

Vergaderjaar 2022–2023

25 764

Reisdocumenten

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 142

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2023

In de Kamerbrief¹ van 16 december 2021 is genoemd dat ik onderzoek zal laten uitvoeren naar de (on)mogelijkheden en risico's van digitale identificatie en het afnemen van biometrie ter uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Sjoerdsma c.s.² Dit onderzoek is inmiddels uitgevoerd (beschrijving onder 1). Ook is in dit kader intern bekeken hoe de in de nationale en EU-wetgeving voorgeschreven verschijningsplicht zich verhoudt tot eventuele mogelijkheden tot verdere digitalisering van het proces rondom het aanvragen en het uitgeven van reisdocumenten en/of identiteitskaarten (beschrijving onder 2). Met het hierboven genoemde onderzoek wordt beken of er stappen in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en/of identiteitskaarten gedigitaliseerd kunnen worden om het proces, in het bijzonder voor Nederlanders in het buitenland, te vergemakkelijken terwijl veiligheid, betrouwbaarheid en privacy voldoende geborgd blijven.

In deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, over de uitkomsten van dit onderzoek. Het onderzoek, uitgevoerd door Dialogic, treft u als bijlage bij deze brief aan.

1. Het onderzoek naar de technische mogelijkheden en risico's

Door uw Kamer is verzocht om consulaire documentverstrekking zo snel als mogelijk te digitaliseren en daarbij de herhaalaanvragen van consulaire documenten zonder verschijningsplicht te prioriteren. Dit omdat Nederlanders in het buitenland aangeven hinder te ondervinden van de vaak lange reisafstanden naar een Nederlandse ambassade of consulaat of externe dienstverlener (EDV) voor het aanvragen van paspoorten en identiteitskaarten. In het Dialogic-onderzoek is verkend in hoeverre het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en/of identiteitskaarten

¹ Kamerstuk 35 925 V, nr. 63.

² Kamerstuk 35 925 V, nr. 59.

digitaal op afstand zou kunnen worden uitgevoerd. Hiertoe zijn de technische mogelijkheden en risico's voor het online vaststellen en verifiëren van de identiteit van Nederlandse burgers in kaart gebracht, alsmede de mogelijkheden tot het digitaal afnemen van biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken en een gezichtsopname. De kern van een identiteitsdocument is dat de overheid garant staat voor de betrouwbare koppeling tussen persoonsgegevens en biometrie. Hiervoor dient bij een aanvraag de identiteitsverificatie, en vervolgens de afname van nieuwe biometrie betrouwbaar te worden uitgevoerd. Bij het Dialogic-onderzoek is gekeken naar de verschillende stappen van het aanvraag- en uitgifteproces en daarbij is geïnventariseerd of de stappen waarbij momenteel fysieke aanwezigheid vereist is, ook op een betrouwbare manier online plaats zouden kunnen vinden. In het onderzoek is daarbij onderscheid gemaakt tussen twee situaties:

- I. De aanvrager heeft (nog) geen geldig bestaand paspoort of identiteitskaart.
- II. De aanvrager heeft al een identiteitskaart of paspoort en wil/moet deze vernieuwen.

I. Wanneer een aanvrager geen eerder verkregen Nederlands paspoort of identiteitskaart kan overleggen, dient de identiteit van de aanvrager voor de eerste maal te worden vastgesteld («de identiteitsvaststelling»). Uit het onderzoek is gebleken dat deze (eerste) identiteitsvaststelling op afstand met de huidige stand van de techniek niet op een betrouwbare manier mogelijk is. De reden hiervoor is er voornamelijk in gelegen dat er geen biometrische gegevens (pasfoto in registratiesysteem en de pasfoto en de vingerafdruk op het «oude» document) beschikbaar zijn aan de hand waarvan de identiteit van de aanvrager op afstand vergeleken kan worden.

II. Ingeval de aanvrager wel een geldig bestaand paspoort of identiteitskaart kan overleggen bij de aanvraag (een zogenaamde «herhaalaanvraag»), komt uit het onderzoek naar voren dat er verschillende betrouwbare technieken zijn om online een identiteitsverificatie te doen. Door het stapelen van verschillende methoden, zoals het geven van individuele instructies die een aanvrager moet uitvoeren in een gecontroleerde online omgeving, of het bekijken van andere kenmerken die aantonen dat de biometrie van een echt en een op dat moment aanwezig persoon is, kan een zo betrouwbaar mogelijke verificatie van de identiteit plaatsvinden. Zo wordt zogenaamde spoofing, waarbij iemand de biometrie van een ander aanbiedt door middel van bijv. een masker, zoveel mogelijk voorkomen.

In een in 2020 in opdracht van BZK uitgevoerd onderzoek is naar voren gekomen dat met de technologie die op dat moment beschikbaar was de houdbaarheid van biometrische gegevens maximaal 11 jaar was.³ De verificatienauwkeurigheid bij zowel de gezichtsopname als de vingerafdrukopname neemt namelijk af naarmate de opname van deze gegevens ouder is dan 11 jaar (geldigheid reisdocumenten + 1 jaar). Daarom dienen er ook bij herhaalaanvragen opnieuw biometrische gegevens afgenomen te worden. Bij deze herhaalaanvragen is echter ook gebleken dat het volledig digitaliseren van dit proces momenteel niet op een betrouwbare manier mogelijk is. De belangrijkste reden daarvoor is dat met de huidige stand van de techniek er zorgen zijn over het afnemen van de nieuwe biometrie, specifiek de vingerafdruk. Het blijkt zeer moeilijk te zijn om met voldoende zekerheid vast te stellen dat de vingerafdruk die wordt aangeboden, ook daadwerkelijk bij de aanvrager hoort. In het huidige proces van afname van vingerafdrukken zijn de mogelijkheden voor

³ Houdbaarheid en hergebruik Biometrie, bijlage bij Kamerstuk 25 764, nr. 125.

manipulatie beperkt, omdat de vingerafdrukken fysiek worden afgenomen ten overstaan van de voor het innemen van een aanvraag gemachtigd personeel, en omdat gebruik wordt gemaakt van vertrouwde apparatuur. De voor het innemen van een aanvraag gemachtigde medewerker ziet erop toe dat de vinger die op het apparaat wordt geplaatst, daadwerkelijk aan de aanvrager toebehoort. Deze waarborgen kunnen niet in vergelijkbare mate geboden worden wanneer de vingerafdrukken op afstand worden aangeboden.

Voorts is opnieuw gekeken naar de mogelijkheid om biometrische gegevens op een ander moment dan bij de aanvraag af te geven. Zo zouden biometrische gegevens afgegeven kunnen worden als de aanvrager, eerder dan dat het document verloopt, bij een ambassade, een consulaat of een EDV of in Nederland aanwezig is. De aanvraag kan dan later (bij verloop van het document) op afstand worden gedaan met gebruik van de eerder aangeleverde biometrische gegevens. Dit scheelt voor de aanvrager een reis naar de ambassade, het consulaat, EDV of naar Nederland. Op 9 oktober 2020⁴ is uw Kamer geïnformeerd dat op basis van de resultaten van het hierboven reeds aangehaalde onderzoek⁵, afname van biometrie op een ander moment dan de aanvraag, gezien de verwachte technische en financiële consequenties, niet voldoende verbetering van de dienstverlening met zich mee zou brengen. Uit het Dialogic-onderzoek is opnieuw gebleken dat dit vanwege de maximale houdbaarheid van 11 jaar van biometrische gegevens op dit moment geen kansrijke optie is. Het Dialogic rapport vermeldt echter ook dat technologische verbeteringen op het gebied van vingerafdrukscanners deze optie in de toekomst wel aantrekkelijker kunnen maken. Die verbeteringen zullen nauwlettend worden gevolgd.

2. De verschijningsplicht voor reisdocumenten en identiteitskaarten

Het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en identiteitskaarten kent een verschijningsplicht voor de aanvrager. Op grond van artikel 28, derde lid van de Paspoortwet dient de aanvrager van een reisdocument of een identiteitskaart persoonlijk voor de tot uitgifte van reisdocumenten bevoegde autoriteit te verschijnen zodat voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager. Voor identiteitskaarten schrijft ook EU-wetgeving specifiek ten minste één fysieke verschijning voor tijdens het aanvraag- en uitgifteproces. Dit om te waarborgen dat de afgenomen biometrische gegevens consistent zijn met de identiteit van de aanvrager.⁶ Ook bevat EU-wetgeving⁷ (en op basis hiervan de Paspoortwet) de verplichting om biometrische gegevens, waaronder vingerafdrukken, op te nemen op zowel reisdocumenten als de Nederlandse identiteitskaart.

Uit het Dialogic-onderzoek is gebleken dat het op basis van de huidige technologie niet op een betrouwbare manier mogelijk is om het aanvraagproces van paspoorten en identiteitskaarten, ook niet van herhaalaanvragen, zo te digitaliseren dat fysieke verschijning niet langer vereist is.

⁴ Kamerstuk 25 764, nr. 129.

⁵ Houdbaarheid en hergebruik Biometrie, bijlage bij Kamerstuk 25 764, nr. 125.

⁶ Artikel 10, Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen.

⁷ Verordening (EU) 2019/1157 en Paspoortenverordening: verordening (EG) Nr. 2252/2004 van de Raad, van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.

Om op een betrouwbare en veilige wijze biometrische gegevens af te kunnen nemen en te koppelen aan persoonsgegevens, is de persoonlijke verschijning op dit moment nog van cruciaal belang. Een wetswijziging om persoonlijke verschijning bij herhaalaanvragen niet langer voor te schrijven, wordt daarom op dit moment onwenselijk geacht en in het geval van de identiteitskaarten in strijd geacht met Europese regelgeving.

Conclusie en vervolg

Het is belangrijk dat Nederlandse reisdocumenten en/of identiteitsmiddelen betrouwbaar zijn en blijven. Het is daarom van belang dat een zo betrouwbaar mogelijk aanvraag- en uitgifteproces wordt nagestreefd. Het belang van een betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en/of identiteitskaarten is ook gebleken toen afgelopen jaar verschillende fraudegevallen aan het licht zijn gekomen waarover ik uw Kamer op 8 juli en 8 november 2022 heb geïnformeerd⁸. Een volledig digitaal aanvraag- en uitgifteproces van Nederlandse reisdocumenten en/of identiteitskaarten acht ik op dit moment niet mogelijk. Met dit onderzoek is bekeken of er op dit moment ruimte is om van de verschijningsplicht af te stappen en of zo het aanvraagproces voor paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten voor Nederlanders in het buitenland vergemakkelijkt kan worden. De huidige stand van de techniek blijkt echter op dit moment onvoldoende veilig en betrouwbaar om het proces zo te kunnen digitaliseren dat van de persoonlijke verschijning af kan worden gezien.

Hoewel voor herhaalaanvragen de identiteitsverificatie digitaal zou kunnen plaatsvinden, vormt op dit moment de afgifte van nieuwe biometrie het belangrijkste knelpunt voor een volledig digitaal proces. De technische ontwikkelingen die verdere digitalisering van de stappen in het aanvraag- en uitgifteproces mogelijk maken, zonder dat de betrouwbaarheid en veiligheid wordt gecompromitteerd, zullen nauwlettend worden gevolgd. In lijn met de aanbevelingen in het onderzoek door Dialogic zullen nieuwe, kansrijke innovaties worden onderzocht om te bezien of verdere digitalisering van het proces voor Nederlanders in het buitenland mogelijk is. Indien zich nieuwe mogelijkheden voordoen zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd.

Ik betreur het dat er op dit moment geen mogelijkheden blijken te bestaan om aan het verzoek van het parlement te voldoen om het aanvraagproces van reisdocumenten voor Nederlanders in het buitenland volledig te digitaliseren zonder dat wordt ingeboet aan de veiligheid en betrouwbaarheid van Nederlandse reisdocumenten en/of identiteitsmiddelen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

⁸ Kamerstukken 25 764 en 29 911, nr. 137.
Kamerstukken 25 764 en 29 911, nr. 140.