

PASPOORT BUITEN BEREIK?

Rapport over het onderzoek uit eigen beweging naar de gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet.

Datum: 5 juli 2010

Rapportnummer: 2010/191

BESCHOUWING

Iedere Nederlander heeft recht op een Nederlands paspoort. Onlangs heeft het kabinet beslist dat gemeenten met ingang van 1 januari 2010 voor het verstrekken van een paspoort geen hogere prijs mogen rekenen dan € 50,90. Gemeenten kunnen bij een laag inkomen zelfs de kosten van een paspoort kwijtschelden. Hieruit blijkt dat ook financieel gezien een paspoort binnen het bereik van vrijwel iedere Nederlander moet liggen.

Het paspoort vervult verschillende functies en vertegenwoordigt ook een bepaalde immateriële waarde. Het paspoort is een identiteitsbewijs van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid, dat overal als zodanig geaccepteerd wordt. Het paspoort is een reisdocument om landsgrenzen te kunnen overschrijden en het paspoort is een tastbaar bewijs van Nederlanderschap. Deze laatste functie heeft niet alleen materiële betekenis, maar ook immateriële. Vele Nederlanders zullen waarde hechten aan het paspoort omdat daarmee de band met Nederland tastbaar wordt. Dat geldt te meer voor Nederlanders die in het buitenland zijn gaan wonen. Voor deze Nederlanders schept het paspoort tevens de mogelijkheid om bij moeilijke omstandigheden in het woonland terug te keren naar het vaderland. Het Nederlandse paspoort is ook noodzakelijk om in een ander land een verblijfsdocument te kunnen verkrijgen. Ten slotte heeft het Nederlandse paspoort ook Europese betekenis, omdat met het paspoort ook het Europese burgerschap bewezen kan worden. Kortom het Nederlandse paspoort is in veel opzichten een waardevol document.

Het Nederlandse paspoort bevat sinds enige tijd biometrische kenmerken - gezichtskenmerken en vingerafdrukken - die digitaal in een chip in het paspoort zijn opgeslagen. Nederlanders die langer in het buitenland wonen of verblijven kunnen als de geldigheid van hun paspoort verloopt een nieuw paspoort persoonlijk aanvragen en vervolgens ophalen bij de ambassade in hun land of indien aanwezig op een consulaat-generaal. Op honoraire consulaten kan het paspoort nog slechts opgehaald worden als daar meer dan 500 paspoorten per jaar uitgegeven worden en het om die reden voldoende rendabel is om er de kostbare apparatuur te installeren. Op deze wijze heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken het aantal plaatsen op de wereld waar een paspoort aangevraagd en opgehaald kan worden, beperkt. Deze keuze berust slechts op financiële afwegingen. De praktische consequentie hiervan is dat in verschillende landen verre en herhaalde reizen moeten worden gemaakt om eerst het paspoort aan te vragen en het vervolgens op te halen. Slechts voor mensen met een lichamelijke beperking en bedlegerige mensen kan een uitzondering gemaakt worden om persoonlijk te verschijnen.

Zo moet een in Brazilië wonende Nederlander 4400 km voor zijn paspoort reizen naar de ambassade in Brasilia, terwijl een consulaat op 140 km van zijn huis gevestigd is. Als het om een gezin met kinderen gaat dan kan het gaan om aanzienlijke bedragen aan reiskosten. Een Nederlands gezin dat in Trondheim in Noorwegen woont kan de paspoorten niet meer daar regelen, maar moeten naar de ambassade in Oslo reizen

1200 km héén en 1200 km terug. Hetzelfde geldt voor een gezin dat in Minneapolis in de VS woont en met vier kinderen heen en weer moet reizen naar Chicago wat \$ 2.815 zou kosten. Een dergelijk reisbedrag staat in schril contrast met de kosten die in Nederland gemaakt zouden moeten worden. Maar ook met de kosten van een Nederlander die in de vestigingsplaats van een ambassade of consulaat/generaal woont. Op deze wijze ontstaan ongelijkheden in kosten verbonden aan het verkrijgen van een paspoort die willekeurig uitwerken.

De keuze die het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft gemaakt in het kader van de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet is wegens het ontbreken van voldoende voorzieningen in het buitenland niet behoorlijk. De Nationale ombudsman doet een aantal concrete aanbevelingen om het paspoort voor Nederlanders die op meer afgelegen plekken in de wereld wonen, binnen bereik te brengen. Een regeling voor de gevallen dat verplichte verschijning bij het aanvragen niet redelijk is, valt te overwegen, evenals de inzet van mobiele apparatuur. Ook het niet verplicht zijn om in persoon het nieuwe paspoort op te halen vormt een optie. De mogelijkheden om in een goed bereikbaar buurland het paspoort te kunnen regelen verdient overweging. De afhandeling van paspoortaanvragen van tijdelijk naar Nederland teruggekeerde Nederlanders kan versoepeld worden.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

1.1	Nieuwe paspoortwet.....	2
1.2	Aanleiding onderzoek.....	2
1.3	Doelstelling onderzoek.....	5
1.4	Aanpak onderzoek.....	5

2. ONDERZOEK

2.1	Vragen aan de minister.....	6
2.2	Reactie van de minister.....	7
2.2	Nadere vragen aan de minister.....	12

3. OORDEEL EN AANBEVELINGEN

3.1	Oordeel.....	16
3.2	Aanbevelingen.....	18

ACHTERGROND.....	20
------------------	----

1. INLEIDING

1.1 NIEUWE PASPOORTWET

Paspoort

Een paspoort is een officieel document dat de houder identificeert als burger van een bepaald land dat toestemming vraagt in de naam van de regering van het uitgevende land om de houder in het land toe te laten¹.

Doel van het biometrische paspoort

De lidstaten van de Europese Unie (EU-lidstaten) hebben besloten om de reisdocumenten beter te beveiligen tegen vervalsing en frauduleus gebruik. De normen die de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in de afgegeven paspoorten regelen, zijn opgenomen in een EU-verordening².

Op 26 augustus 2006 is deze nieuwe generatie reisdocumenten geïntroduceerd. In deze elektronische reisdocumenten is in de houderpagina een chip opgenomen. Deze chip bevat zichtbare gegevens zoals op de houderpagina weergegeven, aangevuld met extra (onzichtbare) gegevens.

Onder de onzichtbare gegevens worden begrepen twee biometrische kenmerken van de houder: een pasfoto en twee vingerafdrukken. De in de chip opgenomen (onzichtbare) gegevens worden vergeleken met de kenmerken van de drager van dat paspoort en met de gedrukte gegevens in het paspoort. Zo wordt het moeilijker het document te vervalsen en ook moeilijker om zich te identificeren met een reisdocument van iemand anders.

Met de invoering van de elektronische reisdocumenten heeft Nederland voldaan aan de hiertoe vastgestelde EU-eisen. Vanaf 21 september 2009 worden vingerafdrukken in een paspoort opgenomen.

1.2 AANLEIDING ONDERZOEK

De apparatuur, nodig voor het afnemen van de biometrische kenmerken is kostbaar en vereist de nodige veiligheidsmaatregelen. Om die redenen heeft de minister van Buitenlandse Zaken oorspronkelijk besloten de biometrische apparatuur alleen te plaatsen bij de ambassades en consulaten-generaal. Om de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland zo goed mogelijk te houden, werd naderhand besloten

¹ Het bevat doorgaans een pasfoto, geslacht, lengte, geboortedatum en –plaats, een handtekening, Burgerservicenummer (in Nederland), paspoortnummer en plaats, datum en naam van uitgevende instantie.
² EG nr. 2252/2004 van 13 maart 2004.

om honoraire consulaten, waar méér dan 500 paspoort- en visumaanvragen per jaar worden verwerkt, ook van de biometrische apparatuur te voorzien.

Door de nieuwe regeling is het aantal Nederlandse ambassades dan wel consulaten waar een nieuw paspoort kan worden geregeld, gedaald van 340 naar 180. In het buitenland gevestigde Nederlanders moeten daardoor in veel gevallen verder reizen voor een nieuw paspoort. Mede hierdoor komen zij ook voor hogere kosten te staan. Dit knelt vooral voor de Nederlanders woonachtig in uitgestrekte landen.

Een in Brazilië woonachtige Nederlander moet een nieuw paspoort aanvragen. Daartoe dient hij nu 4400 km naar de ambassade in Brasilia, te reizen. Voorheen kon hij zijn paspoort regelen in een consulaat, 140 km van zijn huis vandaan.

In de periode tussen 7 juli 2009 en 30 juni 2010 heeft de Nationale ombudsman wereldwijd vele individuele signalen over de knelpunten in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet ontvangen. Naast individuele signalen heeft hij ook een gebundeld signaal van de Nederlanders uit Brazilië ontvangen.

Een Nederlander woonachtig in Australië moet nu een reis van meer dan 12 uur (enkele reis) met de auto ondernemen om in Perth persoonlijk het paspoort aan te vragen. Volgens hem is het aanvragen van een Nederlands paspoort een zeer kostbare zaak met veel (werk)tijdverlies geworden. De vliegreis is kostbaar en duurt net zo lang daar er maar één vlucht per dag is.

Gebundelde signalen uit Brazilië

Nederlanders woonachtig in de zuidelijk Braziliaanse deelstaat Paraná³ konden vóór de invoering van de nieuwe wet voor een nieuw paspoort terecht bij het Nederlandse consulaat in Curitiba. Het was zelfs zo dat personeel van het consulaat naar de meest centraal gelegen Nederlandse gemeenschap ging (Castrolanda), alle administratie afhandelde en na een paar weken kon men het paspoort afhalen.

Door de wetwijziging zijn de in Paraná woonachtige Nederlanders genoodzaakt om grotere afstanden af te leggen voor het verkrijgen van een nieuw Nederlands paspoort⁴. Het consulaat in Curitiba is namelijk niet voorzien van de biometrische apparatuur. De reden hiertoe is dat dit consulaat jaarlijks circa 240 paspoort- en visumaanvragen verwerkt. Dit aantal ligt onder de vastgestelde norm van 500 aanvragen per jaar. Het

³ Vanaf het begin van de vorige eeuw hebben in Paraná zich Nederlanders gevestigd. In Paraná zijn er drie Nederlandse landbouwkolonies, namelijk Carambei, Castrolanda en Arapoti. De Nederlandse paspoorthouders in de landbouwkolonie Não-me-Toque gelegen in de deelstaat Rio Grande do Sol zijn wat de paspoortzaken betreft ook aangewezen tot het consulaat in Curitiba, hoofdstad van de deelstaat Paraná.

⁴ Afstanden en onkosten oude en nieuwe situatie: Afstand Carambei–Curitiba (São Paulo) van 280 km naar 1000 km, kosten van R\$ 140 naar R\$ 500; afstand Castrolanda –Curitiba (São Paulo) van 320 km naar 960 km, kosten van R\$ 160 naar R\$ 480; afstand Arapoti–Curitiba (São Paulo) van 500 km naar 820 km, kosten van R\$ 250 naar R\$ 420; afstand Não-me-Toque–Curitiba(São Paulo) van 1250 km naar 2040 km en de kosten zijn gestegen van R\$ 625 naar R\$ 1020.

dichtstbijzijnde consulaat voorzien van biometrische apparatuur, is het consulaat-generaal in São Paulo. In Brazilië zijn verder nog het consulaat-generaal in Rio de Janeiro en de ambassade in Brasilia voorzien van deze apparatuur.

Het bestuur van de Culturele Vereniging Brazilië - Nederland (CVBN), die de belangen van 3000 (Nederlandse) paspoorthouders in Paraná vertegenwoordigt, heeft de minister bij verzoekschrift van 24 april 2009 gevraagd om ook het consulaat in Curitiba van de biometrische apparatuur te voorzien (zie ACHTERGROND onder 1). De minister liet weten dat het lage aantal aanvragen dat in Curitiba jaarlijks wordt verwerkt, de noodzakelijke (veiligheids)investeringen niet verantwoord maakt (zie ACHTERGROND onder 2). Op 25 mei 2009 heeft het Tweede Kamerlid Haverkamp (CDA) over de afgifte van de paspoorten in Curitiba aan de minister vragen gesteld (zie ACHTERGROND onder 3).

In vervolg hierop heeft de CVBN de Katholieke Emigratie Centrale (KEC) in Poeldijk verzocht de gesignaleerde knelpunten onder de aandacht van de Nationale ombudsman te brengen.

Juist in die tijd had de KEC al vergelijkbare berichten van onvrede ontvangen uit landen waar traditioneel veel Nederlanders naartoe zijn geëmigreerd, zoals Australië en Canada. Ook in die landen is het aantal Nederlandse ambassades waar men terecht kan voor een nieuw Nederlands paspoort aanzienlijk verminderd. En ook in die landen geldt dat nog verder moet worden gereisd voor het verkrijgen van een nieuw Nederlands paspoort. Door de enorme uitgestrektheid van deze landen en de soms moeilijk begaanbare wegen wordt het verkrijgen van een nieuw paspoort voor Nederlanders die daar wonen erg moeilijk.

Individuele signalen

Zoals al geschreven heeft de Nationale ombudsman vele individuele signalen ontvangen. Deze signalen betreffen naast de (grote) reisafstanden en de (hoge) onkosten ook problemen waarmee paspoortaanvragers van een bepaalde leeftijd dan wel met een lichamelijke beperking te maken krijgen.

Afghanistan:	1	Frans-Guyana:	1	Namibië:	1
Australië:	1	Griekenland:	4	Noorwegen:	3
België:	1	Ierland:	2	Polen:	2
Brazilië:	3	Japan:	2	Slowakije:	1
Canada:	3	Madagaskar:	1	VK:	1
Duitsland:	6	Maleisië:	1	VS	6
Frankrijk:	1	Mexico:	1	Zwitserland:	1

Ter illustratie zijn er in het rapport een aantal van door de Nationale ombudsman ontvangen signalen van in het buitenland woonachtige Nederlanders verwerkt.

1.3 DOELSTELLING ONDERZOEK

Een Nederlands gezin met drie jonge kinderen woont in de Canadese deelstaat Manitoba. Voorheen kon dit gezin haar paspoortzaken regelen in de hoofdstad van Manitoba, Winnipeg. Nu dient zij minstens dertien uur auto te rijden of drie uur te vliegen voordat zij bij een Nederlands consulaat dat vingerafdrukken afneemt, aankomt.

Op grond van de ontvangen signalen heeft de Nationale ombudsman besloten een onderzoek uit eigen beweging in te stellen. Zijn voornemen heeft hij begin november 2009 in het radioprogramma "Expats on Air" van de Wereldomroep kenbaar gemaakt.

De Nationale ombudsman is op 27 november 2009 het onderzoek gestart. Dit onderzoek richt zich vooral op de vraag in hoeverre de knelpunten die zijn ontstaan in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet op een behoorlijke wijze kunnen worden opgelost. Het rapport sluit af met een aantal aanbevelingen.

1.4 AANPAK ONDERZOEK

In het kader van het onderzoek zijn schriftelijke vragen gesteld aan de minister van Buitenlandse Zaken en is een bezoek aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebracht. Er is gesproken met een aantal ambtenaren werkzaam bij de consulaire en juridische afdelingen van het ministerie.

Aanvullende informatie is gekregen van de CVNB en de KEC.

2. ONDERZOEK

2.1 VRAGEN AAN DE MINISTER

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman bij brief van 27 november 2009 de minister de volgende vragen voorgelegd:

A.1

De biometrische paspoorten moeten persoonlijk worden aangevraagd en later persoonlijk worden opgehaald. Hebt u overwogen om de Nederlandse "expats" in het buitenland tegemoet te komen in de extra reis- en verblijfskosten die in sommige gevallen moeten worden gemaakt? Zo ja, wat is uw beleid daarin?

A.2

Houdt u er ook rekening mee dat "expats" met verscheidene lichamelijke beperkingen niet of moeilijk in staat zijn om (twee keer) lange en uitputtende reizen te ondernemen? Hebt u hiervoor voorzieningen getroffen? Zo ja, welke?

A.3

Een van de oplossingen die u zelf hebt aangedragen is dat in het buitenland gevestigde Nederlanders tijdens hun verlof in Nederland eventueel een paspoort kunnen aanvragen bij het Bureau Landelijke Diensten in de gemeente Den Haag (dit Bureau heet nu de afdeling Landelijke Taken; de No). Dit Bureau maakt onderdeel uit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het is de Nationale ombudsman ter ore gekomen dat het Bureau Landelijke Diensten in een enkel geval onvoldoende toegerust bleek om binnen de termijn van drie weken een nieuw paspoort te verstrekken. Bent u bekend met de werkwijze van het Bureau met betrekking tot de aanvraag en afgifte van de paspoorten? Hebt u in het kader van het nieuwe Paspoortwet met de minister van BZK opnieuw afspraken gemaakt omtrent de snelheid waarmee aan tijdelijk in Nederland verblijvende expats een paspoort kan worden afgegeven?

A.4

De installatie van de biometrische apparatuur is afhankelijk gesteld van het aantal te verstrekken paspoorten per jaar. Kunnen de diplomatieke vertegenwoordigingen u tussentijds om installering van biometrische apparatuur verzoeken als blijkt dat dan alsnog aan de gestelde voorwaarden worden voldaan?

A.5

Indien zich een noodsituatie voordoet en repatriëring nodig is, op welke wijze kunnen de Nederlanders dan op korte termijn aan een in het internationale verkeer geldend nooddocument komen? Hebt u hiervoor voorziening getroffen? Zo ja, welke?

A.6

Wanneer voor de tweede keer een paspoort wordt aangevraagd, gelden er dan andere richtlijnen met betrekking tot de aanvraag en afgifte van het biometrische paspoort?

A.7

Hebt u overwogen om de geldigheidsduur van het paspoort te verlengen naar bijvoorbeeld 10 jaar? Zo nee, waarom niet?

A.8

Hebt u in het kader van de nieuwe Paspoortwet en de gevolgen ervan voor Nederlandse "expats" al maatregelen genomen naar aanleiding van de signalen die u hebben bereikt, zo ja, wat zijn die maatregelen?

Een Nederlandse paspoorthouder woont met zijn drie jaar jonge dochter op Madagaskar. Sinds de invoering van de nieuwe wet kan hij hun paspoorten niet langer in dat land regelen. De Nederlandse overheid vraagt hem enorme kosten te maken nu hij samen met zijn dochtertje naar de dichtstbijzijnde ambassade in Dar es Salaam (Tanzania) of naar Nederland moet vliegen. Volgens hem zijn de minimale kosten waar hij voor komt te staan € 5,000.

2.2 REACTIE VAN DE MINISTER

Een Nederlands echtpaar wonende op Korfu (Griekenland) heeft nieuwe paspoorten nodig. Deze kunnen niet langer bij het consulaat op Korfu worden aangevraagd maar in Athene. De totale kosten voor het aanvragen van de paspoorten zijn meer dan € 600. Naast de hoge kosten van de paspoortaanvragen, is de reis naar Athene geen aangename reis door de gezondheidsklachten van de man. Op dit moment heeft het echtpaar geen geldig identiteitsbewijs. Ze hebben dit echter wel nodig voor de pensioenaanvraag van de man.

De minister heeft de vragen van de Nationale ombudsman beantwoord bij brief van 18 januari 2010. De minister schreef de Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"(...) het Nederlandse paspoort in de eerste plaats een document is om mee te reizen. Het is op zich geen noodzakelijk bewijs van Nederlanderschap. (...) Een Nederlander die geen andere nationaliteit bezit kan zijn Nederlandse nationaliteit dan ook niet verliezen vanwege het ontbreken van een geldig Nederlands paspoort. Ik benadruk dit omdat de ervaring heeft geleerd dat Nederlanders die in het buitenland wonen dit gevolg soms vrezen, en in veronderstelling zijn dat zij om deze reden een nieuw reisdocument moeten aanvragen. Het is dus niet nodig dat deze Nederlanders een nieuw paspoort aanvragen teneinde hun Nederlandse nationaliteit te behouden. Voor Nederlanders die tevens een vreemde nationaliteit hebben, is het bezit van een Nederlands paspoort (in

ieder geval eens per tien jaar vernieuwd) niet de enige mogelijkheid om de Nederlandse nationaliteit te behouden. Ook de verstrekking van een 'verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap' stuit de 10-jaars verliestertermijn. Een dergelijke verklaring kan via iedere consulaire post (dus ook via de honorair consulaten die niet over biometrie-apparatuur beschikken, de zogenaamde niet-bio HC's) worden aangevraagd. In het buitenland woonachtige Nederlanders die regelmatig reizen kunnen een nieuw reisdocument eveneens bij een andere Nederlandse beroepsconsulaire post of bij een bio-HC aanvragen. Dit kan ook bij de gemeente Den Haag en sinds 1 januari 2009 bij de gemeente Enschede. Met ingang van 1 april 2010 bieden ook de gemeente Maastricht en Echt-Susteren deze mogelijkheid. (...) Een aanvraag van een reisdocument kan ook verband houden met een legitimatieplicht in het land van vestiging. In dit geval kan de aanvrager mogelijk gebruik maken van een lokale identiteitskaart of een verblijfsvergunning. Eén en ander is afhankelijk van de eisen die de lokale wet- en regelgeving aan deze legitimatie stellen. Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn zouden deze informatie kunnen meenemen in hun afweging of een nieuw paspoort moet worden aangevraagd of dat wellicht met een ander document kan worden volstaan. Medewerkers van de posten informeren hen over waar dat nodig en mogelijk is."

Op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen antwoordde de minister als volgt:

B.1 Persoonlijk aanvragen en ophalen van een paspoort

"Het is juist dat nationale paspoorten en id-kaarten in persoon moeten worden aangevraagd (artikel 28 lid 3 van de Paspoortwet). Ook het ophalen moet in principe in persoon gebeuren (artikel 67 Paspoort Uitvoeringsregeling Buitenland).

Artikel 28 lid 3 PW geeft echter ook aan dat er zwaarwegende redenen kunnen zijn dat niet van de aanvrager kan worden gevergd om bij zijn aanvraag in persoon te verschijnen. Onder zwaarwegende redenen wordt verstaan een lichamelijke of geestelijke aandoening of indien de bewegingsvrijheid van de aanvrager wettelijk is beperkt. Onder deze omstandigheden kan persoonlijke verschijning achterwege blijven indien de afgifteautoriteit van oordeel is dat op andere wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager. In dit geval zal een medewerker van de afgifteautoriteit de aanvrager thuis bezoeken. (...)

Artikel 67 lid 1 PUB geeft aan dat indien de aanvrager bij de aanvraag aannemelijk heeft gemaakt dat van hem redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat hij het nieuwe reisdocument in persoon komt ophalen, het reisdocument per aangetekende post dan wel op andere veilige wijze aan hem wordt toegezonden. De reisafstand kan bijvoorbeeld een reden zijn waarom de afgifteautoriteit akkoord gaat met veilige toezending van het reisdocument. De houder wordt er bij de aanvraag wel op gewezen dat het dan niet mogelijk is de inhoud van de elektronische chip in het nieuwe reisdocument bij ontvangst te verifiëren.

Nederlanders in den vreemde maken een eigen afweging of zij al dan niet in het bezit willen blijven van een Nederlands reisdocument. Zij kiezen vervolgens zelf waar een nieuw reisdocument wordt aangevraagd. In verband met zwaarwegende redenen kunnen zij een beroep doen op de wettelijke uitzondering op de verschijningsplicht bij de

aanvraag. Ook voor het afhalen kan onder omstandigheden een uitzondering worden gemaakt op de verschijningsplicht. Reisafstand kan daarbij een rol spelen. Een tegemoetkoming in de reis- en verblijfskosten van Nederlanders in den vreemde voor het aanvragen van een reisdocument heb ik met het oog op het bovenstaande niet overwogen."

Een Nederlandse jongen van zestien jaar woont in Polen. Hij is verlamd. Om een nieuw paspoort te regelen moet hij samen met zijn moeder als begeleidster met het aangepast vervoer met een chauffeur nu 1000 km naar de ambassade in Warschau vertrekken. Deze reis duurt zestien tot achttien uur en is voor hem te zwaar en vermoeiend.

B.2 Lichamelijke beperkingen

"(...) de aanvrager (die zich beroept op artikel 28 lid 3 PW) zijn verzoek tijdig moet richten aan de dichtstbijzijnde beroepsconsulaire post. De aanvrager moet zijn verzoek onderbouwen met een originele, recente verklaring van een arts of met een officieel document van een bevoegde (medische) instantie. Hieruit moet blijken dat de aanvrager om fysieke dan wel psychische redenen langdurig niet in staat is persoonlijk bij het loket van de aanvraagpost te verschijnen.

Is de beroepsconsulaire post van oordeel dat het verzoek van de aanvrager gerechtvaardigd is dan kan de post besluiten een geautoriseerde medewerker de aanvrager te laten bezoeken om de aanvraag bij hem thuis in ontvangst te nemen, en vingerafdrukken te laten opnemen met een mobiel apparaat.

De aanvrager dient er vanzelfsprekend voor zorgen te dragen dat hij over alle voor de aanvraag benodigde documenten beschikt alsook een pasfoto die voldoet aan de eisen van de Fotomatrix 2007."

B.3 Paspoort aanvragen en ophalen in Nederland

"De afdeling Landelijke Taken is een onderdeel van de dienst Burgerzaken van de gemeente Den Haag. De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zijn op de hoogte van het bestaan en bevoegdheid van deze afdeling (...) en geven hieraan bekendheid binnen de Nederlandse gemeenschap in hun ambtsgebied. Op de website van de Afdeling Landelijke Taken staat vermeld welke documenten door de aanvragers moeten worden meegenomen om met succes een aanvraag te kunnen indienen (...)."

Een in Kenia woonachtige Nederlander was in het bezit van een Nederlands paspoort waarin alle paspoortbladzijdes gestempeld waren als gevolg van de vele reizen die hij onderneemt. Bij de ambassade in Nairobi kon hij geen nieuw paspoort aanvragen omdat zijn paspoort nog steeds geldig was. Hoewel hij daags na aankomst in Nederland naar de afdeling Landelijke Taken van de gemeente Den Haag is gegaan, is het tijdens zijn 14-dagen durende verblijf in Nederland niet mogelijk gebleken hem een nieuw paspoort te verschaffen. Na terugkeer in Kenia heeft deze Nederlander contact opgenomen met de ambassade in een buurland en heeft hij daar snel een paspoort kunnen regelen.

B.4 Tussentijdse installering van biometrische apparatuur

"Het is juist dat het toewijzen van biometrische apparatuur aan posten in het buitenland afhankelijk is gesteld van het aantal reisdocumenten dat jaarlijks door een post is/wordt afgegeven. Omdat de apparatuur ook in het visumproces wordt gebruikt zijn de aantallen visa eveneens meegewogen. Voorts zijn de uitgaven becijferd die de invoer van biometrie op de post minimaal met zich meebracht. Het betreft de kosten van apparatuur, huisvesting, beveiliging, bureaustkosten en personeel. Intern onderzoek geeft aan dat de kosten voor het ministerie (...) bij afgifte van 500 stuks per jaar, ongeveer Euro 97,- per paspoort bedragen. Hiervan wordt maximaal Euro 37,10 vergoed (...). Is het aantal afgegeven paspoorten minder dan 10, dan stijgen de kosten tot meer dan Euro 3.500,0 per afgegeven paspoort. Dit is naar mijn mening bedrijfseconomisch niet meer te verantwoorden. (...) Het spreekt vanzelf dat afhankelijk van veranderingen van het aantal reisdocument- of visumaanvragen in een bepaald ambtsgebied, de betreffende beroepspost een verzoek kan indienen om op basis van gewijzigde omstandigheden alsnog biometrie apparatuur toegewezen te krijgen. Ook zal ik (...) de afgifte-aantallen monitoren teneinde het aanbod van consulaire diensten zo goed mogelijk te laten aansluiten op de actuele behoefte."

B.5 Noodsituaties

"De uitrol van biometrie-apparatuur naar de (beroeps)consulaire posten in het buitenland en het wegvallen van de bevoegdheid op de niet-bio HC's om reguliere reisdocumentaanvragen in ontvangst te nemen betekent niet dat de kantoren van de niet-bio HC's zijn gesloten. Als voorheen blijven de niet-bio HC's, net als de bio HC's en beroepsposten, bij calamiteiten bevoegd tot het afgeven van nooddocumenten, d.w.z. noodpaspoorten en laissez-passers. Nederlanders die wonen in een land waar zich geen Nederlandse consulaire vertegenwoordiging bevindt kunnen zich in geval van calamiteiten voor de aanvraag van een *European Travel Document* wenden tot een aldaar gevestigde vertegenwoordiging van een lidstaat van de Europese Unie."

B.6 Vervolgaanvraag paspoort

"Bij de aanvraag van een tweede paspoort – dit geldt eveneens in de zin van een opvolgende aanvraag – gelden dezelfde richtlijnen, zowel voor de opnamen van biometrische als voor persoonlijke gegevens van de aanvrager".

B.7 Geldigheidsduur Nederlands paspoort

" (...) Omdat het reisdocumentenproces onder de verantwoordelijkheid van mijn collega van BZK valt heb ik de Kamervraag destijds doorgeleid naar (...) de staatssecretaris van BZK. Korthedshalve verwijs ik naar haar antwoord, dat ik als bijlage bij deze brief voeg". In haar brief van 25 november 2009 schrijft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, het volgende aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal:

"Vanzelfsprekend geldt dat hoe langer een reisdocument geldig is, hoe minder vaak een nieuw document moet worden aangevraagd. Voor het kabinet staat echter vast dat er geen concessies moeten worden gedaan aan de kwaliteit van de Nederlandse

reisdocumenten. De kwaliteit van de documenten wordt bepaald door de duurzaamheid van de materialen en de betrouwbaarheid van de veiligheidskenmerken.

De duurzaamheid van de materialen waaruit de huidige Nederlandse reisdocumenten zijn samengesteld is dusdanig dat het document bij normaal gebruik vijf jaar intact blijft en de elektronische componenten – chip en de antenne – blijven functioneren. Wel is het zo dat sinds de uitbreiding van de identificatieplicht in 2005 de reisdocumenten intensiever worden gebruikt, op dit punt signaleer ik dat het aantal reisdocumenten dat voor het verstrijken van de geldigheidsduur vervangen moeten worden, toeneemt. (...)

De (technologische) ontwikkelingen gaan zo snel dat we er rekening mee moeten houden dat steeds meer partijen zich zullen inspannen om de betrouwbaarheid van de veiligheidskenmerken in de reisdocumenten aan te tasten. Deze inspanningen lonen omdat de waarde van de reisdocumenten, mede omdat het identiteitsdocument is, zo hoog is."

B.8 Ontvangen signalen en maatregelen

"Ik heb goede nota genomen van reacties van de Nederlanders die mij hebben bereikt naar aanleiding van de invoer van biometrie in de reisdocumenten. Ik zal dat ook blijven doen. Hierbij realiseer ik me terdege dat veel Nederlanders in het buitenland extra moeite moeten doen om een aanvraag voor een nieuw reisdocument in te dienen. Tegelijk beseft ik dat de kwaliteit van de Nederlandse reisdocumenten (duurzaamheid van de materialen en betrouwbaarheid van het veiligheidskenmerk) gewaarborgd moeten blijven (...)."

Tenslotte liet de minister weten dat het voor de Nederlanders in het buitenland belangrijk is om zich af te vragen of het bezit van een (geldig) Nederlands paspoort werkelijk noodzakelijk is of dat er met een ander document kan worden volstaan. Naast de wettelijk bepaalde uitzonderingsbepalingen op de persoonlijke verschijningsplicht, onderzoekt de minister nog andere inzetmogelijkheden van het mobiele vingerafdrukafname apparaat voor Nederlanders die op grote afstand van een met de biometrische apparatuur voorziene ambassade dan wel consulaat wonen.

Sinds juni 2009 kunnen de in Japan woonachtige Nederlanders hun paspoortaanvragen tussen 9 en 12 uur bij de ambassade in Tokio indienen. Om op tijd bij de ambassade te zijn moest een paspoortaanvrager, die 800 km van Tokio vandaan woont, een dag eerder naar Tokio vertrekken. De procedure om een goed leesbare vingerafdruk te verkrijgen verliep moeizaam. Volgens een ambassademedewerker kunnen de vingerafdrucken van de aanvragers ouder dan 65 jaar moeilijk worden afgenomen. Het lukte uiteindelijk wel om een viertal vingerafdrucken af te nemen. Toen de paspoortaanvrager zijn paspoort kwam ophalen, bleek echter dat de afgenomen vingerafdrucken niet leesbaar waren en werd het paspoort afgekeurd. Na overleg achter de schermen was de ambassademedewerker bereid aan de paspoortaanvrager een noodpaspoort, waar geen vingerafdrucken voor nodig zijn, af te geven. Voor dit noodpaspoort met de geldigheidsduur van één jaar heeft de paspoortaanvrager hetzelfde tarief moeten betalen als voor een paspoort dat vijf jaar geldig is. Een mogelijk gevolg van het niet kunnen afnemen van de nodige vingerafdrucken in dit geval is dat deze paspoortaanvrager elk jaar een nieuw noodpaspoort zou moeten aanvragen. Ook zou hij dan eveneens elk jaar zijn Japanse verblijfsvergunning, die in het paspoort wordt geplaatst, moeten aanvragen en betalen. Of deze paspoortaanvrager in aanmerking komt voor een paspoort met een aantekening "permanent gebrek" (paspoort dat vijf jaar geldig is en zonder afname van de vingerafdrucken) kon de betrokken ambassademedewerker niet met zekerheid vaststellen.

Na een interventie door de Nationale ombudsman heeft de minister van Buitenlandse Zaken voor deze paspoortaanvrager een oplossing bewerkstelligd.

2.2 NADERE VRAGEN AAN DE MINISTER

Tijdens het bezoek van 29 april 2010 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken werden over de hieronder aangegeven onderwerpen nadere vragen gesteld.

Aanvraag indienen bij de ambassade/consulaat in een buurland

Ambtenaren van het ministerie bevestigden dat elke Nederlander die in het buitenland woont en niet ingeschreven is in Nederland bij de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), zijn paspoortaanvraag kan indienen bij elke met de biometrische apparatuur uitgeruste ambassade en consulaat waar dan ook ter wereld. Dit betekent dat Nederlanders woonachtig in het buitenland ook een paspoort kunnen aanvragen in een buurland als een met biometrische apparatuur voorziene ambassade of consulaat in dat land dichterbij is dan in het land waar zij woonachtig zijn. Kort gezegd, een in het buitenland wonende Nederlander kan plaatsonafhankelijk een nieuw paspoort aanvragen. Aanvragers worden hierop niet expliciet gewezen.

Uitzonderingen verschijningsplicht bij het aanvragen en ophalen van een nieuw paspoort

Volgens de Paspoortwet dient een paspoortaanvraag in persoon te worden ingediend. Van deze verschijningsplicht bij het aanvragen van een paspoort kan op grond van artikel 28 lid 3 Paspoortwet (zie ACHTERGROND onder 4) alleen worden afgeweken als hiervoor zwaarwegende redenen zijn. Onder zwaarwegende redenen wordt verstaan een lichamelijke of geestelijke aandoening waardoor van de aanvrager niet kan worden gevraagd bij de aanvraag in persoon te verschijnen. Ook wordt onder zwaarwegende redenen verstaan een wettelijke beperking van de bewegingsvrijheid. Van de verschijningsplicht bij het ophalen van het paspoort kan, op grond van artikel 67 PUB (zie ACHTERGROND onder 5), worden afgeweken indien de aanvrager aannemelijk heeft gemaakt dat van hem redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat hij bij het ophalen van het paspoort in persoon verschijnt.

Bij het ophalen van een paspoort kan verificatie van de vingerafdrukken plaatsvinden indien de paspoortaanvrager dit wil of indien een medewerker van de ambassade dan wel het consulaat twijfelt of diegene die het paspoort (zonder machtiging) is komen halen, ook de aanvrager is.

Indien tijdens of na het ophalen van het paspoort blijkt dat er iets mis is met de op de chip opgeslagen informatie, zoals de vingerafdrukken, komt dit voor rekening van de Nederlandse staat. Een paspoort is immers eigendom van de staat.

De afdeling Landelijke Taken

In zijn brief van 18 januari 2010 liet de minister weten dat de in het buitenland wonende Nederlanders ook tijdens een kort verblijf in Nederland een nieuw paspoort kunnen aanvragen. Naast de afdeling Landelijke Taken (LT) van de gemeente Den Haag worden mensen doorverwezen naar de gemeenten Maastricht, Enschede en Echt-Susteren. De Nationale ombudsman heeft inmiddels signalen ontvangen dat het afronden van een paspoortaanvraag bij de afdeling LT niet soepel verloopt. Dit is ook bekend bij de minister. Hij is daarvan op de hoogte gesteld door de minister van Binnenlandse Zaken. De oorzaak zou zijn gelegen in het feit dat de medewerkers van de genoemde gemeenten nog niet helemaal bekend zijn met de (nieuwe) regelingen en nieuwe procedures. Het vaststellen van iemands nationaliteit kan ingewikkeld zijn. Alle gegevens moeten geverifieerd worden bij de eerdere afgifte-autoriteit. Kennis omtrent de paspoortafgifte is grotendeels geborgd bij de medewerkers van het ministerie. Als het om verkrijgen van kennis gaat, hebben de ministeriemedewerkers zich bereid verklaard om genoemde gemeenten te helpen met het geven van een cursus of het mogelijk maken van een stage op een ambassade of consulaat waar de paspoortaanvragen kunnen worden ingediend.

Daarnaast wordt er op dit moment gekeken of de gemeente Haarlemmermeer bereid is de paspoortaanvragen van de in het buitenland gevestigde Nederlanders te behandelen. Het aanvraag- en afgiftepunt zou dan op luchthaven Schiphol zijn. Dit zou heel praktisch zijn. De minister van Buitenlandse Zaken heeft echter geen bevoegdheid tot de afgifte

van de paspoorten in Nederland, deze bevoegdheid valt onder de minister van Binnenlandse Zaken. Het komt nu aan op samenwerking om dit gefinancierd en gerealiseerd te krijgen.

Onderzoek naar andere inzetmogelijkheden mobiel biometrische apparaat

Gevraagd naar inzetbaarheid van de mobiele biometrische apparatuur lieten de ambtenaren van het ministerie weten dat nog onderwerp is van een pilot. Het is niet zo dat iedereen die op grote afstand van een met de biometrische apparatuur uitgeruste ambassade dan wel consulaat woont, in aanmerking komt voor het gebruik van een mobiel biometrische apparaat. Het is aan de medewerkers van de desbetreffende ambassade dan wel het consulaat om te bepalen of dit apparaat zal worden ingezet. Hierbij wordt steeds gekeken naar de omstandigheden van de paspoortaanvrager. De bezetting van de ambassade dan wel consulaat kan in deze afweging een rol spelen. De verwachting is dat door bezuinigingsmaatregelen in de toekomst zelfs nog meer ambassades en consulaten gesloten moeten worden.

Een Nederlandse woont met haar echtgenoot in Trondheim (Noorwegen) en zij verwachten hun eerste kind. Omdat de paspoorten niet meer in Trondheim geregeld kunnen worden, is dit jonge gezin genoodzaakt om straks met een pasgeboren baby een reis van ruim 1200 km (heen en terug) naar de Nederlandse ambassade in Oslo te maken om een paspoort voor het kind te regelen. Naast de aanzienlijke financiële consequenties levert het regelen van een nieuw paspoort voor dit jonge gezin veel praktische problemen op.

Informatieverstrekking ministerie - biometrische posten

Aan de medewerkers van de ambassades en consulaten is vrijheid gegeven om zelfstandig, rekening houdend met de omstandigheden van een paspoortaanvrager, de bezetting van de post en de situatie in het land waar men zich bevindt te handelen en te beslissen of er sprake is van een uitzonderingssituatie. Vanuit het ministerie worden hieromtrent geen richtlijnen afgegeven. Er is sprake van een discretionaire bevoegdheid, de omstandigheden verschillen per land.

Informatieverstrekking biometrische posten-Nederlanders in het buitenland

De Nederlandse overheid gaat ervan uit dat Nederlanders actief op zoek gaan naar informatie, ook wat de paspoortaanvragen in het buitenland betreft. Gelet hierop is informatie over paspoortaanvragen opgenomen op websites van het ministerie en de websites van de ambassades en consulaten. De paspoortaanvragers kunnen telefonisch en per e-mail contact opnemen met het dichtstbijzijnde ambassade dan wel consulaat met de biometrische apparatuur. Zo kunnen zij nagaan aan welke voorwaarden hun paspoortaanvraag moet voldoen en op welke wijze zij de aanvraag kunnen indienen.

De medewerkers van de betreffende afdelingen van het ministerie zullen kijken welke algemene informatie over het aanvragen van een nieuw paspoort op de website van het

ministerie kan worden geplaatst. Specifieke informatie hierover kan voornamelijk gevonden worden op de website van de betrokken ambassade dan wel het consulaat.

De meeste ambassades en consulaten werken met een afsprakensysteem. Dit betekent dat ook buiten de openingstijden (meestal vanaf 9 tot 12 uur) een afspraak kan worden gemaakt voor het indienen van een paspoortaanvraag en het ophalen van het paspoort.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van Rapport gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen dan wel aan te vullen.

3. OORDEEL EN AANBEVELINGEN

Tot voor kort kon een Nederlands gezin met vier kinderen in hun woonplaats Minneapolis hun paspoorten regelen. Nu moeten zij naar Chicago reizen en dat brengt voor dit gezin vele (financiële) gevolgen met zich mee. Om hun paspoorten te regelen moeten de ouders naast de paspoortkosten ook nog minimaal twee dagen onbetaald verlof nemen en extra vervoer- en verblijfskosten maken. Aan het regelen van de nieuwe paspoorten is dit gezin totaal een bedrag van \$ 2,815 kwijt.

3.1 OORDEEL

Het doel van de nieuwe Paspoortwet is om door het opnemen van vingerafdrukken vervalsing en frauduleus gebruik van reisdocumenten zoveel mogelijk tegen te gaan. Hiermee volgt Nederland de richtlijnen van de Europese Unie.

In verband met hoge kosten van de voor het afnemen van de vingerafdrukken benodigde biometrische apparatuur, heeft de minister van Buitenlandse Zaken besloten deze niet bij alle Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland te plaatsen. Hierdoor is het voor sommige in het buitenland gevestigde Nederlanders minder makkelijk geworden om een nieuw Nederlands paspoort aan te vragen. In een aantal gevallen zullen zij, in vergelijking met de situatie vóór de invoering van de nieuwe Paspoortwet, aanmerkelijk verder moeten reizen en daardoor ook voor hogere kosten komen te staan.

Over de hoge kosten en extra inspanningen die de invoering van de nieuwe Paspoortwet met zich meebrengt, heeft de Nationale ombudsman veel signalen ontvangen. De uitvoering van de nieuwe Paspoortwet heeft voor veel Nederlanders in het buitenland verstreckende gevolgen.

Oplossingen

Uit de correspondentie met de minister en het gesprek met de medewerkers van de Consulaire afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blijkt dat de minister welwillend is te onderzoeken op welke wijze praktische oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten kunnen worden gevonden.

1. Verschijnplicht niet noodzakelijk bij zwaarwegende redenen

Het afnemen van de vingerafdrukken vereist dat de paspoortaanvrager in persoon bij de afgifteautoriteit verschijnt. Artikel 28 lid 3 Paspoortwet (zie ACHTERGROND onder 4) bepaalt dat alleen op grond van vastgestelde zwaarwegende redenen kan worden afgezien van de verschijningsplicht van de aanvrager. Uit de Memorie van toelichting blijkt dat onder zwaarwegende redenen invaliditeit of bedlegerigheid in verband met een ernstige ziekte wordt verstaan (zie ACHTERGROND onder 6). Uit het onderzoek is

gebleken dat de minister géén richtlijnen met betrekking tot het beoordelen van "zwaarwegende redenen" heeft vastgesteld. Dit wordt op de ambassades en consulaten beoordeeld.

2. Inzet mobiele apparatuur

De minister liet tevens weten dat hij een onderzoek heeft ingesteld naar de uitbreiding van de inzetmogelijkheden van een mobiele biometrische apparaat. Op deze manier hoopt hij een duidelijk beeld te krijgen over de wijze van het extra inzetten van het biometrische apparaat en eventueel uitbreiding van het begrip "zwaarwegende redenen".

Dit onderzoek is belangrijk nu de minister heeft laten weten dat het vrijwel zeker is dat er nog meer consulaten in de toekomst zullen worden gesloten. Dit kan tot gevolg hebben dat ook een aantal van de biometrische apparatuur voorziene consulaten gesloten zou kunnen worden. Sommige Nederlanders in het buitenland zullen hierdoor nog verder moeten reizen en hogere kosten moeten maken om een nieuw paspoort te regelen.

3. Het niet in persoon ophalen van het paspoort

Volgens artikel 67 lid 1 Paspoort Uitvoeringsregeling Buitenland (zie ACHTERGROND onder 5) hoeft een paspoort niet altijd door de aanvrager persoonlijk te worden opgehaald. De aanvrager dient echter bij de aanvraag aannemelijk te maken dat van hem redelijkerwijs niet kan worden gevergd om het paspoort in persoon op te halen. In dat geval kan het document per aangetekende post dan wel op een andere veilige wijze aan de aanvrager worden toegezonden. De minister geeft aan dat een grote reisafstand een reden kan zijn om af te zien van de eis dat het paspoort in persoon moet worden opgehaald.

4. Paspoortaanvraag in een buurland

De minister benadrukt dat een paspoortaanvraag kan worden ingediend bij elke met de biometrische apparatuur uitgeruste ambassade en consulaat wereldwijd. Dit betekent dat Nederlanders woonachtig in het buitenland ook een paspoort kunnen aanvragen in een buurland als een ambassade dan wel consulaat voorzien van de biometrische apparatuur in dat buurland dichterbij is dan in het eigen land.

5. Paspoort aanvragen in Nederland

Volgens de minister is het mogelijk dat de in het buitenland wonende Nederlanders tijdens een (kort) verblijf in Nederland een nieuw paspoort aanvragen. Deze aanvraag kan in Nederland worden ingediend bij de afdeling Landelijke Taken van de gemeente Den Haag en de gemeenten Maastricht, Enschede en Echt-Susteren. In de toekomst misschien ook bij de gemeente Haarlemmermeer.

De Nationale ombudsman heeft inmiddels signalen ontvangen dat het afronden van een paspoortaanvraag bij de afdeling Landelijke Taken niet soepel verloopt omdat tijdige afhandeling niet is verzekerd. Ook het gebrek aan kennis speelt hier parten.

Norm: adequate organisatorische voorzieningen

Dit houdt in dat de dienstbare overheid haar burgers niet onnodig belast. Dit betekent dat de overheid ook de belangen van de in het buitenland gevestigde Nederlanders voldoende gewaarborgt. Meer in het bijzonder dat deze Nederlanders in het buitenland door de ambassade of het consulaat zo goed als mogelijk tegemoet worden gekomen in de ongemakken die zij door de invoering van de nieuwe Paspoortwet ondervinden.

De Nationale ombudsman onderschrijft het belang van een goed beveiligd reisdocument. Het is duidelijk dat niet iedere ambassade en ieder consulaat, gezien de kosten, van biometrische apparatuur kan worden voorzien. De situatie is per land verschillend en om die reden moet de overheid per land bezien hoe een knelpunt praktisch kan worden opgelost. Uit het onderzoek is gebleken dat de ambassade- en consulaatmedewerkers de aanvragers niet altijd informeren over de voorwaarden waaronder van de verschijningsplicht bij de aanvraag of de ophaalplicht kan worden afgezien. Zonder deze informatie bestaat de kans dat de paspoortaanvrager er ten onrechte van uitgaat dat hij zijn paspoort in persoon moet komen aanvragen en enige tijd later ophalen. Dit zou betekenen dat hij onnodig met een lange reis (of twee reizen) en hoge onkosten geconfronteerd wordt.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de vooropgestelde oplossingen alleen goed kunnen functioneren als de burgers, Nederlanders in het buitenland, actief en volledig worden geïnformeerd over de wijze waarop ze in het land waar ze verblijven van deze oplossingen gebruik kunnen maken. Die informatievoorziening heeft de minister bij het formuleren van de oplossingen onvoldoende aandacht geschonken. Ook blijkt in de praktijk dat een aantal paspoortaanvragers daarvan niet op de hoogte is gebracht.

Op grond hiervan is de Nationale ombudsman van oordeel dat de getroffen organisatorische voorzieningen nog niet optimaal zijn. De minister is op de goede weg, maar moet nog nadere stappen zetten om tot een optimale dienstverlening aan de burger te komen. Nu dat nog niet is gebeurd, handelt de minister in strijd met de behoorlijkheidvereiste van het treffen van de adequate organisatorische voorzieningen.

3.2 AANBEVELINGEN

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om:

- de medewerkers van de met de afgifte van de paspoorten belaste ambassades en consulaten te voorzien van een richtlijn die houvast geeft bij het beoordelen of er sprake is van vrijstelling op de verschijningsplicht zodat een paspoortaanvrager niet afhankelijk wordt gesteld van de omstandigheden op de ambassade of het consulaat.
- indien een paspoorthouder tijdens het indienen van een aanvraag laat weten dat bezwaarlijk te vinden het paspoort in persoon te komen ophalen, de medewerker van de betrokken ambassade of consulaat het initiatief te laten nemen en de aanvrager over de

alternatieve mogelijkheden van het afhalen van zijn paspoort te informeren. Er dient een concrete afspraak te worden gemaakt over de wijze waarop het afhalen dan wel toezenden van het paspoort zal plaatsvinden.

- in het kader van de uitbreiding van inzetmogelijkheden van de mobiele biometrische apparatuur uit te zoeken in hoeverre het mobiele biometrische apparaat op een van tevoren breed kenbaar gemaakt tijdstip en locatie kan worden ingezet.

- met de medewerkers van de van een biometrisch apparaat voorziene ambassades en consulaten concrete afspraken te maken over efficiënte aanvraagbehandeling, ook indien de aanvraag uit een buurland komt.

- met de minister van Binnenlandse Zaken concrete afspraken te maken over de kwalitatieve en tijdige aanvraagbehandeling in Nederland waarbij de kennisuitwisseling tussen de medewerkers van de biometrische posten en de medewerkers van de genoemde gemeenten van essentieel belang is.

- zorg te dragen voor actieve, volledige, juiste en actuele schriftelijke dan wel mondelinge informatieverstrekking door de ministerie-, ambassade- en consulaatmedewerkers over alle aspecten van het indienen van een aanvraag en ophalen van een paspoort.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

ACHTERGROND

1. Verzoekschrift van de Culturele Vereniging Brazilië-Nederland aan de minister van Buitenlandse Zaken van 24 april 2009

"Carambeí, 24 april 2009

Excellentie.

VERZOEKSCHRIFT

De Associação Cultural Brasil-Holanda (Culturele Vereniging Brazilië-Nederland), gevestigd aan (...) gemeente Carambeí, deelstaat Paraná, Brazilië, (...) als overkoepelende organisatie de belangen vertegenwoordigende van pim.3000 houders van paspoorten van het Koninkrijk der Nederlanden. die woonachtig en werkzaam zijn in de deelstaten Paraná en Santa Catarina van de Federatieve Republiek Brazilië,

- kennis genomen hebbende van de 'Nieuwe regels paspoort en de Nederlandse
- identiteitskaart
- uit informatie vernomen hebbende dat Nederlandse paspoorten volgens de "Nieuwe regels" slechts door de Nederlandse Ambassade in Brasilia. het Consulaat-Generaal in São Paulo en het Consulaat in Rio de Janeiro uitgegeven zullen worden,

VERZOEKT

de autoriteiten die met de regeling van de uitgifte van Nederlandse paspoorten in het buitenland belast zijn. om het honorair Consulaat van het Koninkrijk der Nederlanden. gevestigd in de stad Curitiba, hoofdstad van de deelstaat Paraná. dezelfde materieel/technische uitrusting te verschaffen om paspoorten te vervaardigen als de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Brasilia. São Paulo en Rio de Janeiro.

Toelichting

- de opstellers van de "Nieuwe regels" hebben ogenschijnlijk geen rekening gehouden met de houders van Nederlandse paspoorten die in het buitenland wonen en met name in landen van uitzonderlijke grootte. zoals Brazilië en hebben dus niet de consequenties kunnen voorzien van een maatregel die slechts Brasilia. São Paulo en Rio de Janeiro aanwijst als plaatsen waar men een Nederlands paspoort kan verkrijgen:

- in de deelstaat Paraná bevinden zich drie grote, door emigratie ontstane Nederlandse nederzettingen, ook wel kolonies genoemd. Nederlandse paspoorthouders uit Arapoti zullen slechts 900 km hebben af te leggen (heen en terug) en inwoners van Castrolanda en Carambeí respectievelijk 1100 km en 1200 km om naar de dichtstbijzijnde diplomatieke vertegenwoordiging (São Paulo) te reizen:

- de reis naar en het verblijf in de stad São Paulo zijn zonder meer gevaarlijk te noemen;

- door de grote afstand zal er overnacht moeten worden hetgeen, naast de reiskosten, tot nog hogere onkosten zal leiden:

- het lijkt onwaarschijnlijk dat men het paspoort na een enkel bezoek aan het Consulaat-Generaal reeds mee kan krijgen; er zal dus een tweede reis gemaakt moeten worden met alle daarmee gepaard gaande onkosten en ongerief;

- vooral bejaarden en gezinnen met kleine kinderen (die niet meer in het paspoort van hun ouder(s) bijgeschreven mogen worden) zullen aan grote lichamelijke inspanning blootgesteld worden.

Wij willen de Nederlandse autoriteiten er verder op wijzen dat genoemde kolonies een intensief contact met Nederland onderhouden door familierelaties, kinderen en kleinkinderen die in Nederland werkzaam zijn of studeren, Dit contact blijkt ook uit het feit dat geestelijke verzorgers en onderwijskrachten uit Nederland aangetrokken worden waarbij laatstgenoemden de Nederlandse onderwijswetgeving voor scholen in het buitenland in acht nemen en kinderen bekwamen voor een eventuele studie of werkkring in Nederland.

Gezien bovenstaande uiteenzetting en gesteund door bijgevoegde handtekeningen van houders van Nederlandse paspoorten, bepleit de Associação Cultural Brasil-Holanda inwilliging van bovengenaamd verzoek.

De heer P. en de heer S."

2. Reactie van de minister van Buitenlandse Zaken op het verzoekschrift van de Culturele Vereniging Brazilië-Nederland van 9 juni 2009

"Graag wil ik u danken voor uw brief van 24 april 2009 (...) waarin u uw zorg uitspreekt over het voornemen om het honorair consulaat in Curitiba niet van biometrie-apparatuur te voorzien. (...) In antwoord op uw brief bericht ik u het volgende.

In het kader van het vernieuwingsprogramma van de gehele rijksoverheid worden voorstellen gedaan voor verbetering van de flexibiliteit en de doelmatigheid van de diverse ministeries, alsmede voor een aanzienlijke inkrimping van het aantal ambtenaren. Ook het netwerk van Nederlandse consulaire vertegenwoordigen in het buitenland worden hierin betrokken.

In de naaste toekomst zal het niet langer mogelijk zijn bij ieder honorair consulaat een paspoort aan te vragen. Met de invoering van de vingerafdruk in het Nederlandse reisdocumenten moeten er meer persoonsgevoelige gegevens digitaal worden verwerkt. Daar is niet ieder consulaat op berekend. Om de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland op peil te houden, is besloten om honorair consulaten die jaarlijks grote aantallen paspoortaanvragen moeten verwerken, van biometrie-apparatuur te voorzien.

Het relatief geringe aantal paspoortaanvragen (circa 240) dat jaarlijks bij het honorair consulaat in Curitiba wordt ingediend, maakt het niet verantwoord de investeringen te doen die mede op veiligheidsgronden noodzakelijk zijn om dat consulaat uit te rusten met biometrie-apparatuur. Dit betekent inderdaad dat Nederlanders, die in (de directe omgeving van) Curitiba wonen, verder zullen moeten reizen om een paspoortaanvraag in te dienen. Aangezien een nationaal paspoort in beginsel vijf jaar geldig is, behoeft deze reis maar eenmaal in de vijf jaar te worden ondernomen. Nederlanders kunnen, naast de ambassade in Brasilia, ook terecht bij de consulaten-generaal in Rio de Janeiro en Sao Paulo. Dit is niet anders dan in veel andere grote landen, waar de reisafstand groter wordt om een Nederlands reisdocument te verkrijgen. Bovendien kunnen Nederlanders terecht bij elke andere Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland.

Overigens wil ik er in dit verband wel op wijzen dat de Nederlandse dienstverlening nog altijd gunstig afsteekt bij die van veel andere EU-landen.

Daarnaast wordt in een thans voorliggend wetsontwerp tot wijziging van de Paspoortwet onder andere voorzien in het verruimen van de mogelijkheid voor niet-ingezetenen Nederlanders hun paspoort in Nederland aan te vragen. Op dit moment kunnen zij daarvoor al terecht bij de gemeenten Den Haag en Enschede. Hopelijk komt daar binnenkort een aantal gemeenten bij.

Ik kan u verzekeren dat de voorgenomen invoering van de vingerafdruk in het paspoort geen verandering zal brengen in mijn streven naar optimale dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. Ik dien hierbij echter zowel rekening te houden met op internationaal niveau genomen beslissingen als de reeds hierboven genoemde veiligheidsaspecten, die helaas verplichtingen opleggen. Ondanks deze beperking blijft Nederland over een goed verspreid adequaat uitgerust consulaire netwerk beschikken, dat in staat is voor een goede dienstverlening te zorgen.

Tenslotte wil ik u er op attent maken dat het Nederlandse paspoort een reisdocument is. Voor Nederlanders die tevens de Braziliaanse nationaliteit hebben en die hun Nederlandse nationaliteit willen behouden, is het vernieuwen van het Nederlands paspoort daartoe om de 10 jaar niet de enige mogelijkheid.

Zij kunnen namelijk nog steeds – eveneens om de 10 jaar – ieder honorair consulaat verzoeken om afgifte van een "verklaring van behoud van de Nederlandse nationaliteit". Nederlanders die niet een dubbele nationaliteit hebben en dus het Nederlanderschap niet kunnen verliezen, worden niet verplicht om hun paspoort te vernieuwen indien zij geen reisplannen hebben.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken
Namens deze.
De directeur Consulaire Zaken"

3. Reactie van de minister op de vragen van het Kamerlid Haverkamp (CDA)

"Antwoorden van de heer Verhagen, de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens mevrouw Bijleveld, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op vragen van het Kamerlid Haverkamp (CDA) over uitgifte van paspoorten door het consulaat in Curitiba (Brazilië), ingezonden op 26 mei 2009.

Vraag 1

Bent u bekend met het verzoekschrift van de Culturele Vereniging Brazilië-Nederland? Zo ja, deelt u de opvatting, dat door de invoering van een nieuw type paspoort, het consulaat in Curitiba geen paspoorten meer zal uitgeven?

Vraag 2

Welke oerwegingen liggen aan de basis van dit besluit en was u zich bij het nemen van dit besluit bewust van de consequenties? Zo ja, waarom heeft u dit besluit dan toch genomen? Zo nee, ziet u zich nu genoodzaakt aanvullende maatregelen te nemen en waar bestaan deze uit?

Vraag 3

Kunt u aangeven of de invoering van het nieuwe paspoort ook in andere landen zal leiden tot een beperking van uitgiftepunten van identiteitspapieren? Zo ja, welke landen en consulaten betreft het hier? Is dit in uw ogen een wenselijke ontwikkeling? Indien dat niet het geval is, wat gaat u dan doen om deze te voorkomen?

Antwoord:

Het verzoek van de Culturele Vereniging Brazilië-Nederland is mij bekend. Het honorair consulaat in Curitiba wordt niet gesloten, maar zal geen rol meer kunnen vervullen in het paspoortaanvraagproces omdat het niet zal worden voorzien van biometrie-apparatuur. In verband met de opname van vingerafdrukken in het paspoort dienen de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland namelijk te worden uitgerust met apparatuur. Het relatief geringe aantal paspoortaanvragen (circa 240) dat thans jaarlijks bij het honorair consulaat in Curitiba wordt ingediend, maakt het niet verantwoord de investeringen te doen die mede op veiligheidsgebied noodzakelijk zijn om dat consulaat uit te rusten met biometrie-apparatuur. Dit betekent inderdaad dat Nederlanders die in (de directe omgeving van) Curitiba wonen, verder zullen moeten reizen om een paspoortaanvraag in te dienen, aangezien een nationaal paspoort in beginsel vijf jaar geldig is, behoeft deze reis doorgaans eenmaal in de vijf jaar te worden ondernomen. Nederlanders kunnen, naast de ambassade in Brasilia, ook terecht bij de consulaten generaal in Rio de Janeiro en São Paulo. Dit is niet anders dan in andere grote landen waar een behoorlijke afstand moet worden afgelegd om een Nederlands reisdocument te verkrijgen.

Overigens wil ik opmerken dat het Nederlandse paspoort een reisdocument is. Voor Nederlanders die tevens de Braziliaanse nationaliteit hebben en die hun Nederlandse nationaliteit willen behouden, is het eens in de 10 jaar vernieuwen kan het Nederlands

paspoort daartoe niet de enige mogelijkheid. Zij kunnen namelijk nog steeds - eveneens eens in de 10 jaar - ieder honorair consulaat verzoeken om afgifte van een "verklaring van behoud van de Nederlandse nationaliteit". Nederlanders die niet een dubbele nationaliteit hebben en dus het Nederlanderschap niet kunnen verliezen, worden niet verplicht om hun paspoort te vernieuwen indien zij geen reisplannen hebben.

Tijdens de voorbereiding van de invoering van biometrie was het aanvankelijk de bedoeling om het aanvragen van paspoorten te beperken tot beroepsposen (ambassades en consulaten-generaal). Om de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland op peil te houden, is uit de circa 340 honoraire consulaten wereldwijd een selectie gemaakt van consulaten die alsnog van biometrie-apparatuur zullen worden voorzien. Het gaat hierbij om een veertigtal honorair consulaten die jaarlijks een substantieel aantal paspoortaanvragen verwerken (meer dan 500 aanvragen per jaar). Mede dankzij deze uitbreiding van het aantal posen aan Nederlanders terecht kunnen voor een paspoortaanvraag steekt de Nederlandse consulaire dienst verlening nog altijd gunstig af bij die van andere EU-lidstaten. Bovendien staat het Nederlanders gevestigd in het buitenland vrij om bij elke met biometrie uitgeruste Nederlandse post ter wereld een nieuw paspoort aan te vragen, mits zij lang genoeg in het betreffende land aanwezig zijn om het document ook weer bij die Nederlandse post in ontvangst te nemen. Voorts hebben zij de mogelijkheid om bij tijdelijk verblijf in Nederland een nieuw paspoort aan te vragen bij de gemeenten Den Haag en Enschede."

4. Artikel 28 Paspoortwet

- "1. De in artikel 26 bedoelde autoriteit verschafft zich de nodige zekerheid over de identiteit en de nationaliteit van de aanvrager, en indien deze geen Nederlander is, tevens met betrekking tot diens verblijfstitel.
2. De aanvrager kan worden verzocht in verband met het in het eerste lid bedoelde onderzoek de nodige bewijsstukken over te leggen.
3. De aanvrager dient persoonlijk voor de bovenbedoelde autoriteit te verschijnen, tenzij zulk om zwaarwegende redenen niet van het 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."

5. Artikel 67 Paspoort Uitvoeringsregeling Buitenland

- "1. Indien de aanvrager bij de aanvraag aannemelijk heeft gemaakt dat van hem redelijkerwijs niet kan worden gevegd dat hij in persoon verschijnt bij de uitreiking, wordt het reisdocument per aangetekende post dan wel op een andere veilige wijze aan hem toegezonden.
2. De inlevering van de Nederlandse reisdocumenten als bedoeld in artikel 32 van de wet geschiedt in dat geval door deze reisdocumenten toe te sturen aan het hoofd van de consulaire post op een door deze daartoe voorgeschreven wijze.

3. Tot toezending van het uit te reiken reisdocument wordt niet overgegaan dan na ontvangst van de ingevolge het tweede lid toegestuurde reisdocumenten."

6. Memorie van Toelichting artikel 28 lid 3 Paspoortwet

Artikel I, onderdeel I

"De voorgestelde aanpassing van artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet houdt verband met het opnemen van de gezichtsopname en een aantal vingerafdrukken van de houder in een chip in zijn reisdocument. Het afnemen van deze biometrische gegevens, in het bijzonder de vingerafdrukken, vereist dat betrokkene in beginsel altijd in persoon dient te verschijnen bij de autoriteit die de aanvraag in behandeling neemt. Gezien de gewenste betrouwbaarheid en technische kwaliteit van de in het reisdocument op te nemen gegevens, zijn de mogelijkheden om van deze persoonlijke verschijningsplicht af te zien derhalve zeer beperkt geworden. Tegen die achtergrond wordt voorgesteld dat alleen op grond van bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgestelde zwaarwegende redenen, zoals invaliditeit of bedlegerigheid in verband met een ernstige ziekte, kan worden afgezien van het verschijnen in persoon. Voorts zullen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld over de wijze waarop in die gevallen de gezichtsopname, de vingerafdrukken of de handtekening van de aanvrager kunnen worden verkregen. Deze regels zullen in voorkomende gevallen worden vastgesteld na overleg met (vertegenwoordigers) van de betrokken autoriteiten."