Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2026

Nr. 98

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2026

Hierbij bied ik u de Periodieke rapportage aan van artikel 6.5, Identiteitsstelsel, van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hoofdstuk VII), over de periode 2019 tot en met 2024. Dit evaluatieonderzoek heeft mijn voorganger u in een brief van 20 september 2024 aangekondigd[1]. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022) schrijft voor hoe zo een onderzoek uitgevoerd moet worden en hoe daarover gerapporteerd moet worden. Deze regels zijn met het bijgevoegde rapport opgevolgd.

Een Periodieke rapportage is een syntheseonderzoek dat op basis van eerdere monitorings- en evaluatieonderzoeken inzicht geeft of de beleidsdoelen behaald worden (doeltreffendheid) en of de resultaten met zo min mogelijk middelen en ongewenste neveneffecten (doelmatigheid) zijn behaald. Deze Periodieke rapportage gaat over het beleid voor het identiteitsstelsel. Dat omvat zowel de Basisregistratie Personen (BRP) als ook reisdocumenten (paspoort en identiteitskaart). Het onderzoek is niet alleen bedoeld om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, maar het is ook een leerinstrument. In deze aanbiedingsbrief zal daarom expliciet aandacht aan de leerpunten besteed worden.

Om de kwaliteit van de Periodieke rapportage te waarborgen is een begeleidingscommissie met deskundigen bij de totstandkoming van bijgevoegd rapport betrokken. Een onafhankelijke deskundige, Dr. Michiel Herweijer, heeft met een reflectie op de aanpak van het onderzoek en de inhoud van het rapport gereageerd. Deze reflectie is integraal in het rapport opgenomen.

[1] Bijlage bij Kamerstuk II, 2024/25, 27 859, nr. 180

kst-36800-VII-98
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

In het hierna volgende deel van deze brief zal ik eerst ingaan op de uitkomst van het evaluatieonderzoek en vervolgens reageren op zowel de aanbevelingen als ook op de besparings-/intensiveringsopties. Ik sluit af met een reactie op het oordeel van de onafhankelijke deskundige.

Samenvatting van het evaluatieonderzoek

Onderzoeksvragen

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het beleid rondom het registreren van (identificerende) persoonsgegevens in de BRP en ook de verstrekking van reisdocumenten op basis daarvan. In dat kader monitort de Minister de uitvoering van de Wet BRP, houdt toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet, en ondersteunt gemeenten die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze wetten. Een goed werkend identiteitsstelsel is de basis voor efficiënte overheidsdienstverlening. Het garandeert dat burgers zich veilig kunnen identificeren, wat cruciaal is voor toegang tot publieke en private diensten. Artikel 6.5 waarborgt in feite dat de overheid weet wie de burger is, en dat de burger kan vertrouwen op de veiligheid van zijn of haar persoonsgegevens. Het is een belangrijk middel tegen identiteitsfraude, wat direct bijdraagt aan het verminderen van maatschappelijke schade en financiële problemen bij burgers. Dit geldt niet alleen in de «fysieke» wereld, maar juist ook in een steeds verder digitaliserende samenleving.

De centrale onderzoeksvraag voor het beleid rond de BRP is:

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

De centrale onderzoeksvraag voor het beleid rond reisdocumenten is:

«In hoeverre is het reisdocument toegankelijk voor de burger? En is het reisdocument en het reisdocumentenstelsel[2] veilig en robuust?»

Onderzoekmethode

Voor de reconstructie van beleid was het niet voldoende om alleen naar de beschikbare onderzoeken te kijken omdat deze voornamelijk gericht waren op het *maken* van beleid, niet op *evaluatie* van uitgevoerd beleid. Voor het opstellen van de beleidstheorie is ook de onderliggende wetgeving geraadpleegd en zijn relevante Kamerstukken uit de onderzoeksperiode geanalyseerd waarin de beleidskeuzes en onderliggende afweging toegelicht worden.

