12
2.1 Beleidsopgave 12
2.2 Beleid BRP 2019-2024 13
2.3 Beleid reisdocumenten 2019-2024 17

3 Financiën 22
3.1 Omvang van het begrotingsartikel 22
3.2 Financiële instrumenten 22
3.3 Conclusie 23

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid 24
4.1 Definitie 24
4.2 BRP 24
4.3 Reisdocumenten 31

5 20% besparing 39
5.1 Budgetbesparing 39
5.2 Argumenten voor budgetverhoging 40

6 Wat kan beter? 41
6.1 Het evaluatieproces 41
6.2 Ontbrekende inzichten 41
6.3 Resultaat en conclusies 42
6.4 Aanbevelingen 44

Bijlage 1 Beoordeling beleidsdoorlichting (Prof. Dr. M. Herweijer) 46

Bijlage 2 Lijst van begrippen en afkortingen 49
Begrippen 49
Afkortingen 50

Bijlage 3 Overzicht geraadpleegde bronnen 51
Geraadpleegde bronnen 51

Bijlage 4 Overzicht van gebruikte evaluaties en een beoordeling van de bruikbaarheid ervan 53
Overzicht inhoudelijke bijdrage per rapport 58

Bijlage 5 Toelichting op indicatoren 96
Indicatoren t.a.v. doelmatigheid en doeltreffendheid van BRP beleid 96
Indicatoren t.a.v. doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor reisdocumenten 97

1 Introductie

Op de Strategische Evaluatieagenda (SEA) zijn, per beleidsthema, monitoring- en evaluatieonderzoeken geagendeerd voor een periode van 4-7 jaar op basis van de vooraf aangegeven inzichtbehoefte op het betreffende thema. Het doel van de Periodieke rapportage is om aan het einde van de looptijd van het SEA-thema de inzichten uit deze onderzoeken op een methodisch verantwoorde manier samen te brengen.

Hiermee komt er integraal inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en bijbehorende voorwaarden voor elk beleidsthema. Dit is waardevol om twee redenen:

- Om beleid te verbeteren (wat idealiter ook tijdens de looptijd van de SEA al is gebeurd, aan de hand van de geplande onderzoeken)
- Om te kunnen verantwoorden naar de Tweede Kamer of sprake is (geweest) van *value for money*: in hoeverre doelen wel/niet gehaald zijn – en waarom.

Hierbij staat de inhoudelijke kwaliteit van de inzichten centraal (zie 2.2) en bestaat er binnen de SEA-systematiek en Regeling periodieke evaluatieonderzoeken 2022 (RPE) de ruimte om evaluatiemethoden te kiezen, die passen bij de materie en stadium waarin het beleidsthema zich bevindt.

1.1 Inleiding

Deze rapportage is opgesteld conform de Handreiking Periodieke Rapportage (2025) en bouwt voort op de vorige rapportage over de periode 2014–2018.[1] De rapportage betreft een periodieke beleidsreflectie op artikel 6.5 van de BZK-begroting over het onderdeel 'Identiteitsstelsel' voor de periode 2019 t/m 2024 en geeft invulling aan de aanpak zoals gedeeld met de Tweede Kamer.[2]

Begrotingsartikel 6.5 betreft beleidsinstrumenten gericht op het Identiteitsstelsel. Het gaat primair over de Basisregistratie Personen (BRP). Vanwege de nauwe raakvlakken worden ook andere onderdelen zoals het reisdocumentenstelsel in deze rapportage meegenomen.

1.2 Afbakening

Artikel 6, onderdeel 5, van hoofdstuk VII BZK van de Rijksbegroting[3] bevat de uitgaven voor de Basisadministratie Personen en enkele andere voorzieningen van het Nederlandse identiteitsstelsel. 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) en artikel 6.7 ten behoeve van het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO) en het programma Toekomst BRP. In de voorliggende Periodieke rapportage zal alleen op artikel 6.5 worden ingegaan, zoals de verplichting aangeeft. De overige artikelen zullen separaat worden doorgelicht. Voor artikel 6.2 is een periodieke evaluatie in 2026 voorzien, voor artikel 6.7 in 2028.

1.3 Aandachtspunten bij deze evaluatie

Deze Periodieke rapportage gaat in principe over één begrotingsartikel, namelijk artikel 6.5. Dat budget gaat naar voornamelijk de centrale componenten van het identiteitsstelsel, maar er gaan veel grotere bedragen om in dat stelsel. Dat komt door de externe financiering. Afnemers van de BRP betalen voor de ontvangen gegevens en burger betalen leges voor aangevraagde paspoorten en identiteitskaarten. Daarmee is de totale financiële omvang van het identiteitsstelsel vele malen groter dan wat op de begroting zichtbaar is.

Daarbovenop komt dat de uitvoering van het beleid met een zeer grote groep van partijen moet gebeuren. Zo zijn 342 gemeenten verantwoordelijk voor de registratie in de BRP en de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Aangewezen bestuursorganen verzoeken de Minister om inschrijvingen in de BRP. Er zijn meer dan 1000 afnemers van gegevens uit de BRP die ook terugmeldingen doen als zij twijfels hebben over

1 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 30985, nr. 41.
2 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 27859, nr. 180.
3 https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/VII/onderdeel/2110117.

de juistheid van geleverde gegevens. Buitenlandse Zaken en de Koninklijke Marechaussee geven ook reisdocumenten uit.

De kosten van het centrale deel van identiteitsstelsel zijn redelijk inzichtelijk. De begroting van BZK, de bijdrage van afnemers en de leges van burgers zijn goed gedocumenteerd. De baten daarentegen zijn niet inzichtelijk. Hoe moet een efficiënte overheid, een betrouwbaar reisdocument of het gemak van de burger gewaardeerd worden? De verdeling van de baten over alle partijen in het stelsel inzichtelijk maken is ondoenlijk. Daarbij komt dat niemand zich meer voor kan stellen hoe het werken zonder de BRP eruit zou zien.

De Caribische landen en de bijzondere gemeenten hebben een bijzondere positie in het identiteitsstelsel. Zij horen bij het Koninkrijk der Nederlanden maar hebben deels ook eigen wet- en regelgeving als ook voorzieningen.

Voorliggende evaluatie probeert desondanks zo goed mogelijk binnen deze context uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

1.4 Methodologische verantwoording

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

- Syntheseonderzoek
- Enquête onder afnemers en bronhouders BRP
- Enquête en verdiepende interviews met uitgevende instanties van reisdocumenten
- Onderzoek naar regeldruk voor burgers (door ATR)
- Aanvullende onderzoeken

De evaluatieaanpak bevat daarnaast ook de analyse van monitoringrapportages, beleidsdialogen en informatie uit kamerbrieven.

1.5 Begeleidingscommissie en borging van onafhankelijkheid

Een begeleidingscommissie heeft de voortgang, betrouwbaarheid, validiteit en kwaliteit van de Periodieke rapportage bewaakt. Ook bewaakte de commissie dat alle relevante belanghebbenden bij de Periodieke rapportage worden betrokken. De begeleidingscommissie is tijdens het proces vijf à zes keer bijeengekomen en heeft de werkgroep, die met de uitvoering van de Periodieke rapportage is belast, van advies voorzien. Deze commissie bestond uit:

- Een vertegenwoordiger van de afnemers/aangewezen bestuursorganen van de BRP.
- Een lid van DG Rijksbegroting, IRF, ministerie van Financiën.
- Een lid van de directie FEZ, ministerie van BZK.
- Een lid van Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, ministerie van BZK.
- Twee leden van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, ministerie van BZK (RvIG/BZK).
- Een lid 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 (bijlage 1). 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 onder andere eerder betrokken geweest bij het evaluatieonderzoek naar de gemeentelijke herindelingen in de provincie Groningen en in de provincie Zuid-Holland.

De uitvoerders van het syntheseonderzoek zijn niet betrokken geweest bij de onderliggende evaluatieonderzoeken zoals genoemd in bijlage 4 en de begeleidingscommissie heeft geen belangen bij de uitkomsten van de Periodieke rapportage. Vanuit de beleidsdirectie is er ruimte gegeven aan de penvoerder van de Periodieke rapportage om de rol als onderzoeker te vervullen zonder dwingende aanwijzingen vanuit de ambtelijke en politieke top. Verschillende leden van de begeleidingscommissie hebben erop toegezien dat de conclusies en aanbevelingen volgen uit het onderzoek.

1.6 Leeswijzer

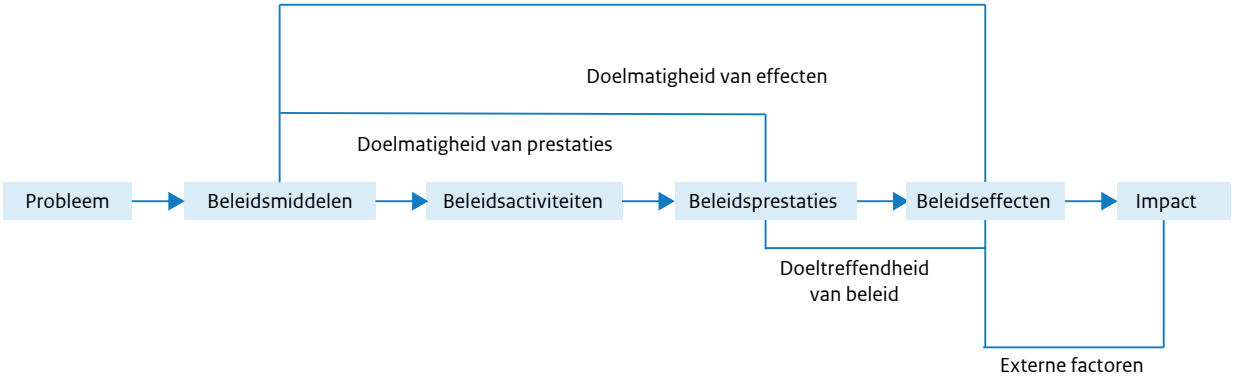
Volgens de Regeling periodieke evaluatieonderzoeken 2022 dient de Periodieke rapportage in ieder geval de volgende onderdelen te bevatten:

Vereiste	Hoofdstuk in dit rapport
Een omschrijving van de bij aanvang van de looptijd van het (beleids)thema op de SEA vastgestelde inzichtbehoefte en een samenvatting van de reeds bestaande inzichten;	2
Een overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee invulling is gegeven aan de inzichtbehoefte;	Bijlage
Een meerjarig overzicht van de relevante uitgaven op de rijksbegroting en, indien van toepassing, een indicatie van de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij;	3
Een meerjarige beschrijving van de ontwikkeling van de gehanteerde beleidstheorie, het ingezette beleids-instrumentarium en de uitvoering van het beleid;	2
Een overzicht van de uit individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven;	Bijlage
Een onderbouwde beoordeling van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven;	4
Inzicht in oorzaken voor de mate van gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten van het beleid;	4
Lessen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarbij worden mogelijkheden beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen.	
Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing;	6
De belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (beleids)thema;	6
Een beschrijving van de wijze waarop de onafhankelijkheid van de Periodieke rapportage is geborgd.	1

2 Beleidstheorie en inzichten

Een beleidsdoorlichting begint met een toelichting op de beleidstheorie. De beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang.

De beleidstheorie wordt gereconstrueerd op basis van een resultatenketen waarin de verbanden tussen probleemstelling, beleidsmiddelen, -activiteiten, -prestatie en -effecten geschetst wordt.



Figuur 1:Resultaatketen

Het 'probleem' betreft een maatschappelijk probleem waarop de overheid invloed uit wil oefenen. De 'beleidsmiddelen' gaan over de mensen, het geld en het materieel die zijn ingezet. Onder 'beleidsactiviteiten' wordt verstaan de ingezette instrumenten en de interventies die zijn gedaan. Onder de 'beleidsprestaties' vallen de prestaties die met de middelen zijn geleverd en de 'beleidseffecten' betreffen de directe gevolgen van de prestaties. De 'impact' tenslotte zegt iets over de uiteindelijk bereikte veranderingen in de samenleving.

Bij de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid gaat het over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de beleidsinzet is gerealiseerd. De doelmatigheid (efficiëntie) geeft aan of en in welke mate het optimale effect tegen zo min mogelijke kosten en ongewenste neveneffecten is gerealiseerd.

Een belangrijk aspect van beleidseffectiviteit is dat beleid en maatregelen ook tot daadwerkelijke veranderingen en prestaties leiden. Beleid zonder effect is symbolisch beleid. De complexiteit van het domein waarvoor beleid gemaakt wordt bepaalt in grote mate de uitvoerbaarheid en uiteindelijk ook de effectiviteit.

2.1 Beleidsopgave

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de centrale verstrekking van persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP), voor de registratie van persoonsgegevens van niet-ingezetenen in de BRP en voor het faciliteren van de verstrekking van reisdocumenten (d.w.z. paspoorten en identiteitskaarten) op basis van de BRP-gegevens en gegevens uit de reisdocumentenregisters. In deze Periodieke rapportage zullen de onderdelen BRP en reisdocumenten afzonderlijk worden onderzocht.

Primaire doel Basisregistratie Personen

De BRP bestaat sinds 2014[4] en bevat de persoonsgegevens van alle inwoners van Nederland (ingezetenen) en van niet-ingezetenen (ook wel bekend als de Registratie Niet-ingezetenen (RNI)). Het primaire doel van de BRP, zoals o.a. omschreven in de wet BRP,[5] is om te voorzien in een doelmatige informatievoorziening waarmee persoonsgegevens aan alle overheidsorganisaties en andere organisaties (afnemers) verstrekt kunnen worden die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun publieke of maatschappelijke taak. Hierdoor hoeven deze organisaties die informatie niet steeds weer bij de burger op te vragen (eenmalig registreren, meervoudig gebruik). Dit zorgt voor een efficiënte dienstverlening en voor minder administratieve lasten voor de burger. Op basis hiervan is de centrale

4 De BRP is de opvolger van de GBA, gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. De GBA werd reeds in 1994 ingevoerd.

5 Wet BRP, Art. 1.2 en 1.3.

vraagstelling van deze Periodieke rapportage, met betrekking tot de BRP:

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

Primaire doel reisdocumenten
Het primaire doel van het beleid ten aanzien van reisdocumenten is om burgers in staat te stellen hun in de grondwet vastgelegde rechten op het verlaten van het land en terugkeer uit te kunnen oefenen.[6] Daarvoor moet het stelsel, en het reisdocument zelf, zo veilig en toegankelijk mogelijk voor de burger zijn. 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 reisdocumentenstelsel[7] veilig?'

Samenhang
Beide domeinen, BRP en reisdocumenten, zijn nauw met elkaar verbonden. De registratie van ingezetenen en niet-ingezetenen in de BRP verschaft relevante informatie om te beoordelen of iemand recht heeft op een reisdocument. In de BRP worden op dit moment ook nog gegevens over reisdocumenten geregistreerd. Het is belangrijk dat het Basisregister Reisdocumenten (BR) en de BRP over dezelfde informatie beschikken. Consistentie van persoonsgegevens in het stelsel is essentieel voor de kwaliteit en bruikbaarheid van de basisregisters.

2.2 Beleid BRP 2019-2024

2.2.1 Beleidsdoelen

De Basisregistratie Personen (BRP) is eigenlijk niet meer weg te denken uit de Nederlandse maatschappij. De BRP bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen). Overheidsorganisaties die persoonsgegevens van burgers verwerken, maken verplicht gebruik van de BRP. De BRP bevat namen, adressen en andere persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet-ingezetenen). In de Registratie Niet-ingezetenen (RNI), die onderdeel is van de BRP, worden gegevens vastgelegd van niet-ingezetenen die niet in Nederland wonen maar wel een relatie hebben (of hadden) met de Nederlandse overheid. Bijvoorbeeld personen die in het buitenland wonen en een relatie met Nederland hebben. Of personen die maar kort in Nederland verblijven, bijvoorbeeld als ze tijdelijk werken of studeren in Nederland. De gegevens van niet-ingezetenen worden bijgehouden door de minister van BZK.

De doelen van de BRP kunnen uit een aantal bronnen worden afgeleid, zoals de memorie van toelichting[8] op de wet BRP, de beleidsdoorlichting 2015-2018 als ook de begrotingsteksten bij het algemene artikel 6 van de afgelopen jaren. Hieruit komen de volgende doelen voor de BRP naar voren:

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens.
- Een efficiënte dienstverlening van de overheid faciliteren.
- Het belang van de burger beschermen, onder andere door:
  - Verminderen van regeldruk voor burgers.
  - Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers.
  - Voorkomen van misbruik van persoonsgegevens.

Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens.
Het eerste doel van de BRP is overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens. De werking van de BRP hangt af van gegevenskwaliteit, toegang en robuust beheer. Beheer en het streven naar volledigheid en correctheid van de gegevens staat voorop. Daarnaast is er aandacht voor behoud en verbetering van de kwaliteit, bijvoorbeeld door de terugmeldvoorziening, de periodieke monitor dubbelinschrijvingen, de zelfevaluaties en het toezicht. Daarnaast was er de afgelopen periode specifiek

6 Memorie van Toelichting Paspoortwet, *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3.
7 Met het reisdocumentenstelsel wordt bedoeld het geheel aan systemen, processen en betrokken instanties dat nodig is om (inter-) nationaal erkende paspoorten en identiteitskaarten aan te kunnen vragen en uit te kunnen geven.
8 Memorie van Toelichting wet BRP, *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, nr. 3.

aandacht voor de verbeterde registratiemogelijkheden van doelgroepen zoals een briefadres voor dak- en thuislozen en het verblijfsadres van niet-ingezetenen, waaronder veel arbeidsmigranten. De in 2016 ingezette verbetering van de kwaliteit van het adresgegeven in de BRP middels de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) is doorgezet met als resultaat de borging van de aanpak in de wet BRP (inwerkingtreding op 15 mei 2023).

Een efficiënte dienstverlening van de overheid faciliteren.
De essentie van de efficiënte dienstverlenende overheid is het zorgen voor een goede, eenvoudige en betrouwbare dienstverlening aan de burgers. Dat wordt onder meer gerealiseerd door de systematische verstrekking van persoonsgegevens uit de BRP aan organisaties die daarvoor geautoriseerd zijn. Het streven is daarbij alle organisaties met een wettelijke taak van de BRP gebruik te laten maken. Een belangrijk principe om de efficiëntie te vergroten is: 'éénmalige registratie, meervoudig gebruik'. Gestandaardiseerde, actuele en veilige registratie, in combinatie met digitale ontwikkelingen maakt efficiënte dienstverlening mogelijk. De veronderstelling hierbij is dat overheidsorganisaties door het gebruik van persoonsgegevens uit de BRP, geen of minder eigen bestanden met persoonsgegevens meer nodig hebben en minder zelf hoeven aan te passen. Dat scheelt in uitvoeringscapaciteit en personele kosten. De burger profiteert van een goede informatievoorziening van de overheid doordat overheidspartijen goed samen kunnen werken en men niet steeds weer zijn identiteit moet bewijzen of gegevens moet overhandigen. Dit zorgt voor lastenverlichting aan de kant van de burger.

Het belang van de burger beschermen:
Voor de burger betekent het hergebruik van informatie een reductie van **administratieve lasten**, omdat de overheid de al bekende gegevens niet steeds opnieuw uitvraagt[9] van de burger. En voor de overheid én burger gezamenlijk betekent het ook dat de dienstverlening sneller en beter wordt. Bij levensgebeurtenissen als huwelijk, geboorte van een kind of overlijden krijgen de daarvoor geautoriseerde organisaties deze wijziging automatisch door, waardoor ze daar snel van op de hoogte zijn en pro-actief kunnen handelen. Een voorbeeld daarvan is de uitnodiging voor de hielprik voor de nieuwgeborene. En die betere en snellere dienstverlening aan de burger wordt ook ingegeven door de tijdgeest: burgers verwacht(t)en dezelfde dienstverlening van de overheid als van bedrijven waar vele diensten online als 'selfservice' verleend worden. Een besparing in kosten voor zowel de overheid als de burger was en is nog steeds een belangrijk doel van het gebruik van overheidsinformatie.

Met het oog op de bescherming van de **persoonlijke levenssfeer** is in de wet BRP vastgelegd dat er bij de verwerking van persoonsgegevens passende maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen ongeoorloofde kennisneming en gebruik. De maatregelen hebben betrekking op zowel de gemeentelijke als ook de centrale voorzieningen.

Om **misbruik van persoonsgegevens** te voorkomen is aandacht nodig voor de juistheid van gegevens als ook het verstrekken van gegevens. Bij de registratie van een persoon in de BRP is deugdelijke identiteitsvaststelling cruciaal. Het bij de registratie in de BRP toegekende burgerservicenummer is bij de uitwisseling van gegevens tussen overheidsorganisaties cruciaal om er zeker van te zijn dat het om de juiste persoon gaat. Verstrekken van gegevens gaat op basis van een autorisatiebesluit, gegevens uit de BRP zijn niet openbaar beschikbaar.

2.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen in de periode 2019-2024

Inhoudelijk zijn de doelstellingen door de jaren heen redelijk constant, zij het met andere accenten. Deze worden ingegeven door maatschappelijke, technische en/of politieke ontwikkelingen in binnen- en buitenland.

Tussen 2019 en 2024 hebben verschillende maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot aanpassing en heroverweging in het beleid rond de Basisregistratie Personen (BRP) en de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Zo is er in toenemende mate aandacht voor het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten. In 2022 zorgde de toestroom van vluchtelingen uit Oekraïne voor veel extra werk bij gemeenten toen het kabinet besloot hen meteen na aankomst in te schrijven bij gemeenten, vanwege hun bijzondere beschermde status. Ook is er extra ingezet op het bieden van extra waarborgen aan burgers, door onder andere het versterken van regie op eigen gegevens en dataminimalisatie. Doordat de BRP zo'n belangrijke rol speelt bij overheidsdienstverlening is er ook in toenemende mate aandacht voor de kwaliteit van de gegevens en het voorkomen van fraude.

9 Het steeds opnieuw bevragen van de burger over zijn persoonsgegevens heeft wel het voordeel dat recente wijzigingen, bijvoorbeeld verhuizing of andere burgerlijke staat, eerder worden vastgesteld. De basisregistratie zou daarop geactualiseerd kunnen worden. Er zijn diverse doelgroepen die relatief veel wijzigingen in korte tijd kennen, zoals studenten.

2.2.3 Wetgeving, rollen en verantwoordelijkheden

Aan de basis van het beleid omtrent de BRP staat de Wet BRP met bijbehorende regelgeving. De wet- en regelgeving is het voornaamste instrument voor BZK om beleid voor de BRP te implementeren. In de wet- en regelgeving worden eisen, normen en kaders geschetst waaraan uitvoerende organisaties zich moeten houden.

Bij de uitvoering van de Wet BRP en het in stand houden van de kwaliteit van de gegevens in de BRP zijn verschillende partijen betrokken. Dat zijn de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gemeenten, aangewezen bestuursorganen (ABO), afnemers,[10] burgers en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Wie	Verantwoordelijkheden
Minister van BZK	• Beleid en wetgeving BRP en BSN. • Beheer en verbetering van de kwaliteit van gegevens in de BRP en RNI. • Systematische verstrekking van BRP-gegevens aan afnemers, inclusief autoriseren en aansluiten van afnemers. • Tegengaan van fraude bij inschrijving in de BRP en de Registratie Niet-ingezetenen.
Gemeenten	• Juiste bijhouding van de registratie van ingezetenen in hun gemeente in de BRP. • Een goede werking en beveiliging van de systemen waarmee die registratie wordt bijgehouden. • Zelfstandige onderzoeksplicht voor adreskwaliteit.
ABO	• Registratie van niet-ingezetenen.
Afnemers BRP-gegevens	• Verplicht gebruik van BRP-gegevens voor overheidsorganisaties. • Terugmelden van gerede twijfel over gegevens in de BRP.
Burgers	• Zorgdragen voor een juiste registratie van eigen gegevens in de BRP.
Autoriteit Persoonsgegevens	• Toezichthouder BRP.

2.2.4 Beleidsactiviteiten BRP (ontwikkelingen per beleidsdoel)

Activiteiten voor beleidsdoel 'overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens'

Ontwikkeling	Activiteiten
Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)	• Programmatische aanpak voor het verbeteren van de adreskwaliteit. • Wettelijke borging LAA in Wet BRP sinds 2023. • Ontwikkeling van profielen voor het uitvoeren van adrescontroles tbv het verbeteren van de kwaliteit van de adresgegevens. • Toetsing van gebruikte algoritmes door AP en registratie van de algoritmes in het Algoritme-register. • Borging van structurele financiering voor de verbetering van de adreskwaliteit in Nederland.
Zelfevaluatie BRP	• Start verbetering van de zelfevaluatie BRP in 2021. • Sterkere positionering van horizontaal toezicht bij gemeenten. • Vaststelling van duidelijke normen en kaders. • Uitbreiding van zelfevaluatie met rechtmatigheids- en volwassenheidsvragen.
Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO)[11]	• Oprichting van gezaghebbend centraal meldpunt dat burgers en ondernemers helpt bij het corrigeren van (de gevolgen van) fouten in overheidssystemen. Gestart in 2021.

10 Met de term afnemers (van de BRP) worden bedoeld (overheids)organisaties die gegevens uit de BRP verstrekt krijgen voor de uitvoering van hun wettelijke taken en niet-overheidsorganen (derden) die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang.

11 Omdat het MFO vanuit begrotingsartikel 6.2 gefinancierd wordt, wordt in deze Periodieke rapportage niet verder hierop ingegaan.

Ontwikkeling	Activiteiten
Verbeteren van registratie van arbeidsmigranten	• Bijdrage aan het rapport van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.[12] • Diverse maatregelen voor de verbetering van de registratie van tijdelijke verblijfsadressen. • Registratie van contactgegevens van arbeidsmigranten.
BSN in Caribisch NL	• In 2025 wordt het BSN ingevoerd in CN. • Dit wordt grotendeels gefinancierd met budget van andere beleidsartikelen.

Activiteiten voor beleidsdoel 'een efficiënte dienstverlening van de overheid faciliteren'

Ontwikkeling	Activiteit
Ontwikkelagenda BRP: ophalen bij de bron[13]	• Aanpak dataminimalisatie: - Experimenteerbesluit BRP - Data ophalen bij de bron (2024) - Realisatie BRP-API's[14] (o.a. voor personen, gezag en bewoning), waardoor minder gegevens worden uitgewisseld
Ondersteuning van gemeenten voor versterken capaciteit	• Samenwerking met Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken bij organisatie van selectiebijeenkomsten en communicatie aan gemeenten. • Aanbieding van opleidingen aan nieuwe medewerkers van gemeenten.
Terugdringen achterstanden bij inschrijving van asielzoekers	• Verstrekking van extra financiële middelen aan gemeenten voor de uitbreiding van capaciteit voor de inschrijving van asielzoekers. • Inzet van coördinator vanuit BZK. • Opdrachtgever voor advies om toekomstige achterstanden te voorkomen.

Activiteiten voor het beleidsdoel 'beschermen van het belang van de burger'

Ontwikkeling	Activiteit
Regie op gegevens	• Kamerbrief van 11 juli 2019[15] met toelichting beleid voor regie op gegevens. • Experiment met regie op eigen gegevens voor burgers (start 2022).[16] • Inzage in meer persoonlijke gegevens via MijnOverheid.
Informatieveiligheid	• Bevordering invoering Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO) in identiteitsstelsel.
Dataminimalisatie	• inwerkingtreding van het Experimentbesluit Dataminimalisatie BRP. • Ontwikkeling van BRP-API's.
Procesvereenvoudiging voor burgers	• Realisatie van diverse webapplicaties voor specifieke doelgroepen om het makkelijker te maken om wijzigingen in gegevens aan de BRP door te geven. • Realisatie MyRNI voor o.a. doorgeven van adreswijziging arbeidsmigranten.
Experiment Informeren ingezetenen inschrijvingen woonadres	• Burgers ontvangen via dit experiment[17] een bericht van de gemeente als iemand zich op hun adres inschrijft. • Inzicht via MijnOverheid van het aantal personen dat op iemands adres ingeschreven staat.

12 *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten van 30 oktober 2020.

13 *Kamerstuk II* 2020/21, 27859, nr. 149.

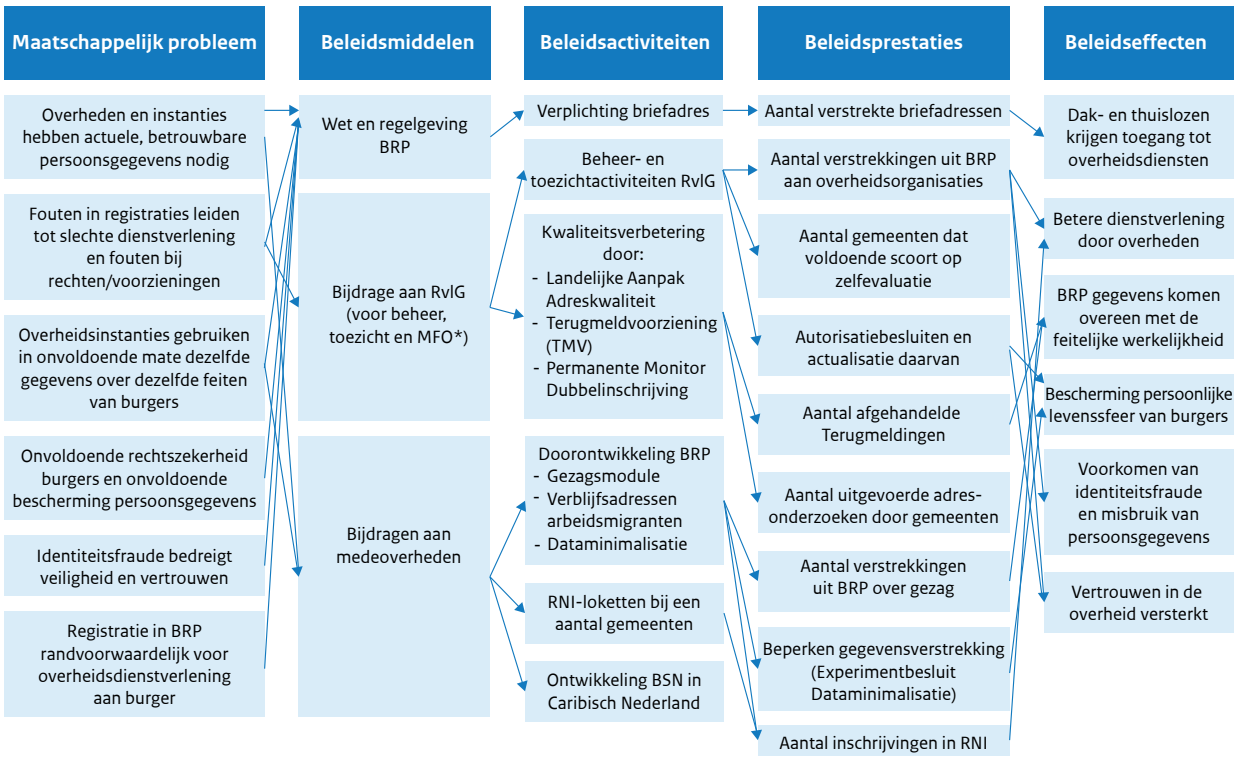
14 Application Programming Interface (API) is een moderne, technische standaard (koppelvlak) waarmee applicaties met elkaar kunnen communiceren.

15 *Kamerstuk II* 2018/19, 32761, nr. 147.

16 *Kamerstuk II* 2022/23, 27859, nr. 163

17 wetten.nl - Regeling - Besluit experimenten bijhouding basisregistratie personen - BWBR0048654.

Toelichting op andere activiteit 'Toekomst BRP'
Vanuit begrotingsartikel 6.7 (Hoogwaardige dienstverlening één overheid) wordt het programma 'Toekomst BRP' gefinancierd.[18] Hierin is en wordt gewerkt aan verbeteren en doorontwikkelen van de BRP aan de hand van een met stakeholders vastgestelde Ontwikkelagenda. Het programma loopt nog tot eind 2026 en zal in 2027 worden geëvalueerd. De doelstelling is om naast het ontwikkelen van nieuwe functionaliteiten ook een nieuwe wijze van doorontwikkeling mogelijk te maken om BRP beter mee te kunnen laten bewegen met ontwikkelingen in de samenleving en technologie. Het programma wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). De functionaliteiten die binnen het programma zijn en worden ontwikkeld, zijn ondersteunend aan een aantal van de in deze Periodieke rapportage genoemde beleidsactiviteiten waaronder dataminimalisatie en de bijdragen aan het dossier arbeidsmigranten.



* Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO) rnaakt geen deel uit van deze beleidstheorie BRP

Figuur 2: Schematisch overzicht beleidstheorie BRP

2.3 Beleid reisdocumenten 2019-2024

Hoewel reisdocumenten formeel niet worden gefinancierd via artikel 6.5 van de begroting (reisdocumenten zijn lege-gefinancierd), wordt toch kort ingegaan op het beleid inzake reisdocumenten vanwege de beleidsrelatie met Identiteitsstelsel.

In de vorige beleidsevaluatie is de beleidstheorie gereconstrueerd o.a. op basis van de Memorie van Toelichting bij de Paspoortwet (1987)[19] en de Grondwet waarin is vastgelegd dat iedere burger het recht heeft het land te verlaten.[20] Daartoe dient een reisdocument, i.c. het paspoort en de Nederlandse Identiteitskaart (NIK). Behalve als document om naar het buitenland te kunnen reizen, wordt het reisdocument ook gebruikt als identiteitsmiddel. Het beleid moet er dus op

18 Rijks ICT-dashboard - Toekomst BRP.
19 De Paspoortwet is een rijkswet en geldt dus voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden.
20 Grondwet, art. 2, lid 4.

gericht zijn dat aan beide functies van het reisdocument wordt voldaan.[21]
Alle Nederlanders reizen en identificeren zich met een paspoort of identiteitskaart. De paspoorten en identiteitskaarten dragen bij aan de betrouwbare identificatie van personen. Niet alleen aan de grens, maar ook voor breder gebruik in het maatschappelijk verkeer. De veiligheid en betrouwbaarheid van een reisdocument is van groot belang. We werken daarom samen met verschillende partners in het reisdocumentenstelsel aan het versterken van de betrouwbaarheid en fraudebestendigheid van zowel de reisdocumenten zelf als ook de processen voor aanvraag en uitgifte.

2.3.1 Beleidsdoelen

De beleidstheorie van de reisdocumenten is gereconstrueerd aan de hand van een aantal bronnen zoals de memorie van toelichting op de Paspoortwet, de beleidsdoorlichting 2015-2018 als ook de begrotingsteksten bij het algemene artikel 6 van de afgelopen jaren.

Uit de gereconstrueerde beleidstheorie komen de volgende doelen van het beleid voor de reisdocumenten naar voren:

- Functionele doelen
  - Waarborgen dat burgers naar het buitenland kunnen reizen;
  - Een reisdocument waarmee burgers zich kunnen identificeren;
- Betrouwbaar en veilig
  - Een reisdocument dat betrouwbaar en veilig is;
- Belang van de burger
  - Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is;
  - Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebrengt;
  - Identiteitsfraude is meldbaar en wordt tegengegaan.

Functionele doelen
Een reisdocument moet internationaal geaccepteerd zijn als reis- en identiteitsmiddel. Dat wordt gewaarborgd door reisdocumenten volgens internationale afspraken en standaarden te produceren en uit te geven. BZK is in diverse gremia van de International Civil Aviation Organization (ICAO) vertegenwoordigd om mee te denken over de afspraken en standaarden en neemt actief deel aan afstemming over reisdocumenten in EU verband.

De functie van identiteitsmiddel is gewaarborgd met de wet op de identificatieplicht (WID) waarin de Nederlandse reisdocumenten aangewezen zijn als document waarmee de identiteit van personen vastgesteld kan worden (WID, art. 1 lid 1). Daarnaast is de functionaliteit van de Nederlandse identiteitskaart in 2021[22] uitgebreid met een publiek, elektronisch identificatiemiddel op niveau hoog.

Betrouwbaar en veilig
Verder moet een reisdocument veilig zijn in die zin dat het niet (gemakkelijk) te vervalsen is; ook het proces van aanvraag en verstrekking moet veilig zijn en van een zodanige kwaliteit dat het reisdocument de burger in staat stelt het land te verlaten, dat de privacy van de burgers is gewaarborgd en dat het gebruik van het document als identiteitsmiddel niet wordt belemmerd. De veiligheid is niet alleen voor de burger van belang. Ook voor de samenleving is het een vereiste dat het reisdocument veilig is zodat het risico dat er identiteitsfraude mee kan worden gepleegd, geminimaliseerd is. Een betrouwbaar proces bevordert ook de internationale acceptatie van reisdocumenten (denk bv. aan het *Visa Waiver Program* van de Verenigde Staten). De signalen van de Rijksrecherche over kwetsbare processen en kwetsbare medewerkers hebben dit nog eens extra benadrukt.[23]

Belang van de burger
Het paspoort kent een geldigheid van 10 jaar. Dit betekent dat Nederlanders één keer in de 10 jaar een nieuwe aanvraag hoeven te doen. Dat kan bij hun eigen gemeente. Voor Nederlanders in het buitenland geldt dat zij eens in de 10 jaar naar een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal moeten reizen om een nieuw paspoort aan te vragen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt met dienstverleners die het reisdocument bij de aanvrager kan afleveren.

Het reisdocument zelf en het proces van aanvraag en verstrekking moeten toegankelijk zijn zodat het recht op een reisdocument er niet door gefrustreerd wordt.[24] Dit stelt eisen aan de prijs van het document en het betekent dat iedere Nederlander in de gelegenheid moet zijn om het document te verkrijgen. Dit geldt ook voor Nederlanders die in het buitenland wonen.

21 De aanwijzing van het paspoort als document waarmee iemand zich kan identificeren is vastgelegd in de Wet op de Identificatieplicht. Deze wet valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.
22 *Kamerstukken II* 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3.
23 *Kamerstukken II* 2021/22, 25764, nr. 137.
24 *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3; Memorie van Toelichting p. 73.

De impact van identiteitsfraude op de burger en op de maatschappij is potentieel groot. Daarom is het belangrijk dat burgers in dit soort situaties geholpen worden. BZK heeft in 2010 het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude[25] - na een proefperiode -definitief ingesteld. Het meldpunt biedt ondersteuning aan slachtoffers van identiteitsfraude en levert een bijdrage aan preventie en bewustwording op deze thematiek. Dit is momenteel ook een heel relevant ontwikkeling ivm een aantal grote recente datalekken met persoonsgegevens.

2.3.2 Maatschappelijke ontwikkelingen in de periode 2019-2024

In de periode 2019-2024 hebben diverse maatschappelijke ontwikkelingen invloed gehad op het beleid rond reisdocumenten. De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een tijdelijke afname van (internationale) mobiliteit, wat resulteerde in een daling van het aantal aanvragen voor paspoorten en identiteitskaarten.

Digitalisering heeft in deze periode een centrale rol gespeeld. De invoering van de elektronische identiteitskaart (eID) en de toenemende vraag naar digitale identificatiemiddelen onderstrepen de maatschappelijke behoefte aan veilige, betrouwbare en toegankelijke digitale dienstverlening. De chip op de ID-kaart is in januari 2021 uitgebreid met functionaliteit voor online authenticatie op hoog betrouwbaarheidsniveau (eIDAS).

Er waren ernstige incidenten van identiteitsfraude en misbruik van documenten. Dit heeft geleid tot scherpe maatregelen voor aanvraag en uitgifte van reisdocumenten en meer aandacht voor fraudepreventie en integriteit bij de uitgevende instanties.

De EU heeft de eisen voor reisdocumenten verder geharmoniseerd. In 2021 werd het verplicht voor EU-lidstaten om een ID-kaart uit te geven met biometrische gegevens (vingerafdrukken en gezichtsopname). Nederland heeft hieraan voldaan met de vernieuwde ID-kaart per augustus 2021.

2.3.3 Wetgeving, rollen en verantwoordelijkheden

Aan de basis van het beleid omtrent reisdocumenten staat de Paspoortwet met bijbehorende regelgeving. De wet- en regelgeving is het voornaamste instrument voor BZK om beleid voor reisdocumenten te implementeren. In de wet- en regelgeving worden eisen, normen en kaders geschetst waaraan uitvoerende organisaties zich moeten houden.

Wie	Verantwoordelijkheden
Minister van BZK[26]	• Het in stand houden en bewaken van de kwaliteit van het stelsel Reisdocumenten. • Wet- en regelgeving voor reisdocumenten. • (Eisen aan) technische middelen ter ondersteuning van de aanvraag en uitgifte. • Ondersteuning van de uitgevende instanties. • Productie, personalisatie en distributie van paspoorten en identiteitskaarten. • Toezicht reisdocumentenstelsel.
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)	• Beheren van de centrale systemen van het Identiteitsstelsel • Faciliteren en monitoren van de uitvoering van processen.
Uitgevende instanties	• Uitvoeren van het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. • Beveiliging van dit proces. • Uitvoeren van zelfevaluaties.
Signalerende instanties	• Onder andere Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, het college van burgemeester en wethouders, ministers van Justitie en Veiligheid, minister van Buitenlandse Zaken of Minister van BZK kunnen mensen signaleren die geen paspoort mogen ontvangen. • Zij zijn bevoegd om iemand aan te melden voor Register Paspoortsignalering.

25 *Kamerstukken II* 2009/10, 29362, nr. 178.

26 Paspoortwet artikel 2, lid 4.

2.3.4 Beleidsactiviteiten reisdocumentenstelsel algemeen

Ontwikkeling	Activiteiten
Beheer van technische voorzieningen	• Realisatie Basisregister Reisdocumenten (in 2023) met biografische gegevens over alle in omloop zijnde reisdocumenten. • Register Paspoortsignaleringen, waarin personen worden geregistreerd die geen reisdocument uitgereikt mogen krijgen. • Realisatie technische voorzieningen voor biometrische gegevens van reisdocumenten ihkv een lifecycle-management traject.

Ontwikkelingen per aandachtsgebied

Functionele doelen

Ontwikkeling	Activiteiten
Wetgeving	• Implementatie van Europese verordening,[27] de vingerafdruk wordt sinds 2021 opgeslagen in de chip van de Nederlandse identiteitskaart.

Betrouwbaar en veilig

Wie	Verantwoordelijkheden
Maatregelen voor verbetering van processen en fraudebestrijding	• Diverse procesverbeteringen zoals automatisch uitloggen, verbeterd voorraadbeheer bij uitgevende instanties en verbeterde functiescheiding. • Voorbereiding voor invoering van een digitale pasfoto.
Echtheidskenmerken	• Nieuwe model Paspoort en Nederlandse ID-kaart, met nieuwe veiligheidskenmerken • Opgeslagen vingerafdruk op chip.[28]
Zelfevaluaties[29]	• Verbeterde zelfevaluaties.
Ondersteuning	• Ondersteuning van uitgevende instanties • Kennistours en informatiebijeenkomsten.
Centraal Meldpunt Identiteitsfraude	• Opgericht in 2010. • Ondersteuning van mensen die het slachtoffer zijn geworden van identiteitsfraude.

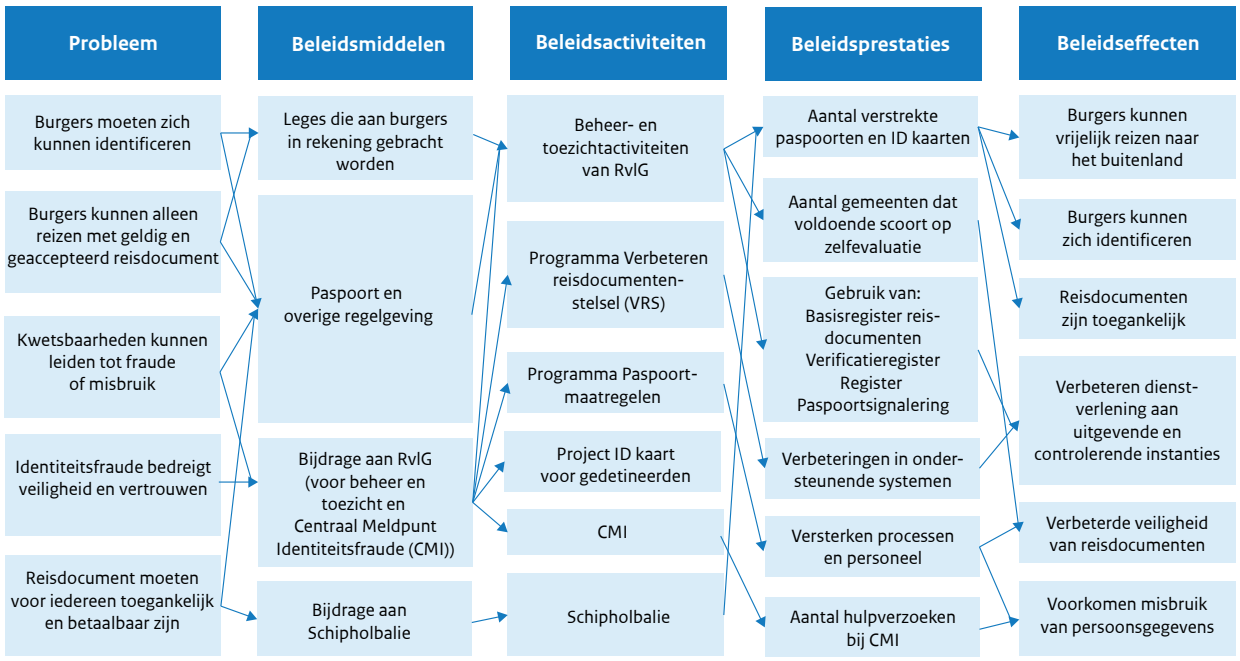
Belang van de burger

Ontwikkeling	Activiteiten
Leges	• Jaarlijks vaststellen van de maximale tarieven voor reisdocumenten.
Toegankelijkheid voor Nederlanders in het buitenland	• Aanwijzen van grensgemeenten.
Toegankelijkheid voor gedetineerden	• Aanpassing van Paspoortbesluit.

27 EU 2019/1157.

28 *Kamerstukken II* 2019/20, 3552 (R2148), nr. 3.

29 https://www.rvig.nl/zelfevaluatie-reisdocumenten en https://www.rvig.nl/zelfevaluatie-basisregistratie-personen.



Figuur 3: Schematisch overzicht beleidstheorie Reisdocumenten

3 Financiën

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiën van artikel 6.5 en de beleidsinstrumenten die zijn ingezet.

3.1 Omvang van het begrotingsartikel

Het budget voor begrotingsartikel 6.5 Identiteitsstelsel, bedraagt voor de jaren 2019 tot en met 2024 op jaarbasis gemiddeld zo'n € 44 mln. Het gaat hier om de middelen die de minister van BZK inzet om zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van reisdocumenten, voor de uitvoering van de wet BRP en het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering waar te maken. Ook is het budget bedoeld voor het functioneren van de centrale voorzieningen van zowel de BRP als ook reisdocumenten en om het berichtenverkeer met de afnemers van de BRP in stand te houden. En tot slot wordt met dit budget ook het register niet-ingezetenen en de bijhouding ervan bekostigd. Overigens is het budget voor reisdocumenten niet in de begroting van BZK opgenomen omdat de kosten voor de uitgifte en het beheer van het reisdocumentenstelsel worden gefinancierd uit de leges. De gemeenten dragen het rijksdeel van de leges af aan RvIG ter bekostiging van de centrale voorziening en productie van de reisdocumenten. Het gaat hier om een budget van ongeveer € 100 mln. op jaarbasis. Dit budget staat op de begroting van RvIG (omzet van derden).

Bedragen x 1000	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Artikel 6.5 Identiteitsstelsel	**46.184**	**42.566**	**51.928**	**39.940**	**38.535**	**43.871**
Opdrachten						
Identiteitsstelsel	819	248	421	139	143	228
Bijdrage aan ZBO's/RWT's						
ICTU	8.451	323	267	1.021		
Diverse bijdragen		911			44	218
Overheids-dienstverlening				1.679		
Bijdrage aan medeoverheden						
Gemeenten	313	192	287	350	4.452	2.995
Bijdrage aan agentschappen						
RvIG	36.602	40.891	50.953	36.751	33.896	40.430

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

In tabel 1 staat het bestede budget voor artikel 6.5 weergegeven. Hieronder wordt globaal ingegaan op de bestedingen. Voor de uitgaven die met dit budget zijn gedaan is gebruik gemaakt van de jaarlijkse opdrachtbrieven aan RvIG en de bijbehorende verantwoordingen, de jaarverslagen van het ministerie en de financiële administratie van BZK.

3.2 Financiële instrumenten

Het begrotingsgeld voor Identiteitsstelsel wordt besteed aan drie instrumenten: Opdrachten, Bijdragen aan agentschappen en Bijdragen aan medeoverheden.
De post Opdrachten is onderverdeeld in beleid BRP en reisdocumenten en Toekomst BRP.

3.2.1 Opdrachten

In algemene zin vallen onder dit instrument uitgaven om de kwaliteit van de BRP en het reisdocumentenstelsel te behouden en te verbeteren. Die uitgaven hadden betrekking op beleidsadvies en onderzoek. Voor opdrachten op het terrein van de BRP en reisdocumenten is in de periode 2019 – 2024 op jaarbasis een budget van gemiddeld € 0,3 mln. ingezet.

3.2.2 Bijdrage aan ZBO´s/RWT´s

Onder dit instrument valt een bijdrage aan ICTU voor het ondersteunen van de pilotsfase van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Een onderdeel van de infrastructuur, namelijk het Informatieknooppunt, is in 2020 aan RvIG overgedragen waardoor de bijdrage aan ICTU sterk is

afgenomen (het budget is toegevoegd aan de bijdrage aan RvIG). In 2022 vond de decharge van het project LAA plaats waardoor het bedrag voor ICTU weer eenmalig omhoog ging. Verder ging het om een eenmalig projectsubsidie aan de NVVB voor een bedrag van € 1,7 mln. in het boekjaar 2022 voor werving van nieuw gekwalificeerd BRP-personeel. De diverse bijdragen waren voornamelijk bestemd voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (€ 0,9 mln in 2020 en € 0,2 mln in 2024).

3.2.3 Bijdragen aan medeoverheden

Het budget van dit artikelonderdeel is bestemd voor de vergoeding van enkele instrumenten onder andere:

- de kosten voor de Schipholbalie voor een bedrag van € 0,3 mln. gemiddeld per jaar,
- een vergoeding aan een vijftal gemeenten in het boekjaar 2023 voor de uitvoering van het "Experimentenbesluit-BRP" voor een bedrag van € 2,4mln,
- en tot slot een bijdrage aan een viertal gemeenten voor het faciliteren van de BRP-straten[30] voor een bedrag van € 1,8 mln. in 2023 en € 2,6 mln. voor het boekjaar 2024.

3.2.4 Bijdragen aan agentschappen

In de periode 2019 – 2024 is aan RvIG op jaarbasis een bijdrage van gemiddeld € 40 mln. verstrekt voor het beheer van de BRP, voor het beheer van de Registratie Niet-Ingezetenen en voor het beheer van de PIVA-V[31] en de sédula[32] (de laatste twee onderwerpen vallen onder de deelopdracht 'Caribisch Gebied' (CG)), Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), Centrale Meldpunt Identiteitsfraude (CMI). Van deze bijdrage was 55% bestemd voor het beheer van de BRP, inclusief het beheer van de RNI, en 45% was voornamelijk bestemd voor het beheer van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), Centrale Meldpunt Identiteitsfraude (CMI), de PIVA-V en de sédula. Een deel van de bijdrage werd besteed aan de verbetering van de kwaliteit van de PIVA.

3.3 Conclusie

Het beleid voor reisdocumenten en de BRP heeft vorm gekregen via het verstrekken van opdrachten, bijdragen voor agentschappen en bijdragen voor medeoverheden (en apparaatsinzet). Verhoudingsgewijs gaat een groot deel van het beleidsbudget naar RvIG. Dat hangt samen met de grote rol van deze dienst voor het beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het identiteitsstelsel.

30 Bij een BRP-straat doen asielzoekers of statushouders aangifte van verblijf en adres voor inschrijving in de BRP. Bij een BRP-straat vindt nauwe samenwerking plaats tussen gemeenten, IND en COA en is specialistische kennis aanwezig, bijvoorbeeld over namenrecht.

31 De PIVA (Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba) is de eigen bevolkingsadministratie van Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en Saba, Sint-Eustatius en Bonaire. De drie laatstgenoemde eilanden zijn openbare lichamen en vormen gezamenlijk Caraïbisch Nederland. Met de PIVA-V worden persoonsgegevens van Caraïbisch Nederland aan overheidsorganen verstrekt die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun wettelijke taak.

32 Sédula is het officiële identiteitsdocument van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Een Periodieke rapportage brengt alle inzichten uit eerdere evaluaties samen om zo overkoepelend inzicht te bieden in (*de voorwaarden voor*) doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele SEA-thema.

In dit hoofdstuk staan de uitkomsten van het beleid centraal en daarvoor is onderzocht of het beschikbare evaluatiemateriaal een oordeel bevat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dat is niet voor alle onderdelen het geval. Daarom is geprobeerd om zoveel mogelijk de bereikte resultaten en effecten van de afzonderlijke beleidsonderdelen in beeld te brengen en deze af te zetten tegen de beleidsdoelen en de daarbij onderscheiden indicatoren. Dit is gedaan om de plausibiliteit van deze relaties in beeld te brengen; daarmee bedoelen we dat er een inschatting is gemaakt van de waarschijnlijkheid dat het beleid aan de gestelde doelen heeft bijgedragen.

4.1 Definitie

Voordat ingegaan wordt op de beleidsthema's hierbij een nadere definitie van de begrippen doeltreffend en doelmatig.

Definitie Doeltreffendheid
De mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten (RPE 2022).

Een synoniem voor doeltreffendheid is effectiviteit. Om in de PR te meten in welke mate beleid doeltreffend is geweest, moet je scherp hebben wat de doelstellingen van het beleid waren, hoe deze bereikt moeten worden (beleidstheorie), en wat je moet meten om te kunnen beoordelen in welke mate doelstellingen worden gerealiseerd (indicatoren).

Definitie Doelmatigheid
De mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en minst optredende ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten (RPE 2022).

Een synoniem voor doelmatigheid is efficiency. Bij doelmatigheid wordt onderscheid gemaakt tussen 'kleine doelmatigheid' en 'grote doelmatigheid'.

4.2 BRP

In deze paragraaf komen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van BRP aan de orde. Dit wordt besproken aan de hand van de doelen van het beleid (zie hoofdstuk 2.2.1).

4.2.1 Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens.

Onder betrouwbare gegevens of hoge kwaliteit gegevens wordt verstaan: juist, actueel en compleet. Een betrouwbaarheid van 100% is echter niet realistisch. Burgers verhuizen, krijgen kinderen, wijzigingen hun naam, emigreren etc. Al deze gebeurtenissen leiden tot andere gegevens in de BRP. Gemeenten zijn voor de bijhouding van betrouwbare gegevens ervan afhankelijk dat burgers hun plicht nakomen om wijzigingen te melden. Er kan altijd enige tijd zitten tussen het moment dat gegevens wijzigingen en het moment dat de burger dat meldt of de gemeente het in de BRP verwerkt. Daarom kunnen de gegevens nooit 100% correct zijn.

Jaar	Personen	Adressen
2018	96,3%	93,8%
2021	97,4%	95,2%
2024	97,0%	94,5%

Resultaten CBS[33] onderzoek naar de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP

33 CBS, *Adreskwaliteit BRP 2021 en 2024.*

BZK heeft een aantal onderzoeken naar de betrouwbaarheid van gegevens in de BRP uit laten voeren. Daaruit blijkt dat de kwaliteit en betrouwbaarheid over het algemeen hoog is.

De gerealiseerde koppelingen van de BRP met WOZ- en BAG-gegevens hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit (+7,6%[34]). Daarbij moet aangemerkt worden dat een kwaliteit van 100% niet realistisch is.[35] Gezien de complexiteit en de maatschappelijke eisen aan correcte adresregistraties. Het onderzoek van ICTU geeft aan dat het streven naar hogere kwaliteitseisen een proportionele afweging tussen kosten en baten vereist. Adrescontroles zijn arbeidsintensief en daarmee ook een relatief kostbaar instrument. Het rapport geeft impliciet aan dat het beleid m.b.t. de huidige adreskwaliteit redelijk doeltreffend is, maar dat hogere kwaliteitseisen een afweging vereist tussen kosten en baten.

Onderzoek van Berenschot[36] naar de ervaringen van o.a. gemeenten en uitvoeringsorganisaties met de BRP schetst een overwegend positief beeld over het gebruiksgemak, de toegevoegde waarde en de betrouwbaarheid van de persoonsgegevens. Wensen voor verbetering liggen vooral op het vlak van dienstverlening en systemen.

In een enquête, door BZK zelf uitgevoerd in juli 2025, onder afnemers van de BRP werd dit beeld bevestigd. Het (verplichte) gebruik staat niet ter discussie. De betrouwbaarheid van gegevens wordt over het algemeen als goed beoordeeld. Er zijn wel diverse wensen t.a.v. type gegevens en registratiemogelijkheden in de BRP. Lastig is dat door de verscheidenheid aan afnemers en hun taken de wensen soms tegenstrijdig kunnen zijn. Het generieke karakter van de BRP past niet altijd naadloos op de specifieke taken van afnemers.

De rapporten van ICTU, CBS en Berenschot en de enquête-resultaten vullen elkaar aan door zowel technische-, operationele- als gebruikservaringsaspecten van de BRP te belichten. Wat betreft de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid, geven de rapporten gezamenlijk een gemengd beeld. De huidige kwaliteit van adres- en koppelinformatie beoordelen de onderzoekers als hoog. Voor de verdere verbeteringen zal een goede afweging moeten worden gemaakt tussen opbrengsten en kosten. Tegelijkertijd benadrukt het gebruikersonderzoek dat betere ondersteuning en toegankelijkheid, de effectiviteit van de BRP kunnen vergroten.

Vergelijking met andere landen

BZK heeft in 2019 Panteia[37] verzocht om naar de bevolkingsregistratie in andere, voornamelijk Europese, landen te kijken en deze met de Nederlandse BRP te vergelijken. Daaruit bleek dat er verschillende keuzes mogelijk zijn bij de inrichting van een bevolkingsregistratie. De verschillen worden door nationale tradities, de geschiedenis van een land en de gewenste functionaliteit bepaald. De BRP blijkt een zeer uitgebreide en goed functionerende registratie te zijn die op vele aspecten voorop loopt ten opzichte van andere landen. De uitdagingen waar Nederland mee geconfronteerd wordt (digitalisering, privacy, kwaliteit, regie op gegevens, etc.) zijn ook in andere landen herkenbare thema´s. Nederland kan van andere landen bijvoorbeeld wel het nodige leren over databeveiliging.

Gebruik BRP bij uitvoeringsorganisaties

In opdracht van BZK hebben de Stichting Kafkabrigade en de Ockham Groep in 2020 in kaart gebracht[38] hoe afnemers de BRP gegevens in de praktijk gebruiken. De vraagstelling was of afnemers ook lokaal alle persoonsgegevens opslaan, of het mogelijk is om afwijkende gegevens op te slaan en hoe de keuzes gemaakt worden. Afnemers zien voordelen in een lokale persoonsadministratie i.v.m beschikbaarheid van gegevens, kosten van de voorziening en de mogelijkheid om af te wijken van de gegevens in de BRP. In het programma 'Toekomst BRP' wordt hierop ingegaan vanuit de 'Haal Centraal' gedachte en de ontwikkeling van BRP API's.

Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal signalen LAA[39]	24.831	19.567	24.192	23.167	20.117	22.100
Aantal huisbezoeken LAA	12.782	10.135	12.046	11.520	10.784	11.881

34 CBS, *Onderzoek CBS naar basisregistraties*, 2022.

35 ICTU, *Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP*, 2022.

36 Berenschot, *Gebruikersonderzoek Basisregistraties*, 2020.

37 Panteia, *Population registers in different countries; Design and developments in relation to The Netherlands*, 2019.

38 Stichting Kafkabrigade/Ockham Groep BV, *Eindrapport Onderzoek Gebruik BRP*, 2020.

39 LAA is pas sinds mei 2023 wettelijk ingevoerd. Tijdens de pilotfase daarvoor deden niet alle gemeenten mee.

De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) werd in 2014 geïnitieerd om de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren. Dit project kreeg urgentie vanwege maatschappelijke en bestuurlijke problemen rondom incorrecte adresgegevens, zoals fraude met toeslagen en adres gerelateerde sociale problematiek. In 2023 werd de wettelijke verankering gerealiseerd, waarna in 2024 de invoeringstoets LAA[40] de initiële werking van de nieuwe regelgeving onderzocht.

Uit de onderzoeken [41],[42] blijkt dat LAA veelal effectief is in het signaleren en corrigeren van foutieve adresgegevens. Daarbij wordt ook gewezen op uitdagingen zoals de hoge werklast voor gemeenten en onvoldoende financiële middelen om de aanpak duurzaam te maken. Het gebrek aan structurele financiering werd expliciet als risico genoemd voor de doeltreffendheid van de LAA (dat is inmiddels opgelost). Met LAA worden gemiddeld 22.000 signalen per jaar uitgeleverd. Dat resulteert in ongeveer 12.500 huisbezoeken, met een hoge trefkans voor foutieve registraties. De huisbezoeken leveren indirecte maatschappelijke effecten op, zoals het signaleren van sociale problematiek.

De invoeringstoets onderzoekt tenslotte hoe de wettelijke verankering van de LAA in de praktijk is uitgepakt. Positieve effecten worden genoemd, zoals de verhoogde transparantie en een duidelijke juridische basis. Tegelijkertijd identificeert het rapport knelpunten, waaronder administratieve lasten en risico's van verschillen in de implementatie bij gemeenten. Het expliciete oordeel is dat de nieuwe regelgeving grotendeels werkt zoals bedoeld, maar dat verdere optimalisatie noodzakelijk is om neveneffecten te beperken.

Wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid, impliceren de rapporten gezamenlijk dat de LAA succesvol bijdraagt aan het verbeteren van de adreskwaliteit en aan betrouwbare informatievoorziening. Tegelijkertijd erkennen de onderzoekers dat structurele ondersteuning en aanpassingen nodig zijn om het beleid meer effectief en efficiënt te maken.

Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf

De afgelopen tijd is het thema arbeidsmigratie prominenter op de politieke en maatschappelijke agenda gekomen. De registratie van arbeidsmigranten maakt daar onderdeel van uit, vooral om meer zicht te krijgen op deze groep personen. In dit kader is onderzoek gedaan naar verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf. Dit onderzoek[43] speelt een belangrijke rol in het versterken van het beleidsdoel om overheidsorganisaties te voorzien van betrouwbare informatie, omdat het de volledigheid van de BRP kan verbeteren en daarmee beleidsvorming, handhaving en dienstverlening beter ondersteunt.

Hoewel het rapport geen expliciet oordeel geeft over de huidige effectiviteit van het beleid, wordt impliciet duidelijk dat de huidige systematiek omtrent het verkrijgen van informatie over kortdurend verblijf, kan resulteren in een minder betrouwbare BRP. De aanbevelingen, zoals de invoering van een meldplicht of alternatieve registratieopties, kunnen mogelijk de betrouwbaarheid van de BRP vergroten. Dit onderzoekt BZK samen met het ministerie van SZW. In de Kamerbrief van de minister van SZW d.d. 9 september 2025 over de aanpak verbetering registratie in de BRP zijn de eerste uitkomsten van een verkenning naar de aanpak in België beschreven.[44] De toegevoegde waarde van een aanwezigheidsmelding in de Nederlandse context wordt nader onderzocht in 2026.

Toezicht en kwaliteit

De Wet BRP vereist dat gemeenten jaarlijks een zelfevaluatie uitvoeren om inzicht te krijgen in de inrichting, werking en beveiliging van de processen rondom de BRP. Deze zelfevaluaties dienen als instrument voor zowel toezicht als kwaliteitsverbetering. Naar aanleiding van onderzoek[45] naar de effectiviteit van de zelfevaluaties is een normenkader ontwikkeld met toetsbare doelen en een vernieuwde vragenlijst voor de zelfevaluaties. Bovendien is ondersteuning geboden aan gemeenten om zelfevaluaties effectiever en efficiënter in te zetten voor kwaliteitsborging en -verbetering binnen de BRP.[46] Dit heeft geleid tot meetbare normen en beheersmaatregelen. De implementatie is in 2023 gestart. Het is nog te vroeg om hiervan effecten te kunnen zien.

Indicatoren voor betrouwbare persoonsgegevens

Resultaten Zelfevaluaties BRP (RvIG)

De resultaten van de zelfevaluaties[47] van de BRP over de jaren 2019–2023 tonen aan dat het voor gemeenten een uitdaging is om continu aan de eisen te voldoen. Een analyse van de thema's laat zien dat het voor gemeenten erg moeilijk

40 PBLQ, *Invoeringstoets LAA*, en VNG, *Invoeringstoets LAA*, 2024.
41 VNG Realisatie, *Onderzoek Impact en werklast Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*, 2022.
42 PBLQ, *Eindrapport evaluatie LAA*, 2022.
43 V. Bex-Reimert, A. Böcker, G. Davies, M. Klaassen, D. Kramer & P. Minderhoud, *Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf*, 2022.
44 *Kamerstukken II* 2024/25, 29861, nr 166
45 VKA, *Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumentenstelsel*, 2019.
46 VKA, *Verbeteren Zelfevaluatie BRP*, 2023.
47 RvIG, *Zelfevaluaties BRP*, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023.

is om op de verplichte onderwerpen 100% te scoren. Vooral het thema naleving[48] scoort jaarlijks laag. De scores voor het thema bijhouden van de BRP zijn daarentegen altijd relatief hoog. Over het algemeen is een stabiel beeld te zien met een lichte stijging voor het thema naleving en een duidelijke stijging voor de thema's organisatie van de beveiliging en toegangsbeveiliging.

Resultaten Permanente Monitor Dubbelinschrijving[49]

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal correcties n.a.v. PMD	1.000	1.700	900	1.800	900	1.000

Sinds de in gebruik name van deze monitor in 2017, zijn er meer dan 11.000 signalen van mogelijk dubbele inschrijvingen in de BRP geconstateerd. Met deze monitor wordt de BRP regelmatig gecontroleerd op dubbele inschrijvingen van één en dezelfde persoon in de BRP. Hiermee wordt bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP.

Ontwikkeling terugmeldingen[50]

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal terugmeldingen via Digimelding	10.371	24.280	36.517	33.317	44.752	35.755
Aantal terugmeldingen via de BRP-terugmeldvoorziening[51]	11.647	0	0	0	0	0

Een ontvanger/gebruiker van BRP-gegevens die 'gerede twijfel' heeft over de juistheid van een gegeven, is gerechtigd om dat gegeven niet te gebruiken, maar moet de bronhouder diens twijfel melden. Dat laatste is de zogenaamde terugmelding. Belastingdienst, CIBG en RDW zijn de partijen die de meeste terugmeldingen doen. Vanaf halverwege 2019 worden alle terugmeldingen uitsluitend via de nieuwe Terugmeldvoorziening (TMV) met Digimelding gedaan. Dit verklaart de sterke stijging in het aantal terugmeldingen via Digimelding en de daling naar nul bij de directe BRP-Terugmeldvoorziening vanaf 2020. De stijging van het aantal terugmeldingen wordt met name veroorzaakt door de groei van het aantal afnemers dat terugmeldingen doet. In 2023 zijn door twee partijen teveel terugmeldingen gedaan waardoor dat cijfer sterk afwijkt van de andere jaren.

Conclusie

De BRP is hoe dan ook dé bron voor betrouwbare persoonsgegevens in Nederland. De onderzoeken tonen aan dat de kwaliteit en betrouwbaarheid hoog zijn. Om dat zo te houden zijn instrumenten om de kwaliteit te monitoren en te verbeteren nodig. Maatregelen zoals Terugmeldvoorziening (TMV), Permanente Monitor Dubbelinschrijvingen (PMD), Landelijk Aanpak Adreskwaliteit (LAA) en verbeteringen van toezicht en beveiliging leveren een belangrijke bijdrage aan het behalen van het beleidsdoel.

4.2.2 Een efficiënte dienstverlening van de overheid.

Een efficiënte dienstverlening door de overheid is één van de hoofddoelstellingen van het beleid. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken.

48 Vragen over uitvoering van verplichte controles, over het bestaan van verplichte procedures en over de toepassing van functiescheiding binnen de gemeente.

49 Bron: RvIG, https://www.rvig.nl/cijfers-permanente-monitor-dubbelinschrijvingen-pmd.

50 Bron: *Monitor Digitale Overheid 2024*, ICTU en RvIG.

51 Eind 2018 is de nieuwe BRP-Terugmeldvoorziening (TMV 2.0) in gebruik genomen. Deze voorziening werkt via Digimelding en biedt meer functionaliteiten, zoals het toevoegen van contactgegevens van de terugmelder, bijlagen en schriftelijke toelichtingen bij terugmeldingen. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de terugmeldingen en maakt gerichter adresonderzoek door gemeenten mogelijk. Deze verbetering is een opvolging van een aanbeveling uit een eerdere beleidsdoorlichting om de terugmeldingen inhoudelijk te verbeteren.

De Basisregistratie Personen wordt breed gebruikt. De beschikbaarheid is cruciaal, omdat de overheid sterk afhankelijk is van de BRP voor haar dienstverlening. In de afgelopen jaren is de beschikbaarheid van de centrale voorzieningen van de BRP is met (bijna) 100%[52] zonder meer toereikend.

Het verplicht gebruik door overheidsinstellingen geldt voor de authentieke gegevens in een basisregistratie. Bij het gebruik van de gegevens is de privacy van de burger gewaarborgd. De BRP is sinds 2014 verplicht voor gegevens over ingezetenen. Voor niet-ingezetenen geldt geen verplicht gebruik en geen terugmeldplicht, omdat het onderdeel niet-ingezetenen geen authentieke gegevens bevat.

In een onderzoek[53] door de Stichting Kafkabrigade/ Ockham Groep BV uit 2020 zijn afnemers van de BRP naar hun ervaringen bevraagd. Uit dat onderzoek bleek dat sommige afnemers het efficiënter vinden om een lokale persoonsadministratie bij te houden omdat deze de eigen bedrijfsprocessen beter ondersteunen.

In 2025 is met een enquête en discussie tijdens een werkgroep-overleg met afnemers de actuele situatie getoetst. Afnemers erkennen de BRP als gezaghebbende basisregistratie. Maar er blijven wensen bestaan t.a.v. beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens, doorontwikkeling als ook sturing en financiering.

Indicatoren voor een efficiënte dienstverlening

Aanvullend op het voorgaande wordt hieronder op basis van indicatoren een beeld geschetst van de bijdrage van het beleid aan de doelstelling om een efficiënte dienstverlening door de overheid te realiseren.

Aantal verstrekkingen uit de BRP aan overheidsorganen[54]

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal berichten naar afnemers BRP	381 mln.	463 mln.	448 mln.	447 mln.	450 mln.	493 mln.

Het grote aantal bevragingen duidt erop dat de informatie bruikbaar en nuttig is. Grote sprongen in het aantal bevragingen per jaar worden veroorzaakt door het aansluiten van nieuwe afnemers.

Aantal gemeenten dat een selectie van verblijfsadressen uit de RNI krijgt

Sinds eind 2022 registreert RvIG, naast de persoonsgegevens, ook de tijdelijke verblijfsadressen en contactgegevens in de RNI voor niet-ingezetenen. RvIG heeft tot nu toe met 110 gemeenten gesproken over de verstrekking van tijdelijke verblijfsadressen. Ruim 70 gemeenten hebben inmiddels gebruik gemaakt van de verstrekking van tijdelijke verblijfsadressen.

Aantallen verstrekte en gewijzigde autorisaties

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal berichten naar afnemers BRP	381 mln.	463 mln.	448 mln.	447 mln.	450 mln.	493 mln.

In 2019 zijn verhoudingsgewijs veel autorisaties gewijzigd omdat na aanpassing van een besluit de autorisaties voor alle gemeenten (toen 355) gewijzigd moesten worden.

Conclusie

Uit de onderzoeken naar de ervaringen van o.a. gemeenten en uitvoeringsorganisaties met de BRP is gebleken dat afnemers overwegend positief zijn over het gebruiksgemak en de toegevoegde waarde van de BRP. Afnemers beoordelen de BRP-informatiesystemen over het algemeen als goed. Een punt van aandacht is dat de gegevensuitwisseling nu nog te vaak gebeurt via berichtenverkeer met lokale opslag, wat kleine verschillen veroorzaakt. Overheidsorganisaties kunnen efficiënter werken door gegevens rechtstreeks uit de BRP te halen, zonder onnodige gegevensuitvragen. Hier wordt de komende tijd meer aandacht aan gegeven.

52 Op basis van informatie van RvIG schommelt de beschikbaarheid van de BRP in de onderzoeksperiode tussen de 99,8% en 100%. Ook andere voorzieningen, zoals de TMV, RNI, de Kwaliteitsmonitor en de nieuwe BRP API´s scoren hoog op beschikbaarheid met als laagste score 99,2% (RNI in 2021). Overwegend is de beschikbaarheid van deze systemen 100%.

53 Stichting Kafkabrigade/Ockham Groep BV, *Eindrapport Onderzoek Gebruik BRP*, 2020.

54 Bron: *Monitor Digitale Overheid 2024*, ICTU en RvIG.

De doeltreffendheid van het beleid wordt over het algemeen positief beoordeeld. Het gebruik van de gegevens uit de BRP stijgt en er blijven zich nieuwe potentiële afnemers melden. Ook de beschikbare indicatoren bieden enig inzicht in de mogelijke bijdrage van het beleid. Zo laten de cijfers over verstrekkingen uit de BRP een stijgende lijn zien, wat wijst op een toenemende benutting van de BRP door overheidsorganen.

Het veelvuldige gebruik van de BRP in overheidsprocessen is ook een indicator voor de doelmatigheid. De BRP is juist bedoeld als middel om efficiënte dienstverlening te faciliteren. Hoe meer organisaties ervan gebruik maken hoe efficiënter de informatiedeling is.

4.2.3 Het belang van de burger beschermen

Bescherming persoonlijke levenssfeer
De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers is onderdeel van de derde beleidsdoelstelling. Omdat de Basisregistratie personen persoonsgegevens bevat van iedere burger is het van belang dat de privacy van de burgers wordt bewaakt.

Het beleid heeft als kern het voorkomen van inbreuken op de privacy van burgers, het versterken van digitale veiligheid, regie op gegevens en het verbeteren van toezichtsystemen. Diverse onderzoeken zijn uitgevoerd naar de mate waarin de BRP voldoet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers. De onderzoeken richten zich op verschillende aspecten, zoals risicoprofielen, kwetsbare processen en doeltreffendheid van beveiligingsmaatregelen.

Dataminimalisatie
In 2024 is met de inwerkingtreding van het Experimentbesluit Dataminimalisatie BRP een belangrijke stap gezet om dataminimalisatie in de verstrekking van gegevens uit de BRP toe te passen en zo de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te verbeteren. In plaats van losse gegevens uit de BRP ontvangt een afnemer middels een BRP API[55] een informatieproduct (bijvoorbeeld: iemand is 18 jaar of ouder in plaats van de precieze geboortedatum). Een van de toepassingen van de BRP API is bijvoorbeeld de informatievraag over gezag, waarmee betrouwbare informatie over de gezagssituatie van minderjarige kinderen uit de BRP gehaald kan worden. De eerste resultaten geven een positief beeld.[56] Zo is het percentage van de gevallen waarvoor het gezag direct kan worden bepaald gestegen naar 90%. Hierdoor krijgen medewerkers van onder andere Politie, Koninklijke Marechaussee of Veilig thuis direct inzicht in wie het gezag over een kind heeft.

Verder is bij de doorontwikkeling van de BRP aandacht gekomen voor meer bevragen bij de bron waardoor het aantal kopieën van de BRP bij organisaties beperkt wordt.

LAA en potentieel discriminerend risicoprofiel
Na zorgen in de Tweede Kamer over discriminatie in risicoprofielen, onderzocht Integis het profiel UT001 binnen de LAA.[57] Het onderzoek richtte zich op het gebruik van een risicoprofiel tijdens proeven voor LAA en de mogelijke gevolgen voor burgers. Het rapport benadrukt de noodzaak om profielen kritisch te blijven evalueren om privacy-inbreuken en ongelijke behandeling te voorkomen (dit is opgenomen in de regelgeving en procedures voor LAA). Conclusie van dit onderzoek was dat burgers geen gevolgen hebben ondervonden van de proef.

Briefadres
Op 1 januari 2022 is de wet BRP gewijzigd en zijn gemeenten verplicht om burgers zonder vaste woon- of verblijfadres, die zelf geen aanvraag kunnen doen, of geen briefadresgever kunnen vinden, ambtshalve in te schrijven met een briefadres in de BRP. De voornaamste aanleiding voor de wetswijziging was het beperken van de problemen die ontstaan wanneer burgers niet staan ingeschreven in de BRP. Hoewel de mogelijkheid tot het verstrekken van een briefadres reeds bestond, wezen maatschappelijke signalen erop dat gemeenten personen die hiertoe een verzoek deden vaak afwezen. Dit resulteerde in situaties waarin betrokkenen zonder een geregistreerd adres kwamen te staan, met verstrekkende negatieve consequenties, zoals verlies van uitkering of zorgverzekering. In 2025 heeft BZK een evaluatie uitgevoerd.[58] Daaruit blijkt dat de wetswijziging rondom het briefadres slechts gedeeltelijk heeft bijgedragen aan een betere registratie van burgers zonder vaste woon- of verblijfplaats. Hoewel er sprake is van een toename in het aantal briefadressen en ambtshalve inschrijvingen, ontbreken voldoende gegevens om deze stijging direct toe te schrijven aan de wetswijziging.

55 Application Programming Interface (API); dit is een moderne technische standaard (koppelvlak) waarmee applicaties met elkaar kunnen communiceren.
56 IdeeVersa, *Bevindingenrapport evaluatie besluit experiment dataminimalisatie BRP*, 2025.
57 Integis, *Rapport over (risico)profiel UT001*, 2023.
58 BZK, *Rapport Evaluatie ambtshalve toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats*, 2025.

Experiment informeren ingezetenen inschrijvingen woonadres[59]
In 2022 is een experiment aangekondigd met het verzenden van meldingen over nieuwe registraties op een woonadres. Dit experiment moet burgers beter informeren over de accurate adresregistratie in de BRP. Het experiment is in oktober 2023 gestart en loopt nog tot oktober 2027. Een eerste tussenevaluatie[60] laat een positief beeld zien. Deze inspanning draagt bij aan de kwaliteit van gegevens in de BRP. De informatiepositie van bewoners verbetert en uitkeringen en toeslagen worden eerlijk toegekend. Het betekent wel een hogere uitvoeringslast voor gemeenten.

Toezicht en beveiliging
Om de persoonlijke levenssfeer te kunnen beschermen is het belangrijk om de persoonsgegevens veilig op te slaan. Daarvoor worden door BZK kaders aan de uitvoerende partijen meegegeven. Toezicht moet helpen de waarborgen op peil te houden. Als vervolg op de in 2018 door VKA uitgevoerde evaluatie[61] heeft RvIG aan VKA gevraagd een verbeterd normenkader te ontwikkelen, toetsbare beheersdoelstellingen te formuleren, een vernieuwde vragenlijst ten behoeve van de zelfevaluaties op te stellen én ondersteuning te bieden aan gemeenten om zelfevaluaties effectiever en efficiënter in te zetten voor kwaliteitsborging en -verbetering binnen de BRP.[62] De aanbevelingen van VKA zijn in opdracht van RvIG uitgewerkt en in 2023 getest bij pilot-gemeenten. VKA constateert dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in het verbeteren van de rechtmatigheidsvragen binnen de zelfevaluatie BRP, dankzij het gebruik van een normenkader.

In het begin van de onderzoeksperiode heeft BZK opdracht gegeven aan Noordbeek voor een doorlichting[63] digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP). Dit onderzoek werd uitgevoerd naar aanleiding van het Regeerakkoord[64] en werd aangekondigd in een kamerbrief.[65] Het doel van de doorlichting was om te evalueren of de toenmalige veiligheidsmaatregelen voldoende bescherming boden tegen mogelijke beveiligingsrisico's. Het rapport wijst onder andere op ontoereikende encryptie en verouderde systemen die onvoldoende bestand zijn tegen moderne cyberdreigingen. Daarnaast benadrukt het rapport de noodzaak van strengere toegangscontroles en betere monitoring van wie toegang heeft tot de gegevens. Zonder deze maatregelen blijven persoonsgegevens kwetsbaar voor zowel externe aanvallen als interne fraude. Het rapport beoordeelt de aangetroffen situatie als 'kritisch' en roept op tot een risicogebaseerde aanpak die prioriteit geeft aan het beschermen van de meest gevoelige gegevens. In reactie hierop heeft BZK zijn beeld op de verbeterde veiligheid van de BRP gedeeld.[66] Dataminimalisatie, bevraging bij de bron, informatiebeveiliging en monitoring zijn daarvan de kernonderwerpen. Deze maken deel uit van het actuele beleid.

De rapporten uit het begin van de onderzoeksperiode geven een verouderd beeld weer van de risico's en de mogelijke maatregelen. RvIG heeft bij navraag toegelicht dat de afgelopen jaren diverse maatregelen geïmplementeerd zijn om de veiligheid van de systemen en de persoonsgegevens te borgen, bijvoorbeeld verbeterd toegangsbeheer en verbeterde controle van software vóór installatie. De afgelopen jaren zijn bovendien stappen gezet om de inmiddels verplichte Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO) in te voeren en aan de BIO-normen te voldoen.

Intussen blijkt het dreigingsbeeld[67] sterk gewijzigd door technische en geopolitieke ontwikkelingen. Cyberdreigingen nemen toe, ook door statelijke actoren. Kwaadwillende kunnen generatieve AI inzetten, wat betekent dat aanvallen op systemen eenvoudiger en op grotere schaal zijn in te zetten. De NCTV waarschuwt voor een onvoorspelbaarder dreigingslandschap. De voorbereiding voor een cyber-beveiligingswet (Cbw) ter implementatie van een Europese richtlijn moet bijdragen aan het verbeteren van de weerbaarheid van essentiële diensten in EU-lidstaten. Dit alles heeft ook effect op de inzet die gepleegd moet worden om de BRP en overige (centrale) systemen van het Identiteitsstelsel veilig te houden.

Voorkomen van misbruik van persoonsgegevens.
Deze doelstelling overlapt deels met de vorige (bescherming persoonlijke levenssfeer). Aanvullend op bovenstaande analyse wordt gekeken naar een onderzoek van het

59 https://wetten.overheid.nl/BWBR0048654/2023-10-01.
60 PBLQ, *Over de melding bij een nieuwe inschrijving*, Voortgangsbriefing, 2025.
61 Verdonck, Klooster & Associates (VKA), *Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten*, 2019.
62 VKA, *Verbeteren Zelfevaluatie BRP*, 2023.
63 Noordbeek, *Rapport van Bevindingen aangaande een Doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP)*, 2019.
64 Bijlage 820240 bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34.
65 *Kamerstukken II* 2018/19, 26643, nr. 574.
66 *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 148.
67 NCTV, Cybersecuritybeeld Nederland 2025.

Verwey-Jonker Instituut[68] dat zich richt op kwetsbare processen binnen gemeenten, waaronder het beheer van persoonsgegevens in de BRP.
Het benadrukt dat omstandigheden zoals beperkte capaciteit, gebrek aan kennis en informele werkwijzen in kleine gemeenten de kans op misbruik vergroten. Het ontbreken van functiescheiding en het werken met een klein aantal medewerkers kan leiden tot situaties waarin controles worden omzeild.
Daarnaast blijkt dat er in voorkomende gevallen onvoldoende bewustwording is over de risico's die gepaard gaan met het beheer van gevoelige persoonsgegevens. Het rapport stelt dat bewustwordingscampagnes, standaardisatie van processen en het versterken van samenwerking tussen gemeenten en andere instanties cruciaal zijn om deze kwetsbaarheden aan te pakken. BZK werkt aan bewustwording en integriteit van overheidsfunctionarissen vanuit het programma weerbaar bestuur (dat onder een andere directie van BZK valt).

Verminderen van regeldruk voor burgers.
Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft adviezen[69] uitgebracht op basis van de vorige beleidsdoorlichting.[70]
Het ATR-advies richt zich expliciet op het verminderen van regeldruk voor burgers en beoordeelt hoe specifieke aanpassingen de administratieve lasten voor burgers kunnen verlagen. Het advies heeft tot aanpassing van beleid en regelgeving voor de BRP geleid. Maar pas in de komende rapportageperiode zullen de effecten merkbaar worden.

Indicatoren voor de bescherming van het belang van de burger

Zelfevaluaties door gemeenten en score op de beveiligingsvoorschriften
De zelfevaluaties over de jaren 2019–2023 tonen een positieve ontwikkeling in de naleving van beveiligingsvoorschriften binnen de BRP. De gemiddelde scores op thema's zoals organisatie van de beveiliging en toegangsbeveiliging zijn hoog gebleven en vertonen een stabiel patroon. In 2023 behaalde toegangsbeveiliging bijvoorbeeld een gemiddelde score van 96,7%. Dit benadrukt dat gemeenten over het algemeen voldoen aan de vereisten voor toegangsbeveiligingsmaatregelen, met name voor de ruimtes waar zij gevoelige persoonsgegevens verwerken.

Klachten van burgers over ongeoorloofd gebruik van hun persoonsgegevens
Tijdens de invoeringstoets LAA[71] is expliciet onderzocht of klachten van burgers zijn ontvangen door afnemers of gemeenten. Er zijn geen directe klachten ontvangen. Wel hebben enkele burgers inzageverzoeken gedaan en zijn kamervragen[72] gesteld over (buitensporige) inzage in persoonsgegevens. N.a.v. de kamervragen heeft de politie ca. 9 miljoen afnemersindicaties verwijdert.

Conclusie
Er zijn veel diverse initiatieven om invulling te geven aan het doel ´bescherming van het belang van de burger´ met deels positief effect. In termen van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn de rapporten met name kritisch op de effectiviteit van maatregelen die invulling moeten geven aan informatiebeveiliging. Deze rapporten, uit het begin van de onderzoeksperiode, schetsen een beeld dat de maatregelen om de veiligheid van de BRP te bevorderen slechts gedeeltelijk in staat waren om het belang van de burger te beschermen. Maar deze conclusie verdient een kanttekening. Door de snelle verandering van technologie moet in de uitvoering de invulling van beleid regelmatig aangepast en geactualiseerd worden. Uit navraag bij RvIG blijkt ook dat hier continu aan wordt gewerkt. Intussen zijn diverse maatregelen genomen om systemen en gegevens, en daarmee het belang van de burger, beter te beschermen.

4.3 Reisdocumenten

In deze paragraaf komen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van reisdocumenten aan de orde. Dit wordt besproken aan de hand van de doelen van het beleid (zie hoofdstuk 2.3.1).

4.3.1 Functionele doelen

Waarborgen dat burgers naar het buitenland kunnen reizen
Er zijn geen evaluaties in de onderzochte periode uitgevoerd met de vraag of het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het waarborgen dat burgers naar het buitenland kunnen reizen. Door in het beleid rekening te houden met internationale afspraken en regels wordt het bereiken van het doel geborgd.

68 Verwey-Jonker Instituut, *Lessen over kwetsbare processen*, 2023.
69 ATR, *ATR-advies Wijziging Wet BRP en Wet basisadministraties persoonsgegevens BES*, 2020.
70 BZK, *Eindrapport Beleidsdoorlichting artikel 6.5 Reisdocumenten en Basisadministratie Personen*, 2020.
71 PBLQ, *Invoeringstoets LAA, en VNG, Invoeringstoets LAA*, 2024.
72 *Kamerstukken II* 2022/23, 1392 en 2762.

BZK neemt actief deel aan gremia van de International Civil Aviation Organization (ICAO), waar afspraken over eisen aan reisdocumenten gemaakt worden, en volgt Europese regelgeving t.a.v. erkende reisdocumenten.

Indicator: Aantal landen waar men visumvrij naartoe kan reizen[73]

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal landen waar men visumvrij naartoe kan reizen	185 (5de)	186 (6de)	187 (5de)	188 (4de)	188 (5de)	192 (3de)

Uit deze cijfers blijkt dat het Nederlandse paspoort wereldwijd zeer breed geaccepteerd wordt. Bovendien wonnen het Nederlandse paspoort en de Nederlandse Identiteitskaart de prestigieuze award voor 'Best new series 2025' tijdens het congres High Security Printing in Bazel.

Een reisdocument waarmee burgers zich kunnen identificeren
Net als voor de eerste doelstelling zijn voor deze doelstelling geen evaluaties uitgevoerd. De aanwijzing van het Nederlands paspoort en de identiteitskaart als identiteitsmiddel in de WID geeft volledig invulling aan dit doel.

Conclusie
Dit beleidsdoel wordt volledig bereikt met wetgeving. Dit beleid is doeltreffend en doelmatig. Er worden geen directe kosten gemaakt om dit doel te bereiken. Er is wel een grote afhankelijkheid van het doel 'een reisdocument is betrouwbaar en veilig'. Als dat niet geborgd is zal de internationale erkenning van het Nederlandse reisdocument vervallen waardoor men er veel moeilijker mee kan reizen. Ook zal het vaststellen van de identiteit onbetrouwbaar worden als het reisdocument aan zich onbetrouwbaar is. Dat zou effect hebben op vele processen in het maatschappelijk verkeer.

4.3.2 Betrouwbaar en veilig

Voor de veiligheid van het reisdocument en het reisdocumentenstelsel is er veel aandacht. Om te komen tot een beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is gekeken naar diverse onderzoeken over het toezichtstelsel op de uitvoering van de Paspoortwet [74],[75],[76], de kwetsbaarheid van o.a. het aanvraag- en uitgifteproces[77],[78], de houdbaarheid & herbruikbaarheid van biometrie[79] en de mogelijkheden van identiteitsvaststelling op afstand.[80] Bij de indicatoren voor veiligheid schetsen we een beeld van de uitkomsten van de zelfevaluaties en van de geconstateerde fraude met de aanvraag en uitgifte van Nederlandse reisdocumenten.

Toezicht en kwaliteitsverbetering
Zelfevaluaties worden door zowel VKA als ProFacto gekwalificeerd als waardevol instrument, maar hun huidige vorm beschouwen de onderzoekers als ontoereikend om de naleving en kwaliteit van de processen diepgaand te beoordelen. De uitgevoerde onderzoeken signaleren een gebrek aan systematische risicoanalyse binnen het huidige toezicht. Risicogericht toezicht zien de onderzoekers als een essentieel verbeterpunt om de effectiviteit en efficiëntie te vergroten. Daarnaast benadrukken de onderzoekers in alle rapporten het belang van duidelijkheid in verantwoordelijkheden en mandaten.

De rapporten bieden ook aanbevelingen die met elkaar verband houden. Het rapport van VKA pleit voor de invoering van toetsbare normen in de zelfevaluatie en het versterken van zowel horizontaal als verticaal toezicht, waarbij de gemeenteraad sterker betrokken wordt. Het rapport van Pro Facto gaat verder en stelt voor om een toezichtsfilosofie te ontwikkelen, escalatiemogelijkheden uit te breiden, en formele sanctiebevoegdheden in te stellen bij herhaalde niet-naleving.

Qua doeltreffendheid constateren zowel VKA als ook ProFacto dat de huidige toezichtstructuren beperkt effectief zijn. Dit komt door het ontbreken van samenhangende strategieën, uitgebreide risicoanalyses en concrete normen.

73 Bron: Henley&Partners, *Passport Index*, Global Passport Ranking o.b.v. informatie van IATA.
74 RvIG, Zelfevaluaties reisdocumenten 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024.
75 VKA, *Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten*, 2019.
76 Pro Facto, *Onderzoek naar verbetermogelijkheden van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet*, 2024.
77 Verwey-Jonker Instituut, *Lessen over kwetsbare processen*, 2023.
78 Deloitte, *Rapportage ICAO assessment reisdocumentenstelsel*, 2023 (confidentieel rapport).
79 Universiteit Twente, *Houdbaarheid en hergebruik biometrie*, 2020.
80 Dialogic, *Online identiteitsvaststelling en -verificatie*, 2023.

Toch wordt erkend dat bestaande zelfevaluaties een leereffect kunnen hebben als ze breder en consistenter worden ingezet. Wat betreft doelmatigheid signaleren de onderzoekers inefficiënties, vooral door een gebrekkige benutting van beschikbare gegevens en een gebrek aan samenwerking. Verbeteringen zoals risicogericht toezicht en betere kennisuitwisseling dragen zij als oplossing aan.

Veilig aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten
De kwaliteit en veiligheid van het paspoort zelf is zeer hoog en wordt mede daarom ook in veel landen geaccepteerd. De afgelopen jaren zijn echter wel verschillende (gemeente) ambtenaren veroordeeld voor het verstrekken van valselijk opgemaakte, echte Nederlandse paspoorten aan criminelen.

Om de veiligheid van reisdocumenten te garanderen worden diverse middelen ingezet. Bijvoorbeeld het voorschrijven van veilige processen in wet- en regelgeving, het regelmatig uitbrengen van nieuwe modellen met verbeterde veiligheids-kenmerken en het toezien op de uitvoering middels zelfevaluaties.

Medewerkers van uitgevende instanties (waaronder de gemeentes) spelen een belangrijke rol in het waarborgen van de betrouwbaarheid van identiteits- en reisdocumenten. Ook op dit aspect heeft het ministerie een onderzoek[81] geïnitieerd naar de mogelijkheden van verplichte opleiding en certificering. Het onderzoek bekijkt de mogelijkheden om uniformiteit te bevorderen, risico's te verminderen en de professionaliteit van medewerkers structureel te verhogen.

Verder heeft het ministerie internationaal onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces.[82] Op instignatie van een motie uit de Tweede Kamer in 2021,[83] heeft het ministerie laten onderzoeken wat voor technische mogelijkheden, risico's en aanpassingen nodig zijn om een volledig digitaal aanvraagproces te realiseren.[84] Deze (verdere) digitalisering van het aanvraag- en uitgifteproces heeft als voorwaarde dat dit geen afbreuk doet aan de veiligheid en betrouwbaarheid. Als laatste heeft BZK opdracht gegeven voor een proefopstelling waarbij de werking en mogelijkheden van Live Enrolment[85] worden onderzocht.[86]

Het kabinet is een breed offensief gestart tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Over welke processen kwetsbaar zijn voor ondermijning, bestond echter geen algemeen beeld. Het Verwey-Jonker Instituut heeft hiernaar, in opdracht van BZK, een verkennend onderzoek[87] uitgevoerd. Het rapport beveelt aan om gemeenten beter te ondersteunen met trainingen, duidelijke protocollen en samenwerking met regionale expertisecentra. Hieraan is opvolging gegeven met het programma paspoortmaatregelen dat sinds 2022 verbeteringen op diverse terreinen heeft doorgevoerd.

Verder benadrukt het rapport van CINOP/ecbo & Panteia[88] de noodzaak van verdere professionalisering van de medewerkers die belast zijn met taken in het aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten. Naar aanleiding van dit onderzoek is de NVVB gevraagd om in samenwerking met gemeenten te bepalen wat de minimale eisen aan kennis en vaardigheden zijn om dit werk goed uit te kunnen oefenen. Deze startkwalificatie[89] moet nog gepubliceerd worden.

Het onderzoek naar internationale innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten[90] toont dat Nederland internationaal goed presteert op het gebied van snelheid en betrouwbaarheid. Toch zijn er opties voor verdere verbetering, zoals: digitaal aanvragen en het hergebruik van biometrische gegevens. Vooral het opslaan van biometrie in een centraal systeem, zoals in Estland, kan de efficiëntie en betrouwbaarheid vergroten. Het onderzoek heeft geleid tot aanpassing van beleid. Zo wordt met het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) gewerkt aan de toegankelijkheid van gegevens voor uitgevende instanties om een aanvraag goed te kunnen beoordelen. Ook de introductie van een digitale pasfoto met o.a. live enrolment is inmiddels aangekondigd.[91]

BZK heeft naar aanleiding van wensen van Nederlanders in het buitenland onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van digitale identiteitsverificatie op afstand[92]. Hoewel een

81 CINOP/ecbo & Panteia, *De impact van certificering*, 2024.
82 PBLQ, *Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten*, 2019.
83 *Kamerstukken II* 2021/2022, 35925, nr.54 en nr. 59.
84 Dialogic, Online identiteitsvaststelling en -verificatie, 2023.
85 Live enrolment is het opnemen van de biometrische gegevens van de burger op de locatie van de aanvraag.
86 RvIG, *Onderzoek Live Enrolment*, 2020.
87 Verwey-Jonker Instituut, *Lessen over kwetsbare processen*, 2023.
88 CINOP/ecbo & Panteia, *De impact van certificering*, 2024.
89 NVVB, *Ontwikkeling van een startkwalificatie voor het aanvraag-, verstrekkings- en uitreikingsproces van reisdocumenten*, 2024.
90 PBLQ, *Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten*, 2019.
91 *Kamerstukken II* 2021/22, 25764, nr. 137.
92 Dialogic, Online identiteitsvaststelling en -verificatie, 2023.

volledig digitaal proces aanzienlijke voordelen biedt in termen van gebruiksgemak en efficiëntie voor de burger, is de huidige technologie voor biometrie-afname op afstand nog niet mogelijk of niet voldoende betrouwbaar.

Als laatste benadrukt het onderzoek naar Live Enrolment[93] de voordelen voor de veiligheid van deze werkwijze, die frauderisico's door morphing en manipulatie van pasfoto's vermindert. Bij Live Enrolment worden biometrische gegevens, zoals gezichtsopnames en vingerafdrukken, direct vastgelegd op de aanvraaglocatie. Dit verbetert niet alleen de kwaliteit van de gegevens, maar voorkomt ook dat burgers extra handelingen moeten verrichten, zoals het fysiek aanleveren van foto's die aan specifieke eisen voldoen. Een bijkomend voordeel is dat een digitale opname van de pasfoto (in tegenstelling tot de gescande, papieren foto) de gemiddelde kwaliteit van biometrische gegevens verhoogt, wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van reisdocumenten. Burgers en medewerkers ervaren dit proces als potentieel gebruiksvriendelijk en dit leidt vermoedelijk tot een kortere doorlooptijd, waardoor zowel efficiëntie binnen de gemeente, als tevredenheid bij de burger, vergroot wordt.

De rapporten wijzen op kwetsbaarheden in het aanvraag- en uitgifteproces. BZK heeft reeds in 2022 een uitgebreid programma gestart om het proces te verbeteren waarbij maatregelen op technisch, juridisch, procedureel en personeel gebied zijn genomen of worden voorbereid. De effectiviteit van dat beleid moet nog geëvalueerd worden.

Indicatoren voor de veiligheid van reisdocumenten

Hiernavolgend gaan we in op de indicatoren voor de veiligheid van reisdocumenten en doen we een uitspraak over de effecten op de veiligheid van reisdocumenten.

Aantal gemeenten dat 100% scoort op de thema's voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten

De uitkomsten van de zelfevaluaties laten zien dat het aantal gemeenten dat 100% scoort op alle verplichte thema's voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten sterk varieert per thema en per jaar.[94] Het thema aanvraag- en uitgifteproces (vragen over specifieke handelingen bij het proces van aanvragen en uitgifte van reisdocumenten) scoort door de jaren heen het beste. Het thema naleving (vragen over uitvoering en opvolging van verplichte controles) scoort meestal het minst. Het lukt maar zeer weinig gemeenten om op alle verplichte thema's 100% te scoren.

Er is een duidelijke fluctuatie in het aandeel gemeenten dat op een thema 100% scoort of volledig aan alle normen voldoet. De cijfers per jaar zijn echter niet direct met elkaar te vergelijken omdat de vraagstelling ieder jaar verandert. De verklaring voor een lage(re) score is overigens geen verplicht onderdeel van de verantwoording van gemeenten. Uit evaluatiegesprekken met gemeenten blijkt dat de redenen voor een lage prestatie vaak niet eenduidig zijn. Het aantal gemeenten dat op basis van lage scores geselecteerd wordt voor monitoring ligt jaarlijks rond de 20, maar het zijn ieder jaar andere gemeenten die laag scoren. Het duurt over het algemeen enkele jaren voordat laag scorende gemeenten hun processen volledig op orde hebben. Als dit gerealiseerd is, blijft het aanvraag- en uitgifteproces meestal langere tijd op niveau.

Aantal Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten waarmee bewezen is gefraudeerd en de ontwikkelingen daarin in de periode 2019 tot en met 2023

Er zijn geen evaluatieonderzoeken beschikbaar over het totale aantal Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten waarmee bewezen is gefraudeerd, wel publiceert het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) jaarlijks[95] informatie over het aantal Nederlandse, aan grenzen onderschepte documenten waarmee fraude gepleegd is.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantallen[96] fraude met Nederlandse reisdocumenten volgens statistisch jaaroverzicht ECID	202	279	227	241	495	450

ECID geeft geen verklaring voor de grote sprong die in 2023 optreedt.

93 RvIG, *Onderzoek Live Enrolment*, 2020.

94 RvIG, *Zelfevaluaties Paspoorten en Nederlandse Identiteitskaarten*, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023.

95 ECID, *Statistisch jaaroverzicht* 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 en 2024.

96 Dit is het aantal documenten dat door ECID is gerapporteerd. Dat aantal documenten is deels vals, deels vervalst en deels authentiek. Valse documenten zijn volledig nagemaakt. Vervalste en authentieke documenten zijn oorspronkelijk door de overheid uitgegeven documenten. Authentieke documenten zijn onbewerkt en worden bijvoorbeeld door imposters/look-alikes gebruikt om zich ermee te identificeren.

Bovendien wordt iedere twee jaar onderzoek uitgevoerd naar de staat van het reisdocumenten-stelsel. De Monitor Identiteit [97]oont aan dat het percentage mensen dat aangeeft slachtoffer denkt[98] te zijn geweest van identiteitsfraude- en misbruik sinds 2014 schommelt tussen de 2,1% en 5,7%. Voor de jaren 2019, 2021 en 2023 zijn deze percentages respectievelijk 4,1%, 3,0% en 3,9%.

Conclusie
De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid rondom de veiligheid van reisdocumenten zijn moeilijk te meten. De voortdurende ontwikkeling op het gebied van criminaliteit en ondermijning vergt een continue aanpassing van beleid. Het ontbreken van systematische risicoanalyses, samenhangende strategieën en concrete normen voor de zelfevaluatie belemmert de effectiviteit, terwijl inefficiënties ontstaan door gebrekkige gegevensbenutting en samenwerking. Een duidelijke relatie tussen ingezette middelen en effectiviteit daarvan is niet aantoonbaar omdat niet becijferd kan worden hoeveel fraude voorkomen is. Betrouwbaarheid is lastig te kwantificeren en te waarderen.

Innovaties zoals Live Enrolment en digitale identiteitsverificatie bieden kansen om de kwaliteit van het document te verhogen, de efficiëntie te verhogen en fraude te verminderen maar vereisen verdere (technische en juridische) ontwikkeling. De ontwikkeling van Live Enrolment wordt voortgezet, de volledige digitalisering van de paspoortaanvraag wordt vooralsnog als te onveilig beoordeeld.[99]

Daarnaast zijn de zelfevaluaties een waardevol instrument, maar schieten deze tekort in het diepgaand beoordelen van naleving en kwaliteit. Een geïntegreerde aanpak, waarin organisatorische verbeteringen, certificering en technologische innovaties worden gecombineerd, is noodzakelijk om de veiligheid en effectiviteit van het beleid duurzaam te versterken en wordt aangepakt met de paspoortmaatregelen.

4.3.3 Het belang van de burger beschermen

Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is;
Zorgen voor een toegankelijk reisdocument is een andere doelstelling van het beleid. De toegankelijkheid wordt bepaald door de fysieke mogelijkheid voor burgers om een reisdocument aan te schaffen en de kosten ervan te kunnen voldoen. Om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid nemen we de onderzoeken naar het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten onder de loep die raken aan de toegankelijkheid voor burgers. In de vorige paragraaf zijn dezelfde onderzoeken aangehaald. Om herhaling te voorkomen gaan we uitsluitend in op de mate waarin de onderzoeken impliciet óf expliciet een uitspraak doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid met betrekking tot de toegankelijkheid. Vervolgens schetsen we bij de indicatoren voor toegankelijkheid een beeld van het aandeel Nederlanders dat over een geldig reisdocument beschikt.

Toegankelijk aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten
Internationaal onderzoek[100] naar innovaties vergelijkt de Nederlandse aanpak met die van andere landen en belicht mogelijkheden om de toegankelijkheid te verbeteren. Een belangrijke bevinding is dat Nederland al relatief hoog scoort op gemak, snelheid en betrouwbaarheid. Verdergaande digitalisering, zoals online aanvragen en het hergebruik van biometrische gegevens, kan de toegankelijkheid met name voor Nederlanders in het buitenland nog meer vergroten. Het rapport benadrukt dat digitalisering vooral voordelen biedt voor burgers in afgelegen gebieden of met beperkte mobiliteit. Het onderzoek schetst echter ook dat Nederland niet in staat is om deze opties te implementeren zolang er weerstand is tegen het centraliseren van gegevens.

De beleidswijziging om gedetineerden makkelijker toegang te geven tot een ID-kaart is in 2023 in wetgeving vastgelegd. Significant Public heeft in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid een evaluatie[101] uitgevoerd. Naast het benoemen van enkele praktische knelpunten concludeert het onderzoek dat door de nieuwe werkwijze meer gedetineerden een ID-kaart ontvangen dan voorheen. De kosten per ID-kaart voor deze doelgroep liggen wel ruim boven de in rekening gebrachte kosten en worden door zowel J&V als ook BZK vergoed. Het onderzoek geeft geen informatie over het effect van de beschikbaarheid van een ID-kaart op de re-integratie van gedetineerden.

Het onderzoek naar Live Enrolment toont aan hoe deze technologie toegankelijkheid kan vergroten door een gang naar een fotograaf overbodig te maken wat direct tijds
De onderzoeksvraag: ‘Heeft iemand, voor zover u weet, zich in de afgelopen twee jaar (24 maanden) wel eens zonder uw toestemming als u voorgedaan?’ besparing oplevert.

97 Brummelkamp & IPSOS, *Monitor Identiteit*, 2021 & 2023.
98 De onderzoeksvraag: ‘Heeft iemand, voor zover u weet, zich in de afgelopen twee jaar (24 maanden) wel eens zonder uw toestemming als u voorgedaan?’
99 *Kamerstukken II* 2021/22, 25764, nr. 137 en 2022/23, 25764, nr. 142.
100 PBLQ, *Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten*, 2019.
101 Significant Public, *Evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie*, 2025.

Een belangrijke bevinding is dat (deelaspecten van) Live Enrolment met succes is/zijn beproefd in pilotgemeenten en door zowel burgers als medewerkers als gebruiksvriendelijk wordt ervaren. Het onderzoek benadrukt dat het opnemen van Live Enrolment in het beleid kan bijdragen aan een efficiënter proces en een hogere tevredenheid onder burgers. Inmiddels is Live Enrolment opgenomen in beleid[102] en onderzoekt BZK hoe dit op de beste manier ingevoerd kan worden.

Het rapport van Dialogic[103] richt zich op het wegnemen van fysieke barrières, vooral voor Nederlanders in het buitenland. De veronderstelling is dat een online aanvraagproces de noodzaak voor fysieke verschijning bij ambassades of gemeentehuizen wegneemt. De huidige technische mogelijkheden van online biometrie-afname beperken echter de toegankelijkheid. Het rapport concludeert dat manipulatie in ongecontroleerde omgevingen een risico blijft, wat betekent dat fysieke verschijning noodzakelijk blijft voor nieuwe aanvragen of situaties waarin geen eerder geregistreerde biometrische gegevens beschikbaar zijn. Het bestaande beleid is vooralsnog doelmatig. BZK heeft daarom het staande beleid t.a.v. verschijningsplicht niet aangepast.[104]

In de beginperiode van de paspoortpiek (begin 2024) wees het ministerie van Buitenlandse Zaken op lange wachttijden voor Nederlanders in het buitenland die bij een grensgemeente een paspoort aan wilden vragen (wachttijden van meer dan 12 weken waren geen uitzondering). Grensgemeenten vallen wel onder de verantwoordelijkheid van BZK. Door het aanwijzen van extra grensgemeenten in de zomer van 2024 en het aanspreken van de grensgemeenten om hun openingstijden te verruimen zijn de wachttijden verkort.

Indicatoren voor toegankelijkheid van reisdocumenten

Aantal klachten van burgers over (het aanvraag- en uitgifteproces van) reisdocumenten

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal klachten bij RvIG	10	4	4	4	16	28

RvIG houdt bij hoeveel klachten van burgers bij de front-office binnen komen. De meeste klachten gaan over de onduidelijkheid t.a.v. de opmaak van het reisdocument als het gaat om het cijfer 0 dat voor de letter O wordt aangezien. Daarnaast zijn er vooral in 2024 veel klachten ontvangen naar aanleiding van de langere levertijd van reisdocumenten.

Aantal volwassen Nederlanders dat over een geldig reisdocument beschikt[105]

Jaar	Paspoort	Nederlandse Identiteitskaart	Geen enkel ID document
2019	62%	49%	0%
2021	63%	44%	0%
2023	67%	45%	0%

De bovenstaande cijfers geven uitsluitend inzicht in het percentage volwassen Nederlanders dat beschikt over een paspoort of Nederlandse identiteitskaart (NIK).

Prijsontwikkeling van reisdocumenten

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten paspoort (18+)	€ 71,37	€ 73,23	€ 74,77	€ 75,82	€ 77,87	€ 83,87
Kosten paspoort (<18)	€ 53,97	€ 55,37	€ 56,55	€ 57,34	€ 58,89	€ 63,42
Kosten ID kaart (18+)	€ 56,83	€ 58,31	€ 64,03	€ 68,53	€ 70,38	€ 75,80
Kosten ID kaart (<18)	€ 29,95	€ 30,73	€ 32,91	€ 36,98	€ 37,99	€ 40,92

102 *Kamerstukken II* 2021/22, 25 764, nr. 137.
103 Dialogic, Online identiteitsvaststelling en -verificatie, 2023.
104 *Kamerstukken II* 2022/2023, 25764, nr. 142.
105 Brummelkamp&Ipsos, *Monitor Identiteit 2023*.

Met het besluit paspoortgelden worden elk jaar de maximumtarieven voor paspoorten en identiteitskaarten vastgesteld. De kostenstijging is de afgelopen periode hoog en wordt veroorzaakt door de inflatie en daarmee ook stijgende kosten voor de productie van de reisdocumenten. De functionaliteit van de Nederlandse identiteitskaart is de afgelopen periode regelmatig uitgebreid (2021 met vingerafdrukken, 2022 met een publiek identificatiemiddel) waardoor de kosten extra zijn gestegen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om kosten (deels) te compenseren als een burger zelf onvoldoende financieel draagkracht bezit.

Daarmee is in ieder geval een identiteitskaart voor iedereen toegankelijk.

De prijs van een Nederlands paspoort voor volwassenen is in vergelijking met andere Europese landen relatief hoog, maar niet uitzonderlijk. De directe vergelijking van de prijs is bovendien niet reëel omdat de geldigheidsduur kan variëren als ook de administratieve lasten en de fraudebestendigheid. Bovendien is niet bekend of en zo ja hoe andere landen de prijs laag houden (bijvoorbeeld door de kosten vanuit de overheid te subsidiëren).

Tabel 2: prijsindicatie[106] van nationale paspoorten in verschillende landen, 2025

Land	Prijs
Spanje	$33
Polen	$35
Estland	$47
Noorwegen	$51
Zweden	$55
Luxemburg	$60
Finland	$60
Portugal	$70
België	$73
Duitsland	$75
Oostenrijk	$78
Ierland	$80
Nederland	**$90**
Frankrijk	$102
Italië	$123
USA	$130
Denemarken	$130
Zwitserland	$140
Australië	$256
Turkije	$319

Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebrengt

Ook minder regeldruk voor burgers bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten is een beleidsdoelstelling, zij het dat deze bijkomend is aan de hiervoor besproken doelstellingen (recht om het land te verlaten, veiligheid en toegankelijkheid). Om te komen tot een beeld of dit doel op een efficiënte manier wordt bereikt is gekeken naar onderzoeken over de houdbaarheid en hergebruik van biometrie en mogelijkheden voor online identiteitsvaststelling en -verificatie.

Het rapport van de Universiteit Twente[107] naar de houdbaarheid en hergebruik van biometrie onderzoekt hoe het hergebruik van eerder vastgelegde biometrische gegevens kan bijdragen aan een flexibele paspoortaanvraag. Dit biedt vooral voordelen voor Nederlanders in het buitenland en ouderen die moeilijk fysiek kunnen verschijnen. De mogelijkheid om biometrische gegevens van een eerder paspoort te hergebruiken, vermindert de regeldruk aanzienlijk, doordat herhaalde biometrie-opnames niet nodig zijn. Het rapport benadrukt echter dat de betrouwbaarheid van biometrie afneemt naarmate deze ouder wordt, vooral bij geautomatiseerde gezichtsvergelijking. Voor vingerafdrukken lijkt de betrouwbaarheid beter behouden te blijven, maar ook hier worden technische verbeteringen voorgesteld om consistentie te waarborgen.

106 Bron: Tom Topol, Global Passport Fees 2025.

107 Universiteit Twente, *Houdbaarheid en Hergebruik Biometrie*, 2020.

Identiteitsfraude is meldbaar en wordt tegengegaan
De doelstelling om identiteitsfraude meldbaar te maken wordt volledig ingevuld met het Centraal Meldpunt voor Identiteitsfraude (CMI) dat bij RvIG ingericht is. Er zijn geen evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar de doeltreffendheid van dit meldpunt.

Indicatoren voor identiteitsfraude is meldbaar

Aantal meldingen bij het CMI

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal meldingen bij CMI	4145	6765	6397	6151	7115	6774

Resultaten tevredenheidsonderzoek bij het CMI

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (t/m juli)
Klanttevredenheid CMI	-	-	-	-	8,68	8,65	8,73

Het CMI is in 2023 gestart met het meten van klanttevredenheid. Na persoonlijk contact wordt de melder gevraagd om een vragenformulier in te vullen. Melders die gehoor gegeven aan dit verzoek beoordelen de klanttevredenheid gemiddeld met een 8,7.

Uitgevende instanties kunnen het proces efficiënt uitvoeren
NVVB heeft onderzoek[108] verricht onder een aantal uitgevende instanties (gemeenten) met de vraagstelling welke impact het beleid rond reisdocumenten op de uitvoering heeft. Uit dat onderzoek blijkt dat het niet goed mogelijk is om het effect van het beleid van BZK ´an sich´ te meten of te beoordelen. In de uitvoering ´versmelten´ rijksbeleid, lokaal beleid en technische ondersteuning. Uit het onderzoek komt wel een overwegend positief beeld naar voren t.a.v. de uitvoerbaarheid van het aanvraag- en uitgifteproces. Opvallend is dat efficiëntie niet alleen als tijdswinst gedefinieerd wordt, maar ook uitdrukkelijk als kwaliteitsverbetering. Ook valt op dat de diversiteit in uitvoering bij de verschillende uitgevende instanties best groot is waardoor geen algemene trend t.a.v. tijdsbesteding aan de balie vast te stellen is.

Conclusie
De onderzoeken die in deze paragraaf zijn aangehaald, betreffen onderzoeken waarin mogelijkheden voor verbeteringen van het beleid worden verkend. Daarmee doen zij impliciet een uitspraak over de beleidsaspecten die verbeterd kunnen worden. Innovaties zoals verdergaande digitalisering, hybride modellen en Live Enrolment bieden kansen om de toegankelijkheid te vergroten. Deze vernieuwingen kunnen bijdragen aan het verkorten van wachttijden, het verminderen van reisafstanden (met name voor aanvragen in het buitenland) en het verbeteren van de dienstverlening voor burgers met beperkte mobiliteit.

Tegelijkertijd blijft fysieke aanwezigheid bij bepaalde aanvragen noodzakelijk om de betrouwbaarheid van het reisdocument te waarborgen. Dit komt doordat de huidige technische mogelijkheden voor het online afnemen van biometrische gegevens nog niet voldoende betrouwbaar zijn en een volledig digitale aanvraag nog niet veilig kan worden uitgevoerd.

Géén van de rapporten beoordelen expliciet de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid tussen 2019 en 2024 met betrekking tot de mate waarin de regeldruk voor de burger is verminderd. De rapporten laten wél zien dat de regeldruk voor burgers bij paspoortaanvragen aanzienlijk kán worden verminderd door digitalisering en hergebruik van biometrische gegevens. Deze innovaties maken het proces toegankelijker en efficiënter, vooral voor de doelgroepen Nederlanders in het buitenland en mensen die moeilijk fysiek kunnen verschijnen. Maar de gewenste veranderingen blijken (nu nog) niet realiseerbaar en hebben zwaarwegende nadelen. De betrouwbaarheid en veiligheid van de reisdocumenten wegen zwaarder dan de toegankelijkheid.

Het oplopende aantal meldingen bij het CMI door de jaren laat zien dat het meldpunt aan een behoefte voldoet. Het CMI wordt ook regelmatig geraadpleegd in het kader van Kamervragen of mediaverzoeken om inzicht in identiteitsfraude te geven. Het beleidsdoel 'meldbaar' wordt volledig behaald. Over de doelmatigheid kan geen uitspraak gedaan worden.

108 NVVB, *Rapportage – Efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel 2019-2024*, 2025.

5 20% besparing

5.1 Budgetbesparing

De RPE vraagt een beschouwing op een doelmatige optie waarmee 20% (of een alternatief percentage) besparing op de budgettaire grondslag van het beleidsthema gerealiseerd kan worden. Op het totaalbudget van ca. € 44.000.000 betekent dat een budgetbesparing van bijna € 9.000.000.

Het identiteitsstelsel is een departement overstijgend systeem met de BRP en reisdocumenten aan de basis. Het stelsel reikt veel verder dan BZK alleen. De uitvoering is belegd bij RvIG, 342 gemeenten (incl. grensgemeenten en RNI-lokketten), 3 openbare lichamen en 3 landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, aangewezen bestuursorganen, ambassades en consulaten-generaal en de Koninklijke Marechaussee. Door verplicht gebruik van BRP gegevens zijn alle overheidspartijen, die iets voor of met de burger doen, verbonden aan het stelsel. Reisdocumenten zijn essentiële identiteitsmiddelen en worden op allerlei plekken binnen de overheid en daarbuiten gebruikt voor een betrouwbare identiteitscontrole. Ingrijpen op losse elementen in het stelsel heeft daarmee onvermijdelijk effecten op andere plekken in het stelsel. Een besparing op de BRP of de reisdocumenten kan op vele andere plekken juist tot stijging van kosten leiden, de dienstverlening moeilijker en minder betrouwbaar maken of tot een verhoging van regeldruk voor burgers en organisaties leiden.

De BRP is budget- en tariefgefinancierd. De grootste bijdrage (€ 29,785 mln) wordt betaald door de afnemers op basis van gebruik, € 25,608 mln wordt bijgedragen door departementen en VNG, BZK draagt € 17,144 mln bij vanuit het beleidsbudget. Bij gelijkblijvende functionaliteit zal een besparing op het BZK budget vooral tot een hogere bijdrage voor de overige departementen, de VNG en afnemers leiden. Budgetbesparing door vermindering van functionaliteit en/of dienstverlening zal tot verschuiving van werk naar afnemers leiden. Omdat de BRP een basisvoorziening is die door vele overheidsorganisaties verplicht gebruikt moet worden leidt een vermindering van kwaliteit, diensten en functionaliteit tot veel werk bij deze afnemers die hun eigen systemen en processen daarop aan moeten passen. Daarnaast kan dit leiden tot een verhoogd risico van fraude en (cyber)criminaliteit.

Besparingsoptie 'kosten spreiden door meer afnemers van buiten de overheid toelaten'
Een optie om de kosten voor BZK, departementen, VNG en afnemers te minderen zou zijn om meer afnemers van buiten de overheid aan te sluiten. Zo kunnen de kosten over meer partijen verdeeld worden. Maar dit is een ingrijpende verandering die niet alleen door BZK bepaald kan worden. Het vergt eerst een politieke en maatschappelijke discussie of privacygevoelige gegevens, die door en voor de overheid verzameld zijn, met private partijen uitgewisseld mogen worden. Dit vergroot ook het risico dat gevoelige persoonsgegevens voor niet geoorloofde doelen worden gebruikt. Valt de keuze wel op het uitbreiden van afnemers met private partijen dan zal met een wetswijziging de grondslag voor de gegevensuitwisseling mogelijk gemaakt moeten worden.

Voor reisdocumenten geldt dat alle voorzieningen gefinancierd worden uit leges. Er wordt geen beleidsgeld hieraan uitgegeven. De overheid ´verdient´ niets met de leges voor reisdocumenten. De regelgeving ziet toe op kostendekking, niet op winst. Een besparing zou zich vertalen naar lagere kosten voor reisdocumenten voor de burger. Omdat het reisdocumentenstelsel kostendekkend ingericht is heeft een besparing in kosten onvermijdelijke consequenties. Bijvoorbeeld minder aanvraag- en uitgiftelocaties, langere doorlooptijden, minder echtheidskenmerken en dus lagere beveiliging, etc. Dit is voornamelijk een politieke keuze.

Als de wens om te besparen doorgezet moet worden is het aan te bevelen om voor afgebakende functionaliteit of instrumenten te kiezen in plaats van de ´kaasschaafmethode´. Ook dat zal niet zonder verlies van kwaliteit, betrouwbaarheid of dienstverlening kunnen, maar de gevolgen zijn beter te overzien en te beoordelen.

Besparingsoptie Beperken Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit is een instrument om de kwaliteit van de BRP te verbeteren. De kosten voor het instrument bestaan uit ca. € 9.000.000 per jaar voor RvIG om de ICT voorziening te beheren en signalen aan gemeenten te verstrekken. Gemeenten ontvangen jaarlijks € 3.000.000 voor het verwerken van de signalen en het afleggen van 15.000 huisbezoeken. Dit budget komt niet alleen van BZK af, ook andere departementen (bv. SZW en VWS) als ook afnemers dragen hieraan bij. De evaluatie van LAA44 heeft aangetoond dat door de gerealiseerde adrescorrecties een vergelijkbaar bedrag bespaard kan worden, waarbij de besparingen ten gunste van andere departementen of organisaties zijn. Daarbovenop komt nog de 'bijvangst' van LAA voor de gemeente, namelijk een beter beeld van haar inwoners en de kans om vroegtijdig hulp te bieden bij sociale of economische problemen. Deze extra winst is veel moeilijker te kwantificeren. Het beëindigen van LAA is een optie om geld te besparen waardoor meerdere departementen en ook afnemers van de BRP minder bij zullen hoeven te dragen. De directe consequentie is dan wel dat het enige proactieve instrument om de gegevenskwaliteit van de BRP te onderzoeken verdwijnt (alle andere instrumenten zijn reactief). Dit vergt bovendien een aanpassing van de wet omdat nu de minister een taak heeft om gemeenten te ondersteunen bij het BRP-adresonderzoek.

Om niet-ingezetenen in de RNI in te schrijven heeft BZK 19 RNI-loketten ingericht. Daar kunnen belanghebbenden zich inschrijven. De inschrijving zorgt ervoor dat deze mensen een burgerservicenummer (BSN) kunnen krijgen, wat essentieel is voor het regelen van zaken met overheidsinstanties zoals belastingaangifte, AOW, zorgverzekering of het ontvangen van toeslagen. Er is veel discussie over de kwaliteit en volledigheid van de registratie van niet-ingezetenen. De RNI-loketten kosten jaarlijks ca. € 9.000.000[109] en wordt gefinancierd middels de bijdragen die afnemers voor het gebruik van de BRP moeten betalen. Het kan overwogen worden om deze voorziening af te bouwen (vergt aanpassing van de wet omdat het nu een taak van de minister is) en de registratie weer over te laten aan de afnemers (bijvoorbeeld Belastingdienst, SVB en UWV). Dit levert een verlaging van kosten voor de BRP op maar tegelijk wordt de werklast (en kosten) van de afnemers vergroot. Deze verandering kan alleen plaats vinden in goed overleg met betrokken partijen om de dienstverlening aan burgers te blijven waarborgen. Zonder registratie krijgen burgers geen BSN en kunnen zij niet aan de maatschappij deelnemen.

Besparingsoptie Schipholbalie

De grensgemeente Haarlemmermeer (ook bekend als de Schipholbalie) is *een samenwerking tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de gemeente Haarlemmermeer* om Nederlanders in het buitenland de mogelijkheid te bieden om hun paspoort te vernieuwen bij een bezoek aan Nederland. De exploitatiekosten van deze locatie lopen steeds hoger op (in tegenstelling tot andere grensgemeenten). BZK en BZ financieren samen deze faciliteit en moeten elk jaar extra budget beschikbaar stellen om de dienstverlening op deze locatie toegankelijk te houden. Het stoppen met deze bijdrage vanuit BZK zou ca. € 200.000 opleveren maar moet met de partners afgestemd worden i.v.m. aangegane verplichtingen. Het stoppen met de Schipholbalie zou weinig effect op burgers moeten hebben omdat nog 14 andere grensgemeenten beschikbaar zijn die paspoortaanvragen van Nederlanders in het buitenland in behandeling kunnen nemen. Als deze optie voor besparing overwogen wordt zal onderzoek uit moeten wijzen of deze verwachting klopt.

5.2 Argumenten voor budgetverhoging

De verwachting is dat ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie (AI) en digitalisering in relatie tot cyberdreigingen en mondiale dreigingen juist een intensivering op de weerbaarheid van informatiesystemen en informatieveiligheid vereisen. De BRP is als basisvoorziening met alle persoonsgegevens voor Nederland een aantrekkelijk doelwit. De continuïteit en de weerbaarheid daarvan zijn belangrijk voor het functioneren van de overheid en voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van alle burgers. De BRP behoort tot de vitale processen van Nederland en mag niet uitvallen. Daarmee heeft de minister ook de verantwoordelijkheid om deze bescherming te waarborgen.

Daarnaast worden er door afnemers maar ook door politieke en maatschappelijke ontwikkelingen steeds meer wensen en eisen aan de BRP gesteld. Er moet meer informatie (bijvoorbeeld contactgegevens of verblijfadressen van niet-ingezetenen) vastgelegd en selectief verstrekt worden. De burger moet meer regie over zijn gegevens krijgen en de dienstverlening moet inclusiever en digitaal. Dataminimalisatie en informatieveiligheid worden als randvoorwaarde gesteld. Alle ambities komen samen in de Ontwikkelagenda Toekomst BRP (dat programma valt onder begrotingsartikel 6.7). Wanneer wordt gekozen voor verdere uitbreiding van de functionaliteiten en intensivering van beveiliging zal dit een hoger budget voor doorontwikkeling, beheer en onderhoud van de ICT met zich brengen. Niet alleen van de BRP zelf, maar ook bij de systemen van alle stelselpartners die gegevens uit de BRP ontvangen of aanleveren.

De financiering van de BRP door afnemers kent zijn grenzen. Er is nu al veel weerstand tegen de financiering op basis van gebruik. Dit levert een perverse prikkel op (enerzijds is het gebruik verplicht, anderzijds wordt de bijdrage hoger bij meer gebruik) en leidt tot kopieën van de BRP bij afnemers met risico´s t.a.v. betrouwbaarheid en veiligheid van de persoonsgegevens. Centrale financiering door de rijksoverheid zou het voor afnemers aantrekkelijker kunnen maken om BRP gegevens te gebruiken en het juiste gebruik van de gegevens verder kunnen stimuleren.

109 Voor de beeldvorming: De kosten voor de RNI voorziening omvatten naast de loketten ook technisch beheer en applicatiebeheer. Totaal ca. € 16 mln. BZK draagt voor de RNI voorziening €4 mln. bij aan de BRP, alle afnemers dragen €12 mln. bij. Stoppen met RNI-loketten levert ca. 22% besparing op het totale BRP-budget.

6 Wat kan beter?

Het doel van de Periodieke rapportage is om aan het einde van de looptijd van het beleidsthema de inzichten uit gevoerde onderzoeken op een methodisch verantwoorde manier samen te brengen. Dat is in de voorgaande hoofdstukken uitgewerkt. Daarmee wordt tevens verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en of de ingezette middelen bij hebben gedragen aan het behalen van de doelstellingen.

Naast verantwoording is leren het tweede doel van de Periodieke rapportage. Zo kunnen op basis van de resultaten en conclusies uit voorgaande hoofdstukken suggesties voor beleidsverbeteringen gegevens worden en kan de evaluatieagenda voor de komende onderzoeksperiode samengesteld worden.

6.1 Het evaluatieproces

Een voornemen na de vorige beleidsevaluatie was om tijdig en voortdurend evaluerend onderzoek te laten doen en daarvoor ook concretere en meetbare doelstellingen te formuleren. De praktijk leert dat dat voornemen niet gehaald is. Alleen bij LAA zijn enkele meetbare indicatoren geformuleerd waarmee de prestatie gemeten kan worden, maar er zijn geen indicatoren om de effecten van LAA te meten. Doordat LAA vele partijen kent, maar een deel van de kosten inzichtelijk zijn, baten ook bij niet betrokken organisaties terecht komen en indicatoren niet structureel gemeten worden (o.a. uit privacyoverwegingen) is een dergelijke meting uitermate complex. Die complexiteit is niet alleen bij LAA het geval maar ook bij de andere beleidsmiddelen.

De complexiteit van het stelsel, waarbij kosten en baten bij verschillende organisaties vallen, de verwevenheid met andere instrumenten groot is, en er geen reële alternatieven zijn of eenvoudigweg politieke keuzes uitgevoerd moeten worden, maakt het zeer moeilijk om vanuit BZK adequaat op een integrale evaluatie te kunnen sturen.

Verder blijkt uit de geanalyseerde onderzoeken voor deze periode dat er voornamelijk onderzoeken zijn verricht met het oog op het *maken* van beleid. Er zijn weinig onderzoeken of evaluaties van *uitgevoerd* beleid. Daarmee ontstaat een vertekend beeld als voor de Periodieke rapportage alleen een syntheseonderzoek uitgevoerd wordt. Bij het maken van beleid zullen naast de bevindingen uit de onderzoeken ook andere factoren (politieke/maatschappelijke wensen, andere prioriteiten, andere weging van privacy/security, belangen van stelselpartners en belang van de burger, ...) een rol spelen.

Daarom is het voor de reconstructie van beleid niet voldoende om alleen naar de onderzoeken te kijken maar moeten ook de kamerstukken geraadpleegd worden waarin de beleidskeuzes en onderliggende afweging toegelicht worden.

De andere aanbeveling uit het vorige rapport, het ontwikkelen van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen, is niet behaald. De beleidsdoelen zijn onveranderd. Door de complexheid van het identiteitsstelsel met diverse actoren, systemen en afhankelijkheden blijft het moeilijk om concrete, meetbare indicatoren te bedenken die ook nog eenvoudig meetbaar zijn. Het verdient aanbeveling om realistische doelstellingen te formuleren die binnen de invloedssfeer van BZK liggen.

6.2 Ontbrekende inzichten

(Relatief) Nieuw beleid

Er zijn diverse beleidsontwikkelingen uit voorgaande jaren waarvoor nog geen inzicht in de effecten beschikbaar is. De introductie van de RNI in 2014 heeft tijd nodig gehad om in de uitvoering goed geborgd te worden. De tijd is nu rijp voor een evaluatie. Eveneens 'rijp' voor een evaluatie zijn de introductie van een bestuurlijke boete aan burgers voor het niet correct inschrijven in de BRP, de introductie van de vingerafdrukken op de identiteitskaart en BRP experimenten (verbeterde registratie verblijfadres, 'seintje' aan bewoners bij nieuwe inschrijving op adres en dataminimalisatie). Hiervoor vinden deels al evaluerende onderzoeken plaats. en zullen nog ontbrekende onderzoeken in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) opgenomen worden voor de komende evaluatieperiode.

Gegevenskwaliteit

De kwaliteit van het adresgegeven in de BRP is op persoonsniveau met ca. 97% best hoog. Maar als ca. 3% van de bevolking met een verkeerd adres geregistreerd staat betekent dat voor ruim een half miljoen personen dat zij niet correct ingeschreven staan in de BRP. Dat is een groot aantal personen met in potentie dus ook problemen met de overheid, omdat zij niet de dienstverlening krijgen waar zij recht op hebben. Het beleid zou erop gericht moeten zijn om de prestatie nog meer te verbeteren. Uit onderzoek blijkt al dat 100% niet realistisch is.[110] Bovendien is er geen inzicht in hoe de groep van verkeerd geregistreerde burgers efficiënt geïdentificeerd en benaderd kan worden.
De vraag is wel of de maatregelen die de Minister van BZK kan nemen voldoende effect kunnen hebben of dat de oorzaak voor de fouten in gegevens niet ook in andere

110 Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP (ICTU, 2022).

beleidsterreinen gezocht moet worden. Denk bijvoorbeeld aan het woonprobleem waardoor illegale onderverhuur interessant is of het korten van toeslagen voor samenwoners. Burgers kunnen of willen zich dan niet correct inschrijven in de BRP. Gemeenten zijn voor de correcte bijhouding afhankelijk van burgers om hun feitelijk verblijfsadres zelf door te geven. Als dat niet gebeurt betekent dat voor gemeenten, aangewezen bestuursorganen en afnemers veel extra werk om deze fouten op te sporen en te corrigeren. BZK is wel verantwoordelijk voor de registratie maar draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gegevens niet alleen.

Een instrument als LAA zou eventueel nuttig zijn mits een passend signaal voor de doelgroep ontwikkeld kan worden. Maar om van ca. 500.000[111] personen de gegevens te verbeteren zullen waarschijnlijk >1.000.000 signalen[112] uitgezet moeten worden. Daarmee wordt de werklast bij de gemeente met bijna een factor 50 verhoogd. Dit is zeer kostbaar en praktisch niet uitvoerbaar.

In het reisdocumentendomein is nog weinig inzicht in de gegevenskwaliteit. Doordat de gegevens voornamelijk bij de verantwoordelijke gemeente worden opgeslagen in lokale systemen, is analyse van gegevens niet mogelijk geweest. De verbeteringen vanuit het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) zorgen met de invoering van het Basisregister Reisdocumenten voor een centraal register met administratieve gegevens waarop in de toekomst wel analyses uitgevoerd kunnen worden. De verwachting is dan ook dat in de komende jaren meer fouten ontdekt kunnen worden waarmee kennis over gebrekkige procedures opgedaan wordt en werkvoorschriften aangescherpt kunnen worden.

Voorkomen van misbruik

Voor zowel BRP als ook reisdocumenten is een beleidsdoel het voorkomen van misbruik: misbruik van gegevens, misbruik van rechten, misbruik van identiteiten. Het lastige daarvan is dat er geen kennis is over hoe vaak het fraudeurs en criminelen lukt om wel misbruik te maken. Sommige incidenten werpen licht op mogelijke fraude- en misbruikpraktijken waardoor gerichte maatregelen genomen kunnen worden, zoals bij de paspoortfraude in 2022. Maar over het algemeen is het beleid om misbruik te voorkomen afhankelijk van advies van experts, risicoanalyses en de inventiviteit van beleid en uitvoering om misbruikmethodieken te kunnen bedenken. Het is onmogelijk om te meten hoeveel misbruik door beleid is voorkomen. Het ontdekken van een of enkele gevallen van misbruik daarentegen is geen bewijs dat het beleid niet effectief is (ondanks dat elk incident tot veel persoonlijke schade kan leiden). De beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid is daarmee een bijna onmogelijke opgave.

6.3 Resultaat en conclusies

Dit onderzoek is gestart op basis van twee hoofdvragen:

> 'In hoeverre zijn de BRP-gegevens juist en bruikbaar voor de afnemers bij de uitvoering van hun publieke taak?'
>
> 'In hoeverre is het reisdocument toegankelijk voor de burger? En is het reisdocument en het reisdocumentenstelsel[113] veilig?'

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag is dat de BRP-gegevens in grote mate juist en bruikbaar zijn. Er zijn wel steeds nieuwe ontwikkelingen en wensen waardoor de BRP uitgebreid of aangepast moet worden. De BRP is dus nooit af. Ook met betrekking tot gegevenskwaliteit is voortdurende inspanning nodig om aan de verwachtingen van afnemers te kunnen voldoen. Er is altijd ruimte om te verbeteren. Doordat het om dynamische gegevens en veranderende behoefte gaat zal de BRP nooit 100% juist zijn. Maar het is aannemelijk dat de inspanning, die nodig is om nog veel beter te worden, zeer kostbaar en niet praktisch uitvoerbaar is.

Op de tweede onderzoeksvraag, ten aanzien van reis-documenten, is het antwoord ook overwegend positief. Maar ook hier blijft continue aanpassing en verbetering noodzakelijk omdat de omgeving en de wensen continue veranderen. Ook in dit domein is het niet realistisch om binnen redelijke inspanning en kosten perfect te worden. Wel is duidelijk dat de maatschappelijke verwachtingen (eenvoudige, online processen) in scherp contrast staan met de doelstelling om reisdocumenten veilig en betrouwbaar te houden, waarvoor juist secure identiteitsvaststelling en persoonlijk verschijnen essentieel zijn.

111 3% van 18 mln. inwonersl

112 De trefkans van een signaal bij LAA is nu ca. 50%.

113 Met het reisdocumentenstelsel wordt bedoeld het geheel aan systemen, processen en betrokken instanties dat nodig is om (inter-) nationaal erkende paspoorten en identiteitskaarten aan te kunnen vragen en uit te kunnen geven.

De inzichten uit deze Periodieke rapportage leiden tot volgende conclusies:

Het gevoerde beleid t.a.v. het identiteitsstelsel heeft aannemelijk bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen.
Voor zowel de BRP als reisdocumenten zijn de doelen gericht op beschikbaarheid, betrouwbaarheid (ook veiligheid), kwaliteit en toegankelijkheid.

De BRP wordt goed gebruikt door gebruikers (>1300). De functionaliteit wordt in samenspraak met afnemers ook steeds verder uitgebreid. De gegevenskwaliteit van de BRP is relatief hoog maar vereist, net als het beschermen van het belang van de burger, continue aandacht. Er zijn diverse kwaliteitsinstrumenten en toezicht op de uitvoering om daarin te ondersteunen. Maatschappelijke vraagstukken worden vertaald naar concrete activiteiten om burgers te helpen en de dienstverlening aan zowel afnemers als ook burgers te verbeteren. De doeltreffendheid van beschikbaarheid en toegankelijkheid wordt goed behaald. Het doel betrouwbaarheid (specifiek het deelaspect veiligheid) staat onder druk, maar dat is ook inherent aan het onderwerp. Betrouwbaarheid vergt continue aandacht en doorontwikkeling.

De doeltreffendheid van het beleid voor reisdocumenten wordt voor de functionele doelen effectief met wetgeving bereikt. Voor de doelen betrouwbaarheid en bescherming voor fraude worden maatregelen op basis van risicoanalyses genomen en adviezen van (internationale) expertise gevolgd. De doeltreffendheid van dit beleid lijkt aannemelijk ook al is het precieze effect niet aantoonbaar omdat het voorkomen van fraude niet te becijferen is.

Het bijzondere karakter van het identiteitsstelsel maakt dat doelmatigheid beperkt meetbaar en toerekenbaar is.
Het bereiken van beleidsdoelen en de effectiviteit van beleid is afhankelijk van de uitvoering door andere partijen waarbij deze vaak ook nog rekening moeten houden met beleid van andere overheidspartijen of eigen uitvoeringsbeleid.

De uitvoering van het beleid gebeurt met een zeer grote groep van partijen. Zo zijn 342 gemeenten verantwoordelijk voor de registratie in de BRP en de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Aangewezen bestuursorganen verzoeken de Minister om inschrijvingen in de BRP. Er zijn meer dan 1300 afnemers van gegevens uit de BRP die ook terugmeldingen doen als zij twijfels hebben over de juistheid van geleverde gegevens. Buitenlandse Zaken en de Koninklijke Marechaussee geven ook reisdocumenten uit.

De kosten van de centrale componenten van het identiteitsstelsel zijn redelijk inzichtelijk. De begroting van BZK, de bijdrage van afnemers en de leges van burgers zijn goed gedocumenteerd. De baten daarentegen zijn niet inzichtelijk. Hoe moet een efficiënte overheid, een betrouwbaar reisdocument of het gemak van de burger gewaardeerd worden? Of de BRP een efficiënte invulling van de beleidsdoelen is, is moeilijk te beoordelen. De kwantificering van de baten over alle partijen in het stelsel is ondoenlijk. Het veelvuldige gebruik van de BRP door tal van ketenpartners is wel een positieve indicator.

Ook het syntheseonderzoek en de reconstructie van de beleidstheorie geven inhoudelijke aanknopingspunten voor een genuanceerde beoordeling. Het beleid op het identiteitsstelsel werkt met een relatief beperkt beleidsbudget, zet overwegend wetgeving als beleidsinstrument in en sluit in de gekozen beleidsinzet goed aan bij maatschappelijke wensen en behoeften van afnemers. Daarmee is sprake van een redelijke verhouding tussen kosten en maatschappelijke waarde, al ontbreekt een gekwantificeerde onderbouwing. Het mag worden aangenomen dat zowel burgers als afnemers in belangrijke mate profiteren van zowel de betrouwbare gegevens in de BRP als het veilige en toegankelijke paspoort.

Hoewel het doel van hoge gegevenskwaliteit voor de BRP nog niet helemaal behaald wordt, is extra inspanning wellicht niet doelmatig.
De kwaliteit van het adresgegeven in de BRP is op persoonsniveau met ca. 97% hoog. Maar als ca. 3% van de bevolking met een verkeerd adres geregistreerd staat betekent dat voor ruim een half miljoen personen dat zij niet correct ingeschreven staan in de BRP. Dat is een groot aantal personen met in potentie dus ook problemen met het verkrijgen van overheidsdiensten. Het beleid zou er dus op gericht moeten zijn om de prestatie nog meer te verbeteren. Uit onderzoek blijkt al dat 100% niet realistisch is.[114] Er is ook een spanningsveld tussen de maatregelen die de Minister van BZK kan nemen en de oorzaak voor de fouten in gegevens die op andere beleidsterreinen kunnen liggen. Denk bijvoorbeeld aan het woonprobleem waardoor illegale onderverhuur interessant is of het korten van toeslagen voor samenwoners. Burgers kunnen of willen zich dan niet correct inschrijven in de BRP. Om deze groep te vinden en alsnog juist in te schrijven is substantieel meer werk van gemeenten nodig. Dat kost verhoudingsgewijs veel geld en capaciteit en is praktisch lastig uitvoerbaar. Vanwege de hoge benodigde capaciteitsinzet en bijbehorende kosten, is het versterken van de inzet op adreskwaliteit vooral een politiek besluit.

114 Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP (ICTU, 2022).

De doeltreffendheid van het beleidsdoel ´betrouwbaarheid´ staat onder druk door actuele ontwikkelingen.
Door de snelle en verontrustende ontwikkelingen op het gebied van (cyber-) dreiging, zowel binnen Nederland als daarbuiten, wordt het crucialer om niet alleen maar naar de functionaliteit van het identiteitsstelsel te kijken, maar juist op het gebied van veiligheid en weerbaarheid de inspanningen te intensiveren. Dit is noodzakelijk om het beleidsdoel van betrouwbaarheid van het identiteitsstelsel ook in de toekomst te kunnen borgen. Dat zal de systemen zelf treffen, maar ook de betrokken ketenpartners raken omdat informatiebeveiligingseisen aangescherpt worden, processen strakker ingericht worden en meer regelgeving rond dataminimalisatie ontwikkeld zal worden. Dit is noodzakelijk om het beleidsdoel betrouwbaarheid van het identiteitsstelsel ook in de toekomst te kunnen borgen.

Het beleidsdoel betrouwbaarheid weegt zwaarder dan het beleidsdoel toegankelijkheid.
Burgers hebben belang bij toegankelijke dienstverlening en eenvoudige processen. De wens naar volledige digitalisering van de paspoortaanvraag wordt regelmatig geuit maar vooralsnog als te onveilig beoordeeld. Betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en het reisdocument weegt in dezen zwaarder dan gemak.

6.4 Aanbevelingen

Op basis van de inzichten uit deze Periodieke rapportage komen enkele onderwerpen naar voren waarop in de komende periode verbetering nagestreefd kan worden.

Zorg voor inzicht en monitor de uitvoering
Bij zowel de BRP als ook de reisdocumenten komt in deze doorlichting naar voren dat inzicht in de prestatie van de uitvoering wenselijk is om te weten of de gewenste kwaliteit behaald wordt, of beleid effectief is, of processen goed lopen, etc.. Monitoring speelt een belangrijke rol om toezicht uit te kunnen oefenen en betrouwbaarheid en kwaliteit te kunnen beoordelen en borgen. Met monitoring van systeemgebruik en gegevenskwaliteit wordt inzicht in procesuitvoering en gegevenskwaliteit ontwikkeld. Dat helpt om de betrouwbaarheid van de gegevens en de veiligheid van processen te beoordelen en de doeltreffendheid te onderbouwen. Alleen met kennis van zaken is het mogelijk om gericht in te grijpen en zo effectief en efficiënt aan kwaliteit en betrouwbaarheid te werken.

RvIG heeft als beheerder van een groot deel van het identiteitsstelsel veel data beschikbaar waarop analyses uitgevoerd kunnen worden om monitoring te voeden en toezicht te faciliteren. Het structureel inbedden van data-analyses en in samenhang brengen met bijvoorbeeld de zelfevaluatie zal tot gerichter verbeteradvies aan de uitvoering leiden. Daarmee zal een Plan-Do-Act-Check cyclus versterkt worden om gerichte verbeteringen te stimuleren.

Vervolg het ingeslagen pad
Diverse onderzoeken geven aanbevelingen voor verbetering van de doeltreffendheid van beleid voor BRP en reisdocumenten. Maar daarvoor is niet per se nieuw beleid noodzakelijk, het is voldoende om het ingeslagen pad te volgen. Voor zowel de BRP als ook reisdocumenten lopen programma´s om structurele verbeteringen te realiseren. Het programma Toekomst BRP werkt samen met de ketenpartners stap voor stap aan een betrouwbare, rechtmatige en veilige verwerking van persoonsgegevens. Het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) zorgt voor verbeterde systemen en functionaliteit om de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten te ondersteunen. Met het programma paspoortmaatregelen worden wetgeving aangepast, processen verbeterd en personeel beter geïnformeerd om het reisdocumentenstelsel fraudebestendiger te maken.

Daarnaast is de aanbeveling om (vooralsnog) niet te kiezen voor de volledige digitalisering van de paspoortaanvraag omdat uit onderzoek blijkt dat dit nu nog niet op een voldoende veilige manier kan.

Zet in op weerbaarheid als extra beleidsdoel
Door de snelle en verontrustende ontwikkelingen op het gebied van (cyber-) dreiging, zowel binnen Nederland als daarbuiten, wordt het crucialer om niet allen maar naar de functionaliteit van het identiteitsstelsel te kijken, maar juist op het gebied van weerbaarheid de inspanningen te intensiveren. Voor de komende periode komt er dus een beleidsdoel bij, namelijk weerbaarheid van zowel de BRP als ook reisdocumenten. Dat betreft niet alleen de systemen zelf, maar raakt ook de betrokken ketenpartners omdat informatiebeveiligingseisen aangescherpt worden, processen strakker ingericht worden en meer regelgeving rond dataminimalisatie ontwikkeld zal worden.

Plan meer onderzoeken
Enkele onderwerpen zijn in de afgelopen periode onvoldoende onderzocht voor een evaluatie. Om voor een volgende evaluatieperiode aan betere inzichten bij te dragen is het een beleidsoptie om te komen tot een doordachte onderzoeksprogrammering die ook wordt bewaakt. Er zijn reeds een aantal onderzoeken op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) opgenomen:

- Evaluatie experimenten BRP (ex durante/ex post, 2024-2026);

- Evaluatie Wet Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (ex post, 2026);
- Evaluatie introductie burgerservicenummer Caribisch Nederland (ex ante/ex durante/ex post, 2022-2027);
- CBS onderzoek adreskwaliteit BRP (ex durante, 2027);
- Evaluatie van de Paspoortwet en de verordening identiteitskaarten (ex post, 2027).

Daaraan kan toegevoegd worden:

- Onderzoek naar effecten van de invoering van de bestuurlijke boete voor overtredingen van enkele artikelen uit de wet BRP;
- Onderzoek naar de effecten van de invoering van de RNI in 2014: bruikbaarheid en kwaliteit van de gegevens en het functioneren van het stelsel;
- Onderzoek naar de staat van de informatiebeveiliging;
- Onderzoek naar het volwassenheidsniveau van de beveiliging van het reisdocumentenproces;
- Onderzoek naar de uitvoering van de wetgeving rond briefadres ná implementatie van de verbeteringen uit de eerste evaluatie.

Bijlage 1
Beoordeling beleidsdoorlichting (Prof. Dr. M. Herweijer)

Beoordeling Periodieke rapportage BRP en Reisdocumenten

1. Het stelsel

De *Wet Basisregistratie Personen* bepaalt dat gemeenten de persoonsgegevens van hun inwoners bijhouden (art. 1.4 lid 2). De landelijke basisregistratie personen bestaat zowel uit gemeentelijke bevolkingsadministraties als uit een centrale bevolkingsadministratie (art.19, lid 1). Het doel van deze basisregistratie personen (BRP) is om overheidsorganen en daarmee gelijk gestelde maatschappelijke organisaties te voorzien van actuele en betrouwbare persoonsgegevens die zij voor de vervulling van hun taak nodig hebben (artikel 1.3).[115] Een nevengeschikt doel is dat ingezetenen niet steeds hun persoonsgegevens hoeven aan te leveren bij hun interactie met de overheid. Aan de organisaties waaraan vanuit de landelijke basisregistratie gegevens worden geleverd, worden kosten in rekening gebracht. Dit is een van de inkomstenbronnen van de Rijksdienst voor de Identiteitsgegevens (RvIG).

De *Paspoortwet* regelt dat ingezetenen bij de gemeente waar zij staan ingeschreven, een aanvraag kunnen indienen voor een tien jaar geldend paspoort (art.26, lid 1, sub a. juncto art 40, lid 1, sub a.). Op deze aanvraag dient de gemeente binnen vier weken te beslissen. Aan de verstrekking van het paspoort zijn voor de aanvrager (de inwoner) kosten verbonden (art. 33). De Minister bepaalt jaarlijks wat de maximale prijs is die een gemeente voor de verstrekking van een paspoort in rekening mag brengen (artikel 7, lid 3). In 2025 bedraagt de maximale leges 90 euro. Diverse gemeenten hanteren een iets lager, kostendekkend tarief. Het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet berust bij de minister van BZK (art. 58). In 2025 waren er 11,1 miljoen Nederlandse paspoorten in omloop.[116]

De Rijksdienst voor de Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Er werken ongeveer 400 personen (329 f.t.e.). De begroting voor 2025 bedraagt 211 miljoen euro. Slechts een deel van deze begroting komt voor rekening van BZK zelf, namelijk 53 miljoen. De overige baten (inkomsten) 158 miljoen zijn afkomstig van derden. Een groot deel van deze overige baten is afkomstig vanuit de levering van reisdocumenten aan onder meer gemeenten, ambassades, grensgemeenten waaronder de Schipholbalie en autoriteiten in het Caribische gebied. Een ander deel van deze overige baten is afkomstig van gebruikers van de Basisregistratie Personen.[117]

Uit de beleidsbegroting van BZK blijkt dat er voor het kalenderjaar 2025 voor het Identiteitsstelsel (begrotingsartikel 6.5) ruim 38 miljoen euro is uitgetrokken, waarvan 30 miljoen voor de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.[118] Deze begrotingspost (artikel 6.5) betreft 15% van de inkomsten van de Rijksdienst voor de Identiteitsgegevens. De Rijksdienst voor de Identiteitsgegevens vormt een cruciale schakel in de uitgestrekte informatieketen waarin zowel 342 gemeenten en honderden zelfstandige bestuursorganen en agentschappen acteren als afnemer maar ook als leverancier van persoonsgegevens.[119] Bij een oordeel over de doelmatigheid van de geselecteerde begrotingsbijdrage (artikel 6.5) moet worden bedacht dat de paspoortuitgifte wordt bekostigd uit kostendekkende leges die worden betaald door de burgers, terwijl de interorganisatorische gegevensuitwisseling voor een deel wordt bekostigd uit bijdragen van de afnemende overheden en derden.

2. Rechtmatigheid

In de voorliggende Periodieke rapportage worden de doeleinden van het stelsel (basisregistratie en reisdocumenten) terecht afgeleid uit de Memories van Toelichting op beide bovengenoemde wetten. Deze doelen worden terecht vertaald in meetbare prestatie-indicatoren zoals bijvoorbeeld de adreskwaliteit, percentage gerapporteerde identiteitsfraude of het aantal geregistreerde vervalste reisdocumenten.

Op basis van beide wetten heeft het Ministerie de nodige **nadere regels** opgesteld. Deze regels mikken op een correcte procesgang en een soepele coördinatie van de gegevensuitwisseling binnen de informatieketen. In artikel 4.3, lid 1, van de wet BRP is bepaald dat de gemeente zelf periodiek de inrichting en werking van de lokale bevolkingsadministratie doorlicht (**zelfevaluatie**). Deze zelfevaluatie staat in het teken van procesconformiteit (rechtmatigheid). Verder ondersteunt het ministerie gemeenten wanneer deze gemeenten in specifieke gevallen (na een signalering) worden uitgenodigd om onder meer via huisbezoek te onderzoeken of de in de lokale administratie opgegeven persoons- en adresgegevens wel kloppen (artikel

115 In 2022 bereikte dit berichtenverkeer een volume van 477 miljoen berichten.
116 www.rvig.nl/cijfers-reisdocumenten (geraadpleegd 23 8 2025).
117 Begroting BZK, 5.1 Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, 2024.
118 Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 000 VII, nr 2, pagina 51.
119 Groot afnemers zijn de Belastingdienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Sociale Verzekeringsbank, het CJIB, het UWV, het CAK.

2.37a tot en met artikel 2.37g). Deze laatste maatregel staat ook bekend als de **Landelijke Aanpak Adreskwaliteit** en is erop gericht om de betrouwbaarheid van de door het BRP geleverde gegevens te borgen. Ook hier gaat het om conformiteit, zij het productconformiteit.

Een en ander wordt door het ministerie ondersteund door periodiek bestuurlijk overleg met de betrokken overheden in de keten, een beperkte mate van toezicht, en het bekostigen van diverse onderzoeken naar mogelijke procesverbetering. Sommige experimenteel onderzochte procesverbeteringen worden ook doorgevoerd, bijvoorbeeld dataminimalisatie. Andere ex ante onderzoeken leiden tot de constatering dat de overwogen verbetering (bijvoorbeeld online identificatie) (nog) niet moet worden ingevoerd.

In de Periodieke rapportage komt de vraag aan de orde of deze activiteiten toereikend zijn om de nagestreefde adreskwaliteit te borgen. De gegevens stellen niet gerust. De adreskwaliteit van het BRP voldoet volgens het CBS niet aan de door ICTU gestelde norm van 98%. De basisadministratie werd bovendien uitgebreid met nieuwe doelgroepen (niet-ingezetenen) en nieuwe kenmerken (zoals gezag over kinderen). Het correct vaststellen van deze persoonsgegevens (waaronder de verblijfsplaats, het briefadres) plaatst de gemeenten voor grotere inspanningen (dus ook hogere kosten). Dit verhoogt de kans dat in de toekomst de geleverde adreskwaliteit niet zal verbeteren.

3. De keten van informatie-uitwisselaars

Het valt te begrijpen dat de opstellers van deze Periodieke rapportage het lastig vinden om de doelmatigheid van de door het ministerie geëntameerde activiteiten (begrotingspost 6.5) vast te stellen. Dat komt deels omdat de kosten en baten van deze maatregelen voor een groot deel neerslaan bij andere organisaties in de informatieketen dan het ministerie van BZK of de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens zelf. Zo moeten gemeenten extra inspanningen leveren om de nieuwe doelgroepen (niet-ingezetenen) op een correcte wijze op te nemen in de lokale bevolkingsadministratie (verborgen kosten).

Het nut dat de ingezeten burgers ervaren dankzij het bezit van een internationaal hoog gewaardeerd paspoort wordt niet gekwantificeerd (verborgen baten). Ook het feit dat de burgers hun persoonsgegevens maar een keer correct hoeven aan te leveren brengt een forse besparing (verborgen baten) met zich mee. Deze maatschappelijke baten rechtvaardigen serieuze overheidsinspanningen om misbruik van persoonsgegevens, reisdocumenten en identiteitsfraude te voorkomen. De baten van de geautomatiseerde gegevensuitwisseling in de keten slaan ook neer bij honderden uitvoeringsorganen (afnemers). Daarvoor wordt weliswaar een zekere bijdrage betaald, maar het nut is ongetwijfeld veel groter (verborgen baten).

Er ontbreekt dus een zicht op de verborgen blijvende baten en op een deel van de kosten. Om die reden is het lastig uitspraken te doen over de doelmatigheid van de inspanningen die vallen onder de begrotingspost 6.5.

4. Het beleidsonderzoek

De Periodieke rapportage bevat een synthese van beleidsonderzoek dat het ministerie in de beschouwde periode heeft laten uitvoeren. In de Periodieke rapportage worden in totaal 34 beleidsonderzoeken geïdentificeerd. Een tiental beleidsonderzoeken heeft vooral een beleidsontwikkelend karakter. Het gaat daarbij om evaluaties ex ante.[120] Deze ex ante onderzoeken zijn minder informatief voor de Periodieke rapportage die immers een retrospectief karakter heeft.

De overige beleidsonderzoeken hebben wel een ex post (terugblikkend) karakter. De resultaten zijn vaak beschrijvend (monitorend) van aard. Soms heeft dit kwantitatief beschrijvende onderzoek betrekking op cruciale prestatie-indicatoren (doelbereiking[121]). In andere gevallen wordt vooral de proceskwaliteit beschreven van genomen maatregelen zoals de gemeentelijke zelfevaluaties[122] en de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit.[123]

In de Periodieke rapportage wordt aan de hand van het besproken onderzoek beschreven hoe de gemeentelijke zelfevaluaties van paspoortverstrekking en het beheer van de lokale bevolkingsadministratie diverse kwetsbaarheden aan het licht brengen. In de Periodieke rapportage wordt aan de hand van het besproken onderzoek duidelijk gedocumenteerd hoe de correctie van aantoonbaar niet-correcte persoons- en adresgegevens achterblijft bij de geregistreerde terugmeldingen. We mogen concluderen dat deze twee goed gedocumenteerde verbetermaatregelen in staat zijn om foutieve registraties te identificeren. Het corrigeren van de ontdekte fouten kan echter verder verbeterd worden.

120 Onderzoek naar innovaties bij paspoortuitgifte in andere landen; haalbaarheid Live Enrolment; Houdbaarheid Biometrie; Registratie bij kortdurend verblijf; online identiteitsvaststelling; verbetermogelijkheden toezicht; certificering; bevolkingsadministraties in andere landen; ontwikkeling startkwalificatie; dataminimalisatie; verbeteren zelfevaluatie BRP.

121 Monitor Digitale Overheid; Monitor Dubbelinschrijvingen; Monitor Adreskwaliteit; Monitor Identiteit; Dashboard Kwaliteit Basisregistraties; Gebruikersonderzoek Basisregistraties.

122 Effectiviteit Zelfevaluaties; Zelfevaluaties BRP; Zelfevaluaties Reisdocumenten; Verbeteren Zelfevaluatie BRP.

123 Werklast LAA; Maximaal haalbare kwaliteit; Eindrapport evaluatie LAA; Rapport Risico profiel; Invoeringstoets LAA.

Als we deze informatie over de tekortschietende conformiteit van de uitgevoerde maatregelen koppelen aan de informatie over de ontwikkelingen op het vlak van doelbereiking (adreskwaliteit, minder vervalste paspoorten) kunnen we constateren dat de effectiviteit van het gevoerde beleid verbetering behoeft. Dit vraagt een gezamenlijke inspanning van de gemeenten, de ambassades en het ministerie van BZK.

5. Oordeel

De Periodieke rapportage is uitgevoerd conform de daaraan te stellen eisen. De beleidstheorie is zorgvuldig opgesteld. Het beschikbare beleidsonderzoek is uitgebreid geïnventariseerd en gesynthetiseerd. Het rapport biedt een goed inzicht in de proceskwaliteit van zowel de gemeentelijke zelfevaluaties als de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Het rapport laat duidelijk zien dat er aanzienlijke risico's zijn. Hiervoor werd vooral gesproken over de tegenvallende adreskwaliteit. Maar ook de risico's op het vlak van cybersecurity worden terecht in dit rapport benoemd.

Dr. Michiel Herweijer

Hoogleraar bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen (1990-2018) en Radboud Universiteit Nijmegen (2011-2022).

Bijlage 2
Lijst van begrippen en afkortingen

Begrippen

Adresfraude	Een opzettelijk onjuiste inschrijving op een adres in de BRP dat niet overeenkomt met de werkelijke woonsituatie van betrokkene.
Adresgerelateerde fraude	Fraude met toeslagen of uitkeringen op grond van een onjuiste registratie in de BRP.
Afnemers	Overheidsorganen en derden in wettelijk aangewezen gevallen, die gebruik maken van gegevens uit de BRP voor de vervulling van hun wettelijke taak.
Briefadres	Een adres waar de overheid iemand zonder woonadres kan bereiken.
Bijhouding	Het zorgvuldig opnemen en actueel houden van de gegevens over de burger in de BRP.
Gebruikers	Overheidsorganen die gegevens uit de BRP verstrekt krijgen
Identiteitsfraude	Het opzettelijk misbruiken van identificatiemiddelen zoals persoonsgegevens of identiteitspapieren met de bedoeling daarmee een strafbaar feit te plegen
Ingezetene	Burgers die langdurig in Nederland wonen en een adres hebben in een gemeente.
Kwaliteit (van een persoonsgegeven)	onder kwaliteit van gegevens wordt verstaan de mate van juistheid, actualiteit, en volledigheid van gegevens die zijn opgenomen in een registratie.
(e)NIK	(Elektronische) Nederlandse Identiteitskaart
Niet-ingezetenen	Personen die naar verwachting korter dan vier maanden in Nederland verblijven, ingezetenen die geëmigreerd of overleden zijn en personen die niet in Nederland wonen maar een band hebben met de Nederlandse overheid.
Zelfevaluaties	Jaarlijkse controles door gemeenten van de inrichting, werking en beveiliging van de BRP en de controle van de beveiligingsmaatregelen, de naleving ervan en het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.

Afkortingen

ABO	Aangewezen Bestuursorgaan
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
API	Applicatie Programming Interface
ATR	Adviescollege Toetsing Regeldruk
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BCM	Bestandscontrolemodule
BRP	Basisregistratie Personen. De BRP bevat de persoonsgegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CMI	Centraal Meldpunt Identiteitsfraude
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GBA-V	Verstrekkingsvoorziening. Bevat de gegevens van alle gemeentelijke basisadministraties en van alle niet-ingezetenen. Vanuit de GBA-V worden de gegevens verstrekt aan de afnemers van de BRP
ICAO	International Civil Aviation Organization
LAA	Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
MvT	Memorie van toelichting
PMD	Permanente Monitor Dubbelinschrijving
PR	Periodieke rapportage
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen, onderdeel van de BRP
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvIG	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
VRS	(programma) Verbeteren Reisdocumentenstelsel
WID	Wet op de identificatieplicht

Bijlage 3
Overzicht geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde bronnen

Onderzoeksrapporten

1 Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten (Verdonck, Klooster & Associates, 2019)
2 Rapport van Bevindingen aangaande een Doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP) (Noordbeek, 2019)
3 Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten (PBLQ, 2019)*
4 ATR-advies Wijziging Wet BRP en Wet basisadministraties persoonsgegevens BE (ATR, 2020)*
5 Gebruikersonderzoek Basisregistraties en bijlage 2 (Berenschot en statisfact, 2020)
6 Onderzoek Live Enrolment (RvIG, 2020)*
7 Houdbaarheid en Hergebruik Biometrie (Universiteit Twente, 2020)*
8 Onderzoek Impact en werklast Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (VNG Realisatie, 2022)*
9 Adreskwaliteit 2021, 2024 (CBS, 2021 en 2024)
10 Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf (V. Bex-Reimert, A. Böcker, G. Davies, M. Klaassen, D. Kramer & P. Minderhoud, 2022)*
11 Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP (ICTU, 2022)*
12 Eindrapport evaluatie LAA (PBLQ, 2022)
13 Lessen over kwetsbare processen (Verwey-Jonker Instituut, 2023)
14 Rapport over (risico)profiel UT001 (Integis, 2023)*
15 Dashboard kwaliteit stelsel van basisregistraties 2021 (CBS, 2022)
16 Online identiteitsvaststelling en- verificatie (Dialogic, 2023)*
17 Monitor Identiteit (Brummelkamp & IPSOS, 2021 en 2023)
18 Zelfevaluaties BRP (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)
19 Zelfevaluaties Reisdocumenten (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)
20 Onderzoek naar verbetermogelijkheden van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet (Pro Facto, 2024)
21 Invoeringstoets LAA (VNG, 2024)
22 De impact van certificering (CINOP/ecbo & Panteia, 2024)*
23 Verbeteren Zelfevaluatie BRP (VKA, 2023)
24 Population registers in different countries (Panteia, 2019)
25 Eindrapport Onderzoek Gebruik BRP (Stichting Kafkabrigade/Ockham Groep BV, 2020)
26 Rapport – Ontwikkeling van een startkwalificatie voor het aanvraag-,verstrekkings- en uitreikingsproces van reisdocumenten (NVVB 2024)
27 Monitor Digitale Overheid (ICTU 2022 & 2024)
28 Hoofdlijnen- en bevindingenrapport evaluatie besluit experimenten dataminimalisatie BRP (IdeeVersa, 2025)
29 Effectiviteit Zelfevaluaties, Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK) (Panteia, 2019)
30 Rapportage ICAO assessment reisdocumentenstelsel (Deloitte, 2023)
31 Rapportage – Efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel 2019-2024 (NVVB, 2025)
32 Evaluatie toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats (BZK, 2025)
33 Evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie, Rapport (Significant Public, 2025)
34 Over de melding bij een nieuwe inschrijving, Voortgangsbriefing, (PBLQ 2025)

Relevante kamerstukken (brieven) BRP

- *Kamerstukken II* 2018/19, 32761, nr. 147
- *Kamerstukken II* 2019/20, 32761, nr. 157
- *Kamerstukken II* 2017/18, 27859, nr. 127
- *Kamerstukken II* 2018/19, 27859, nr. 134
- *Kamerstukken II* 2018/19, 27859, nr. 140
- *Kamerstukken II* 2019/20, 27859, nr. 141
- *Kamerstukken II* 2019/20, 27859, nr. 142
- *Kamerstukken II* 2019/20, 27859, nr. 143
- *Kamerstukken II* 2019/20, 27859, nr. 144
- *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 146
- *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 148
- *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 149
- *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 151
- *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 150
- *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 153
- *Kamerstukken II* 2020/21, 27859, nr. 154
- *Kamerstukken II* 2021/22, 27859, nr. 156
- *Kamerstukken II* 2021/22, 27859, nr. 157
- *Kamerstukken II* 2021/22, 27859, nr. 158
- *Kamerstukken II* 2021/22, 27859, nr. 161
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 162
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 163
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 164
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 165
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 166
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 170
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 171
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 172
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 173
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 174
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 175
- *Kamerstukken II* 2022/23, 27859, nr. 176
- *Kamerstukken II* 2023/24, 27859, nr. 178
- *Kamerstukken II* 2024/25, 27859, nr. 180
- *Kamerstukken II* 2022/23, 35772, nr. 40
- *Kamerstukken II* 2022/23, 35772, nr. 39
- *Kamerstukken II* 2022/23, 35772, nr. 38
- *Kamerstukken II* 2021/22, 35772, nr. 20
- *Kamerstukken II* 2020/21, 17050, nr. 597

Relevante kamerstukken (brieven) Reisdocumenten

- *Kamerstukken II* 2018/19, 25764, nr. 113
- *Kamerstukken II* 2018/19, 25764, nr. 114
- *Kamerstukken II* 2018/29, 25764, nr. 118
- *Kamerstukken II* 2018/19, 25764, nr. 119
- *Kamerstukken II* 2018/19, 25764, nr. 120
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25764, nr. 121
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25764, nr. 122
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25764, nr. 123
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25764, nr. 125
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25764, nr. 126
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25764, nr. 127
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25764, nr. 128
- *Kamerstukken II* 2020/21, 25764, nr. 129
- *Kamerstukken II* 2020/21, 25764, nr. 130
- *Kamerstukken II* 2020/21, 25764, nr. 131
- *Kamerstukken II* 2020/21, 25764, nr. 132
- *Kamerstukken II* 2020/21, 25764, nr. 133
- *Kamerstukken II* 2020/21, 25764, nr. 134
- *Kamerstukken II* 2021/22, 25764, nr. 135
- *Kamerstukken II* 2021/22, 25764, nr. 136
- *Kamerstukken II* 2021/22, 25764, nr. 137
- *Kamerstukken II* 2022/23, 25764, nr. 138
- *Kamerstukken II* 2022/23, 25764, nr. 139
- *Kamerstukken II* 2022/23, 25764, nr. 140
- *Kamerstukken II* 2022/23, 25764, nr. 141
- *Kamerstukken II* 2022/23, 25764, nr. 142
- *Kamerstukken II* 2023/24, 25764, nr. 144
- *Kamerstukken II* 2023/24, 25764, nr. 145
- *Kamerstukken II* 2023/24, 25764, nr. 146
- *Kamerstukken II* 2023/24, 25764, nr. 147
- *Kamerstukken II* 2023/24, 25764, nr. 148
- *Kamerstukken II* 2024/25, 25764, nr. 150
- *Kamerstukken II* 2024/25, 25764, nr. 151
- *Kamerstukken II* 2020/21, 26643, nr. 743
- *Kamerstukken II* 2022/21, 35552 (R2148), nr. 9
- *Kamerstukken II* 2021/22, 35552, nr. 10

Bijlage 4
Overzicht van gebruikte evaluaties en een beoordeling van de bruikbaarheid ervan

In deze bijlage komt aan bod in hoeverre er in het beschikbare onderzoeksmateriaal een oordeel aanwezig is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Toelichting gebruik termen doeltreffendheid (Ja, Deels, Nee)

1. Bij doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate van effectiviteit dankzij de beleidsinzet van Min BZK. Ofwel de relatie tussen output en effecten. Als hiervan een beeld naar voren komt in een evaluatierapport, dan bevat het rapport een oordeel over de doeltreffendheid (Ja).
2. Op het moment dat effecten helder zijn, maar onbekend is welk aandeel Min BZK hierin heeft, dan is er wel een beeld van bijdrage van het hele systeem (i.e. BZK en derden). Op systeemniveau is er dan inzicht in de doeltreffendheid, maar het aandeel van BZK valt niet te isoleren (Deels).
3. Op het moment dat de effecten niet helder zijn, maar bekend is welke inzet en output BZK heeft geleverd, dan kan in gevallen aannemelijk worden gemaakt dat de bedrijfsvoering van BZK daaraan wel een bijdrage heeft geleverd (Deels).
4. Op het moment dat geen van bovenstaande opties aan de orde is, is er geen beeld van de doeltreffendheid (Nee).

Toelichting gebruik termen doelmatigheid (Ja, Deels, Nee)

1. Bij doelmatigheid van het beleid gaat het om de relatie tussen input en doelmatigheidseffecten dankzij BZK. Als hiervan een beeld naar voren komt in een evaluatie-rapport, dan bevat het rapport een oordeel over de doelmatigheid (Ja).
2. Op het moment dat doelmatigheidseffecten bekend zijn, maar onbekend is welk aandeel Min BZK in de effecten heeft, dan is er wel een beeld van bijdrage van het hele systeem (i.e. BZK en derden). Op systeemniveau is er dan inzicht in de doelmatigheid, maar het aandeel van BZK valt niet te isoleren (Deels).
3. Op het moment dat de doelmatigheidseffecten niet helder zijn, maar bekend is welke inzet en output BZK heeft geleverd, dan kan in gevallen aannemelijk worden gemaakt dat de bedrijfsvoering doelmatig is (Deels).
4. Op het moment dat geen van bovenstaande opties aan de orde is, is er geen beeld van de doelmatigheid (Nee).

Toelichting gebruik termen beleidsbijdrage (Ja, Deels, Nee)

Het gaat hier om zaken die direct of indirect iets zeggen over de beleidsbijdrage van BZK (anders dan doeltreffendheid en doelmatigheid), waaruit valt af te leiden of deze positief of negatief was.

Is er in het evaluatiemateriaal een oordeel aanwezig?

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
1	Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten (Verdonck, Klooster & Associates, 2019)	Deels	Deels	Deels
2	Rapport van Bevindingen aangaande een doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP) (Noordbeek, 2019)	Ja	Nee	Deels
3	Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten (PBLQ, 2019)*	Deels	Deels	Deels
4	ATR-advies Wijziging Wet BRP en Wet basisadministraties persoonsgegevens BE (ATR, 2020)*	Ja	Deels	Ja
5	Gebruikersonderzoek Basisregistraties en bijlage 2 (Berenschot en statisfact, 2020)	Ja	Nee	Ja
6	Onderzoek Live Enrolment (RvIG, 2020)*	Ja	Ja	Ja
7	Houdbaarheid en Hergebruik Biometrie (Universiteit Twente, 2020)*	Deels	Nee	Deels
8	Onderzoek Impact en werklast Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (VNG Realisatie, 2022)*	Ja	Deels	Ja
9	Adreskwaliteit 2021 en 2024 (CBS, 2021 en 2024)	Nee	Nee	Nee
10	Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf (V. Bex-Reimert, A. Böcker, G. Davies, M. Klaassen, D. Kramer & P. Minderhoud, 2022)*	Deels	Nee	Nee
11	Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP (ICTU, 2022)*	Deels	Ja	Deels
12	Eindrapport evaluatie LAA (PBLQ, 2022)	Ja	Nee	Ja
13	Lessen over kwetsbare processen (Verwey-Jonker Instituut, 2023)	Deels	Deels	Deels
14	Rapport over (risico)profiel UT001 (Integis, 2023)*	Deels	Nee	Deels
15	Dashboard kwaliteit stelsel van basisregistraties 2021 (CBS, 2022)	Deels	Nee	Nee
16	Online identiteitsvaststelling en- verificatie (Dialogic, 2023)*	Nee	Nee	Deels
17	Monitor Identiteit (Brummelkamp & IPSOS, 2021 en 2023)	Nee	Nee	Nee
18	Zelfevaluaties BRP (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)	Deels	Nee	Ja
19	Zelfevaluaties Reisdocumenten (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)	Nee	Nee	Deels
20	Onderzoek naar verbetermogelijkheden van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet (Pro Facto, 2024)	Ja	Deels	Ja
21	Invoeringstoets LAA (VNG, 2024)	Deels	Deels	Deels
22	De impact van certificering (CINOP/ecbo & Panteia, 2024)*	Deels	Deels	Deels
23	Verbeteren Zelfevaluatie BRP (VKA, 2023)	Nee	Nee	Deels
24	Population registers in different countries (Panteia, 2019)	Deels	Nee	Deels

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
25	Eindrapport Onderzoek Gebruik BRP (Stichting Kafkabrigade/Ockham Groep BV, 2020)	Ja	Ja	Ja
26	Rapport – Ontwikkeling van een startkwalificatie voor het aanvraag-, verstrekkings- en uitreikingsproces van reisdocumenten (NVVB 2024)	Deels	Nee	Deels
27	Monitor Digitale Overheid (ICTU 2022 & 2024)	Nee	Nee	Nee
28	Hoofdlijnen- en bevindingenrapport evaluatie besluit experimenten dataminimalisatie BRP (IdeeVersa, 2025)	Ja	Deels	Ja
29	Effectiviteit Zelfevaluaties, Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK) (Panteia, 2019)	Deels	Deels	Ja
30	Rapportage ICAO assessment reisdocumentenstelsel (Deloitte, 2023) Confidentieel	Nee	Nee	Deels
31	Rapportage – Efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel 2019-2024 (NVVB, 2025)	Deels	Deels	Deels
32	Evaluatie toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats (BZK, 2025)	Deels	Deels	Deels
33	Evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie, Rapport (Significant Public, 2025)	Nee	Nee	Deels
34	Over de melding bij een nieuwe inschrijving, Voortgangsbriefing, (PBLQ 2025)			

** Het rapport heeft als object van onderzoek **overwogen innovaties en bijstellingen**, ten tijde van het onderzoek betrof het object van onderzoek **niet** vastgesteld beleid.*

Wat is de aard van het oordeel indien aanwezig?

Hierboven is uiteengezet of de documentatie een oordeel bevat over de doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsbijdrage (Ja, Deels, Nee). Dat zegt verder nog niets over de aard van dat oordeel; is het positief of negatief?

In onderstaande tabel is de aard van het oordeel weergegeven (+, +/-, -). Indien er geen oordeel is (Nee in de vorige tabel) is in deze tabel het vakje met de score leeg gelaten.

Nr.	Naam rapport	Ten aanzien van doeltreffendheid?	Ten aanzien van doelmatigheid?	Ten aanzien van BZK-beleidsbijdrage?
1	Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten (Verdonck, Klooster & Associates, 2019)	-	-	-
2	Rapport van Bevindingen aangaande een Doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP) (Noordbeek, 2019)	-		-
3	Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten (PBLQ, 2019)	+	-/+	+
4	ATR-advies Wijziging Wet BRP en Wet basisadministraties persoonsgegevens BE (ATR, 2020)	+	+	+
5	Gebruikersonderzoek Basisregistraties en bijlage 2 (Berenschot en statisfact, 2020)	-/+		-/+
6	Onderzoek Live Enrolment (RvIG, 2020)	-/+	-/+	-/+
7	Houdbaarheid en Hergebruik Biometrie (Universiteit Twente, 2020)	+		+
8	Onderzoek Impact en werklast Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (VNG Realisatie, 2022)	+	-	-/+
9	Adreskwaliteit 2021 (CBS, 2021)			
10	Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf (V. Bex-Reimert, A. Böcker, G. Davies, M. Klaassen, D. Kramer & P. Minderhoud, 2022)	-/+		
11	Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP (ICTU, 2022)	-	-/+	-
12	Eindrapport evaluatie LAA (PBLQ, 2022)	+		-/+
13	Lessen over kwetsbare processen (Verwey-Jonker Instituut, 2023)	-	-	-/+
14	Rapport over (risico)profiel UT001 (Integis, 2023)	+		+
15	Dashboard kwaliteit stelsel van basisregistraties 2021 (CBS, 2022)	+		
16	Online identiteitsvaststelling en- verificatie (Dialogic, 2023)			+
17	Monitor Identiteit (Brummelkamp & IPSOS, 2021 en 2023)			
18	Zelfevaluaties BRP (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)			-/+
19	Zelfevaluaties Reisdocumenten (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)			-/+
20	Onderzoek naar verbetermogelijkheden van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet (Pro Facto, 2024)	-	-	-

Nr.	Naam rapport	Ten aanzien van doeltreffendheid?	Ten aanzien van doelmatigheid?	Ten aanzien van BZK-beleidsbijdrage?
21	Invoeringstoets LAA (VNG, 2024)	-/+	-/+	-/+
22	De impact van certificering (CINOP/ecbo & Panteia, 2024)	-/+	-/+	-/+
23	Verbeteren Zelfevaluatie BRP (VKA, 2023)			-/+
24	Population registers in different countries (Panteia, 2019)	-/+		+
25	Eindrapport Onderzoek Gebruik BRP (Stichting Kafkabrigade/ Ockham Groep BV, 2020)	-	-	-/+
26	Rapport – Ontwikkeling van een startkwalificatie voor het aanvraag-, verstrekkings- en uitreikingsproces van reisdocumenten (NVVB 2024)	-/+		-/+
27	Monitor Digitale Overheid (ICTU 2022 & 2024)			
28	Hoofdlijnen- en bevindingenrapport evaluatie besluit experimenten dataminimalisatie BRP (IdeeVersa, 2025)	+	-/+	+
29	Effectiviteit Zelfevaluaties, Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK) (Panteia, 2019)			
30	Rapportage ICAO assessment reisdocumentenstelsel (Deloitte, 2023)			+/-
31	Rapportage – Efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel 2019-2024 (NVVB, 2025)	+	+	
32	Evaluatie toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats (BZK, 2025)	+	+	+
33	Evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie (Significant Public, 2025)			+
34	Over de melding bij een nieuwe inschrijving, Voortgangsbriefing, (PBLQ 2025)			

Overzicht inhoudelijke bijdrage per rapport

1. *Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten*

Verdonck, Klooster & Associates, 2019

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
1	Onderzoek Toekomstbestendige Inrichting Toezicht en Kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten (Verdonck, Klooster & Associates, 2019)	Deels	Deels	Deels

Beleidsbijdrage

Op 22 oktober 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten zelfevaluaties en toezicht op de uitvoering van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) bij gemeenten en de Paspoortwet bij gemeenten en openbare lichamen. In deze Kamerbrief is gemeld dat uit de resultaten geconcludeerd kan worden dat het toezichtsinstrument verbeterd moet worden. De doelstellingen voor toezicht en verbeteren van kwaliteit zijn door elkaar heen gaan lopen. Het adviesbureau Verdonck, Klooster & Associates (VKA) heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek verricht dat inzicht geeft in hoe het toezicht en de kwaliteitsverbetering op de uitvoering van de Wet BRP en de Paspoortwet toekomstbestendig kan worden ingericht.
Het rapport 'Onderzoek Toekomstbestendige inrichting toezicht en kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten' uit 2019 richt zich op de verbetermogelijkheden en de scheiding tussen doelen voor toezicht en doelen voor kwaliteitsverbetering.
Het rapport is van belang voor de doelstellingen:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig (Toezicht en kwaliteitsverbetering)

T.a.v. BRP
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens:
  - *Toezicht en beveiliging*
- Het belang van de burger beschermen
  - *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*
  - *Misbruik van persoonsgegevens*

Het rapport concludeert dat de inrichting van toezicht en beveiliging in 2018 niet voldoet aan de eisen voor betrouwbare informatievoorziening en niet in staat is de persoonsgegevens in de BRP adequaat te beschermen tegen onrechtmatig gebruik door personen of ontvreemding. Inconsistenties in het toezicht op de BRP, het ontbreken van uniforme normen voor gegevensbeheer en de beperkte inzet van risico gebaseerde controles maken het moeilijk om misbruik tijdig te signaleren en te voorkomen. Het beleid in 2018 is slechts gedeeltelijk in staat is om misbruik van persoonsgegevens in de BRP te voorkomen.
Tot slot geeft het onderzoek aan dat zelfevaluaties een leereffect kunnen hebben als ze breder en consistenter worden ingezet.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2018 is negatief.

Doeltreffendheid

Het rapport constateert over de toezichtsstructuren dat deze beperkt effectief zijn. Ook toont het rapport aan dat het huidige beleid slechts gedeeltelijk in staat is om misbruik van persoonsgegevens in de BRP te voorkomen. De reden voor de beperkte doeltreffendheid is het ontbreken van samenhangende strategieën, uitgebreide risicoanalyses en concrete normen. Een gebrek aan focus in toezichtdoelen leidt tot inefficiëntie en beperkte effectiviteit.
Het oordeel van het rapport over de doeltreffendheid in 2018 is negatief.

Doelmatigheid

Het rapport signaleert inefficiënties in de toezichtsstructuren, vooral door een gebrekkige benutting van beschikbare gegevens en een gebrek aan samenwerking. Ook voor de doelmatigheid is het van belang dat het rapport wijst op een gebrek aan focus in toezichtdoelen.
Het oordeel van het rapport over de beleidsbijdrage in 2018 is negatief.

2. Rapport van Bevindingen aangaande een Doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP)

Noordbeek, 2019

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
2	Rapport van Bevindingen aangaande een Doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP) (Noordbeek, 2019)	Ja	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

In het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is opgenomen dat gegevens van burgers in basisadministraties en andere privacygevoelige informatie altijd versleuteld worden opgeslagen. Het ministerie van BZK heeft Noordbeek gevraagd onderzoek te doen met als doel om te evalueren of de huidige veiligheidsmaatregelen voldoende bescherming bieden tegen mogelijke beveiligingsrisico's. Noordbeek heeft in 2019 een doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP) uitgevoerd. De doorlichting is van belang voor de doelstellingen:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
  - *Toezicht en beveiliging*
- Het belang van de burger beschermen
  - *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*
  - *Misbruik van persoonsgegevens*

Het rapport concludeert dat het gehele stelsel van maatregelen voor informatiebeveiliging en privacybescherming in 2019 niet in staat is om de persoonsgegevens van de BRP adequaat te beschermen tegen ontvreemding of onrechtmatige mutatie. Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2019 hangt sterk samen met het oordeel over de doeltreffendheid en is negatief.

Doeltreffendheid

Het rapport concludeert dat er ernstige tekortkomingen zijn in de beveiliging van BRP-gegevens, zoals ontoereikende encryptie en verouderde systemen die onvoldoende bestand zijn tegen moderne cyberdreigingen. Er is een noodzaak van strengere toegangscontroles en betere monitoring van wie toegang heeft tot de gegevens.
Door de tekortkomingen is het stelsel van maatregelen voor informatiebeveiliging en privacybescherming niet in staat om de persoonsgegevens van de BRP adequaat te beschermen tegen ontvreemding of onrechtmatige mutatie.
Het oordeel over de doeltreffendheid in 2019 is negatief.

Doelmatigheid

Het rapport bevat geen oordeel over de doelmatigheid.

3. Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten

*PBLQ, 2019**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
3	Internationaal onderzoek naar innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces voor paspoorten (PBLQ, 2019)*	Deels	Deels	Deels

Beleidsbijdrage

Het ministerie heeft in 2019 een internationaal onderzoek laten uitvoeren door PBLQ naar mogelijke innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten. De aanleiding hiervoor was een motie uit de Tweede Kamer in 2021.[124]
Het onderzoek richt zich op de mogelijkheid van het verbeteren van de dienstverlening aan ingezetenen (Nederlanders in Nederland) en niet-ingezetenen (Nederlanders die in het buitenland wonen). De randvoorwaarden voor de mogelijke verbeteringen zijn dat de veiligheid en betrouwbaarheid gelijk blijven of verbeteren. Ook aan andere randvoorwaarden, zoals politieke en financiële voorwaarden moet worden voldaan, evenals aan de verplichtingen die de Europese Unie stelt.
De focus van het onderzoek ligt op de doelstellingen:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig
  - *Veilig aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten*
- Belang van de burger (Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is)
  - *Toegankelijk aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten*
- Het belang van de burger beschermen
  - *Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebreng.*

Het onderzoek laat zien dat ingezetenen van Nederland met weinig moeite en snel een paspoort krijgen. In Nederland zijn, in vergelijking met de onderzochte landen, veel aanvraaglocaties (355 gemeenten in 2019). De doorlooptijd tussen aanvraag en uitgifte is internationaal gezien relatief kort (5 werkdagen). Onder meer omdat Nederland geen centrale opslag van paspoortgegevens kent - gegevens worden per gemeente opgeslagen - is plaatsonafhankelijke dienstverlening niet mogelijk voor ingezetenen. Voor niet-ingezetenen is de dienstverlening wel plaatsonafhankelijk. Een aanvraag kan op elke aanvraaglocatie in het buitenland of bij een aangewezen `grensgemeente` worden ingediend. Voor niet-ingezetenen is in een aantal landen de reisafstanden groot en kan daarmee kostbaar en tijdrovend kunnen zijn. In vergelijking met de onderzochte landen heeft Nederland al veel initiatieven ontplooid om aan deze reistijd tegemoet te komen, waaronder de grensgemeenten. Daarnaast is de inzet in 2019 van externe dienstverleners en mobiele dienstverlening relevant, evenals nieuwe initiatieven die in voorbereiding 2019 in voorbereiding waren (digitaal aanvraagproces).

De conclusie was dat Nederland in 2019 goed presteert internationaal gezien. Desalniettemin noemt het onderzoek enkele opties voor mogelijke verbeteringen wat betreft de toegankelijkheid van het paspoort voor de burger, zoals digitaal aanvragen. Er is echter een spanning met de randvoorwaarden, zoals betrouwbaarheid, veiligheid en de privacy van de burgers.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2019 is daarmee positief, maar kent ook enkele aandachtspunten.

Doeltreffendheid

De toegankelijkheid van het paspoort wordt onder andere bepaald door de fysieke mogelijkheid voor burgers om een reisdocument aan te schaffen in Nederland en in het buitenland. De toegankelijkheid voor ingezetenen en niet-ingezetenen is internationaal bezien groot in 2019. Innovaties, zoals online aanvragen en het hergebruik van biometrische gegevens, kan de toegankelijkheid nog meer vergroten. Daarbij moeten de randvoorwaarden geborgd kunnen worden.

Het oordeel over de doeltreffendheid in 2019 is daarmee positief, maar kent ook enkele aandachtspunten.

Doelmatigheid

Ondanks dat Nederland al goed scoort kan de toegankelijkheid van het paspoort in de toekomst worden verbeterd door verdere innovaties in het aanvraag- en uitgifteproces. Door reisafstanden te verkorten en bijvoorbeeld digitale opties aan te bieden kunnen processen efficiënter worden. Tegelijkertijd blijft fysieke aanwezigheid bij bepaalde aanvragen noodzakelijk doordat de technische mogelijkheden zoals het online afnemen van biometrische gegevens nog niet

124 *Kamerstukken II* 2021/2022, 35925, nr.54 en nr. 59.

voldoende betrouwbaar zijn en een volledig digitale aanvraag nog niet veilig kan worden uitgevoerd.
Het oordeel over de doelmatigheid in daarmee wisselend.

4. ATR-advies Wijziging Wet BRP en Wet basisadministraties persoonsgegevens BES

*ATR, 2020**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
4	ATR-advies Wijziging Wet BRP en Wet basis-administraties persoons-gegevens BES (ATR, 2020)*	Ja	Deels	Ja

Beleidsbijdrage

Het ministerie van BZK heeft een voorgenomen wijziging van de Wet basisregistratie personen en van de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Het gaat om vijf inhoudelijke belangrijke wijzigingen. ATR heeft advies uitgebracht in 2020. Het Adviescollege toetst op de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals uit de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Het advies van de ATR is daarom van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Het belang van de burger beschermen
  - *Vermindering van regeldruk voor burgers*

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

ATR concludeert dat het nut en noodzaak van de wijzigingen duidelijk zijn. Wel heeft ATR een advies t.a.v. het briefadres. De focus van ATR is daarbij op het toezicht en handhaving van de bepaling over het briefadres. De bepaling over het briefadres is van groot belang voor betrokken burgers, onder andere om aanspraak te kunnen maken op faciliteiten en voorzieningen. ATR adviseert onder andere te verduidelijken hoe de wijziging en het effect ervan wordt gemonitord en in hoeverre stappen zijn voorzien ten behoeve van handhaving in het geval gemeenten geen opvolging geven aan de verplichte opneming van briefadressen.

Het college geeft ook aan dat de wijzigingen leiden tot minder regeldruk voor burgers. Het gaat dan om het beperken van de verschijningsplicht op het gemeentehuis bij verhuizing naar het buitenland en om het experimenteerartikel in de Wet BRP. Ook de wijzigingen ten aanzien van de gegevensverstrekking vanuit de BPR in het Caribisch deel van het Koninkrijk betreft een lastenverlichting voor burgers; burgers hoeven minder vaak een uittreksel uit het persoonsregister op te vragen en in te leveren. ATR heeft bij de laatste wijziging een aanbeveling. Het college adviseert na te gaan welke autoriteiten in het Caribisch deel van het Koninkrijk voor de uitoefening van hun publiekrechtelijke taak gegevens uit de BRP nodig hebben en in samenspraak met deze autoriteiten te bekijken hoe gegevens-verstrekking uit de BRP lastenluw kan worden georganiseerd.

ATR concludeert dat de wijzigingen in het wetsvoorstel bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de verplichtingen die volgen uit de wet. Ook dragen ze bij aan de verlaging van de lastendruk. ATR beveelt daarbij wel aan om de paragraaf in de memorie van toelichting over regeldruk op een paar punten aan te vullen.

Voor het advies gaan we er vanuit dat onder het huidig beleid de wetswijzigingen worden verstaan. Dit betekent dat het oordeel over de beleidsbijdrage van de wijzigingen in 2020 positief is.

Doeltreffendheid

Over de doeltreffendheid van de voorgestelde wijzigingen is ATR positief. Op een paar punten kan de doeltreffendheid van de wijzigingen aangescherpt, maar de basis in 2020 is positief.

Doelmatigheid

Het advies van ATR gaat over vermindering van lastendruk voor burgers. Het advies gaat niet over de doelmatigheid in de letterlijke zin (input – output) van de rijksoverheid of gemeenten. Het advies gaat wel over werkbaarheid. In de eerste plaats voor burgers, maar ook breder. Het advies gaat dus beperkt over doelmatigheid.
Het oordeel over de doelmatigheid van de wijzigingen in 2020 is positief.

5. Gebruikersonderzoek Basisregistraties, inclusief bijlage 2

Berenschot en Statisfact, 2020

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
5	Gebruikersonderzoek Basisregistraties en bijlage 2 (Berenschot en Statisfact, 2020)	Ja	Nee	Ja

Beleidsbijdrage

In 2020 hebben Berenschot en Statisfact een gebruikersonderzoek uitgevoerd naar alle basisregistraties. Dit in opdracht van het ministerie van BZK. Het onderzoek had drie doelen. Alleen het eerste doel is relevant voor de BRP.[125] Het eerste doel betrof het gebruikersonderzoek vanuit BZK-Digitale Overheid over de volle breedte van het Stelsel van Basisregistraties. De reden hiervoor is dat het kabinet meervoudig gebruik van gegevens binnen de overheid wil bevorderen en belemmeringen daarvoor waar mogelijk wegnemen. Daartoe gaf het ministerie de opdracht binnen de overheid te onderzoeken wat de belemmeringen zijn voor verplicht gebruik en éénmalige verstrekking. Het onderzoek is relevant voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
  - *Indicatoren voor de betrouwbaarheid van de BRP*
  - *Evaluatie en verdere k*waliteitsverbeteringen

Het onderzoek betreft alle basisregistraties Voor deze basisregistraties zijn de waardering en de eventuele belemmeringen die gebruikers ervaren in kaart gebracht. Daaruit komt het beeld naar voren dat over het algemeen de basisregistraties goed voldoen. Het huidig gebruik van de basisregistraties is met een 7,3 gemiddeld beoordeeld. De BRP wordt wat hoger dan gemiddeld beoordeeld met een 7,7. De positieve beoordeling van de BRP komt vooral door de mate waarin de voorzieningen aansluiten bij de behoefte en door de kwaliteit van de gegevens.
Gebruikers die de BRP een onvoldoende geven, vinden vooral dat er inconsistenties zijn tussen basisregistraties en dat het koppelen met eigen systemen of basisregistraties complex is. (Dit geldt breder dan voor de BRP.) De meeste ruimte voor verbetering is er bij de ondersteuning van het gebruik. Berenschot en Statisfact geven aan dat de toelichtingen die gegeven worden op de aspecten met betrekking tot de voorzieningen, kwaliteit en ondersteuning bij de BRP erg uiteen lopen. Samenvattend valt hen op dat men de gegevens niet altijd up-to-date vindt en dat er behoefte is aan aanvullende gegevens (terwijl men weet dat dit volgens de wet niet mogelijk is).
De beleidsbijdrage en doeltreffendheid overlappen met elkaar in dit onderzoek. Het oordeel over de beleidsbijdrage van het onderzoek uit 2020 stellen we gelijk aan het oordeel over de doeltreffendheid, zie onder het volgend kopje.

Doeltreffendheid

Het betreft een beoordeling van het beleid voor basisregistraties, inclusief de BRP. De beoordeling is positief, maar er is ook nog de nodige ruimte voor verbetering. Het doel – meer gebruik en eenmalige verstrekking – kan nog verder worden bevorderd volgens het onderzoek. Op de onderwerpen: kennis en dienstverlening, ICT en verstrekkingsproducten, gegevens en gegevenskwaliteit (eenheid tussen de registers) kunnen nog stappen worden gezet.

Het onderzoek uit 2020 oordeelt wisselend over de doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Het gebruikersonderzoek bevat geen oordeel over de doelmatigheid van de BRP.

125 Het tweede doel betrof de nulmeting van het gebruik van de Basisregistratie grootschalige topografie en het derde doel het gebruik in samenhang van de Geo-basisregistraties.

6. Onderzoek Live Enrolment

*RvIG, 2020**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
6	Onderzoek Live Enrolment (RvIG, 2020)*	Ja	Ja	Ja

Beleidsbijdrage

Live enrolment is het opnemen van de biometrische gegevens van de burger op de locatie van de aanvraag. RvIG onderzocht tussen november 2018 en januari 2020 welke effecten de inzet van live enrolment heeft op de kwaliteit, efficiëntie en gebruikerservaring van het aanvraagproces van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten. Het onderzoek bestond uit een enquête en uit een pilot in twee gemeenten.
Het onderzoek is van belang voor de doelstellingen:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig
- Belang van de burger
  - *Toegankelijk aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten*
  - *Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebreng.*

Bij live enrolment verschijnt de burger aan de balie, vervolgens worden biometrische gegevens – foto, vingerafdruk, handtekening - gemaakt en opgenomen. Dit vergroot de zekerheid dat de biometrische gegevens bij de aanvrager horen en dat de gegevens niet zijn bewerkt. Ook is de kwaliteit van de gegevens vergroot, bijvoorbeeld omdat de foto's worden gemaakt en opgeslagen in plaats van gescand vanaf een geprinte foto. Dit draagt bij aan het reduceren van ondermijning. De veiligheid wordt dus vergroot. Burgers moeten nog wel naar de balie komen, maar hoeven niet meer naar de fotograaf. Foto's van een fotograaf hadden een risico te worden afgekeurd, waardoor de burger weer terug moest naar de fotograaf. Burgers ervaren live enrolment als gemakkelijker.
Het onderzoek wijst uit dat live enrolment leidt tot een verbetering van de beleidsbijdrage. Het onderzoek bevat impliciet oordeel over de beleidsbijdrage van het huidige (2020) beleid, namelijk dat het huidige aanvraag- en uitgifteproces kwetsbaar is voor fraude en dat de toegankelijkheid voor de burger kan worden vergroot.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2020 bevat positieve en negatieve aspecten.

Doeltreffendheid

Live Enrolment kan de doeltreffendheid vergroten door kwaliteit te waarborgen en fraude te verminderen.
Dit onderzoek uit 2020 wordt door BZK verwerkt in beleid.

Het oordeel over de doeltreffendheid in 2020 bevat positieve en negatieve aspecten.

Doelmatigheid

Burgers in de pilotgemeenten ervaren het proces als gebruiksvriendelijk. Ook is de doorlooptijd vermoedelijk korter, waardoor zowel efficiëntie binnen de gemeente, als tevredenheid bij de burger, vergroot wordt. Ook voor de doelmatigheid is het relevant dat het onderzoek uit 2020 door BZK wordt verwerkt in beleid.

Het oordeel over de doelmatigheid in 2020 bevat positieve en negatieve aspecten.

7. Houdbaarheid en Hergebruik Biometrie

*Universiteit Twente, 2020**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
7	Houdbaarheid en Hergebruik Biometrie (Universiteit Twente, 2020)*	Deels	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

De Universiteit Twente heeft in 2020 in opdracht van het ministerie van BZK een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de invloed van leeftijd en biometrische ouderdom op de betrouwbaarheid van geautomatiseerde identiteitsverificatie op basis van de vingerafdrukken en gezichtsafbeelding op Nederlandse paspoorten. Het gaat om het langer kunnen gebruiken van biometrie en om de mogelijkheid van hergebruik. De aanleiding hiervoor is de wens om flexibilisering van paspoortaanvragen door te kunnen voeren, met name voor Nederlanders in het buitenland. Deze flexibilisering mag de veiligheid en betrouwbaarheid van identiteitsverificatie niet nadelig beïnvloeden.
Het onderzoek is beperkt tot literatuuronderzoek en tot geautomatiseerde biometrische identiteitsverificatie op basis van vingerafdrukken en/of de gezichtsafbeelding op een Nederlands paspoort. Identiteitsverificatie door bevoegd personeel is niet onderzocht vanwege het ontbreken van studies die relevant zijn voor de Nederlandse praktijk.
Het onderzoek is van belang voor de doelstellingen:

T.a.v. reisdocumenten
- Belang van de burger
  - *Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is*
  - *Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebreng).*

Het onderzoek geeft aan dat de betrouwbaarheid van biometrie afneemt naarmate deze ouder wordt, vooral bij gezichts-herkenning. Voor vingerafdrukken lijkt de betrouwbaarheid beter behouden te blijven, maar zijn technische nodig om dit te waarborgen. Als de betrouwbaarheid geborgd is biedt het langer gebruiken van biometrie voordelen voor Nederlanders in het buitenland en ouderen die moeilijk fysiek kunnen verschijnen.
Er is nog een verdere ontwikkeling van de techniek nodig voor deze kan worden ingevoerd. Hierdoor is het impliciete oordeel over het beleid in 2020 positief.

Doeltreffendheid

Het oordeel over de doeltreffendheid in 2020 is gelijk aan dat voor de beleidsbijdrage.

Doelmatigheid

Het onderzoek bevat geen oordeel over de doelmatigheid in 2020.

8. Onderzoek Impact en werklast Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

*VNG Realisatie, 2022**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
8	Onderzoek Impact en werklast Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (VNG Realisatie, 2022)*	Ja	Deels	Ja

Beleidsbijdrage

De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) werd in 2014 geïnitieerd om de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren. Het project kreeg urgentie vanwege maatschappelijke en bestuurlijke problemen rondom incorrecte adresgegevens, zoals fraude met toeslagen en adres gerelateerde sociale problematiek.
LAA houdt in dat de gebruikers van de BRP (landelijke afnemers en ook gemeenten) één of meerdere bronnen combineren en er risicosignalen uit afleiden. De gebruikers ontwikkelen deze datagedreven risicosignalen samen. De signalen worden aan gemeenten voor onderzoek beschikbaar gesteld. Gemeenten onderzoeken signalen met een hoge 'trefkans' dat er daadwerkelijk iets mis is met de inschrijvingen op een bepaald adres. Het doel is dat het om een effectieve werkwijze gaat; dat is vertaald in het criterium dat er bij minimaal één van de twee signalen een onjuiste registratie wordt aangetroffen.

LAA doorliep in 2021/2022 een transformatie van project naar structurele dienstverlening. Daartoe is een wetstraject doorlopen. Het ministerie heeft in het wetstraject VNG realisatie gevraagd om een onderzoek uit te voeren te naar de Impact en Werklast LAA. De impactanalyse is van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
  - *Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*

LAA was op basis van vrijwilligheid. Eind 2020 waren 299 gemeenten aangesloten bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Samen vertegenwoordigen zij ongeveer 90% van de bevolking in Nederland. Het structureel maken van het project houdt in dat gemeenten verplicht worden de signalen te onderzoeken. De impactanalyse richt zich op de betekenis van het wettelijk verankeren voor gemeenten. Het project wordt positief geëvalueerd, op de bekostiging na (zie verder onder doeltreffendheid en doelmatigheid).

De impactanalyse bevat ook enkele aanbevelingen voor de voorstellen voor wet- en regelgeving. Deze aanbevelingen gaan vooral over ondersteuning van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld het geven van uitgebreidere toelichtingen en het verruimen van de termijnen. Wij vatten het wetsvoorstel op als het beleid in 2021/2022. Het oordeel over de beleidsbijdrage LAA kent zowel positieve als negatieve aspecten over het beleid in 2021/2022.

Doeltreffendheid

In de impactanalyse wordt ingegaan op de effecten van LAA. De conclusie is dat:
- De LAA de functie van de BRP als basisregistratie versterkt. LAA leidt ertoe dat (via de signalen) informatie vanuit de afnemers beschikbaar komt waar de gemeente zonder de LAA niet over zou kunnen beschikken.
- Uit de LAA onderzoeken blijkt dat in 52% van de gevallen een gegeven niet correct is. Waarna op basis van een regulier adresonderzoek de BRP wordt gemuteerd. Het streven was dat bij minimaal één van de twee signalen een onjuiste registratie wordt aangetroffen. Dit streven is gehaald.
- De huisbezoeken die in het kader van de LAA worden uitgevoerd verschaffen, naast informatie over de juistheid van de adresgegevens in de BRP, extra informatie die waardevol is voor de gemeente.

Het oordeel van de impactanalyse over de doeltreffendheid in 2021/2022 is positief.

Doelmatigheid

De impactanalyse concludeert dat de financiële dekking van de uitvoeringskosten van gemeenten. een aandachtspunt is. De huidige (2021/2022) bijdrage van € 70 per afgerond huisbezoek is onvoldoende voor de dekking van de werklasten en daarmee ontbreekt wel een belangrijke randvoorwaarde voor een *doeltreffende* uitvoering. De impactanalyse koppelt de bekostiging dus aan de doeltreffendheid. In deze beleidsdoorlichting wordt de relatie input (geld) -beleid als *doelmatigheid* geclassificeerd.

Het oordeel van de impactanalyse over de doelmatigheid in 2021/2022 is negatief.

9. Adreskwaliteit 2021 en 2024

CBS, 2021, 2024

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
9	Adreskwaliteit 2021 (CBS, 2021 en 2024)	Nee	Nee	Nee

Beleidsbijdrage

De adresgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) worden voor veel doeleinden gebruikt. Het ministerie van BZK laat sinds 2013 onderzoek doen naar de betrouwbaarheid van de adresgegevens. Sinds 2016 doet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dit onderzoek. De meest recente rapporten over de adreskwaliteit gaan over 2021 en 2024. Deze rapporten zijn van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
  - *Indicatoren voor de betrouwbaarheid van de BRP*

De rapporten over de adreskwaliteit bevatten zowel een onderzoek naar de kwaliteit van de adresgegevens als van de persoonsgegevens. De resultaten voor het meest recente jaar – 2024 - worden vergeleken met 2021, 2018 en 2016.

- de resultaten voor 2016 en 2018 verschillen nauwelijks van elkaar.
- de resultaten voor 2021 laten zien dat de kwaliteit van zowel adressen als persoonsgegevens is verbeterd. Deze verbetering is meer dan aan toeval kan worden toegerekend. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat het onderzoek plaatsvond ten tijde van de Coronamaatregelen. Het CBS stelt daarom dat het pas bij een volgende onderzoek duidelijk wordt of de verbetering permanent is.
- de resultaten voor 2024 liggen zowel voor de adreskwaliteit als voor het persoonsniveau tussen de kwaliteitspercentages van 2018 en 2021 in. De kwaliteitspercentages voor 2024 laten ten opzichte van zowel 2021 als 2018 geen verschillen zien die groter zijn dan alleen door het toeval kan worden verwacht. De huidige resultaten laten zien dat de kwaliteit van de BRP statistisch gezien niet verbeterd of verslechterd is ten opzichte van eerdere jaren.

Resultaten tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP

Jaar	Personen	Adressen
2016	96,3%	93,6%
2018	96,3%	93,8%
2021	97,4%	95,2%
2024	97,0%	94,5%

Het rapport bevat alleen de gegevens over de kwaliteit van personen en adressen. Het rapport gaat niet over beleid of beleidsveranderingen. Het is mogelijk te stellen dat de cijfers niet verbeteren door de extra inzet op LAA, waardoor er impliciet een oordeel is over de beleidsbijdrage. Echter, er zijn meer factoren die van invloed kunnen zijn op de cijfers. Zo gaf het CBS voor de cijfers 2021 aan dat de Coronamaatregelen invloed kunnen hebben op de cijfers.
Het rapport bevat geen oordeel over de beleidsbijdrage in 2021 - 2024.

Doeltreffendheid

Het rapport bevat geen oordeel over de doeltreffendheid in 2021 - 2024.

Doelmatigheid

Het rapport bevat geen oordeel over de doelmatigheid in 2021 - 2024.

10. Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf

*V. Bex-Reimert, A. Böcker, G. Davies, M. Klaassen, D. Kramer & P. Minderhoud, 2022**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
10	Zienswijze ver-plichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf (V. Bex-Reimert, A. Böcker, G. Davies, M. Klaassen, D. Kramer & P. Minderhoud, 2022)*	Deels	Nee	Nee

Beleidsbijdrage

Op verzoek van de staatssecretaris van BZK heeft een aantal experts vragen beantwoordt die zien op de mogelijkheid om personen die korter dan drie maanden in Nederland verblijven of van wie de duur van het verblijf nog niet kan worden vastgesteld verplicht te registeren in de BRP. De experts hebben gezamenlijk een zienswijze geschreven waarin ze de vragen beantwoorden. Het doel van de vragen aan de experts is het verbeteren van de volledigheid van de BRP. Dit is van belang voor overheidsorganisaties en andere organisatie die de BRP gebruiken. De zienswijze van de experts is van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
  - *Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf*

De vraag die centraal staat is:
Kunnen personen bij aankomst in Nederland worden verplicht om zich te laten inschrijven als ingezetene in de basisregistratie personen (BRP) in een Nederlandse gemeente als de verwachte duur van het verblijf in Nederland niet kan worden vastgesteld of korter is dan drie maanden?
In het verlengde van deze vraag zijn zeven andere vragen gesteld.

De zienswijze geeft op hoofdlijnen aan dat:

- Richtlijn 2004/38/EG bepaalt dat het verplicht inschrijven van Unieburgers en hun familieleden (echtgenoot, geregistreerd partner en afhankelijke rechtstreekse bloedverwanten in neergaande en opgaande lijn) niet mogelijk is bij een verblijf van korter dan drie maanden. Een aanwezigheidsmelding kan wel. Deze melding moet wel aan diverse voorwaarden voldoen, zoals een evenredig sanctie bij het niet voldoen aan deze melding. In België is er een dergelijke aanwezigheidsmelding.
- beantwoording van de vraag of het verplichten tot inschrijving in de BRP van derdelanders die niet onder de werkingssfeer van Richtlijn 2004/38/EG vallen (geen familieleden zijn van een EU-burger) en die hier korter dan drie maanden verblijven of van wie de verblijfsduur niet kan worden vastgesteld vereist een apart onderzoek.

De zienswijze gaat in op de vraag of een inschrijving als niet-Ingezetenen kan worden gezien als een aanwezigheids-melding, maar geeft daar geen uitsluitsel over. De zienswijze geeft wel de randvoorwaarden aan; belangrijk is dat de inschrijving voldoet aan de eisen van artikel 5(5) van de Richtlijn hierover.
De zienswijze beantwoordt een aantal vragen over wel of niet verplichten tot inschrijving. De zienswijze geeft geen oordeel over de beleidsbijdrage van het beleid in 2022.

Doeltreffendheid

De zienswijze geeft geen expliciet oordeel over de huidige effectiviteit van het beleid. Wel wordt duidelijk dat er een mogelijkheid kan zijn voor verbetering van de BRP door de invoering van een aanmeldverplichting. Impliciet blijkt daarmee dat de BRP (het niet-ingezetenen deel) betrouwbaarder kan voor EU-burgers en hun familie.
De doeltreffendheid in 2022 kan waarschijnlijk worden verbeterd.

Doelmatigheid

De zienswijze bevat geen oordeel over de doelmatigheid in 2022.

11. Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP

*ICTU, 2022**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
11	Denken over 'maximaal haalbare kwaliteit' van het adresgegeven in de BRP (ICTU, 2022)*	Deels	Ja	Deels

Beleidsbijdrage

ICTU heeft de vraag onderzocht: 'wat is - voor het adresgegeven in de BRP - een maximaal acceptabel percentage niet-correcte registratie, en vanaf welk punt heeft de overheid een probleem en moet daar iets aan gedaan worden?' Anders gezegd welke percentage correcte registraties van adresgegevens in de BRP is acceptabel en waarom? Dit onderzoek is van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens (
  - *Indicatoren voor de betrouwbaarheid van de BRP*
  - *Evaluatie en verdere kwaliteitsverbeteringen*

Het onderzoek geeft aan dat de BRP twee type adressen kent voor ingezetenen: het woonadres en het briefadres. Factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de registratie van het adres zijn onder andere:

- de werkelijkheid is complexer dan de BRP veronderstelt. Mensen kunnen meer adressen hebben, tijdelijk in een ziekenhuis of zorginstelling verblijven en dergelijke
- het gebruik van adressen door overheden en overheids-instellingen is divers en kan consequenties hebben voor de registratie. Het gaat dan veelal om rechten (sociale voorzieningen) en plichten (betalingen). Dit kan ertoe leiden dat burgers niet correct registreren en dat instanties gedogen.
- een verhuizing doorgeven heeft niet altijd de prioriteit van burgers, dat wil zeggen ze geven het later door dan de wettelijke termijn bepaalt. Ook kunnen verhuizingen in onderzoek zijn.

Het onderzoek raamt vervolgens wat een acceptabel percentage verschil is tussen de registratie in de BPR en de werkelijkheid. Het gaat dan vooral om een ruimere termijn om de verhuizingen door te geven. Ze komen tot een percentage van 98%. Vervolgens geeft het onderzoek aan wat de grootste verstorende factor is voor de kwaliteit van de adressen. Dat zijn met name buitenlandse studenten en expats die niet doorgeven dat ze zijn verhuisd, dat is vertrokken uit Nederland. Het onderzoek geeft ook aan dat aanpassing van wet- en regelgeving wenselijk is, bijvoorbeeld door twee woonadressen toe te staan als dat de realiteit is.
Het oordeel is dat aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn, omdat de werkelijkheid complexer is dan in de Wet BRP is geregeld. Ook bevatten diverse andere wetten bepalingen over adressen, waarbij het verschilt wat een adres is en wat de gevolgen ervan zijn.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2022 is daarmee voornamelijk negatief.

Doeltreffendheid

Het onderzoek concludeert onder andere dat aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn, omdat de werkelijkheid complexer is dan waar de Wet BRP vanuit gaat. Het gaat dan om het hebben van één woonadres. Ook wordt het adresgegeven uit de BRP steeds breder gebruikt. Dit heeft ook invloed op de registraties.
Het oordeel over de doeltreffendheid in 2022 is voornamelijk negatief.

Doelmatigheid

Het onderzoek focust op de vraag in hoeverre het huidige percentage van correct adressen in de BRP nog kan worden verhoogd. Dat is een doelmatigheidsvraag. Het onderzoek richt zich op de vraag welke niet-correcte registraties zijn acceptabel en welke niet. Een conclusie is dat soepeler omgaan met de termijn voor het doorgeven van verhuizingen acceptabel is. Meer inzetten op de registratie van expats en studenten is wel wenselijk om het percentage correcte adresregistraties te vergroten. Door gerichtere keuzen te maken kan de kwaliteit nog wat verbeterd.
Het oordeel over de doelmatigheid in 2022 is dat de doelmatigheid tegen de grens aanzit van wat kan, maar nog wat verder kan worden verhoogd (van 96% naar 98%).

12. Eindrapport evaluatie LAA

PBLQ, 2022

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
12	Eindrapport evaluatie LAA (PBLQ, 2022)	Ja	Nee	Ja

Beleidsbijdrage

In 2014 is het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) gestart, met als doel de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren en daarmee adres gerelateerde fraude tegen te gaan.
Door centraal informatie te delen ontwikkelen samenwerkende partijen signalen van mogelijk onjuiste adresgegevens.
De staatssecretaris van BZK heeft het initiatief genomen om LAA permanent in de Wet BRP te verankeren. Bij de behandeling van het wetsvoorstel zijn twee moties aangenomen die oproepen tot een onafhankelijke evaluatie van LAA en een onafhankelijke toetsing van de risicoprofielen van LAA. De evaluatie is uitgevoerd door PBLQ in 2022.
Deze evaluatie is van belang voor beleidsdoelstelling:

T.a.v. BRP
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens

De evaluatie concludeert dat LAA succesvol bijdraagt aan het identificeren en wijzigen van incorrecte adresgegevens in de BRP. Het instrument LAA kan veel gevallen van gerede twijfel signaleren. Daarbij is door de jaren heen steeds minder de nadruk komen te liggen op het tegengaan van adres gerelateerde fraude. De belangrijkste doelstelling van LAA wordt nu door alle partijen gezien in het opsporen en aanpassen van incorrecte adresregistraties in de BRP. Daarnaast zijn er indirecte maatschappelijke effecten, zoals het signaleren van sociale problematiek, een belangrijke bijvangst.

Gemeenten zijn overwegend tevreden. Een eerste indicatie hiervoor is dat het project een deelname kent van 92% van alle gemeenten, terwijl deelname vrijwillig is geweest. De signaalleveranciers (zoals de belastingdienst/toeslagen en CJIB) zijn enthousiast over de aanpak, omdat ze zo aan hun wettelijke verplichting voldoen om gerede twijfel over de juistheid van BRP-gegevens terug te melden, en zo bij te dragen aan het verbeteren van de gegevenskwaliteit van de BRP. Een hoge gegevenskwaliteit van de BRP heeft tevens een positieve uitwerking op de uitvoering hun eigen (dienstverlenings-) processen, zeggen signaalleveranciers.

Het onderzoek heeft vier aandachtspunten:
- De risicoprofielen hebben een centrale rol in het functioneren van LAA. Het aantal risicoprofielen is teruggebracht. De meeste risicoprofielen kennen hun oorsprong in de BRP en worden door RvIG beheerd. Gemeenten kunnen deze signalen vaker weerleggen. Als deze trend zich doorzet zal de meerwaarde van LAA voor gemeenten op de langere termijn afnemen.
- De documentatie rond de risicoprofielen van externe signaalleveranciers is niet altijd actueel en volledig is. Er staat niet eenduidig op papier hoe deze risicoprofielen eruit zien en welke selectiecriteria om welke reden worden toegepast.
- De procedures zijn in de loop van de jaren verder uitgewerkt en strikter nageleefd. Dit moet niet ten koste gaan van de ruimte die wordt gevoeld om nieuwe ideeën voor risicoprofielen te ontdekken en ontplooien.
- Het afleggen van huisbezoeken is sinds de coronaperiode sterk afgenomen terwijl een belangrijke meerwaarde van de aanpak is gelegen in diezelfde huisbezoeken. Een reden hiervoor is dat huisbezoeken een grote belasting vormen voor de gemeentelijke organisatie. Op goede wijze invulling geven aan huisbezoeken vereist een specifieke combinatie van expertisen die niet ruim voorhanden zijn. Daarnaast wordt de opvolging van signalen als tijdrovend ervaren.

De beleidsbijdrage van LAA is positief. De aandachtspunten laten zien dat deze positieve bijdrage onder druk staat.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2022 is daarom wisselend.

Doeltreffendheid

De evaluatie concludeert dat LAA succesvol bijdraagt aan het verbeteren van de adreskwaliteit en aan betrouwbare informatievoorziening. Het oordeel over de doeltreffendheid in 2022 is daarmee positief. De aandachtspunten zijn van belang voor de toekomstige doeltreffendheid.

Doelmatigheid

De evaluatie geeft aan dat het duidelijk is dat LAA een positieve bijdrage levert aan de adreskwaliteit in de BRP. Hoe LAA zich in relatief opzicht verhoudt tot andere kwaliteitsinstrumenten, zoals het gebruik van de Terugmeldvoorziening (TMV), is onduidelijk, omdat hierover geen (mutatie)cijfers bekend

zijn. Ook kunnen de maatschappelijke effecten van LAA niet worden berekend, omdat hiervan te weinig zaken door gemeenten worden geregistreerd. In de evaluatie wordt daarom geconcludeerd dat een sluitende kostenbatenanalyse van LAA niet mogelijk is.
De evaluatie bevat geen oordeel over de doelmatigheid in 2022.

13. Lessen over kwetsbare processen

Verwey-Jonker Instituut, 2023

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
13	Lessen over kwetsbare processen (Verwey-Jonker Instituut, 2023)	Deels	Deels	Deels

Beleidsbijdrage

Het ministerie van BZK heeft in 2023 onderzoek laten uitvoeren door het Verwey-Jonker Instituut om kwetsbaarheden te identificeren binnen diverse gemeentelijke processen en oplossingen aan te dragen die de gemeentelijke organisaties weerbaarder maken en hun integriteit versterken. De verkenning richtte zich op kleine gemeenten.
De verkenning had acht gemeentelijke processen als uitgangspunt, waaronder verstrekking reisdocumenten, verwerking persoonsgegevens en strategische informatie en beheer basisregistratie personen. De verkenning is van belang voor de doelstellingen:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig

T.a.v. BRP
- Het belang van de burger beschermen
  - *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*
  - *Misbruik van persoonsgegevens*

De verkenning richt zich op kleine gemeenten. Over deze gemeenten zijn de belangrijkste conclusies dat ze moeite lijken te hebben om weerbaar te blijven tegen ondermijning binnen essentiële processen zoals het verstrekken van reisdocumenten. Dit komt door de kleinschaligheid en het gebrek aan gespecialiseerde expertise. Zo leidt het ontbreken van functiescheiding en het vier-ogen-principe, gecombineerd met een cultuur van vertrouwen en beperkte middelen, tot een verhoogd risico op fouten en fraude.
De verkenning geeft aan dat het rijk en gemeenten maatregelen hebben genomen, maar dat verdere verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Instrumenten om kwetsbare processen te signaleren en verbeteren zijn bijvoorbeeld de Wet Bibob, de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), weerbaarheidsscans en handreikingen. Er is daarnaast behoefte aan meer sturing en een heldere visie vanuit BZK. Ook is er vraag naar het vergemakkelijken van de informatiedeling en het versterken van de regionale samenwerking, evenals aan handige tools die direct toepasbaar zijn, zoals instructievideo's.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2023 is daarmee wisselend.

Doeltreffendheid

Het capaciteitsprobleem van kleine gemeenten, in combinatie met een cultuur van vertrouwen, leidt ertoe dat de effectiviteit negatief wordt beïnvloed. Er is behoefte aan meer ondersteuning: de aangereikte instrumenten zijn niet concreet genoeg voor kleine gemeenten. Ook is meer regionale samenwerking nodig om de instrumenten te kunnen gebruiken.
Het oordeel over de doeltreffendheid in 2023 is voor kleine gemeenten negatief.

Doelmatigheid

De punten genoemd bij doeltreffendheid leiden er ook toe dat de doelmatigheid in kleine gemeenten voor verbetering vatbaar is.
Het oordeel over de doelmatigheid in 2023 is negatief.

14. Rapport over (risico)profiel UT001

Integis, 2023

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
14	Rapport over (risico)profiel UT001 (Integis, 2023)	Deels	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

In 2015 is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) gestart. Het doel van LAA is de adreskwaliteit te verbeteren en adresgerelateerde fraude tegengaan. LAA werkt op basis van risicoprofielen. In oktober 2021 zijn de risicoprofielen naar de Tweede Kamer gestuurd. Eén van de risicoprofielen is UT001 dat profiel is door de belastingdienst / toeslagen gebruikt. In het profiel gaat het om alleenstaande personen ouder dan 60 jaar die in het buitenland zijn geboren. In de Tweede Kamer is er kritiek op 'in het buitenland geboren'. Er is daarom onderzocht hoe het profiel tot stand is gekomen en waar dit profiel is toegepast. Het onderzoek is uitgevoerd door Integis. Het onderzoek is relevant voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Het belang van de burger beschermen
  - *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

Het onderzoek gaat over het jaar 2015. De reden daarvoor is dat het risicoprofiel alleen in twee proefleveringen in 2015 (in september en. november) is gebruikt. Er is geen informatie dat het risicoprofiel UT001 daarna nog is gebruikt. Doordat het onderzoek zeven jaar na dato plaatsvindt is veel informatie er niet meer, zijn medewerkers gerouleerd en dergelijke.

Integis geeft aan dat de ontwikkeling van het risicoprofiel niet goed is te traceren. De reden voor het risicoprofiel is dat iemand die is ingeschreven als woonachtig in Nederland, maar feitelijk in het buitenland woont waarschijnlijk ten onrechte voorzieningen benut. De vraag is: op basis waarvan kan worden gezegd dat mensen in het buitenland wonen? De ontwikkeling van het criterium is niet volledig na te gaan door Integis, maar vermoedelijk is het gebruikte criterium: geboren in het buitenland. Dit nadat er oorspronkelijk iets stond over nationaliteit. Het risicoprofiel werd door de belastingdienst gebruikt dat wil zeggen de belastingdienst leverde adressen aan gemeenten aan op basis van het profiel.

Uit onderzoek van de proefleveringen blijkt dat de aangeleverde 22 adressen van de eerste proeflevering aan drie gemeenten niet tot een formeel adresonderzoek heeft geleid. Ook zijn er geen adressen gemuteerd. De tweede proeflevering leidde tot veel aangeleverde adressen waarna het de vraag was of de selectie wel voldoende scherp was. Er zijn geen aanwijzingen dat deze tweede levering is gebruikt.

Het onderzoek concludeert dat er geen adressen zijn gemuteerd en er derhalve geen gevolgen voor individuele burgers zijn.

Het onderzoek richt zich vooral op de uitvoering van (LAA) beleid en minder op het beleid zelf. Een belangrijke kanttekening bij het onderzoek is dat Integis aangeeft weinig documenten en andere informatie te hebben ontvangen. Het onderzoek laat indirect zien dat aangeleverde signalen (door de belastingdienst) via de LAA-werkwijze van – eerst alles administratief nagaan, dan huisbezoek dan, indien nodig onderzoek – er mede aan heeft bijdragen dat er zorgvuldig met de relevante adressen en personen is omgegaan. In die zin kan het onderzoek worden gezien als positief over de beleidsbijdrage van de BRP in 2015 (uitgevoerd in 2022).

Doeltreffendheid

Op dezelfde basis als bij de beleidsbijdrage kan worden gesteld dat het onderzoek indirect laat zien dat de LAA werkwijze zorgvuldig is t.a.v. bescherming van burgers. Dit weer met de kanttekening dat Integis nadrukkelijk aangeeft dat informatie ontbreekt.

Doelmatigheid

Het onderzoek heeft geen oordeel over de doelmatigheid in 2015 (uitgevoerd in 2022).

15. Onderzoek CBS naar basisregistraties

CBS, 2022

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
15	Dashboard kwaliteit stelsel van basisregistraties 2021 (CBS, 2022)	Deels	Nee	Nee

Beleidsbijdrage

Nederland kent tien basisregistraties die samen het Stelsel van Basisregistraties vormen. Het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in opdracht van enkele basisregistraties en in samenwerking met de stichting ICT uitvoeringsorganisatie (ICTU) een monitor opgesteld waarmee de kwaliteit van de koppelingen in het stelsel wordt gevolgd. Het dashboard beschrijft de uitkomsten van de meting in 2021. Tevens zijn voor eerdere metingen de basiscijfers aan dit dashboard toegevoegd. Met deze nieuwe meting wordt gekeken in hoeverre verbeteringen zijn opgetreden en op welke onderdelen de kwaliteit van de koppelingen tussen de verschillende registraties kan worden verbeterd. De BRP is één van de tien basisregistraties. Het dashboard is van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens

Het dashboard laat de volledigheid van de koppelingen zien en de juistheid. De volledigheid van de koppeling is op een hoog peil. Dit is ook zo gebleven. De meeste koppelingen waren in 2021 juist, evenals in 2020. 2021 laat een lichte stijging zien. De koppelingen BRI-BRP en BAG-BRP zijn nagenoeg 100%. De koppeling tussen de WOZ- en BRP-gegevens is verbeterd, maar dat is deels het gevolg van een methodeaanpassing. Het dashboard geeft cijfers over de koppelingen tussen basis-registraties en gaat niet in op het beleid. Het dashboard bevat geen oordeel over de beleidsbijdrage van de BRP in 2021.

Doeltreffendheid

Het dashboard geeft cijfers over de koppelingen tussen basisregistraties voor wat betreft de volledigheid en juistheid van de diverse koppelingen. De volledigheid is op een hoog peil. De juistheid ook. De kwaliteit is constant of geeft een lichte stijging. Ondanks dat er geen relatie wordt gelegd met het beleid kan wel worden geconstateerd dat de betrouwbaarheid van de BRP wat betreft koppelingen groot is. Het oordeel over de doeltreffendheid in 2021 is impliciet positief.

Doelmatigheid

Het dashboard geeft geen oordeel over de doelmatigheid in 2021.

16. Online identiteitsvaststelling en- verificatie

*Dialogic, 2023**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
16	Online identiteits-vaststelling en- verificatie (Dialogic, 2023)*	Nee	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

Bij het aanvragen van een Nederlands identiteitsdocument geldt een verschijningsplicht. Voor Nederlanders in het buitenland betekent dit dat zij naar een ambassade, consulaat of externe dienstverlener moeten reizen. Het vervangen van de fysieke verschijning door een 'online verschijning' of andere digitale variant van de daarbij uitgevoerde stappen, zou deze (soms lange) reis overbodig kunnen maken. Dialogic heeft in opdracht van het ministerie in een onderzoek verkent in hoeverre het aanvraag- en afgifteproces digitaal op afstand zou kunnen worden uitgevoerd. Daarvoor zijn de technische mogelijkheden en risico's in kaart gebracht voor het online vaststellen en verifiëren van de identiteit van Nederlandse burgers. Dit onderzoek is van belang voor de doelstellingen:

T.a.v. reisdocumenten

- Betrouwbaar en veilig
  - *Veilig aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten*
- Belang van de burger ()
  - *Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is*
  - *Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebreng).*

De conclusie is dat een volledig digitaal proces aanzienlijke voordelen biedt in termen van gebruiksgemak en efficiëntie, maar dat de huidige technologie voor biometrie-afname op afstand technisch gezien, nog niet voldoende betrouwbaar is en ook nog niet de benodigde kwaliteit heeft. Ontwikkelingen op het vlak van vertrouwde eindgebruikersapparatuur maken wel dat er steeds meer technische garanties mogelijk zijn ten aanzien van de authenticiteit van verzamelde biometrie, maar deze technologieën zijn nog niet volwassen en nog niet algemeen beschikbaar in eindgebruikersapparaten zoals smartphones. Het advies in 2023 is daarom om nog even af te wachten.
Er is een verdere ontwikkeling van de techniek nodig voor deze kan worden ingevoerd. Hierdoor is het impliciete oordeel over de beleidsbijdrage in 2023 is positief.

Doeltreffendheid

In aanvulling op de algemene conclusie om nog even te wachten geeft het onderzoek aan dat voor het digitaliseren van processen voor en rondom het aanvragen van identiteits-middelen (en wellicht overheidsprocessen in het algemeen) speelt dat de hoogste doeltreffendheid en doelmatigheid hoogstwaarschijnlijk kan worden behaald door (alleen) de meest voorkomende situaties digitaal te faciliteren. Herhaalaanvragen voor identiteitsmiddelen komen het meest voor. Dit is dan ook de meest voor de hand liggende variant om te digitaliseren. Voor alle andere soorten aanvragen, en om te kunnen omgaan met uitzonderingen, en om Nederlanders te accommoderen die geen gebruik kunnen of willen maken van een digitaal aanvraagproces, zal een niet-digitale route moeten blijven bestaan.
Het invoeren van een digitaal proces vervangt de niet-digitale dienstverlening niet – deze blijft beschikbaar voor de minder digitaal vaardige aanvrager.
Het gaat om toekomstige opties die beter kunnen zijn.
Het onderzoek heeft geen oordeel over de doeltreffendheid van het beleid in 2023.

Doelmatigheid

In het onderzoek is aangegeven dat de bevindingen van het onderzoek niet zien niet op de doelmatigheid. De bevindingen ondersteunen wel de conclusie dat beter nog even gewacht kan worden met het inslaan van deze richting tot de technologie volwassener is geworden.
Het gaat om toekomstige opties die beter kunnen zijn.
Het onderzoek heeft geen oordeel over de doelmatigheid van het beleid in 2023.

17. Monitor Identiteit

Brummelkamp & IPSOS, 2021 en 2023

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
17	Monitor Identiteit (Brummelkamp & IPSOS, 2021 en 2023)	Nee	Nee	Nee

Beleidsbijdrage

Sinds 2013 is er één keer in de twee jaar een monitor identiteit. De monitor 2021 en 2023 is uitgevoerd door Brummelkamp & Ipsos. De monitor is opgezet om antwoord te geven op de volgende drie centrale vragen:

- Welke identiteitsmiddelen bezitten mensen?
- Hoe vaak, in welke situaties en op welke manier identificeren zij zich?
- Hoe vaak en op welke manier wordt misbruik gemaakt van identiteitsmiddelen?

De monitor is relevant voor de doelstelling:
T.a.v. reisdocumenten

- Betrouwbaar en veilig

Het gaat in de monitor om het bezit van een fysiek ID-middel (paspoort, identiteitskaart, rijbewijs, verblijfsdocument) en om digitale identificatie, met name DigiD. Bij het onderdeel fraude en misbruik geeft de monitor aan dat het vooral gaat om online identiteitsfraude. De drie meest voorkomende typen van identiteitsfraude in de monitor zijn misbruik van een account van een webwinkel, misbruik van een sociaal media-account of berichtenservice, en misbruik van persoonsgegevens om toegang te krijgen tot een bankrekening.

De monitor toont aan dat het percentage mensen dat aangeeft slachtoffer denkt te zijn geweest van identiteits-fraude- en misbruik sinds 2014 schommelt tussen de 2,1% en 5,7%. Voor de jaren 2019, 2021 en 2023 zijn deze percentages respectievelijk 4,1%, 3,0% en 3,9%. De monitor bevat geen specifieke gegevens over fraude en misbruik van *reisdocumenten*. De monitor 2021 en 2023 bevat geen oordeel over de beleidsbijdrage van reisdocumenten.

Doeltreffendheid

De monitor 2021 en 2023 bevat geen oordeel over de doeltreffendheid van reisdocumenten.

Doelmatigheid

De monitor 2021 en 2023 bevat geen oordeel over de doelmatigheid van reisdocumenten.

18. Zelfevaluaties BRP

RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
18	Zelfevaluaties BRP (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)	Nee	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

Periodiek onderzoek naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie, en onderzoek naar de verwerking van gegevens in de basisregistratie is in de wet geregeld (art 4.3 Wet BRP). De zelfevaluaties geven invulling aan deze wettelijke verplichting. Alle Nederlandse gemeenten voeren de zelfevaluatie BRP uit. Het doel van de zelfevaluatie is om de gemeente inzicht te geven of de werkprocessen conform wet- en regelgeving zijn ingericht en inzicht te geven in de kwaliteit van gegevens in de gemeentelijke bestanden van de BRP. De zelfevaluaties zijn van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens

De zelfevaluatie wordt uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst. RvIG maakt jaarlijks een rapport met de uitkomsten van het periodiek onderzoek voor de gemeenten en voor RNI-loket gemeenten (minus verstrekkingen).
De zelfevaluatie bevat ook een onderdeel zelfevaluatie centrale voorzieningen.
De resultaten worden ingedeeld in zes thema's. De eerste vijf thema's betreffen vereisten uit wet- en regelgeving. Het zesde thema betreft aanbevelingen. Bij deze thema's wordt onder andere het gemiddeld resultaat in percentages gegeven van alle betrokken overheden. Ook wordt aangegeven hoeveel gemeenten 100% scoorden op een thema. Gemeenten die een lage score rapporteren bij de zelfevaluatie BRP worden gemonitord door RvIG. Deze gemeenten worden bezocht.

Belangrijk voor het interpreteren van de uitkomsten is dat de uitkomsten niet worden vergeleken met voorgaande jaren, omdat de onderzoeksvragen elk jaar worden bijgesteld.
In 2023 is bijvoorbeeld een vernieuwde puntentelling ingevoerd en zijn nieuwe volwassenheidsvragen optioneel beproefd. Omdat gemeenten hiermee voor het eerst werkten, tellen deze vragen niet mee in de eindresultaten.
De resultaten van de zelfevaluaties van de BRP over de jaren 2019–2023 laten zien dat de scores gemiddeld voldoen aan de gestelde norm. Veel scores zijn boven de 90%. In sommige jaren scoort een van de thema's wat lager. De scores voor de RNI-gemeenten zijn veelal net wat hoger, evenals de score voor de centrale voorzieningen.
Het aantal gemeenten dat wordt gemonitord, vanwege een lagere score varieert van 30 tot een kleine 50. Problemen die deze gemeenten onder andere aangeven zijn: verlies aan kennis door uitstroom ervaren medewerkers (veelal vanwege pensioen), moeilijk kunnen vervullen van vacatures, te weinig mensen en geld (hoge werkdruk). Dit belemmert niet alleen de consistentie in kwaliteitscontrole maar kan ook bijdragen aan variaties in de zelfrapportage.

De rapportages over de zelfevaluaties laten vooral zien of de relevante overheden voldoen aan de wet- en regelgeving. Dit zegt beperkt iets over de beleidsbijdrage. Het oordeel over de beleidsbijdrage is impliciet en wisselend. Er zijn gemeenten die 100% voldoen en er zijn gemeenten die onder de grens van 90% vallen bij drie of meer thema's.

Doeltreffendheid

De rapportages gaan vooral over het navolgen van wet- en regelgeving en geven geen oordeel over de doeltreffendheid.

Doelmatigheid

De rapportages gaan vooral over het navolgen van wet- en regelgeving en geven geen oordeel over de doelmatigheid.

19. Zelfevaluaties Reisdocumenten

RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
19	Zelfevaluaties Reisdocumenten (RvIG, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023)	Nee	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

Het ministerie heeft als beleid dat gemeenten jaarlijks zelf-evaluaties uitvoeren om inzicht te krijgen in de inrichting, werking en beveiliging van de processen rondom reis-documenten. Deze zelfevaluaties dienen als instrument voor zowel toezicht als kwaliteitsverbetering. De zelfevaluaties voor de reisdocumenten zijn relevant voor de doelstelling:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig

De zelfevaluatie wordt uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst. RvIG maakt jaarlijks een rapport met de uitkomsten van het periodiek onderzoek voor de gemeenten, de grensgemeenten[126] en de openbare lichamen.[127]
De resultaten worden ingedeeld in zes thema's. De eerste vijf thema's betreffen vereisten uit wet- en regelgeving. Het zesde thema betreft aanbevelingen. Bij deze thema's wordt onder andere het gemiddeld resultaat in percentages gegeven van alle betrokken overheden. Dit percentage varieert voor de thema's die betrekking hebben op wet- en regelgeving ieder jaar tussen de circa 91% (thema naleving) en de 98% (thema overige proces reisdocumenten). In 2023 zijn de scores wat lager. De laagste score is 89% (thema naleving) en 96% (thema aanvraag- en uitgifteproces).

In de jaren 2019 tot en met 2022 werden de gemeenten die 87% of lager scoorden op drie of meer thema's, die betrekking hebben op wet- en regelgeving, door RvIG bezocht en gemonitord. Dit aantal varieert tussen de 9 en 22 in de relevante jaren. In 2023 is ervoor gekozen de 15 minst presterende gemeenten te monitoren. Over de monitoring wordt opgemerkt dat de gemeenten die het betreft telkens verschillen. De gemeenten die worden gemonitord verbeteren. Vervolgens scoren andere gemeenten lager.

De rapportages over de zelfevaluaties laten vooral zien of de relevante overheden voldoen aan de wet- en regelgeving. Dit zegt beperkt iets over de beleidsbijdrage. Het oordeel over de beleidsbijdrage is impliciet en wisselend. Er zijn gemeenten die 100% voldoen en er zijn gemeenten die onder de grens van 87% vallen bij drie of meer thema's.

Doeltreffendheid

De rapportages gaan vooral over het navolgen van wet- en regelgeving en geven geen oordeel over de doeltreffendheid.

Doelmatigheid

De rapportages gaan vooral over het navolgen van wet- en regelgeving en geven geen oordeel over de doelmatigheid.

126 Grensgemeenten zijn aangewezen gemeenten die reisdocumenten verstrekken aan Nederlanders die niet in Nederland zijn ingeschreven.
127 Dit zijn de eilanden van Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

20. Onderzoek naar verbetermogelijkheden van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet

Pro Facto, 2024

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
20	Onderzoek naar verbetermogelijkheden van het toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet (Pro Facto, 2024)	Ja	Deels	Ja

Beleidsbijdrage

Naar aanleiding van bevindingen over fraude bij de uitgifte van paspoorten bij een aantal Nederlandse gemeenten heeft de staatssecretaris van BZK in 2022 de mogelijkheden voor aanscherping van het toezicht op de Paspoortwet laten onderzoeken door Pro Facto. Het onderzoek uit 2024 is van belang voor de doelstelling:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig

Het rapport geeft aan dat RvIG toezicht houdt op gemeenten en openbare lichamen. Dit toezicht heeft vooral betrekking op de controle op basis van de jaarlijkse zelfevaluatie door gemeenten en openbare lichamen en het jaarlijks nader onderzoek van RvIG bij een selectie van gemeenten ter controle van de beantwoording van de vragen uit de zelfevaluaties.
RvIG houdt geen toezicht op de andere instanties die reisdocumenten verstrekken (Buitenlandse Zaken, KMar en de Caribische landen). Ook het interne toezicht kan verbeterd.
Pro Facto concludeert dat er geen integraal toezicht op de gehele keten binnen het reisdocumentenstelsel is.
Binnen het bestaande wettelijk kader zijn er mogelijkheden voor verbetering. Zo bestaat er ruimte voor RvIG om meer proactief en assertiever toezicht te houden. Kennisdeling en samenwerking tussen actoren is nodig om het toezicht te verbeteren.
Het onderzoek geeft aan dat zelfevaluaties een waardevol instrument zijn, maar in hun huidige vorm als ontoereikend om de naleving en kwaliteit van de processen diepgaand te beoordelen.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2023/2024 is vooral negatief.

Doeltreffendheid

Het rapport constateert dat de huidige toezichtstructuren beperkt effectief zijn. Dit komt door het ontbreken van samenhangende strategieën, uitgebreide risicoanalyses en concrete normen. Ook is duidelijkheid in verantwoordelijkheden en mandaten nodig. RvIG wordt genoemd als een sleutelactor in het toezicht, maar heeft onvoldoende capaciteit en bevoegdheden om effectief op te treden.
Het oordeel over de doeltreffendheid in 2023/2024 is negatief.

Doelmatigheid

Wat betreft doelmatigheid signaleren de onderzoekers inefficiënties, vooral door een gebrekkige benutting van beschikbare gegevens en een gebrek aan samenwerking.
Het oordeel over de doelmatigheid in 2023/2024 is negatief.

21. Invoeringstoets LAA

VNG, 2024

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
21	Invoeringstoets LAA (VNG, 2024)	Deels	Deels	Deels

Beleidsbijdrage

Sinds 15 mei 2023 heeft de Wet basisregistratie personen de werkwijze van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) structureel vastgelegd. De VNG heeft een invoeringstoets naar deze wettelijke verankering van LAA uitgevoerd. LAA heeft als doel de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren en daarmee adres gerelateerde fraude tegen te gaan. Door centraal informatie te delen ontwikkelen samenwerkende partijen signalen van mogelijk onjuiste adresgegevens.
De invoeringstoets is van belang voor beleidsdoelstelling:

T.a.v. BRP
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens

De wettelijke verankering houdt in dat:
- De Minister van BZK de taak heeft om gemeenten te ondersteunen bij het controleren van de juistheid van adresgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP). De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is belast met de uitvoering van de LAA.
- Een LAA-signaal geeft aan dat er een vermoeden bestaat dat de adresregistratie van een persoon op een bepaald adres onjuist is. Een signaal wordt via de Webapplicatie LAA (WALAA) aan gemeenten doorgegeven.
- De gemeente is verplicht om zo snel mogelijk terug te koppelen aan de minister hoe het signaal is opgevolgd.

De invoeringstoets concludeert dat LAA sommige gemeenten nieuwe inzichten in adressen biedt, zoals onrechtmatige bewoning. Andere gemeenten ervaren dit effect minder. Verder varieert het aantal LAA-signalen sterk tussen gemeenten, waarbij het niet altijd duidelijk is waarom dat zo is. Ook geeft de invoeringstoets diverse knelpunten aan, onder andere dat in de Webapplicatie beperkt geregistreerd en dus gemonitord kan worden. Meer flexibiliteit is nodig. Een nader knelpunt is dat de bestuurlijke betrokkenheid in de diverse gemeenten sterk varieert. De interne samenwerking in gemeenten vraag continue aandacht en afstemming.

De invoeringstoets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop er zinvolle informatie beschikbaar is over hoe de regelgeving in de praktijk functioneert. Een invoeringstoets is gericht op signaleren in plaats van evalueren. Met de kanttekening dat de invoeringstoets niet gericht is op evalueren lijkt het oordeel te zijn dat de beleidsbijdrage in 2024 wisselend is.

Doeltreffendheid

De invoeringstoets concludeert dat LAA sommige gemeenten nieuwe inzichten in adressen biedt, zoals onrechtmatige bewoning, hoewel andere gemeenten dit effect minder ervaren. Een indirect voordeel van LAA-huisbezoeken is dat de zichtbaarheid van de gemeente in de wijken toeneemt, wat bewoners aanspoort om adreswijzigingen eerder door te geven. Dit draagt bij aan een up-to-date en nauwkeurig adressenbestand.
Het oordeel over de doeltreffendheid in 2024 is daarmee wisselend.

Doelmatigheid

In 2022 is door het ministerie van BZK een toezegging gedaan van 3 miljoen euro voor de uitvoering van de LAA. Vanaf april 2024 wordt dit bedrag verdeeld via een decentralisatie uitkering. Aan de decentralisatie-uitkering ligt een objectieve verdeelsleutel ten grondslag die binnen de kaders van de decentralisatie-uitkering is aan te passen. Deze verdelingssystematiek wordt na 2 jaar geëvalueerd en indien wenselijk naar behoefte aangepast.
De invoeringstoets zegt over de bekostiging dat het nog onduidelijk is of deze in de praktijk voldoende.
De toereikendheid moet uit een nader onderzoek blijken.
Het oordeel over de doelmatigheid in 2024 is daarmee wisselend.

22. De impact van certificering

*CINOP/ecbo & Panteia, 2024)**

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
22	De impact van certificering (CINOP/ecbo & Panteia, 2024)*	Deels	Deels	Deels

Beleidsbijdrage

CINOP/ecbo & Panteia hebben in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek uitgevoerd naar een mogelijke verplichting van opleiding en certificering voor medewerkers van de instanties die identiteits- en reisdocumenten verstrekken. De hoofdvraag van het onderzoek was wat de impact van zo'n verplichting zal zijn voor de medewerkers in de front- en backoffice. De focus van het onderzoek lag op het verminderen van het risico op identiteitsfraude. Het onderzoek is van belang voor de doelstelling:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig

Het rapport benadrukt de noodzaak van verdere professionalisering van de medewerkers die belast zijn met taken in het aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten. Verplichte certificering en opleiding vergroot de vakbekwaamheid en versterkt het bewustzijn van de risico's op identiteitsfraude. Ook is verheldering en mogelijk vereenvoudiging van protocollen en werkinstructies voor alle uitgevende instanties nodig, evenals scherpere zorg voor naleving en aanscherping van het toezicht.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2024 is deels positief en negatief.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid rondom de veiligheid van reisdocumenten kent positieve onderdelen, maar er zijn ook enkele structurele tekortkomingen, zoals het ontbreken van concrete normen. Een geïntegreerde aanpak, waarin certificering en opleiding wordt gecombineerd met onder andere verheldering en mogelijk vereenvoudiging van protocollen en werkinstructies voor alle uitgevende instanties, is nodig om de veiligheid en effectiviteit van het beleid duurzaam te versterken.
Het oordeel over de doeltreffendheid in 2024 is deels positief en negatief.

Doelmatigheid

De beoordeling van de doelmatigheid van het beleid rondom de veiligheid van reisdocumenten is vergelijkbaar met de doeltreffendheid.

23. Verbeteren Zelfevaluatie BRP

VKA, 2023

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
23	Verbeteren Zelfevaluatie BRP (VKA, 2023)	Nee	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

VKA heeft in 2023 met gemeenten en RvIG gewerkt aan verbetering van het instrument zelfevaluaties. Dit door de vragenlijst te verbeteren en de lijst te testen in een pilot. De verbeteringen waren gericht op rechtmatigheid en volwassenheid (onderdeel van kwaliteit). Het rapport is de verantwoording over het traject ter verbetering van de zelfevaluaties. Dit rapport is met name van belang voor de doelstelling:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens

Uit het rapport blijkt dat gemeenten het waardevol vinden om met collega's van andere gemeenten te sparren en ervaringen uit te wisselen. Het rapport constateert ook dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in het verbeteren van de rechtmatigheidsvragen binnen de zelfevaluatie BRP, dankzij het gebruik van een normenkader. Het onderwerp volwassenheid is bij de organisaties nog in het begin van de ontwikkeling. Nog niet alle vragen over volwassenheid kunnen worden ingevoerd.
Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2023 is niet expliciet, omdat het veeleer om een werkwijze gaat. Er zijn diverse verbeterpunten. De samenwerking RvIG en gemeenten wordt als positief beoordeeld.

Doeltreffendheid

Het rapport heeft geen oordeel over de doeltreffendheid in 2023. Het rapport gaat over het aanscherpen van het normenkader voor de zelfevaluaties. De aanscherping van het instrument richt zich op de rechtmatigheid en de volwassenheid.

Doelmatigheid

Voor doelmatigheid in 2023 geldt hetzelfde als voor doeltreffendheid.

24. Population registers in different countries

Panteia, 2019

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
24	Population registers in different countries (Panteia, 2019)*	Deels	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

Voor de ontwikkeling van een beleidsvisie op de toekomst van de Basisregistratie Personen (BRP) heeft het ministerie van BZK een onderzoek uitbesteed waarin de verschillende soorten van bevolkingsregistratie in andere landen worden onderzocht. Het onderzoek is uitgevoerd door Panteia.
Het doel van het onderzoek is om een inventarisatie te maken van de verschillende soorten bevolkingsregisters die gebruikt worden en om na te gaan in hoeverre de Nederlandse overheid, indien gewenst, in de toekomst lering zou kunnen trekken uit deze andere systemen. Voor het onderzoek zijn alle EU-lidstaten en een selectie van niet-Europese landen meegenomen. In het onderzoek is in kaart gebracht:

- de inhoud en dekking van de bestaande bevolkingsregisters, definities van de systemen van bevolkingsregisters en de aanpak van de bevolkingsregistratie;
- de mate waarin een persoonlijk identificatienummer in alle systemen wordt gebruikt;
- de mate waarin informatie uit bevolkingsregisters wordt uitgewisseld met binnen- en buitenlandse gebruikers;
- het type kwaliteitscontroleprocedures dat binnen de systemen wordt gebruikt;
- de recente ontwikkelingen in de bevolkingsregisters in Europa en in de wereld, de belangrijkste uitdagingen voor de bevolkingsregisters vandaag de dag en de wijze waarop landen deze uitdagingen aanpakken;
- een beoordeling van de belangrijkste trends en de mate waarin lessen uit andere landen in theorie overdraagbaar zijn op de Nederlandse situatie.

Het onderzoek is van belang voor de doelstellingen:

T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
- Een efficiënte dienstverlening van de overheid faciliteren
- Het belang van de burger beschermen
  - *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

Het onderzoek is vooral inventariserend. Het laat zien dat Nederland over een van de meer uitgebreide bevolkingsregisters beschikt, wat betreft de dekking van personen en de omvang van de geregistreerde gegevens, wat betreft het gebruik van digitale technologie en de toegang van burgers tot gegevens. Discussies die in Nederland spelen, spelen in andere landen ook.
Er zijn bepaalde thema's, waaronder de verdere verbetering van de gegevensbescherming en -beveiliging, waarop andere landen interessante lessen kunnen bieden als Nederland in de toekomst zijn systeem wil aanpassen. Sommige landen, zoals Luxemburg en Estland, hebben vóór de invoering van de AVG, van gegevensbescherming en -beveiliging een hogere prioriteit gemaakt.

Het onderzoek gaat beperkt in op de beleidsbijdrage in 2019. In zoverre er wordt ingegaan op de beleidsbijdrage van Nederland is dat vooral positief in de zin dat Nederland bij de voorlopers hoort. De verbeterpunten hebben vooral betrekking op de doeltreffendheid.

Doeltreffendheid

Het onderzoek laat zien dat Nederland voor een aantal thema's van de landen die daarbij voorop lopen wat zou kunnen leren. Het oordeel over de doeltreffendheid in 2019 is dat deze nog iets verder kan worden verbeterd.

Doelmatigheid

Het onderzoek bevat geen oordeel over de doelmatigheid.

25. Eindrapport Onderzoek Gebruik BRP

Stichting Kafkabrigade/Ockham Groep BV, 2020

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
25	Eindrapport Onderzoek Gebruik BRP (Stichting Kafkabrigade/Ockham Groep BV, 2020)	Ja	Ja	Ja

Beleidsbijdrage

Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting 'reisdocumenten en basisadministratie 2015 – 2018' heeft het ministerie van BZK een opdracht aan de Stichting Kafkabrigade / Ockham Groep BV gegeven. Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in het gebruik van de gegevens uit de basisregistraties en in eventuele belemmeringen. Dit om basisregistraties beter af te stemmen op de wensen en behoeften van (potentiële) gebruikers en om input op te halen voor het formuleren van een nieuwe visie op de inrichting van het stelsel van basisregistraties.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Worden BRP-gegevens ook lokaal opgeslagen?
2. Is de opslag van afwijkende of aanvullende persoonsgegevens mogelijk?
3. Wat zijn de motieven voor het opslaan van deze lokale gegevens?

Het onderzoek is met name relevant voor de doelstellingen:

T.a.v. BRP

- Een efficiënte dienstverlening van de overheid faciliteren
- Het belang van de burger beschermen (Vermindering van regeldruk voor burgers)

In het onderzoek wordt praktijk en ideaalbeeld naast elkaar gelegd. Het ideaalbeeld is dat elk feit altijd op één plek wordt geregistreerd.

Het onderzoek laat zien dat er diverse argumenten zijn om een lokale persoonsadministratie te hebben - en dus kopiegegevens van de BRP. Het gaat bijvoorbeeld om operationele besluitvorming en rapportage en de mogelijkheid om af te wijken van de BRP in de eigen administratie. Vervolgens geeft het onderzoek aan dat de mogelijkheid tot afwijken van BRP-gegevens noodzakelijk kan zijn. Bijvoorbeeld omdat in sectorwetgeving begrippen zijn opgenomen die lijken op begrippen in de BRP, maar net anders zijn. Ook zijn er begrippen, zoals het correspondentieadres in plaats van woonadres, die nodig zijn om praktische redenen.

De onderzoekers concluderen dat op sommige punten het ideaalbeeld meer richtinggevend kan zijn voor de huidige praktijk en daarnaast dat de praktijk ook meer richtinggevend kan zijn voor en betere en completere uitwerking van het ideaal. Ze geven drie aanbevelingen om de kloof tussen praktijk en ideaal te verkleinen:

- Er zijn minimale eisen nodig voor het werken met gekopieerde BRP data. Afnemers hebben handvatten nodig bij het werken met gekopieerde BRP data.
- Er is aandacht nodig voor de gevolgen van (on) mogelijkheden door gegevenskopieën voor burgers. Er is wel al aandacht voor de voor afnemers en de beleidsdoelstelling van reductie van regeldruk, maar nog niet voor burgers. Het gaat dan om problemen, zoals de mogelijkheid van herstel van fouten, het verwerken met terugwerkende kracht van door de rechter vernietigde besluiten, de behoefte om gegevens gebruik transparant te maken voor burgers en dergelijke.
- Nadere uitwerking van een toekomstbeeld met aanvullende ontwerpprincipes. Het gaat dan bijvoorbeeld om het optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die de huidige stand van de techniek biedt.

Het onderzoek stelt de relatie (beleids)ideaal en praktijk centraal. Het oordeel hierover is dat er een kloof tussen ideaal en praktijk is, zowel ideaal als praktijk behoeven bijstellingen. Beide bevatten ook goede of onvermijdelijke kenmerken. Het oordeel over de beleidsbijdrage in 2020 is daarom wisselend.

Doeltreffendheid

Het onderzoek geeft aan in het beleid een aantal punten te missen, zoals het missen van handvatten voor het omgaan met kopieën van de BRP en aandacht voor de regeldruk van burgers. Het oordeel over de doeltreffendheid in 2020 is dat er belangrijke verbeterpunten zijn.

Doelmatigheid

Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat er diverse ondoelmatigheden zijn. Sommige om historische redenen, die achteraf moeilijk zijn te veranderen, zoals de opzet van de BRP. Andere redenen, waaronder de punten van aanbeveling,

zijn wel verbeterpunten die ingevoerd kunnen. Het oordeel over de doelmatigheid in 2020 is dat er verbeterpunten zijn.

26. Rapport – Ontwikkeling van een startkwalificatie voor het aanvraag-, verstrekkings- en uitreikingsproces van reisdocumenten

NVVB 2024

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
26	Rapport – Ontwikkeling van een startkwalificatie voor het aanvraag-, verstrekkings- en uitreikingsproces van reisdocumenten (NVVB 2024)	Deels	Nee	Deels

Beleidsbijdrage

In strafrechtelijke onderzoeken is vastgesteld dat het criminelen is gelukt bij diverse gemeenten valselijk opgemaakte, authentieke Nederlandse reisdocumenten te verkrijgen. Medewerkers leverden in ruil voor geld de documenten op bestelling. Zij waren in staat dit te doen door hun kennis van en toegang tot het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten bij gemeenten. Het ministerie heeft daarom een breed pakket aan maatregelen aangekondigd, zoals het versterken van het kennis- en vaardigheden niveau en door middel van verplichting van certificering aan medewerkers Burgerzaken binnen het reisdocumentenproces. Het ministerie heeft de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) verzocht om startkwalificaties te ontwikkelen voor gemeenten en overige uitgevende instanties. In het rapport 'Ontwikkeling van een startkwalificatie voor het aanvraag-, verstrekkings- en uitreikingsproces van reisdocumenten' wordt onderzocht wat dit betekent. Het rapport is van belang voor de doelstelling:

T.a.v. reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig
  - *Veilig aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten*

De startkwalificaties zijn onderzocht voor vijf functies (aanvrager, verstrekker, uitreiker, leidinggevenden en beveiligingsfunctionaris. De conclusie is dat de start-kwalificaties en toetstermen bruikbaar zijn voor de eerste drie functies. Voor de andere twee worden aanpassingen voorgesteld. Voor een zesde functie – beheerder – wordt voorgesteld deze toe te voegen. Dit is een beoordeling van nog niet ingevoerd beleid de beoordeling kan niet worden doorgetrokken naar een (impliciet) oordeel over het huidige beleid in 2024.
Vervolgens wordt gekeken wat en hoe de maatregelen inpasbaar zijn in de huidige opleidingen. Hierover worden enkele adviezen gegeven, zoals dat huidige werkwijzen met originele documenten (b.v. vervalste paspoorten) worden gebruikt in de opleiding, dat het huidige register medewerker burgerzaken wordt uitgebreid en dat opleidingen en examens landelijk worden geregeld.

Er worden enkele doorontwikkelingen van de huidige praktijk voorgesteld. Dit is een impliciet oordeel dat de beleidsbijdrage van het huidig beleid in 2024 wisselend is.

Doeltreffendheid

In het rapport wordt in de aanbevelingen aangegeven dat de huidige manier van toetsen – het aanwezig zijn op een cursus – niet volstaat. Een toetsing door een gekwalificeerd examen is nodig. Ook zijn er de hiervoor genoemde adviezen over de uitbreiding van de huidige werkwijzen. Deze aanbevelingen hebben als impliciet oordeel dat de doeltreffendheid van het huidige beleid in 2024 kan worden vergroot.

Doelmatigheid

In het rapport wordt geadviseerd onderzoek te laten doen naar de meest efficiënte vorm van opleiden en examineren. Dit impliceert dat er het vermoeden is dat het efficiënter – in dit geval centraler – kan. Het impliceert ook dat hier vooralsnog geen onderbouwing voor is. Het rapport bevat daarom geen oordeel over de doelmatigheid van het beleid in 2024.

27. Monitor Digitale Overheid

ICTU 2022 & 2024

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
27	Monitor Digitale Overheid (ICTU 2022 & 2024)	Nee	Nee	Nee

Beleidsbijdrage

Ieder jaar publiceert de overheid (ICTU) de Monitor Digitale Overheid. Deze monitor geeft inzicht in de voortgang en implementatie van voorzieningen en bouwstenen die samen de digitale basis van de overheidsdienstverlening vormen. Het gaat daarbij om een verzameling van voorzieningen, standaarden en afspraken(stelsels) die alle publieke dienstverleners gebruiken voor hun digitale dienstverlening aan burgers en ondernemers.

Binnen de monitor wordt gekeken naar de voortgang op een aantal gebieden, zoals dienstverlening en informatie verstrekken en gegevens en registreren.

De monitor geeft voor de BRP het totaal aantal berichten naar afnemers, het aantal terugmeldingen via digimelding (en eerder via de BRP terugmeldvoorziening). De monitor geeft ook het aantal raadplegingen Inzage Persoonlijke Gegevens via Mijnoverheid.
De monitor is relevant voor de doelstellingen:

T.a.v. BRP

- Een efficiënte dienstverlening van de overheid faciliteren
  - *Indicatoren voor een efficiënte dienstverlening door de overheid*
- Het belang van de burger beschermen (Bescherming van de persoonlijke levenssfeer)

Voor de jaren die relevant zijn voor de beleidsdoorlichting zijn voor de BPP uit de monitor 2022 en 2024 onderstaande gegevens opgenomen:

Indicator	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gegevens en registreren BRP						
Totale aantal berichten naar afnemers	356 mln.	381 mln.	463 mln.	448mln.	477 mln.	450 mln.
Aantal terugmeldingen via Digimelding*	1.892	10.371	24.280	36.517	33.317	44.752
Aantal terugmeldingen dat rechtstreeks via de BRP- Terugmeld-voorziening is verstuurd*	28.883	11.647	0	0	0	0
Mijn overheid inzage persoonlijke gegevens						
Aantal aangesloten registraties op Inzage Persoonlijke Gegevens	9	9	9	9	9	9
Aantal raadplegingen Inzage Persoonlijke Gegevens	7.069.022	7.331.809	10.770.253	12.088.313	14.340.661	15.326.416

* Vanaf halverwege 2019 kunnen terugmeldingen alleen via Digimelding worden gedaan.

De monitor digitale overheid geeft alleen aantallen.
De monitor bevat geen oordeel over de beleidsbijdrage.

Doeltreffendheid

De monitor heeft geen oordeel over de doeltreffendheid.

Doelmatigheid

De monitor heeft geen oordeel over de doeltreffendheid.

28. Hoofdlijnen- en bevindingenrapport evaluatie besluit experimenten dataminimalisatie BRP

IdeeVersa, 2025

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
28	Hoofdlijnen- en bevindingenrapport evaluatie besluit experimenten dataminimalisatie BRP (IdeeVersa, 2025)	Ja	Deels	Ja

Beleidsbijdrage

Op 22 april 2024 is het Besluit experiment dataminimalisatie BRP is in werking getreden. Dit besluit maakt een experiment mogelijk waarin persoonsgegevens centraal worden bewerkt tot informatie. Gebruikers van de BRP, die aan het experiment deelnemen, gebruiken de informatie. Het doel van het experiment is dat de toegang tot persoonsgegevens voor publieke en maatschappelijke taken wordt beperkt tot de minimaal noodzakelijke informatie over een persoon. Dit wordt dataminimalisatie genoemd. De achterliggende doelen zijn minder persoonsgegevens gebruiken en consistentere dienstverlening door minder bewerkingen van gegevens door verschillende afnemers, waardoor de kans op een verkeerde vertaalslag kleiner wordt.

Het experimentbesluit vervalt 22 april 2028 en is dus maximaal vier jaar van kracht. Het eerste jaar van het experiment is in opdracht van het ministerie van BZK geëvalueerd door IdeeVersa. De evaluatie is in de eerste plaats van belang voor doelstelling 2.2.3 bescherming van de persoonlijk levenssfeer van burgers, maar het experiment is ook relevant voor de andere doelstelling van de BRP:

T.a.v. BRP
- Een efficiënte dienstverlening van de overheid faciliteren
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
  - *Evaluatie en verdere kwaliteitsverbeteringen*
- Het belang van de burger beschermen
  - *Vermindering van regeldruk voor burgers*
  - *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

De conclusies van de evaluatie zijn dat:
- het experiment veelbelovend is. Het verstrekken van minder persoonsgegeven in combinatie met een betere kwaliteit is mogelijk. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de informatievraag gezag. Voor deze informatievraag worden aanzienlijk minder gegevens verstrekt en is het antwoord beter en sneller. Ook zijn er andere mogelijkheden, zoals gerichter autoriseren, die kunnen leiden tot minder gebruik van persoonsgegevens.
- verschillende informatievragen leiden tot verschillende resultaten Sommige informatievragen leiden tot minder gebruik van gegevens, andere informatievragen kunnen een voordeel opleveren door centrale bewerkingen, waardoor consistentere dienstverlening mogelijk is.
- het voor het vervolg van het experiment en voor de eindevaluatie van belang is dat:
  - er voldoende verschillende type informatievragen worden getest bij voldoende deelnemers.
  - er concrete antwoord en komen op een aantal fundamentele vragen van deelnemers en mogelijk deelnemers aan het experiment. Deze vragen betreffen bijvoorbeeld de zorg om de betrouwbaarheid van de BRP API bij veel bulkbevragingen en de vraag wie er zorgt voor welke kwaliteit van de antwoorden op de informatievragen, maar ook van de persoonsgegevens.
  - er meer aandacht komt voor de randvoorwaarden van het experiment. Randvoorwaarden zijn gerichte communicatie aan de gebruiker van de informatie en niet alleen de ICT-ers, het proces van aanvullend autoriseren en de convenanten en de bekostigingswijze.

De beleidsbijdrage van het experiment in 2024 is positief. Er is ten minste een informatievraag (de informatievraag gezag) die diverse positieve effecten heeft voor de privacy, de dienstverlening en minder belastend is voor burgers. Voor de evaluatie van andere informatievragen en effecten is uitbreiding van het experiment nodig.

Doeltreffendheid

De mogelijkheden voor de doeltreffendheid van het experiment over 2024 zijn positief. De winst voor de privacy van personen bij de informatievraag gezag is groot. Andere informatievragen kunnen ook een positief effect hebben, bijvoorbeeld door consistentere dienstverlening door centrale bewerking. Dit kon over het eerste jaar van het experiment nog niet worden geëvalueerd.

Doelmatigheid

De evaluatie geeft aan dat de vraag of het experiment financiële voordelen oplevert nog niet kan worden beantwoord op basis van het eerste jaar van de evaluatie.

Er zijn diverse factoren die de kosten beïnvloeden: zowel positief als negatief. De mogelijkheden voor de doelmatigheid van het experiment zijn daarom zowel positief als negatief.

29 *Effectiviteit zelfevaluaties Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK)*

Panteia, 2019

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
29	Effectiviteit zelfevaluaties Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK), Panteia, 2019	Ja	Nee	Ja

Beleidsbijdrage

Op grond van eerdere steekproefonderzoeken heeft de staatssecretaris van BZK in oktober 2018 aangegeven, dat de zelfevaluaties gemeenten bewuster moeten maken van de eigen processen in relatie tot de naleving van wet- en regelgeving en moeten stimuleren dat gemeenten zelf meer verbetering aanbrengen in de kwaliteit van processen. Daarnaast zijn de zelfevaluaties een instrument om toezicht te houden op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de kwaliteit van processen en naleving van wet- en regelgeving.

Het onderzoek is van belang voor de doelstelling:
T.a.v. BRP
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
- Het belang van de burger beschermen
  - *Voorkomen van misbruik van persoonsgegevens*

T.a.v. Reisdocumenten
- Betrouwbaar en veilig

Het onderzoek is vooral gericht op hoe het proces van zelfevaluatie bij de gemeente is ingericht, in hoeverre de zelfevaluatie tot structurele verbeteringen bij de gemeente heeft geleid, de beleving van gemeenten t.a.v. de zelfevaluatie, de verbetermogelijkheden die gemeenten zelf zien en het effect van de steekproefonderzoeken op de kwaliteitsverbetering.

Doeltreffendheid

Het onderzoek kijkt specifiek naar het effect van de zelfevaluatie op de kwaliteitsverbetering bij gemeenten. Over alle gemeenten heen is verbetering te zien door de zelfevaluatie, maar er wordt wel een verschil opgemerkt tussen de zelfevaluatie BRP en de zelfevaluatie reisdocumenten. Het effect is vooral kwalitatief (meer betrokkenheid, bewustwording, betere processen, meer opleiding).

Doelmatigheid

De onderzoekers hebben gemeenten ook de vraag gesteld of zij denken dat de kwaliteit van de uitvoering ook zonder de zelfevaluatie geborgd kan worden. 20% van de respondenten vindt dat het geval ten opzichte van 80% van de respondenten die de zelfevaluatie wel relevant vindt.

30 Rapport ICAO assessment reisdocumentenstelsel (confidentieel)

Deloitte, 2023

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
30	Rapport ICAO assessment reisdocumentenstelsel (confidentieel), Deloitte, 2023	Ja	Nee	Ja

Beleidsbijdrage

Een gedegen en betrouwbaar reisdocumentenstelsel is een belangrijke randvoorwaarde bij het verminderen van criminaliteit en bij terrorismebestrijding. Vanuit deze context is de wens uitgesproken om inzicht te krijgen in de mate waarin het stelsel de randvoorwaarden voor adequate beveiliging van gegevens, processen, systemen en materialen invult. Als meetinstrument is daarvoor het ICAO assessment ingezet.

Omdat het rapport veel inzicht in het Nederlandse aanvraag- en uitgifteproces biedt, is besloten het rapport als confidentieel te classificeren en niet te publiceren.

Het rapport is van belang voor de doelstelling:
T.a.v. Reisdocumenten

- Betrouwbaar en veilig

31 *Rapportage - Efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel 2019-2024*

NVVB, 2025

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
31	Rapportage - Efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel 2019-2024, NVVB, 2025	Ja	Nee	Ja

Beleidsbijdrage

Aan de NVVB ligt de vraag voor om op één specifiek subdoel met betrekking tot het reisdocumentstelsel een onderzoek uit te voeren. Dit betreft het onderdeel uitvoering van het reisdocumentproces door gemeenten als uitgevende instanties. Dit onderzoek dient in de vorm van enquêtes en verdiepende interviews te worden uitgevoerd.

Het onderzoek is van belang voor de doelstelling:
T.a.v. reisdocumenten

- Een aanvraag- en uitgifteproces dat goed uitvoerbaar (efficiënt) is.

Doeltreffendheid

Uit de resultaten van de enquête en interviews blijkt dat de dienstverlening op basis van het reisdocumentstelsel efficiënter is geworden. Zowel op landelijk niveau (door koppeling van RPS aan de reisdocumentenmodule) als op lokaal niveau (door gemeentelijke keuzes voor digitalisering van diensten) wordt tijd bespaard. Uit de enquête en verdiepende interviews blijkt dat interpretaties van begrip efficiëntie verschillen en door elkaar heen worden gebruikt. Minder tijd aan de balie betekent niet altijd een efficiënter proces, zeker niet als kwaliteitsverbetering van de aanvraagprocedure, het voorkómen van fouten en misbruik, het doel is. Extra stappen, ook al verlengen ze de aanvraagduur, kunnen aanzienlijk bijdragen aan het (gevoel van) efficiënter werken

Doelmatigheid

Het stelsel van landelijke wet- en regelgeving rondom reisdocumenten is de basis, waaraan uitvoering wordt gegeven door de gemeenten als uitgevende instantie.
De diversiteit in de gemeentelijke organisatie, de inrichting van de dienstverlening, het aantal balies, de inrichting van het team, in combinatie met al dan niet gekoppelde burgerzaken applicaties van verschillende softwareleveranciers, creëren bij elke gemeente een uniek complex speelveld waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan het landelijke reisdocumentenbeleid. Daarmee is de doelmatigheid van het beleid van specifiek BZK lastig eruit te lichten.

32 Evaluatie toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats

BZK, 2025

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
32	Evaluatie toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats BZK, 2025	Ja	Ja	Ja

Beleidsbijdrage

Op 1 januari 2022 is artikel 2.23 van de Wet Basisregistratie Personen (BRP) gewijzigd. Gemeenten zijn sindsdien verplicht om burgers zonder woonadres, die zelf geen aangifte kunnen doen of geen briefadresgever kunnen vinden, ambtshalve in te schrijven met een briefadres. Deze wetswijziging beoogt het voorkomen van uitsluiting van burgers uit essentiële voorzieningen zoals zorg, uitkeringen en huisvesting.

Het evaluatieonderzoek is van belang voor de doelstelling:
T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
- Het belang van de burger beschermen (Vermindering van regeldruk voor burgers)

Doeltreffendheid

De wetswijziging heeft geleid tot een zichtbare verbetering in registratie, maar de uitvoering is fragmentarisch en kent aanzienlijke knelpunten. Burgers in kwetsbare posities lopen vast in het systeem door uiteenlopende gemeentelijke werkwijzen, strikte interpretaties en gebrek aan rechtsbescherming. Alleen door gerichte beleidsmaatregelen, versterkte samenwerking en structurele monitoring kan de wet haar maatschappelijke doelstelling volledig realiseren: het waarborgen van toegang tot basisvoorzieningen voor iedereen, ongeacht woonstatus.

Doelmatigheid

Het rapport geeft inzicht in de consequenties voor de capaciteit bij gemeenten en neveneffecten (misbruik en verschillende interpretaties wat tot verwarring bij medewerkers en burger leidt).

33 Evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie, Rapport

Significant Public, 2025

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
33	Evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie, Significant Public, 2025	Ja	Ja	Ja

Beleidsbijdrage

Het bezitten van een identiteitsbewijs is één van de basis-voorwaarden voor de re-integratie van ex-gedetineerden. Om het aantal gedetineerden dat zonder geldige ID-kaart de PI verlaat te verminderen, hebben het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een nieuwe werkwijze ontwikkeld voor de uitgifte van ID-kaarten tijdens detentie.

De evaluatie is van belang voor de doelstelling:
T.a.v. reisdocumenten

- Belang van de burger (Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is)

Doeltreffendheid

Het doel van de nieuwe werkwijze is dat zo veel mogelijk Nederlandse gedetineerden de PI met een geldige ID-kaart verlaten en hen hiermee helpen bij hun re-integratie in de samenleving. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek concluderen de onderzoekers dat sinds de invoering van de nieuwe werkwijze meer gedetineerden tijdens detentie een nieuwe ID-kaart verkrijgen dan voorheen het geval was.

Doelmatigheid

De nieuwe werkwijze voor de afgifte van ID-kaarten aan gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente levert voldoende rendement op om deze werkwijze te continueren. Ook al zijn de kosten relatief hoog zo wordt het toch als zeer wenselijk geacht dat gedetineerden over een identiteitskaart beschikken zodra zij een PI verlaten om de re-integratie te versoepelen.

34 *Over de melding bij een nieuwe inschrijving, Voortgangsbriefing*

(PBLQ 2025)

Nr.	Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK-beleidsbijdrage?
34	Over de melding bij een nieuwe inschrijving, Voortgangsbriefing PBLQ, 2025	Ja	Ja	Ja

Beleidsbijdrage

In het kader van het versterken van de kwaliteit van de BRP is een experiment gestart om bij bewoners melding te doen van een nieuwe inschrijving op hun adres. In opdracht van het ministerie van BZK volgt en evalueert PBLQ dit experiment.

Het evaluatieonderzoek is van belang voor de doelstelling:
T.a.v. BRP

- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens
- Het belang van de burger beschermen (Vermindering van regeldruk voor burgers)

Doeltreffendheid

Het experiment betreft het actief informeren van ingeschrevenen op een woonadres over nieuwe inschrijvingen op dat adres. De inzet van het experiment is om onjuiste inschrijvingen of om adreswijzigingen waarvan de huidige ingeschrevenen op een adres niet op de hoogte zijn, te voorkomen. Een en ander draagt bij aan de kwaliteit van de adresregistratie in de BRP. Dit is van belang omdat de BRP de basis vormt voor de inzet van vele overheidsvoorzieningen. De meerderheid van de gemeenten is van mening dat het sturen van een melding bij een nieuwe inschrijving een effectieve maatregel is om foutieve adresregistraties te corrigeren

Doelmatigheid

De belangrijkste uitvoeringslasten van het sturen van meldingen zijn financiële kosten en administratieve lasten. Toch vindt een meerderheid dat de uitvoeringslasten opwegen tegen de opbrengsten. Een hoge kwaliteit van de BRP is gemeenten veel waard.

Bijlage 5 Toelichting op indicatoren

Indicatoren t.a.v. doelmatigheid en doeltreffendheid van BRP beleid

In de diverse beleidsstukken zijn behalve voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit geen meetbare doelstellingen of indicatoren benoemd op basis waarvan kan worden bepaald of de doelstellingen zijn behaald. Er is daarom gekeken of er directe of indirecte indicatoren zijn aan de hand waarvan de beleidsdoelstellingen getoetst kunnen worden. Deze indicatoren zijn op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie opgesteld; op basis hiervan kan bij het ontbreken van een causaal verband tussen activiteiten en beleidsuitkomsten, toch iets worden gezegd over de uitkomsten van het beleid. Met de wetenschap dat de validiteit van dergelijke indicatoren voor discussie vatbaar is, is hier gekozen voor de volgende indicatoren:

Indicatoren voor betrouwbare persoonsgegevens

Jaarlijkse zelfevaluaties van de colleges van burgemeester en wethouders

Toelichting:
Jaarlijks voeren de gemeenten een onderzoek uit naar de inrichting, werking en beveiliging van de basisregistratie. Daarnaast onderzoeken zij de verwerking van gegevens in de basisregistratie. Dit is een wettelijk verplicht onderzoek (artikel 4.3 wet BRP). Dit onderzoek heet de Zelfevaluatie BRP, en bestaat uit de vragenlijsten, de bestandscontrole d.m.v. van de Bestandscontrolemodule (BCM) en de inhoudelijke controle persoonslijsten op basis van brondocumenten. In de jaarlijkse zelfevaluaties toetsen gemeenten of en in hoeverre de gegevens in de BRP juist zijn ingevoerd en of de kwaliteit van de processen voldoet aan de wettelijke normen. Beide factoren zijn medebepalend voor de betrouwbaarheid van de gegevens. Deze indicator zegt indirect iets over de betrouwbaarheid van de gehele BRP.

Resultaten Permanente Monitor Dubbelinschrijvingen (PMD)

Toelichting:
De permanente monitor dubbelinschrijvingen biedt zicht in de hoeveelheid dubbelinschrijvingen die is gecorrigeerd door de gemeentes. Het opzettelijk misbruik maken van de BRP door bewuste dubbele inschrijvingen wordt op deze manier voorkomen. Dit is een directe indicator want door de metingen en correcties wordt de betrouwbaarheid daadwerkelijk verhoogd.

Aantallen terugmeldingen

Toelichting:
Als afnemers twijfelen aan de juistheid van de gegevens in de authentieke registratie dan hebben zij de plicht dit te melden aan de houder. De houder heeft vervolgens de ook plicht de melding serieus te onderzoeken en zo nodig correcties door te voeren. Als afnemers niet of onvoldoende terugmelden leidt dit tot kwaliteitsverlies van de BRP en daarmee tot een minder efficiënt gebruik ervan. Het aantal terugmeldingen kan worden gemeten maar is een indirecte indicator omdat het efficiënte gebruik niet wordt gemeten.

Indicatoren voor een efficiënte dienstverlening

Aantal verstrekkingen uit de BRP aan afnemers [128]

Toelichting:
De veronderstelling hierbij is dat naarmate er meer gegevens worden verstrekt, het gebruik van de BRP en daarmee een efficiënt gebruik van persoonsgegevens, toeneemt. Het aantal verstrekkingen kan worden gemeten maar is in dit geval een indirecte indicator omdat hiermee niet het efficiënte gebruik wordt gemeten.

Aantal gemeenten dat een selectie van verblijfsadressen uit de RNI ontvangt

Toelichting:
In het streven om meer zicht te krijgen op arbeidsmigratie is de registratie van gegevens in de RNI uitgebreid. Sinds eind 2022 registreert RvIG, naast de persoonsgegevens, ook de tijdelijke verblijfsadressen en contactgegevens in de RNI.

Aantallen verstrekte en gewijzigde autorisaties

Toelichting:
RvIG heeft onder meer als taak om overheidsorganisaties die gebruik willen maken van de BRP daarvoor te autoriseren. Voor iedere gebruiker wordt in het autorisatiebesluit vastgelegd voor welke taak het gebruik van de BRP geldt en welke gegevens van welke categorie personen mogen worden verstrekt. Meer autorisatiebesluiten betekenen een groter gebruik van de BRP, dat betekent minder uitvraag van die gegevens bij de burger. Dat draagt bij aan een efficiënt gebruik van de gegevens van de BRP. Ook het aantal autorisatiebesluiten kan worden gemeten maar is eveneens een indirecte indicator omdat hiermee niet het efficiënte gebruik wordt gemeten.

128 Onder afnemers worden verstaan overheidsorganen en derden in wettelijk aangewezen gevallen, die BRP gegevens, voor zover deze gegevens nodig hebben voor de vervulling van hun taak.

Indicatoren voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers

Zelfevaluaties door gemeenten, i.c. score op beveiligingsvoorschriften

Toelichting:

In de jaarlijkse zelfevaluaties toetsen gemeenten of en in welke mate zij voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van de inrichting, werking en beveiliging van de BRP. Het voldoen aan de wettelijke eisen is een indicatie dat alleen de daartoe bevoegden toegang hebben tot de gegevens in de BRP, waarmee wordt voldaan aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger.

Klachten van burgers over ongeoorloofd gebruik van hun persoonsgegevens

Toelichting:

Klachten van burgers over ongeoorloofd gebruik van hun persoonsgegevens zijn een directe indicator omdat hiermee daadwerkelijk wordt gemeten of de privacy van burgers wordt beschermd of geschaad.

Indicatoren t.a.v. doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor reisdocumenten

In de diverse beleidsstukken zijn geen meetbare doelstellingen of indicatoren benoemd op basis waarvan kan worden bepaald of de doelstellingen zijn behaald. Er is daarom door de onderzoekers gekeken of er directe of indirecte indicatoren zijn aan de hand waarvan de beleidsdoelstellingen getoetst kunnen worden. Deze indicatoren zijn op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie opgesteld; op basis hiervan kan bij het ontbreken van een causaal verband tussen activiteiten en beleidsuitkomsten, toch iets worden gezegd over de uitkomsten van het beleid. Met de wetenschap dat de validiteit van dergelijke indicatoren voor discussie vatbaar is, is hier gekozen voor de volgende indicatoren:

Indicatoren voor het waarborgen dat burgers naar het buitenland kunnen reizen

Aantal landen waar men visumvrij naartoe kan reizen

Toelichting:

De 'Passport index' rangschikt alle paspoorten ter wereld naar het aantal landen waar de eigenaar van een nationaal paspoort, zonder aparte visumaanvraag, naartoe kan reizen.

Indicatoren voor de betrouwbaarheid en veiligheid van reisdocumenten:

Percentage gemeenten dat 100% scoort op de thema's voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten

Toelichting:

In de Paspoortuitvoeringsregeling is vastgelegd welke beveiligingsmaatregelen gemeenten moeten nemen bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Naar de mate waarin gemeenten hieraan voldoen is de veiligheid van het reisdocument en het aanvraag- en uitgifteproces meer of minder gewaarborgd. Dit is een directe indicator want hiermee wordt daadwerkelijk gemeten of gemeenten voldoen aan de voorgeschreven beveiligingsmaatregelen.

Aantal authentieke, Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten waarmee bewezen is gefraudeerd en de ontwikkelingen daarin over de periode 2019 tot en met 2024

Toelichting:

De jaarrapportages van het ECID (Expertisecentrum Identiteitsfraude & Documenten, een samenwerkingsverband van de politie en de Koninklijke Marechaussee) geven een overzicht van het aantal valse of vervalste (Nederlandse en buitenlandse) reisdocumenten dat jaarlijks bij grenscontroles wordt aangetroffen en het totaal aantal gecontroleerde documenten. Dit is een indirecte indicator omdat het totaal aantal valse of vervalste reisdocumenten niet bekend is.

Indicatoren voor de toegankelijkheid van reisdocumenten:

Aantal klachten van burgers over (het aanvraag- en uitgifteproces van) reisdocumenten

Toelichting:

Het aantal klachten van burgers over het (aanvraag- en uitgifteproces van) reisdocument kan een indicatie zijn van de feitelijke of ervaren toegankelijkheid van het reisdocument. Het is een indirecte indicator omdat de klachten ook betrekking kunnen hebben op andere aspecten dan kosten, c.q. toegankelijkheid.

Aantal volwassen Nederlanders dat over een geldig reisdocument beschikt

Toelichting:

De mate waarin Nederlanders over een geldig reisdocument beschikken is een indicatie van de toegankelijkheid van het document. Ook dit is een indirecte indicator omdat er geen norm is gesteld voor de mate waarin burgers in het bezit moeten zijn van een geldig reisdocument en ook omdat niet bekend is of het bezit het gevolg is van niet kunnen of niet willen.

Indicatoren voor identiteitsfraude is meldbaar:

Aantal meldingen bij het CMI

Toelichting:

Het Centrale Meldpunt Identiteitsfraude staat burgers bij die slachtoffer zijn geworden van identiteitsfraude. Het CMI geeft advies en ondersteunt als men zelf niet de gevolgen op kan lossen. Het aantal meldingen bij het CMI is een indirecte indicator voor de hoeveelheid identiteitsfraude.

Resultaten tevredenheidsonderzoek bij het CMI

Toelichting:

Het Centrale Meldpunt Identiteitsfraude vraagt burgers die zich melden om feed-back te geven op de geboden dienstverlening. Dit is een indirecte indicator voor het doel dat fraude meldbaar is.

Deze publicatie is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mei 2026