

Vergaderjaar 2011–2012

25 764

Reisdocumenten

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2012

Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg «normen veiligheidskenmerken biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten» van 27 april 2011¹ heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor de uitkomsten van een rondetafelgesprek over biometrische data in paspoorten dat op 20 april 2011 heeft plaatsgevonden. Daarbij is door uw Kamer verzocht om ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten van de afgelopen jaren te betrekken.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft naar aanleiding daarvan toegezegd een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar het verloop van de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten en naar de informatievertrekking aan de Tweede Kamer in de periode 1998–2009. Uw kamer is bij brief van 20 juni 2011 geïnformeerd over de taakomschrijving voor het onderzoek. Die taakomschrijving luidde in het kort: een onafhankelijk onderzoek naar het verloop van het besluitvormingsproces in het licht van de omstandigheden die destijds golden, naar de informatieverstrekking van het ministerie van BZK aan de Tweede Kamer en naar de vraag op welke wijze er mogelijk grond zit in hetgeen in het rondetafelgesprek is gesteld². Op 29 augustus 2011 is de heer prof. mr. R. Bekker verzocht dit onderzoek te verrichten.

Op 27 februari 2012 heb ik u een brief gezonden met bevindingen, aanbevelingen en bijbehorende bijlagen inzake het onderzoek van de heer prof. mr. R. Bekker naar de besluitvorming over biometrie op reisdocumenten (Kamerstuk 25 764, nr. 54).

In deze brief geef ik u mijn reactie op de bevindingen en aanbevelingen van de heer Bekker. Op verzoek van uw Kamer schenk ik daarbij aandacht

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 25 764, nr. 47.

² Kamerstukken II, 2010/11, 25 764, nr. 49.

aan de punten van de huidige praktijk van het afnemen van vingerafdrukken in de gemeenten en aan de mogelijkheid voor het laten vervallen van de eis van het afnemen van vingerafdrukken voor de toekomst.¹

Primaire bevindingen

Het rapport van de heer Bekker geeft antwoorden op de hoofdvragen die voor het onderzoek zijn gesteld en biedt inzicht in de besluitvorming inzake de invoering van digitale biometrische kenmerken op de reisdocumenten.

De heer Bekker concludeert dat de invoering van biometrische kenmerken in de reisdocumenten in de periode van 1998 tot heden steeds is verlopen binnen de kaders die de politiek daarvoor heeft gesteld. De heer Bekker constateert hierbij dat de verantwoordelijke bewindspersonen altijd goed op de hoogte zijn geweest van de achtergronden van de genomen stappen en dat alle relevante informatie omtrent strategische beslissingen naar de Kamer zijn gezonden. Het is goed om te constateren dat er duidelijke antwoorden uit het onderzoek naar voren zijn gekomen over de voornoemde hoofdvragen. De heer Bekker geeft in zijn rapport wel enkele kanttekeningen bij het besluitvormingsproces waar ik verder in de brief op in ga.

Veranderende tijdgeest

Ik ben met de heer Bekker van oordeel dat het proces van de besluitvorming over biometrie op reisdocumenten een lange periode bestrijkt waarin het perspectief op de mogelijkheden van biometrie geleidelijk is verschoven. In steeds bredere kring is duidelijk geworden dat er technisch, organisatorisch, communicatief en juridisch veel bij komt kijken. De heer Bekker geeft in zijn rapport een fasering aan van de veranderende maatschappelijke en politieke context rondom het verloop van de besluitvorming rondom dit onderwerp sinds 1998.

Ik zie in deze fasering de verschuivende maatschappelijk-politieke waarden doorschemeren. Eind vorige eeuw zette technologisch optimisme de toon in de besluitvorming over veel aspecten van de dienstverlening van de overheid. Na de aanslagen in New York van september 2001 en later in Madrid en in Londen was er mondiaal een sterke focus op terrorismebestrijding; privacy-argumenten die in het begin van het proces nog een belangrijke rol hadden gespeeld verdwenen nadrukkelijk naar de achtergrond. Vervolgens kreeg de implementatie van de EU-verordening met betrekking tot de normen voor de veiligheidskenmerken en biometrische gegevens van paspoorten en reisdocumenten de aandacht². En de laatste jaren is de discussie over privacy weer nadrukkelijker aan de orde.

De veranderende tijdgeest verklaart de wisselende perspectieven die door de heer Bekker zijn beschreven.

De heer Bekker geeft ook aan dat het resultaat van dit traject van besluitvorming over de invoering van digitaal biometrische kenmerken in de reisdocumenten in proportie moet worden gezien. Het resultaat is een status quo van een proces «dat geen schoolvoorbeeld van een succes is, maar waar ook niet veel mis is gegaan». Met de heer Bekker constateer ik dat, voordat werd overgegaan tot de opname van de elektronische biometrische kenmerken in de reisdocumenten, eerst meer geïnvesteerd had moeten worden in standaardisatie van de programmatuur en apparatuur voor opname en verificatie van de biometrische kenmerken. Maar dat is een zaak die tegen de achtergrond van de toenmalige tijdgeest

¹ Brief Tweede Kamer van 1 maart 2012.

