

Vergaderjaar 1998–1999

**25 764**

**Reisdocumenten**

**Nr. 10**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 maart 1999

### **1. Inleiding**

Hierbij bied ik u de voorstellen aan voor de nieuwe generatie reisdocumenten<sup>1</sup>.

Bij brief van 12 juni 1998 (TK 25 764, nr. 7) bent u geïnformeerd over de hoofdlijnen van de nieuwe generatie reisdocumenten die volgens planning per 1 januari 2001 ingevoerd wordt. Tijdens het hierop volgende Algemeen Overleg van 18 juni 1998 is toegezegd dat deze hoofdlijnen met inbegrip van de twee wijzen van personalisatie, te weten centraal en decentraal, zouden worden uitgewerkt en opnieuw aan u worden voorgelegd.

Op 8 december jl. heb ik u in een vertrouwelijk overleg op de hoogte gesteld van vervalsingen met het laatste model paspoort, het oktober '97-model. Ik heb toegezegd bij deze voorstellen ook de maatregelen te betrekken die in het kader van de gesignaleerde fraudegevallen getroffen zouden moeten worden om tot noodzakelijke verbeteringen te komen. In deze brief ga ik nader op voornoemde punten in.

### **2. Het Nederlandse paspoort**

Vergelijking in internationaal verband toont aan dat Nederland een goed paspoort heeft. Toch heeft juist Nederland de laatste 15 jaar meermalen paspoortincidenten gekend die tot politieke en maatschappelijke beroering hebben geleid. Sindsdien wordt fraude met het Nederlandse paspoort door een vergrootglas gezien. Er lijkt soms sprake van een zekere overbelichting van dit onderwerp.

Het vervalsen van een paspoort van een als vestigingsland zo aantrekkelijk land als Nederland blijkt zeer lonend. Spiegelbeeldig leidt die constatering ook tot de opdracht om steeds weer vernieuwingen in het

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Nederlandse paspoort aan te brengen. Niet in de verwachting om daarmee een volstrekt fraudebestendig paspoort tot stand te brengen. Maar wel in de verwachting om in internationaal opzicht een nationaal paspoort te hebben dat de vergelijking aan kan en dat op nationaal niveau als identiteitsdocument de integriteit van het identificatieproces in het maatschappelijk verkeer kan waarborgen.

### **3. Vervalsingen en beleidsreactie**

Toen per 1995 het zogenoemde interim-model paspoort werd vervangen door de huidige generatie reisdocumenten, werd gekozen voor:

- een nieuw paspoort en een Europese Identiteitskaart met het oog op de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht (WID);
- zodanige technische wijzigingen van de documenten, dat daardoor een hogere graad van beveiliging tegen fraude ontstond;
- handhaving van decentrale uitgifte en personalisatie;
- een contract voor 6 jaar met producent Enschedé/Sdu.

Tijdens de looptijd van het contract voor de huidige generatie reisdocumenten zijn we geconfronteerd met een aantal incidenten. Eind 1996 heeft de zogenoemde Iraanse meestervervalser laten zien dat het begin 1995 geïntroduceerde paspoort zodanig te vervalsen was, dat dit met moeite door eerstelijns controleurs kon worden opgemerkt. Als reactie hierop is een aantal extra beveiligingskenmerken toegevoegd aan het document, speciaal gericht op het tegengaan van fotowissel. Deze aangepaste documenten zijn oktober 1997 uitgebracht.

Najaar 1998 zijn ook van dit '97-model vervalsingen aangetroffen. U bent hierover december jl. mondeling en schriftelijk geïnformeerd. Vastgesteld is dat opnieuw fotowissel heeft plaatsgevonden, ondanks de extra aangebrachte beveiligingskenmerken.

Ik heb laten onderzoeken of de beveiliging van de huidige generatie reisdocumenten verder verbeterd kan worden door in de documenten de losse foto te vervangen door een zogenoemde geïntegreerde foto. Bezien is of een procédé dat ten tijde van het incident met de Iraanse meester-ervalser om financiële redenen nog niet decentraal toegepast kon worden op dit moment wel overwogen zou kunnen worden. Op grond van het onderzoek stel ik vast dat deze oplossing suboptimaal is en naar verwachting slechts voor een korte periode soelaas biedt. Dit procédé wordt momenteel elders toegepast en hiervan zijn inmiddels vervalsingen bekend. Bovendien kan dit procédé pas in april 2000 worden geïntroduceerd. Met de komst van de nieuwe generatie reisdocumenten per 2001 zouden het doorvoeren van de wijzigingen in de documenten en de aanschaf van nieuwe apparatuur bovendien – vanwege de korte duur (ca. acht maanden) – een zeer kostbare en inefficiënte aangelegenheid zijn.

Ik geef er de voorkeur aan alle energie te richten op invoering van de nieuwe generatie reisdocumenten. In 1997, rond de discussie over de vervalsingen van het '95-model, is immers al geconstateerd dat de ontwikkeling van een nieuwe generatie reisdocumenten gewenst is, omdat binnen het huidige decentrale concept het document niet significant verbeterd kon worden. Voor de nieuwe generatie reisdocumenten kan gebruik worden gemaakt van de nieuwste materialen en technieken. Ik heb na laten gaan of de introductie van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten versneld kan worden. De planning van het project wordt in hoge mate bepaald door de tijd die gemoeid is met een Europese aanbestedingsprocedure en de tijd die de toekomstige producent nodig heeft om de nieuwe reisdocumenten te ontwikkelen en te produceren. Als er al versneld kan worden, betreft dit ten hoogste één à twee maanden. De ervaring met dit soort grote projecten leert evenwel dat dergelijke

speelruimte bij een toch al krappe planning nodig zal blijken te zijn. Ik houd de introductiedatum daarom op 1 januari 2001.

