

Vergaderjaar 2020–2021

25 764

Reisdocumenten

Nr. 129

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE MINISTER VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2020

In de brief¹ van 10 december 2019 hebben ondergetekenden de eerste resultaten van onderzoeken naar innovaties voor het verbeteren van de dienstverlening van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten met uw Kamer gedeeld. Met de onderzoeken streven wij naar een zo maximaal mogelijke versoepeling van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, in het bijzonder voor Nederlanders in het buitenland. Randvoorwaarden hierbij vormen veiligheid en privacy. Met deze brief informeren wij u over de vorderingen en welke concrete stappen zullen worden gezet.

Uit de eerste resultaten is een aantal mogelijke innovaties naar voren gekomen. De toepasbaarheid ervan vereiste nader onderzoek. Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat een aantal innovaties veelbelovend is waar dit voor andere niet of nauwelijks geldt. Tot de kansrijke innovaties op de korte termijn rekenen wij:

1. De uitwerking van een aanvraagproces met live enrolment (opnemen van biometrische gegevens ter plaatse)
2. Gegevens uit (bron)documenten van niet-ingezetenen registreren in de Basisregistratie Personen (BRP)

Als innovatie die in de toekomst nader onderzocht kan worden:

3. Loskoppelen afgifte biometrie van aanvraag
- Op dit moment achten wij niet kansrijk:
4. Uitbreiden aantal aanvraaglocaties door samenwerking met andere landen
5. Social footprint (maatschappelijke voetafdruk)

Achtereenvolgens worden de kansrijke innovaties, de innovatie die meer onderzoek vraagt en de minder kansrijke innovaties besproken.

¹ Kamerstuk 25 764, nr. 125.

1. Uitwerking van een aanvraagproces met live enrolment

Live enrolment is het opnemen van de biometrische gegevens (gezichtsopname, vingerafdrukken en handtekening) van de burger op de locatie van de aanvraag. Hiermee vervalt de noodzaak voor de burger om een pasfoto in te leveren voor een aanvraag. Fysiek verschijnen, in de zin van een contactmoment in persoon met een officiële instantie, is vereist voor de identiteitsvaststelling en het kunnen waarborgen dat de biometrische gegevens bij de aanvrager horen en niet bewerkt zijn.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) heeft de technische mogelijkheden voor de uitvoering van live enrolment² onderzocht met het oog op kennisopbouw.

Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat live enrolment voor zowel een kwaliteitsverbetering van het aanvraagproces zorgt, als een efficiënter proces. De deelnemende burgers en balie medewerkers zijn positief over deze werkwijze. De resultaten van het onderzoek geven richting aan het gebruik van live enrolment-apparatuur in de verschillende aanvraagprocessen bij de uitgevende instanties. Het onderzoek van RvIG naar live enrolment treft u als bijlage bij deze brief aan³.

RvIG heeft aanbevelingen voor de uitvoerbaarheid en de impact van de inzet van live enrolment in de aanvraagprocessen van verschillende identificatiemiddelen (fysiek en digitaal) opgesteld. Ze vormen het uitgangspunt voor een verdere verkenning naar de mogelijkheden van implementatie ervan. De verkenning dient tevens inzicht te geven op welke vlakken er bij de uitgevende instanties wensen leven. Hiermee wordt beoogd om het aanvraagproces naar de toekomst toe robuust, betrouwbaar en efficiënt in te richten.

Daarnaast heeft RvIG meegedaan aan een EU-onderzoek naar algoritmes voor het detecteren van morphing (twee gezichtsopnamen zijn samengevoegd tot een beeld dat de karakteristieken van beide bevat). Het onderzoek toont aan dat deze algoritmes tot op heden niet betrouwbaar een gemorphte foto kunnen detecteren. Ze kunnen daardoor nog niet in het aanvraagproces van een reis- en identiteitsdocument of bij identiteitsverificatie bij geautomatiseerde grenscontrole worden ingezet. De onderzoekers raden – vanwege het ontbreken van betrouwbare detectiealgoritmes én ter voorkoming van misbruik en ter versterking van de link tussen de houder en het paspoort – het toepassen van live enrolment aan. Er komt een vervolgonderzoek op Europees niveau met een looptijd van vier jaar. RvIG neemt hieraan deel.

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

Bij de aanvraag van een reisdocument wordt voor de identiteitsvaststelling de BRP geraadpleegd. De BRP bevat van niet-ingezetenen minder gegevens dan van ingezetenen. Tevens worden deze gegevens in beperkte mate bijgehouden. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoekt, in het kader van de doorontwikkeling van de BRP, hoe de registratie van gegevens van niet-ingezetenen, waaronder Nederlanders in het buitenland, verbeterd en uitgebreid kan worden. Dit geeft BZ een positieve impuls om het traject van aangewezen

² In het onderzoek werd tevens andere apparatuur gebruikt voor het opnemen van vingerafdrukken en de handtekening.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

bestuursorgaan (ABO) voor niet-ingezetenen Nederlanders met prioriteit op te pakken. Daarmee kan de kwaliteit van gegevens van de niet-ingezetenen worden verbeterd, doordat deze gegevens bij aanvraag van een reisdocument bij ambassades, consulaten-generaal en externe dienstverleners (EDV's) in de BRP gewijzigd of aangevuld kunnen worden als ze niet correct of niet volledig zijn. Hierdoor zal het bij een herhaalaanvraag minder vaak nodig zijn om eerder afgegeven ondersteunende documenten opnieuw te overleggen. Verder kunnen met het ABO-schap van BZ personen die in het buitenland een reisdocument aanvragen en nog niet in de BRP geregistreerd zijn, hierin als niet-ingezetene worden ingeschreven. Ook kunnen burgerservicenummers (BSN) beschikbaar komen bij paspoortaanvragen, wat onder andere nodig is voor het aanvragen van een DigiD.

Een aanpassing van het Besluit BRP is in voorbereiding ten behoeve van het ABO-schap van BZ. Dit draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens van niet-ingezetenen in de BRP. Het leidt tot het verbeteren van de dienstverlening bij de aanvraag van een reisdocument door een niet-ingezetene.

Innovatie die in de toekomst extra onderzoek vraagt

3. Loskoppelen afgifte biometrie van aanvraag.

Dit onderzoek betreft de houdbaarheid van de biometrische gegevens als vingerafdrukken en pasfoto's. Het is gericht op de vraag of iemand enige tijd voor het vervallen van de geldigheid van een reisdocument de biometrische gegevens kan afgeven ten behoeve van een toekomstige aanvraag voor een reisdocument. Hiervoor is vereist dat de biometrische gegevens tien jaar (geldigheidsduur van een reisdocument) plus de periode dat de biometrie eerder wordt afgegeven, in principe bruikbaar blijven voor identiteitsverificatie. Voor dit doel is (literatuur)onderzoek uitgevoerd naar het effect van ouderdom van biometrie gerelateerd aan de leeftijd van de persoon, op de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling. Het onderzoek is uitgevoerd door de Universiteit Twente en vindt u als bijlage bij deze brief⁴.

Er zijn twee toepassingen onderzocht: 1. het eerder afgeven van biometrie en 2. de mogelijkheid voor hergebruik. De onderzoekers trekken de volgende conclusies. Een verlenging van één jaar van de gebruiksduur van biometrie (elf jaar in plaats van tien jaar) zal geen onoverkomelijke gevolgen hebben. Voor hergebruik is alleen naar de vingerafdruk gekeken. De digitale versie hiervan moet ook na een veelvoud van tien jaar (de geldigheidsduur van een reisdocument) overeenkomen met de actuele vingerafdruk. De mate waarin dit overeenkomt neemt bij een veelvoud van tien jaar substantieel af. Hergebruik van de vingerafdrukken zoals deze met de huidige methode wordt afgenomen wordt daarom afgeraden.

Op basis van deze resultaten zien wij vooralsnog beperkte mogelijkheden voor het verbeteren van de dienstverlening door het eerder (dat wil zeggen eerder dan de aanvraag) afgeven van biometrie met maximaal één jaar. Wij zien voorts geen mogelijkheden voor het hergebruik ervan. De resultaten bevestigen dat de kwaliteit van de biometrie en het verbeteren van de kwaliteit bij het afnemen daarvan belangrijk blijven. De nadere verkenning naar het loskoppelen van biometrie van de aanvraag, of het hier om een haalbare (juridisch, technisch, financieel) en uitvoerbare innovatie gaat, is hiermee nog niet volledig afgerond. Het is de verwachting dat het nu realiseren van deze innovatie aanzienlijke

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

technische en financiële consequenties heeft. Op dit moment willen wij daarom de beschikbare middelen en mogelijkheden inzetten op de meer kansrijke innovaties waarvan we ook meer resultaat in termen van verbetering van de dienstverlening verwachten. Wel zal aandacht gehouden worden voor deze innovatie, bijvoorbeeld als er raakvlakken zijn met het programma Verbetering reisdocumentenstelsel⁵ (programma VRS) of als toekomstige (technologische) ontwikkelingen deze innovatie beter realiseerbaar maken.

Innovaties die wij niet kansrijk achten

4. Uitbreiding aantal aanvraaglocaties door samenwerking met andere landen

Een juridische verkenning heeft plaatsgevonden waaruit blijkt dat samenwerking met andere landen mogelijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het wederzijds inzetten van mobiele apparatuur, waarmee een alternatieve locatie, buiten de balies van de officiële instanties, een aanvraag kan worden ingediend. In dat kader heeft overleg plaatsgevonden met EU-lidstaten. Hier is onvoldoende resultaat uitgekomen om deze innovatie verder te verkennen. Ook gezien de beperkte impact die dit heeft op de dienstverlening aan de Nederlander in het buitenland is voor nu besloten om in te blijven zetten op het organiseren van consulaire spreekuren door Nederlandse ambassades en consulaten-generaal.

5. Social footprint (maatschappelijke voetafdruk)

De social footprint is een manier om de identiteit vast te stellen, bijvoorbeeld als er geen bevolkingsregistratie of geldig reis- of identiteitsdocument beschikbaar is. In dat geval verstrekt de aanvrager gegevens over zijn participatie in het maatschappelijk verkeer en geeft toestemming deze te controleren, waarbij derden verklaren dat de aanvrager bestaat en de verstrekte informatie correct is. Het wordt onder meer in Groot-Brittannië en Canada toegepast wegens het ontbreken van een bevolkingsregistratie. Door de BRP is er in Nederland in principe geen aanleiding voor het inrichten van een systeem dat naast de BRP zou opereren. Voor de derden geldt dat ze de aanvrager persoonlijk moeten kennen en het vertrouwen van de autoriteiten hebben. Deze werkwijze is in deze landen mede mogelijk, omdat er geen of beperkt sprake is van een contactmoment in persoon met een officiële instantie.

Conclusies en vervolg

De coronacrisis heeft inzichtelijk gemaakt dat externe omstandigheden impact kunnen hebben op het uitvoeren van overheidsdienstverlening zoals we dat normaal gewend zijn. Dit sterkt ons in onze ambitie te streven naar een zo maximaal mogelijke verbetering en digitalisering van de paspoortdienstverlening.

Na de brief van december 2019 zijn in het afgelopen halfjaar in bijna alle onderzoeken vorderingen gemaakt. Dit heeft geleid tot inzicht in kansrijke en niet kansrijke innovaties en een innovatie die in de toekomst nader onderzocht zou kunnen worden om de dienstverlening te verbeteren. De kansrijke innovaties worden actief opgepakt. Zo wordt voor het verbeteren en uitbreiden van de gegevens van niet-ingezetenen in de BRP, de wijziging van het Besluit BRP voor het ABO-schap van BZ in gang gezet. Voor live enrolment wordt een verdere verkenning uitgevoerd waarin, met het oog op een robuust, betrouwbaar en efficiënt aanvraag- en uitgifte-

⁵ Kamerstuk 25 764, nr. 120.

proces, ook de processen van andere (fysieke en digitale) identificatiemiddelen worden betrokken. Het nader onderzoek naar het loskoppelen van het afnemen van biometrie en het doen van de aanvraag pakken we op een passend moment op. Onze beoordeling van de innovaties betekent dat de niet kansrijke innovaties voorlopig niet zullen worden opgepakt.

Over het ABO-schap van BZ wordt u door de Minister van BZ in de Staat van het Consulaire geïnformeerd, die de Minister jaarlijks naar de Kamer stuurt. Hierin rapporteert de Minister van BZ ook jaarlijks over de voortgang ten aanzien van het digitaliseren van delen van het aanvraagproces van een reisdocument en de (verdere) uitrol van de samenwerking met de externe dienstverlener. De eerstvolgende rapportage is voorzien voor het zomerreces van 2021. Zodra er vorderingen zijn te melden ten aanzien van live enrolment en biometrie, zullen wij uw Kamer daarover informeren.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok