

Vergaderjaar 2024–2025

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

25 764

Reisdocumenten

Nr. 180

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2024

Het Nederlandse identiteitsstelsel bestaat uit registraties en voorzieningen waarmee burgers zich kunnen identificeren en hun zaken met de overheid (digitaal) kunnen regelen. De Basisregistratie Personen (BRP), het burgerservicenummer (BSN), de persoonsregistratie op de Openbare Lichamen en de reisdocumenten (paspoorten en identiteitskaarten) zijn basisvoorzieningen in het Nederlandse identiteitsstelsel. De beleidsopgave waarvoor BZK daarbij aan de lat staat, is het zorgen voor een robuust, veilig en maatschappelijk relevant stelsel.

In deze brief informeer ik uw Kamer eerst over de BRP en de stand van zaken met betrekking tot de doorontwikkeling. Daarna benoem ik een aantal actuele maatschappelijke ontwikkelingen die een relatie hebben met de BRP en die komende periode mijn aandacht zullen hebben. Ten slotte informeer ik uw Kamer over de aanpak van de periodieke rapportage over het identiteitsstelsel.

BRP

De Basisregistratie Personen bevat de persoonsgegevens van ruim 23 miljoen¹ mensen. Naast alle inwoners van Nederland (ingezetenen), gaat het om de gegevens van ruim 5,5 miljoen niet-ingezetenen. Daaronder ruim 2,5 miljoen personen die in Nederland gewoond hebben en naar het buitenland zijn vertrokken, en bijna 3 miljoen personen die nooit in Nederland gewoond hebben.

Onder die laatste groep vallen ook personen die tijdelijk in Nederland verblijven of hebben verbleven, met name arbeidsmigranten². Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de gegevens van hun eigen inwoners, de Minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de gegevens

¹ Peildatum 15 juli 2024, overledenen niet meegerekend.

² De BRP bevat daarnaast gegevens van overleden personen die geregistreerd waren als inwoner of niet-ingezetene in de BRP.

van niet-ingezetenen (RNI, Registratie niet-ingezetenen). Via gemeenten en via de centrale voorziening worden de gegevens aan meer dan duizend organisaties binnen en buiten de overheid verstrekt ten behoeve van de dienstverlening. Correcte registratie is nodig voor de dienstverlening van overheidsorganen en voor burgers om hun rechten te kunnen uitoefenen en aan hun plichten te kunnen voldoen. Burgers kunnen hun gegevens in de BRP online via MijnOverheid en bij hun woongemeente inzien. Een van de gegevens in de BRP is het BSN, dat bijdraagt aan het eenduidig en efficiënt vastleggen en uitwisselen van persoonsgegevens binnen de overheid.

Op die manier beschikken overheidsinstanties steeds over juiste en actuele gegevens over een persoon en hoeven burgers die minder vaak zelf aan te leveren.

Doorontwikkeling

Het BRP-stelsel functioneert goed, maar er zijn wel aanpassingen en verbeteringen nodig vanwege maatschappelijke ontwikkelingen en om de kwaliteit en continuïteit te kunnen blijven waarborgen. In het programma Toekomst BRP wordt aan de hand van een Ontwikkelagenda BRP die samen met betrokkenen zoals gebruikers en gemeenten is opgesteld, gewerkt aan stapsgewijze doorontwikkeling. We werken enerzijds aan de borging van bestaande diensten en voorzieningen en anderzijds aan verbeteringen en vernieuwingen naar aanleiding van ontwikkelingen en behoeften in onze maatschappij. Daarbij wordt steeds een afweging gemaakt tussen stabiliteit, betrouwbaarheid en het bieden van maatwerk en flexibiliteit. Het programma wordt uitgevoerd door de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Er wordt samengewerkt met vele partners in het BRP-stelsel, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook grote uitvoeringsorganisaties zijn betrokken. In november 2023 is uw Kamer over de voortgang geïnformeerd en daarbij is toegezegd ook dit jaar de stand van zaken aan uw Kamer te melden³. In de bijlage bij deze brief vindt u de resultaten van de periode 1 november 2023 tot en met eind 2024. Ik licht er hieronder enkele uit en kijk vooruit.

