

Vergaderjaar 2019–2020

25 764

Reisdocumenten

Nr. 125

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2019

In de Kamerbrief¹ van 16 oktober 2018 hebben ondergetekenden toegezegd om onderzoek te laten uitvoeren naar innovaties voor het verbeteren van de dienstverlening van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. In het kader van de modernisering van het reisdocumentenbeleid² en aangespoord door de motie van het lid Sjoerdsma c.s.³ is onze inzet erop gericht om tot een zo maximaal mogelijke versoepeling van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, in het bijzonder voor Nederlanders in het buitenland, te komen. Dit mag geen onaanvaardbare kwetsbaarheden opleveren wat betreft veiligheid en privacy.

Daarvoor hebben wij, naast de reeds gerealiseerde en lopende vernieuwingen, twee onderzoeken gestart:

1. Een nadere inventarisatie van de mogelijkheden en de voor- en nadelen van het loskoppelen van de afgifte van biometrie en de (digitale) aanvraag van het fysieke document, om flexibeler met het moment van verschijnen om te kunnen gaan voor aanvragen in het buitenland.
2. Een internationaal vergelijkend onderzoek (uitgevoerd door adviesbureau PBLQ) naar het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten voor ingezetenen en niet-ingezetenen, waarbij gekeken is welke elementen hiervan in de Nederlandse context toepasbaar zijn en een bijdrage leveren aan het verbeteren van de dienstverlening. De betrokken landen in dit onderzoek zijn Estland, Finland, Tsjechië, Groot-Brittannië en Canada. Dit onderzoek is afgerond en treft u in de bijlage aan⁴.

Hierbij informeren wij u over de (eerste) resultaten van deze onderzoeken.

¹ Kamerstuk 25 764, nr. 112.

² Kamerstuk 25 764, nr. 120.

³ Kamerstuk 34 950 V, nr. 11.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

I. Onderzoek naar loskoppelen biometrie van aanvraag

In het huidige Nederlandse paspoortproces vindt op het moment van de aanvraag identificatie in persoon plaats en geeft de aanvrager biometrie af. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) bezien de mogelijkheden om de opname van de biometrie en identificatie los van de aanvraag te laten plaatsvinden. Mogelijk biedt dit Nederlanders in het buitenland meer flexibiliteit. Zij kunnen wanneer het hen uitkomt (binnen een nog vast te stellen periode) verschijnen voor de identificatie en afgifte van de biometrie. Dit betekent dat de afgegeven biometrie gedurende die periode, bewaard moet worden ten behoeve van een toekomstige aanvraag. Het paspoort kan vervolgens op een later moment en digitaal worden aangevraagd.

Om het onderzoek af te bakenen is een eerste inventarisatie op kleine schaal uitgevoerd. Twee specifieke zaken zijn geïdentificeerd voor nader onderzoek. Ten eerste vereist het loskoppelen van de afgifte van biometrie van de aanvraag de opslag van biometrie in de tussenperiode. Er dient een betrouwbare koppeling gemaakt te worden tussen de destijds afgegeven biometrie, de later gedane aanvraag en de rechtmatigheid van het verkrijgen van een nieuw paspoort. Ten tweede dient onderzocht te worden of de gezichtsofname en de vingerafdruk, als deze ouder zijn dan tien jaar, stabiel genoeg zijn om een kwalitatieve identiteitsverificatie mogelijk te maken. Deze deelonderwerpen zullen de komende tijd nader worden onderzocht. Uit de inventarisatie blijkt verder dat in Estland en Finland hergebruik van biometrische gegevens, die voor een eerdere aanvraag zijn gebruikt, voor een aantal jaren na de verstrekking van het paspoort en onder voorwaarden mogelijk is. Op de buitenlandse posten van België wordt de mogelijkheid geboden om, gedurende een jaar voorafgaand aan de paspoortaanvraag, biometrische gegevens af te geven. De inrichting van dit proces in deze landen wordt betrokken bij het nader onderzoek. Wij verwachten dat dit onderzoek in voorjaar 2020 afgerond zal zijn.

II. Internationaal vergelijkend onderzoek reisdocumenten

Het internationaal vergelijkend onderzoek heeft inzichten en deels nieuwe mogelijke innovaties opgeleverd op de volgende terreinen⁵:

1. Digitaal aanvragen
2. Live enrollment (afname van biometrische gegevens ter plaatse)
3. Loskoppelen afgifte biometrie van aanvraag
4. Centrale opslag aanvraaggegevens en transparantieregeling
5. Social footprint (maatschappelijke voetafdruk)
6. Uitbreiden aantal aanvraaglocaties door samenwerking met andere landen
7. Gegevens uit (bron)documenten van niet-ingezetenen registreren in de BRP

De inzichten en (mogelijke) innovaties op deze terreinen, de toepasbaarheid ervan voor het Nederlandse paspoortproces en ontwikkelingen hieromtrent, worden hieronder kort toegelicht.

⁵ Op de eerste vier genoemde terreinen wordt door Nederland al onderzoek uitgevoerd of geïmplementeerd.

1. Digitaal aanvragen

Digitaal aanvragen omvat het digitaal kunnen indienen van een paspoort-aanvraag en het digitaal uploaden en verzenden van documenten (momenteel mogelijk in Finland, Groot-Brittannië en Estland). Nu wordt een Nederlandse aanvraag bij de balie gedaan en moeten daar de documenten worden overhandigd. Het Ministerie van BZ werkt aan een gefaseerde en veilige digitalisering van het aanvraagproces, waarbij bezoek aan een aanvraagbalie nodig blijft voor de identiteitsvaststelling en afgifte van biometrie. Er is een digitaal aanvraagformulier ontwikkeld dat online kan worden ingevuld. Half september 2019 is BZ gestart met een test van dit digitale aanvraagformulier voor paspoortaanvragen bij de Nederlandse ambassade in Bern, Zwitserland. Het formulier moet in dit stadium nog wel worden geprint, ondertekend en meegenomen naar de ambassade. Hierna wordt gewerkt aan het uploaden van de benodigde aanvullende documenten bij de aanvraag. Door digitale en veilige verzending van het aanvraagformulier en de gevraagde documenten naar de backoffice, kan het proces verder versneld worden. Het einddoel is om het hele digitale aanvraag-, upload- en verzendproces wereldwijd uit te rollen. De voortgang van het digitaal aanvragen wordt meegenomen in de Staat van het Consulaire die de Minister van BZ jaarlijks aan de Kamer stuurt.

2. Live enrollment (afgifte van biometrische gegevens ter plaatse)

Live enrollment is het ter plaatse, aan de balie, afnemen van biometrische gegevens (gezichtsoptname, vingerafdrukken en handtekening)⁶ van de aanvrager met fotoapparatuur. Dit voorkomt dus een gang naar een fotograaf. Een aanvrager hoeft voortaan alleen naar de uitgevende instantie voor een nieuw paspoort. Ook wordt hiermee voorkomen dat een aanvraag geweigerd kan worden, omdat de kwaliteit van de foto onvoldoende is. Het biedt tevens diverse voordelen voor de betrouwbaarheid van een aanvraag. Hiermee is volledige zekerheid te krijgen dat een aanvrager overeenkomt met de geleverde biometrie, onder andere door uit te sluiten dat foto's gemanipuleerd zijn. Live enrollment van de gezichtsoptname biedt dan ook een zeer effectieve aanpak tegen fraudevormen als look-alike (dubbelganger) en morphing (twee gezichtsoptnamen zijn samengevoegd tot één beeld dat de karakteristieken van beide bevat).

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van BZK, voert in 2019 onderzoek uit naar de effecten van live enrollment van de gezichtsoptname. Praktijkproeven vinden plaats in de gemeenten Utrecht en Tilburg. Uit eerste bevindingen van het onderzoek blijkt dat het bijdraagt aan het reduceren van frauderisico's en dat een meerderheid van de deelnemende burgers positief staat tegenover de invoering hiervan. Met de onderzoeksresultaten wordt een aanvraagproces uitgewerkt met live enrollment van de gezichtsoptname. Tevens wordt onderzocht of het op termijn kan worden geïmplementeerd. In nauwe afstemming met de Minister van BZ zal uitdrukkelijk worden gekeken naar de (on-)mogelijkheden om deze aanpak wereldwijd sluitend te krijgen. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd in juni 2020.

⁶ Waar in het huidige aanvraagproces alleen de vingerafdrukken en handtekening ter plekke worden opgenomen.

3. Loskoppelen afgifte biometrie van aanvraag

Deze innovatie wordt op dit moment apart bekeken in het eerstgenoemde onderzoek naar het loskoppelen van de afgifte van biometrie bij een aanvraag (zie I). In Estland is biometrieafgifte een op zichzelf staand proces, maar worden de gegevens maar voor een beperkte duur van maximaal twee maanden opgeslagen. Dit betekent dat iemand, na afgifte biometrie, twee maanden de tijd heeft om een paspoort aan te vragen waarvoor deze biometrische gegevens gebruikt worden. Deze optie kan interessant zijn voor niet-ingezetenen Nederlanders als het mogelijk is om een meerjarentermijn tussen afgifte en aanvraag te hanteren.

4. Centrale opslag aanvraaggegevens en transparantieregeling

Voor Nederlandse ingezetenen is plaatsafhankelijk aanvragen nog niet mogelijk door de huidige lokale opslag van de aanvraaggegevens bij de gemeente waarvan de aanvrager inwoner is. Er kan nu dus alleen in de eigen gemeente een aanvraag gedaan worden. Voor het verbeteren van het paspoortproces heeft de Minister van BZK in juni 2019 uw Kamer geïnformeerd over zijn voornemen⁷ om de lokale aanvraaggegevens over te zetten naar één centraal (basis)register. De afgegeven biometrie wordt apart hiervan centraal opgeslagen in een overheidsdatacentrum. De centraal opgeslagen vingerafdrukken worden verwijderd na uitreiking van het paspoort. Voor de overige opgeslagen aanvraaggegevens gelden in Nederland bewaartermijnen.⁸

Estland heeft een systeem van langdurige centrale opslag van aanvraaggegevens, inclusief vingerafdrukken, vanaf iemands eerste aanvraag. Voor het vertrouwen van de burger daarin hanteert Estland een zogenaamde transparantieregeling. Dit houdt in dat de burger kan zien wanneer zijn gegevens geraadpleegd zijn. Op misbruik staan strenge straffen. In zijn brief⁹ van juli 2019 aan de Kamer heeft de Minister van BZK zijn voornemens over de regie door burgers op hun persoonsgegevens bij de overheid geschetst, waaronder: een burger moet de gegevens niet alleen kunnen inzien, maar ook kunnen zien waarvoor deze worden gebruikt en makkelijker de weg kunnen vinden om een of meerdere gegevens te laten wijzigen. Het gaat dan vooral om de persoonsgegevens in de relevante (bestaande) basisregistraties. Het opslaan van de aanvraaggegevens vanaf iemands eerste aanvraag vraagt een aanpassing van de huidige bewaartermijnen. Deze aanpassing is op dit moment niet voorzien.

5. Social footprint (maatschappelijke voetafdruk)

Met social footprint wordt hier bedoeld dat de aanvrager voor de identiteitsvaststelling gegevens verstrekt over zijn participatie in het maatschappelijk verkeer en toestemming geeft deze te controleren, waarbij derden verklaren dat de aanvrager bestaat en de verstrekte informatie correct is (Dit is mogelijk in «common law» landen als Groot-Brittannië en Canada; in deze landen heeft men geen bevolkingsadministratie en hoeft men in de praktijk vaak niet te verschijnen bij de aanvraag van een identiteitsmiddel). Voor Nederland is een dergelijke wijze van identiteitsvaststelling veelal niet nodig door de aanwezigheid van een centrale bevolkingsadministratie, de basisregistratie persoonsgegevens (BRP). Daarbij biedt het geen alternatief voor het verschijnen in persoon bij de aanvraag of de afgifte van biometrie. Of een social

⁷ Kamerstuk 25 764, nr. 120.

⁸ De bewaartermijnen van de aanvraaggegevens zijn respectievelijk 11 jaar voor een document dat 5 jaar of korter geldig is, en 16 jaar voor een document dat langer dan vijf jaar geldig is.

⁹ Kamerstuk 32 761, nr. 147.

footprint voor bepaalde groepen niet-ingezetenen toegevoegde waarde heeft, gaat de Minister van BZ nader onderzoeken. Hierbij wordt, samen met de Minister van BZK, nadrukkelijk gekeken naar de samenhang met andere lopende initiatieven, zoals het hiervoor genoemde onderzoek naar live enrollment van de gezichtsoptiek.

6. Uitbreiden van het aantal aanvraaglocaties door samenwerking met andere landen

Deze mogelijkheid houdt in dat afspraken worden gemaakt met andere landen over aanvraaglocaties, zodat een paspoort kan worden aangevraagd bij een vertegenwoordiging van een ander land als Nederland ter plekke geen consulaire balie heeft. Nederlanders in het buitenland kunnen nu een paspoort aanvragen bij circa 108 consulaire balies van ambassades en consulaten-generaal, bij 12 aangewezen (grens)gemeenten, tijdens spreekuren van de ambassade op locatie met mobiele apparatuur en bij een aantal gecontracteerde en opgeleide externe dienstverleners (EDV's). De manier waarop Canada hier met enkele landen afspraken over heeft gemaakt kan hierop een interessante aanvullende optie zijn. De Minister van BZ zal verkennen of er mogelijkheden en voordelen zijn om een soortgelijke samenwerking met gelijkgestemde landen aan te gaan, bijvoorbeeld in landen of op plaatsen waar Nederland zelf geen diplomatieke vertegenwoordiging met een consulaire balie heeft.

7. Gegevens uit (bron)documenten van niet-ingezetenen registreren in de BRP

Brondocumenten die niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit meebrengen bij een paspoortaanvraag, dat kan bijvoorbeeld een geboorteakte zijn, leiden niet altijd tot aanpassing van de BRP. De personen die de aanvraag innemen, zijn namelijk niet altijd bevoegd tot aanpassing van de BRP. Bij een volgende aanvraag van een reisdocument moet een burger dan dezelfde documenten weer meebrengen. BZ onderzoekt daarom de mogelijkheden om Aangewezen Bestuursorgaan (ABO) te worden voor niet-ingezetenen Nederlanders, zodat personen die bij ambassades, consulaten-generaal en EDV's, een reisdocument komen aanvragen, tevens als niet-ingezetene in de BRP kunnen worden ingeschreven, of – wanneer zij hier al in staan – persoonsgegevens (zoals adres en nationaliteit) gewijzigd of aangevuld kunnen worden als deze niet correct of niet volledig zijn. Op dit moment wordt van niet-ingezetenen een beperktere set aan gegevens geregistreerd dan van ingezetenen Nederlanders in de BRP. De Minister van BZK zal nader onderzoek doen naar de voor- en nadelen van een aanpassing van de Wet Basisregistratie personen (Wet BRP) zodat bij herhaalaanvragen van een reisdocument gegevens uit relevante (bron-)documenten van niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit, in de BRP kunnen worden geregistreerd.

