



Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 augustus 2024, 2024-0000573995, houdende wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 in verband met het aanwijzen van gemeenten voor de verstrekking van reisdocumenten aan niet-ingezetenen, en de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 voor het uitbreiden van het aantal identificatiekaarten voor de reisdocumentenstations

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Gelet op artikel 59, tweede lid, van de Paspoortwet, en de artikelen 3.2., eerste lid, onderdeel a, en 4.2., eerste lid, onderdeel a, van het Paspoortbesluit;

Besluit:

ARTIKEL I

Artikel 7, eerste lid, van de **Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001** komt te luiden:

1. Als gemeenten als bedoeld in de artikelen 3.2., eerste lid, onderdeel a, en 4.2., eerste lid, onderdeel a, van het besluit, worden aangewezen Aalten, Bergen op Zoom, Bergeijk, Breda, Echt-Susteren, Enschede, 's-Gravenhage, Haarlemmermeer, Heerlen, Maastricht, Montferland, Nijmegen, Oldambt, Sluis en Venlo.

ARTIKEL II

In artikel 88, eerste lid, van de **Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001** wordt '20 identificatiekaarten' vervangen door: '65 identificatiekaarten'.

ARTIKEL III

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 juli 2024.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Deze regeling wijzigt twee ministeriële regelingen die gebaseerd zijn op de Paspoortwet. Ten eerste wordt de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (hierna: PUN) gewijzigd om extra gemeenten aan te wijzen voor het afhandelen van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten¹ aan niet-ingezetenen². Gemeenten die voor deze dienstverlening zijn aangewezen, worden hier verder aangeduid als grensgemeenten. Ten tweede wordt de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 (hierna: PUB) gewijzigd om het maximaal aantal beschikbare identificatiekaarten per reisdocumentenstation (RAAS)³ bij de Consulaire Serviceorganisatie (CSO) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) te verhogen.

2. Aanwijzen van nieuwe grensgemeenten

In de periode 2024–2028 is er sprake van een paspoortpiek als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur van het reisdocument (voor volwassenen) in 2014 van vijf naar tien jaar. Op dit moment zijn er twaalf grensgemeenten waar niet-ingezetenen terecht kunnen voor de aanvraag van een reisdocument.⁴ De wachttijden bij de grensgemeenten voor het maken van een afspraak voor het aanvragen van een reisdocument varieerden vanaf begin 2024 van 4–6 weken tot meer dan 18 weken. Dit is een onwenselijke situatie.

Het doel van de aanwijzing van extra grensgemeenten is het vergroten van de totaal beschikbare capaciteit voor de uitgifte van reisdocumenten voor niet-ingezetenen en daarmee dus de wachttijden voor aanvragers te verkorten. Andere alternatieven zijn onderzocht maar bleken niet toereikend, waaronder opschaling binnen de bestaande grensgemeenten. Grensgemeenten, evenals andere organisaties, kampen met personeelstekorten. Daardoor is het opschalen van de capaciteit bij de huidige grensgemeenten niet voor alle grensgemeenten mogelijk. Daarnaast kan capaciteit voor dienstverlening aan ingezetenen concurreren met dienstverlening aan niet-ingezetenen, hetgeen onwenselijk is. Ook samenwerking tussen grensgemeenten biedt niet voor alle grensgemeenten een oplossing, omdat meerdere grensgemeenten tegen een capaciteitstekort aanlopen. Daarom is ervoor gekozen om het aantal grensgemeenten uit te breiden. Naar verwachting zal deze uitbreiding ook een positief effect hebben op de dienstverlening in de daljaren (na 2028). Uit de daljaren 2019–2023 is gebleken dat grensgemeenten deze dienstverlening ook bij lagere aantallen aanvragen blijven aanbieden.

Met het oog op de paspoortpiek is door vier van de twaalf reeds aangewezen grensgemeenten en het Ministerie van BZ verzocht om een uitbreiding van het aantal grensgemeenten. Bij het selecteren van extra gemeenten voor deze dienstverlening is rekening gehouden met de regio van de bestaande grensgemeenten die een verzoek tot uitbreiding hebben ingediend. Gemeenten waarvan bekend was dat zij interesse zouden hebben om grensgemeente te worden, zijn benaderd voor een voorlichtings-sessie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met het Ministerie van BZ en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Vervolgens zijn deze gemeenten uitgenodigd om een verzoek tot aanwijzing in te dienen bij het Ministerie van BZK. De huidige twaalf grensgemeenten zijn verzocht om hun zienswijze te geven over de voorgenomen uitbreiding met deze gemeenten. Uit deze verzoeken is, met inachtneming van de zienswijzen van de huidige grensgemeenten en na afstemming met het Ministerie van BZ en de RvIG, een keuze gemaakt.

Niet-ingezetenen kunnen na inwerkingtreding van deze wijziging voortaan ook bij de gemeenten Aalten, Heerlen en Nijmegen terecht voor de aanvraag en uitreiking van een reisdocument. Het effect van de uitbreiding op de wachttijden voor het maken van een afspraak bij de grensgemeenten zal worden gemonitord om te bepalen of de beschikbare capaciteit daarmee voldoende is. De verwachting is dat met de uitbreiding de extra vraag kan worden ondervangen.

¹ Onder reisdocument wordt ook de Nederlandse identiteitskaart begrepen, tenzij anders aangegeven.

² Met niet-ingezetenen wordt bedoeld personen die in het buitenland wonen en ingeschreven staan in het niet-ingezetendeel van de basisregistratie personen of die helemaal niet in de basisregistratie personen zijn ingeschreven.

³ Een reisdocumentenstation is de apparatuur en programmatuur, waarin gegevens met betrekking tot aangevraagde en uitgereikte reisdocumenten worden verwerkt en gearchiveerd en waarmee de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde autoriteit en de leverancier van het reisdocument plaatsvindt (artikel 1, onderdeel i, van de PUN, de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen en de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001).

⁴ Bergen op Zoom, Bergeijk, Breda, Echt-Susteren, Enschede, 's-Gravenhage, Haarlemmermeer, Maastricht, Montferland, Oldambt, Sluis en Venlo (artikel 7 van de PUN).



3. Uitbreiding aantal identificatiekaarten per RAAS-werkstation bij BZ

Om in te kunnen loggen op het zgn. reisdocumentenaanvraag- en archiefstation (RAAS-werkstation) heeft een medewerker van een uitgevende instantie een identificatiekaart nodig. Met deze kaarten hebben medewerkers toegang tot de RAAS-werkstations en kunnen daarmee aanvragen voor reisdocumenten versturen naar de producent van het reisdocument. Het aantal identificatiekaarten per RAAS-server was voor inwerkingtreding van deze regeling beperkt tot maximaal 20.⁵

Enkele jaren geleden heeft het Ministerie van BZ de werkwijze in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten uit efficiencyoverwegingen gewijzigd. Bij de consulaire posten en externe dienstverleners (EDV's) in het buitenland kunnen aanvragen voor reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten worden ingediend en de documenten (fysiek) worden uitgereikt. De beslissing om een reisdocument al dan niet aan de aanvrager te *verstrekken*, is sinds deze wijziging centraal belegd bij de CSO in Den Haag voor alle aanvragen vanuit het buitenland. Bij de CSO worden de aanvragen die op alle 8 RAAS-servers opgeslagen staan, verwerkt in 35 RAAS-werkstations, die bij de CSO staan en die per geografisch gebied zijn ingedeeld.

Het aantal aanvragen per geografisch gebied verschilt per dag. Hierdoor hebben medewerkers toegang nodig tot verschillende RAAS-werkstations. Voor deze gecentraliseerde werkwijze ten aanzien van de verstrekking is het maximumaantal van 20 identificatiekaarten per RAAS-server voor het Ministerie van BZ ontoereikend gebleken.

De beschikbare identificatiekaarten werden in de praktijk door verschillende medewerkers van de CSO gebruikt. Dit is niet conform wet- en regelgeving en fraudegevoelig, omdat met deze werkwijze in het RAAS-werkstation niet op persoonsniveau gelogd wordt. Zo kon niet goed worden bijgehouden welke medewerker welke handelingen heeft uitgevoerd.

Als alternatief voor het vermeerderen van het aantal identificatiekaarten is overwogen om de beschikbare identificatiekaarten (die gekoppeld zijn aan een bepaald RAAS-werkstation) gedurende de dag telkens op naam van een andere medewerker te zetten. Dit is voor de CSO praktisch niet uitvoerbaar. Als alternatief is ook overwogen om het maximum te schrappen voor het aantal kaarten dat per RAAS-werkstation kan worden uitgegeven. Dit is echter evenmin wenselijk vanuit het oogpunt van fraudepreventie, omdat iedere kaart die extra in omloop is het risico op fraude verhoogt.

Gelet op het voorgaande is de vermeerdering van het maximumaantal identificatiekaarten per RAAS-werkstation de beste oplossing. Daarmee wordt bereikt dat elke medewerker van de CSO de beschikking heeft over een identificatiekaart voor de afzonderlijke RAAS-werkstations. Een identificatiekaart wordt dan slechts door één medewerker gebruikt en door middel van logging in het RAAS-werkstation kan goed worden bijgehouden welke medewerker welke stap heeft uitgevoerd. Met het oog hierop is het maximumaantal identificatiekaarten verhoogd van 20 naar 65 (wijziging van artikel 88, eerste lid, van de PUB).

Dit maximumaantal is (ruim) voldoende om met de huidige personeelsomvang bij de CSO iedere medewerker een eigen kaart te geven. Ook is er dan een ruime marge voor het geval dat de capaciteit bij de CSO wordt opgeschaald, bijvoorbeeld als gevolg van de paspoortpiek in de periode 2024–2028.

4. Administratieve gevolgen

Door de uitbreiding van het aantal grensgemeenten kunnen niet-ingezetenen bij meer grensgemeenten terecht voor de aanvraag en uitreiking van een reisdocument. Naar verwachting komt dit de dienstverlening aan niet-ingezetenen ten goede, in die zin dat de wachttijden voor het maken van een afspraak korter zullen worden. Of dit effect zich voordoet, zal worden gemonitord. Voor burgers zullen er naast deze verlichting geen administratieve lasten ontstaan door deze wijziging. Zij kunnen voor een aanvraag bij een van de grensgemeenten terecht en kunnen naar wens de keuze maken afhankelijk van o.a. de verwachte wachttijd.

Als gevolg van de uitbreiding van het aantal grensgemeenten zullen de huidige grensgemeenten naar verwachting ontlast worden van een (te) grote druk aan aanvragen, waardoor de wachttijden anders (nog meer) zouden oplopen, en zal de beschikbare capaciteit meer in evenwicht zijn met het aantal aanvragen dat wordt ingediend.

Door het verhogen van het maximumaantal identificatiekaarten voor het Ministerie van BZ kan er bij de CSO volgens de voorschriften gewerkt worden. Elke kaart wordt dan slechts door één medewerker gebruikt, waardoor in het RAAS-werkstation bijgehouden kan worden welke medewerker welke stap heeft uitgevoerd. Het aanvraag- en uitgifteproces voor documenten voor Nederlanders in het buitenland wordt daarmee bestendiger tegen fouten en fraude.

⁵ Artikel 80, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, artikel 88, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, artikel 90, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen en artikel 39, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001.



De beide wijzigingen hebben geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers.

5. Uitvoering

De met deze wijziging nieuw aangewezen grensgemeenten zijn voorgelicht over het aanvraag- en uitgifteproces bij niet-ingezetenen, waarbij de nadruk is gelegd op de verschillen in werkwijze in vergelijking met een aanvraag van een ingezetene. Bovendien zijn ze geïnformeerd over de (mogelijke) opleiding van het in te zetten personeel. RvIG begeleidt de nieuwe grensgemeenten bij de technische voorbereidingen, zoals de aanschaf van apparatuur, om te starten als grensgemeente.

Het werken met een hoger aantal identificatiekaarten dan de huidige 20 heeft gevolgen voor de werkwijze van de CSO. Iedere medewerker krijgt een eigen identificatiekaart die in een individueel afsluitbaar kluisje zal worden opgeborgen. Op deze manier kunnen kaarten niet meer tussen medewerkers gedeeld worden.

6. Privacygevolgen

Het toekennen van de bevoegdheid aan de burgemeesters van de nieuw aangewezen grensgemeenten om aanvragen van niet-ingezetenen in ontvangst te nemen, verstrekingsbesluiten te nemen en documenten uit te reiken, impliceert verwerkingen van persoonsgegevens en een inmenging in het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De noodzaak voor deze verwerkingen is gelegen in het kunnen faciliteren van de aanvraag en de uitreiking van reisdocumenten voor Nederlanders die in het buitenland wonen. De (wijze van) verwerking verschilt voor de nieuw aangewezen grensgemeenten niet van de bestaande verwerkingen van persoonsgegevens voor de doelgroep van niet-ingezetenen op grond van de Paspoortwet. Voor die verwerking gelden de bestaande waarborgen op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Het uitbreiden van het aantal identificatiekaarten voor het RAAS impliceert dat meer personen een identificatiekaart ontvangen waarmee zij in het RAAS aanvragen van reisdocumenten behandelen en dus persoonsgegevens verwerken. De wijze van verwerking als gevolg van het uitbreiden van het aantal kaarten zal niet verschillen van de bestaande verwerking met behulp van de reeds aanwezige identificatiekaarten. Met de wijziging is enkel beoogd dat beter gelogd kan worden welke medewerker welke stap in het aanvraagproces heeft uitgevoerd, omdat iedere medewerker over een eigen kaart beschikt. Ook hier geldt dat de bestaande waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens conform de AVG worden toegepast.

7. Financiële gevolgen

De extra aangewezen grensgemeenten dienen apparatuur aan te schaffen voor de dienstverlening aan niet-ingezetenen, waaronder een aparte RAAS-server en RAAS-werkstation. Afhankelijk van het aantal aanvragen moeten bovendien één of meerdere nieuwe aanvraagstations⁶ worden aangeschaft. De kosten hiervan worden door BZK vergoed. De gemeenten zullen daarnaast kosten moeten maken voor het veranderen van werkwijzen en mogelijk ook voor het opleiden van personeel dat nog geen ervaring heeft met het verwerken van aanvragen door niet-ingezetenen. De kosten moeten worden gedekt uit de leges die voor de aanvragen door niet-ingezetenen gelden.

Het uitbreiden van het aantal identificatiekaarten heeft voor het Ministerie van BZ financiële gevolgen, aangezien er kosten verbonden zijn aan de aanschaf van extra RAAS-identificatiekaarten. Deze kosten worden door het Ministerie van BZ gedragen. Een RAAS-identificatiekaart kost € 67,02 excl. BTW.

8. Advies en consultatie

Een ontwerp van deze regeling is in consultatie geweest. Er zijn reacties ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Hoewel deze wijziging van de PUN en de PUB geen gevolgen heeft voor het Caribisch deel van het Koninkrijk, is de ontwerpregeling aan Caribisch Nederland en de landen voorgelegd. Bonaire heeft laten weten geen opmerkingen te hebben, omdat de wijziging geen gevolgen heeft voor Caribisch Nederland. Voor het overige zijn er geen inhoudelijke reacties van het Caribisch deel van het Koninkrijk ontvangen. Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

⁶ Een aanvraagstation is de door de Minister van BZK aangewezen apparatuur en programmatuur voor het ondersteunen van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten (artikel 1, eerste lid onder aa van de PUN).



De VNG reageert positief op het aanwijzen van nieuwe grensgemeenten, gelet op de hoge wachttijden bij de reeds aangewezen grensgemeenten. Wel vraagt de VNG aandacht voor het continu monitoren van de wachttijden en het identificeren van mogelijke oorzaken van het oplopen van wachttijden, zodat er tijdig aandacht en ondersteuning is voor grensgemeenten. In het grensgemeenteoverleg, waar alle grensgemeenten en de Ministeries van BZ en BZK aan deelnemen, is aandacht voor de monitoring van wachttijden en hoe gemeenten hierin ondersteund kunnen worden.

De NVVB reageert positief op het aanwijzen van nieuwe grensgemeenten en het uitbreiden van het maximumaantal identificatiekaarten voor het Ministerie van BZ. Met betrekking tot het uitbreiden van het aantal grensgemeenten vraagt de NVVB aandacht voor facilitering van de grensgemeenten met betrekking tot spreiding van de aanvragen, voorkomen van shopgedrag en uitwisseling van best practices. Ook aan deze onderwerpen wordt aandacht besteed in het grensgemeenteoverleg. De frequentie van dit overleg zal de komende tijd worden verhoogd om de coördinatie tussen de grensgemeenten goed te kunnen borgen.

Gelet op de onder paragraaf 6 omschreven geringe gevolgen voor verwerking van persoonsgegevens, is de conceptregeling niet formeel voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), maar is de AP wel in kennis gesteld van de conceptregeling.

In de internetconsultatie is gevraagd wat men ervan vindt om drie extra gemeenten aan te wijzen die reisdocumenten kunnen verstrekken aan Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn. De internetconsultatie heeft één reactie opgeleverd. In de reactie wordt gevraagd waarom niet in elke Nederlandse gemeente een reisdocument kan worden aangevraagd door Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn. Er wordt gesteld dat het ook in een winkel zou moeten kunnen, net zoals het verzenden of ophalen van een postpakket, zolang de persoon die de aanvraag invoert juist opgeleid en bevoegd is. Het is begrijpelijk dat, gelet op de hoge wachttijden voor het maken van een afspraak bij een grensgemeente, de vraag opkomt waarom slechts een aantal gemeenten deze dienst aanbieden. De reden hiervoor is dat voor het afhandelen van aanvragen van Nederlanders uit het buitenland een andere (complexere) procedure geldt dan voor aanvragen van inwoners van de eigen gemeente. Er is andere apparatuur en software nodig en medewerkers moeten hiervoor speciaal worden opgeleid, hetgeen investeringen vraagt. Daarom kan niet elke gemeente deze dienstverlening aanbieden. Bovendien geldt dat het aanvraag- en uitgifteproces voor reisdocumenten niet erop is ingericht om aanvragen door medewerkers van een winkel of pakketpunt te laten afhandelen. Reisdocumenten kunnen veel waard zijn. Het proces moet daarom zeer zorgvuldig zijn, waardoor betrouwbaarheid en het voorkomen van identiteitsfraude de hoogste prioriteit hebben. De huidige dienstverlening beperkt zich daarom tot gemeenten. De reactie vraagt ook waarom er een maximum is aan het aantal RAAS-identificatiekaarten en waarom niet elke bevoegde medewerker een eigen exemplaar krijgt. Door het maximumaantal voor het CSO bij het Ministerie van BZ naar 65 te verhogen, wordt het mogelijk om elke medewerker een eigen kaart te geven. Het maximumaantal is bedoeld om ervoor te zorgen dat er niet teveel kaarten in omloop zijn, aangezien elke extra kaart in omloop een hoger risico op diefstal en fraude meebrengt. Tegelijkertijd moet het maximumaantal wel zodanig hoog zijn dat elke medewerker een eigen kaart kan ontvangen.

9. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de regeling is voorzien per 1 juli 2024. De extra grensgemeenten hebben aangegeven vanaf 1 juli 2024 de nieuwe faciliteit te willen bieden. De CSO heeft verzocht zo spoedig mogelijk over de extra identificatiekaarten te willen beschikken. Er is voorzien in terugwerkende kracht tot 1 juli 2024.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Met deze wijziging van artikel 7 van de PUN worden extra gemeenten aangewezen die dienstverlening kunnen verrichten voor niet-ingezetenen die een (nieuw) reisdocument willen verkrijgen. Dit zijn de zgn. grensgemeenten. De uitbreiding heeft tot doel het ondervangen van de verwachte stijging van het aantal aanvragen voor reisdocumenten in de periode 2024–2028 wegens de verlenging van de geldigheidsduur van het reisdocument in 2014 van vijf naar tien jaar. Op dit moment zijn er twaalf grensgemeenten waar niet-ingezetenen terecht kunnen voor de aanvraag van een reisdocument.⁷ Hier komen drie gemeenten bij: Aalten, Heerlen en Nijmegen.

⁷ Bergen op Zoom, Bergeijk, Breda, Echt-Susteren, Enschede, 's-Gravenhage, Haarlemmermeer, Maastricht, Montferland, Oldambt, Sluis en Venlo (artikel 7 van de PUN).



Artikel II

De wijziging van artikel 88 van de PUB breidt het aantal identificatiekaarten dat per RAAS-werkstation kan worden toegewezen uit van 20 naar 65. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de daartoe bestaande noodzaak bij de onder het Ministerie van BZ functionerende CSO, die aanvragen voor reisdocumenten aangevraagd in het buitenland afhandelt. Het huidige aantal van 20 is voor de CSO ontoereikend om op een adequate manier haar dienstverlening te kunnen verrichten.

Artikel III

Artikel III regelt het tijdstip van de inwerkingtreding van beide wijzigingen. De inwerkingtreding van de regeling is voorzien voor 1 juli 2024. De nieuwe grensgemeenten hebben aangegeven vanaf 1 juli 2024 de extra faciliteit te willen bieden. Om hen zekerheid te bieden is gekozen voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht, zodat de nieuwe grensgemeenten vanaf 1 juli 2024 deze dienstverlening kunnen aanbieden. De CSO wil zo spoedig mogelijk over de extra identificatiekaarten beschikken.

Ook daarbij is gekozen voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht zodat bij de CSO sowieso vanaf 1 juli 2024 iedere medewerker over een eigen kaart kan beschikken.

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