Dataminimalisatie via informatievragen en antwoorden

Bij de verwerking van persoonsgegevens is het van belang dat dit gebeurt met de nodige zorgvuldigheid en conform de daarvoor geldende regels. Dat betekent onder meer dat er niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is voor het betreffende doel, ook wel dataminimalisatie genoemd.⁴ Op 22 april 2024 hebben we met de inwerkingtreding van het Experimentbesluit Dataminimalisatie BRP een belangrijke stap gezet om dataminimalisatie toe te passen in de verstrekking van gegevens uit de BRP.⁵ Daarmee is een juridische grondslag gerealiseerd voor het verstrekken van antwoorden op informatievragen vanuit de BRP in plaats van losse gegevens waaruit de gebruiker zelf informatie moet afleiden. Voor de realisatie is door het programma gewerkt aan de verdere ontwikkeling van een BRP Application Programming Interface (API); dat is een moderne technische standaard (koppelvlak) waarmee applicaties met elkaar kunnen communiceren. Deze API is zo ontworpen dat de ontvanger geen bewerkingen op de losse gegevens meer hoeft uit te voeren, maar direct het gevraagde informatieproduct ontvangt.

³ Kamerstukken 27 859, nr. 178

⁴ Dit volgt uit artikel 5 van uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

⁵ Stb. 2024, nr. 96.

Hiermee wordt bijvoorbeeld direct de juiste aanschrijfwijze en adressering geleverd in plaats van losse gegevens waaruit die moeten worden samengesteld.

Dit leidt tot een forse dataminimalisatie: van 23 losse rubrieken naar 3: aanschrijfwijze, adresregel1, adresregel2.

BRP-voorziening met snelle informatie over gezag

In de dagelijkse praktijk van organisaties die zich inzetten voor minderjarigen, bijv. in de zorg of in het jeugdbeschermings- en veiligheidsdomein, is het van belang dat snel en eenvoudig vastgesteld kan worden wie gezag heeft over een minderjarige. Dit werd als lastig ervaren, omdat naast raadpleging van de gegevens in de BRP, ook specifieke (juridische) kennis nodig was. Daarom is een voorziening⁶ ontwikkeld die snel en eenduidig antwoord geeft op de vraag wie gezag heeft over een minderjarige, of over welke minderjaren een meerderjarige gezag heeft. Deze voorziening werkt goed en komt zowel de mensen op de werkvloer als de minderjarige ten goede.

Vooruitblikkend op de registratie van gezag, wordt de komende tijd door de Rechtspraak en RvIG ook gewerkt aan het mogelijk maken van elektronische mededelingen die goeddeels geautomatiseerd kunnen worden verwerkt in de BRP. Hierdoor wordt de kwaliteit van de gegevens in de BRP verbeterd. De gegevens in de BRP over gezag worden momenteel nog ontleend aan schriftelijke mededelingen vanuit het gezagsregister waarin rechterlijke beslissingen over gezag en voogdij worden geregistreerd. De handmatige verwerking van deze mededelingen door gemeenten is foutgevoelig.

Verbetering registratie arbeidsmigranten

Een goede registratie in de BRP is voorwaardelijk om mee te kunnen doen in onze maatschappij. In het kader van de gezamenlijke inzet van het kabinet om de positie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren, werk ik samen met onder andere de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de verbetering van de registratie van arbeidsmigranten in de BRP. Het doel is om hiermee te zorgen voor betere contactmogelijkheden en beter zicht op het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland, zodat zij beter beschermd en ondersteund kunnen worden en misstanden eerder gesignaleerd kunnen worden.

Aanpassingen in voorzieningen van de BRP die hiervoor nodig zijn, worden uitgevoerd binnen het programma Toekomst BRP. In de bijlage bij deze brief met resultaten van het programma Toekomst BRP zijn enkele deelresultaten uit de vorige periode opgenomen. Zo zijn er inmiddels 40 gemeenten die verblijfsadressen uit de RNI verstrekt krijgen. Meer informatie over de stand van zaken wordt opgenomen in de jaarrapportage arbeidsmigranten⁷ die voor het eind van dit jaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden door de Minister van SZW.

Onderzoek naar uitbreiding gegevens niet-ingezetenen in de BRP

Over niet-ingezetenen worden minder gegevens geregistreerd dan over ingezetenen (inwoners). Gegevens over gerelateerden (ouders, kinderen en (ex-) partners) worden niet bijgehouden. De wens om meer gegevens te gaan bijhouden komt zowel van uitvoeringsorganisaties die deze gegevens nodig hebben in hun processen, als van burgers die tegen

⁶ Dit is een technische voorziening in de vorm van een BRP API, die ook in het experimentbesluit Dataminimalisatie is opgenomen. Hiervoor is de in een pilot door Logius in samenwerking met JenV gerealiseerde «gezagsmodule» verwerkt in een structurele voorziening voor de BRP.

⁷ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023

administratieve problemen aanlopen, bijvoorbeeld omdat een echtscheiding of het overlijden van een partner niet staat geregistreerd. Het centraal registeren van gegevens over gerelateerden van niet-ingezetenen is echter niet eenvoudig. Deze gegevens moeten – gelet op het belang van een zo betrouwbaar mogelijke BRP – worden geregistreerd op basis van brondocumenten. Brondocumenten van niet-ingezetenen komen vaker uit het buitenland, wat de beoordeling daarvan moeilijker kan maken. Aangewezen bestuursorganen⁸ en de RNI-gemeenten⁹ die die beoordeling zouden moeten doen, zijn daartoe doorgaans (nog) niet uitgerust. BZK onderzoekt momenteel samen met de aangewezen bestuursorganen of hiervoor een oplossing kan worden gevonden.

Actuele maatschappelijke ontwikkelingen

Voorts zijn er een aantal actuele (maatschappelijke) ontwikkelingen die een relatie hebben met de BRP en de komende tijd mijn aandacht zullen hebben.

Reactie Bestuurlijk signaal Registratie Niet Ingezetenen (RNI)

Op 5 februari 2024 is aan mij, de Minister van Sociale Zaken en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een bestuurlijk signaal van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) aangeboden over de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI).¹⁰ De indieners van het signaal dragen aan dat er knelpunten in het RNI-proces zijn. Op 13 juni 2024 heeft mijn voorganger, mede namens de Minister van Sociale zaken en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een reactie gestuurd naar de indieners van het signaal. De reactie op het signaal is op 4 september 2024 gepubliceerd¹¹. In de brief heeft mijn voorganger, en dat onderschrijf ik, benadrukt dat de zorgen worden gedeeld. Correcte identiteitsvaststelling heeft de hoogste prioriteit aan het RNI-loket. Misbruik van een inschrijving/het BSN heeft mijn aandacht, net als het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten. Daarbij moet wel Europese regelgeving gevolgd worden. En moet ik zorgdragen dat toegang tot dienstverlening van de Nederlandse overheid niet belemmerd wordt, doordat er onterechte eisen worden gesteld aan het verkrijgen van een BSN. Inschrijving in de RNI en het daarbij verstrekt krijgen van een BSN geeft geen rechten (geen recht op verblijf of arbeid). Ik ga met de indieners van het bestuurlijk signaal om tafel zitten om -waar mogelijk- processen nog te versterken en verdere maatregelen uit te rollen. Daarbij kan niet alleen naar het RNI-loket worden gekeken, maar moet ook op andere plekken aandacht zijn voor mogelijke identiteitsfraude en andere misstanden.

Invoering BSN in Caribisch Nederland

Het versterken van de digitale overheid en identiteitsinfrastructuur in Caribisch Nederland acht ik van groot belang. Hier komen mijn twee portefeuilles – digitalisering en koninkrijksrelaties – samen. In april 2024 is onder mijn voorganger een belangrijke stap gezet met het verstrekken van BSN's aan Caribische studenten voordat zij naar Nederland komen.

⁸ Verschillende bestuursorganen (waaronder Belastingdienst, SVB en recentelijk DUO zijn aangewezen als bijhouder van gegevens van niet-ingezetenen waarvoor zij een taak uitoefenen. Zij doen dat voor de Minister van Binnenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor de registratie van niet-ingezetenen.

⁹ Bij 19 gemeenten in Nederland zijn zogenoemde «RNI loketten» ingericht voor het inschrijven van niet-ingezetenen in de BRP. Deze gemeenten doen dat voor de Minister van Binnenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor de registratie van niet-ingezetenen.

¹⁰ Bestuurlijk signaal Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

¹¹ Reactie op Bestuurlijk signaal RNI (rijksoverheid.nl)

Hierdoor kunnen ze voor hun vertrek alvast praktische zaken regelen voor hun studie.

Op dit moment wordt de (brede) invoering van het BSN voor alle inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorbereid. Het streven is om het BSN in 2025 in te voeren in Caribisch Nederland. Met het BSN wordt de basis gelegd voor de verdere digitalisering van dienstverlening. Het wetsvoorstel Invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES loopt conform planning, een laatste stand van zaken is met u gedeeld in de Verzamelbrief Digitalisering juni 2024.¹² Naast de noodzakelijke wetwijzigingen zal de komende periode verder worden gewerkt aan publieksvoorlichting en aanpassingen van ICT-systemen. Ik verwacht het wetsvoorstel in september of oktober aan uw Kamer aan te kunnen bieden.

Achterstanden inschrijving asielzoekers en statushouders

Het is voor zowel de samenleving als voor de nieuwkomers zelf van belang dat zij kunnen deelnemen aan de maatschappij. Een goede inschrijving in de BRP is hiervoor randvoorwaardelijk. Op 30 mei 2023 heeft mijn voorganger samen met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid uw Kamer geïnformeerd¹³ over de stand van zaken ten aanzien van de inschrijving van statushouders en asielzoekers in de Basisregistratie Personen (BRP). Helaas is het aantal wachtenden voor een inschrijving inmiddels opgelopen tot ongeveer 17.500 personen. De eerder genomen maatregelen, zoals de invoering van de landelijke planningstafel en de specifieke uitkeringen voor de opschaling van de capaciteit, hebben onvoldoende effect gehad. Aanvullende stappen zijn noodzakelijk. Er wordt gewerkt aan een verbetering van de governance om de samenwerking tussen de betrokken partijen te versterken. Daarnaast worden er stappen genomen om de landelijke coördinatie, werkproces en planning te verbeteren. Dit om het proces makkelijker en efficiënter te maken zodat het aantal gemiste afspraken vermindert. Ook worden nieuwe gemeenten betrokken bij de inrichting van extra BRP-straten. Voor de financiering van deze maatregelen wordt momenteel gezocht naar financiële dekking. Daarnaast wordt met medewerking van de VNG gewerkt aan een structurele oplossing voor de financiering van de BRP-straten via het Gemeentefonds. Tot slot moet ik u melden dat de eerder aangekondigde publicatie van de kwartaalcijfers¹⁴ van de BRP-straten nog niet is afgerond. Het Ministerie van Asiel en Migratie legt er de laatste hand aan.

Borging financiering en invoeringstoets Landelijke aanpak adreskwaliteit

De BRP als centrale informatiebron van de overheid vraagt om blijvende aandacht voor de kwaliteit van de gegevens en in het bijzonder van het adres. Inschrijving met een adres in een gemeente is een voorwaarde om te kunnen stemmen in die gemeente, aanspraak te maken op tal van overheidsvoorzieningen en de zorg te krijgen waar je recht op hebt. Fouten in de (adres)registratie kunnen ertoe leiden dat overheidsvoorzieningen zoals toeslagen ten onrechte wel of ten onrechte niet worden toegekend. De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) is een belangrijk instrument om adresfouten in de BRP te vinden en te corrigeren. LAA is datagedreven onderzoek op basis van kennis van veelvoorkomende situaties waarin adresregistratie niet juist is: zoals bepaalde woonsituaties (overbewoning) of bepaalde gedragingen (veel verhuisaangiftes in korte tijd).

¹² Kamerstuk 26 643, nr. 1197.

¹³ Kamerstukken 19 637, nr. 3114.

¹⁴ Motie van het lid Piri (Groenlinks-PvdA) Kamerstukken 36 410 VI, nr. 81.

Adresonderzoek door gemeenten is van groot belang voor de kwaliteit van de BRP, maar het is ook arbeidsintensief als er bijvoorbeeld een huisbezoek wordt afgelegd. Om gemeenten in staat te stellen om de adreskwaliteit de aandacht te geven die het verdient, is dit jaar in het gemeentefonds een structurele extra financiering gerealiseerd van 3 miljoen euro per jaar. Daarnaast is deze zomer gestart met de invoeringstoets over de wetgeving voor LAA. De invoeringstoets is een toets die binnen een of enkele jaren na inwerkingtreding van een wet al wordt uitgevoerd en de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk toetst, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de uitvoering.

Ik verwacht uw Kamer eind dit jaar over de uitkomsten van deze toets te kunnen informeren.

Ten slotte kan ik in dit verband melden dat het CBS op dit moment zijn driejaarlijkse onderzoek naar de adreskwaliteit in de BRP voorbereidt; de resultaten hiervan verwacht ik volgend jaar zomer met uw Kamer te kunnen delen.

Aanpak periodieke rapportage identiteitsstelsel

Ik hecht er aan dat we niet alleen aandacht hebben voor het ontwikkelen en uitvoeren van ons beleid, maar ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid onderzoeken. De inzichten die dat oplevert gebruiken we voor de verantwoording van het gevoerde beleid en eventuele bijsturing in de toekomst. De laatste beleidsdoorlichting¹⁵ (thans periodieke rapportage genoemd) is in 2020 uitgevoerd. In 2025 wordt artikel 6.5 (Identiteitsstelsel) van hoofdstuk VII van de Rijksbegroting over de periode 2019–2024 doorgelicht.

Hierbij bied ik uw Kamer het plan van aanpak voor deze periodieke rapportage aan. Dit is in overeenstemming met de motie Harbers c.s.¹⁶ om uw Kamer voorafgaand aan de uitvoering van de doorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling. De periodieke rapportage zal worden uitgevoerd in de periode september 2024 – november 2025 en zal voldoen aan de geldende kwaliteitseisen zoals opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De eindrapportage zal in eind 2025 aan uw Kamer worden aangeboden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabó

¹⁵ Beleidsdoorlichting artikel 6.5 (overheid.nl)

¹⁶ Kamerstuknummer 34 000, nr. 36