Conclusies

Uit het internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd door PBLQ blijkt dat de Nederlandse paspoortdienstverlening voor ingezetenen en niet-ingezetenen op een hoog peil staat. In dat kader kunnen genoemd worden: een groot aantal aanvraaglocaties en de snelle service, en voor Nederlanders in het buitenland de extra voorzieningen zoals grensgemeenten, inclusief de gemeentebalie op Schiphol, en de inzet van EDV's. Sinds begin november kunnen Nederlanders in Perth, Australië, terecht bij een EDV voor het aanvragen van een reisdocument. BZ breidt de

komende periode de inzet van EDV's nog uit naar Birmingham.¹⁰ Tevens wordt het mobiel vingerafdrukopnameapparaat (MVA) door posten intensiever ingezet.¹¹ Deze aspecten zijn ook geconstateerd in het onderzoek naar consulaire dienstverlening dat de Kamer heeft geïnitieerd en door RAND Europe is uitgevoerd.¹² Aan een aantal in het onderzoek naar voren gekomen innovaties, zoals digitaal aanvragen, live enrollment, het loskoppelen van de afgifte van biometrie van de aanvraag van een reisdocument en een centraal register van aanvraaggegevens, werkt Nederland al.

Dat laat onverlet dat ondergetekenden andere innovaties ook in overweging nemen om het proces voor de aanvrager (verder) te versoepelen en te moderniseren, binnen minimaal de randvoorwaarden van veiligheid en betrouwbaarheid. In dat kader stelt de Minister van BZ voor om nader onderzoek uit te voeren naar de social footprint voor niet-ingezetenen in specifieke situaties en naar mogelijkheden voor samenwerking met andere landen ten aanzien van paspoortdienstverlening in het buitenland. De Minister van BZK stelt voor om de voor- en nadelen van een aanpassing van de Wet BRP voor het in de BRP kunnen registreren van gegevens uit relevante bronnen van niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit ten behoeve van herhaalaanvragen te onderzoeken.

Blijven leren

Naast het internationaal vergelijkend onderzoek onderhouden de Ministeries van BZK en BZ contact met andere landen over hun reisdocumentenproces. In september 2019 hebben BZ en BZK gezamenlijk een eerste *internationale expertbijeenkomst* georganiseerd over het reisdocumentenproces in het buitenland. Het doel is het creëren van een platform om elkaar te kunnen inspireren en van elkaar te kunnen leren bij de inrichting en modernisering van het reisdocumentenproces. Delegaties uit Zwitserland, Denemarken, België, Litouwen, Spanje, Duitsland, Finland, Estland en Ierland namen hieraan deel. Het heeft inzichten opgeleverd over bijvoorbeeld het omgaan met de verschijningsplicht, (her)gebruik van biometrie, digitalisering en de verzending van paspoorten. Zo controleren België en Finland de identiteit in de backoffice mede aan de hand van gezichtsherkenningstechnologie en oude en nieuwe pasfoto's. Nederland maakt zich sterk om dit platform te continueren en zo een stabiel netwerk met andere landen op te bouwen om de uitdagingen rond paspoortaanvragen en verstrekking, specifiek voor onderdanen in het buitenland, met elkaar te kunnen delen en om samen naar oplossingen te zoeken. De verwachting is dat de expertmeeting in de komende jaren door andere (deelnemende) landen wordt voortgezet.

Vervolg

In juni 2020 zullen wij uw Kamer over het onderzoek naar het loskoppelen van de afgifte van de biometrie van de aanvraag, de uitwerking van een aanvraagproces met live enrollment van de gezichtsopname en het onderzoek of dit proces op termijn kan worden geïmplementeerd, het nadere onderzoek naar de social footprint, de samenwerking met andere landen en de mogelijke aanpassing van de Wet BRP, informeren. Hierbij wordt aandacht besteed aan de samenhang tussen de verschillende onderzoeken. De Minister van BZK houdt uw Kamer daarnaast op de

¹⁰ Kamerstuk 35 000 V, nr. 87.

¹¹ Kamerstuk 35 000 V, nr. 87.

¹² Kamerstuk 32 734, nr. 38.

hoogte over de voortgang van het proces voor het verbeteren van het reisdocumentenstelsel waaronder een centraal register van aanvraaggegevens, zoals hij eerder dit jaar gemeld heeft.¹³

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹³ Kamerstuk 25 764, nr. 120.