

Het reisdocument op reis

Van handgeschreven paspoort naar centraal reisdocumentenregister

Oudere Burgerzakenmedewerkers herinneren zich vast nog het handgeschreven paspoort. Een model waar de jongere generatie zich in dit digitale tijdperk nauwelijks meer iets bij kan voorstellen. Aan de vooravond van centrale opslag van reisdocumentengegevens in een uitgebreid basisregister vatten we de reis van ons Nederlandse reisdocument samen in een uitgebreid reisverslag.

De maand november stond bij de NVVB in het teken van de reisdocumenten. Hieronder verstaan we de Nederlandse identiteitskaart (NIK) en het paspoort. Het uiterlijk en de aanvraagprocedure van het paspoort maakten in de afgelopen decennia een indrukwekkende ontwikkeling door. In dit artikel duiken we in de historie en kijken we welke plannen er in het vat zitten voor ons Nederlandse reisdocument.

Holnietjes en droogstempels

De handgeschreven paspoorten zijn inmiddels pure nostalgie. Deze documenten moesten namens de burgemeester worden getekend, kinderen konden worden bijgeschreven en de pasfoto's werden er met holnietjes in bevestigd. Je begrijpt; een paspoort vervalsen was in die tijd relatief eenvoudig. Daarom werden doorlopend nieuwe maatregelen ingevoerd om het vervalsers moeilijker te maken. Zo werd in de holnietjes het woord 'paspoort' gedrukt, kwamen er droogstempels en stapte men over op speciale paspoortpennen. Maar al die maatregelen bleken niet genoeg.

In de periode die volgde, mochten de paspoorten niet meer worden geschreven of met een typemachine worden ingevuld. De informatie werd voortaan geprint met een paspoortprinter en gemeenten moesten de documenten lamineren met een speciale laminator. Daarnaast werd stevig gewerkt aan het verbeteren van de beveiliging van het papier, het drukwerk, het watermerk en het bindtouwje dat kaft en paspoortblaadjes

bij elkaar hield. Omdat de productie op de gemeentehuizen zelf plaatsvond, beschikte ieder stadhuis over blanco exemplaren. Ook dit kwam de veiligheid van het document niet ten goede.

Beveiliging naar een hoger plan

De nieuwe generatie reisdocumenten die in 2001 haar intrede deed, was een majeure ingreep om de beveiliging van het paspoortproces en van de paspoorten zelf in één keer naar een hoger plan te tillen. De productie werd gecentraliseerd en bij alle Nederlandse uitgiftelocaties in binnen- en buitenland werden Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS) in stelling gebracht, ruim zeshonderd in totaal. Vervolgens kregen de paspoorten een chip waarin de gelaatsscans en later de vingerafdruk digitaal werden opgeslagen. Paspoorten konden niet meer worden verstrekt via een klaar-terwijl-u-wachtservice. Veel gemeenten ervoeren dit als een adertaling voor hun niveau van dienstverlening: één keer langskomen en direct naar huis met een gloednieuw paspoort kon niet meer. Een veilig proces, zo bleek, kost nu eenmaal tijd.

Tot op de dag van vandaag worden reisdocumenten via dit proces uit 2001 aangevraagd, geproduceerd en afgegeven. We zijn aan deze werkwijze gewend geraakt; iedere werkdag komt de bezorger bij Burgerzaken langs met een doos paspoorten die door de producent zijn vervaardigd. Transport en aflevering gaan gepaard met allerlei veiligheidsmaatregelen en ook de opslag en het uitreikproces bij de gemeente kennen strakke procedures. Om het niveau van dienstverlening toch weer te verhogen, kan de uitreiking van het paspoort in diverse gemeenten inmiddels plaatsvinden op een andere locatie, zoals bij de aanvrager thuis of op het werk. Uiteraard via een beveiligde bezorgprocedure.

De pasfoto: van digitaal naar analoog en terug naar digitaal

Het huidige paspoortproces kent een vrij omslachtige werkwijze om het uiterlijk van de houder vast te leggen. Eerst laat de aanvrager door een fotograaf of in een pasfotohokje een digitale pasfoto maken. Deze wordt uitgeprint, waarna de aanvrager blij met de fotootjes in zijn hand de winkel uitloopt, óp naar het gemeentehuis. Daar controleert de ambtenaar nauwkeurig of de foto wel een afbeelding van de aanvrager is en of de foto aan de fotomatrix voldoet; de eisen zijn immers streng. De ambtenaar plakt de goedgekeurde foto op een formulier en scant dit weer. De paspoortproducent ontvangt vervolgens digitaal de bestelling met de scan en print de foto daarna op een geavanceerde manier op het paspoort. Dit kan en moet in de toekomst toch anders!

Nooit klaar met beveiligen

Ondanks alle verbeteringen aan het uiterlijk en het aanvraag- en uitreikproces zijn we allesbehalve klaar met de beveiliging van ons reisdocument. Fraudeurs zijn creatief en zoeken na elke nieuwe beveiligingsmaatregel naar een nieuwe manier van frauderen. Omdat de reisdocumenten zelf steeds moeilijker te vervalsen zijn, neemt bijvoorbeeld de zogeheten 'lookalike-fraude' toe. Hierbij zijn de persoon op de pasfoto en de aanvrager niet dezelfde. Ook 'morphing' komt steeds vaker voor; het in elkaar laten overvloeien van de foto's van twee verschillende personen.

Het Nederlandse paspoort is en blijft een politiek gevoelig onderwerp dat altijd in de schijnwerpers staat. Het paspoortdossier van Nederland is dan ook dik en zal de komende jaren alleen maar dikker worden. Daarnaast is het Nederlandse paspoort een zeer gewild product. Veel vreemdelingen willen in de eerste plaats Nederlander worden omdat zij zo in het bezit kunnen komen van een Nederlands paspoort. Dit reist voor velen toch een stuk relaxter.

Voorstel voor centrale registratie

Het systeem uit 2001 heeft inmiddels zijn langste tijd gehad. De aanvraag- en archiefstations voor reisdocumenten waren destijds goed bedacht en hebben hun werk prima gedaan, maar anno 2017/2018 vertoont dit reisdocumentenstelsel ouderdomsverschijnselen en past het steeds minder goed in de huidige technologische tijd. Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt voor de invoer van de e-functionnalité op de Nederlandse identiteitskaart gewerkt aan het omvormen van het huidige (negatieve) basisregister in een integraal register van alle documenten die in omloop zijn en zijn geweest. Daarmee is een centrale administratie opnieuw in beeld, want al in 2009 was sprake van de invoering van de Online Raadpleegbare Reisdocumentenadministratie (ORRA). Na een discussie met de Tweede Kamer over de centrale opslag van vingerafdrukken besloot de minister van BZK in 2012 te stoppen met de verdere ontwikkeling van de ORRA.

Op 12 april 2017 doet de minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer opnieuw een voorzet richting een integraal register voor reisdocumenten. Daarin schrijft hij: 'Het ontbreken van een centrale registratie met als gevolg de opslag in verschillende systemen met uiteenlopende doelstelling, functionaliteit en raadpleegbaarheid betekent dat het momenteel niet mogelijk is te garanderen dat de gegevens juist, authentiek, actueel en volledig zijn. Zij zijn bovendien niet direct en 24/7 raadpleegbaar, zoals in het eID-stelsel wordt vereist.'

Voor het eID-stelsel, het stelsel voor het veilig online afnemen van (overheids)diensten, is de enige werkbare oplossing de uitbreiding van het huidige basisregister reisdocumenten tot een integraal register waarin alle document- en houdergegevens worden opgenomen, zo stelt hij verder. Vanuit dit register kunnen de benodigde gegevens voor het eID-stelsel worden geleverd, zoals dit nu al kan vanuit het rijbewijsregister.

“Het uiterlijk en de aanvraagprocedure van het paspoort maakten in de afgelopen decennia een indrukwekkende ontwikkeling door”

Reisdocumentengegevens uit de BRP

Een integraal basisregister heeft veel voordelen. Zo vergroot het de betrouwbaarheid en de fraudebestendigheid van het reisdocumentenstelsel zelf. Ook kan dit centrale register prima worden gebruikt voor het registreren van paspoortsignaleringen, vermissingen, inhoudingen en vervallen reisdocumenten. Een grote stap voorwaarts in het bevorderen van transparantie en efficiency, zowel voor gemeenten in Nederland als voor uitgiftelocaties in het buitenland.

Met dit nieuwe, centrale register kunnen we op termijn ook af van de registratie van reisdocumentengegevens in de BRP. Want dit is toch een rare plaats: een basisregistratie personen met daarin ook reisdocumentengegevens.

Op weg naar de eindbestemming

Maar ook met een integraal basisregister is ons reisdocument nog niet op zijn eindbestemming aangekomen. Binnenkort wordt aan het rijbewijs en aan de NIK een digitale identiteit gekoppeld. Met deze e-functionnalité kunnen burgers zich op een hoog niveau digitaal identificeren en digitaal transacties uitvoeren.

Voor de introductie van deze e-functionnalité van het reisdocument bereidt het ministerie van BZK op dit moment een wijziging van de Paspoortwet voor die ook de centrale opslag van reisdocumentengegevens omvat (uitgezonderd biometrische gegevens). Deze wetswijziging wordt op zeer korte termijn in consultatie gebracht. Het ministerie van BZK lijkt overtuigd van het nut van een integrale registratie. De NVVB deelt deze visie en kijkt verwachtingsvol uit naar hoe de reis van ons reisdocument verder verloopt.