Uitkomst van het evaluatieonderzoek

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. Ook met betrekking tot gegevenskwaliteit is voortdurende inspanning nodig om aan de verwachtingen van afnemers te kunnen voldoen. Doordat het om gegevens gaat die regelmatig veranderen (bv. bij verhuizing of huwelijk) en omdat de wensen aan informatie of ondersteuning vanuit de BRP regelmatig veranderen zal de BRP nooit volledig juist zijn. Regelmatige metingen van het CBS tonen aan dat de nauwkeurigheid van het adresgegeven op persoonsniveau rond de 97%

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

ligt. Een verbetering naar 98% zou in theorie mogelijk moeten zijn. BZK en gemeenten zetten al diverse kwaliteitsinstrumenten in. Het is aannemelijk dat de inspanningen, die nodig zijn om een verdere verbetering van de gegevenskwaliteit te realiseren, zeer kostbaar zijn en niet praktisch uitvoerbaar.

Op de tweede onderzoeksvraag, ten aanzien van reisdocumenten, is het antwoord ook overwegend positief. Met wetgeving worden doelen als «kunnen reizen» en «zich kunnen identificeren» effectief behaald. De betrouwbaarheid en toegankelijkheid van reisdocumenten wordt geborgd met diverse maatregelen en lijkt effectief. Maar ook hier blijft continue aanpassing en verbetering noodzakelijk, omdat de omgeving en de wensen continu veranderen. Daarbij staan de maatschappelijke verwachtingen (eenvoudige, online processen) in scherp contrast met de doelstelling om reisdocumenten veilig en betrouwbaar te houden en identiteitsfraude te voorkomen.

Kosten en baten

De belangrijkste conclusie van het evaluatieonderzoek is dat er in beperkte mate zicht is op de doelmatigheid van veel van de beleidsinspanningen. De complexiteit van het stelsel, waarbij kosten en baten bij verschillende organisaties en ook bij de burger vallen, de verwevenheid met andere instrumenten, het ontbreken van alternatieven en politieke keuzes, maakt de doelmatigheid beperkt meetbaar en toerekenbaar. Dit maakt het moeilijk om vanuit BZK op de doelmatigheid te sturen en een expliciete argumentatie t.a.v. doelmatigheid te voeren. Desondanks zijn alle betrokken partijen in het stelsel het erover eens dat de BRP als centrale voorziening voor kwalitatief goede persoonsgegevens zorgt en dat het reisdocumentenstelsel voor identiteitscontrole onmisbaar is in het maatschappelijke verkeer. Beide onderdelen zijn essentieel voor een goede werking van de overheidsdienstverlening.

Besparingsopties

Elke Periodieke rapportage vereist het onderzoeken van besparingsopties. Er zijn binnen het identiteitsdomein geen producten gevonden die inefficiënt of overbodig zijn en daarom gestopt kunnen worden. Het rapport suggereert enkele afgebakende producten die beëindigd zouden kunnen worden om besparingen te realiseren, maar elk product heeft consequenties. De omvang van de besparing varieert en zal niet alleen ten gunste van BZK vallen omdat ketenpartners aan de BRP meebetalen. Daarnaast leveren besparingen in het reisdocumentendomein geen besparing ten gunste van BZK op omdat dit volledig vanuit leges gefinancierd wordt. Dergelijke besparingen op leges komen wel ten gunste van de burger. Ingrijpen op losse elementen in het stelsel heeft bovendien 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.

Het rapport voorziet zelfs een stijging van de kosten voor het identiteitsstelsel. De BRP is als basisvoorziening essentieel voor de dienstverlening van de overheid en onderdeel van de vitale processen. De gegevens in het identiteitsstelsel zijn privacygevoelig waardoor zeer zorgvuldig met alle onderdelen van het stelsel omgegaan moet worden. Gezien de toenemende dreiging, mondiaal en in het cyberdomein, is adequate bescherming van deze persoonsgegevens hoogste prioriteit. Het borgen van continuïteit, beschermen van de privacy en het verhogen van de

weerbaarheid van de BRP en de reisdocumentensystemen zal de komende tijd eerder meer dan minder kosten met zich meebrengen.