² Verordening (EG) nr. 2252/2004 (PbEG 2004, L385/1).

en juist in de periode dat de EU-verordening werd geïmplementeerd internationaal niet voorop heeft gestaan.

Ik ben het met de heer Bekker eens dat het gevaar onderkend moet worden dat bij het oordelen over zaken uit het verleden teveel vanuit hedendaagse perspectieven wordt gekeken en deze zaken onvoldoende in de toenmalige context worden geplaatst. We leven nu in een ander tijdsgewricht. Het is thans zaak om met de kennis van vandaag vooruit te kijken hoe de zaken goed aangepakt kunnen worden voor de toekomst. De heer Bekker doet hiervoor een aantal aanbevelingen die ik onderschrijf. Onderstaand wordt op de aanbevelingen van de heer Bekker ingegaan.

EU-verordening

De heer Bekker neemt de EU-verordening als uitgangspunt. Hij beveelt echter wel aan om naar de marges van de verordening te zoeken die het mogelijk maken rekening te houden met technologische ontwikkelingen enerzijds en beleidsopvattingen anderzijds.

De Europese verordening met betrekking tot de normen voor de veiligheidskenmerken en biometrische gegevens van paspoorten en reisdocumenten is bindende regelgeving. De verordening schrijft voor dat in de chip van paspoorten en reisdocumenten een digitale gezichtsopname en twee vingerafdrukken dienen te worden opgenomen. Daarnaast is er een uitvoeringsregeling van de Europese Commissie die evenzeer bindend is. Nederland houdt zich aan deze regelgeving en voert de verordening zo goed mogelijk uit.

Ik zie dan ook geen mogelijkheid om de eis van het opnemen en het opslaan van de vingerafdrukken in de reisdocumenten voor de toekomst te laten vervallen. Hiermee geef ik antwoord op de vraag van uw Kamer over het al dan niet laten vervallen van de eis van het afnemen van vingerafdrukken.

Waar het gaat om de vraag op welke documenten de verordening betrekking heeft, worden de marges wel gezocht. Hierbij wordt in herinnering gebracht dat er nog een wetsvoorstel zal worden ingediend dat er onder andere toe moet leiden dat de Nederlandse identiteitskaart (NIK) niet langer een formeel reisdocument zal zijn¹. Op het moment dat het parlement het wetsvoorstel aanneemt zal de genoemde verordening niet meer op de NIK van toepassing zijn en kan het opnemen van vingerafdrukken bij de aanvraag van een NIK worden beëindigd.

De heer Bekker doet de aanbevelingen om voorbeelden van andere EU-lidstaten mee te nemen in de beleidsontwikkeling, om de technologische vooruitgang inzake biometrie af te wachten en om te bezien of met de EU c.q. met een aantal op dit punt relevante EU-landen gezamenlijk kan worden opgetrokken.

Ik kan uw Kamer hierover berichten dat Nederland aandacht zal blijven houden voor mogelijke verbeteringen op het gebied van de biometrie voor de reisdocumenten. De voor reisdocumenten relevante technologische ontwikkelingen worden gevolgd. Nederland is lid van het artikel 6 Comité dat de Europese Commissie ondersteunt bij het opstellen van de specificaties die op basis van de verordening door de Europese Commissie worden vastgesteld. Waar nodig zal opgetrokken worden met andere EU-landen bij het verbeteren van de biometrische mogelijkheden op reisdocumenten. Nederland zal eveneens blijven kijken naar de ervaringen van andere EU-landen op dit onderwerp. Ik verwijs u op dit punt bijvoorbeeld naar de inventarisatie die Nederland heeft gehouden

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 25 764, nr. 46.

binnen de EU inzake de implementatie van de EU-verordening door de lidstaten.¹

Inrichting van het aanvraag- en uitgifteproces

Om het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten voor de toekomst beter in te richten is een doorlichting ervan noodzakelijk waarbij per onderdeel van het proces wordt geïdentificeerd waar de risico's liggen en welke maatregelen er opgenomen moeten worden om de risico's weg te nemen. Ik wil graag over deze doorlichting afspraken maken met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB). De uitkomst van deze doorlichting zal de basis moeten zijn voor het benoemen van de competenties van medewerkers die dit werk doen.

Met betrekking tot het door uw Kamer aangedragen punt van de praktijk van het afnemen van vingerafdrukken in de gemeenten het volgende. In de afgelopen periode heb ik geïnvesteerd in de gemeentelijke praktijk bij het afnemen van de vingerafdrukken. Er zijn diverse regiobijeenkomsten gehouden met daarin aandacht voor het proces, de techniek en hoe ambtenaren de vingerafdrukken goed kunnen opnemen en fouten voorkomen. Ik wil nader gevolg geven aan de aanbeveling van de heer Bekker op het onderwerp van de verificatie van vingerafdrukken bij uitgifte van de reisdocumenten. Dat wil ik in eerste instantie met een aantal gemeenten doen. Daarbij moet onder gecontroleerde omstandigheden worden nagegaan hoe de opname van de vingerafdrukken plaatsvindt, of daarbij de voorschriften worden gevolgd en of er fouten worden gemaakt en zo ja wat daar de oorzaak dan van is. Dit alles is van belang opdat veranderingen kunnen worden doorgevoerd die tot resultaat hebben dat bij verificatie van de vingerafdrukken de kans op een onterechte »misser« door fouten bij het opnemen van de vingerafdrukken zo klein mogelijk is.

Waar mogelijk zullen ervaringen van andere lidstaten van de Europese Unie hierbij worden betrokken. Eventuele initiatieven voor onderzoek binnen de Europese Unie om te onderzoeken hoe de verordening in de praktijk wordt uitgevoerd zal ik daarvoor aangrijpen.

Over mogelijke wijzigingen in het aanvraag- en uitgifteproces zal ik de Kamer informeren. Onderdeel hiervan kan zijn de inrichting van een centrale administratie van reisdocumentengegevens. Ik teken hierbij aan dat er in ieder geval geen sprake zal zijn van centrale opslag van vingerafdrukken.

Expertise

De heer Bekker doet de aanbevelingen om de organisatie te verbeteren, versnippering van de schaarse kennis op het gebied van de reisdocumenten in het algemeen en de biometrische kenmerken in het bijzonder tegen te gaan en waar mogelijk kennis verder op te bouwen.

Ik onderschrijf deze aanbevelingen. Dat past wat mij betreft goed bij de ontwikkeling van een compacte overheid die krachten en tegenkrachten in de samenleving goed kan duiden om te komen tot de best afgewogen besluitvorming. De perspectieven privacy, veiligheid, dienstverlening, Europese samenwerking, zijn alle tijdloos relevant. Daarom is het wenselijk dat expertise en contra-expertise in het besluitvormingsproces een adequate plaats hebben: zowel binnen de organisatie van het ministerie, als daarbuiten.

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 25 764, nr. 45.

Daarbij moet ik net als de heer Bekker wel opmerken dat de kennis op dit complexe en multidisciplinaire dossier schaars is. Dat vraagt om strategische aandacht voor de ontwikkeling van een kennisinfrastructuur. Ik wil dat in een breder kader plaatsen van identiteitsmanagement in de publieke sector: van vaststelling, verificatie, registratie, beheer en gebruik van identiteitsgegevens én van preventie en herstel van fraude en fouten. Binnen dat brede kader is het belangrijk ook over andere kwaliteitsaspecten kennis en ervaringen te delen, zoals bijvoorbeeld de aanvraag en uitgifte van identiteitsdocumenten.

Het ministerie van BZK heeft de afgelopen jaren overigens al stappen hiertoe genomen:

- Sinds een reorganisatie in 2008 zijn de beleid- en ontwikkeltaken, onder andere op het gebied van reisdocumenten, vanuit het agentschap Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) overgaan naar een beleidsdirectie bij het kerndepartement.
- Sinds 2009 is het agentschap BPR een verandertraject gestart waarbij BPR nadrukkelijk de buitenwereld binnenhaalt, onder andere met een succesvolle klantendag.
- In 2011 is een BZK-brede verkenning gedaan naar identiteitsmanagement, op zoek naar synergie tussen de verschillende ketens. Dat heeft een impuls gegeven aan de kennisuitwisseling tussen de dossierhouders van de klassieke keten, de elektronische keten en de vreemdelingenketen. Tegelijkertijd wordt ook in de samenwerking met de strafrechtketen geïnvesteerd.
- Eind 2011 is er binnen het ministerie van BZK een nieuwe directie «Burgerschap en Informatiebeleid» in het leven geroepen. In de afdeling Identiteit van deze directie zijn de klassieke identiteitsketen, waaronder reisdocumenten en gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, en elektronische identiteitsketens, waaronder DigiD en BSN, bij elkaar geplaatst.

Het ministerie van BZK investeert in het opbouwen, stimuleren en borgen van eigen kennis. Ik wil dit onder andere bereiken door intensivering van informatie-uitwisseling met de experts van de vreemdelingenketen en justitieketen. Voorts zal hierop worden ingezet door middel van het organiseren van peer-reviews, kennisbijeenkomsten en workshops. Ook zal er meer kennis van buiten naar binnen worden gebracht door het initiëren of intensiveren van contacten met experts uit binnen- en buitenland. Ik zal hierbij het idee van een kennisplatform op het gebied van identiteit nader verkennen. Ik verwacht met al het voorgaande de beleidskennis te verstevigen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies