



PBLQ

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

rapport
versie 1.0
12 september 2019

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek	7
1.2 Opdrachtformulering	8
1.3 Werkwijze	8
1.4 Uitgangspunten voor het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten	11
1.5 Indeling rapport	14
2. Paspoortaanvraag en -uitgifte Nederland	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Achtergrondinformatie	16
2.3 Aanvragen van het paspoort	18
2.4 Personaliseren van het paspoort	24
2.5 De uitgifte van paspoorten	24
2.6 Innovaties	25
2.7 Politiek bestuurlijke context	27
2.8 Klanttevredenheid	29
3. Paspoortaanvraag en -uitgifte in onderzochte landen	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Achtergrondinformatie	30
3.3 Aanvragen van het paspoort	35
3.4 Personaliseren van het paspoort	45
3.5 De uitgifte van paspoorten	46
3.6 Politieke gevoeligheden, innovaties en tevredenheid burgers	47
4. Duiding van de innovaties	49
4.1 Inleiding	49
4.2 De opgave voor Nederland	50
4.3 Innovaties in samenhang	50
4.4 Afschaffen van de verschijningsplicht	51
4.5 Versoepelen van de verschijningsplicht	53
4.6 Ondersteunende maatregelen: centraal bestand en transparantie regeling	57
4.7 Andere interessante innovaties	58
Bijlage A Verklarende woordenlijst	60

Bijlage B	Referentiekader onderzoek	62
Bijlage C	Beschrijvingen van de onderzochte landen	66
C. 1	Beschrijving Canada	67
C. 2	Beschrijving Estland	72
C. 3	Beschrijving Finland	76
C. 4	Beschrijving Tsjechië	80
C. 5	Beschrijving Groot-Brittannië	84
Bijlage D	Geïnterviewde personen	89
Bijlage E	Bestudeerde documentatie	90

DISCLAIMER

PBLQ heeft zijn uiterste best gedaan om de paspoortprocessen in de onderzochte landen goed weer te geven, maar eventuele onvolkomenheden kunnen niet volledig worden uitgesloten.

Managementsamenvatting

Onderzoeksopdracht

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), heeft PBLQ een internationaal vergelijkend onderzoek naar de aanvraag en uitgifte van paspoorten uitgevoerd. Het onderzoek richt zich op de mogelijkheid van het verbeteren van de dienstverlening aan ingezetenen en niet-ingezetenen (dat wil zeggen Nederlanders in Nederland en Nederlanders die in het buitenland wonen). Hiervoor is inspiratie opgedaan bij andere landen. Het onderzoek richt zich op de mogelijkheid van het verbeteren van de dienstverlening met gelijkblijvende of verbeterde veiligheid en betrouwbaarheid als randvoorwaarden. Tegelijkertijd kunnen ook andere randvoorwaarden een rol spelen, zoals politieke of financiële voorwaarden. Bovendien moet worden voldaan aan de verplichtingen die de Europese Unie stelt.

BZK en BZ hebben het onderzoek om een aantal redenen geïnitieerd. Zo is de staatssecretaris van BZK beleidsverantwoordelijke voor het aanvraag-en uitgifteproces neergelegd in de Paspoortwet. Tot diens portefeuille behoort tevens 'de digitale overheid'. (Verdere) digitalisering kan helpen om de dienstverlening van en door de overheid, zoals de aanvraag en uitgifte van een paspoort, te verbeteren. Dit is extra belangrijk voor paspoortaanvragen die in het buitenland worden ingediend, omdat Nederlanders in het buitenland geconfronteerd kunnen worden met langere reistijden en bijkomende kosten om een paspoort aan te vragen. De minister van BZ, verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanvraag en uitgifte van paspoorten aan Nederlanders in het buitenland, werkt er aan om de dienstverlening op het gebied van paspoorten voor niet-ingezetenen dichterbij de aanvrager te brengen en zoveel mogelijk te digitaliseren. Ten behoeve van de kaders die de Paspoortwet hiervoor biedt, vindt overleg met BZK plaats.

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende landen: Estland, Finland, Tsjechië, Groot-Brittannië en Canada.

De paragraaf Bevindingen hieronder schetst eerst het Nederlandse proces voor de aanvraag en de uitgifte van een paspoort. Daarna wordt ingegaan op het verschijnen in persoon in het Nederlandse proces. Vervolgens wordt aangegeven hoe andere landen omgaan met de verschijningsplicht. De verschijningsplicht wordt namelijk als het meest knellende element in het proces ervaren. De laatste paragraaf geeft een opsomming van mogelijke innovaties ter verbetering van de dienstverlening in het Nederlandse paspoortproces op basis van de onderzochte landen. Dit zijn met name mogelijkheden voor verder onderzoek.

Bevindingen

Aanvraag- en uitgifte van paspoorten voor ingezetenen en niet-ingezetenen van Nederland

Uit de vergelijking met de onderzochte landen blijkt dat de Nederlandse paspoortdienstverlening op een hoog peil staat. Ingezetenen van Nederland kunnen met weinig moeite en snel een paspoort krijgen. In Nederland zijn, in vergelijking met de onderzochte landen, veel aanvraaglocaties (355 gemeenten). Mede doordat Nederland over een bevolkingsregistratie (de Basisregistratie Personen) beschikt, is de doorlooptijd tussen aanvraag en uitgifte in de regel relatief kort (5 werkdagen). Onder meer omdat Nederland geen centrale opslag van paspoortgegevens kent – gegevens worden per gemeente opgeslagen – is plaatsonafhankelijke dienstverlening niet mogelijk. Dit in tegenstelling tot

de procedure voor niet-ingezetenen; voor hen is de dienstverlening wel plaatsafhankelijk. Een aanvraag kan op elke aanvraaglocatie in het buitenland of bij een aangewezen 'grensgemeente' worden ingediend. Een grensgemeente is een Nederlandse gemeente in de grensstreek of op luchthaven Schiphol die (ook) paspoorten verstrekt aan niet-ingezetenen. In de onderzochte landen is geen equivalent voor de grensgemeenten aangetroffen. De urgentie om de dienstverlening te verbeteren is met name groot voor niet-ingezetenen in een aantal landen waar reisafstanden groot en daarmee kostbaar en tijdrovend kunnen zijn. In vergelijking met de onderzochte landen heeft Nederland hiertoe al veel initiatieven ontplooid, waaronder de grensgemeenten. Daarnaast kunnen de inzet van externe dienstverleners en mobiele dienstverlening worden genoemd. Nieuwe initiatieven zijn in voorbereiding (digitaal aanvraagproces) of nog onderwerp van onderzoek (loskoppelen afgifte biometrische gegevens van aanvraag). De initiatieven komen verderop in deze samenvatting aan bod en worden daar toegelicht. Omdat de aanvraag van een niet-ingezetene brondocumenten kan vereisen, bijvoorbeeld een verklaring van een land waar iemand rechtmatig verblijft, is de doorlooptijd veelal langer dan voor ingezetenen. Dit geldt ook in de onderzochte landen. Daarnaast hebben ook de langere transporttijden van het paspoort invloed op de doorlooptijd. Ook dit is zowel in de onderzochte landen als in Nederland het geval. De reden voor de transporttijden is dat de paspoorten centraal worden gepersonaliseerd (dat wil zeggen de documenten te voorzien van de juiste persoonsgegevens).

In persoon verschijnen in het aanvraagproces voor een Nederlands paspoort

In het aanvraag- en uitgifteproces voor een Nederlands paspoort geldt de verplichting om te verschijnen bij de aanvraag en in voorkomende gevallen bij de uitgifte van het paspoort. De verschijningsplicht hangt met name samen met de noodzaak van een betrouwbare vaststelling van de identiteit van de aanvrager en met het afnemen van biometrische gegevens, waaronder twee vingerafdrukken. Voor het aanvragen van een paspoort kan een ingezetene bij zijn/haar gemeente terecht. Voor niet-ingezetenen kan, zoals hiervoor aangegeven, de plicht om bij de aanvraag van een paspoort (en in voorkomende gevallen bij de uitgifte) in persoon te verschijnen lange reistijden en bijkomende kosten veroorzaken.

Voor aanvragers (ingezetenen en niet-ingezetenen) die om zwaarwegende redenen niet bij een aanvraaglocatie kunnen verschijnen, kan Nederland een mobiel vingerafdrukopname apparaat (MVA) gebruiken. Voor niet-ingezetenen wordt het MVA daarnaast gebruikt om een paspoort te kunnen aanvragen op een locatie anders dan ambassades en consulaten. Deze vorm van mobiele dienstverlening is er ook voor Esten buiten Estland; in de andere onderzochte landen is er geen mobiele dienstverlening binnen en buiten het eigen land.

Daarnaast wordt voor Nederlandse niet-ingezetenen voor het indienen van paspoortaanvragen in een aantal landen gebruik gemaakt van een private partij, een zogenoemde externe dienstverlener. Hiermee hoeven niet-ingezetenen minder ver te reizen en/of wordt hen extra service geboden. Deze mogelijkheid wordt onder meer geboden in Edinburgh en Londen (Groot-Brittannië), en recent ook in Chicago (VS) en Edmonton (Canada); een aantal andere locaties volgt binnenkort. Geen van de onderzochte landen maakt op een dergelijke manier gebruik van externe dienstverleners in het paspoortproces. De wijze waarop deze landen omgaan met de verschijningsplicht, volgt hierna.

Voor het Nederlandse proces geldt dat niet-ingezetenen in de praktijk kunnen volstaan met één keer verschijnen en wel bij de aanvraag. Voor de uitgifte hoeven ze niet langs te komen, omdat het paspoort in de meeste landen kan worden opgestuurd. Hetzelfde geldt in principe voor ingezetenen. Een gemeente heeft de mogelijkheid om haar ingezetenen aan te bieden het paspoort te laten bezorgen.

Verschillen in verschijningsplicht tussen de landen

De onderzochte landen gaan verschillend met de verschijningsplicht om. In Tsjechië geldt een verschijningsplicht bij zowel de aanvraag als de uitgifte van een paspoort. In Estland en Finland dient een aanvrager in de regel één keer te verschijnen: of bij de aanvraag of bij de uitgifte. Om de identiteit vast te stellen wordt bij vervolgaanvragen gebruik gemaakt van de gegevens over eerdere paspoortaanvragen. Deze zijn in alle onderzochte landen centraal beschikbaar en bieden de mogelijkheid van plaatsonafhankelijke dienstverlening, consistentiechecks en controle van eerder afgegeven biometrische gegevens (de foto, de handtekening en soms ook vingerafdrukken). In Estland en Finland kan in bepaalde gevallen het paspoort worden aangevraagd zonder te verschijnen door hergebruik van eerder afgegeven biometrie. In Estland kan dit voor een herhaalaanvraag als de opgeslagen vingerafdrukken niet ouder zijn dan vijf jaar, in Finland als de vingerafdrukken niet ouder zijn dan zes jaar.

In Canada en Groot-Brittannië worden, in tegenstelling tot de andere onderzochte landen en Nederland, geen vingerafdrukken afgenomen voor het paspoort. Deze landen geven tevens op een andere wijze invulling aan het vaststellen van de identiteit dan Nederland. Hierdoor is het mogelijk om een paspoort aan te vragen zonder persoonlijk te verschijnen. Wanneer de aanvrager dat wenst kan in Canada de aanvraag en uitgifte van het paspoort volledig worden uitgevoerd zonder dat de aanvrager in persoon verschijnt. De aanvraag en benodigde documenten worden per post verstuurd, evenals het nieuwe paspoort. In Groot-Brittannië geldt geen verschijningsplicht bij vervolgaanvragen waarbij de uitgevende instantie geen vragen heeft. Als die instantie nog wel vragen heeft kan de aanvrager opgeroepen worden voor een interview. Voor het vaststellen van de identiteit wordt in beide landen gebruik gemaakt van de 'social footprint'. Dit is een werkwijze die van oudsher wordt toegepast in 'common law' landen, zoals Canada en Groot-Brittannië. Dit houdt in dat een aanvrager gegevens verschaft over zijn participatie in het maatschappelijk verkeer en toestemming geeft om deze te controleren. Derden verklaren dat de aanvrager bestaat en dat de verstrekte informatie correct is.

Duiding van innovaties ter verbetering dienstverlening Nederlandse paspoortproces

Uit het onderzoek komen enkele onderdelen van de processen van de onderzochte landen naar voren die nader kunnen worden onderzocht of ze bruikbaar zijn in Nederland. Deze onderdelen worden hierna aangeduid als (potentiële) innovaties van het Nederlandse paspoortproces. Met deze innovaties kan de dienstverlening mogelijk verbeterd worden en het aantal keer dat een aanvrager in persoon moet verschijnen beperkt of versoepeld worden, terwijl de veiligheid en betrouwbaarheid gewaarborgd blijven. De belangrijkste innovaties zijn:

Digitaal aanvragen

Wanneer een paspoortaanvraag volledig digitaal plaatsvindt, moet identificatie en authenticatie van de aanvrager digitaal veilig en betrouwbaar kunnen plaatsvinden. Een alternatief is dat het toch bij een fysiek loket gebeurt, maar op een ander moment dan tijdens de aanvraag (zie Opname biometrische gegevens als los proces). Digitaal aanvragen kan al langer in Finland en Groot-Brittannië, het proces is in Groot-Brittannië deels digitaal en deels per papieren post, en in Estland vanaf 1 augustus 2019. Digitaal aanvragen in Nederland betekent dat aanvragers dienen te beschikken over een digitaal identificatiemiddel op een voldoende hoog betrouwbaarheidsniveau en een elektronische handtekening om documenten te waarmerken. In Estland en Finland heeft de overheid haar burgers inmiddels van deze middelen voorzien. Deze middelen zijn in Nederland nu nog niet beschikbaar. Het ministerie van BZ werkt aan een gefaseerde invoering van een digitaal aanvraagproces, waarbij een bezoek aan een consulaire post nodig blijft voor de identiteitsvaststelling en de afgifte van biometrie.

Hergebruik van vingerafdrukken

Voor het afgeven van vingerafdrukken moet de aanvrager fysiek aanwezig zijn. Om vingerafdrukken opnieuw te gebruiken moeten ze digitaal worden opgeslagen in een (centraal) informatiesysteem. Als vingerafdrukken een bepaalde periode hergebruikt kunnen worden, betekent dit dat de aanvrager niet per se op het moment van aanvragen hoeft te verschijnen zolang de aanvraag binnen de periode van hergebruik valt. Estland en Finland passen hergebruik toe, maar alleen als de vingerafdrukken niet ouder zijn dan respectievelijk vijf of zes jaar. Het hergebruik van vingerafdrukken in Estland veronderstelt, door de geldigheidsduur van 10 jaar van het Estse paspoort, een houdbaarheid van vingerafdrukken van (maximaal) 15 jaar. De reden voor de 15 jaar is overigens dat Estland de aanvrager minimaal één maal in de 15 jaar wil zien. Het Nederlandse paspoort is ook tien jaar geldig¹. Indien een vingerafdruk, net zoals in Estland, vijf jaar, of zoals in Finland, zes jaar, kan worden hergebruikt is er een speling van vijf of zes jaar tussen de afgifte van biometrie en de aanvraag van een paspoort.

Live enrolment

Live enrolment betekent dat de foto ter plekke wordt opgenomen wanneer de aanvrager in persoon verschijnt. In vergelijking met een gescande foto, de huidige praktijk in Nederland, heeft de foto met live enrolment naar verwachting een betere kwaliteit. Het voordeel voor de aanvrager is dat het eenvoudiger wordt om aan de gestelde kwaliteitseisen van de pasfoto te voldoen. Aanvragers hoeven niet te worden “teruggestuurd” naar de fotograaf. Tsjechië en Estland passen live enrolment toe. Wanneer Nederland voor live enrolment kiest, betekent dat in feite dat de verschijningsplicht wordt gehandhaafd.

Opname biometrische gegevens als los proces

In Estland vindt de afgifte van biometrische gegevens (handtekening, pasfoto, vingerafdrukken) als een op zichzelf staand onderdeel van het aanvraagproces al plaats. De gegevens worden opgeslagen in een apart bestand, in afwachting van gebruik tijdens het aanvraagproces. Na afgifte dient het aanvraagproces binnen twee maanden plaats te vinden. Na deze termijn worden de gegevens automatisch gewist, indien geen aanvraag heeft plaatsgevonden. Het loskoppelen van de afgifte van de biometrische gegevens van de aanvraag kan interessant zijn voor Nederlandse niet-ingezetenen als het mogelijk is een langere termijn dan in Estland (eerder jaren dan maanden) tussen afgifte en aanvraag te hanteren. Wanneer niet-ingezetenen hun biometrische gegevens kunnen afgeven wanneer ze in Nederland of op een ambassade zijn, en later in de tijd het paspoort digitaal kunnen aanvragen, zal de last die zij kunnen ervaren door de verschijningsplicht mogelijk geringer zijn. Het ministerie van BZ en BZK inventariseren de mogelijkheden en onmogelijkheden van deze optie in een ander onderzoek.

Uitbreiden van het aantal locaties

In de onderzochte landen zijn diverse innovaties gevonden waarmee het aantal aanvraaglocaties kan worden uitgebreid. Voor ingezetenen heeft Nederland relatief veel aanvraaglocaties. Interessant is daarom met name het vergroten van het aantal locaties voor niet-ingezetenen. Canada heeft met enkele landen een ‘memorandum of understanding’ (MoU) afgesloten. Daardoor kan in een aantal landen waar geen Canadese ambassade is, het paspoort worden aangevraagd bij de ambassade van een ander land. Nederland kent deze samenwerkingsvorm niet. Nederland kent andere mogelijkheden voor niet-ingezetenen. Zo kunnen Nederlandse niet-ingezetenen bij een toenemend aantal externe

¹ Voor personen van 18 jaar of ouder.

dienstverleners in het buitenland een paspoort aanvragen. Ook kent Nederland grensgemeenten, waar niet-ingezetenen als ze in Nederland zijn hun paspoort kunnen aanvragen en ophalen. Een MoU kan een interessante aanvullende optie hierop zijn. Ook het aantal locaties uitbreiden door zuilen te plaatsen in openbare ruimtes waar biometrische gegevens afgegeven kunnen worden, zoals in Estland, biedt wellicht mogelijkheden die het onderzoeken waard lijken.

Centrale opslag van gegevens en transparantieregeling

Plaatsonafhankelijke dienstverlening kan de dienstverlening voor aanvragers verbeteren. Voor ingezetenen van Nederland is dat nog niet mogelijk; een ingezetene kan nu alleen een paspoort aanvragen in de eigen woonplaats. De centrale opslag van gegevens kan onder meer plaatsonafhankelijke dienstverlening vergemakkelijken en controlemogelijkheden bij de vaststelling van de identiteit van de aanvrager vergroten. Estland heeft een centrale opslag. Dit lag gevoelig, maar de burgers van Estland hebben het vertrouwen in een centraal bestand met biometrische gegevens verkregen door een set van maatregelen opgenomen in de zogenoemde transparantieregeling. Deze maatregelen houden onder andere in dat de burger kan zien wanneer zijn gegevens geraadpleegd zijn. Er staan strenge straffen op het misbruik maken van het kunnen inzien van gegevens. Verder zijn de gegevens van burgers in Estland weliswaar via één centraal bestand toegankelijk, maar is het bestand in een aantal goed gescheiden deelbestanden opgedeeld. Het lijkt het onderzoeken waard of met dergelijke maatregelen het vertrouwen in Nederland in een centraal bestand toeneemt.

Social footprint

In Groot-Brittannië en Canada is geen verschijningsplicht, omdat daar de identiteit via een derdenverklaring kan worden vastgesteld en beide landen geen vingerafdrukken in het paspoort opnemen. Het paspoortaanvraag- en uitgifteproces werkt voor ingezetenen in Nederland naar tevredenheid. Een derdenverklaring om iemands identiteit te bevestigen, is daarom in Nederland niet aan de orde. Het grootschalig overstappen op identiteitsvaststelling op basis van verklaringen van derden voor ingezetenen is een ingrijpende operatie en lijkt uit kostenbatenoogpunt niet wenselijk. Het kan wel het onderzoeken waard zijn of voor bepaalde niet-ingezetenen in landen met grote reisafstanden elementen uit de social footprint kunnen bijdragen aan het beperken van de verschijningsplicht.

Andere interessante innovatie

- Documenten van niet-ingezetenen registreren in de BRP: In Nederland vindt het bijhouden van de gegevens van niet-ingezetenen in de BRP in beperkte mate plaats. Wanneer aanvragers van paspoorten aktes en andere brondocumenten aanleveren, die relevant zijn voor de bevolkingsregistratie, leidt dat niet altijd tot aanpassing van de BRP.² Daardoor gaat informatie verloren. In Estland, Finland en Tsjechië worden, evenals in Nederland, de bevolkingsregistraties gebruikt bij het uitgeven van paspoorten. In deze landen hoeft de aanvrager – ingezetene én niet-ingezetene - voor gegevens die al in de bevolkingsregistratie aanwezig zijn, geen brondocumenten zoals een geboorteakte, aan te leveren. In deze landen worden brondocumenten die een niet-ingezetene bij het aanvragen van een paspoort aanlevert en relevant zijn voor de bevolkingsregistratie in de bevolkingsregistratie verwerkt. Onderzocht kan worden wat de voor- en nadelen zijn van een aanpassing van de Wet BRP waardoor brondocumenten van een niet-ingezetene die bij een aanvraag van een paspoort worden aangeleverd, in de BRP kunnen worden verwerkt.

² Categorie 12 in de BRP bevat informatie over reisdocumenten van niet-ingezetenen; deze categorie wordt niet geactualiseerd.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is tweeledig: 1. de behoefte van de overheid om een grondig en volledig inzicht te krijgen in de aanvraag- en uitgifteprocessen van reisdocumenten (in het bijzonder paspoorten) van andere landen, 2. nagaan of in deze processen elementen zitten die in de Nederlandse context toepasbaar zijn en waarmee deze dienstverlening verbeterd kan worden.

Het doel van het onderzoek is om gedegen voorbeelden te geven van wat een aantal innovatieve andere landen doet, waarom dit gedaan wordt, wat de voor- en/of nadelen zijn, waar de accenten gelegd worden en om welke reden dit gebeurt, en of dat wel of niet toepasbaar is in Nederland.

De opdrachtgever van dit onderzoek is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). BZK begeleidt het onderzoek in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De staatssecretaris van BZK is beleidsverantwoordelijk voor de Paspoortwet. De aanvraag en het verstrekken van een reisdocument vindt in het Europese deel van Nederland plaats onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester; in het buitenland onder verantwoordelijkheid van de minister van BZ. Tot de portefeuille van de staatssecretaris van BZK behoort tevens 'de digitale overheid'. In dat kader is een ambitieuze, brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus ontwikkeld.³ (Verdere) digitalisering kan helpen om de dienstverlening van en door de overheid, zoals de aanvraag en het verstrekken van een reisdocument, te verbeteren.

Het ministerie van BZ is al geruime tijd bezig met het verbeteren van de dienstverlening voor Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland, aangezien deze groep geconfronteerd kan worden met langere reistijden en bijkomende kosten. Uit consultaties van Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland blijkt dat de paspoortdienstverlening voor hen een heel belangrijk onderwerp is en dat zij zeer hechten aan verbetering van de dienstverlening.

Ten aanzien van consulaire dienstverlening, waartoe de aanvraag en uitgifte van Nederlandse documenten in het buitenland behoort, is in het regeerakkoord aangegeven dat Nederland ernaar streeft om op dit terrein koploper te worden. Binnen dat streven past het verbeteren van de dienstverlening.⁴ In dit kader staat digitalisering van de consulaire dienstverlening hoog op de consulaire agenda⁵. Dit is mede gevoed door wensen die door belangenorganisaties van Nederlanders in het buitenland worden uitgedragen en ook in de Tweede Kamer leven. Tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag en de Slotwet 2017 van het ministerie van Buitenlandse Zaken⁶ is een motie ingediend door Sjoerdsma c.s. die de regering verzoekt om stappen te maken in de digitalisering van consulaire documentverstrekking.⁷ De organisatie NIHB (Nederlanders In Het Buitenland)⁸ heeft een brief gestuurd naar minister Blok waarin is verwezen naar een aantal landen waarin het mogelijk is om reisdocumenten digitaal aan te vragen. Nederlanders die woonachtig zijn in

³ Zie het rapport NL DIGIbeter: Agenda Digitale Overheid.

⁴ Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de toekomst', VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 47.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/28/beantwoording-kamervragen-over-de-open-brief-van-de-organisatie-nihb-nederlanders-in-het-buitenland>.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 34 950 V, nr. 12.

⁷ Motie van het lid Sjoerdsma c.s., vergaderjaar 2017-2018, 34 950 V, nr. 11.

⁸ https://www.nihb.nl/Brief_Blok.pdf; Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2017-2018, 2379.

Nederland kunnen hun paspoort bij wijze van spreken om de hoek aanvragen en ophalen. Vanuit het buitenland heeft het aanvragen en ophalen van een paspoort, in sommige gevallen, juist behoorlijk wat voeten in de aarde. Dit is het geval in landen waar de reisafstand tot consulaire vertegenwoordiging groot is of waar geen consulaire vertegenwoordiging aanwezig is.

In het verlengde van de verschillende ambities en verantwoordelijkheden van beide ministeries hebben de staatssecretaris van BZK en de minister van BZ in een gezamenlijke brief in reactie op de motie Sjoerdsma c.s. aangegeven dat ze een internationaal onderzoek zullen laten doen naar wat een aantal innovatieve andere landen doet bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten voor hun ingezetenen en niet-ingezetenen⁹. Het voorliggende onderzoeksrapport is het resultaat van dit onderzoek en richt zich daarmee op de aanvraag en uitgifte van paspoorten voor Nederlanders die woonachtig zijn in Nederland en voor Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland.

1.2 Opdrachtformulering

De opdracht voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Zoek uit hoe zes¹⁰ landen hun aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten hebben vormgegeven. Maak inzichtelijk wat de voor- en nadelen van die verschillende processen zijn; zoek uit waar deze zes landen in deze processen de accenten leggen en om welke reden; en zoek uit of deze processen of delen van processen wel of niet toepasbaar zijn in Nederland.

Het onderzoek richt zich op de mogelijkheid van het verbeteren van de dienstverlening met gelijkblijvende of verbeterde veiligheid en betrouwbaarheid als randvoorwaarden. Tegelijk kunnen ook andere voorwaarden een rol spelen, zoals politieke of financiële voorwaarden. Bovendien moet worden voldaan aan de verplichtingen die de EU stelt. Denk bijvoorbeeld aan het verplicht opnemen van gedigitaliseerde vingerafdrukken in de chip van een reisdocument.

1.3 Werkwijze

Deze paragraaf beschrijft de onderzoeksaanpak. Er wordt allereerst stilgestaan bij de landenselectie. Vervolgens wordt er een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de activiteiten die zijn uitgevoerd door het onderzoeksteam en anderzijds de wijze waarop afstemming met de begeleidingscommissie¹¹ (zie ook 1.2) en de klankbordgroep heeft plaatsgevonden.

1.3.1 Landenselectie

Bij de selectie van de landen is er gekeken naar twee aspecten:

1. Welke landen zijn het meest actief met het toepassen van vernieuwingen in hun aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten?
2. Welke landen zijn qua bestuurscultuur en wetgevingstraditie goed met Nederland vergelijkbaar en welke landen zijn dat juist niet? De redenering hierachter is enerzijds dat bij landen die vergelijkbaar zijn met Nederland de kans het grootst is dat vernieuwingen

⁹ Brief van de staatssecretaris van BZK en de minister van BZ over digitalisering van consulaire documentverstrekking, 16 oktober 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 25 764, nr. 112 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/16/kamerbrief-over-digitalisering-van-consulaire-documentverstrekking>).

¹⁰ Dit zijn de volgende zes landen: Canada, Estland, Finland, Singapore, Tsjechië en Groot-Brittannië.

¹¹ De begeleidingscommissie van het onderzoek bestaat uit beleidsambtenaren van het ministerie van BZK en het ministerie van BZ en een externe procesbegeleider.

aansluiten bij het bestaande Nederlandse stelsel en daar kunnen worden ingepast. Anderzijds kunnen landen die minder goed vergelijkbaar zijn met Nederland juist verrassende, inspirerende innovaties herbergen die op hun beurt niet waren opgespoord als uitsluitend naar landen gekeken zou zijn die op Nederland lijken.

Bij het eerste aspect wordt gesproken over vernieuwingen. De volgende veronderstelde vernieuwingen¹² waren aanleiding om aan de klankbordgroep een selectie van landen voor te stellen:

- **Canada:** Canada zou geen vingerafdrukken in het paspoort opnemen en bovendien geen verschijningsplicht kennen in Canada (wel in het buitenland).
- **Estland:** In Estland zou het mogelijk zijn om alleen verplicht te verschijnen voor het ophalen van het paspoort, niet bij de aanvraag.
- **Finland:** Finland zou onder bepaalde voorwaarden een volledig digitaal aanvraagproces kennen.
- **Groot-Brittannië:** Groot-Brittannië zou een interessant land zijn omdat zij met hun common law rechtsstelsel wel onder EU regelgeving vallen en om te onderzoeken welke betekenis dat heeft voor hun processen.
- **Singapore:** Singapore zou een biometrisch paspoort kennen en het zou daar mogelijk zijn om een aanvraag in te dienen via internet.
- **Tsjechië:** Tsjechië zou innovatief zijn op het gebied van veiligheid en betrouwbaarheid en ook 'live enrolment' toepassen bij de aanvraag van een paspoort.

Bij het tweede aspect, de vergelijkbaarheid, is ervoor gekozen om bij de bestuurscultuur en wetgevingstraditie onderscheid te maken in 'common law' gebaseerde rechtsstelsels zoals bijvoorbeeld in Groot-Brittannië en in 'civil law' of continentaal recht gebaseerde stelsels zoals bijvoorbeeld in Nederland.

Het common law -rechtsstelsel is van oudsher gebaseerd op het gewoonterecht. In tegenstelling tot het continentaal rechtsstelsel, waarbij het wetboek als de voornaamste rechtsbron gezien wordt, ligt binnen het common law-systeem de focus veel sterker op de bestaande jurisprudentie. Rechtsontwikkeling wordt hier met name gevormd door een aaneenschakeling van precedentes. Binnen het continentaal rechtsstelsel is dit niet het geval. Hier ligt de nadruk veel sterker op het toepassen van wet- en regelgeving in concrete zaken. Er kunnen interpretatieverschillen ontstaan, waarbij gekeken kan worden naar bestaande jurisprudentie, maar de precedentwerking van rechterlijke uitspraken is minder groot. Tevens is er van bindende precedentes geen sprake. De rechtsontwikkeling in een continentaal rechtsstelsel wordt geleid door (veranderingen in) gecodificeerde wet- en regelgeving en niet door het zogenaamde precedentesrecht. Het ontbreken van een paspoortwet in Groot-Brittannië geldt als een tekenend voorbeeld van de geldende rechtstraditie in het land, waarbij (gecodificeerde) wet- en regelgeving wel bestaat, maar van minder groot belang is dan binnen het continentaal rechtsstelsel.

In overweging nemende welke landen innovatief zijn inzake toepassen van vernieuwingen, en daarbij tegelijk in ogenschouw nemend welke landen een continentaal rechtsstelsel en een common law-rechtsstelsel kennen, zijn vervolgens de volgende landen geselecteerd:

Continentaal rechtsstelsel:

- Estland

¹² Deze veronderstellingen zijn gedaan op basis van achtergrondkennis van de landen. Het toetsen van de veronderstellingen was onderdeel van het voorliggende onderzoek.

- Finland
 - Tsjechië
- Common law-rechtsstelsel:
- Groot-Brittannië
 - Canada
 - Singapore

Het onderzoek kende een relatief korte doorlooptijd. Op basis van de door staatssecretaris BZK en minister van BZ voorgenomen einddatum zoals gecommuniceerd aan de Tweede Kamer¹³ kende het onderzoek een scherpe afbakening in de tijd. In deze tijd bleek het niet haalbaar het onderzoek dat naar Singapore plaatsvond tijdig af te ronden. Daarom is het deelonderzoek naar innovaties in Singapore komen te vervallen.

1.3.2 Onderzoeksactiviteiten

Als eerste is de beschikbare documentatie bestudeerd (zie bijlage E voor een overzicht hiervan). Ook is gesproken met experts op het gebied van paspoorten in Nederland waaronder de leden van de klankbordgroep, deskundigen burgerzaken in Breda en Enschede en experts van de onderzochte landen (zie bijlage D voor een overzicht van de geïnterviewde personen van de onderzochte landen). Vervolgens is er een beschrijving gemaakt van hoe in Nederland het proces van aanvraag en uitgifte van paspoorten is georganiseerd. Op basis van deze beschrijving is een vragenlijst opgesteld. De vragenlijst is een leidraad voor de gesprekken met de te onderzoeken landen en dient als referentiekader (bijlage B) om de landen met elkaar en Nederland te vergelijken. De onderzoekers hebben zich eerst gewend tot de ambassades van de te onderzoeken landen in Nederland¹⁴. Aan de hand van de vragenlijst is gesproken met personen op de ambassade die betrokken zijn bij de aanvraag en uitgifte van paspoorten van burgers van dat land in het buitenland. Daar waar deze gesprekken ‘open plekken’ achterlieten, hebben de onderzoekers zich met vervolgvragen en verdiepende vragen gewend tot contactpersonen van de paspoortautoriteiten in de betreffende landen.

Ook is er een bezoek gebracht aan Estland. Daar is ter plaatse bekeken hoe de aanvraag, personalisatie en uitgifte van paspoorten in zijn werk gaat. Ook is daar met experts die bij het paspoortproces betrokken zijn gesproken over opvallende innovaties in Estland en andere gelieerde zaken zoals de ‘transparantieregeling’ die gaat over het raadplegen van persoonsgegevens door overheden in Estland (zie hiervoor paragraaf 3.3.7).

Al het gevonden onderzoeksmateriaal is vervolgens bekeken op wat Nederland kan inspireren bij de vernieuwing van haar aanvraag- en uitgifteproces. Wat doen de onderzochte landen anders dan Nederland? Wat is nader onderzoek waard? En kan er een verbetering van het Nederlandse proces aan ontleend worden? De antwoorden op deze vragen kunnen zowel van toepassing zijn op de

¹³ Brief van de staatssecretaris van BZK en de minister van BZ over Digitalisering van consulaire documentverstrekking, 16 oktober 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 25 764. Nr. 112.

¹⁴ De ambassades van Finland en Singapore bevinden zich in Brussel. De ambassade van Groot-Brittannië heeft geen rol in de aanvraag of uitgifte van paspoorten, daarom is direct contact gezocht met de Britse paspoortautoriteit.

aanvraag en uitgifte van paspoorten aan inwoners van Nederland, als aan Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland.

Het onderzoeksmateriaal is met een open blik bekeken, op zoek naar goede voorbeelden. Daarbij is de relatie gelegd met wensen in Nederland betreffende 'het digitaliseren van het proces' en 'het afschaffen van de verschijningsplicht' zoals deze voorkomen in de motie Sjoerdsma c.s.¹⁵. Ook is gekeken naar of en hoe dat speelt in de andere onderzochte landen. Tevens is er gekeken naar innovaties die in Nederland in voorbereiding zijn. Het gaat om de volgende innovaties: het waarborgen van authenticiteit van de foto, opname biometrische gegevens als los proces en het invoeren van een online aanvraagformulier voor Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland. Ook hier is gekeken naar of deze innovaties in de onderzochte landen spelen en hoe daar wordt omgegaan met de dilemma's die daarbij in Nederland worden ervaren. Op basis van de bevindingen uit al deze onderzoeksactiviteiten is deze rapportage opgesteld.

1.3.3 Afstemming

Het onderzoeksteam heeft regulier overleg gevoerd met de begeleidingscommissie (zie ook 1.2) over de voortgang van het onderzoek. Daarnaast heeft er een aantal keer overleg plaatsgevonden met de klankbordgroep van het onderzoek. In deze klankbordgroep waren experts vertegenwoordigd vanuit de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), de Consulaire Serviceorganisatie (CSO) van het ministerie van BZ, het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (een samenwerkingsverband tussen de Koninklijke Marechaussee en politie), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De klankbordgroep heeft input geleverd voor de vragenlijst en voor het landenonderzoek. Ook heeft de klankbordgroep gereflecteerd op de eerste resultaten van het onderzoek en op de aangetroffen innovaties in de onderzochte landen. De klankbordgroep heeft daarbij aangegeven wat voor hen belangrijk is¹⁶ als het gaat om het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten. Dit heeft binnen het referentiekader aandacht gekregen en heeft geholpen bij het inschatten van de mate waarin bepaalde innovaties in Nederland haalbaar kunnen zijn.

1.4 Uitgangspunten voor het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten

Er gaat een hele wereld schuil achter dat ene paspoort dat mensen uiteindelijk in hun handen kunnen vasthouden. De complexiteit van dit vraagstuk heeft te maken met de omvang en het belang van allerlei processen. Deze processen moeten ervoor zorgen dat een paspoort betrouwbaar is. Paragraaf 1.4.1 licht dit verder toe. Paragraaf 1.4.2 staat vervolgens kort stil bij het recentere belang van een fysiek tastbaar identiteitsbewijs voor de digitale wereld. Het doel van deze twee paragrafen is om een beeld te schetsen van de rol en het belang van goede persoonsidentificatie die schuilgaat 'achter het paspoort'. Het belang van goede persoonsidentificatie speelt een centrale rol in dit rapport.

1.4.1 'Identiteitsketen'

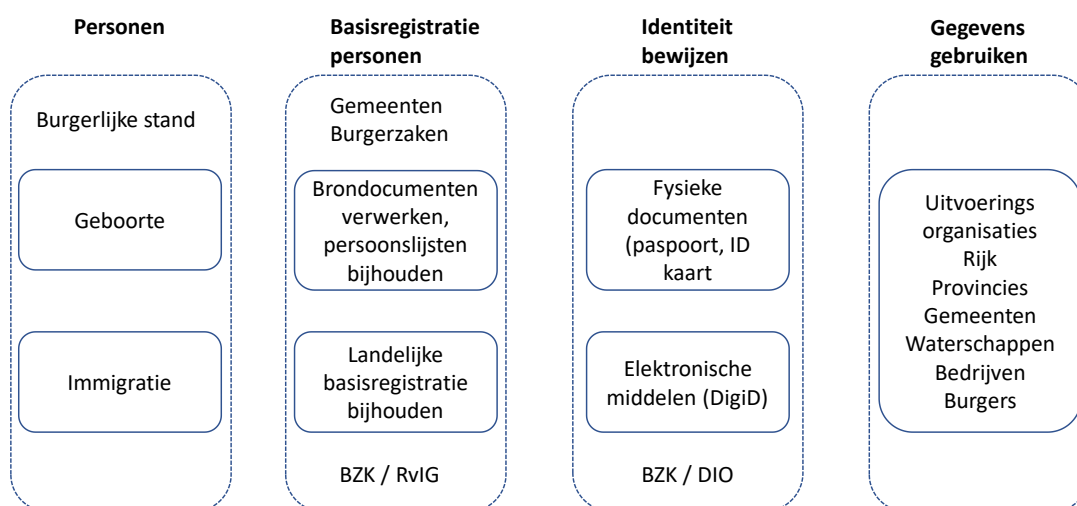
De 'betrouwbaarheidswaarde' ontlent paspoorten aan de wettelijke context, aan de processtappen van waaruit – en gebruikte informatiesystemen waarmee – een paspoort aan iemand wordt verstrekt: van het opmaken van een geboorteakte, het vastleggen van achternaam en voornaam in een

¹⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 34950 V, nr. 11

¹⁶ De klankbordgroep herkende de randvoorwaarden uit de opdrachtformulering, maar vulde daarop aan dat innovaties in het proces van het paspoortaanvraag en -uitgifte niet moeten leiden tot een substantiële verhoging van de werklast.

registratie, het uitreiken van documenten op basis van die registratie tot aan hoe iemand een paspoort moet gebruiken. Hoe veiliger en betrouwbaarder dit alles is geregeld, des te 'hoger' de 'betrouwbaarheidswaarde' van een paspoort kan zijn.

In Nederland is sprake van een samenstel van wetten en voorzieningen dat erop gericht is om mensen van een identiteit (identificerende aspecten als namen en nummers) te voorzien. Daarmee worden de mensen in staat gesteld in het maatschappelijk verkeer aan te tonen dat ze zijn wie ze zeggen dat ze zijn. Het betreft een samenstel van wetten en voorzieningen dat we in dit rapport de 'identiteitsketen' noemen. De meeste wetten en voorzieningen in de identiteitsketen vallen onder de verantwoordelijkheid van BZK en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)¹⁷. De 'identiteitsketen' kan op hoofdlijnen als volgt worden weergegeven.



Figuur 1 De 'identiteitsketen'

Personen

In Nederland start de keten wanneer iemand wordt geboren¹⁸ of zich vestigt in Nederland. Bij een geboorte wordt een geboorteakte opgemaakt, waarna de persoon juridisch bestaat en officiële namen en andere identificerende kenmerken heeft.

¹⁷ Het betreft bijvoorbeeld de volgende wetgeving:

- burgerlijke stand, Burgerlijk Wetboek (JenV);
- basisregistratie personen, Wet BRP inclusief lagere regelgeving, centrale voorzieningen onder beheer van RvIG (BZK);
- Het paspoort en de Nederlandse Identiteitskaart, Paspoortwet (BZK);
- DigiD, Besluit verwerking persoonsgegevens Generieke Digitale Infrastructuur en Regeling voorzieningen GDK (BZK).
- Wet op de identificatieplicht, J&V

¹⁸ Geboorte in Nederland betekent overigens niet automatisch dat registratie in de BRP plaatsvindt. Wanneer de ouders (en dus het geboren kind) buiten Nederland verblijven en buiten Nederland gevestigd zijn maar het kind in Nederland is geboren, dan wordt er enkel een geboorteakte opgesteld bij de burgerlijke stand in de geboortegemeente. De pasgeborene ontvangt in dit geval geen BSN en wordt niet in de BRP geregistreerd.

Basisregistratie personen

Voor de Basisregistratie Personen¹⁹ (BRP) vormt de akte het brondocument waarvan gegevens worden overgenomen in de registratie van de BRP. Bij de geboorteaangifte wordt ook de nationaliteit bepaald en wordt een burgerservicenummer (BSN) toegekend en geregistreerd.

Wanneer iemand immigrereert naar Nederland vormen de buitenlandse geboorteakte, andere aktes en bewijsdocumenten (zoals reisdocumenten) de input voor inschrijving in de BRP. Wanneer iemand de Nederlandse nationaliteit heeft of verwerft, komt deze persoon ook in aanmerking voor een Nederlands reisdocument.²⁰

Identiteit bewijzen

De gegevens uit de BRP zijn input voor het aanvraagproces van een reisdocument voor inwoners met de Nederlandse nationaliteit²¹. Er wordt een aantal gegevens uit de BRP overgenomen op het paspoort, aangevuld met gegevens die de aanvrager verstrekt (handtekening, lengte, foto en vingerafdruk). Paspoorten zijn primair ontwikkeld voor het reizen naar andere landen, zodat mensen zich voor toegang tot die andere landen kunnen identificeren. Het zijn ook officiële identiteitsbewijzen in de zin van de Wet op de identificatieplicht (WID). Dat betekent dat iemand met een dergelijk document kan reizen, maar hij kan zich er ook voor andere doelen in het maatschappelijk verkeer mee identificeren, bijvoorbeeld bij het zakendoen met banken.

Gegevens gebruiken

De hoge mate van betrouwbaarheid ontlent de paspoorten²² aan hoe ze in de 'identiteitsketen' tot stand komen. Het proces van het opmaken van een geboorteakte kent veel wettelijke waarborgen²³. Daardoor bestaat er grote zekerheid dat er inderdaad een levend persoon is die op de aangegeven datum is geboren. Daarbij zijn de achternaam en voorna(a)m(en) vastgelegd die de betreffende persoon in het rechtsverkeer moet hanteren. Wie iemand is, ligt vast in de akte. Vervolgens kunnen de gegevens via een veilig en betrouwbaar proces op een kwalitatief hoogwaardig identiteitsbewijs worden vastgelegd, bijvoorbeeld een paspoort.

Het bovenstaande stuk beschrijft de 'identiteitsketen' zoals die in Nederland wordt toegepast. Andere landen vullen dit ieder op een eigen manier in. Zo wordt niet overal met een landelijke basisregistratie voor personen gewerkt (zie paragraaf 3.2). Ook verschilt per land welke bewijsdocumenten gebruikt worden en nodig zijn bij de aanvraag voor een paspoort. In het onderzoek wordt dat per onderzocht land in kaart gebracht (zie hoofdstuk 3).

1.4.2 Identiteit en de digitale wereld

Het paspoort als identiteitsbewijs is ook een belangrijke basis voor identiteitsvaststelling in de digitale wereld geworden; de digitale wereld wordt steeds belangrijker in ons dagelijks leven. Veel Nederlanders gebruiken het internet voor het doen van inkopen of het onderhouden van contacten:

¹⁹ De BRP bevat persoonsgegevens over alle ingezetenen van Nederland en over personen die niet in Nederland wonen – of hier slechts kort verblijven – maar die een relatie hebben met de Nederlandse overheid, de 'niet-ingezetenen'.

²⁰ Bij rechtmatig verblijf is het in bepaalde omstandigheden mogelijk een vluchtelingen- of vreemdelingenpaspoort te krijgen. Dit zijn ook Nederlandse reisdocumenten. In de rapportage wordt het reguliere paspoort bedoeld.

²¹ Ingezetenen en soms niet-Nederlandse personen, zie vorige voetnoot.

²² Dit geldt ook voor de Nederlandse identiteitskaart. Het onderzoek beperkt zich tot (reguliere) paspoorten.

²³ De aangever (dit is meestal de vader, of de moeder uit wie het kind niet is geboren) moet in persoon aangifte doen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand en dient zich hierbij te legitimeren. Zie Artikel 19^e, burgerlijk wetboek.

85% van de Nederlanders gebruikt sociale media, 83% zoekt op internet naar informatie over goederen en diensten²⁴.

Om die digitale wereld te kunnen betreden en om er te kunnen handelen, moeten mensen zich vaak identificeren, onder meer voor de aanschaf van een internetabonnement thuis of toegang tot internet via een smartphone abonnement, maar ook voor het kunnen afsluiten van bankrekeningen waarmee digitale transacties kunnen worden uitgevoerd. Banken zijn hiertoe volgens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zelfs verplicht. Hoe beter dit allemaal geregeld wordt, hoe veiliger de digitale wereld kan worden. Zo zijn er voor de ontastbare digitale wereld digitale identiteitsmiddelen ontwikkeld. De waarde van een dergelijk middel in het gebruik hangt af van de betrouwbaarheid ervan. De Europese eIDAS verordening²⁵ geeft daar normen voor. Die normen leiden ertoe dat voor hogere betrouwbaarheidsniveaus een directe link met de officiële fysieke identiteitsdocumenten is vereist. Voor betrouwbaarheidsniveau 'hoog' moet er fysiek contact geweest zijn: de betreffende persoon moet tenminste eenmaal zijn verschenen²⁶ en zich geauthentiseerd hebben met een officieel identiteitsbewijs.

Een betrouwbare online identiteit is ook van belang in het deel van de digitale wereld waarin particulieren onderling met elkaar te maken hebben. Neem bijvoorbeeld e-commerce en sociale media. Bij e-commerce baseren kopers en verkopers zich op iemands online identiteit. Koper en verkoper moeten er zeker van kunnen zijn dat de identiteit van de ander klopt, omdat online fraude en online diefstal bijna altijd op de loer liggen. Ook in de sociale omgang in de digitale wereld wordt het vaststellen van iemands identiteit steeds belangrijker. Om te kunnen interpreteren wat de waarde van een uitspraak of boodschap is op sociale media, is het van belang dat je zeker weet wie de afzender is. Dit is één van de mechanismen om bijvoorbeeld te voorkomen dat burgers worden misleid om geld over te maken naar iemand die zich voordoeft als familielid of bekende.

De digitale wereld wordt dus steeds belangrijker voor onze economie en voor ons maatschappelijk verkeer. Zekerheid hebben over de identiteit van iemand is een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de digitale wereld. De ontwikkelingen in relatie tot de digitale wereld onderstrepen daarmee het belang van een fraudebestendig aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten.

1.5 Indeling rapport

Het rapport is als volgt ingedeeld:

- In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving van het Nederlandse proces gegeven.
- In hoofdstuk 3 worden de landen, inclusief Nederland, met elkaar vergeleken.

De hoofdstukken 2 en 3 zijn gebaseerd op het eerdergenoemde referentiekader²⁷ (Zie bijlage B voor het referentiekader). Hiermee wordt de onderlinge vergelijkbaarheid van de landen en hun innovaties beter inzichtelijk gemaakt. Het referentiekader bestaat op hoofdlijnen uit:

²⁴ CBS StatLine 31 oktober 2018, geraadpleegd op 25 mei 2019.

²⁵ De eIDAS-verordening bepaalt dat Europese burgers en bedrijven sinds 29 september 2018 bij alle Nederlandse organisaties in de publieke sector moeten kunnen inloggen met een door Europa erkend nationaal inlogmiddel.

²⁶ bijvoorbeeld bij het doen van aangifte van een geboorte bij de gemeente, of het doen van aangifte van een zwaar delict bij de politie.

²⁷ Zie ook paragraaf 1.3.2.

Achtergrondinformatie met feiten en cijfers. Deze geven een indicatie van de omvang van het aanvraag- en uitgifteproces, of de wijze waarop dit proces organisatorisch is ingericht. Deze achtergrondinformatie is relevant voor de interpretatie van de volgende stappen:

- Het aanvragen van een paspoort; is er bijvoorbeeld wel of geen verschijningsplicht, gaat het wel of niet digitaal, wat is de wijze van vaststelling van de identiteit en in hoeverre worden er biometrische gegevens afgenomen;
 - Het personaliseren van een paspoort: hoe gaat dat in zijn werk;
 - Het uitgeven van het paspoort, is er bijvoorbeeld wel of geen verschijningsplicht?
- In hoofdstuk 4 worden de mogelijke innovaties voor het Nederlandse aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten beschreven en geduid binnen de Nederlandse context. De innovaties zijn gebaseerd op het proces van de onderzochte landen, zoals in hoofdstuk 3 beschreven.

2. Paspoortaanvraag en -uitgifte Nederland

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop voor Nederland het proces van aanvraag en uitgifte van paspoorten is georganiseerd. Eerst wordt een aantal algemene zaken van het paspoortproces beschreven (paragraaf 2.2); het gaat hier om relevante achtergrondinformatie. Daarna volgt een beschrijving van de stappen die doorlopen worden: van de aanvraag van een paspoort tot en met het verstrekken aan de aanvrager (paragraaf 2.3 tot en met 2.5). Deze beschrijving dient als basis voor de vergelijking met de andere onderzochte landen (zie hoofdstuk 3). Indien relevant wordt in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt tussen het proces voor ingezetenen en voor niet-ingezetenen:

- Ingezetenen: in Nederland gevestigde personen met de Nederlandse nationaliteit die ingeschreven zijn in de BRP in de gemeente van hun woonplaats.
- Niet-ingezetenen: personen met de Nederlandse nationaliteit die duurzaam in het buitenland verblijven.²⁸

Dit hoofdstuk sluit af met beschrijvingen van lopend onderzoek naar de relevante innovaties in Nederland (paragraaf 2.6), een korte schets van de politiek-bestuurlijke context rond het thema paspoorten (paragraaf 2.7) een toelichting op de klanttevredenheid rond de paspoortprocessen (paragraaf 2.8).

2.2 Achtergrondinformatie

2.2.1 Feiten en cijfers paspoorten

Nederland heeft ruim 17 miljoen inwoners.²⁹ Op jaarbasis worden er gemiddeld 2.1 miljoen paspoorten aan ingezetenen uitgegeven.³⁰ In het geval van niet-ingezetenen gaat het om ongeveer 125.000 paspoorten per jaar.

De standaard geldigheidstermijn van een Nederlands paspoort voor volwassenen is sinds 9 maart 2014 tien jaar.³¹ Vanaf maart 2019 wordt door de gewijzigde geldigheidstermijn in Nederland een daling verwacht van het aantal paspoortaanvragen met ongeveer 75%. Aan kinderen jonger dan 18 jaar wordt een paspoort verstrekt dat slechts vijf jaar geldig is.³² In bijzondere gevallen kunnen paspoorten met een aangepaste geldigheidstermijn worden uitgeven.³³

Op verzoek kan een tweede paspoort worden uitgegeven. Dergelijke verzoeken komen bijvoorbeeld van personen die stempels in hun paspoort hebben staan van landen die in conflict zijn met landen waar ze naartoe gaan. Een tweede paspoort kan ook een oplossing zijn wanneer een paspoort voor

²⁸ Gebaseerd op het Logisch Ontwerp Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), versie 2.12

²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, bevolkingsteller.

³⁰ Dit betreft cijfers over 2018. bron: www.rvig.nl/reisdocumenten/aanvragen-en-verstrekken

³¹ Artikel 9, lid 1 Paspoortwet

³² Artikel 9, lid 2 Paspoortwet

³³ In artikel 10, lid 2 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) wordt een uitzondering op lid 1 van het hetzelfde artikel aangegeven: 'indien als gevolg van een tijdelijke verhindering bij de aanvrager geen vingerafdrukken in het nationaal paspoort worden opgenomen, bedraagt in afwijking van het eerste lid de geldigheidsduur van het betreffende nationaal paspoort één jaar'.

een visumaanvraag op een ambassade wordt achtergelaten en tegelijkertijd een visum wordt aangevraagd voor een ander land.³⁴

2.2.2 Het verzamelen van de gegevens die in het paspoort vermeld worden

Tabel 1 bevat de gegevens die op het Nederlands paspoort staan en uit welke bron deze gegevens komen (BRP of akte). Wanneer het gegeven niet in de BRP opgenomen is, moet de aanvrager het benodigde brondocument (bijvoorbeeld een geboorteakte, een huwelijksakte of een ander bewijsdocument) aanleveren.

Gegeven	Bron
Voornaam, achternaam of een namenreeks	BRP of brondocument. Bij de voornaam of de achternaam kan een adellijke titel worden vermeld wanneer de aanvrager de titel draagt en prijs stelt op vermelding.
Wanneer de aanvrager er prijs op stelt, de naam van de partner	BRP of akte.
Geboortedatum	BRP of akte.
Geboorteplaats	BRP of akte ³⁵ .
Geslacht	BRP of akte.
Een uniek identificerend nummer, het BSN ³⁶	BRP, wanneer de persoon niet bekend is in de BRP en er dus geen BSN bekend is, wordt er geen identificerend nummer in het paspoort vermeld.
Nationaliteit	BRP en bewijsdocumenten die bij nader onderzoek verzameld zijn.
Lengte ³⁷	Bepalen bij het indienen van de aanvraag.
De handtekening	De handtekening wordt door de aanvrager op een kaartje gezet tijdens de aanvraag en vervolgens gedigitaliseerd ³⁸ .
Foto	De aanvrager levert een papieren foto in die voldoet aan een vastgestelde set acceptatiecriteria, de 'fotomatrix' ³⁹ . De foto wordt vervolgens gedigitaliseerd.

³⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/paspoort-en-identiteitskaart/vraag-en-antwoord/kan-ik-een-tweede-nederlands-paspoort-aanvragen>

³⁵ Artikel 37, lid 4 PUB

³⁶ Artikel 3, lid 4 Paspoortwet

³⁷ Artikel 3, lid 1 Paspoortwet

³⁸ Artikel 3, lid 2 Paspoortwet

³⁹ Op basis van de door de I.C.A.O. (International Civil Aviation Organization) opgestelde richtlijnen is er door het ministerie van BZK een Fotomatrix Model 2007 opgesteld. Er worden negen categorieën gepresenteerd waaraan een officiële pasfoto moet voldoen. Per categorie wordt er een overzicht gegeven van de bijbehorende acceptatiecriteria.

Vingerafdrukken

Tijdens de aanvraag worden met een elektronische vingerafdrukkeuze van (minimaal) twee vingers vingerafdrukken gemaakt.⁴⁰

Tabel 1: Persoonsgegevens in het paspoort plus afkomstige bron

2.2.3 Organisatie van het aanvraag- en uitgifteproces

Ingezetenen

In Nederland worden paspoorten afgegeven door gemeenten.⁴¹ Er zijn in 2019 355 gemeenten die binnen het wettelijke kader⁴² zelf verantwoordelijk zijn voor hoe ze de uitgifte van paspoorten organiseren en de dienstverlening inrichten. Een aanvraag en uitgifte vindt bij dezelfde gemeente plaats. De invulling van de te doorlopen stappen in het aanvraag- en uitgifteproces, kan verschillen per gemeente.⁴³

Niet-ingezetenen

In het buitenland kan de aanvraag worden ingediend bij de meeste ambassades en consulaten-generaal. Het gaat in totaal om ongeveer 100 locaties. Daarnaast is het inmiddels ook mogelijk om een paspoort aan te vragen bij een aantal locaties van een EDV in het buitenland.⁴⁴ Het is gebruikelijk dat de aanvraag wordt ingediend bij een aanvraagbalie (frontoffice). Daarna vindt de beoordeling plaats door de Consulaire Serviceorganisatie (CSO) van het ministerie van BZ, die in Den Haag zit. De CSO is de centrale backoffice voor alle paspoortaanvragen die in het buitenland worden ingediend. Na de beoordeling wordt het paspoort gepersonaliseerd en aangeleverd bij de frontoffice die weer zorg draagt voor de uitreiking. De wijze waarop het doorlopen van deze stappen is georganiseerd, is bij iedere consulaire vertegenwoordiging in het buitenland hetzelfde.

Naast de ambassades, consulaten en EDV's in het buitenland kunnen niet-ingezetenen in Nederland een paspoort aanvragen bij twaalf grensgemeenten⁴⁵ waaronder vliegveld Schiphol⁴⁶. Deze aanvragen worden beoordeeld door de backoffice van de grensgemeente.

2.3 Aanvragen van het paspoort

In deze paragraaf worden de stappen besproken van het aanvragen en uitgeven van paspoorten. Hoe deze stappen doorlopen moeten worden, is gedetailleerd voorgeschreven in regelgeving.⁴⁷

⁴⁰ Artikel 3, lid 2 Paspoortwet.

⁴¹ De beschrijving van de Nederlandse situatie beperkt zich tot het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. In dit onderzoek wordt niet nader ingegaan op de processen in de Caribische landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). De Paspoortwet geldt voor het gehele koninkrijk.

⁴² Paspoortwet, Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

⁴³ Ingezetenen kunnen overigens ook een aanvraag voor een paspoort indienen in het buitenland bij een externe dienstverlener (EDV) of op een post (ambassade of consulaat).

⁴⁴ De minister van BZ meldt in een brief aan de Tweede Kamer de volgende locaties: Canada (Edmonton), Groot-Brittannië (Londen), Schotland (Edinburgh) en de Verenigde Staten (Chicago). Locaties in Australië (Perth) en Groot-Brittannië (Birmingham) volgen. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018. 25 764, Nr. 110.

⁴⁵ Artikel 91 Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 (PUB).

⁴⁶ Schiphol ligt in de gemeente Haarlemmermeer, die geeft als grensgemeente op het vliegveld Schiphol paspoorten af.

⁴⁷ Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, Circulaire bezorgproces reisdocumenten (Staatscourant 2018, 24573).

2.3.1 Burger informeren over te volgen procedure

Ingezetenen

Inwoners in Nederland moeten een paspoort aanvragen bij de gemeente waar ze ingezetene zijn en dus in de BRP staan ingeschreven. Binnen het wettelijke kader⁴⁸ bepalen de gemeenten zelf hoe ze hun dienstverlening inrichten en geven ze daar ook zelf voorlichting over.

Niet-ingezetenen

Voor niet-ingezetenen is op www.nederlandwereldwijd.nl in meerdere talen een uitgebreide instructie te vinden over hoe een paspoort kan worden aangevraagd. De aanvrager wordt geholpen om een persoonlijke checklist op te stellen. Daarin staan alle verplichtingen waaraan hij of zij moet voldoen en alle documenten die aangeleverd moeten worden. Specifieke bewijsstukken zijn landgebonden. De checklist is hierop ingericht. Met de checklist worden burgers ondersteund bij het voorbereiden van de aanvraag.

2.3.2 In persoon verschijnen

Om een paspoort te verkrijgen, moeten ingezetenen en niet-ingezetenen in principe tweemaal in persoon verschijnen, bij de aanvraag en bij de uitgifte van het paspoort (zie ook paragraaf 2.5).⁴⁹ Dit wordt noodzakelijk geacht om de kwaliteit en de fraudebestendigheid van het paspoort te kunnen waarborgen. De belangrijkste redenen voor de verplichting om de aanvraag in persoon te doen zijn:

- Identificatie van de betreffende persoon.⁵⁰
- Het vastleggen van de biometrische gegevens van de betreffende persoon op het nieuwe paspoort (het afnemen van vingerafdrukken⁵¹ en handtekening; dat gebeurt bij ieder paspoort opnieuw).
- Een foto kunnen beoordelen om te checken of die goedgekend is met de aanvrager en aan alle eisen van de fotomatrix voldoet.⁵²
- In bijzondere gevallen een gesprek voeren met de aanvrager om nader onderzoek te kunnen doen naar de betreffende persoon. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een nadere analyse van bewijsstukken (bijvoorbeeld over de nationaliteit, gezag ouders, vermoedens van fraude).⁵³

Onafhankelijk van de leeftijd kan een paspoort worden aangevraagd, maar tot de leeftijd van 18 jaar is altijd toestemming van de gezaghebbende ouder(s) nodig.⁵⁴ In veel gevallen is de gezaghebbende ouder(s) bij de aanvraag aanwezig.

2.3.3 Niet in staat om te verschijnen

Er zijn voor de verschijningsplicht bij de aanvraag⁵⁵ van het paspoort, zoals hiervoor beschreven, uitzonderingen op het verschijnen in persoon en/of zijn er alternatieve mogelijkheden van toepassing. Artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet geeft aan dat de aanvrager in persoon dient te verschijnen,

⁴⁸ Zie noot 28.

⁴⁹ Voor niet-ingezetenen geldt dat het grootste deel van de paspoorten wordt opgestuurd. Niet-ingezetenen verschijnen in principe bij de aanvraag en in voorkomende gevallen bij de uitgifte van het paspoort.

⁵⁰ Artikel 28, lid 1 Paspoortwet.

⁵¹ De afgenomen vingerafdrukken worden uitsluitend verwerkt ten behoeve van de eenmalige verstrekking en de uitreiking van het paspoort (artikel 3, lid 9 Paspoortwet).

⁵² Artikel 28, lid 2 PUN.

⁵³ Artikel 28, lid 2 Paspoortwet.

⁵⁴ Artikel 34 Paspoortwet

⁵⁵ Artikel 28, lid 3 Paspoortwet.

'tenzij zulks om zwaarwegende redenen niet van hem kan worden gevegd en de betreffende autoriteit van oordeel is dat op andere wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, de nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager'. Bij de uitgifte zijn er ook uitzonderingen voor de verschijningsplicht mogelijk; deze komen in paragraaf 2.5 aan de orde.

Ingezetenen

Soms kan een ingezetene vanwege bijzondere omstandigheden niet verschijnen bij de aanvraaglocatie van het paspoort. In dat geval kan door de gemeente van de ingezetene gebruik worden gemaakt van een Mobiel Vingerafdrukopname Apparaat (MVA) om de verplichte opname van vingerafdrukken te kunnen uitvoeren.⁵⁶

Niet-ingezetenen

Er kan voor de verplichte opname van vingerafdrukken door de ambassade of het consulaat-generaal gebruik worden gemaakt van een MVA, en bovendien aan de verschijningsplicht worden voldaan, als:

- een niet-ingezetene vanwege bijzondere omstandigheden niet kan verschijnen bij de aanvraaglocatie van het paspoort⁵⁷;
- de ambassade of het consulaat-generaal het aanvragen van een paspoort op een willekeurige locatie mogelijk maakt;
- bij de Nederlandse vertegenwoordiging waar het document wordt aangevraagd geen werkend aanvraagstation aanwezig is.⁵⁸

2.3.4 Bronnen van gegevens

Ingezetenen

Bij een paspoortaanvraag voor ingezetenen is de BRP een belangrijke bron van gegevens. Op basis van artikel 2.7 Wet basisregistratie personen is bepaald dat gegevens worden opgenomen in de BRP die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Paspoortwet. Op basis van brondocumenten worden persoonsgegevens en burgerlijke staat gegevens in de BRP vastgelegd. Nederland kent een algemeen identificerend nummer, het BSN⁵⁹ voor alle ingezetenen en ten dele niet-ingezetenen, ook dat wordt vermeld in de BRP.

Niet-ingezetenen

Wanneer iemand naar het buitenland emigreert verhuist de persoonslijst met persoonsgegevens van het ingezetenen naar het niet-ingezetenen-deel van de BRP. Dit deel heet de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). De set van gegevens die van niet-ingezetenen wordt bijgehouden is beperkter dan van ingezetenen. Het gaat om gegevens die goed bijgehouden kunnen worden, waaronder burgerlijke staat en nationaliteit, en relevant zijn voor bijna elk overheidsorgaan,⁶⁰ Dit betekent dat van niet-ingezetenen niet alle categorieën van gegevens worden bijgehouden; daardoor hoeven de niet-bijgehouden gegevens niet actueel te zijn. In het Logisch Ontwerp RNI (bijlage 5 bij de Regeling basisregistratie personen), versie 2.12, zijn de categorieën opgenomen die wel bijgehouden worden.

Bij de aanvraag van een paspoort voor niet-ingezetenen moet de aanvrager de actuele situatie met documenten aantonen, bijvoorbeeld met een 'bewijs van legaal verblijf'. Aanvragen komen ook van personen die in het buitenland geboren zijn en die mogelijk helemaal niet in de BRP voorkomen. Bij

⁵⁶ Artikel 38, lid 5 PUN

⁵⁷ Artikel 51, lid 5 PUB

⁵⁸ Artikel 51, lid 6 PUB

⁵⁹ Artikel 1 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 219, nr. 3, p. 46.

een eerste aanvraag van een paspoort moeten brondocumenten en andere bewijsstukken worden aangeleverd om de identiteit en de nationaliteit van de aanvrager te kunnen beoordelen. Bij een vervolgaanvraag is het oude paspoort een belangrijke bron van informatie. Maar ook dan moet de actuele situatie aan de hand van bewijsstukken worden aangetoond, dit onder andere om na te gaan of iemand niet al een andere nationaliteit heeft. Daarbij kunnen opnieuw brondocumenten, verklaringen van het land waar iemand rechtmatig verblijft en andere bewijsstukken nodig zijn.

2.3.5 Gebruikte systemen

Ingezetenen

Gemeenten zijn vrij in de keuze voor softwaresysteem voor het bijhouden van de BRP. Er is een aantal leveranciers dat systemen levert die aan de centraal gestelde eisen voldoen.⁶¹ Gemeenten hebben dus verschillende software.

De gegevens worden decentraal opgeslagen bij de gemeenten in de BRP.⁶² Daarbij wordt de actuele persoonslijst geraadpleegd die aanwezig is in de woongemeente van de aanvrager.

Voor het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten gebruiken de gemeenten een apart informatiesysteem. Het gaat om het zogenaamde Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station (RAAS). Iedere gemeente heeft een RAAS. De gegevens worden alleen lokaal, dus bij de betreffende gemeente, opgeslagen. Alle gegevens die bij de aanvraag worden verzameld, worden lokaal in het RAAS opgeslagen: persoonsgegevens, de lengte van de persoon, de handtekening, de foto en de vingerafdruk. De persoonsgegevens, waaronder de vingerafdrukken, worden in de chip op het paspoort opgeslagen.⁶³ Zodra het paspoort wordt uitgereikt, worden de vingerafdrukken uit het RAAS verwijderd.⁶⁴ Voor de overige gegevens geldt een bewaartermijn van 11 jaar indien de geldigheidsduur van het paspoort 5 jaar of korter is, dan wel 16 jaar indien het paspoort langer dan 5 jaar geldig is.⁶⁵ Deze bewaartermijnen, met een uitzondering voor vingerafdrukken, gelden voor zowel ingezetenen als niet-ingezetenen.⁶⁶

Niet-ingezetenen

Grensgemeenten en CSO kunnen de RNI, onderdeel van de BRP, raadplegen. Ze kunnen er echter niet geautomatiseerd gegevens uit overnemen. Grensgemeenten hebben, naast de RAAS voor ingezetenen, een aparte RAAS waarmee ze de aanvragen van niet-ingezetenen behandelen. CSO heeft meerdere RAAS servers verdeeld naar regio, bijvoorbeeld voor West-Europa of Zuid-Amerika. Het gaat in totaal om acht RAAS servers voor de verschillende regio's, plus nog een apart RAAS voor diplomatieke- en dienstenpaspoorten en een RAAS voor aanvragen van het Koninklijk Huis.

2.3.6 Identiteit vaststellen

Ingezetenen

Bij een eerste aanvraag voor een paspoort voor ingezetenen gaat het vaak om kinderen aan wie nog niet eerder een document is uitgereikt. Op elke leeftijd kan een paspoort worden aangevraagd. De BRP vormt de basis van de identiteitsvaststelling, ook bij heel jonge kinderen. Mede omdat de foto al

⁶¹ Logisch Ontwerp GBA versie 3.11.

⁶² De gegevens worden daarna in de centrale voorziening GBA-V opgeslagen.

⁶³ Zie paragraaf 3.3.5 tabel 5.

⁶⁴ Artikel 3, lid 9 Paspoortwet

⁶⁵ Artikel 72 lid 4 PUN.

⁶⁶ Artikel 82 lid 4 PUB.

snel niet meer goed gelijkend is, is tot de leeftijd van 18 jaar de geldigheid van het paspoort beperkt tot vijf jaar.⁶⁷ Om de identiteit vast te stellen worden ook wel ‘identificerende vragen’ gesteld: als het mogelijk is, wordt nagegaan wat een kind weet over de gegevens die geregistreerd zijn in de BRP.⁶⁸ Bij een herhaalaanvraag wordt de identiteit vastgesteld met behulp van het oude paspoort.⁶⁹

Wanneer het oude paspoort bij de aanvraag niet beschikbaar is, wordt gevraagd naar een ander geldig identiteitsbewijs, bijvoorbeeld de Nederlandse identiteitskaart (NIK). Ook kan het aanvraagdossier van het eerder uitgegeven document geraadpleegd worden. De gemeenten zetten hiervoor speciaal getrainde medewerkers in. Deze kunnen de echtheid van identiteitsdocumenten beoordelen⁷⁰ en vaststellen of de opgeslagen foto in het RAAS een foto van de persoon is die aan de balie staat⁷¹.

Wanneer een medewerker twijfelt aan de echtheid van een document kan hij tools met echtheidskenmerken raadplegen⁷². Bij blijvende twijfel kan de medewerker de eerdergenoemde speciaal getrainde medewerkers inschakelen. Zij zijn in de backoffice beschikbaar. Gemeenten zijn vrij om digitale hulpmiddelen, zoals gezichtsherkenningsoftware en -apparatuur, in te zetten bij het beoordelen van het document en van de foto. In de praktijk komt het gebruik van digitale gezichtsherkenning echter vrijwel niet voor.⁷³ De vingerafdrukken op het oude paspoort worden in de praktijk alleen bij twijfel gebruikt bij het vaststellen van de identiteit van de aanvrager.⁷⁴

Niet-ingezetenen

Het belangrijkste verschil met de situatie voor ingezetenen is dat er minder gegevens in de RNI worden opgenomen en dat de gegevens in beperktere mate worden bijgehouden (zie ook paragraaf 2.3.5). Bij vervolgaanvragen kan identificatie plaatsvinden met het eerder afgegeven Nederlandse paspoort. Is dat paspoort er niet, dan vindt identificatie plaats met identiteitsbewijzen die door andere landen zijn uitgegeven in combinatie met andere documenten, bijvoorbeeld geboorteaktes of huwelijksaktes.

2.3.7 Nationaliteit vaststellen

Ingezetenen

Als iemand de Nederlandse nationaliteit heeft, is dat doorgaans geregistreerd in de BRP.⁷⁵ Wanneer de nationaliteit onbekend is, moet nader onderzoek worden uitgevoerd. Daarbij worden gegevens over de nationaliteit van de ouders en andere relevante gegevens verzameld.

Niet-ingezetenen

Omdat van een niet-ingezetene een beperkte set gegevens wordt bijgehouden in de RNI, onderdeel van de BRP, kan de RNI niet als enige bron worden gebruikt.⁷⁶ Ook het eventuele bezit van een andere nationaliteit naast het Nederlanderschap wordt niet genoteerd in de RNI. Het is bij

⁶⁷ Artikel 10, lid 1 PUN.

⁶⁸ Artikel 22, lid 1 en 2 PUN.

⁶⁹ Artikel 22, lid 1 PUN.

⁷⁰ Bij bijvoorbeeld vermissing wordt de voorgaande aanvraag gebruikt.

⁷¹ Het vergelijken van een opgeslagen foto met een foto van een persoon die aan de balie staat kan ondanks training erg lastig zijn.

⁷² EdisonTD, DISCS.

⁷³ Informatie uit interviews.

⁷⁴ Informatie uit interviews.

⁷⁵ Artikel 9, lid 1 PUN.

⁷⁶ Categorieën die na emigratie niet meer worden bijgehouden zijn: ouder 1, ouder 2, huwelijk, kind, gezagsverhouding en reisdocumenten.

paspoortaanvragen van niet-ingezetenen daardoor niet altijd duidelijk welke gevolgen het bezit van een andere nationaliteit voor het Nederlanderschap heeft. Een eerder afgegeven Nederlands paspoort is weliswaar een belangrijke informatiebron maar zegt maar beperkt iets over het bezit van het Nederlanderschap. Niet-ingezetenen dienen eveneens een bewijsstuk te overleggen waaruit blijkt in welk land buiten Nederland de aanvrager rechtmatig verblijft om aan te tonen dat het Nederlanderschap niet verloren is gegaan. Daaruit kan blijken dat een tweede nationaliteit is verkregen, waarbij de mogelijkheid bestaat dat de Nederlandse nationaliteit is vervallen. Ook wordt de aanvrager gevraagd in het paspoortformulier te verklaren welke eventuele andere nationaliteiten hij of zij heeft.

Het moet vaststaan dat de aanvrager de Nederlandse nationaliteit niet alleen heeft verkregen maar deze ook nog steeds bezit. Als dat niet eenduidig kan worden vastgesteld, dan kan geen paspoort worden verstrekt.

2.3.8 Controle of er redenen zijn om een paspoort te weigeren

Het Register paspoortsignaleringen (RPS) is een lijst met personen van wie het paspoort kan worden geweigerd of waarvan het paspoort na inhouding vervallen verklaard is. Deze lijst wordt beheerd door de RvIG. Het bijhouden van het RPS is gedetailleerd geregeld in de Paspoortwet⁷⁷ en in uitvoeringsregelingen. Een mogelijk voorbeeld van een reden om iemand in het RPS te vermelden, is dat de aanvrager gedurende een periode van vijf jaar al driemaal een nieuw paspoort heeft aangevraagd vanwege vermissing van het oude document zonder plausibele redenen.

Verschillende instanties (de gemeente, het Openbaar Ministerie, het ministerie van BZ, de Belastingdienst, andere instanties in de wet genoemd) kunnen bij RvIG een verzoek doen om mensen op de lijst plaatsen. Wanneer een aanvrager van een paspoort in het RPS voorkomt, neemt de uitgevende instantie contact op met RvIG om te checken of de signalering nog actueel is. De aanvrager krijgt de gelegenheid om contact op te nemen met de instantie die hem of haar in het RPS heeft laten opnemen. Op deze manier krijgt de aanvrager de mogelijkheid om tot overeenstemming te komen, waarna wel een paspoort kan worden uitgegeven. Het verstrekte paspoort kan in looptijd of territoriaal beperkt zijn. De aanvrager kan vanwege een zwaarwegend belang vragen om hem een paspoort te verstrekken. De uitgevende instantie neemt uiteindelijk een besluit.⁷⁸

2.3.9 Verzamelen van biometrische gegevens

Bij de aanvraag voor een paspoort dient een aantal biometrische gegevens te worden afgegeven.

Pasfoto

De aanvrager moet bij de aanvraag een (kleuren)pasfoto op papier inleveren. De pasfoto wordt gescand en uiteindelijk in het paspoort geprint. Ook komt de pasfoto op de chip van het paspoort. Deze pasfoto blijft tot 16 jaar na afgifte raadpleegbaar in het RAAS.

Vingerafdruk

Van een aanvrager van 12 jaar of ouder wordt ter plaatse bij de aanvraag van een paspoort van twee vingers een vingerafdruk genomen. Deze vingerafdruk komt op de chip van het paspoort. Wanneer het onmogelijk is om vingerafdrucken af te nemen, kan bij hoge uitzondering (op basis van een

⁷⁷ Zie onder meer artikel 25 Paspoortwet.

⁷⁸ Paragraaf 4 PUN.

algemene maatregel van rijksbestuur) een paspoort zonder vingerafdrukken worden afgegeven. Als tijdelijk geen vingerafdrukken kunnen worden afgenomen, wordt een paspoort met een geldigheidstermijn van een jaar afgegeven.⁷⁹ Bij permanent gebrek wordt een paspoort afgegeven met een geldigheid van vijf of tien jaar (in duidelijke en uitzonderlijke gevallen; een duidelijk geval is wanneer iemand bijvoorbeeld geen handen meer heeft). De geldigheidsduur van vijf jaar of tien jaar is afhankelijk van de leeftijd van de aanvrager. Zodra de vingerafdrukken in het paspoort zijn geplaatst én nadat het reisdocument is uitgereikt worden ze uit de reisdocumentenadministratie (het RAAS) verwijderd.⁸⁰

Handtekening

De aanvrager zet zijn of haar handtekening op het zogeheten fotokaartje. De handtekening wordt vervolgens gescand en door middel van lasertechniek in het paspoort geplaatst. Wanneer de aanvrager niet in staat is een handtekening te zetten, kan een paspoort worden afgegeven zonder handtekening. Hiervan wordt in de aanvraag een clausule geplaatst.⁸¹

2.4 Personaliseren van het paspoort

Wanneer alle stappen bij de aanvraag gezet zijn en alles in orde is, kan het nieuwe paspoort gereed worden gemaakt. In Nederland worden de paspoorten centraal geproduceerd en van de juiste persoonsgegevens voorzien. Dit laatste wordt personaliseren genoemd. Het produceren houdt het maken van het (nog blanco) paspoortboekje zelf in. Tijdens het personaliseren worden de persoonsgegevens middels een lasertechniek aangebracht en wordt de chip beschreven met de persoonsgegevens. Momenteel is de paspoortleverancier IDEMIA. Met het RAAS worden de aanvragen doorgegeven aan IDEMIA. IDEMIA personaliseert de documenten en levert deze aan de gemeente of aan de CSO. De CSO stuurt het paspoort weer door naar de buitenlandse post of externe dienstverlener waar de aanvraag is gedaan, waarna die voor uitgifte aan de burger zorgdraagt.

2.5 De uitgifte van paspoorten

Wanneer het nieuwe paspoort gereed is, kan de aanvrager het afhalen. De identiteit van een aanvrager wordt bij de uitgifte van een paspoort geverifieerd. In geval van twijfel over de identiteit kan ook de vingerafdruk worden geverifieerd bij de uitgifte van het paspoort.⁸² Het afhalen gebeurt doorgaans op afspraak. De productie van het document en het transport naar de gemeenten in Nederland neemt meestal twee dagen in beslag. Om zeker te zijn dat het nieuwe document beschikbaar is, houden gemeenten vaak vijf werkdagen aan tussen de aanvraag en de afspraak voor de uitgifte. In spoedgevallen kan het hele proces van aanvraag tot en met uitreiking in 24 uur plaatsvinden. Zoals in paragraaf 2.3.2 al is aangegeven zijn er ook bij de uitgifte van het paspoort uitzonderingen op de verschijningsplicht en/of alternatieve mogelijkheden.

Ingezetenen

In artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet is de 'wijze van uitreiking' benoemd. Het is door dit artikel mogelijk dat gemeenten het paspoort thuis of op het werk te laten bezorgen. In aanvulling hierop is in artikel 8a van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) geregeld dat dit door 'bevoegd en gekwalificeerd personeel' moet worden gedaan. Voor bezorgdiensten betekent dit dat hun

⁷⁹ Artikel 20, lid 2 PUN.

⁸⁰ Artikel 3, lid 9 Paspoortwet.

⁸¹ Artikel 29 PUN.

⁸² Artikel 50a, Paspoortuitvoeringsregeling Nederland; Artikel 64a, Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland.

personeel moet zijn opgeleid om een 'deugdelijke en zorgvuldige identiteitsvaststelling uit te voeren'. Dit staat beschreven in de op 3 mei 2018 in de Staatscourant (nr. 24573) gepubliceerde circulaire met nadere regels betreffende artikel 8a PUN. De circulaire bevat tevens voorwaarden voor de bezorgdiensten zelf, zoals 'aantoonbare ervaring op het terrein van informatiebeveiliging'.

Niet-ingezetenen

Op basis van artikel 67, eerste lid, Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 (PUB) kunnen niet-ingezetenen bij de aanvraag aangeven dat zij de voorkeur hebben om niet in persoon te verschijnen bij de uitreiking van het paspoort. Het paspoort kan in dat geval per aangetekende post of 'op een andere veilige wijze' worden verstuurd. Dit kan alleen als in dat betreffende land de postbezorging veilig kan plaatsvinden. Dat is in het grootste deel van de wereld het geval; 95% van de paspoorten wordt toegestuurd.

2.6 Innovaties

In Nederland wordt onderzoek gedaan naar mogelijkheden om het aanvraag- en afgifteproces te verbeteren. Daarbij wordt gezocht naar manieren van betere dienstverlening door verdere digitalisering en door het anders organiseren van het aanvraag- en uitgifteproces. Vooral in het buitenland kan de verschijningsplicht door burgers als een zware last worden ervaren, maar ook in Nederland is verbetering van de dienstverlening een permanent aandachtspunt. Het uitgangspunt blijft dat de veiligheid en betrouwbaarheid van het paspoort gewaarborgd moeten zijn en waar mogelijk verbeterd moeten worden. In deze paragraaf wordt beschreven welke vernieuwingen Nederland momenteel onderzoekt. Het gaat om innovaties bij:

- digitaal documenten aanleveren ter voorbereiding van de aanvraag;
- opname van handtekening, foto en vingerafdruk in de tijd loskoppelen van het moment van aanvraag;
- wijze van verkrijgen van de foto;
- mobiele dienstverlening;
- externe dienstverleners bij de aanvraag van een paspoort;
- programma verbetering van het reisdocumentenstelsel (VRS).

2.6.1 Innovatie: digitaal aanvragen en documenten aanleveren ter voorbereiding van de aanvraag

Digitaal aanvragen en documenten aanleveren ter voorbereiding van de aanvraag is een organisatorische vernieuwing die vooral van betekenis is bij een aanvraag in het buitenland.⁸³ Wanneer documenten langs de digitale weg aangeleverd worden voordat iemand in persoon verschijnt om de aanvraag te doen, kan vooraf worden vastgesteld of alle benodigde documenten aanwezig zijn en als authentiek worden beoordeeld. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt momenteel aan een gefaseerde invoering van een digitaal aanvraagproces voor paspoorten (en identiteitskaarten) voor niet-ingezetenen. Eind 2019 zal de eerste fase worden getest. Het is dan mogelijk om een paspoortaanvraagformulier volledig online in te vullen. Een vervolgstap zou zijn om daarna het digitaal aanleveren van het online aanvraagformulier en gevraagde documenten mogelijk te maken. Digitale verzending naar de backoffice zou de doorlooptijd van het proces verder kunnen versnellen.⁸⁴

⁸³ In Nederland kan dit in een enkele gemeente ook. Grensgemeente Breda en gemeente Almelo zijn hier voorbeelden van.

⁸⁴ Zie: Staat van het Consulaire 2019, bijlage bij brief van de minister van BZ aan de Tweede Kamer, 5 juli 2019.

2.6.2 Innovatie: opname van handtekening, foto en vingerafdruk in de tijd loskoppelen van het moment van aanvraag

Ook het loskoppelen in de tijd van de opname van handtekening, foto en vingerafdruk van het moment van aanvraag is een organisatorische vernieuwing die met name voor Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland van belang is. Deze innovatie is op dit moment nog in de oriëntatiefase. Onderzoek van het ministerie van BZ laat zien dat de meeste Nederlanders in het buitenland jaarlijks een bezoek aan Nederland brengen.⁸⁵ De idee is dat zij de opname van de biometrische gegevens kunnen laten plaatsvinden op een moment dat ze toch in Nederland of in de buurt van een Nederlandse post in het buitenland zijn. De documenten die ze moeten overleggen bij de aanvraag kunnen ze dan digitaal aanleveren. Hierdoor ontstaan wellicht mogelijkheden om in bepaalde gevallen de aanvraag en uitgifte daarna volledig digitaal te laten plaatsvinden.

Een dergelijke vernieuwing heeft ingrijpende technische en organisatorische consequenties. Deze consequenties moeten, net als de mogelijke voordelen nog worden onderzocht. Denk bijvoorbeeld aan het veilig en betrouwbaar kunnen bewaren van biometrische gegevens of het veilig en betrouwbaar kunnen indienen van een digitale aanvraag. Verder zijn vragen aan de orde rond de houdbaarheid van biometrische gegevens. De looptijd van een paspoort is tien jaar. Wanneer de opname van biometrische gegevens (bijvoorbeeld) twee jaar voor de aanvraag van een paspoort kan plaatsvinden, moet dus twaalf jaar⁸⁶ gegarandeerd zijn dat de foto en de vingerafdruk bruikbaar blijven voor een betrouwbare identificatie. Ook de beveiliging van de chip moet gedurende die periode met een grote mate van waarschijnlijkheid gegarandeerd kunnen worden. Zoals aangekondigd in de gezamenlijke kamerbrief van oktober 2018 is het ministerie van BZ samen met het ministerie van BZK bezig met een inventarisatie van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het loskoppelen van biometrische gegevens van de aanvraag.⁸⁷

2.6.3 Innovatie: Wijze van verkrijgen van de foto

Momenteel wordt de foto op papier aangeleverd en daarna digitaal gemaakt. Dat leidt tot een lagere kwaliteit dan zonder die tussenstap, dus met het gebruiken van enkel en alleen digitale foto's. Aan het aanleveren van een digitale foto die door de aanvrager is gemaakt, maar ook aan een op papier aangeleverde pasfoto, kleven naar de Nederlandse inschatting belangrijke frauderisico's.⁸⁸ Door 'morphing' kunnen de foto's van twee personen zodanig worden versmolten dat ze beide door gezichtsherkenningssystemen en medewerkers als de authentieke houder van het paspoort worden herkend. Ook een foto die met een 'live app' gemaakt wordt, biedt momenteel nog onvoldoende zekerheid dat de persoon waarvan een foto gemaakt wordt 'echt' is en dat er geen 'foto van een foto' wordt gemaakt.

Risico's bij de beoordeling van foto's kunnen ook verminderd worden door reeds beschikbare foto's van eerdere aanvragen te gebruiken. Dit is op dit moment voor het paspoort slechts beperkt

⁸⁵ Gemiddeld komt 91% van de Nederlanders die in een grensland wonen minimaal één keer per jaar in Nederland. Gemiddeld 79% vanuit andere delen van Europa komt minimaal één keer per jaar in Nederland en gemiddeld 53% vanuit de rest van de wereld. Bron: *Rapport Ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid aan Nederlanders in het buitenland, ten behoeve van het project 24/7 Loket Buitenland*.

⁸⁶ In dit voorbeeld: 10 jaar geldigheid van het paspoort + (maximaal) 2 jaar voor de houdbaarheid van biometrische gegevens = 12 jaar.

⁸⁷ Brief ministerie van BZK aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2018 betreffende digitalisering van consulaire dienstverlening, pagina 6.

⁸⁸ Brief ministerie van BZK aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2018 betreffende digitalisering van consulaire dienstverlening, pagina 4.

uitvoerbaar, omdat de oude foto alleen in een lokaal RAAS systeem is opgeslagen. In Zwolle en Amstelveen zijn pilots uitgevoerd met gezichtsherkenningsapparatuur voor de aanvraag van identiteitsbewijzen.⁸⁹

In Nederland wordt in 2019 bij twee gemeenten een onderzoek naar 'live enrolment/live capture' uitgevoerd, om de kwaliteit van de foto te verbeteren⁹⁰. Daarbij wordt de foto gemaakt en vingerafdrukken afgenomen op het moment dat de aanvrager verschijnt om de aanvraag in te dienen.

2.6.4 Innovatie: mobiele dienstverlening

De beschikbaarheid van mobiele apparatuur, met name het MVA, leidt ertoe dat in het buitenland in toenemende mate op een willekeurige locatie mogelijkheden geboden worden om een paspoort aan te vragen. Wanneer live enrolment wordt ingevoerd, dient ook de foto met een mobiel apparaat gemaakt te worden. De innovatie mobiele dienstverlening wordt inmiddels al breed toegepast.

2.6.5 Innovatie: Externe dienstverleners bij de aanvraag van een paspoort

Inmiddels is het ook mogelijk om een paspoort aan te vragen bij een aantal externe dienstverleners in het buitenland. De hier bedoelde externe dienstverleners zijn private bedrijven. Na een pilot in Schotland (Edinburgh) is het aantal locaties waar de aanvraag van een paspoort bij een externe dienstverlener mogelijk is, uitgebreid met een locatie in Groot-Brittannië (Londen), gevolgd door de Verenigde Staten (Chicago) en een locatie in Canada (Edmonton). Een locatie in Australië (Perth) en nog een locatie in Groot-Brittannië (Birmingham) volgen binnenkort.⁹¹

2.6.6 Programma verbetering van het reisdocumentenstelsel (VRS)

In een brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2019⁹² kondigt staatssecretaris Knops zijn voornemen aan om het reisdocumentenstelsel te verbeteren, inclusief het Register paspoortsignaleringen (RPS). De ICT architectuur van het stelsel wordt aangepast, waarbij processen en procedures zullen worden gedigitaliseerd naar de standaarden van deze tijd. Daardoor wordt het eenvoudiger om fraude tegen te gaan en wordt het stelsel uiteindelijk ook goedkoper te beheren. Het RPS zal automatisch geraadpleegd kunnen worden. Over het centrale basisregister geeft de staatssecretaris aan dat niet alleen gegevens over nieuwe aanvragen worden geregistreerd maar alle aanvraaggegevens uit de decentrale RAAS-en worden overgezet naar het centrale basisregister in een overheidsdatacentrum. Dus ook alle historische gegevens uit de RAAS-en worden overgezet naar dit centrale basisregister. Daarmee ontstaat één compleet centraal register, digitaal benaderbaar, waarin alle gegevens over uitgegeven documenten zijn opgeslagen.

2.7 Politiek bestuurlijke context

In deze alinea worden enkele onderwerpen, die in Nederland politiek en maatschappelijk aandacht hebben gevraagd met betrekking tot (de aanvraag en uitgifte van) reisdocumenten, kort besproken:

⁸⁹ Geraadpleegd op 7 juli 2019: <https://www.gemeente.nu/veiligheid/amstelveen-start-met-gezichtsscanner-tegen-id-fraude/>; <https://www.zwolle.nl/wonen-en-leven/leven-reizen-en-papieren/voorkom-identiteitsfraude/>.

⁹⁰ Brief ministerie BZK aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2018 betreffende digitalisering van consulaire dienstverlening, pagina 4.

⁹¹ Zie brief van de minister van BZ aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018. 25 764, Nr. 110.

⁹² Zie brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019. 25 764, Nr. 120.

Paspoortdienstverlening voor niet-ingezetenen

Een groot aantal niet-ingezetenen heeft zich verenigd in belangenorganisaties. Nederlanders in het Buitenland (NIHB) is daar een voorbeeld van. De NIHB heeft in 2018 via een brief aan de minister van BZ erop aangedrongen om de paspoortdienstverlening voor niet-ingezetenen te verbeteren. In de Tweede Kamer is een motie ingediend met de strekking dat "(...) *de regering, uiterlijk in 2020 de consulaire documentverstrekking volledig gedigitaliseerd te hebben en om zo veel eerder als mogelijk in ieder geval de herhaalaanvragen van consulaire documenten zonder verschijningsplicht en digitaal te realiseren*".⁹³ In reactie op de motie heeft de staatssecretaris van BZK en de minister van BZ een Kamerbrief gestuurd waarin zij aangeven dat de betrouwbaarheid en veiligheid van de beschikbare techniek op dit moment onvoldoende is om tot een volledig digitaal aanvraagproces zonder verschijningsplicht te komen. De bewindspersonen geven verder aan het Nederlandse paspoort tot de meest betrouwbare in de wereld te laten behoren. Dit laat onverlet dat zij in het kader van de modernisering van het reisdocumentenbeleid en aangespoord door de motie, de mogelijkheden tot verdere digitalisering zullen laten verkennen. Met als doel te komen tot een zo maximaal mogelijke versoepeling van het aanvraagproces.⁹⁴

Centrale opslag vingerafdrukken

Het wetsvoorstel van 2008 om de vingerafdrukken centraal op te slaan⁹⁵ heeft in Nederland vanuit privacy optiek veel weerstand opgeroepen. Belanghebbenden en de belangenorganisatie 'Privacy first', hebben zich tegen centrale opslag verzet en een rechtszaak tegen de staat aangespannen.⁹⁶ In het parlement wordt daardoor extra kritisch naar dergelijke voorstellen gekeken. De keuze om de aanvraaggegevens in het RAAS systeem (zie ook paragraaf 2.3.5) alleen lokaal op te slaan, heeft daarmee te maken. Over centrale opslag van vingerafdrukken heeft een heftig maatschappelijk debat plaatsgevonden.⁹⁷ Nederland heeft ervoor gekozen om de vingerafdrukken alleen op de chip in het paspoort op te slaan.⁹⁸ In zijn brief van juni 2019 aan de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris van BZK aan dat bij de toekomstige verbetering van het reisdocumentenstelsel geen sprake is van centrale opslag van vingerafdrukken.⁹⁹

Aanscherping toestemmingsvereiste

Een politiek debat over ouders die hun kinderen meenemen naar het buitenland om ze aan het gezag van de andere ouder te onttrekken, heeft geleid tot aanscherping van het toestemmingsvereiste.¹⁰⁰ Voordat een paspoort aan iemand onder 18 jaar wordt verstrekt, dient vastgesteld te worden wie het gezag over het kind heeft (of hebben). Er dient daarbij ook vast te staan dat deze personen toestemming voor uitgifte van het paspoort geven.¹⁰¹

⁹³ Motie van het lid Sjoerdsma c.s., vergaderjaar 2017-2018, 34 950 V, nr. 11.

⁹⁴ Brief van de staatssecretaris van BZK en de minister van BZ over Digitalisering van consulaire documentverstrekking, 16 oktober 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 25 764. Nr. 112.

⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 324 (R1844), nr. 2.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld uitspraak ECLI:NL:GHDHA:2014:412 (www.rechtspraak.nl).

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.vrijbit.nl/dossiers/dossier-paspoortwet/item/948-debat-tweede-kamer-over-de-paspoortwet-opnieuw-onder-de-maat.html> en

https://www.privacybarometer.nl/maatregel/160/Opnieuw_europese_verplichting_vingerafdruk_op_identiteitskaart

⁹⁸ Artikel 3, lid 9 Paspoortwet.

⁹⁹ Brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 26 juni 2019 over Verbeteringen Reisdocumentenstelsel.

¹⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 764, nr. 75.

¹⁰¹ Artikel 34, lid 1 Paspoortwet.

2.8 Klanttevredenheid

Ingezetenen

In 2017 heeft bureau SAMR in opdracht van het ministerie van BZK onderzocht¹⁰² hoe ingezetenen tegen verdere digitalisering van het reisdocumentenstelsel aankijken. Daarbij bleek dat ingezetenen het huidige reisdocumentenstelsel als prima ervaren. Zo ervaart men geen grote problemen. Men vindt kleine ongemakken niet erg, omdat een reisdocument maar eens in de vijf of tien jaar hoeft te worden aangevraagd.

Niet-ingezetenen

In opdracht van het ministerie van BZ heeft bureau Kantar Public in 2018 een online onderzoek¹⁰³ verricht onder Nederlanders in het buitenland naar hun ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de informatievoorziening en dienstverlening van de Nederlandse overheid in brede zin. Daarbij is ook gevraagd naar de ervaringen bij het aanvragen en uitgeven van paspoorten. Met name de reisafstand tot een ambassade in verband met de verschijningsplicht en de daarmee gepaard gaande reis- en verblijfkosten werden hierin als bezwaarlijk ervaren.

¹⁰² SAMR smartagent marketresponse, Rapportage publieksonderzoek reisdocumentenstelsel: hoe denkt Nederland over de modernisering? Geraadpleegd op 13 juni 2019 via:

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255566/eindrapportageplusonderzoekplusreisdocumentenstelselplusbzk.pdf>.

¹⁰³ Ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid aan Nederlanders in het buitenland ten behoeve van het project 24/7 Loket Buitenland.

3. Paspoortaanvraag en -uitgifte in onderzochte landen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over het proces van aanvraag en uitgifte van paspoorten in de door ons onderzochte landen. De bevindingen worden beschreven aan de hand van het referentiekader dat binnen het onderzoek centraal stond (zie bijlage B voor het referentiekader). Per aandachtspunt van het referentiekader wordt de situatie per land beschreven in een tabel. De tabel wordt vervolgens gevolgd door een toelichting van één of enkele inzichten. Waar relevant en onderscheidend, wordt het verschil beschreven tussen de situatie voor ingezetenen en voor niet-ingezetenen.

3.2 Achtergrondinformatie

Deze paragraaf beschrijft enkele algemene onderdelen waarop de landen worden vergeleken.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Aantal inwoners (x1 miljoen)	17	38	10,6	1,3	5,5	66
Aantal paspoorten uitgegeven per jaar (x1 miljoen) ¹⁰⁴	2,1	5	0,7	0,2 ¹⁰⁵	0,8	6,9 ¹⁰⁶
Aantal paspoorten uitgegeven per jaar in het buitenland (x1000)	125	165 ¹⁰⁷	onbekend ¹⁰⁸	12 ¹⁰⁹	20	0 ¹¹⁰
Geldigheidsduur paspoort volwassenen ¹¹¹ (jaren)	10	5 of 10 ¹¹²	10	10	5	10

¹⁰⁴ De exacte aantallen van afgegeven paspoorten waren binnen dit onderzoek moeilijk te achterhalen. De aantallen geven een indicatie.

¹⁰⁵ Prognose voor 2020. Verwachting is dat het vanaf 2021 aanzienlijk zal dalen i.v.m. de nieuwe geldigheidsduur van 10 jaar.

¹⁰⁶ In 2016.

¹⁰⁷ In begrotingsjaar 2017-2018 waren dit er 194.336 en in begrotingsjaar 2018-2019 waren dit er ongeveer 135.000.

¹⁰⁸ Alleen cijfers over het eerste kwartaal van 2019 zijn bekend (2800 paspoorten uitgegeven in het buitenland). Vóór 2019 werd dit niet bijgehouden.

¹⁰⁹ Ongeveer 6% van de uitgegeven paspoorten wordt buiten Estland uitgegeven.

¹¹⁰ Alle paspoorten worden uitgegeven vanuit Groot-Brittannië. Het onderscheid binnen en buiten Groot-Brittannië wordt niet gemaakt.

¹¹¹ Dit betreft de geldigheidsduur van een 'normaal paspoort'. De geldigheidsduur voor een 'normaal paspoort' wordt niet voorgeschreven door Europese wet- of regelgeving. De keuze hiervoor ligt bij de lidstaat zelf. Paspoorten voor kinderen hebben over het algemeen een kortere geldigheidsduur (in alle onderzochte landen is dat vijf jaar).

¹¹² Aanvragers kunnen zelf kiezen of ze een paspoort voor vijf of voor tien jaar willen. Redenen om te kiezen voor een paspoort met een geldigheid van vijf jaar kunnen zijn dat de persoon veel reist en het paspoortboekje snel vol raakt. Ook kunnen mensen voorzien dat ze voorlopig geen reis ondernemen waarvoor een paspoort nodig is.

Doorlooptijd paspoortaanvraag (indicatief in dagen)	5 - 28 ¹¹³	10 - 20 ¹¹⁴	30 - 120 ¹¹⁵	30 - 42	5 - 8	21 - 42 ¹¹⁶
---	-----------------------	------------------------	----------------------------	---------	-------	------------------------

Tabel 2: Feiten en cijfers

De onderzochte landen verschillen sterk in omvang. Estland is het kleinste land met 1,3 miljoen inwoners. Groot-Brittannië is met 66 miljoen inwoners het grootste land. Het aantal afgegeven paspoorten hangt samen met de bevolkingsomvang, maar ook de geldigheidsduur speelt een rol. Zo geeft Finland jaarlijks meer paspoorten uit dan Tsjechië, terwijl Finland ongeveer de helft aan inwoners heeft. De geldigheidsduur is echter langer. Ook de aanwezigheid van een alternatief identiteitsbewijs kan van invloed zijn. Hier is geen onderzoek naar gedaan.

3.2.1 Doorlooptijden

De doorlooptijden verschillen sterk tussen de landen. Hieraan liggen verschillende factoren ten grondslag. De wijze waarop het proces van aanvragen, personaliseren van het document en uitreiking als keten is georganiseerd en de mate waarin het proces digitaal wordt ondersteund zijn verklarende factoren. Ook de inhoud van het proces speelt mee. In Nederland zijn, zeker bij een vervolgaanvraag, veel zo niet alle gegevens beschikbaar in de BRP (zie hiervoor ook paragraaf 3.3.6). In landen zonder centrale bevolkingsadministratie komt het vaker voor dat brondocumenten beoordeeld moeten worden. Dit zijn, binnen dit onderzoek, de common law landen Groot-Brittannië en Canada. Hier wordt gewerkt met verklaringen van 'countersignatories' of 'guarantors' (iemand die garant staat) en 'referenten'. Dit betekent dat er tijd nodig is om die verklaringen te onderzoeken.

De doorlooptijden betreffen indicaties, waarbij over het algemeen een veilige termijn wordt aangehouden. De werkelijke doorlooptijden zijn vaak korter, in bijzondere gevallen kan het langer duren. Gegarandeerde doorlooptijden zijn niet mogelijk. Het moet vaststaan dat het paspoort mag worden uitgereikt, dat het aan de juiste persoon wordt uitgereikt en dat de gegevens op het document kloppen. Dat gaat boven een gegarandeerde, korte doorlooptijd.

In het buitenland is de doorlooptijd langer dan in het binnenland. In alle landen worden de documenten centraal gepersonaliseerd. In het buitenland moet daarom met langere transporttijden gerekend worden. Tsjechië kent relatief lange doorlooptijden. Tsjechië gebruikt de diplomatieke post voor het transport van de aanvraagformulieren en de gepersonaliseerde documenten bij aanvragen in het buitenland. De doorlooptijd kan tot 120 dagen oplopen wanneer er tijdens het proces eerst aktes in de bevolkingsadministratie verwerkt moeten worden.

3.2.2 Spoedprocedure

Alle landen kennen mogelijkheden om sneller een paspoort te verkrijgen, gewoonlijk tegen hogere kosten. Voor noodgevallen kan vaak een paspoort verstrekt worden met een kortere looptijd, maximaal een jaar. Bijvoorbeeld wanneer mensen als toerist in het buitenland hun paspoort kwijtraken. Canada laat in zulke gevallen mensen een verklaring tekenen dat ze er maximaal een afgesproken periode gebruik van zullen maken en binnen die tijd een regulier paspoort zullen

¹¹³ Artikel 41, lid1 Paspoortwet.

¹¹⁴ Aanvraag in persoon: 10 dagen. Aanvraag per post of via Service Canada Point: 20 dagen. Buiten Canada gelden servicenormen van 3-4 weken, maar dit kan per geval verschillen.

¹¹⁵ Binnen Tsjechië: binnen 30 dagen. Buiten Tsjechië: binnen 120 dagen

¹¹⁶ Voor een eerste aanvraag staat 6 weken als doorlooptijd, voor een herhaalaanvraag staan 3 weken. In de praktijk is het paspoort meestal binnen 5 dagen gereed.

aanvragen. Om noodgevallen op te lossen, bestaat ook de mogelijkheid om een ‘Emergency Travel Document’ te verstrekken. Dit is een nooddocument waarmee alleen naar het eigen land teruggereisd kan worden. Vervolgens kan daar een paspoort worden aangevraagd via een reguliere procedure of indien gewenst een spoedprocedure.

3.2.3 Aantal aanvraag- en uitgiftelocaties

Het aantal locaties verschilt eveneens sterk. Het aantal locaties in Groot-Brittannië is opvallend klein gezien de omvang van het land. Het gaat om zeven servicepunten en nog dertien regionale kantoren. Deze dertien regionale kantoren worden alleen gebruikt voor interviews. Hier worden geen paspoorten uitgegeven. Het aantal locaties is de afgelopen jaren afgenomen omdat rustige locaties gesloten zijn. Het aantal is laag omdat een persoon meestal niet ergens op een locatie hoeft te verschijnen voor een aanvraag of voor de uitgifte van een paspoort. Estland heeft weliswaar veel minder inwoners dan Nederland, maar is qua oppervlakte nog iets groter en kent in het binnenland maar 19 locaties waar paspoorten kunnen worden aangevraagd en uitgereikt. Tabel 3 in paragraaf 3.2.4 geeft per land het aantal locaties waar een paspoort kan worden aangevraagd.

3.2.4 Wijze van organiseren

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Aanvraag binnenland ¹¹⁷	Gemeent en (355)	IRCC Service-organisaties (349)	Grote gemeenten (200)	Politie (19)	Politie (100)	HMPO (7)
Aanvraag buitenland ¹¹⁸	Grensge meenten, Ambas./ Consul, EDV (140)	Ambas./ Consul (260)	Ambas./ Consul (120)	Ambas./ Consul (91)	Ambas./ Consul (80)	HMPO (7) en voor interviews VFS en TLS-contact locaties
Plaatsonafhankelijke dienstverlening binnenland	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Plaats onafhankelijke dienstverlening buitenland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabel 3: Wijze van organiseren

Binnen Nederland zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het aanvragen en uitreiken van paspoorten. In Canada is het ministerie van Immigration, Refugees en Citizenship Canada (IRCC) verantwoordelijk en wordt de taak daadwerkelijk uitgevoerd door serviceorganisaties van dit ministerie. In Tsjechië geven de 200 grootste gemeenten paspoorten uit. In Estland en Finland ligt die taak bij de politie. Groot-Brittannië kent een aparte organisatie, Her Majesty's Passport Office

¹¹⁷ Het aantal uitgifte locaties is niet systematisch onderzocht. Dit aantal kan groter zijn dan het aantal aanvraaglocaties.

¹¹⁸ Hiervoor geldt hetzelfde als voor de uitgiftelocaties binnenland. De genoemde aantallen betreffen een benadering van het aantal consulaire missies van de landen in het buitenland.

(HMPO), voor de uitgifte van paspoorten. Deze organisatie heeft eigen servicepunten en regionale kantoren.

De aanvraag en uitgifte van paspoorten is binnen Nederland decentraal georganiseerd; iedere gemeente is zelf verantwoordelijk. In de onderzochte landen worden heel verschillende modellen aangetroffen. Een decentraal model waarbij de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het paspoortproces, vergelijkbaar met Nederland, kent Tsjechië ook. Estland kent een gemengd model: aanvragen bij de servicepunten van de politie worden door deze servicepunten afgehandeld, maar aanvragen per post worden door een centrale organisatie afgehandeld. De paspoortuitgifte in Groot-Brittannië is volledig centraal georganiseerd: er is een centrale HMPO-organisatie, op zeven locaties in Groot-Brittannië, die alle aanvragen behandelt en over de aanvraag beslist. Op locaties in het binnen- en buitenland zijn videoruimtes beschikbaar die met de HMPO-locaties in Sheffield en Belfast verbonden zijn. Deze locaties met een videoruimte in het buitenland zijn bij de externe dienstverleners VFS en TLScontact ingericht, waar ook aanvragen voor visa worden ingenomen. De behandeling van de aanvraag wordt uitgevoerd door ambtenaren van de HMPO.

Alle landen, behalve Groot-Brittannië, schakelen ambassades en consulaire posten in bij het aanvragen en uitreiken van paspoorten voor niet-ingezetenen in het buitenland. Nederlandse niet-ingezetenen kunnen hun aanvraag indienen bij ambassades en consulaten en externe dienstverleners (EDV's), maar de behandeling van de aanvragen vindt centraal plaats bij de CSO in Den Haag. Ook Tsjechië, Estland en Finland behandelen de aanvragen centraal. Ook in die landen worden de aanvragen uit het buitenland centraal verwerkt. Canada hanteert een decentraal model. In dat land besluiten de ambassades in principe over de aanvraag en vindt alleen de kwaliteitscontrole centraal plaats

Nederlandse niet-ingezetenen kunnen hun aanvraag ook indienen bij grensgemeenten. Bij de onderzochte landen is daar geen equivalent voor aangetroffen.

3.2.5 Plaatsonafhankelijke dienstverlening

In Nederland dienen inwoners een paspoort aan te vragen in hun woongemeente. Alle onderzochte landen bieden hun inwoners plaatsonafhankelijke dienstverlening. Daarbij kunnen aanvragers kiezen op welke locatie ze een paspoort aanvragen respectievelijk laten uitreiken. Dit is mogelijk in de onderzochte landen omdat de informatie die nodig is voor een aanvraag op alle locaties raadpleegbaar is. Een ingezetene van Tsjechië kan kiezen in welke grote gemeente de aanvraag wordt ingediend. Ook ingezetenen van Estland, Canada en Groot-Brittannië zijn vrij in de keuze van een aanvraaglocatie. Het is wel vaak zo dat een paspoort wordt uitgereikt op de locatie waar het is aangevraagd. In Estland en in Finland kan een aanvrager bij de aanvraag opgeven op welke locatie de uitreiking moet plaatsvinden.

Voor niet-ingezetenen kent Nederland wel plaatsonafhankelijke dienstverlening. Een aanvrager mag kiezen in welke grensgemeente, of bij welke consulaire afdeling of externe dienstverlener een paspoort wordt aangevraagd. Ook in de onderzochte landen kunnen de aanvragers kiezen bij welke ambassade of consulaat ze het paspoort aanvragen.

3.2.6 Gebruikte bronnen en systemen

De gebruikte systemen kunnen betrekking hebben op de drie stappen die in paragraaf 1.4 voor de Nederlandse identiteitsketen zijn geschetst: het opmaken van documenten, het voeren van de bevolkingsregistratie en het afgeven van paspoorten.

Alle onderzochte landen kennen paspoortsystemen die het proces van het aanvragen en uitgeven van paspoorten ondersteunen. Gegevens over eerdere aanvragen worden in het systeem bewaard en zijn raadpleegbaar bij vervolgaanvragen. De paspoortsystemen in de onderzochte landen zijn centrale systemen in de zin dat van hetzelfde systeem gebruik wordt gemaakt en dat de gegevens centraal beschikbaar zijn. Soms zijn er meerdere versies in gebruik, zoals bijvoorbeeld in Canada waar aparte versies voor het binnenland en het buitenland in gebruik zijn. Waar dat het geval is heeft dat een praktische of historische oorzaak. Wanneer in het buitenland op de ambassades en consulaten alleen een intake plaatsvindt en de behandeling centraal wordt gedaan is in het buitenland niet de volledige functionaliteit nodig, waardoor de systemen die in het buitenland gebruikt worden verschillen van de systemen in het binnenland. De automatiseringsgeschiedenis kan ook tot verschillen leiden.

Nederland kent een opvallend verschil met de onderzochte landen. Iedere gemeente heeft ten minste één paspoortstelsel RAAS voor de ingezetenen, waarin de dataopslag plaatsvindt. De dataopslag is lokaal en wordt niet centraal gekoppeld. Dat legt beperkingen op aan de mogelijkheden om plaatsafhankelijke dienstverlening te bieden.

De gegevens in de centrale systemen van de onderzochte landen worden door de landen op verschillende manieren gebruikt voor controledoelstellingen bij vervolgaanvragen. Groot-Brittannië, Estland en Finland vergelijken de oude foto in het dossier met de nieuwe. Canada gebruikt de beschikbare gegevens voor verificatie van nieuw aangeleverde gegevens. In Tsjechië is een foto opgeslagen in de bevolkingsregistratie; in uitzonderingsgevallen wordt daar voor verificatie gebruik van gemaakt. Op de ambassades van Tsjechië wordt maar heel beperkt gebruik gemaakt van het centrale systeem, alleen voor verificatiedoelstellingen.

De landen Finland, Estland en Tsjechië, die net als Nederland over een centraal toegankelijke bevolkingsadministratie beschikken, gebruiken die administratie bij de uitgifte van paspoorten. De wijze waarop dat gebeurt en de status van de bevolkingsadministratie verschillen. In Estland is de status vergelijkbaar met die van de basisregistratie in Nederland. In de andere landen is de bevolkingsadministratie vooral een bron om gegevens voor het paspoort te verifiëren. De bevolkingsadministratie wordt ook gebruikt om identificerende vragen te kunnen stellen bij de identificatie, bijvoorbeeld in Finland.

De common law landen Groot-Brittannië en Canada kennen een dergelijke bevolkingsadministratie niet. Er is dus geen systeem waar de gegevens over achterliggende documenten aan ontleend kunnen worden. De landen maken uiteraard wel documenten op, maar registreren die niet in een sluitend centraal systeem. In die landen zijn de originele aktes daarom de bron van gegevens bij de aanvraag van een paspoort en moeten de burgers deze aktes aanleveren. Om in Groot-Brittannië bijvoorbeeld een nieuwe naam in het paspoort te laten vermelden, moet de papieren bewijsketen, die tot de nieuwe naam heeft geleid, sluitend te zijn. Denk aan zaken als de huwelijksakte, scheidingsakte of het bewijs van naamswijziging. Daarnaast moet de aanvrager aantonen dat de nieuwe naam in het maatschappelijk verkeer ook daadwerkelijk gebruikt wordt. Dit leidt tot administratieve lasten voor de burgers. Deze lasten zijn wel eenmalig: de gegevens worden opgeslagen in het paspoortstelsel, bij een volgende aanvraag hoeven de documenten niet opnieuw aangeleverd te worden.

3.2.7 Wetgeving

In alle onderzochte landen is de uitgifte van paspoorten wettelijk geregeld, behalve in Groot-Brittannië. In Groot-Brittannië is het uitgeven van paspoorten al sinds driehonderd jaar een voorrecht van de

vorst. De procedures die HMPO volgt zijn informeel afgestemd met het parlement. De koningin zelf heeft geen paspoort, dat heeft ze niet nodig. De andere leden van het koninklijk huis hebben wel een paspoort. Canada heeft een 'Passport order' die wordt uitgebracht door de 'Governor general in Council'.¹¹⁹

3.3 Aanvragen van het paspoort

Deze paragraaf beschrijft de verschillende stappen in de aanvraag van een paspoort.

3.3.1 Verstrekken informatie over het aanvraagproces

Alle onderzochte landen verstrekken informatie aan burgers via de websites van de uitgevende instanties en soms ook (bijvoorbeeld Tsjechië) op de website van het verantwoordelijke departement. Canada maakt daarnaast gebruik van social media om informatie te verstrekken. In Estland krijgt iemand negentig dagen voor het paspoort verloopt een bericht, in de andere onderzochte landen, op enkele gemeenten in Nederland na, gebeurt dit niet. Groot-Brittannië doet dit niet omdat het niet over actuele contactgegevens van burgers beschikt. Op de website van de HMPO in Groot-Brittannië staat het aanvraagformulier waarmee een paspoort kan worden aangevraagd en een invulinstructie waarin tevens duidelijk gemaakt wordt welke bewijsstukken en verklaringen nodig zijn, aan welke voorwaarden die moeten voldoen en hoe documenten kunnen worden aangeleverd. Wanneer de procedures of de mogelijkheden in het buitenland anders zijn dan in het binnenland wordt ook dat aangegeven.

3.3.2 Doorverwijzen naar de juiste instantie

Doorverwijzen komt in de onderzochte landen nauwelijks voor. Dat komt omdat ze allemaal een vorm van plaatsonafhankelijke dienstverlening bieden en het dus niet uitmaakt tot welke aanvraaglocatie een aanvrager zich wendt. Wanneer honorair consuls alleen paspoorten uitreiken en geen aanvragen behandelen, verwijzen zij zo nodig door naar locaties waar wel een aanvraag kan worden ingediend.

3.3.3 Wijze van aanvragen

Om een paspoort aan te vragen, zijn er verschillende mogelijkheden: op locatie een aanvraag indienen, per post, per e-mail of digitaal. Met digitaal wordt hier bedoeld dat er wordt ingelogd op een beveiligde omgeving waar de aanvraag kan worden gedaan. Al deze wijzen van aanvragen komen in verschillende combinaties in de onderzochte landen voor.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Op locatie ¹²⁰	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Per post	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Per email	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
Digitaal inloggen	Nee ¹²¹	Nee	Nee	Nee (tot 1-8-2019)	Ja	Ja

¹¹⁹ Zie ook: <https://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SI-81-86/FullText.html>.

¹²⁰ Hiermee wordt een aanvraagbalie bedoeld, zoals in Nederland bij gemeenten en voor Nederlanders in het buitenland bij ambassades, consulaat-generaals en EDV's..

¹²¹ In een enkele gemeente, zoals Almelo of de grensgemeente Breda. (Een aanvrager kan via een online portaal een digitale aanvraag doen ter voorbereiding op een fysieke aanvraag in persoon aan de balie.)

				Ja (vanaf 1-8-2019)		
Mobiele dienstverlening	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee

Tabel 4: Aanvragen van het paspoort

In Nederland en in alle onderzochte landen kan het paspoort op locatie worden aangevraagd. In Tsjechië is verschijnen op een aanvraaglocatie de enige mogelijkheid. Dit geldt in principe ook voor Nederland. Vanuit de Nederlandse aanvraaglocatie kan voor Nederlandse ingezetenen en niet-ingezetenen in bepaalde gevallen een medewerker naar de aanvrager toekomen. Dit is mobiele dienstverlening waarbij onder andere de vingerafdruk met een MVA kan worden afgenomen (zie ook paragraaf 2.6.4). Andere landen bieden alternatieve aanvraagmogelijkheden: in Canada en Finland kan de aanvraag ook per post. In Groot-Brittannië kan dit ook, maar kan de aanvraag bij voorkeur digitaal plaatsvinden. In Estland kan digitaal aanvragen vanaf 1 augustus 2019. Tot die tijd kon een aanvraag in Estland per e-mail worden ingediend. De aanvraag kan in Estland bij uitzondering ook per post worden ingediend, maar daarvoor moet wel eerst toestemming worden gevraagd.

Tsjechië hanteert één wijze van aanvragen die in 1999 wettelijk is vastgelegd en sindsdien wordt gehanteerd. Een burger dient voor de aanvraag op locatie te verschijnen, daar worden documenten gecontroleerd en worden de biometrische gegevens afgenomen.

In de meeste onderzochte landen kan een aanvrager iemand machtigen, maar dan moet daar wel een speciale reden voor zijn. Een voorbeeld is de situatie waarin de aanvrager niet in staat is om zelf naar een locatie komen. Alleen in Canada kan een aanvrager iemand machtigen zonder dat daar een speciale reden voor nodig is. Naast aanvragen op locatie biedt Canada ook de optie aan om de aanvraag per post in te dienen. Het ingevulde formulier met alle bewijsstukken en verklaringen wordt per post toegezonden en het is niet nodig om in persoon te verschijnen. Canada heeft die mogelijkheid omdat er geen vingerafdrukken in het paspoort staan.

Inwoners van Finland moeten een eerste aanvraag op locatie doen. Zij kunnen een vervolgaanvraag in principe per post of elektronisch doen, zonder te verschijnen. In dat geval moet er wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Er moeten in het paspoortstelsel een handtekening en een vingerafdruk beschikbaar zijn die niet ouder zijn dan zes jaar. Er moet een recente, maximaal zes jaar oude digitale foto in het paspoortstelsel beschikbaar zijn of bij de aanvraag worden aangeleverd. En de naam van de aanvrager moet nog hetzelfde zijn als bij de vorige aanvraag. In de praktijk dient 80% van de Finnen in Finland een paspoortaanvraag elektronisch in via een beveiligde website van de politie. Als het laten afnemen van een vingerafdruk vereist is, kan dit na de aanvraag op een politiebureau plaatsvinden. Daarna is de aanvraag compleet en kan deze in behandeling worden genomen. De andere biometrische gegevens, pasfoto en handtekening, hoeven niet ter plaatse te worden afgenomen, zie ook paragraaf 3.3.5. De elektronische aanvraag voor Finnen kan in principe alleen in Finland plaatsvinden. In principe kan het ook in het buitenland; de website is ook daar beschikbaar en de authenticatiemiddelen zoals via een Finse bank-inlog (TUPAS) of ID-kaart werken daar ook. Bij een elektronische aanvraag kan het paspoort echter alleen in Finland worden opgehaald. Het is niet onderzocht waarom een paspoort bij een elektronische aanvraag alleen in Finland kan worden opgehaald. Ook moet de aanvrager bij twijfel alsnog verschijnen op een politiebureau in Finland. Het verschijnen in het geval van twijfel over een elektronische aanvraag kan niet plaatsvinden op een ambassade. Wanneer een Fin in het buitenland er toch voor kiest het paspoort elektronisch aan te vragen, dan zal deze het paspoort door een gemandateerde moeten laten ophalen en bijvoorbeeld door deze gemandateerde laten opsturen naar het adres in het buitenland. Dat laatste is

vanzelfsprekend op kosten en risico van de aanvrager. Digitaal aanvragen vanuit het buitenland kan dus wel in Finland. Als een Fin in het buitenland een paspoort elektronisch aanvraagt en hij of zij moet vervolgens verschijnen in Finland omdat er twijfel is, dan kan de aanvrager ervoor kiezen de aanvraag te annuleren en deze alsnog in persoon te doen op een ambassade.

Estland voert een vergelijkbaar beleid als Finland, maar Estland is bezig haar processen opnieuw in te richten op basis van digitaal aanvragen. Digitaal aanvragen bestaat al voor de Estse identiteitskaart. Burgers die over een digitale identiteit beschikken¹²² loggen daarmee in, reeds bekende gegevens worden automatisch in het paspoortaanvraagformulier ingevuld. Deze mogelijkheid zal ook bij het aanvragen van een paspoort geboden worden. Op deze manier worden aanvragers ondersteund bij het correct en volledig invullen van alle gegevens. Dat is een belangrijk voordeel tegenover het aanleveren per post of e-mail. De aanvraag is dan overigens nog niet compleet. Er moeten ook geldige vingerafdrukken in de chip van het paspoort komen (zie hiervoor paragraaf 3.3.6).

Wanneer documenten digitaal aangeleverd moeten worden beschikken Esten over een digitale handtekening waarmee ze de documenten kunnen ondertekenen en daarna per e-mail versturen.

Groot-Brittannië heeft het proces van vervolgaanvragen voor paspoorten reeds volledig gedigitaliseerd en is bezig om die werkwijze leidend te maken voor alle aanvragen. Bij een eerste aanvraag dient de aanvrager die een digitale aanvraag doet ook altijd in persoon te verschijnen, de achtergrond daarvan is met name eenduidige identificatie. In het buitenland geldt dit ook. Daar moet de aanvrager verschijnen voor een interview op een daartoe aangewezen locatie (zie ook paragraaf 3.2.4). Een vervolgaanvraag die bij de behandeling geen twijfels doet rijzen, kan volledig digitaal plaatsvinden. Het huidige paspoort en een eventuele papieren foto (wordt nog geaccepteerd) worden per post opgestuurd.

3.3.4 Mobiele aanvraag dienstverlening

Gemeenten en consulaire afdelingen kunnen in principe op een willekeurige locatie een aanvraag innemen. Met het MVA kunnen dan gelijk vingerafdrukken worden afgenomen, zie ook paragraaf 2.3.3.

Dienstverlening met mobiele aanvraagapparatuur is er voor Esten buiten Estland wel. In de andere onderzochte landen is geen mobiele dienstverlening binnen en buiten het eigen land.

3.3.5 Gegevens in het paspoort

Onderstaande tabel beschrijft welke persoonsgegevens op de paspoorten van de onderzochte landen worden opgenomen. Het gaat zowel om gegevens die in het paspoort worden geprint als om gegevens die op de chip van het paspoort staan.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Voornaam/ namen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Achternaam	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

¹²² De overheid accepteert de digitale identiteit die gekoppeld is aan de ID kaart, de mobiele identiteit die gekoppeld is aan de mobiele telefoon of de digitale identiteit gekoppeld aan de bankkaart.

Geboortedatum	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Geboorteplaats	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Geslacht ¹²³	M/V/X	M/V/X	M/V	M/V	M/V	M/V
Uniek identificerend nummer	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Nationaliteit	Ja	Ja	Ja	Nee ¹²⁴	Ja	Ja
Pasfoto	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vingerafdruk	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Handtekening	Ja	Ja ¹²⁵	Ja	Ja	Ja	Ja ¹²⁶

Tabel 5: Persoonsgegevens op (de chip van) het paspoort

De gegevens die op een paspoort vermeld worden, moeten voldoen aan internationale, in ICAO verband vastgelegde, regels. De gegevenssets komen dan ook sterk overeen. Er zijn de volgende bijzonderheden te noemen:

Nederland is het enige land dat de mogelijkheid biedt om ook de naam van de partner te vermelden. De andere landen vermelden alleen de eigen voornamen en achternaam. De regels verschillen voor naamgebruik en de processen om aan te tonen wat de actuele namen zijn. In Nederland, Estland, Finland en Tsjechië blijken de namen uit de BRP (of de vergelijkbare registers in de genoemde landen). In Groot-Brittannië moeten bewijsdocumenten worden overlegd (huwelijksakte, document waaruit naamswijziging blijkt) en moet eveneens, door verklaringen van de garantor, worden aangetoond dat de naam in het maatschappelijk verkeer wordt gebruikt.

Niet alle landen hanteren een nationaal identificerend persoonsnummer. Groot-Brittannië en Canada kennen dat niet en vermelden het dan ook niet in het paspoort;

In meerdere landen speelt de discussie over de vermelding van geslacht. Canada kan naast 'M' en 'V' een geslacht met een 'X' aanduiden. In Nederland kan dit ook. De andere landen zijn hier niet specifiek op bevraagd.

De ICAO regels schrijven niet voor dat er vingerafdrukken in een paspoort moeten worden opgenomen. Tsjechië, Estland en Finland vallen net als Nederland onder Europese regelgeving¹²⁷ waardoor ze daartoe wel verplicht zijn. Groot-Brittannië is weliswaar (nog) lid van de EU, maar valt niet onder de verplichting¹²⁸ en heeft besloten geen vingerafdrukken op te nemen. Ook Canada neemt geen vingerafdrukken op. Dit hoefde in Canada in het verleden niet, en alsnog invoeren zou een volledige herinrichting van het huidige paspoortproces betekenen. De omvang van deze herinrichting – inclusief introductie van de verschijningsplicht voor het laten afnemen van de vingerafdruk – staat volgens de Canadese IRCC niet in verhouding tot de eventuele opbrengst van het gebruik van vingerafdrukken.

¹²³ De vermelding van het geslacht is niet uitvoerig onderzocht in alle landen. Canada en Nederland gaven expliciet aan de mogelijkheid te bieden om bij geslacht een 'X' (genderneutraal) te vermelden.

¹²⁴ Estland vermeldt 'burgerschap' in het paspoort in plaats van nationaliteit.

¹²⁵ Handtekening staat op de 2^e pagina. Paspoort wordt getekend bij ontvangst.

¹²⁶ Handtekening wordt gezet bij/ na ontvangst.

¹²⁷ Deze verplichting komt voort uit Verordening (EG) nr. 444/2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.

¹²⁸ Groot-Brittannië is niet gehouden aan de verplichting om vingerafdrukken op te nemen in het paspoort, omdat de hiervoor bestemde Europese regelgeving (zie voetnoot 88) onderdeel vormt van een ontwikkeling van bepalingen van het Schengenacquis waaraan Groot-Brittannië niet deelneemt.

3.3.6 Afnemen en opslaan biometrische gegevens

Bij biometrische gegevens gaat het om vingerafdrukken (drie van de vijf onderzochte landen), de foto (alle landen) en de handtekening (alle landen). In geen van de onderzochte landen worden andere biometrische kenmerken verzameld.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Afnemen vingerafdruk	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Centrale opslag vingerafdruk	Nee	n.v.t.	Nee	Ja	Ja	n.v.t.
Hergebruik van vingerafdruk?	Nee	n.v.t.	Nee	Ja	Ja	n.v.t.
Beschikbaar stellen van pasfoto	Papier	Papier	Live enrolment / papier ¹²⁹	Papier/ fotograaf / digitaal / live enrolment ¹³⁰	Digitaal/ papier/ via fotograaf	Digitaal/ code fotograaf of eigen foto
Centrale opslag pasfoto	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Hergebruik van pasfoto?	Nee	Nee	Nee	Ja ¹³¹	Ja	Nee
Beschikbaar stellen van handtekening via aanvraagformulier	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Centrale opslag handtekening	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee

Tabel 6: Afnemen en opslaan van biometrische gegevens

De vingerafdruk

Zoals reeds eerder aangegeven, nemen Canada en Groot-Brittannië geen vingerafdrukken af. In alle andere landen worden wel vingerafdrukken afgenomen. Dit gebeurt op de aanvraaglocatie met apparatuur ter plaatse. Tsjechië noemt de noodzaak om vingerafdrukken af te nemen, naast het in persoon kunnen identificeren van een aanvrager, als reden om burgers verplicht te laten verschijnen bij de aanvraag van een paspoort.

In Estland zijn op de 19 servicepunten zuilen geplaatst waar aanvragers zelfstandig¹³² hun biometrische gegevens (vingerafdruk, foto, handtekening) kunnen achterlaten. De zuilen vervangen de apparatuur per loket en worden geleverd door een privaat Zweeds bedrijf. De zuilen maken de dienstverlening in de servicepunten flexibeler en efficiënter. De mogelijkheid wordt onderzocht om dergelijke zuilen ook in andere openbare gebouwen (postkantoren, bibliotheken) te plaatsen. In dat geval hoeft een aanvrager niet meer te verschijnen op een servicepunt bij een aanvraag.

¹²⁹ Niet-ingezetenen leveren hun foto op papier aan. Ingezetenen kunnen hun pasfoto via live enrolment afgeven.

¹³⁰ Alleen ingezetenen kunnen via live enrolment hun pasfoto afgeven.

¹³¹ De pasfoto kan worden hergebruikt, maar dit is wel beperkt tot 6 maanden. Dit geldt in Estland en in Finland.

¹³² Al blijkt in de praktijk dat velen (nu nog) hulp nodig hebben

In Finland moet een aanvrager voor het afnemen van vingerafdrukken altijd verschijnen op een politiebureau, of in het buitenland op de ambassade.

De EU richtlijn¹³³ die landen verplicht om vingerafdrukken in de chip van het paspoort op te nemen, verplicht niet tot het opslaan van vingerafdrukken buiten de chip. Estland doet dat wel, op grond van nationale wetgeving. Daar bestaat bij de Estse bevolking geen weerstand tegen. Esten hebben geen bezwaar tegen centrale opslag van gegevens in algemene zin. De dienstverlening die dit mogelijk maakt wordt door de Esten gewaardeerd en er zijn voldoende waarborgen voor verantwoord gebruik (zie ook de 'transparantieregeling' in paragraaf 3.3.6). Ook in Finland en in Tsjechië wordt de vingerafdruk in een centraal paspoortstelsel bewaard. In Finland geldt dat de vingerafdruk zes jaar wordt bewaard, in Estland vijf jaar. In Tsjechië worden de vingerafdrukken na uitgifte bewaard voor maximaal 90 dagen.

Foto's

De wijze van omgaan met de pasfoto verschilt. Het hangt opnieuw samen met de wijze waarop de aanvraag plaatsvindt. Alle landen hanteren voorwaarden waar de foto aan moet voldoen, dat is op grond van de ICAO regels voorgeschreven. Canada vraagt twee papieren foto's die op de achterzijde gesignd zijn door de garant. Finland en Estland accepteren papieren foto's, door burgers zelfgemaakte digitale foto's of foto's gemaakt door een particuliere fotograaf. In Estland is het ook mogelijk om op de aanvraaglocatie via een speciale zuil een pasfoto te laten maken (live enrolment). Groot-Brittannië vraagt bij een digitale aanvraag om een digitale foto, die mag door de persoon zelf of een fotograaf gemaakt zijn. Bij een aanvraag op papier dienen twee papieren pasfoto's worden aangeleverd. Bij een aanvraag binnen Tsjechië wordt de foto op locatie door de gemeente gemaakt. In het buitenland moet een papieren foto worden aangeleverd, die wordt gescand en op het aanvraagformulier geprint. Ambassades hebben een beperkt aantal mogelijkheden om met het centrale systeem te werken, maar wel wordt het papieren dossier bewaard. Zo wordt gewaarborgd dat ook buiten Tsjechië een foto beschikbaar is.

In alle onderzochte landen wordt de foto in het centrale paspoortstelsel bewaard. Wanneer de foto niet ouder is dan zes maanden kan die in Estland en Finland bij een nieuwe aanvraag worden hergebruikt en is het niet nodig om een nieuwe foto aan te leveren. In de praktijk heeft een aanvrager hier niet veel voordeel van, hooguit in het geval een paspoort kwijtraakt binnen zes maanden na de aanvraag.

De handtekening

In Finland, Estland en Tsjechië moet de handtekening net als in Nederland bij de aanvraag worden aangeleverd. De wijze waarop verschilt en hangt samen met de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend. Bij een aanvraag op locatie wordt een handtekening op papier gezet of meteen digitaal met een handtekeningscanner (Estland, Finland). Bij aanlevering per papieren post wordt ook een handtekening op papier aangeleverd, meestal op een speciale plek op het aanvraagformulier. Bij aanvragen die per email of digitaal worden ingediend, betreft het handtekeningen die op verschillende manieren (scan, foto met mobiel) gedigitaliseerd zijn. De handtekening is opgenomen in de centrale systemen van deze landen en in het geval van Tsjechië bovendien in de papieren aanvraagdossiers.

In Canada en Groot-Brittannië wordt de handtekening niet vooraf aangeleverd, maar ondertekent de aanvrager het document bij ontvangst. Dat betekent dat de exacte handtekening in het paspoort

¹³³ Verordening (EG) nr. 444/2009

nergens in het aanvraagdossier is opgenomen. In Groot-Brittannië vindt men dit op grond van een risicoanalyse acceptabel. De handtekening zien zij als een relatief zwak identificerend kenmerk. De Britten vinden deze gemakkelijk te vervalsen en de handtekening speelt in de praktijk bij gebruik van het paspoort vrijwel nooit een rol.

3.3.7 Identiteit vaststellen

Bij het vaststellen van iemands identiteit gaat het om twee vragen:

1. wie ben je?
2. en is zeker dat je bestaat, niet bent overleden, dezelfde bent die eerder een paspoort op dezelfde naam heeft gekregen: dat je bent wie je zegt dat je bent?

Wie iemand is, heeft betrekking op de identificerende gegevens: voornamen, achternaam, geboortedatum en geboorteplaats, geslacht, wie zijn de ouders et cetera. De wijze waarop dergelijke gegevens worden verzameld, is eerder aan de orde geweest. Onderstaande tabel geeft een overzicht hoe de identiteit van een aanvrager bij een eerste aanvraag wordt vastgesteld.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Geboortecertificaat of certificaat van naturalisatie	Nee ¹³⁴	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Check op bevolkingsadministratie	Ja	n.v.t.	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
Buitenlands identiteitsbewijs	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Identiteitsbewijs van ouders/ gezagsdragers	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Certificaat burgerschap ouders	Nee	Nee	Ja ¹³⁵	Ja	Nee	Ja
Identiteitskaart	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja ¹³⁶	Ja
Verklaring van derde	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Social footprintcheck	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Gezichtsherkenning	Ja	Ja ¹³⁷	Ja	Ja	Ja	Ja
Interview	Nee ¹³⁸	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja

Tabel 7: Identificatie bij een eerste aanvraag van een paspoort

De onderzochte landen leggen verschillende accenten als het gaat om het vaststellen van iemands identiteit. Er zijn ook overeenkomsten: bij een eerste aanvraag door een kind wordt de identiteit van de ouder(s) vastgesteld, bovendien bevestigen zij dat de geboorteakte betrekking heeft op dit kind.

¹³⁴ Het proces voor niet-ingezetenen verloopt anders. Zie hiervoor paragraaf 2.3.6.

¹³⁵ Geboorteakte van ouders

¹³⁶ ID kan ook via een Finse banklogin (TUPAS)

¹³⁷ Vergelijking foto's eerdere aanvragen

¹³⁸ Tijdens de aanvraag kunnen wel identificerende vragen worden gesteld.

In de common law landen is de *social footprint* een belangrijk element in de identificatie. De onderzochte continentale landen kennen deze werkwijze niet. Toepassen van de social footprint is in de common law landen al sinds mensenheugenis gebruikelijk. Social footprinting houdt in dat voor de juistheid van een aantal aangeleverde gegevens enkele bekenden van de aanvrager garant staan: de guarantors zoals ze in Canada genoemd worden of de countersignatory in Groot-Brittannië. Verder moet de aanvrager gegevens aanleveren die gecontroleerd kunnen worden, denk aan adres en werk. In Canada houdt social footprinting concreet in dat de aanvrager de gegevens van een guarantor en twee referenten dient aan te leveren. De guarantor verklaart dat hij of zij de aanvrager minimaal twee jaar kent, dat de foto die hij of zij gecontrasigneerd heeft inderdaad een foto van de aanvrager is en dat hij of zij de originelen van gecontrasigneerde kopieën van identiteitsdocumenten heeft gezien. Dat wil uiteraard zeggen; alleen wanneer die worden aangeleverd. Onjuiste gegevens verstrekken is strafbaar. Twee referenten moeten verklaren de aanvrager minimaal twee jaar te kennen. Ook moeten ze verklaren beschikbaar te zijn om de identiteit van de aanvrager te bevestigen. Verder moet de aanvrager gegevens aanleveren over woonadressen en werkverbanden en moet de aanvrager toestemming geven om deze te controleren.¹³⁹ Groot-Brittannië kent een vergelijkbare procedure en checkt referentiegegevens gedeeltelijk via geautomatiseerde bestandsvergelijkingen in de backoffice. De eisen waaraan een countersignatory moet voldoen staan uitgebreid beschreven.¹⁴⁰

Bij een vervolgaanvraag spelen eerder afgegeven identiteitsdocumenten in alle landen een belangrijke rol. Zie hiervoor ook onderstaande tabel.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Geldig paspoort/ ID-kaart	Ja	Ja	Ja	Ja ^{141,142}	Ja ¹⁴³	Ja
Check op bevolkings-administratie	Ja	n.v.t.	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
Check op eerdere aanvraag (in het paspoortstelsel)	Nee ¹⁴⁴	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
Interview	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja ¹⁴⁵
Verklaring van derde	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja ¹⁴⁶

Tabel 8: Vereisten/voorwaarden bij identificatie bij een herhaalaanvraag van een paspoort

¹³⁹ Voor een overzicht van de vereisten die gelden voor de guarantor en de referenten, zie: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-passports/travel-documents-references-guarantors.html>.

¹⁴⁰ Zie voor een overzicht van de vereisten die gelden voor de countersignatory: <https://www.gov.uk/countersigning-passport-applications>.

¹⁴¹ Dit kan ook een elektronische ID zijn in geval van een digitale aanvraag.

¹⁴² Paspoort of ID-kaart mag verlopen zijn.

¹⁴³ Dit kan ook een elektronische ID zijn in geval van een digitale aanvraag.

¹⁴⁴ Dit is wel het geval bij vermissing.

¹⁴⁵ In het geval van twijfel

¹⁴⁶ In het geval de aanvrager niet geïdentificeerd kan worden kan alsnog om een verklaring van een countersignatory worden gevraagd.

Zowel Canada, Groot-Brittannië als Estland gebruiken de reeds bekende gegevens over eerdere aanvragen in hun paspoortsystemen om meer zekerheid te krijgen over de identiteit van de aanvrager. Estland gaat daarin het verst. In Estland is de complete aanvraagshistorie van identiteitskaarten en paspoorten beschikbaar bij het beoordelen van een nieuwe aanvraag. De eerdere foto's verschijnen automatisch op het scherm, zodat de nieuwe foto vergeleken kan worden met eerdere foto's. Verder wordt in het paspoortstelsel gezocht naar foto's die een gelijkenis hebben met de nieuwe foto van de aanvrager. Zo kunnen ook bepaalde vormen van lookalike-fraude worden voorkomen. De filosofie van Estland is dat alle beschikbare middelen moeten worden ingezet om zekerheid over de identiteit van de aanvrager te krijgen. Dat is niet alleen vanuit een fraudebestrijdingsperspectief vanuit de Staat van belang, maar ook in het belang van de aanvragers zelf. In Estland bestaat een transparantieregeling die moet waarborgen dat de vergaande mogelijkheden in het gebruik van persoonsgegevens niet leiden tot misbruik van die gegevens. Figuur 2 beschrijft deze transparantieregeling.

Ongeveer 10 jaar geleden kwam in Estland een aantal gevallen aan het licht waarbij ambtenaren misbruik hadden gemaakt van de gegevens van burgers. Dit had overigens niet specifiek betrekking op persoonsgegevens in het paspoorteninformatiesysteem, maar het betrof wel het raadplegen van persoonsgegevens in een centrale database, dit is ook de bron voor gegevens in het paspoort, die werd gebruikt ten behoeve van dienstverlening aan burgers. Het vertrouwen van burgers in het gegevensgebruik van de overheid werd erdoor ondermijnd en dat was reden om in te grijpen en een transparantieregeling in te voeren, die we in de volgende alinea toelichten. Die regeling heeft gewerkt, het vertrouwen bij de burgers is hersteld en is momenteel groot, zowel in de overheid als geheel als in de paspoortuitgifte door de politie. Het centraal opslaan van persoonsgegevens is dan ook in Estland geen punt van discussie.

Deze transparantieregeling houdt in, dat iedere Est kan zien dat zijn persoonsgegevens geraadpleegd zijn. Niet wat er geraadpleegd is, wel dat een bepaalde functionaris de gegevens heeft ingezien. Alle gebruik wordt gelogd en er wordt permanent een stevige controle op uitgevoerd. Wanneer een Est vraagt waarom zijn gegevens gebruikt zijn wordt dat uitgezocht en wanneer er sprake van misbruik blijkt te zijn staan daar zware sancties (ontslag) op voor de ambtenaar die het betreft.

Het gebruik van de gegevens is in Estland gereguleerd door technische, organisatorische en juridische maatregelen. De term 'centraal systeem' is in die zin verwarrend. Estland heeft verschillende databases die allemaal hun eigen gebruikersmogelijkheden, toegangsbeheer en beveiliging kennen. Het toegestane gebruik is wettelijk verankerd in een aparte paspoortwet. Die biedt een grondslag voor gebruik bij aanvragen en uitgeven van paspoorten, maar niet voor gebruik voor andere overheids- of politietaken. De vingerafdrukken worden niet gebruikt in het identificatieproces bij een aanvraag.

Er zijn in Estland ook organisatorische scheidingen aangebracht. De biografische gegevens van burgers zijn in de bevolkingsadministratie opgenomen. Deze bevolkingsadministratie bevat geen biometrische gegevens. De biometrische gegevens worden beheerd door de politie.

Figuur 2: Transparantieregeling in Estland

3.3.8 Verschijningsplicht

De onderzochte landen gaan ook verschillend met de verschijningsplicht om. Onderstaande tabel geeft weer hoe de verschijningsplicht voor de aanvrager van een paspoort per land is geregeld: in het geval van een eerste aanvraag en bij een vervolgaanvraag.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Verplicht verschijnen bij eerste aanvraag?	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja

Verplicht verschijnen bij vervolgaanvraag?	Ja	Nee	Ja	Ja ¹⁴⁷	Ja ¹⁴⁸	Nee
--	----	-----	----	-------------------	-------------------	-----

Tabel 9: Verschijningsplicht voor de aanvrager bij eerste aanvraag en herhaalaanvraag van een paspoort

Canada kent als enige land helemaal geen verschijningsplicht. Het hele proces van het verkrijgen van een nieuw paspoort (zowel eerste aanvraag als vervolgaanvraag) kan daar volledig via de post verlopen. De guarantor signeert de foto en waarmerkt kopieën van documenten als getrouwe kopie van het origineel. In paragraaf 3.5 komt aan de orde dat toesturen van het nieuwe paspoort via de post in Canada als voldoende veilig wordt beoordeeld. In Groot-Brittannië geldt de verschijningsplicht wel bij eerste aanvragen. Maar de verschijningsplicht geldt niet voor vervolgaanvragen zolang daar geen twijfel ontstaat bij de controles. In het geval van twijfel kan een aanvrager alsnog geboden worden te verschijnen voor identificatie.

Estland heeft als uitgangspunt dat bij elke aanvraag de aanvrager minimaal één keer verschijnt, namelijk bij de aanvraag óf bij de uitgifte van een paspoort. Wanneer er recente biometrische gegevens beschikbaar zijn, kan de aanvraag plaatsvinden zonder te verschijnen. Recent betekent hier dat een eerder afgegeven vingerafdruk niet ouder is dan vijf jaar. Deze vingerafdruk kan dan worden hergebruikt voor het nieuwe paspoort. Het paspoort dient dan dus wel in persoon te worden opgehaald bij uitgifte. Wanneer de aanvraag in persoon heeft plaatsgevonden, kan de aanvrager bij die aanvraag iemand anders machtigen om het nieuwe paspoort af te halen.

Zoals in paragraaf 3.3.3 al is aangegeven, dient 80% van de Finnen in Finland een paspoortaanvraag digitaal in. Als de vingerafdruk van een aanvrager niet ouder is dan zes jaar hoeft de aanvrager niet te verschijnen om de vingerafdruk te laten afnemen. Vergelijkbaar met Estland kan deze vingerafdruk worden hergebruikt voor het nieuwe paspoort. Wanneer er wel vingerafdrukken afgenomen moeten worden, kan de aanvraag nog steeds digitaal plaatsvinden. De aanvrager moet vervolgens wel verschijnen om vingerafdrukken te laten afnemen op het politiebureau voor de paspoortaanvraag. Tsjechië verplicht aanvragers om bij aanvraag en bij uitreiking in persoon te verschijnen.

3.3.9 Nationaliteit vaststellen

Het bepalen van de nationaliteit toont overeenkomsten met het bepalen van de identiteit. Onderstaande tabel beschrijft hoe de verschillende onderzochte landen de nationaliteit van een aanvrager van een paspoort vaststellen.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Geboortecertificaat ¹⁴⁹ of certificaat van naturalisatie	Ja	Ja ¹⁵⁰	Ja	Nee	Nee	Nee
Check op bevolkingsadministratie	Ja ¹⁵¹	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee

¹⁴⁷ Tenzij vingerafdruk van vorige aanvraag niet ouder is dan 5 jaar.

¹⁴⁸ Tenzij vingerafdruk van vorige aanvraag niet ouder is dan 6 jaar.

¹⁴⁹ Geboortecertificaat en geboorteakte worden in de rapportage als synoniemen gebruikt.

¹⁵⁰ Geboortecertificaat of 'certificaat van burgerschap'. (bij een vervolgaanvraag behoeft de nationaliteit niet opnieuw te worden vastgesteld).

¹⁵¹ De eerste check is altijd de BRP. In het geval van niet-ingezetenen komt het regelmatig voor dat iemand niet in de BRP geregistreerd staat. Dan volgen checks op akten.

Certificaat burgerschap ouders	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Eerder afgegeven paspoort of ID-kaart	Ja	Ja	Ja	ja	Ja	Ja

Tabel 10: Vaststellen van nationaliteit aanvrager van een paspoort

De regels die bepalen of iemand een bepaalde nationaliteit heeft verschillen per land en de bewijsstukken die nodig zijn om de nationaliteit aan te tonen verschillen daardoor ook. Een nationaliteit wordt verkregen door geboorte in een land (Canada kent dit), de nationaliteit van verwanten en naturalisatie (de overige landen).

Bij het bepalen van de nationaliteit van een aanvrager van een paspoort valt het op dat de landen met een (centrale) bevolkingsadministratie dit als (eerste) basis nemen. Indien die centrale administratie onvoldoende houvast biedt, of indien aanvullend bewijsmateriaal nodig is, worden aktes gevraagd die de nationaliteit aantonen. De landen die een dergelijke administratie niet hebben gebruiken aktes die de nationaliteit aantonen van ofwel de aanvrager, ofwel de ouders van de aanvrager.

3.4 Personaliseren van het paspoort

Personaliseren van het paspoort betekent het printen van de persoonsgegevens op de houderpagina van het paspoort en het beschrijven van de chip met de persoonsgegevens. Ook worden tijdens personalisatie echtheidskenmerken¹⁵² aan het paspoort toegevoegd die het vervalsen van het document bemoeilijken. Het personaliseren van het paspoort vindt in alle gevallen centraal plaats in het betreffende land. Onderstaande tabel geeft de situatie per land weer.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Personaliseren centraal?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Overheid (O)/ private partij (PP)	PP	O	O	O	PP	PP

Tabel 11: Organisatie van het personaliseren van het paspoort

Estland heeft aangegeven dat zij de paspoorten weliswaar in eigen beheer produceren, maar dat ze hiertoe de machines huren van de private partij Gemalto¹⁵³. De machines worden bediend door politiemedewerkers. Finland heeft de productie van de lege paspoortboekjes en het personaliseren uitbesteed aan Gemalto. Gemalto verzorgt ook de bezorging van de paspoorten bij de ophaalpunten (zie paragraaf 3.5). In Groot-Brittannië gaat dit op een vergelijkbare wijze. Daar draagt private partij De La Rue zorg voor de productie en personalisatie en verstuurt de paspoorten direct via koerier service naar de aanvrager. In Tsjechië wordt de productie en personalisatie van het paspoort uitgevoerd door de 'state printing works of securities' die ook verantwoordelijk is voor de productie van onder meer de Tsjechische ID-card, rijbewijzen en kentekenbewijzen.

¹⁵² Voorbeelden van echtheidskenmerken op het Nederlandse paspoort zijn het kinegram, een transparant beeld dat van kleur en vorm kan wijzigen door het document te kantelen of de 'ImagePerf', de tweede pasfoto geperforeerd in de kunststof houderpagina. Imageperf wordt niet meer aangebracht sinds 2014. Kinegram is sinds 2014 niet meer transparant en wordt ook niet bij personaliseren aangebracht. Sinds 2014 wordt een 'Tilted Laser Image' (gekanteld laserbeeld) aangebracht bij personaliseren.

¹⁵³ Gemalto is een marktpartij die gespecialiseerd is in het produceren van waardepapieren zoals identiteitsbewijzen. Andere voorbeelden van dit soort marktpartijen zijn Idemia (in Nederland) of De La Rue (in Groot-Brittannië).

Alle onderzochte landen hebben aangegeven dat er tijdens het proces van personaliseren geen checks worden uitgevoerd of een paspoort kan of mag worden uitgereikt. Estland heeft hier wel expliciet bij vermeld dat er controles plaatsvinden op de kwaliteit van het paspoort, bijvoorbeeld op drukfouten.

3.5 De uitgifte van paspoorten

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop de onderzochte landen de uitgifte van het paspoort hebben georganiseerd.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
Verplicht verschijnen bij uitgifte	Ja	Nee	Ja	Nee ¹⁵⁴	Nee	Nee
Ophalen door gemandateerde	Nee	Ja ¹⁵⁵	Nee	Ja	Ja	Ja
Versturen per (beveiligde) post	Ja ¹⁵⁶	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
Ophalen bij speciaal uitgiftepunt (anders dan uitgevende organisatie)	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja ¹⁵⁷	Ja

Tabel 12: Mogelijkheden bij de uitgifte van het paspoort in de onderzochte landen

In paragraaf 2.5 is al beschreven dat Nederland weliswaar nog een verschijningsplicht bij uitgifte kent, maar dat het in de praktijk inmiddels ook mogelijk is het paspoort te laten bezorgen.¹⁵⁸ Van de onderzochte landen kent alleen Tsjechië een expliciete verschijningsverplichting bij uitgifte. Een andere optie is er in Tsjechië niet. Estland stelt dat wanneer een paspoortaanvraag door de aanvrager in persoon is ingediend, dat het paspoort kan worden afgehaald door een gemandateerde. Bij een digitale aanvraag moet de aanvrager wel in persoon verschijnen; ter identificatie bij de uitgifte van het paspoort. In dat geval kan de aanvrager dus niet een persoon mandateren. Finland kent een soepeler regime bij de uitgifte van het paspoort. De aanvrager kan, naast ophalen bij een van de 800 'matkahuolto-punten' ook het paspoort door een gemandateerde laten ophalen. Een matkahuolto-punt is een soort postkantoor. Canada en Groot-Brittannië kennen geen verschijningsplicht bij de uitgifte van het paspoort. In beide landen kan het paspoort worden opgehaald door een gemandateerde of kan het paspoort per post worden verstuurd. In Groot-Brittannië kan het paspoort in geval van een 'veilige brievenbus' in de brievenbus worden gestopt. De bezorger maakt bovendien een foto van de brievenbus. Een veilige brievenbus is een brievenbus van een woning met maar één adres. Bij een 'onveilige brievenbus', dit is bijvoorbeeld een studentenwoning waar meerdere studenten wonen met maar één brievenbus, belt de bezorger aan en wordt het paspoort alleen aan de paspoorthouder overhandigd. Indien de paspoorthouder niet thuis is, wordt het paspoort weer meegenomen en moet het paspoort alsnog worden opgehaald.

¹⁵⁴ In Estland is tenminste één keer verschijnen van de paspoorthouder (bij aanvraag of bij uitgifte) verplicht. Dus afhankelijk van de wijze waarop het paspoort is aangevraagd geldt wel of geen verschijningsplicht voor de aanvrager van het paspoort.

¹⁵⁵ Gemandateerde moet het 'statement' meenemen waarop staat dat de persoon door de paspoorthouders is gemandateerd. Deze gemandateerde dient zichzelf te legitimeren.

¹⁵⁶ In Nederland betreft het een bezorgdienst.

¹⁵⁷ Matkahuolto-punt (soort postkantoor)

¹⁵⁸ Zie: Circulaire bezorgproces reisdocumenten. Staatscourant 2018, 24573.

	NL	CA	CZ	EE	FI	GB
gezichtsherkenning	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja ¹⁵⁹
vingerafdruk	Nee	n.v.t.	Nee	Ja	Nee	n.v.t.

Tabel 13: Wijze waarop de identiteit van een aanvrager wordt geverifieerd bij de uitgifte van een paspoort

Het paspoort kan in alle onderzochte landen in persoon worden afgehaald, ook waar het niet verplicht is. Wanneer een aanvrager of gemandateerde het paspoort komt ophalen, geldt een legitimatiebewijs als basis voor het vaststellen van de identiteit. In Finland mag een legitimatiebewijs maximaal een jaar verlopen zijn.

Wanneer de paspoorthouder zelf het paspoort komt ophalen, wordt in Estland ook de vingerafdruk geverifieerd. In Estland wordt tijdens het uitreiken van het paspoort het paspoort ook geldig gemaakt. Het Estse paspoort heeft op de pagina tegenover de houderspagina een QR-code staan. Met behulp van deze QR-code kan worden vastgesteld of het paspoort geldig is. Deze code kan iedereen scannen. De geldigheid van elk Ests paspoort is bovendien beschikbaar in een publiek toegankelijke database. Een paspoorthouder kan het paspoort tijdelijk schorsen of helemaal ongeldig laten verklaren. Dit kan in het geval dat het paspoort kwijt is geraakt.

3.6 Politieke gevoeligheden, innovaties en tevredenheid burgers

Nederland zoekt bij de paspoortuitgifte naar een *balans tussen betrouwbaarheid en veiligheid enerzijds en dienstverlening anderzijds*. Dat is in alle onderzochte landen het geval, waarbij de wijze waarop het evenwicht wordt gezocht verschilt. Vaak zijn internationale voorschriften en eigen ervaringen van het land het uitgangspunt. Daarnaast wordt gekeken naar de praktijk in vergelijkbare landen en wordt dan in overleg met de uitvoeringsorganisaties en de verantwoordelijke beleidsambtenaren en juristen een besluit genomen.

Groot-Brittannië hecht eraan dat haar paspoort tot de veiligste in de wereld behoort. De veiligheid van het document krijgt structureel aandacht, daar wordt 6% van de beschikbare formatie voor ingezet. Besluiten worden genomen op basis van expliciete risicoanalyses. Als voorbeelden zijn genoemd de classificatie van de postbezorging in buitenland, de risico's die aan morphing verbonden zijn, de risico's die samenhangen met het zetten van een handtekening op een nieuw document na ontvangst door de aanvrager en de toegevoegde waarde van identificatie bij uitreiking van een nieuw paspoort.

De mate van *politieke aandacht* verschilt per land. In Groot-Brittannië is er constant politieke aandacht, die zich vooral richt op de kenmerken van het reisdocument, gevallen van fraude en incidenten in de dienstverlening. In andere landen is er vooral politieke aandacht bij belangrijke veranderingen: de verlenging van de geldigheidsduur van het document of het veranderen van de geslachtsaanduiding zijn meerdere malen genoemd.

Vernieuwen is in de meeste landen een continu en geleidelijk proces. Digitalisering is in meerdere landen een speerpunt. Het digitaal maken van de foto en het onderzoeken van risico's als 'morphing' die daarbij optreden zijn in meerdere landen aan de orde, zie paragraaf 3.3.5 voor een inhoudelijke bespreking daarvan. Canada onderzoekt in samenwerking met Nederland mogelijkheden om

¹⁵⁹ In het geval van bezorging vindt geen gezichtsherkenning plaats.

internationale reizen te maken zonder paspoort mee te nemen. Onderzocht wordt of dat mogelijk gemaakt kan worden door paspoortgegevens in een mobiele telefoon op te nemen.

Klanttevredenheid wordt alleen in Groot-Brittannië permanent gemeten. De norm is dat de waardering van de dienstverlening minimaal een acht moet zijn. In Canada bleek uit onderzoek onder Canadezen in het buitenland dat 94% van de respondenten tevreden of zeer tevreden is met de paspoortdienstverlening. In de andere onderzochte landen zijn geen recente onderzoeksgegevens beschikbaar, maar bestaat bij de respondenten uit deze landen de indruk dat de dienstverlening positief wordt gewaardeerd.

4. Duiding van de innovaties

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de voorstellen beschreven over wat Nederland anders kan doen en wat kan inspireren voor het vernieuwen van het Nederlandse aanvraag- en uitgifteproces. In het vervolg worden deze voorstellen hier aangeduid als innovaties. Deze innovaties zijn opgesteld na een analyse van het gevonden onderzoeksmateriaal zoals beschreven in de hoofdstukken 2 (de situatie in Nederland) en 3 (de verschillen tussen de landen en tussen de landen en Nederland). De innovaties kunnen zowel op de aanvraag en uitgifte van paspoorten aan inwoners van Nederland als aan Nederlanders in het buitenland van toepassing zijn. In het onderzoek is geen financiële informatie over (de kosten van) het paspoort verzameld noch over de verschillende componenten van het aanvraag- en uitgifteproces in de onderzochte landen. Of de innovaties wenselijk en/of financieel haalbaar zijn, zal nader onderzoek moeten uitwijzen.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt: In paragraaf 4.2 staat de opgave beschreven waar Nederland voor staat. Daarbij wordt het belang onderstreept dat de Nederlandse overheid hecht aan het met grote zekerheid vaststellen van iemands identiteit. In Nederland gebeurt dat tijdens het aanvragen van een paspoort en wordt de identiteit bij uitreiking geverifieerd. Bij het verifiëren van de identiteit van de aanvrager bij uitreiking hoeft de persoon niet altijd te verschijnen. Dit kan ook per post. Bij aanvragen buiten Nederland geldt dat 95% van de paspoorten per post wordt verzonden. In Nederland kan een gemeente dit aan zijn inwoners bieden. Als in het aantal keren dat iemand moet verschijnen iets verandert, dan kan dat gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en -verificatie. Wil Nederland de veiligheid op een zeer hoog niveau houden en tegelijk het aantal keren dat iemand moet verschijnen verminderen, dan zijn er verschillende innovaties mogelijk. Deze innovaties komen in de volgende drie paragrafen aan bod.

In paragraaf 4.3 worden de innovaties in samenhang gepresenteerd. De innovaties worden in de daarna volgende paragrafen toegelicht en geduid.

Paragraaf 4.4 bespreekt het *volledig afschaffen van de verschijningsplicht*. Deze variant is volledig doorgevoerd in Canada en deels in Groot-Brittannië. Ook deze landen hechten uiteraard aan veiligheid en betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling. Het proces van identiteitsvaststelling verloopt in deze landen wezenlijk anders dan in Nederland. Het belangrijkste verschil is het gebruik van de 'social footprint' die in hoofdstuk 3 is beschreven. In deze paragraaf wordt de toepasbaarheid voor Nederland behandeld.

In paragraaf 4.5 worden innovaties beschreven om de *verschijningsplicht te versoepelen*. Het gaat om voorstellen die het aanvraagproces of het uitgifteproces minder afhankelijk maken van plaats en tijd. Dit kan bijvoorbeeld door digitalisering van het aangifteproces.

In paragraaf 4.6 wordt uiteengezet wat een centraal paspoortenbestand voor de Nederlandse situatie kan betekenen en wat het mogelijk vraagt om dit te realiseren. In paragraaf 4.7 wordt een andere innovatie gepresenteerd die niet gerelateerd is aan de verschijningsplicht maar wel voor Nederland interessant kan zijn.

4.2 De opgave voor Nederland

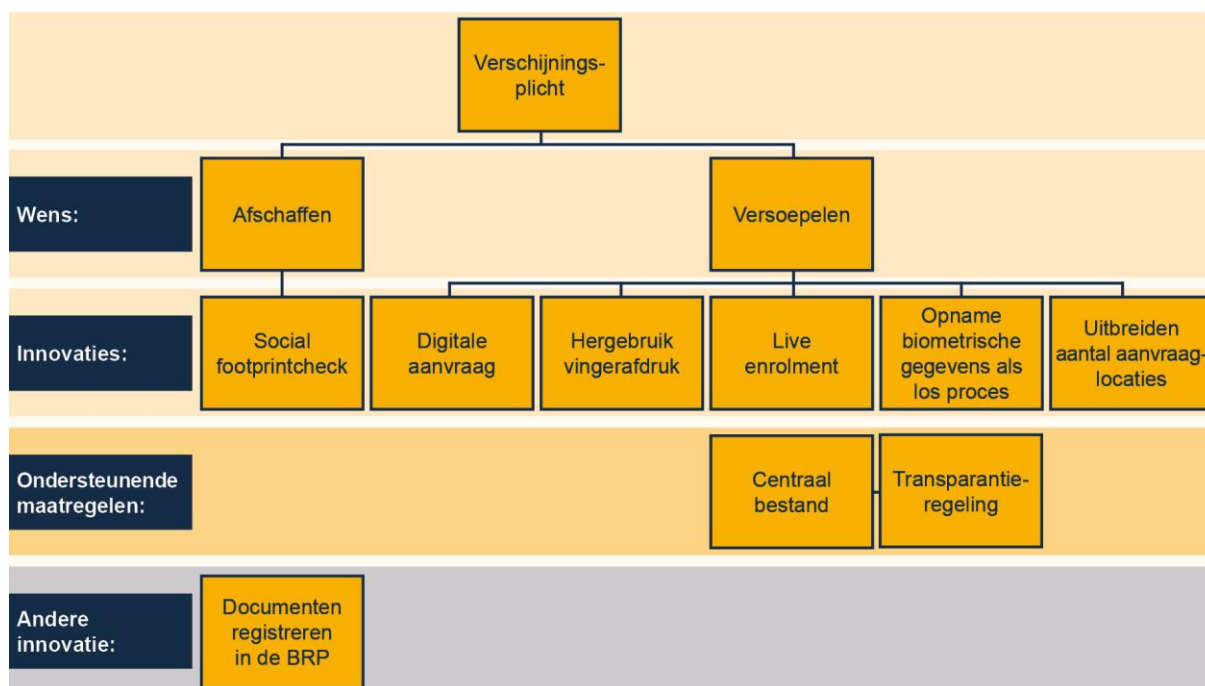
De opgave waar Nederland voor staat, is in hoofdstuk 1 geschetst. Het gaat erom de dienstverlening te verbeteren, maar tegelijk de veiligheid op een zeer hoog niveau te houden. Er zijn constant ontwikkelingen, waardoor nieuwe mogelijkheden en bedreigingen ontstaan. Het is nodig om de balans te zoeken. Dat is ook in de onderzochte landen herkenbaar. *‘We onderzoeken continu de mogelijkheden in de driehoek dienstverlening – veiligheid – kosten’* aldus de HMPO.

De Nederlandse paspoortdienstverlening staat op een hoog peil in vergelijking met de onderzochte landen. Inwoners van Nederland kunnen met weinig moeite en snel een paspoort krijgen. De verschijningsplicht is in Nederland geen groot probleem aangezien een paspoort bij de gemeente kan worden aangevraagd. Nederlanders in het buitenland kunnen geconfronteerd worden met lange reisafstanden en bijkomende kosten als zij ver van een ambassade of consulaat-generaal af wonen. In vergelijking met de onderzochte landen heeft Nederland al veel initiatieven ontplooid om aanvullende aanvraaglocaties te creëren, waaronder bij de grensgemeenten, via de inzet van externe dienstverleners en met het MVA. Nieuwe initiatieven zijn in voorbereiding (digitaal aanvraagproces) of nog onderwerp van onderzoek (loskoppelen afgifte biometrie van aanvraag).

In relatie tot de verschijningsplicht is de opgave voor Nederland tweeledig. Enerzijds gaat het om een betrouwbare identificatie en verificatie als belangrijke kernen van het paspoortproces. Anderzijds moeten biometrische gegevens afgenomen worden: de handtekening, de foto en de vingerafdrukken. De identiteit van de aanvrager wordt in het huidige proces vastgesteld of geverifieerd doordat hij zijn paspoort toont en aan de hand van de meegebrachte foto. Om vingerafdrukken te kunnen afnemen dient de aanvrager fysiek aanwezig te zijn.

4.3 Innovaties in samenhang

Deze paragraaf beschouwt de genoemde innovaties in samenhang, zoals weergegeven in figuur 3. De daaropvolgende paragrafen volgen de structuur van deze samenhang.



Figuur 3: Innovaties/voorstellen, ondersteunende maatregelen en andere innovatie voor het paspoortproces

De innovaties in figuur 3 representeren alternatieve manieren om op een flexibelere manier om te gaan met de 'verschijningsplicht', met uitzondering van live enrolment. In het onderzoek is in het bijzonder aandacht besteed aan de mogelijkheid van het volledig afschaffen van de verschijningsplicht, zoals is verzocht in de motie Sjoerdsma c.s.

Figuur 3 laat ook de mogelijkheden zien voor het versoepelen van de verschijningsplicht. Dit zijn innovaties die eraan kunnen bijdragen dat iemand bij de aanvraag minder vaak, of niet per se op het moment van aanvraag hoeft te verschijnen. Een centraal bestand met daarin de gegevens van eerdere aanvragen kan daarbij de dienstverlening makkelijker maken. Een transparantieregeling, zoals in Estland in gebruik is, geeft wellicht het vertrouwen aan de Nederlandse burger die nodig is om de centrale opslag van gegevens rondom paspoortaanvragen mogelijk te maken.

Tenslotte beschrijft de figuur een innovatie die interessant (kan) zijn voor Nederland, maar niet direct gerelateerd is aan de verschijningsplicht.

4.4 Afschaffen van de verschijningsplicht

Het afschaffen van de verschijningsplicht betekent dat een aanvrager een paspoort kan verkrijgen zonder op enig moment in het proces in persoon te hoeven verschijnen. De onderzochte landen gaan daar verschillend mee om. In Canada bestaat geen verschijningsplicht. In Groot-Brittannië is er in geval van een vervolgaanvraag geen verschijningsplicht nodig als tijdens de beoordeling van een aanvraag de behandelend ambtenaar de inschatting maakt dat er zich rond de betreffende aanvraag geen problemen voordoen. Uiteraard geldt daarbij dat Groot-Brittannië zich het recht voorbehoudt een aanvrager alsnog te laten verschijnen wanneer enige twijfel bij de verwerking van de aanvraag is gerezen. De aanvraag in Canada vindt voornamelijk per post plaats, terwijl Groot-Brittannië nu in zet op het digitaliseren van de aanvraag.

De reden waarom Canada en Groot-Brittannië een aanvraag voor een paspoort in behandeling kunnen nemen zonder dat ze de aanvrager in persoon hebben gezien, is omdat de identificatie van de aanvrager op een geheel andere wijze plaatsvindt dan in Nederland en omdat zij geen vingerafdrukken plaatsen in het paspoort. Om voldoende zekerheid over de identiteit van de aanvrager te verkrijgen zet Canada meerdere middelen in. De social footprint is daar een essentiële schakel in. De *guarantor*¹⁶⁰ en de referenten verklaren dat de aanvrager in leven is en in het maatschappelijk verkeer participeert. De guarantor contrasigneert de foto en kopieën van identiteitsbewijzen waar de aanvrager al over beschikt. De guarantor verklaart tevens dat het getrouwe kopieën van de originele documenten zijn. De aanvrager verschaft gegevens over zijn participatie in het maatschappelijk verkeer en geeft toestemming om die te controleren. In combinatie met de verplichting om de identiteit met bestaande identiteitsbewijzen aan te tonen, geeft dat de Canadese overheid voldoende zekerheid over de identiteit van de aanvrager. Op grond daarvan acht de Canadese overheid het verantwoord om af te zien van de verschijningsplicht.

In Groot-Brittannië geldt voor vervolgaanvragen een min of meer vergelijkbaar regiem. Net als Canada gebruikt Groot-Brittannië de social footprint bij de identificatie. Hier verklaart een *countersignatory*¹⁶¹ de aanvrager te kennen. Verder zijn de gegevens over eerdere aanvragen beschikbaar ter controle en vinden er controles op de juistheid van gegevens plaats die de aanvrager heeft verstrekt over zijn of haar maatschappelijke participatie. Zodra er twijfel rijst heeft HMPO het recht om de aanvrager zonder verdere motivering in persoon te laten verschijnen. Dit betekent dat bij een aanvraag in het buitenland een aanvrager naar een specifieke locatie in de buurt komt. Hier kan dan een interview worden afgenomen door de HMPO op afstand, via een beveiligde videoverbinding.

De andere onderzochte landen kennen vormen waarbij de verschijningsplicht is versoepeld, maar niet volledig is afgeschaft. Estland heeft laten weten de verschijningsplicht bewust niet af te schaffen om de identiteit van de aanvrager met voldoende zekerheid te kunnen vaststellen. Wanneer er nog bruikbare biometrische gegevens beschikbaar zijn, is het in principe mogelijk alle processtappen uit te voeren zonder iemand in persoon te zien. Estland kent geen social footprint, maar maakt wel uitgebreid gebruik van informatie over eerdere paspoortaanvragen. Op dit moment acht men die informatie onvoldoende om helemaal van de verschijningsplicht af te zien. De aanvrager moet daarom één keer verschijnen, hij mag kiezen wanneer: bij aanvraag of bij uitgifte. Als de biometrische gegevens ouder dan vijf jaar zijn, vervalt deze keuze en is verschijnen bij de aanvraag voornamelijk verplicht.

Na de aanvraag is de uitreiking van het nieuwe paspoort het tweede moment waarvoor een verschijningsplicht kan gelden. Zowel Canada als Groot-Brittannië versturen het paspoort per post toe aan de aanvrager. Het nieuwe paspoort persoonlijk aan de houder overhandigen vinden ze niet nodig, verzending per post blijkt in de praktijk goed te werken¹⁶².

In Nederland is het gebruik maken van een derdenverklaring waarmee iemands identiteit kan worden bevestigd, niet aan de orde. De BRP is immers het fundament. Het paspoortproces werkt binnen Nederland daarbij naar tevredenheid en mensen ondervinden geen problemen (zie paragraaf 2.8). Het grootschalig overstappen op een vaststelling van identiteit op basis van verklaringen van derden is een ingrijpende operatie en zo bezien kapitaalvernietiging. In Nederland is dit dus alleen al vanuit een

¹⁶⁰ Een *guarantor* is een derde persoon die bij een paspoortaanvraag kan verklaren (1) de aanvrager te kennen en (2) dat de aanvrager ook daadwerkelijk is wie hij/ zij zegt te zijn.

¹⁶¹ Een *countersignature* is de Britse evenknie van de Canadese guarantor.

¹⁶² In paragraaf 3.5 wordt geschetst hoe Groot-Brittannië met postbezorging omgaat.

kostenbatenafweging niet aan de orde. Voor het vraagstuk van Nederlanders in het buitenland met grote reisafstanden, kan deze innovatie mogelijk interessant zijn. Als identificatie van de aanvrager door middel van de derdenverklaring op een even hoog betrouwbaarheidsniveau kan plaatsvinden als de huidige wijze van identiteitsvaststelling, en wanneer vingerafdrukken via een andere wijze kunnen worden afgenomen dan bij een bezoek aan de ambassade, dan is de *social footprint*-check wellicht interessant om verder te onderzoeken voor paspoortdienstverlening in het buitenland. Hiermee zou mogelijk aan een belangrijk bezwaar bij een aantal Nederlanders in het buitenland op een verantwoorde manier tegemoet gekomen kunnen worden.

Het valt op dat de twee onderzochte landen die de verschijningsplicht, geheel dan wel gedeeltelijk, afschaffen een scala aan andere middelen inzetten om de identiteit te bepalen:

1. Verklaringen van derden (de guarantor en referent in Canada, de countersignatory in Groot-Brittannië);
2. Informatie over de deelname van de aanvrager in het maatschappelijk verkeer die de aanvrager zelf moet opgeven en die gecontroleerd wordt¹⁶³;
3. Een consistentiecheck met behulp van de gegevens over eerdere aanvragen van paspoorten respectievelijk ID-kaarten¹⁶⁴;
4. Eerder afgegeven paspoorten of andere identiteitsdocumenten gebruiken om de identiteit vast te laten stellen;
5. Bewijsstukken zoals aktes en verklaringen laten aanleveren, dat iemand daarover beschikt draagt bij een betrouwbare vaststelling van de identiteit.

Inwoners van Nederland hoeven alleen eerder afgegeven paspoorten of een NIK (van zichzelf of bij een kind van de ouders) te tonen. Identificeren is dan beperkt tot het vergelijken van de foto in het paspoort met het gezicht van de aanvrager. Er is enige informatie beschikbaar in de BRP, maar die is beperkt. Informatie over eerdere aanvragen is in verband met de bewaartijd hoogstens zestien jaar oud¹⁶⁵ en is alleen lokaal beschikbaar en kan niet landelijk gebruikt worden voor vergelijkingen.

In het licht van het scala aan middelen dat Canada en het VK inzetten om een paspoort af te geven zonder dat iemands identiteit via de verschijningsplicht wordt vastgesteld valt niet te verwachten dat die op eenzelfde manier in Nederland kan worden afgeschaft. Het gebeurt alleen in de onderzochte common law landen die een wezenlijk andere manier van identiteitsvaststelling hanteren. Afschaffen zal, uitgaande van de noodzaak om de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling op minimaal hetzelfde niveau te houden, voor inwoners van Nederland al snel meer belastend zijn dan het huidige aanvraagproces. Voor Nederlanders in het buitenland wordt nu al gezocht naar mogelijkheden om de verschijningsplicht te versoepelen en daarmee minder belastend te maken voor de aanvrager. Op deze mogelijkheden gaan de volgende paragrafen nader in.

4.5 Versoepelen van de verschijningsplicht

In de onderzochte landen is een aantal werkwijzen en voorzieningen aangetroffen waarmee het proces van aanvragen en uitreiken van een paspoort in het Nederlandse proces gemakkelijker zou kunnen worden, terwijl de veiligheid minimaal op hetzelfde niveau blijft of zelfs toeneemt. De meeste zijn te scharen onder de noemer plaats- en / of tijdonafhankelijke dienstverlening. Het gaat om de volgende onderwerpen:

¹⁶³ Onderdeel van de 'social footprint'.

¹⁶⁴ zie ook paragraaf 3.3.6, tabel nr. 8

¹⁶⁵ Paspoortuitvoeringsregeling Nederland, artikel 72, lid 4.

- Digitaal aanvragen;
- Hergebruik van vingerafdrukken;
- Opname biometrische gegevens als los proces;
- Live enrolment;
- Uitbreiden van het aantal locaties door middel van zuilen (bij externe dienstverleners), videoverbindingen en samenwerking met andere landen.

4.5.1 Digitaal aanvragen

Digitaal aanvragen is voor dit onderzoek gedefinieerd als het kunnen indienen van een aanvraag via een beveiligde digitale omgeving, waarbij de aanvrager documenten kan uploaden die voor de aanvraag nodig zijn. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar een proces dat bedoeld is als voorbereiding van een aanvraag in persoon op een aanvraaglocatie, en een volledig digitale aanvraag zonder verschijningsplicht. Wanneer de aanvraag volledig digitaal plaatsvindt moeten veel hogere eisen gesteld worden aan identificatie en authenticatie van de aanvrager en aan beveiliging van de communicatie dan in het eerste geval. Een volledig digitale aanvraag vraagt een oplossing voor het aanleveren van de biometrische gegevens.

Digitaal aanvragen kan in Estland vanaf 1 augustus 2019¹⁶⁶, en in Groot-Brittannië en Finland al langer. Hierbij geldt dat in Groot-Brittannië de digitale aanvraag in principe kan plaatsvinden zonder verschijning en in Estland en Finland kan dit alleen in de gevallen dat er nog een geldige vingerafdruk beschikbaar is (zie hiervoor paragraaf 3.3.8). Als Nederland de aanvraag ook digitaal wil afhandelen, dan dienen burgers te beschikken over een digitaal identificatiemiddel op hoog betrouwbaarheidsniveau en een elektronische handtekening om documenten te waarmaken. In Finland en Estland heeft de overheid haar burgers inmiddels van deze middelen voorzien. In Nederland wordt momenteel aan dergelijke middelen gewerkt, maar die zijn nog niet op brede schaal beschikbaar en kunnen nog niet voor het aanvragen van een paspoort worden gebruikt. Zodra deze middelen wel op brede schaal beschikbaar zijn, zowel voor ingezetenen als niet-ingezetenen, is aan een belangrijke randvoorwaarde voor het digitaal aanvragen van een paspoort voldaan.

Zonder invulling van die randvoorwaarde kan het aanvraagproces wel al deels worden gedigitaliseerd, zoals in Groot-Brittannië het geval is. In Groot-Brittannië is het aanvraagformulier gedigitaliseerd, maar moeten bewijsstukken zoals verklaringen en overige documenten zoals het oude paspoort nog apart per post worden aangeleverd. Digitaal uploaden van documenten vindt op dit moment plaats in een pilot in de grensgemeente Breda voor paspoortaanvragen van niet-ingezetenen. De voorbereiding van de aanvraag vindt digitaal plaats met de digitale paspoorttool¹⁶⁷. In Almelo kan de voorbereiding voor de aanvraag ook digitaal voor ingezetenen. De aanvrager vult het digitaal aanvraagformulier in en levert de benodigde documenten digitaal aan. De gemeente beoordeelt of de aanvraag compleet is, waarna een afspraak kan worden gemaakt voor het doen van de aanvraag in persoon bij de gemeente. Ook het ministerie van BZ werkt aan een gefaseerde invoering van het digitaal aanvragen van een paspoort. Zie hiervoor ook paragraaf 2.6.1.

¹⁶⁶ In Estland wordt digitaal aanvragen van een paspoort volgens de huidige planning per 1 augustus 2019 ingevoerd. Op dit moment kan een aanvraag wel per e-mail worden ingediend.

¹⁶⁷ Zie <https://www.nederlandwereldwijd.nl/wonen-werken/paspoort-en-id-kaart/paspoort-of-id-kaart-aanvragen-als-u-in-het-buitenland-woont>.

4.5.2 Hergebruik van vingerafdrukken

Voor het afgeven van vingerafdrukken moet de aanvrager fysiek aanwezig zijn. In Nederland zijn de vingerafdrukken alleen op de chip in het paspoort opgeslagen. Hergebruik van deze vingerafdrukken voor een nieuw paspoort zonder dat de aanvrager hoeft te verschijnen, zou betekenen dat de vingerafdrukken langs digitale weg op een veilige manier aan het bestaande paspoort ontleend moeten worden. Zo'n werkwijze is in de onderzochte landen nergens aangetroffen en vindt ook in Nederland niet plaats. In Canada en Groot-Brittannië speelt dit vraagstuk niet, omdat deze landen geen vingerafdrukken in het paspoort kennen. In Finland en Estland zijn de vingerafdrukken opgeslagen in het centrale paspoortstelsel. In deze landen kunnen de vingerafdrukken worden hergebruikt wanneer die niet ouder zijn dan vijf jaar (Estland) of zes jaar (Finland). Dit betekent in de praktijk dat een aanvrager niet in persoon hoeft te verschijnen bij een aanvraag die plaatsvindt binnen die vijf of zes jaar sinds de vorige paspoortaanvraag. De beperking tot vijf jaar is in Estland niet ingegeven door twijfel aan de houdbaarheid van vingerafdrukken. Men wil de termijn waarin iemand niet hoeft te verschijnen beperken tot maximaal vijftien jaar (vijf jaar plus de geldigheidstermijn van het paspoort). Het hergebruik is overigens alleen relevant in het geval van verlies of diefstal van een paspoort binnen vijf jaar, dus binnen de termijn dat een vingerafdruk nog geldig is.

Estland en Finland passen hergebruik weliswaar toe als de vingerafdrukken niet ouder zijn dan respectievelijk vijf of zes jaar (zie ook paragraaf 3.3.8). Het Nederlandse paspoort is echter tien jaar geldig. Indien een vingerafdruk, net zoals in Estland, vijf jaar, of zoals in Finland, zes jaar, kan worden hergebruikt is er een speling van vijf of zes jaar tussen het afnemen van vingerafdrukken en het aanvragen van een paspoort (zie verder onder opname biometrische gegevens als los proces).

4.5.3 Live enrolment

Van de onderzochte landen heeft alleen Tsjechië voor ingezetenen verplicht live enrolment voor het laten nemen van de pasfoto. Estland kent ook een vorm van live enrolment; personen kunnen via de zuilen op de servicepunten hun pasfoto laten maken. In Estland kan men er ook voor kiezen om de pasfoto zelf digitaal aan te leveren. Uit de gesprekken met Tsjechië is live enrolment niet zozeer als een innovatie ter verbetering van dienstverlening gepresenteerd, maar meer als extra waarborg in de veiligheid van het paspoort. De kans op *morphing* (zie paragraaf 2.6.3) van een pasfoto is immers weggenomen omdat de pasfoto onder toezicht van de paspoortautoriteit wordt gemaakt. Het probleem van *morphing* wordt overigens in alle onderzochte landen wel herkend, maar men ziet het niet als een wezenlijk nieuw vraagstuk waarvoor nieuwe maatregelen nodig zijn. Groot-Brittannië geeft aan dat er in internationaal verband aan een oplossing wordt gewerkt. In Groot-Brittannië, Estland en Finland (zie paragraaf 3.3.5) wordt een digitaal aangeleverde foto van een aanvrager gemaakt door een aanvrager zelf geaccepteerd mits deze voldoet aan de ICAO-eisen. Het mag, zolang het aan deze eisen voldoet, dus ook een *selfie* zijn.

Live enrolment komt niet echt expliciet bovendrijven als innovatie in de onderzochte landen. Het ministerie van BZK (RvIG) voert momenteel een onderzoek uit naar de kwaliteit van de foto, de handtekening en de vingerafdrukken bij live enrolment. Er zijn in twee gemeenten meerdere opstellingen in de praktijk getest. De uitkomsten van het onderzoek zijn bij het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar.

Wanneer Nederland kiest voor live enrolment, betekent dat in feite dat de verschijningsplicht daarmee wordt gehandhaafd. Live enrolment geeft in het buitenland de zekerheid dat er een goede pasfoto

wordt gemaakt en de aanvrager dus niet hoeft te worden teruggestuurd naar een lokale fotoograaf bij het inleveren van een pasfoto die niet aan de eisen voldoet.

4.5.4 Opname biometrische gegevens als los proces

Voor het versoepelen van de verschijningsplicht, kan de opname van biometrische gegevens wellicht op een ander (eerder) moment dan de aanvraag plaatsvinden. In de brief van de staatssecretaris van BZK en de minister van BZ als reactie op de motie Sjoerdsma c.s.¹⁶⁸ wordt opname van biometrische gegevens als los proces genoemd. Het idee is dat er een nader te bepalen tijd, bijvoorbeeld maximaal enkele jaren, tussen de opname van de biometrische gegevens en het indienen van de aanvraag mag zitten. De ministeries van BZ en BZK verrichten hier reeds onderzoek naar.

De afgifte van biometrische gegevens los van de aanvraag is in de onderzochte landen nergens aangetroffen. In Estland is de opname van biometrische gegevens als apart proces georganiseerd, maar wel gekoppeld aan het aanvraagproces zelf. In de hal van de servicepunten zijn zuilen geplaatst waar aanvragers in principe zelfstandig (meestal is hulp nodig) hun handtekening, pasfoto en vingerafdrukken kunnen afgeven¹⁶⁹. De gegevens worden opgeslagen in een apart bestand, in afwachting van gebruik tijdens het aanvraagproces. Dit aanvraagproces kan al na enkele minuten worden hervat (de aanvrager loopt gelijk door naar de aanvraagbalie; dit is meestal het geval) of op een later moment, maar wel binnen twee maanden. Dit kan digitaal of alsnog aan de balie. De gegevens worden na twee maanden automatisch gewist. Estland onderzoekt of de zuilen ook in andere openbare gebouwen geplaatst kunnen worden; er wordt gedacht aan bibliotheken. Wanneer dat gebeurt, zal de aanvraag in een aantal gevallen niet meteen volgen. Op dat moment is er sprake van opname van biometrische gegevens als proces dat in plaats en tijd losstaat van de aanvraag. Dus zoals dat ook in Nederland is bedoeld. Dat deze opname van biometrische gegevens op dit moment in Estland (nog) niet los van de aanvraag wordt aangeboden, heeft vooral een technische reden (beperkte servercapaciteit)

In Nederland is opname van biometrische gegevens als los proces met name in beeld om het voor Nederlanders in het buitenland makkelijker te maken aan hun verplichtingen te voldoen. Wanneer de biometrische gegevens tijdonafhankelijk worden opgenomen, kunnen Nederlanders in het buitenland dat bijvoorbeeld doen wanneer ze om andere redenen bij een ambassade of grensgemeente in de buurt zijn. Uit de enquête van het ministerie van BZ onder Nederlanders in het buitenland¹⁷⁰ blijkt dat de meerderheid van de Nederlanders in het buitenland regelmatig in Nederland op bezoek komt. Wanneer ze dan hun biometrische gegevens achter kunnen laten en daarna de aanvraag kunnen indienen zonder daarvoor in persoon te hoeven verschijnen, zou de dienstverlening verbeterd kunnen worden. Om dit te realiseren, is wel een (in tijd beperkte) centrale opslag van deze biometrische gegevens bij het ministerie van BZ vereist. Alleen de biometrische gegevens, waaronder de vingerafdrukken, van aanvragers die voor het indienen van de aanvraag hun biometrische gegevens afgeven, worden opgeslagen. De bewaartermijn van de opslag van de vingerafdrukken is beperkt tot de periode tussen opname van de biometrische gegevens en het aanvragen van het paspoort. De overige biometrische gegevens hebben een lange bewaartermijn, zoals eerder in het rapport staat.

¹⁶⁸ Brief van de staatssecretaris van BZK en de minister van BZ over Digitalisering van consulaire documentverstrekking, 16 oktober 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 25 764. Nr. 112.

¹⁶⁹ Voor meer details zie de beschrijving in het hoofdstuk 3.

¹⁷⁰ Kantar Public, Ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid aan Nederlanders in het buitenland, ten behoeve van het project 24/7 Loket Buitenland | in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, december 2018, H5600.

4.5.5 Aantal locaties uitbreiden

In de onderzochte landen zijn diverse innovaties gevonden waarmee het aantal aanvraaglocaties kan worden uitgebreid. Het betreft de volgende maatregelen:

- aanvraagzuilen (Estland)
- samenwerken met andere landen (Canada)

Zoals in paragraaf 3.3.5 is beschreven, heeft Estland op dit moment een aantal zuilen beschikbaar op servicepunten om biometrische gegevens af te nemen. Estland onderzoekt daarbij of ze deze zuilen ook bij openbare locaties beschikbaar kunnen stellen. Daarbij wordt gedacht aan postkantoren of bibliotheken.

In een aantal landen waar geen Canadese ambassade is, kan het paspoort worden aangevraagd bij de ambassade van een ander land. Canada heeft hiervoor met enkele landen een ´ memorandum of understanding (MoU) ´ afgesloten, zoals met Australië. Nederland heeft dergelijke samenwerkingen op het gebied van paspoortaanvraag- en verstrekking niet.

Nederland maakt gebruik van de externe dienstverlener VFS die op een aantal locaties in het buitenland paspoortaanvragen inneemt. Na een succesvolle pilot in Edinburgh is deze pilot bestendig en wordt gewerkt aan verdere uitrol van deze dienstverlening naar aanvullende locaties om bredere ervaring op te doen. In Canada, de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië heeft Nederland inmiddels aanvullende locaties van een externe dienstverlener in gebruik.

Het aantal locaties waar inwoners van Nederland in Nederland een paspoort kunnen aanvragen is in vergelijking met de andere landen zeer hoog (zie tabel 3). In het buitenland kunnen voor niet-ingezetenen lange reizen naar aanvraaglocaties voorkomen. Het aantal locaties uitbreiden door zuilen te plaatsen in openbare ruimtes waar biometrische gegevens afgegeven kunnen worden, zoals in Estland, biedt wellicht mogelijkheden die het onderzoeken waard lijken. De samenwerking met een private externe dienstverlener die aanvragen van Nederlandse niet-ingezetenen inneemt blijkt goed te voldoen en er wordt al gewerkt aan opschaling van deze dienstverlening. De samenwerking van Nederland met andere landen waar een vertegenwoordiging ontbreekt, door middel van MoU's, kan een interessante aanvullende optie zijn.

4.6 Ondersteunende maatregelen: centraal bestand en transparantie regeling

In hoofdstuk 3 is beschreven dat gegevens over eerdere paspoortaanvragen in alle onderzochte landen centraal beschikbaar zijn.

In Nederland is dat maar beperkt het geval. Zo zijn er enkele gegevens opgenomen in categorie 12 van de BRP en het basisregister reisdocumenten bevat informatie over paspoorten die niet meer in omloop mogen zijn.

In de onderzochte landen wordt het centraal bestand met (historische) aanvraaggegevens onder meer gebruikt om plaatsonafhankelijke dienstverlening te bieden en om de controlemogelijkheden bij de vaststelling van de identiteit van de aanvrager te vergroten. Dat is van belang bij reguliere aanvragen, maar vooral in gevallen waarin de aanvrager niet meer over het oude reisdocument beschikt. In

Nederland kwam dat in 2018 59.000 keer¹⁷¹ voor.¹⁷² De gegevens worden in de onderzochte landen gebruikt om onder meer de volgende controles uit te voeren:

- De historie van eerdere aanvragen, kent de burger die?
- Kloppen eerder opgegeven gegevens als de lengte en het geslacht?
- Komt de handtekening die de aanvrager zet, voldoende overeen met de handtekeningen in het dossier?
- Foto's van eerdere aanvragen verschijnen automatisch op het scherm en kunnen onderling vergeleken worden. De nieuwe foto wordt aan de reeks toegevoegd en kan met de eerdere foto's worden vergeleken.
- Een zoekopdracht op de foto's in het centrale bestand naar foto's die gelijkenis hebben met de nieuwe foto.

Het is het onderzoeken waard of de het kunnen vaststellen van de identiteit van de aanvrager met vergrote controle mogelijkheden ten behoeve van een goede identiteitsvaststelling er ook in Nederland toe zou moeten leiden dat aanvullende raadpleegmogelijkheden op landelijke schaal van gegevens over eerdere paspoortaanvragen worden gecreëerd. Dat is des te meer van belang, omdat het fysieke paspoort in toenemende mate de basis vormt waar digitale identiteiten van worden afgeleid.

De term centraal bestand heeft in sommige landen de vorm van één database, maar andere varianten komen ook voor. De gegevens kunnen bij het verstrekken van paspoorten weliswaar via één systeem benaderd worden, maar de database die bij dat systeem hoort hoeft niet één groot bestand (monoliet) te zijn, maar kan in een aantal deelbestanden zijn opgedeeld. Ieder deelbestand kan op een 'need to know' basis alleen toegankelijk gemaakt worden voor gebruikers die deze gegevens echt nodig hebben. Een dergelijke architectuur wordt in Estland, maar ook in Canada toegepast. Het lijkt het onderzoeken waard of een dergelijke architectuur in het VRS programma toegevoegde waarde kan bieden.

Het vertrouwen van burgers dat de overheid de paspoortgegevens alleen voor de wettelijk bepaalde doelen gebruikt kan vergroot worden door er transparant over te zijn. In hoofdstuk 3 is de transparantieregeling geschetst die in Estland wordt toegepast. Daarbij krijgt een burger inzicht in welke gegevens wanneer geraadpleegd zijn en kan hij/zij daar opheldering over vragen. Een dergelijke transparantieregeling heeft in het bijzonder toegevoegde waarde bij de meest gevoelige gegevens, zoals de biometrische gegevens en het BSN. Het is het onderzoeken waard of een dergelijke regeling ook in Nederland het vertrouwen van burgers in de (centrale) opslag van historische aanvraaggegevens kan vergroten.

4.7 Andere interessante innovatie: documenten registreren in de BRP

In Tsjechië, Estland, Finland worden de bevolkingsregistraties gebruikt bij het uitgeven van paspoorten. Voor gegevens die al in de bevolkingsregistratie aanwezig zijn, hoeft de aanvrager geen bewijsdocumenten zoals aktes van geboorte, huwelijk, scheiding of overlijden aan te leveren. In deze landen worden aktes die een niet-ingezetene bij het aanvragen van een paspoort aanlevert en die relevant zijn voor de bevolkingsregistratie daar in een aantal gevallen ook in verwerkt.

¹⁷¹ Bevraging basisregister reisdocumenten.

¹⁷² Informatie verkregen van het ECID.

In Nederland vindt het bijhouden van de gegevens van niet-ingezetenen in de BRP in beperkte mate plaats. Wanneer aanvragers van paspoorten aktes en andere brondocumenten aanleveren die relevant zijn voor de bevolkingsadministratie leidt dat niet altijd tot aanpassing van de BRP. Dat heeft als achtergrond dat het bijhouden van gegevens over niet-ingezetenen conform de wet BRP beperkter van opzet is dan bij ingezetenen het geval is. Daardoor kan informatie verloren gaan en kan het gebeuren dat burgers dezelfde akte meermaals bij de overheid moeten aanleveren. Dat betekent administratieve lasten voor burgers die vermeden kunnen worden.

Om dit op te lossen kunnen de gegevens van Nederlanders in het buitenland gedeeltelijk verwerkt worden in de RNI, het onderdeel van de BRP waarin de gegevens van niet-ingezetenen zijn opgenomen. Omdat de persoonslijsten in de RNI maar beperkt worden bijgehouden en niet alle gegevenscategorieën mogen worden geactualiseerd, is het aanwijzen van het ministerie van BZ als aangewezen bestuursorgaan in de zin van artikel 2.69 van de Wet BRP maar een gedeeltelijke oplossing van het probleem. Onderzocht kan worden wat de voor- en nadelen zijn van een aanpassing van wet BRP waardoor, net als in Estland en Tsjechië, brondocumenten die bij de aanvraag van een paspoort beschikbaar komen in de BRP verwerkt kunnen worden.

Bijlage A Verklarende woordenlijst

Afkorting	Voluit geschreven	Beschrijving
BRP	Basisregistratie Personen	De BRP bevat persoonsgegevens over alle ingezetenen van Nederland en over personen die niet in Nederland wonen – of hier slechts kort verblijven – maar die een relatie hebben met de Nederlandse overheid, de ‘niet-ingezetenen’.
BSN	Burgerservicenummer	Uniek identificerend persoonsnummer
BZ	Buitenlandse Zaken	
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	
CSO	Consulaire Service Organisatie	Centrale consulaire bakoffice van het ministerie van BZ
ECID	Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten	Samenwerkingsverband tussen de Koninklijke Marechaussee en de Politie
eIDAS	Electronic IDentification Authentication and trust Services	De eIDAS-verordening bepaalt dat Europese burgers en bedrijven sinds 29 september 2018 bij alle Nederlandse organisaties in de publieke sector moeten kunnen inloggen met een door Europa erkend nationaal inlogmiddel.
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie	Voorganger van de BRP t.b.v. ingezetenen
IDEMIA (naam van de organisatie, geen afkorting)		IDEMIA is de externe leverancier van de Nederlandse paspoorten. Productie en personalisatie wordt gedaan door IDEMIA.
MVA	Mobiel Vingerafdrukopname Apparaat	Apparaten die buiten Nederland worden gebruikt voor het afnemen van vingerafdrukken, ten behoeve van de aanvraag van een paspoort.
NIK	Nederlandse Identiteitskaart	

PUB	Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland	
PUN	Paspoortuitvoeringsregeling Nederland	
RAAS	Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station	Informatiesysteem t.b.v. aanvraag van paspoorten en archivering van de aanvragen.
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen	Onderdeel van de BRP t.b.v. niet-ingezetenen
RPS	Register paspoortsignaleringen	Dit is een lijst met personen van wie het paspoort mag worden geweigerd of vervallen verklaard is.
RvIG	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	Onderdeel van het ministerie van BZK
WID	Wet op de identificatieplicht	
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	

Bijlage B Referentiekader onderzoek

Achtergrondinformatie

Algemene achtergrondinformatie

1. Aantal inwoners op 28 juni 2018:
2. Aantal paspoorten afgegeven in het land per jaar:
3. Aantal in het buitenland uitgegeven paspoorten per jaar:
4. De geldigheid van het paspoort (van een regulier paspoort):
5. Is er een mogelijkheid voor frequente reizigers om een tweede paspoort aan te vragen?
6. Wat is de doorlooptijd van het proces van de volledige aanvraag en de uitgifte (het indienen van de aanvraag, de verwerking van de aanvraag, personaliseren, uitreiken)?
7. Is er een spoedprocedure voor dringende gevallen? En zo ja, wat is de doorlooptijd van de urgente procedures?

Persoonsgegevens in het paspoort

8. Welke persoonlijke gegevens staan vermeld in het paspoort?

Organisatie methode

9. Kunnen paspoorten worden aangevraagd op een andere organisatie/locatie dan waar het paspoort wordt uitgegeven (gelieve dit te beantwoorden voor uw burgers in uw eigen land en in het buitenland):
10. Bij welke organisaties kunnen paspoorten worden aangevraagd en/of uitgegeven:
 - In uw eigen land
 - i. Overheidsorganisaties (bijvoorbeeld gemeente, politiebureaus, servicepunten, enz.)
 - ii. Particuliere organisaties (bijvoorbeeld postkantoren, externe dienstverlener, enz.)
 - Buitenland
 - i. Overheidsorganisatie (bijvoorbeeld ambassade, consulaat, vliegende brigade/mobiel team, enz.)
 - ii. Particuliere organisatie (bijvoorbeeld externe dienstverlener, postkantoren, servicepunten, enz.)

Aanvragen van een paspoort

Vorbereiding van het aanvraag- en uitgifteproces

11. Op welke manier worden de burgers geïnformeerd over de aanvraagprocedure voor een nieuw paspoort?
12. Op welke manier wordt bepaald of een burger een paspoort bij de juiste organisatie aanvraagt? Komt het voor dat iemand moet worden doorverwezen naar een andere autoriteit?

Digitaal aanvragen en/of persoonlijk verschijnen voor de paspoortaanvraag

13. Hoe kan een persoon een nieuw paspoort aanvragen, bijvoorbeeld: aanvraag in persoon, een aanvraag digitaal indienen?
 - Is het verplicht om in persoon te verschijnen voor de aanvraag?
 - Biedt u de mogelijkheid om documenten digitaal in te dienen voorafgaand aan de aanvraag? (op een manier dat het bestand reeds is gevormd en beoordeeld door ambtenaren op het moment van de officiële aanvraag)

- Hoe gaat u om met de veiligheid van het transport van informatie
14. Heeft u een afzonderlijke aanvraag- en uitgifteprocedure voor personen die niet op het uitgevende punt kunnen verschijnen?
- Biedt u diensten op locatie (mobiele diensten), en zo ja: voor welke omstandigheden?
- Tijdens het interview willen we de gronden bespreken (bijvoorbeeld: de rechtsgrondslag) volgens welke uw land de bovenstaande keuze heeft gemaakt.

Bronnen van gebruikte gegevens en systemen

15. Hoe worden de details die worden vermeld in het paspoort bepaald bij de uitgifte van het binnenland? (Wij zijn op zoek naar een algemene beschrijving van het proces. Wij zijn onder andere geïnteresseerd in informatie over het gebruik van certificaten, ID-documenten en de (persoons-)registraties.)
16. Verschilt het proces in het buitenland aanzienlijk van het proces in het binnenland? Zo ja, wat zijn de belangrijkste verschillen?
17. Welk systeem of systemen worden gebruikt voor de aanvraag? Zijn de gegevens centraal of lokaal opgeslagen? Worden de gegevens slechts voor de aanvraag en de uitgifte van een paspoort bewaard of worden deze voor onbepaalde tijd opgeslagen? (of iets daartussen, bijvoorbeeld gedurende de geldigheidsperiode van een paspoort). En is dit van toepassing voor alle persoonlijke gegevens of gewoon een selectie van, en zo ja; welke gegevens?

Identiteit en nationaliteit vaststellen

18. Hoe bepaal je de identiteit van een aanvrager:
- in het geval van een eerste aanvraag
 - in het geval van een herhaalaanvraag
19. Gebruikt u 'gezichtsherkenning' om de identiteit van een aanvrager te bepalen? Zo ja, hoe wordt dit gedaan? Om de pasfoto in het oude document te vergelijken met de nieuw ingezonden foto, of om een digitaal bestand van de aanvrager te maken en deze te vergelijken met de nieuwe foto? (Wij zullen u vragen om dit toe te lichten tijdens het interview.)
20. Hoe bepaalt u de nationaliteit van de aanvrager?
21. Gebruikt u vingerafdrukken tijdens het aanvraagproces? Zo ja, hoe precies?
- Tijdens het interview willen we de gronden bespreken (bijvoorbeeld: de rechtsgrondslag) volgens welke uw land de bovenstaande keuze heeft gemaakt.

Verzameling van biometrische gegevens

22. Hoe wordt de pasfoto ter beschikking gesteld aan de uitgevende instantie(s)?
- Waar is de pasfoto opgeslagen? (bijvoorbeeld: in een centraal of gedecentraliseerd systeem, op de chip van het paspoort of een combinatie)
23. Hoe wordt de handtekening ter beschikking gesteld aan de uitgevende instanties?
- De burger tekent op papier, die vervolgens wordt gedigitaliseerd
 - Wanneer de burger verschijnt bij de uitgevende autoriteit en daar ter plaatse een digitale handtekening zet.
24. Waar is de handtekening opgeslagen? bijvoorbeeld: in een centraal of gedecentraliseerd systeem, op de chip of een combinatie)
25. Hoe wordt de vingerafdruk ter beschikking gesteld aan de uitgevende instanties (indien van toepassing)?
- De burger geeft (een) vingerafdruk(ken) bij het indienen van een aanvraag

- Een bestaande vingerafdruk wordt hergebruikt uit een bestand
 - Een bestaande vingerafdruk wordt hergebruikt van de chip
26. Waar is de vingerafdruk opgeslagen?
27. Verzamelt u andere biometrische gegevens?
- Zo ja, welke gegevens
 - Hoe worden deze gegevens ter beschikking gesteld aan de uitgevende instantie?
 - Waar worden deze gegevens opgeslagen?
28. Biedt u de mogelijkheid om biometrische gegevens te registreren voorafgaand aan de aanvraag? (zodat deze gegevens al beschikbaar zijn wanneer het oude paspoort verloopt, en een nieuw document wordt aangevraagd)
- Zo ja, wat is uw mening over de houdbaarheidstermijn van biometrische gegevens. Heeft u ook overwogen een termijn waarvoor de veiligheid van de chip in het paspoort kan worden gegarandeerd?

Tijdens het interview willen we de gronden bespreken (bijvoorbeeld: de rechtsgrondslag) volgens welke uw land de bovenstaande keuze heeft gemaakt.

Controleren of een paspoort kan worden uitgereikt

29. Nederland heeft een 'register paspoort signaleringen' waarin mensen zijn opgenomen die niet gerechtigd zijn om een paspoort te ontvangen. Komt het ooit voor in uw land dat mensen, die wel aan de eisen voldoen, geen paspoort kunnen ontvangen? Zo ja, gelieve uit te werken hoe dit wordt georganiseerd.

Verwerking van de aanvraag

Personalisatie

30. Waar wordt het paspoort gepersonaliseerd?
- Bij de aanvraag/uitgifte punt (Front Office)
 - Ergens anders, gelieve uit te leggen
31. Welke controles worden uitgevoerd bij de BackOffice? Kan het leiden tot weigering van een aanvraag?

Uitgifte van een paspoort

Identiteit verifiëren

32. Hoe verifieert u de identiteit van een aanvrager bij de uitgifte?
33. Gebruikt u 'gezichtsherkenning' om de identiteit van een aanvrager te verifiëren? Zo ja, hoe vindt dit plaats?
34. Gebruikt u de vingerafdrukken om de identiteit van een aanvrager te verifiëren?
35. Gebruikt u andere (biometrische) gegevens om de identiteit van een aanvrager te verifiëren?

Tijdens het interview willen we de gronden bespreken (bijvoorbeeld: de rechtsgrondslag) volgens welke uw land de bovenstaande keuze heeft gemaakt.

Uitgifte van een nieuw paspoort

36. Is het verplicht om in persoon te verschijnen bij de uitgifte van het paspoort?
37. En als het verplicht is in persoon te verschijnen, worden er dan biometrische gegevens verzameld op de uitgifte? Zo ja, gelieve uit te leggen.
38. Heeft u een alternatieve uitgifteprocedure voor personen die niet op het uitgevende punt kunnen verschijnen?

39. Welke mogelijkheden biedt u aan burgers bij de uitgifte van een nieuw paspoort? Bijvoorbeeld ophalen bij een receptie, verzenden per post, levering via een gespecialiseerd bedrijf, enz. Tijdens het interview willen we de gronden bespreken (bijvoorbeeld: de rechtsgrondslag) volgens welke uw land de bovenstaande keuze heeft gemaakt.

Andere vragen

Verbeteringen

40. Bent u momenteel bezig met het verbeteren van de aanvraag en de uitgifte van paspoortprocessen? Als dat zo is, willen we dit met u bespreken tijdens het interview. We willen graag inzicht krijgen in de baten en de kosten met betrekking tot deze verbeteringen. De gevolgen voor de uitvoering van de processen door ambtenaren zijn belangrijke kwesties. Hier willen we graag aandacht aan besteden.

Politieke context

41. In Nederland zijn er discussies in de politiek en in de maatschappij over de manier waarop paspoorten worden uitgegeven. Zo is er een (sterke) weerstand tegen centrale databases met biometrische gegevens. Zijn er soortgelijke discussies geweest in het parlement van uw land? Zo ja, hebben deze discussies geleid tot het ontwerpprincipes waarmee rekening moet worden gehouden bij de herziening van het aanvraag- en uitgifteproces?
42. Zijn er (andere) politieke of maatschappelijke kwesties in uw land, die gevolgen hadden voor de aanvraag en uitgifte van paspoorten?

Klanttevredenheid

43. Zijn er onderzoeken geweest die gericht waren op de klanttevredenheid van de burgers over de aanvraag en uitgifte van paspoorten:
- Binnenland
 - Buitenland

Bijlage C Beschrijvingen van de onderzochte landen

C. 1 Beschrijving Canada

Achtergrondinformatie

Canada heeft ongeveer 38 miljoen inwoners. Het aantal jaarlijks afgegeven paspoorten is ongeveer 5 miljoen. Buiten Canada gaf Canada in het begrotingsjaar 2017-2018 194.336 paspoorten uit en in het begrotingsjaar 2018-2019 waren dat er ongeveer 135.000. Sinds 2017 is het aantal afgegeven paspoorten flink gedaald, een na-ijl effect omdat de geldigheidsduur van paspoorten voor personen ouder dan 15 jaar in 2012 is verlengd van 5 naar 10 jaar. Personen van 16 jaar en ouder kunnen nu kiezen voor een paspoort met een geldigheidsduur van 5 of 10 jaar. Voor kinderen tot 16 jaar is de geldigheid nog wel 5 jaar.

Het is mogelijk om een tweede paspoort aan te vragen, bijvoorbeeld voor frequente reizigers naar landen waar een visum voor nodig is of reizigers die naar gebieden met specifieke tegenstrijdige belangen moeten reizen. In dergelijke gevallen is een verklaring van de werkgever van de paspoorthouder vereist. Een tweede paspoort moet worden afgegeven voor de minimale tijd die nodig is, dat wil zeggen, tot de voltooiing van de reis waarvoor het dubbele paspoort nodig is. Indien de aanvrager kan aantonen een voortdurende behoefte aan een tweede paspoort te hebben, kan het duplicaat paspoort worden afgegeven met maximaal 5 jaar geldigheid, of tot de vervaldatum van het oorspronkelijke paspoort, indien dat eerst komt.

Er is een apart proces voor urgente gevallen, het paspoort is aan het eind van de volgende werkdag gereed om mee te nemen. Kosten CAN\$ 110,-. Alleen beschikbaar als de aanvrager de urgentie aantoont. Daarnaast bestaat de 'expres service', dan kan het paspoort na 2 – 9 dagen worden opgehaald, kosten CAN\$ 50,-. Paspoorten die worden uitgegeven in het weekend of op wettelijke feestdagen kosten CAN\$ 335,- in aanvulling op de reguliere paspoort vergoeding.

Wie tijdens een reis door verlies of diefstal zijn paspoort verliest kan zich wenden tot de ambassade van het land waar het paspoort verloren ging. Daar krijgt iemand in principe geen nieuw paspoort, maar een 'Emergency Travel document' waarmee naar Canada of het land waar iemand nu woont gereisd kan worden. Daar dient een nieuw paspoort te worden aangevraagd. In uitzonderlijke gevallen, als een ETD geen soelaas biedt, kan een tijdelijk paspoort verstrekt worden. Om formele redenen is dat een jaar geldig, de ontvanger tekent een verklaring dat hij er maximaal 30 – 60 dagen gebruik van zal maken. Zowel het ETD als het tijdelijke paspoort worden op de ambassade geproduceerd.

Een aanvraag in Canada kent een reguliere doorlooptijd van 10 werkdagen bij een aanvraag in persoon in een passport office, gerekend vanaf het moment dat de aanvraag compleet is. Bij een servicekantoor is het 20 dagen. Bij toezending per post of bij een aanvraag via een Service Canada Centre is de doorlooptijd 20 dagen plus de tijd die verzending per post kost. Aanvragen bij een ambassade kost in de praktijk 15 – 20 werkdagen, 7 dagen om het recht te bepalen en het bestand elektronisch naar Canada te verzenden en 13 dagen om veiligheidswaarschuwingen weg te werken en het paspoort te produceren in een Canadees printcentrum. het versturen van het paspoort naar de missie of binnenlandse instantie van afgifte valt buiten de 20 werkdagentermijn.

Gegevens in het paspoort

Bij de gegevens op het Canadese paspoort zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Om een andere naam in het paspoort te laten vermelden dient de aanvrager met bewijsstukken (bijvoorbeeld een huwelijksakte, een bewijs dat de relatie beëindigd is, na wettelijke naamswijziging een geboorteakte met de nieuwe naam) het recht om die naam te voeren aan te tonen.

- Wanneer het geslacht onbekend is kan dat sinds 4 juni 2019 als een 'X' op de eerste pagina worden vermeld (in plaats van M of V)
- Er wordt geen identificerend nummer vermeld
- Vingerafdrukken worden niet afgenomen.
- De handtekening wordt bij ontvangst van het paspoort met inkt door de aanvrager op het document gezet. Op het aanvraagformulier dient ook een handtekening te worden geplaatst.

Concreet zijn de volgende gegevens opgenomen op de zogeheten 'bio-page (eerste pagina):

- Voornaam, achternaam
- Geboortedatum
- Geboorteplaats
- Geslacht (bio-page F/M/X)
- Nationaliteit
- Foto

De handtekening wordt geplaatst op de tweede pagina.

Wijze van organiseren

Paspoorten kunnen in Canada op 349 locaties worden aangevraagd bij 'passport program regional offices' of 'Service Canada Centres' waar naast paspoorten ook andere overheidsdiensten verleend worden. Service Canada Centres kunnen alleen aanvragen aannemen maar niet beoordelen. De service kan per locatie verschillen. Buiten Canada bij ambassades, 'high commissions'¹⁷³ en consulaten. Bij een honorair consul kan alleen een ETD worden aangevraagd. In sommige landen waar geen Canadese ambassade is, kan het paspoort worden aangevraagd bij de ambassade van een ander land waarmee Canada een 'memorandum of understanding (MOU)' heeft afgesloten zoals Australië.

De paspoortuitgifte vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). Het wettelijk kader is de 'Passport act'. De uitgifte van paspoorten vindt volledig door publieke organisaties plaats, alleen bij verzending per post zijn private postbedrijven en koeriersdiensten betrokken.

Aanvraagproces

De aanvrager kan kiezen bij welk kantoor een paspoort wordt aangevraagd, uitreiking kan op een andere locatie plaatsvinden. Informatie over het aanvraagproces wordt langs digitale weg verspreid: de website <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-passports.html> en sociale media. Er worden geen notificaties verstuurd aan personen waarvan het paspoort binnenkort verloopt.

Verschijningsplicht

De aanvrager heeft voor de normale (niet urgente) aanvraag van een regulier paspoort meerdere mogelijkheden: in persoon aanvragen, per post aanvragen of een derde persoon mandateren. Het is niet verplicht om in persoon te verschijnen. Het aanvraagformulier staat op de website, dat dient voorafgaand te worden ingevuld, uitgeprint en te worden meegebracht of opgestuurd. Ook bewijsstukken worden meegebracht of opgestuurd. Verzending per post is het risico van de aanvrager. Daarom wordt aangeraden een postbedrijf of koerier te gebruiken die track and trace

¹⁷³ Dat zijn organisaties met de status van ambassade in commonwealth landen

service biedt. Op dit moment bestaat de mogelijkheid om een paspoort digitaal aan te vragen nog niet. Hier wordt wel aan gewerkt. Het bovenstaande geldt ook voor buitenlandse aanvragen, echter dient de persoon bij ETD en TEMP ten minste éénmalig te verschijnen.

Gebruikte bronnen en systemen

Voor de uitgifte van paspoorten worden drie centrale systemen gebruikt: twee voor binnen Canada en één voor het buitenland. De informatie van de drie systemen wordt opgeslagen in een centrale database die toegankelijk is voor de twee systemen in Canada en deels voor het systeem buiten Canada. Hierdoor hebben gebruikers toegang tot eerder ingediende aanvragen, indien dit nodig is. De oudste gegevens in deze database zijn van 1998, maar het programma onderhoudt een kopie van gearchiveerde papieren records voor 100 jaar. Diplomatieke posten kunnen eventueel ontbrekende informatie opvragen bij het IRCC hoofdkwartier in Canada.

Vaststellen van identiteit

Een aanvrager dient een formulier in te vullen met de persoonsgegevens en aanvullende persoonlijke informatie, onder meer over werk en woonadressen. De aanvrager dient een handtekening op het formulier te zetten. Op het formulier dienen ook de gegevens van de garantor en twee 'referenten' te worden ingevuld. De garantor verklaart dat hij/zij de aanvrager minimaal twee jaar kent, dat de gecontrasigneerde foto een foto van de aanvrager is, dat hij de originelen van de gecontrasigneerde kopieën van de identiteitsdocumenten heeft gezien. De garantor moet de volgende zaken kunnen bevestigen: 1. De juistheid van de biografische gegevens van de aanvrager, 2. de beschrijving op het aanvraagformulier en 3. het persoonlijk verleden van de aanvrager. De garantor geeft toestemming om zijn gegevens te controleren.

Verder staan op het formulier de verklaringen van twee referenten. Deze verklaren de aanvrager minimaal twee jaar te kennen en beschikbaar te zijn om de identiteit van de aanvrager te bevestigen. In de backoffice worden controles uitgevoerd naar de juistheid van gegevens op het formulier. Dat betreft de persoonlijke gegevens van de aanvrager, maar ook die van de referenten. Garantor en referenten zijn beschikbaar om benaderd te worden en nadere informatie te verstrekken.

Verder moet de aanvrager bij iedere aanvraag originele bewijsstukken aanleveren waaruit de identiteit en nationaliteit blijkt. Het is niet mogelijk documenten los van de aanvraag aan te leveren. Bij een herhaalaanvraag is niet opnieuw een garantor nodig. Er is verder geen verschil tussen een herhaalaanvraag of een eerste aanvraag. Het systeem wordt alleen gebruikt voor verificatie, reeds bekende gegevens worden niet opnieuw gebruikt. De identiteit moet aangetoond worden met het oude paspoort (mits niet langer dan een jaar verlopen) of met andere identiteitsbewijzen waar de aanvrager over beschikt, die aan zekere criteria moeten voldoen. Bij een aanvraag in persoon moeten de documenten worden getoond, bij een aanvraag per post kunnen er gecontrasigneerde kopieën worden opgestuurd.

Vaststellen van nationaliteit

De nationaliteit dient te worden aangetoond met een 'Documentary evidence of citizenship' (DEC). Verschillende type documenten kunnen een DEC zijn. In het buitenland zal de set bewijsstukken vaak omvangrijker zijn dan in Canada, denk aan een certificate of naturalization, certificate of registration of birth abroad of een certificate of retention of Canadian citizenship. Originele documenten worden geretourneerd. Bij vernieuwing van een paspoort hoeft de nationaliteit niet opnieuw bewezen te worden. Indien geen originele stukken kunnen worden overlegd (kwijt of gestolen etc.), dan dient de aanvraag door het IRCC hoofdkwartier te worden beoordeeld en eventueel aanvullende informatie kan worden gevraagd die de nationaliteit van de aanvrager kunnen bevestigen.

Er zijn geen significante verschillen tussen de processen binnen Canada en in het buitenland. De formulieren zijn qua vorm anders (formulieren in het binnenland hebben een QR code). Voor kinderen moeten alle ouders en/of voogden die gezag hebben over een kind samen een paspoort aanvragen. Er moet een 'acceptable proof of parentage' geleverd worden: bijvoorbeeld door een geboorteakte met de namen van de ouders of een adoptiebewijs. De Passport Office moet ervoor zorgdragen dat de rechten van alle ouders/voogden gerespecteerd worden en dat het kind beschermd wordt tegen 'foreseeable harm'. De ouders treden op als referent en er is een guarantor nodig die de ouders minimaal twee jaar kent. Er komt geen handtekening van het kind in het paspoort, het wordt gestimuleerd dat kinderen ouder dan 11 jaar wel het aanvraagformulier zelf ondertekenen.

Verzamelen van biometrische gegevens

Canada neemt geen vingerafdrukken af. De aanvrager levert twee papieren foto's aan die op de achterkant gesigneerd zijn door de guarantor. De foto wordt gescand, opgenomen in het paspoortstelsel, in een gezichtsherkenningdatabase en op de chip. Alleen bij twijfel wordt een beschikbare foto in het systeem vergeleken met de nieuw aangeleverde foto. Deze vergelijking wordt op twee manieren gedaan: 1:1 vergelijking of de aanvrager dezelfde is als bij de vorige aanvraag. En een 1:n vergelijking of de aangeleverde foto niet ook bij een andere identiteit hoort.

De aanvrager zet een handtekening op het document bij ontvangst. De handtekening op het formulier wordt gescand en blijft digitaal bewaard in het paspoortstelsel. Dezelfde handelswijze wordt gehanteerd op de ambassades in het buitenland.

Er worden geen andere biometrische gegevens verzameld.

Redenen om geen paspoort te verstrekken. Er is een alertsysteem. Er kunnen redenen zijn om geen paspoort te verstrekken, bijvoorbeeld omdat er nog alimentatie betaald moet worden. De backoffice bepaalt of een paspoort mag worden uitgereikt, eventueel met een beperkte geldigheidsduur.

Verwerking van de aanvraag

Paspoorten worden centraal door IRCC gepersonaliseerd. De aanvrager kan het afhalen, dan is het tonen van een ID document en tekenen voor ontvangst nodig. De aanvrager kan ook iemand mandateren om het paspoort op te halen of het per post laten versturen. Daardoor is geen aparte procedure nodig voor personen die niet in staat zijn om in persoon te verschijnen.

Uitgifte van het paspoort

Indien een persoon het paspoort in persoon afhaalt dient deze zich te identificeren en een ontvangstbewijs te tekenen. Een gemandateerd persoon dient zichzelf ook te identificeren en te kunnen aantonen dat hij/ zij de gemandateerde persoon is. Er worden verder geen biometrische gegevens afgenomen of vergeleken zoals foto's. Het paspoort kan ook per post worden verstuurd.

Innovaties

Er wordt gewerkt aan de reeds genoemde integratie van de paspoortsystemen. Ook de betaalmethode wordt vernieuwd: nu is betaling met creditcard verplicht, er zullen meer betaalmogelijkheden geboden worden.

Politieke context

De politiek in Canada heeft weinig interesse voor paspoorten. Het laatste debat had betrekking op de verlenging van de geldigheid van vijf naar tien jaar, dat is na een groot burgeronderzoek zonder veel controverse doorgevoerd. Er is geen weerstand tegen de centrale paspoortsystemen, ook niet tegen

de integratie ervan. Canada behandelt persoonsgegevens vertrouwelijk en via beveiligde middelen. Deze gegevens worden enkel en uitsluitend gebruikt voor het daartoe aangegeven doel en is daarmee in lijn met de *privacy act* en de *charter of rights and freedom* en de regels en *code of conduct* van de IRCC. Er is wat discussie geweest over de vermelding van het geslacht als 'onbepaald' in het paspoort. Grote schandalen door fraude of misbruik van paspoorten hebben zich niet voorgedaan.

Klanttevredenheid

IRCC meet de klanttevredenheid jaarlijks via enquêtes en komt zo mogelijk aan wensen tegemoet. Zaken op het formulier waar mensen zich aan ergeren worden aangepast. Volgens een in 2018 uitgevoerd onderzoek onder cliënten die buiten Canada wonen, waren 70% van cliënten zeer tevreden en 24% van cliënten waren tevreden (aldus, 94% van cliënten was zeer tevreden of tevreden).

C. 2 Beschrijving Estland

Achtergrondinformatie

Estland heeft per 1 januari 2019 1,323,820 inwoners. Jaarlijks worden ongeveer 200.000¹⁷⁴ paspoorten uitgegeven, waarvan er 6 procent buiten Estland wordt uitgegeven. De verwachting is dat vanaf 2021 het aantal paspoorten dat wordt uitgegeven zal afnemen. Een paspoort is tien jaar geldig en voor kinderen (tot 16 jaar) vijf jaar. Het is mogelijk om een tweede paspoort aan te vragen indien dat, bijvoorbeeld, vanwege frequent reizen voor het werk noodzakelijk is. Een verklaring van de werkgever is hiervoor vereist. De standaard verwerkingstijd voor een paspoort aanvraag (t/m verstrekking) is maximaal 30 dagen. In de praktijk is een paspoort nadat de aanvraag binnen is bij de paspoortautoriteit in Tallinn binnen twee dagen klaar. Afhankelijk van waar de uitgifte plaatsvindt duurt een volledige aanvraag meestal tussen de 3 en 5 dagen. De paspoorten worden namelijk dagelijks naar Service Points in Tallinn gebracht, maar naar sommige Service Points is dat één keer per week. De verwerkingstijd buiten Estland kan tot 6 weken duren, afhankelijk van het transport. Het is mogelijk om in Estland gebruik te maken van een spoedprocedure. Hiervoor is geen speciale reden voor nodig, de procedure is gewoon duurder. De doorlooptijd is twee werkdagen, waarbij de dag van aanvraag niet wordt meegerekend. Aanvraag voor een spoedprocedure kan bij alle servicepunten plaatsvinden, maar de verstrekking kan alleen plaatsvinden in Tallinn. Buiten Estland is deze procedure niet mogelijk.

Gegevens in het paspoort

In het paspoort staan de voornaam/namen en achternaam van de paspoorthouder. Verder worden de volgende persoonsgegevens opgenomen:

- Geboortedatum
- Geboorteplaats
- Geslacht (m/v)
- Uniek persoonsnr.
- Burgerschap (niet de nationaliteit: In Estland wonen veel Russen met de Russische nationaliteit, maar Ests burgerschap)
- Foto
- Vingerafdrukken
- Handtekening
- Machine readable zone

(op de chip van de paspoort staan naast de persoonsgegevens ook de vingerafdrukken en de pasfoto van de paspoorthouder)

Wijze van organiseren

Estland kent plaatsonafhankelijke dienstverlening. Een paspoort kan in Finland bij een van de 19 Service Points (dit is vaak op een politiebureau (polisei)) van de 'borderguardboard' (ja Piirivalveamet) worden aangevraagd en vervolgens bij ieder ander Service Point (of borderguardboard) worden opgehaald. Indien de ophaallocatie afwijkt dient dit wel te worden aangegeven bij de aanvraag. In het buitenland geldt dat een paspoort kan worden aangevraagd op een ambassade en plaatsonafhankelijk op alle locaties in en buiten Estland kan worden opgehaald. Ook honorair consuls kunnen een paspoort uitreiken. Estland maakt geen gebruik van private organisaties bij de aanvraag of uitreiking van paspoorten.

¹⁷⁴ Dit was de prognose voor 2019.

Aanvraagproces

Personen in Estland worden via de websites van de politie en de borderguardboard geïnformeerd over het paspoortaanvraagproces. Personen in Estland kunnen ook gebruik maken van een telefonische informatielijn. Verder is het zo dat de paspoortautoriteit een algemeen beeld heeft van wanneer er drukke periodes en luwe periodes kunnen worden verwacht en communiceert hier ook over via de website. Negentig dagen voordat het paspoort verloopt ontvangt de houder hierover bericht. Voor Esten in het buitenland geldt de website van de ambassade als eerste informatiepunt. Vragen over een paspoortaanvraag komen binnen via de ambassade. Ook Estse personen in het buitenland ontvangen bericht wanneer hun paspoort bijna verloopt. De contactgegevens van Estse personen die in het buitenland wonen zijn opgeslagen in een centrale database. Bovendien heeft elke Est een e-mailadres dat kan worden gebruikt binnen de elektronische overheidsdiensten.

Verschijningsplicht

In principe is het verplicht om in persoon te verschijnen bij een aanvraag en bij uitgifte van een paspoort. Maar in het geval dat vingerafdrukken voor een vorig paspoort niet langer dan vijf jaar geleden zijn afgenomen is het mogelijk om een paspoort digitaal aan te vragen. De aanvraag kan dan per e-mail worden verstuurd en alle noodzakelijke documenten kunnen beschikbaar worden gesteld in een 'digitale container' die is beveiligd met behulp van een elektronische handtekening van de paspoorthouder. De digitale handtekening heeft in Estland dezelfde waarde als een 'natte handtekening'. De digitaal verzonden gegevens worden beveiligd met behulp van een public key infrastructure (publieke en private sleutel). De digital container en handtekening zijn standaard beschikbaar voor burgers van Estland en worden ook voor andere doelen gebruikt.

Een paspoortaanvraag voor een kind onder de twaalf jaar oud kan ook digitaal omdat er voor kinderen van die leeftijd nog geen vingerafdruk hoeft te worden afgenomen. Verder kan een aanvraag ook per post worden ingediend, maar hier moet wel eerst toestemming voor worden gevraagd bij de paspoortautoriteit met opgave van reden. Service aan huis bestaat niet. Voor personen die niet in staat zijn te verschijnen geldt in het buitenland dat er consulaire missies worden ondernomen naar plaatsen waar grote groepen Esten wonen, daardoor wordt de benodigde inspanning beperkt. Een mogelijk alternatief voor een paspoort is een Estse ID-kaart, die volledig digitaal, per post of met hulp van een sociaal werker aan huis kan worden aangevraagd. Deze is geldig binnen de EU als reisdocument.

Gebruikte bronnen en systemen

Er is een centraal paspoortensysteem dat plaatsonafhankelijke dienstverlening mogelijk maakt. Een Est die een paspoort aanvraagt vult een aanvraagformulier in en dient zich te kunnen identificeren, bijvoorbeeld met behulp van een Estse ID-card. Alle data die in het paspoort komt te staan is al aanwezig in de bevolkingsadministratie. Wanneer er nieuwe aktes zijn (bijvoorbeeld bij een huwelijk) dienen die eerst in de bevolkingsadministratie verwerkt te worden, zonder dat daardoor de termijn van afgifte van het paspoort verlengd hoeft te worden. Indien er nog geen identiteitsbewijs is uitgegeven dient een Est documentatie te kunnen overleggen waaruit zijn/ haar identiteit blijkt. In het buitenland geldt dat een ambassade op basis van officiële aktes gegevens in de bevolkingsadministratie kan wijzigen. De procedure is verder in het buitenland gelijk aan de situatie binnen Estland. Wel heeft de ambassade ook toegang tot de consulaire database waarin relevante informatie staat zoals vorige aanvragen en verblijfsplaats. De gegevens worden lang bewaard om steeds de keten van gebeurtenissen te kunnen volgen die tot zich bij de uitgifte van eerdere paspoorten heeft voorgedaan.

Verzamelen van biometrische gegevens

Een Est kan ten behoeve van een aanvraag zijn/ haar pasfoto zelf digitaal aanleveren of een foto laten maken bij een serviceoffice. Deze wordt dan vervolgens bij alle service offices digitaal beschikbaar gemaakt. Een foto die is gemaakt met een smartphone is ook prima, zolang deze voldoet aan de eisen. De aanvrager dient een pasfoto aan te leveren in jpg-formaat, of kan verwijzen naar een eerder ingediende pasfoto mits deze niet ouder is dan 30 dagen. (Een eigen ingediende foto kan dus ouder zijn, maximaal 6 maanden). Een foto op papier die aan de eisen voldoet wordt ook geaccepteerd. In het geval van een online aanvraag zet de aanvrager zijn/ haar handtekening op een wit papier en maakt hier een scan of foto met de smartphone van die hij/ zij digitaal beschikbaar stelt aan de paspoortautoriteit. Bij een normale aanvraag wordt de handtekening op een daarvoor bestemde plaats op het aanvraagformulier gezet.

Tijdens de aanvraag dienen twee vingerafdrukken te worden afgenomen (in principe de twee wijsvingers). Dit geldt niet voor kinderen onder de twaalf jaar. Er is een uitzonderingsgeval in het buitenland waarbij er geen vingerafdruk hoeft te worden afgenomen bij een online aanvraag bij een nood situatie: bijvoorbeeld wanneer een Est met een verlopen paspoort 'vastzit' in het buitenland waar geen Estse diplomatieke representatie aanwezig is. Dan kan een paspoort met een geldigheidsduur van één jaar worden afgegeven zonder vingerafdruk. Voorwaarde is wel dat de aanvrager eerder een paspoort of ID-card heeft gehad.

De vingerafdruk is opgeslagen op de chip van het paspoort en ook in het paspoortstelsel. De aanduiding 'centraal systeem' is misleidend, het systeem is gecompartmenteerd en het gebruik van de gegevens is per compartiment geregeld, zowel in technische als in juridische zin. Dat geldt voor de architectuur van de hele digitale overheid, Esten kennen dat en hebben er veel vertrouwen in.

Vaststellen van identiteit en nationaliteit.

Indien een persoon is geboren in Estland zal deze geregistreerd staan in het bevolkingsregister. Staat de persoon niet in het bevolkingsregister, dan zal bij een eerste aanvraag zowel de identiteit als de nationaliteit afgeleid worden van de geboorteakte van tenminste één van de ouders of grootouders met de Estse nationaliteit of van een bewijs van naturalisatie. Bij een vervolgaanvraag wordt de identiteit vastgesteld aan de hand van een (eventueel verlopen) legitimatiebewijs zoals een paspoort of een Estse ID-card. Er wordt geen gebruik gemaakt van 'facial recognition'.

Het vaststellen van de nationaliteit volgt dezelfde stappen als bij het vaststellen van de identiteit. Estland kent geen register van personen die niet in aanmerking komen voor een paspoort.

Verwerking van de aanvraag

De aanvraag is in digitale vorm beschikbaar in Tallinn. Daar wordt het paspoort gepersonaliseerd. De paspoorten worden door de koeriersdienst van de politie van de locatie waar personalisering plaatsvindt naar de servicepunten gebracht.

Verstrekken van het paspoort

Tot het moment dat het paspoort daadwerkelijk is verstrekt is het paspoort nog niet geldig. Elk paspoort heeft een QR-code die bijvoorbeeld door de politie, maar ook door ieder ander kan worden gescand waarmee kan worden vastgesteld of een paspoort geldig is. Vanaf het moment dat het paspoort is verstrekt, en de aanvrager heeft getekend voor ontvangst is het paspoort geldig.

Bij het verstrekken van het paspoort wordt aan de hand van een oud legitimatiebewijs de identiteit van de paspoorthouder vastgesteld. Eventueel kunnen bij twijfel aanvullend vragen worden gesteld over bijvoorbeeld de geboortedatum van de moeder, het laatst bewoonde adres in Estland etc.). Daarnaast

wordt de paspoorthouder vergeleken met de pasfoto op het nieuwe paspoort. Er worden verder geen identiteitschecks aan de hand van (andere) biometrische gegevens gedaan zoals vingerafdrukafname.

Een paspoorthouder is in principe verplicht te verschijnen bij het ophalen van het paspoort. Het is mogelijk om een ander persoon te mandateren. Eén gezinslid kan de paspoorten voor alle gezinsleden ophalen. Dit mandateren moet dan al hebben plaatsgevonden bij de aanvraag van het paspoort. De gemandateerde persoon dient zich te identificeren bij het ophalen van het paspoort. In het geval dat een paspoort wordt opgehaald door een sociaal werker is mandateren niet vereist. Dit is mogelijk wanneer de paspoorthouder zelf niet in staat is het paspoort op te halen. Er is dan wel een officiële verklaring van een arts vereist.

In het buitenland is het proces van verstrekken hetzelfde. Bovendien is het mogelijk om het paspoort bij sommige honoraire consuls op te halen, maar niet bij alle.

Een paspoort wordt nooit per post verzonden.

Verbeteringen

Er spelen op dit moment geen verbeteringen van het paspoortproces.

Politiek debat

In Estland is dubbele nationaliteit een gevoelig onderwerp. Dat heeft te maken met het beleid van Rusland in de regio. Rusland heeft in het verleden burgers van een naburig land de mogelijkheid geboden om de Russische nationaliteit te verwerven en voert de belangen van de Russische burgers in het betreffende land vervolgens aan om te interveniëren. De angst hiervoor bestaat ook in Estland.

Klanttevredenheid

De dienstverlening wordt door burgers goed gewaardeerd. De mogelijkheden die nu geboden worden om digitaal zaken te doen zijn van recente datum en dragen aan de waardering bij, evenals het feit dat het paspoort nu 10 jaar geldig is.

C. 3 Beschrijving Finland

Achtergrondinformatie

Finland heeft per 1 januari 2019 5.521.236 inwoners. Jaarlijks worden 750.000-800.000 paspoorten uitgegeven, waarvan er 20.000 buiten Finland worden uitgegeven. Een paspoort is vijf jaar geldig. Het is mogelijk om een tweede paspoort (online) aan te vragen indien dat, bijvoorbeeld, vanwege frequent reizen voor het werk noodzakelijk is. Een verklaring van de werkgever is hiervoor vereist. De standaard verwerkingstijd voor een paspoort aanvraag (t/m verstrekking) is 5 tot 8 werkdagen.

Finland kent verschillende versnelde aanvraagprocedures:

- 'rapid delivery': dit proces duurt niet meer dan drie dagen (indien mogelijk, dit hangt af van het aantal repidaanvragen, dag van aanvraag niet meegerekend).
- 'express delivery': Binnen 1 dag een paspoort (indien mogelijk, dit hangt af van het aantal expressaanvragen).
- 'tijdelijk paspoort': Deze kan direct worden verstrekt. Dit document is maximaal 12 maanden geldig en kan alleen in noodgevallen worden verstrekt. In de praktijk is dit een nooddocument dat gebruikt kan worden voor een enkele reis.

De versnelde aanvraagprocedures zijn ook mogelijk buiten Finland. Er zijn echter extra dagen nodig voor het vervoer naar het land van aanvraag.

Gegevens in het paspoort

In het paspoort staan de voornaam/ namen en achternaam van de paspoorthouder. Verder worden de volgende gegevens opgenomen:

- Geboortedatum
- Geboorteplaats
- Geslacht
- Uniek persoonsnr.
- Nationaliteit
- Foto
- Handtekening
- Landcode
- Paspoortnummer
- Datum van uitgifte
- Geldigheidsdatum
- autoriteit welke paspoort heeft uitgegeven
- Machine readable zone

(Op de chip staan naast de persoonsgegevens ook de vingerafdrukken en de pasfoto van de paspoorthouder).

Wijze van organiseren

In Finland worden paspoorten uitgegeven door de politie (Poliisi). Het aantal locaties waar een paspoort kan worden aangevraagd is 100. Paspoorten kunnen naast de politiebureaus ook worden opgehaald bij Matkahuolto-punten (soort postkantoor). Er zijn ongeveer 800 Matkahuolto-punten in Finland.

In het buitenland geldt dat paspoorten worden uitgegeven door ambassades.

Aanvraagproces

Via de website <https://www.poliisi.fi/passport> worden Finnen geïnformeerd over hoe en waar ze een paspoort kunnen aanvragen. Een paspoort kan zowel online als bij een politiekantoor aangevraagd

worden. In Finland kan bij elk politiebureau een paspoort worden aangevraagd, onafhankelijk van plaats. 80 procent van de aanvragen vindt online plaats.

Uitzondering is het eiland Åland, een eiland tussen Finland en Zweden. Dit eiland heeft een eigen paspoort. Finland accepteert aanvragen voor dit paspoort, maar stuurt deze door naar Åland voor verdere verwerking. (het eiland Åland is deel van Finland, maar een autonome regio).

Verschijningsplicht

In principe is een aanvrager verplicht om te verschijnen bij de aanvraag van een paspoort, maar er bestaat een mogelijkheid om dit digitaal te doen. In dat geval hoeft de aanvrager niet in persoon te verschijnen. Dit kan in de volgende situatie:

- De aanvrager heeft een paspoort waarvoor een vingerafdruk is afgenomen en waarvoor een handtekening is gezet en die niet ouder is dan 6 jaar (tot voor kort was het paspoort nog 10 jaar geldig).
- de naam van de aanvrager is niet gewijzigd sinds de laatste aanvraag.
- de aanvraag bevat een digitale foto van niet ouder dan 6 maanden. Deze foto moet digitaal zijn aangeleverd of al aanwezig zijn in het paspoortstelsel.
- de politie vergelijkt de nieuwe pasfoto met eerder aangeleverde pasfoto's. Als de politie op basis daarvan niet kan vaststellen dat de aanvrager dezelfde is als bij de eerdere aanvragen, dient de aanvrager alsnog in persoon te verschijnen voor identificatie.

In het buitenland is het niet mogelijk om een paspoort digitaal aan te vragen. Bij een aanvraag in het buitenland dient de paspoorthouder dus altijd in persoon te verschijnen. Op de ambassade wordt de vingerafdruk tijdelijk lokaal opgeslagen. Ook dient op een aanvraagformulier met pen een handtekening worden gezet die in het paspoort komt. De pasfoto wordt digitaal vergeleken met pasfoto's van eerdere aanvragen. Er is een database met pasfoto's van eerdere aanvragen.

Gebruikte bronnen en systemen

Alle aanvragen voor een paspoort worden geregistreerd in een paspoortstelsel dat onder beheer en de verantwoordelijkheid is van de Finse politie. Ambassades zijn geautoriseerd om dit systeem te raadplegen bij een paspoortaanvraag. Het Finse burgerschap wordt geregistreerd in de bevolkingsadministratie. Dit register is het basissysteem bij de aanvraag van een paspoort. Elke gemeente heeft een informatiesysteem waarmee ze gegevens in de bevolkingsadministratie kunnen aanleveren (het 'population information system').

Pasgeborenen worden geregistreerd in de bevolkingsadministratie in de gemeente van geboorte. In het geval van een geboorte buiten Finland geldt dat de geboorteakte van het ziekenhuis in het buitenland naar Finland wordt verstuurd en dan wordt als geboorteplaats een bepaalde gemeente in het noorden van Finland in de bevolkingsadministratie opgenomen.

Verzamelen van biometrische gegevens

De vingerafdruk van beide wijsvingers worden bij een aanvraag afgenomen (indien niet mogelijk een andere vinger.) Indien helemaal geen vingerafdruk kan worden afgenomen (bijvoorbeeld wegens ontbreken), dan dient er een medische verklaring worden afgegeven. De vingerafdruk komt op de chip van het paspoort te staan. De vingerafdruk is daarnaast opgeslagen in het centraal paspoortstelsel en wordt hier 6 jaar bewaard.

De pasfoto kan zowel digitaal als op papier worden aangeleverd. De papieren foto wordt ingescand en een pasfoto kan ook direct door een Finse fotograaf digitaal geüpload worden op een server van de politie. De pasfoto komt in het paspoort en op de chip van het paspoort te staan. Ook wordt de foto opgeslagen in het paspoortstelsel. Indien niet ouder dan 6 maanden kan een foto ook opnieuw worden gebruikt bij een aanvraag.

De handtekening wordt op het aanvraagformulier gezet en vervolgens ingescand en in het paspoort geprint. Ook de handtekening wordt digitaal opgeslagen en kan (binnen 6 jaar) opnieuw worden gebruikt.

Vaststellen van identiteit en nationaliteit

De identiteit van een aanvrager wordt vastgesteld aan de hand van een geldig legitimatiebewijs zoals een paspoort of id-bewijs. Een rijbewijs kan ook, maar dan worden aanvullend informatie uit de personenregistratie geraadpleegd en verificatievragen gesteld.

Bij het verifiëren van de identiteit worden aangeleverde gegevens, of antwoorden op verificatievragen vergeleken met informatie in het population information system. Ook de pasfoto wordt vergeleken met pasfoto's van eerdere aanvragen.

Een kind van onder de 12 jaar oud moet bij de aanvraag altijd fysiek aanwezig zijn op het politiebureau (of in het buitenland op de ambassade) voor het vaststellen van de identiteit. In het geval dat er nog geen vingerafdruk aanwezig is, of als die ouder is dan 6 jaar, moet een aanvrager altijd fysiek aanwezig zijn tijdens de aanvraag voor het afgeven van een vingerafdruk.

Een aanvrager kan elektronisch worden geïdentificeerd via een bank-inlog (een authenticatie service die ook wel 'TUPAS' genoemd wordt) of met behulp van de Finse elektronische ID-card.

Nationaliteit wordt vastgesteld met behulp van de bevolkingsadministratie. Een Fin kan alleen een paspoort aanvragen als hij of zij bestaat in de bevolkingsadministratie.

Elke Fin komt in aanmerking voor een paspoort. Wel is het zo dat Finland een dienstplicht kent die dient te worden vervuld tussen de leeftijd van 18 jaar en 30 jaar. Dit heeft als gevolg dat een Fin die die dienstplicht nog niet heeft vervuld op een bepaalde leeftijd (rond de 28/ 29 jaar) een nieuw paspoort wordt geweigerd.

Verwerking van de aanvraag

Het paspoort wordt in Finland geproduceerd door een private organisatie (Gemalto).

Verstrekken van het paspoort

Een paspoort dient door de aanvrager worden opgehaald, of via een gemandateerde. Dit kan op een politiebureau of bij één van de meer dan 700 Matkahuolto-punten in Finland. Dit is een soort Fins postkantoor. Tijdens het gesprek wordt aangegeven dat een paspoort kan worden opgehaald door de aanvrager, door een gemandateerd persoon of dat een paspoort per DHL-post kan worden verstuurd. Dat laatste veronderstelt dat identificatie niet verplicht is. Dat is in het gesprek ook bevestigd. Er wordt geen gebruik gemaakt van gespecialiseerde postorderservice die ook een ontvanger kunnen en mogen identificeren. Een paspoort kan naar elk adres worden verstuurd, ook naar 'onbeveiligde brievenbussen'. Dit gaat op basis van vertrouwen.

Verbeteringen

Er zijn op dit moment geen concrete initiatieven voor verbetering. Er worden wel een aantal mogelijke verbeteringen onderzocht. Zo wordt onderzocht of het mogelijk is de pasfoto te vergelijken met alle

foto's in de database in plaats van alleen de foto die eerder is aangeleverd. Later wordt onderzocht of dit ook mogelijk is voor vingerafdrukken

Daarnaast wordt genoemd dat het handig zou zijn als de politiedatabase gekoppeld zou zijn aan de bevolkingsadministratie zodat meer real time informatie beschikbaar is voor op de ambassades. Maar dit is meer een wens dan dat dit al serieus wordt overwogen.

Politiek debat

Voor zover bekend is er geen politiek debat op dit moment rondom de aanvraag/ uitgifte van paspoorten in Finland. Wel bestaat er enige discussie over de vraag of er ook op de Finse ID-kaart vingerafdrukken zouden moeten worden opgeslagen.

Klanttevredenheid

Er zijn geen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd.

C. 4 Beschrijving Tsjechië

Achtergrondinformatie

Tsjechië telt (per september 2018) 10.637.794 inwoners. Het aantal paspoorten dat per jaar wordt uitgegeven bedraagt gemiddeld 700.000, waarvan er 11.349 worden uitgegeven buiten Tsjechië. De ambassade van Tsjechië in Den Haag heeft in 2018 een totaal van 2806 paspoorten uitgegeven. Het Tsjechische paspoort kent een geldigheidsduur van 10 jaar. Voor kinderen onder de 15 jaar is dit 5 jaar. De geldigheid van identiteitskaarten bedraagt 35 jaar voor inwoners boven de 70 jaar. Er bestaat een mogelijkheid dat de ambtenaar persoonlijk de aanvraag komt afnemen. Dit geldt alleen voor ID-kaarten en niet voor paspoorten, omdat biometrische gegevens niet worden afgenomen. Het is mogelijk om een tweede paspoort aan te vragen, maar hiervoor moet wel een geldige reden worden opgegeven. Een voorbeeld van een geldige reden is het frequent reizen naar landen waar een visumverplichting geldt. Met behulp van een verklaring van de werkgever kan dit worden aangetoond. De doorlooptijd voor het gehele aanvraagproces van een paspoort, dus tot en met de uitgifte aan de paspoorthouder bedraagt in Tsjechië 30 dagen. In het buitenland bedraagt dit proces 120 dagen. De aanvragen voor paspoorten, en de fysieke exemplaren van paspoorten worden namelijk enkel en uitsluitend verstuurd via de diplomatieke post. De frequentie van de diplomatieke post verschilt per land. Als die maar eens in de twee weken wordt verstuurd, dan kan het zijn dat er bovenop de 30 dagen doorlooptijd nog eens 14 dagen bijkomen. Elke aanvraag wordt namelijk in Tsjechië afgehandeld.

Het is mogelijk om een paspoort aan te vragen via een spoedprocedure. De spoedprocedure betekent dat er binnen 24 uur een paspoort kan worden geproduceerd, mits die 24 uur binnen werkdagen vallen. De 24 uursservice is alleen beschikbaar bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Anders geldt een spoedprocedure van 5 werkdagen, maar dat is niet bij elke gemeente mogelijk. Iedereen kan een paspoort aanvragen via een spoedprocedure. De kosten voor de spoedprocedure zijn wel aanzienlijk hoger dan een normale aanvraag (10 keer zo veel). Buiten Tsjechië is het niet mogelijk via een spoedprocedure een paspoort aan te vragen. Technisch is dit niet mogelijk. Het is wel mogelijk om een noodreisdocument (Emergency Travel Document: ETD) aan te vragen. Deze kan per direct op het consulaat worden verstrekt. De ETD geeft een persoon de mogelijkheid om enkel en alleen naar Tsjechië te reizen. De persoon kan dan in Tsjechië via de spoedprocedure een paspoort aanvragen.

Gegevens in het paspoort

Het Tsjechische paspoort geeft de voornaam(/-namen) en achternaam van de paspoorthouder weer. Naam van de partner wordt niet weergegeven. Dat doet niet ter zake. In Tsjechië kiest een partner er bij het huwelijk voor om de eigen naam te houden óf de naam van de partner. In het tweede geval wordt de naam van de partner de achternaam van de paspoorthouder, en niet meer de naam bij geboorte. Verder worden de volgende gegevens opgenomen:

- Geboortedatum
- Geboorteplaats (dat is de gemeente, en in het geval van geboorte buiten Tsjechië: de naam van het land. De naam van het land ten tijde van de geboorte: dit blijft ongewijzigd, bijvoorbeeld Joegoslavië)
- Geslacht
- Uniek persoonsnr.
- Nationaliteit
- Foto
- Handtekening
- Autoriteit uitgifte
- Landcode

- Paspoortnummer
- Datum van uitgifte
- Geldigheidsdatum
- Vingerafdruk (op de chip)

Wijze van organiseren

Paspoorten worden in Tsjechië uitgegeven door gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken (in Praag). Niet alle gemeenten geven paspoorten uit, ongeveer 200 grotere gemeenten doen dat wel. In het buitenland zijn de 120 diplomatieke posten doorgeefluik naar een gemeente of het ministerie dat voor aanvraag en uitgifte verantwoordelijk is. Na de uitgifte berust het dossier bij de gemeente respectievelijk het ministerie. Tsjechië maakt geen gebruik van externe dienstverleners bij de aanvraag en uitgifte van paspoorten. Hetzelfde geldt voor het proces in het buitenland. Er is een aantal honorary consuls die wel paspoorten mogen verstrekken. Zij kunnen geen aanvraag aannemen.

Aanvraagproces

De overheid informeert haar ingezetenen en niet-ingezetenen via websites van de gemeenten en via de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Tsjechië kent geen algemene 'Rijksoverheid' website. Als inwoner moet je dus weten welk ministerie verantwoordelijk is voor de uitgifte van paspoorten (of via de gemeentewebsite op zoek gaan informatie). Voor niet-ingezetenen geldt dat de website van de ambassade informatie verschaft over de aanvraag van een reisdocument. De informatie die wordt getoond is gebaseerd op de reisdocumentenwet (paspoorten en noodreisdocument (ETD)).

Een ingezetene kan bij elke gemeente in Tsjechië een paspoort aanvragen. Het paspoort dient dan bij dezelfde gemeente worden opgehaald zodra het paspoort gereed is. Hetzelfde geldt voor in het buitenland. Een niet-ingezetene kan bij elke ambassade een paspoort aanvragen, maar dient deze bij dezelfde ambassade op te halen. Uitzondering is het ophalen bij een honorary consul, waar geen aanvraag kan worden gedaan, maar wel dus een paspoort kan worden opgehaald.

Verschijningsplicht

Het is in Tsjechië altijd verplicht om bij de aanvraag te verschijnen als aanvrager. Hetzelfde geldt voor in het buitenland. Dat is noodzakelijk om vingerafdrukken te kunnen afnemen. Voor paspoorthouders onder de leeftijd van 15 jaar geldt dat de aanvrager (ouder/ gezagsdrager) dient te verschijnen. Voor een aanvraag voor een paspoorthouder met de leeftijd tussen de 15 en 18 jaar geldt dat zowel de paspoorthouder als de aanvrager (de ouder/ gezagsdrager) dienen te verschijnen. Digitale/ online aanvraag is niet mogelijk. Het vooraf aanleveren van documenten die nodig zijn bij een aanvraag is ook niet mogelijk. De procedure van de aanvraag van een paspoort start bij de aanvraag.

Documenten kunnen daarmee, volgend uit de wet, niet vooraf worden aangeleverd. Het paspoortproces is beschreven in een wet uit 1999 en gericht op een papieren proces. Het transport van de papieren stukken is beveiligd via de diplomatieke post. De aanvraag wordt online via een beveiligd systeem naar Tsjechië verzonden.

Tsjechië kent geen alternatief proces voor personen die niet in staat zijn te verschijnen. Mobiele services zijn er mogelijk wel, maar niet in Den Haag.

Gebruikte bronnen en systemen

Bij de aanvraag voor een paspoort moet een aanvrager zich kunnen identificeren. Dat kan aan de hand van een geldig legitimatiebewijs (dit kan ook een buitenlands paspoort zijn), en als die er niet is, aan de hand van geldige documenten waarin de gegevens staan die ook in het paspoort komen zoals

een uittreksel uit het geboorteregister, een huwelijksakte, een Tsjechische nationaliteitsakte. Tsjechië heeft bevolkingsregistratie, de Czech Citizenship Register Database (ISEO). In Tsjechië is er een automatische koppeling van ISEO naar het paspoortstelsel, op een ambassade zijn alleen raadpleegmogelijkheden die in uitzonderingsgevallen gebruikt worden.

Het proces voor niet-ingezetenen verschilt niet van het proces voor ingezetenen met als verschil dat de ambassade de documenten en biometrische gegevens afneemt en vervolgens per diplomatieke post naar de gezaghebbende autoriteit in Tsjechië verstuurt en weer via diplomatieke post ontvangt nadat het paspoort is geproduceerd voor uitreiking aan de houder.

Het centrale paspoortaanvraagstelsel doet een geautomatiseerde check op de Tsjechische bevolkingsregistratie (ISEO). De digitale gegevens worden niet opgeslagen op de ambassade, maar de ambassade kan wel de gegevens, en de status van de aanvraag checken via het paspoortstelsel. Daarnaast is er een papierendossier met het geprinte aanvraagformulier. Het dossier wordt in het geval van niet-ingezetenen bewaard op de ambassade voor een periode van vijf jaar.

Verzamelen van biometrische gegevens

Voor wat betreft het aanleveren van een pasfoto geldt dat er een verschil is tussen de situatie in Tsjechië en in het buitenland. In Tsjechië geldt dat de pasfoto via 'live enrolment' beschikbaar komt: De pasfoto van de paspoorthouder wordt tijdens de aanvraag bij de gemeente ter plaatse genomen. Deze foto wordt afgedrukt in het paspoort, komt op de chip van het paspoort en wordt ook geprint op het aanvraagformulier t.b.v. het papieren dossier. De foto moet daarbij voldoen aan de internationale eisen. In het buitenland geldt dat een foto op papier wordt aangeleverd die vervolgens wordt ingescand en op het aanvraagformulier wordt geprint. De papieren foto wordt in het buitenland vernietigd of teruggegeven aan de aanvrager, het formulier met daarop de geprinte foto wordt op papier bewaard en digitaal in het centrale paspoortaanvraagstelsel.

De houder tekent op het aanvraagformulier. De handtekening wordt vervolgens ingescand en bewaard in het paspoortstelsel en het papieren dossier. Kinderen tekenen in principe zelf het paspoort, wanneer dat niet mogelijk is wordt een paspoort zonder handtekening afgegeven.

De paspoorthouder geeft twee vingerafdrukken af (in principe twee wijsvingers) die op de chip van het paspoort komen. De vingerafdrukken worden niet opgeslagen in een systeem. Het is niet mogelijk om tijd en plaatsafhankelijk van de aanvraag biometrische gegevens af te geven.

Vaststellen van identiteit

Bij een eerste aanvraag geldt dat de identiteit van een pasgeborene wordt vastgesteld aan de hand van een geboortecertificaat en de ID van de ouder(s) (of gezaghebber(s)). In het geval van een uit een ander land afkomstige persoon kan het buitenlandse paspoort als identiteitsbewijs worden gehanteerd. Indien die niet aanwezig is, dan gelden de andere papieren zoals geboorte- of huwelijksakte. Van buitenlandse documenten moet dan wel eerst de geldigheid worden vastgesteld. Bij verlies of diefstal van een paspoort geldt ook dat de identiteit op basis van deze stukken wordt vastgesteld.

Bij een herhaalaanvraag geldt een geldig legitimatiebewijs als basis voor de vaststelling van identiteit. Er worden geen pasfoto's digitaal opgeslagen waarmee een aanvrager kan worden vergeleken. In het geval van een ETD wordt de pasfoto vergeleken met de pasfoto in de bevolkingsadministratie (dit is een van de uitzonderlijke gevallen).

Vaststellen nationaliteit

De nationaliteit wordt vastgesteld aan de hand van een geldig paspoort, een 'nationaliteitscertificaat' of op basis van de bevolkingsadministratie. Dit is vastgelegd in wet nr. 186/2013.

In Tsjechië bestaat er een signaleringssysteem die een melding geeft wanneer een aanvrager geen recht heeft op een paspoort. Reden hiervoor kan zijn een rechterlijke uitspraak met betrekking tot strafbare feiten. Het is uiteindelijk de gemeente (in Tsjechië) die bepaalt of een aanvrager wel of geen recht heeft op een paspoort. Een ambassade krijgt de signalering wel en kan er dan toe besluiten om bijvoorbeeld geen leges te innen (omdat de aanvrager uiteindelijk toch het paspoort niet krijgt).

Verwerking van de aanvraag

Het paspoort wordt vervaardigd bij een centrale organisatie in Tsjechië. Dit is een overheidsorganisatie (State printing works of securities: www.stc.cz). Deze organisatie stuurt het gepersonaliseerde paspoort naar de uitgevende gemeente. De gemeente doet alle checks op gegevens zoals de handtekening, de pasfoto etc. In het geval van een aanvraag in het buitenland heeft de ambassade al een basale check gedaan, en in de praktijk komt het nauwelijks voor dat een aanvraag niet gehonoreerd wordt door de gemeente die wel door de ambassade is gekomen.

Verstrekken van het paspoort

Bij het verstrekken van het paspoort aan de aanvrager wordt de ID vastgesteld aan de hand van een geldig legitimatiebewijs. De aanvrager is altijd aanwezig in persoon. Een paspoort kan dus nooit worden verstuurd. Het is eventueel wel mogelijk om een persoon te mandateren bij de aanvraag die het paspoort komt ophalen. Van deze persoon dienen de naam, woonplaats, geboorteplaats en type ID bij de aanvraag worden opgegeven en deze persoon moet zich bij het ophalen van het paspoort kunnen legitimeren. Het mandateren van een andere persoon kan alleen in het geval dat het voor de aanvrager bijna onmogelijk is deze zelf op te halen. Dit kan niet uit gemaksoverwegingen. Bij het verstrekken worden geen biometrische gegevens gecheckt van een aanvrager. Wel wordt de pasfoto in het paspoort vergeleken met de aanvrager (visuele check).

Voor wat betreft het verstrekken van een paspoort in het buitenland vindt dit altijd plaats op de ambassade. Er zijn enkele honorary consuls waar ook een paspoort kan worden verstrekt (geen aanvraag), maar dat kan niet bij alle.

Verbeteringen

Er lopen op dit moment geen verbetertrajecten. De mogelijkheid om een paspoort door een gemandateerd persoon te laten ophalen is van vrij recente datum, evenals de spoedprocedure.

Politieke context

Er is weinig politieke belangstelling voor het paspoort, er is wel belangstelling van experts in de Tsjechische maatschappij. Er is discussie geweest over de doorlooptijd van het uitgifteproces wanneer tijdens de procedure aktes worden aangeleverd die in de ISEO verwerkt moeten worden. Dat kan maanden duren en pas daarna kan de paspoortaanvraag worden behandeld. Dit is door de Ombudsman aangekaart.

Klanttevredenheid

Er is geen recent onderzoek naar klanttevredenheid beschikbaar

De wet die ten grondslag ligt aan de aanvraag en uitgifte van paspoorten is de wet op reisdocumenten (is ook de wettelijke basis voor ETD's) en stamt uit 1999 (wet nr. 329).

C. 5 Beschrijving Groot-Brittannië

Achtergrondinformatie

Groot-Brittannië telt 66.040.200 inwoners. Jaarlijks worden er gemiddeld 6,9 miljoen paspoorten verstrekt binnen Groot-Brittannië. Buiten Groot-Brittannië worden geen paspoorten verstrekt. Sinds september 2018 is de geldigheidsduur van een paspoort 10 jaar (dit was voorheen 5 jaar). Kinderen onder de 16 jaar kunnen een paspoort aanvragen dat 5 jaar geldig is.

Voor personen die vaak reizen zijn twee opties om een tweede paspoort aan te vragen. De eerste mogelijkheid is een 'frequent traveller passport'. Dit is een paspoort met extra pagina's. De andere optie is voor reizigers naar bijvoorbeeld Israël of Arabische landen. Dit tweede paspoort vereist wel een verklarende brief van de werkgever.

De verwerkingstijd binnen Groot-Brittannië van een aanvraag tot verstrekking van een paspoort bedraagt zes weken, of langer bij een eerste aanvraag. In het geval van een vervanging van een paspoort bedraagt de doorlooptijd maximaal drie weken. In de praktijk is een paspoort na aanvraag meestal binnen 4-5 werkdagen gereed. Alle andere aanvraagprocessen duren in principe drie weken. Wanneer een herhaalaanvraag toch langer dan drie weken duurt, is er sprake van een incomplete of incorrecte aanvraag. Buiten Groot-Brittannië bedraagt de verwerkingstijd zes tot maximaal achttien weken. Dit is vooraf vastgesteld en afhankelijk van het risiconiveau van het desbetreffende land. Het vernieuwen van een paspoort duurt drie weken. Dit is afhankelijk van het dreigingsniveau van het land. Hierin wordt onderscheid gemaakt in drie risiconiveaus: standaard, verhoogd en substantieel. In het laatste geval (bijvoorbeeld Irak) kan het proces tot achttien weken¹⁷⁵ duren.

Binnen Groot-Brittannië zijn drie mogelijkheden om versneld een paspoort aan te vragen. De eerste optie is de 'Paper premium service' en is binnen vier uur geregeld. Deze service kan worden aangevraagd wanneer een volwassenenpaspoort is verlopen, snel zal verlopen of een naamswijziging optreedt als gevolg van een huwelijk. De aanvraag kan niet online worden gedaan. Dit gebeurt via een postkantoor. Vooraf dient een kantoorafspraak gemaakt te worden en online betaald te worden. Normaal gesproken is het paspoort binnen vier uur gereed, maar bij een middagafspraak is dit de volgende dag het geval. De tweede optie is de 'Online premium service'. Een aanvrager moet dan online aanvragen, betalen en een afspraak minimaal twee dagen voor het afhalen inplannen. Het nieuwe paspoort wordt verstrekt aan het einde van de afspraak (maximaal 30 minuten). Deze service wordt alleen aangeboden voor volwassenenpaspoorten die (bijna) verlopen zijn. De laatste optie is de '1 week Fast Track'. Het nieuwe paspoort wordt binnen één week naar het huisadres verstuurd. Deze service kan worden gebruikt bij het vernieuwen van een (bijna) verlopen paspoort, verloren/beschadigd/gestolen paspoort, om wijzigingen aan persoonlijke gegevens door te voeren of bij een aanvraag van een eerste kinderpaspoort. In uitzonderingen is het mogelijk dat een bestaande paspoortaanvraag wordt geüpgraded. Indien het maken van een afspraak/online betalen niet mogelijk is, kan de advieslijn worden ingeschakeld. In het buitenland is het niet mogelijk om versneld een paspoort te verkrijgen. Wel kan er een reisdocument met spoed worden aangevraagd.

¹⁷⁵ Achttien weken is geen normgetal. Dit kan in de praktijk zelfs nog langer zijn.

Gegevens in het paspoort

De gegevens die in het paspoort staan vermeld zijn:

- Type paspoort
- Landcode
- Paspoortnummer
- Achternaam
- Voornamen (gebruik van andere naam is mogelijk, maar moet in het dagelijks leven worden gebruikt. Het ID moet in lijn zijn met sociale footprint)
- Nationaliteit
- Geboortedatum
- Geslacht
- Geboorteplaats
- Datum van uitgifte
- paspoortautoriteit
- Verloopdatum
- Handtekening
- Foto op chip

De handtekening wordt gezien als biometrisch gegeven, maar wordt nauwelijks gebruikt als identificatiemiddel. Het is eenvoudig te vervalsen. Het risiconiveau is laag, geen verminderde veiligheid. De handtekening staat niet meer op de chip.

Bij de gegevens in het paspoort zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Aangezien Groot-Brittannië niet werkt met een nationaal identificerend nummer staat dat niet in het paspoort.
- De namen die gebruikt worden kunnen in de loop van de tijd veranderen (door huwelijk, naamswijziging bijvoorbeeld). Wanneer de bewijsketen die tot de nieuwe naam geleid heeft helder is kan een nieuwe naam in het paspoort worden vermeld. Die naam moet ook in het maatschappelijk verkeer gebruikt worden, blijkend uit de 'social footprint' (zie later).
- De handtekening wordt door de aanvrager op het nieuwe paspoort geplaatst na ontvangst (per post, zie later). Vergelijk de werkwijze bij credit cards, het nieuwe paspoort is pas geldig wanneer de handtekening is gezet. Mede daarom is de inschatting dat het risico op fraude door deze werkwijze niet toeneemt.

Wijze van organiseren

De Britse Her Majesty's Passport Office (HMPO) is verantwoordelijk voor de aanvraag van paspoorten in Groot-Brittannië en overzeese delen van het land. De HMPO is een centrale overheidsorganisatie die paspoortaanvragen afhandelt binnen Groot-Brittannië. De organisatie is op zeven locaties gevestigd. Daarnaast zijn er nog dertien regionale kantoren waar geen paspoort kan worden aangevraagd of opgehaald, maar waar wel interviews met een aanvrager kunnen worden afgenomen. Er is voor minder digitaal vaardigen een mogelijkheid om via het postkantoor een aanvraag te doen. Een medewerker begeleidt de aanvrager ter plekke. De aanvraag gaat via de HMPO zelf. 6% van de werknemers van het HMPO zit op fraudedetectie. Teams sporen met informatiesystemen als Equifax potentiële fraude op. In het buitenland kan de aanvraag alleen online gedaan worden. Uitzondering hierop betreft de 'substantieel risico'-landen. In deze landen wordt gebruik gemaakt van de VISA-kantoren voor de aanvraag en dient een aanvrager het paspoort zelf op te halen. 95% van de uitgiften wordt via de post geregeld. In landen met een onbetrouwbare postservice gaat dit via een diplomatieke bank. Er zijn 36 VISA servicecentra in 18 landen (TLScontact in andere

landen over de hele wereld). Deze locaties worden gebruikt voor Skype-interviews door de HMPO werknemers. Bij een gedeelde brievenbus wordt altijd aangebeld of de aanvrager moet het document persoonlijk komen ophalen bij het kantoor van de koerierdienst. Bij een beveiligde brievenbus wordt de envelop afgeleverd en een foto van de voordeur gemaakt.

Aanvraagproces

Voorlichting over het aanvragen van paspoorten vindt plaats via de website <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-passport-office>, zowel voor binnen- als voor buitenland. Ook kunnen Britten bellen met de HMPO voor advies. De aanvraag kan via Track and Trace worden gevolgd. Burgers kunnen zich niet bij een verkeerde instantie melden door de gevolgde aanvraagprocedure, dat is in Groot-Brittannië niet van toepassing.

Verschijningsplicht

Een online aanvraag is mogelijk voor een eerste paspoort, maar er moet iemand zijn die de identiteit kan bevestigen. Het is verplicht om persoonlijk te verschijnen bij een eerste paspoortaanvraag. De HMPO kan bij twijfel vragen om een interview om de identiteit van de aanvrager te bevestigen. Er bestaat geen uitzondering of alternatieve dienstverlening voor iemand die 'niet in staat is te verschijnen'. Vernieuwing van het paspoort is online mogelijk zonder een bezoek aan een paspoortkantoor te brengen. Als de HMPO ergens aan twijfelt kan ze zonder opgaaf van redenen iemand verplichten om in persoon te verschijnen. Het paspoort wordt verzonden per post of Royal Mail. In het geval van een gestolen/verloren paspoort neemt de aanvraag dezelfde route als een eerste verzoek. Bij een herhaalde aanvraag moet de aanvrager zijn/haar paspoort opsturen voor identificatie. In het buitenland is een online aanvraag niet altijd mogelijk. In sommige landen dient de aanvraag persoonlijk worden gedaan. In andere landen dient het paspoort op een lokaal VISA bureau te worden afgehaald. Bij verschijningsplicht wordt een interview gehouden op een VISA bureau, maar de HMPO neemt het interview af vanuit Belfast en Sheffield. Gevangenen moeten eerst vrijkomen voordat ze verschijnen. In landen met een substantieel risiconiveau is het verplicht om het paspoort persoonlijk op te halen.

Documenten uploaden voorafgaand aan de aanvraag is niet mogelijk. De aanvraag begint bij het formulier.

Bron van gegevens en gebruikte systemen

Het General Registry Office (GRO) is onderdeel van Home Office en registreert bewijsstukken zoals aktes m.b.t. geboorte, huwelijk, adoptie, naturalisatie, een buitenlands paspoort of een paspoort van één van de ouders bij immigratie, etc. Deze documenten dienen als bron van gegevens. Het register wordt ter controle gebruikt. De documenten zijn deels online, deel offline. Welke documenten precies overlegd moeten worden, verschilt. Door een wetswijziging in 1983 zijn de eisen voor personen die voor die datum geboren zijn anders dan voor personen geboren na 1983. Ook geboorteaktes van (beide) ouders of bewijs van ouderlijke immigratiestatus in Groot-Brittannië ten tijde van de geboorte van de aanvrager worden gebruikt. Wanneer de aanvrager buiten Groot-Brittannië geboren is, hangt het van de omstandigheden af welke documenten precies nodig zijn. De documenten dienen per post worden toegestuurd.

De HMPO gebruikt een centraal paspoortstelsel, het Application Management System (AMS). Het digitale aanvraagstelsel heeft een API met het AMS. Daar worden afbeeldingen 21 jaar en de paspoortaanvragen voor altijd opgeslagen en bewaard.

Vaststellen van identiteit en nationaliteit

De identiteit wordt bij een eerste aanvraag door de HMPO vastgesteld middels een verplicht interview. Dit geldt voor zowel binnen- als buitenland. Een belangrijk element in de bepaling van de identiteit is de verklaring van een derde, de countersignatory als onderdeel van een grotere 'social footprint' check. Een bekende van de aanvrager dient het aanvraagformulier en de foto te ondertekenen en te verklaren dat hij/zij de aanvrager langer dan twee jaar kent, dat die is wie hij zegt te zijn en dat de gegevens voor zover bekend bij de medeondertekenaar correct zijn. Verder worden veel (geautomatiseerde) checks uitgevoerd van adres- en werkgegevens bij een eerste aanvraag. Tevens kan het ID van een of beide ouders worden gecontroleerd, gezichtsherkenning worden gebruikt en een random check worden uitgevoerd door het management. Bij een herhaalde aanvraag wordt het oude paspoort gecontroleerd. Deze dient per post te worden opgestuurd. Indien een aanvrager niet geïdentificeerd kan worden, kan om een countersignatory worden gevraagd. Een gestolen paspoort moet eerst worden gemeld voordat de identiteit mag worden vastgesteld. Gezichtsherkenning gaat automatisch waarbij de nieuwe foto wordt vergeleken met foto's in een database, de staf van de HMPO checkt dit. Anders komt er een specialistenteam aan te pas. De nationaliteit wordt aan de hand van de documenten van de ouders vastgesteld. Vingerafdrukken worden niet gebruikt, Groot-Brittannië is geen onderdeel van Schengen. De VK heeft geen voorzieningen voor het afnemen van vingerafdrukken en het zou erg duur zijn om daarin te investeren.

Verzamelen van biometrische gegevens

Bij een digitale aanvraag¹⁷⁶ zijn er twee mogelijkheden: een digitale foto waar de aanvrager over beschikt of een foto die door een machine is gemaakt. HMPO krijgt een code waarmee ze de foto kan uploaden. In het buitenland geldt alleen de eerste optie. Bij een papieren aanvraag worden twee geprinte paspoortfoto's ingediend. Het risico op morphing is onderkend. Nieuw-Zeeland experimenteert met een 'burst' van foto's om aan te tonen dat het om een levend persoon gaat. Dit levert vooralsnog geen problemen op.

Het aanvraagformulier wordt op papier ondertekend en vervolgens gedigitaliseerd, maar niet in een centraal stelsel opgeslagen. De aanvrager ondertekent het nieuwe paspoort na ontvangst, wanneer dat vergeten wordt is het paspoort niet geldig. Een handtekening wordt als een zwak biometrisch kenmerk beschouwd dat makkelijk te vervalsen is en in de praktijk nauwelijks wordt gebruikt. Deze werkwijze leidt niet tot een meetbare verslechtering van de veiligheid van het paspoort. Er worden geen andere biometrische data afgenomen.

Verwerking van aanvraag

Paspoorten worden via Delaru geproduceerd en gepersonaliseerd. Wanneer ze gereed zijn kunnen ze worden opgehaald of ze worden per post of koerier toegezonden. De HMPO speelt hier verder geen rol in. Gemalto zal dit proces binnenkort overnemen. Een team van specialisten doet checks op de paspoortaanvraag.

¹⁷⁶ Bij een papieren aanvraag worden twee papieren foto's aangeleverd

Uitgifte

Het is niet verplicht om persoonlijk te verschijnen bij uitgifte. De uitgifte van paspoorten gaat voornamelijk per post. VFS Global, een commercieel bedrijf, wordt gebruikt voor koeriersdiensten. Het paspoort wordt in de brievenbus bezorgd of er wordt aangebeld bij de aanvrager. De aanvrager kan er ook voor kiezen om het persoonlijk op te halen. Daar kan door middel van een vergelijking met de foto op het nieuwe paspoort worden vastgesteld of de rechtmatige eigenaar het paspoort komt ophalen. Vingerafdrukken en andere biometrische data worden bij uitgifte niet gebruikt. Een aanvrager kan ook een 'aanvraagbewijs' overhandigen die hij heeft gekregen tijdens de aanvraag aan een balie. Dit geldt voor zowel binnen- als buitenland.

Verbeteringen

Fraudebestrijding is een doorlopend verbeterpunt. De uitrol van het online kanaal voor alle processen is tevens belangrijk. Een ander verbeterpunt is het volledig online maken van de aanvraag van paspoorten voor kinderen/jongeren. Beleidsmatig is momenteel discussie over de vermelding van sexe in het paspoort. Nu kan dat alleen M(ale) of F(emale) zijn, wellicht wordt een X of blanco ook mogelijk.

Politieke aandacht

Paspoorten zijn een onderwerp waar constant politieke aandacht voor is. Veel discussies gaan over het document, minder over de processen. De kleur, het ontwerp en andere eigenschappen van het paspoort staan hierbij centraal. Er is een reputatieteam om het beeld van het paspoortbureau positief te houden. Er zijn geen grote incidenten.

Klanttevredenheid

In Groot-Brittannië wordt volop onderzoek gedaan op dit vlak, resultaten zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Bijlage D Geïnterviewde personen

Datum	Naam	Organisatie
17 april	Johanne Coulombe	Ambassade van Canada
17 april	Melissa Vergeer	Ambassade van Canada
4 juli	Samuel Moyer	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
4 juli	Anushia Mohana	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
4 juli	Sara Michielsen	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
4 juli	Sonia Poirier	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
4 juli	Katherine Lafontaine-Beaudoin	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
4 juli	Christopher Townend	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
4 juli	Kerstin Virtanen	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
4 juli	Clifford Guthro	Ministry of Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).
15 april	Mare Tropp	Ambassade van Estland
27-28 mei	Marit Abram	Politie Estland
27 mei	Tex Vertman	Hansab AS (Estland)
27-28 mei	Diverse gesprekspartners tijdens bezoek	Politie Estland
16 april	Marcel Audy	Ambassade Tsjechië
16 april	Mrs. Audy	Ambassade Tsjechië
6 juni	Veronika Zalomová (per e-mail)	
29 maart	Kirsti Niemelä	Ambassade Finland
29 maart	Mari Koskeniemi van Tuijl	Ambassade Finland
4 juni	Juhani Ruutu	Politie Finland
18 april	Steven Chapman	Her Majesty's Passport Office, Groot-Brittannië
27 juni	Neil Smith	Her Majesty's Passport Office, Groot-Brittannië

Bijlage E Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
	<i>Brief ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer betreffende digitalisering van consulaire dienstverlening</i>	25764	16 oktober 2018
	<i>Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over reisdocumenten</i>	25764, nr. 110	16 oktober 2018
	<i>Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over 24/7 Loket Buitenland</i>	BZDOC-2089746700-92	31 januari 2019
	<i>Brief van de NIHB, aan minister Blok over De wereldwijde sluiting van consulaten (en beëindiging paspoort afhandeling) en de directe gevolgen voor Nederlanders in het buitenland.</i>	BZDOC-853412865-55	24 april 2018
	<i>Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Buitenlandse Zaken over reisdocumenten.</i>	25764, nr. 112	16 oktober 2018
	Zie brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019. <i>Bijlage K van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001</i>	25 764, nr. 120 BWBR00128 11	26 juni 2019 1 oktober 2018
	<i>CBS StatLine, geraadpleegd op 25 mei 2019.</i>		31 oktober 2018
	<i>Fotomatrix Model 2007 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i>		11 februari 2007
	Logisch Ontwerp GBA versie 3.11.		3 februari 2019
	Logisch Ontwerp Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), versie 2.12		20 juni 2017
	<i>Motie van het lid Sjoerdsma c.s. over digitalisering van consulaire documentverstrekking – Jaarverslag en slotwet ministerie van Buitenlandse Zaken 2017</i>	34950 V, nr. 11	21 juni 2018
	<i>Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, Circulaire bezorgproces reisdocumenten. Staatscourant 2018</i>	24573	15 mei 2018
	<i>Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001</i>		
	<i>Circulaire bezorgproces reisdocumenten (Staatscourant 2018, 24573)</i>	24573	1 mei 2018

<i>Circulaire uniformering aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten niet-ingezetenen (Staatscourant 2018, 30602)</i>	30602	12 juni 2018
<i>Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN)</i>	BWBR00128 11	1 oktober 2018
<i>Staat van het Consulaire 2019, bijlage bij brief van de minister van BZ aan de Tweede Kamer</i>		5 juli 2019
<i>Rapport Ervaringen, wensen en behoeften met betrekking tot de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid aan Nederlanders in het buitenland, ten behoeve van het project 24/7 Loket Buitenland. Door Kantar Public</i>	H5600	December 2018
<i>Rapportage publieksonderzoek reisdocumentenstelsel: hoe denkt Nederland over de modernisering? Door SAMR smartagent marketresponse Geraadpleegd op 13 juni 2019.</i>		13 juni 2019
<i>Rapport over de wachttijden voor het aanvragen van reisdocumenten door Nederlanders die in het buitenland wonen. Nationale Ombudsman</i>		23 december 2015
<i>Reactie minister van Buitenlandse Zaken op open brief van de NIHB over paspoortaanvragen in het buitenland</i>	NR. KI 2018151	30 mei 2018
<i>Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst'</i>		10 oktober 2017
<i>Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdende regels met betrekking tot de werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing alsmede van voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen (Regeling voorzieningen GDI)</i>	Nr.2015- 609536	23 oktober 2015
<i>Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG</i>	Nr. 910/2014	23 juli 2014
<i>Wet algemene bepalingen burgerservicenummer</i>	BWBR00224 28	28 juli 2018
<i>Wet Basisregistratie Personen</i>	33555 nr. 3	3 februari 2009
<i>"Wet DO: achterhaald en nodeloos duur" iBestuur</i>		21 november 2018
<i>Wet op identificatieplicht</i>	BWBR00062 97	7 juli 2019