Aanbevelingen

De evaluatie van het beleid uit de onderzochte periode heeft tot een aantal aanbevelingen geleid:

- *Zorg voor inzicht en monitor de uitvoering*: Borg het systematisch meten en registreren van gegevenskwaliteit en procesuitvoering om de status of voortgang in beeld te houden. Zo kunnen vroegtijdig afwijkingen of fouten herkend worden en verbeteracties ingesteld worden. Door data-analyses te verbinden aan het bestaande toezichtsinstrument wordt de uitvoering gerichter gestimuleerd om verbeteringen te implementeren.
- *Vervolg het ingeslagen pad:* Het is voorlopig voldoende om vast te houden aan bestaand beleid en de lopende verbeterprogramma's voor BRP en reisdocumenten voort te zetten, aangezien verbetering van de doeltreffendheid mogelijk is binnen dat beleid. Binnen het reisdocumentendomein is het aan te bevelen om vooralsnog het beleid t.a.v. volledige digitalisering van de paspoortaanvraag niet te veranderen vanwege veiligheidsrisico's.
- *Zet in op weerbaarheid als extra beleidsdoel:* Voeg weerbaarheid toe als expliciet beleidsdoel voor BRP en reisdocumenten.
- *Plan meer onderzoeken:* Actualiseer jaarlijks de Strategische Evaluatie Agenda om lacunes in kennis te vullen en bij de volgende Periodieke rapportage betere onderbouwde inzichten beschikbaar te hebben.

Kernpunten uit de beoordeling van Dr. Michiel Herweijer (onafhankelijke deskundige)

Zoals de reflectie van Dr. Michiel Herweijer laat zien, zorgen de Wet BRP en de Paspoortwet voor betrouwbare registratie van persoonsgegevens en uitgifte van reisdocumenten, waarbij gemeenten en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) cruciale rollen spelen. Een van de concreet meetbare indicatoren, namelijk de adreskwaliteit, voldoet echter niet aan de norm, wat kan wijzen op tekortkomingen in de uitvoering en procesconformiteit. Door onzichtbare baten en verdeelde kosten blijft de doelmatigheid van het beleid moeilijk meetbaar, ondanks uitgebreide evaluaties en verbetermaatregelen.

Reactie op de aanbevelingen

Het onderzoek naar het beleid heeft tot waardevolle inzichten geleid. De hierboven geschetste aanbevelingen uit de Periodieke rapportage neem ik graag over.

De aanbeveling om meer inzicht te creëren door de handelingen in systemen en de kwaliteit of correctheid van de gegevens te monitoren is zeker nuttig en zal opgevolgd worden. Dit past goed in het voornemen om toezicht te versterken en de uitvoering beter te adviseren.

De tweede aanbeveling, het behouden van bestaand beleid en het afmaken van lopende programma's, past bij de complexiteit van het stelsel. Verandering daarin kost tijd en moet de kans krijgen zich te bewijzen. De langer lopende programma's Verbeteren Reisdocumentenstelsel, Toekomst BRP en paspoortmaat-regelen omvatten veel verschillende elementen en zullen eerst goed geïmplementeerd moeten zijn voordat nieuwe plannen nuttig zijn. Deze programma's hebben bovendien grote impact op de uitvoering en er moet rekening gehouden worden met het absorptievermogen van de uitvoering. Het vasthouden aan het beleid

m.b.t. de verschijningsplicht voor de aanvraag van reisdocumenten blijft voorlopig de beste keuze. Authentieke reisdocumenten zijn van grote waarde voor criminelen. Daarom moet de aanvraagprocedure bovenal betrouwbaar zijn.

De derde aanbeveling ligt volledig in lijn met breder kabinetsbelang. De problematiek rond gevoelige overheidsinformatie, kwetsbare systemen, groeiende (cyber-)dreiging en ondermijning raakt niet alleen de BRP of reisdocumenten maar speelt overheidsbreed. BZK is al bezig met het zoeken naar passende oplossingen en werkt nauw samen met de RvIG om deze ontwikkeling het hoofd te bieden.

De vierde en laatste aanbeveling, betreffende het actueel houden van de Strategische Evaluatie Agenda, neem ik ook graag over. De voorgestelde onderzoeken m.b.t. de evaluatie van de invoering van de bestuurlijke boete, de effecten van de invoering van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), de staat van de informatiebeveiliging en het volwassenheidsniveau van het reisdocumentenproces als ook de verbeteringen rond het briefadres zullen in de komende onderzoeksperiode uitgevoerd worden.

Reflectie op de besparings-/intensiveringsopties

In het onderzoeksrapport wordt uitgelegd dat het identiteitsstelsel een departementoverstijgend systeem is. De BRP en de reisdocumenten zijn afhankelijk van talrijke uitvoeringsorganisaties. 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.

Het kabinet sluit zich aan bij de analyse uit het rapport dat terecht weergeeft dat de Minister van BZK niet alleen kan beslissen over het beëindigen van producten binnen het stelsel. Het is van belang dat eventuele besparingsopties met de betrokken ketenpartners worden overlegd. Bij alle voorgestelde producten wordt met ketenpartners samengewerkt en zijn wettelijke of contractuele verplichtingen vastgelegd. Afstemming in deze ketens is randvoorwaardelijk voor het maken van keuzes. Ook zal het stoppen van voorzieningen zeer waarschijnlijk tot kosten, privacy- en veiligheidsissues of verlies van dienstverlening op andere plekken in de keten leiden. Door de financieringssystematiek zullen eventuele besparingen effect hebben op de bijdrages van alle financierende partijen of burgers. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het stoppen van voorzieningen zeer waarschijnlijk tot kosten, privacy- en veiligheidsissues of verlies van dienstverlening op andere plekken in de keten zal leiden.

Het kabinet herkent de inschatting dat door de toenemende dreiging het belang van veilige systemen en het beschermen van de privacy extra aandacht nodig heeft. Het kabinet zal dit meenemen in de beleidsontwikkeling en onderzoeken welke opties er zijn om binnen het bestaande budget verbeteringen te realiseren als ook om aanvullende dekking te vinden.

Reactie op het oordeel van onafhankelijke deskundige

Het kabinet onderschrijft de bevinding dat de kwaliteit van de persoonsgegevens cruciaal is voor een basisregistratie die een efficiënte overheidsdienstverlening moet faciliteren.

De bevinding van de deskundige t.a.v. het niet behalen van de norm voor adreskwaliteit is terecht, alhoewel het verschil gering is (97% i.p.v. 98%). Maar dit wijst niet automatisch op tekortkomingen van de uitvoering. Het onderzoek naar de maximaal haalbare adreskwaliteit heeft aangetoond dat de casussen, die verkeerd geregistreerd staan, moeilijk te specificeren zijn. Er is geen concrete aanwijzing voor fouten in de uitvoering.

Het verder uitbreiden van de aanpak om een verbetering van de gegevenskwaliteit in de BRP te realiseren wordt als niet uitvoerbaar ingeschat. De inspanning en kosten voor verdere verbetering staan niet in verhouding tot het mogelijke resultaat. Bovendien leiden de ontwikkelingen in lopende programma's mogelijk nog tot positieve effecten. Dat kan eerst afgewacht worden.

De notie dat cybersecurity een relevant risico vormt voor dit beleidsdomein deel ik. Met de opvolging van de aanbevelingen wordt hieraan zo goed mogelijk invulling gegeven.

Afronding

Het evaluatieonderzoek 2019–2024 en de inzichten van de deskundigen die hun reflecties hierop met mij hebben gedeeld, tonen aan dat het gevoerde beleid t.a.v. het identiteitsstelsel overwegend doeltreffend was. De doelmatigheid is door het bijzondere karakter van het identiteitsstelsel (vele partijen met eigen verantwoordelijkheid en taken) beperkt meetbaar. Voor de komende beleidsperiode zal een nieuw beleidsdoel erbij komen, namelijk weerbaarheid van het identiteitsstelsel. Het onderzoek en de gedeelde inzichten bieden vele aanknopingspunten om de toetsing en effectiviteit van beleid nader te versterken. Daarom worden de aanbevelingen opgevolgd. De komende tijd is het zaak deze nader uit te werken en in het beleid op te nemen zodat een volgende Periodieke rapportage nog beter inzichten over het gevoerde beleid kan geven. De voortgang op de aanbevelingen zal jaarlijks met uw Kamer gedeeld worden.

Het kabinet wil alle betrokkenen bij de totstandkoming van de Periodieke rapportage bedanken voor hun inzet en advies. Het kabinet waardeert de inzichten en bijdrages zeer.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van der Burg