#### **4. Nieuwe Generatie Reisdocumenten**

##### *Doelstelling*

Op grond van de in de brief van 12 juni 1998 vastgelegde uitgangspunten is de hoofddoelstelling voor het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten (NGR) als volgt geformuleerd: het ontwikkelen van zo optimaal mogelijk beveiligde reisdocumenten, die een effectieve eerste lijnscontrole bevorderen, alsmede de ontwikkeling van een zo hoog mogelijke beveiliging van de inrichting van de processtappen. Bovendien dienen de productie en personalisatie van reisdocumenten zodanig te worden opgezet dat het mogelijk is aanpassingen aan te brengen gedurende de looptijd van het vigerende concept, zonder dat het totale concept wordt gewijzigd.

##### *Voorstellen*

De hieraan ontleende voorstellen voor de nieuwe generatie reisdocumenten zijn als volgt samen te vatten:

- het ontwikkelen en produceren van een nieuw paspoort(boekje) en een nieuwe identiteitskaart;
- decentrale uitgifte van documenten (door gemeenten, buitenlandse posten en de Nederlandse Antillen en Aruba), met extra waarborgen voor een zorgvuldige identiteitsvaststelling bij de aanvraag en de uitreiking van de documenten;
- gebruik van materialen en technieken voor de productie en personalisatie, die zodanig exclusief en hoogwaardig zijn, dat een zo hoog mogelijk niveau van beveiliging tegen de verschillende vormen van fraude bereikt kan worden;
- keuze van echtheidskenmerken die een effectieve eerstelijnscontrole bevorderen bij het vaststellen van de authenticiteit van het document dan wel fraude met het document;
- een zodanige inrichting van het productie- en personalisatieproces dat wijzigingen in het productie- en personalisatieproces snel en met minimale veiligheidsrisico's kunnen plaatsvinden;
- maatregelen die de verschillende processtappen voldoende bescherming moeten bieden tegen de verschillende vormen van fraude en misbruik.

##### *Wijze van personalisatie*

De wijze waarop de documenten worden gepersonaliseerd, is slechts één element van het nieuwe stelsel, maar wel essentieel. Personalisatie betreft het aanbrengen van persoonsgegevens (personalia, foto en handtekening) in een blanco document zodat een uniek reisdocument ontstaat. Dit onderdeel van het proces is dus uiterst kritisch.

Sinds eind jaren tachtig bestaat in Nederland een volledig decentraal concept. Naast de uitgifte van reisdocumenten door de gemeenten werd vanaf dat moment ook de personalisatie van de documenten door gemeenten gedaan. Dit decentrale concept bood belangrijke voordelen voor de dienstverlening aan de burger en leidde ertoe dat een grote expertise werd opgebouwd bij gemeenten. Met de plaatsing van speciale paspoortconfiguraties in 1995 konden erg veel gemeenten bovendien ook de «klaar terwijl u wacht-service» bieden. Daarmee werd Burgerzaken een belangrijk element in de dienstverlening van een gemeente aan de burger.

De personalisatie van de documenten is evenwel ook een kwetsbaar onderdeel van dit decentrale concept gebleken. De recente diefstal van een paspoortprinter en een laminator uit een gemeentehuis en de twee diefstallen van blanco reisdocumenten in de ambassades van Nederland en Spanje in een Europese hoofdstad in december jl., waarover ik u bij brief van 25 november 1998 en 6 januari 1999 informeerde, illustreren die kwetsbaarheid. Zoals de affaire met de Iraanse meestersvervalser en de recente vervalsingen van het '97-model laten zien, is het zaak verschillende hoogwaardige technologieën en niet vrij verkrijgbare materialen toe te passen. Juist ook vanuit de onderkende kwetsbaarheid is het uitermate belangrijk dat zowel de documenten als het proces van productie en personalisatie goed beveiligd en flexibel van opzet zijn. De hoge prijs voor een paspoort in het «zwarte circuit» geeft aan hoe gewild de Nederlandse reisdocumenten nu eenmaal zijn.

In het kader van de nieuwe generatie reisdocumenten moet opnieuw een keuze worden gemaakt voor de wijze van personalisatie. Voor een juiste keuze moet een afweging worden gemaakt tussen het gewenste niveau van beveiliging, de kosten van de documenten en de dienstverlening aan de burger. Als uitgangspunt is, mede in het licht van de hiervoor vermelde incidenten, gekozen voor een zo hoog mogelijk niveau van fraudebeveiliging, zowel voor de documenten als voor het proces, binnen de randvoorwaarden van een acceptabel niveau van kosten en een acceptabel niveau van dienstverlening aan de burger.

Om het gewenste niveau van *beveiliging* te bepalen zijn – op basis van de vastgelegde uitgangspunten en in overleg met betrokken instanties, waar onder vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB)-programma's van eisen opgesteld, te weten technische en beveiligingseisen, functionele- en proceseisen. Vervolgens is zeer kritisch naar deze programma's van eisen gekeken. Allereerst zijn ze voorgelegd aan een tweetal buitenlandse instituten, te weten het Statens Kriminaltekniska Laboratorium in Zweden en de Kriminaltechnische Abteilung van de Kantonspolizei in Zwitserland en aan de CRI.

Voorts heeft TNO een technisch-inhoudelijke beoordeling gegeven van het programma van technische en beveiligingseisen en van de beide personalisatieconcepten. Tenslotte is, samen met de VNG en de NVVB, een aantal producenten van Europese reisdocumenten geconsulteerd over de toe te passen technieken voor de personalisatie, in het bijzonder of de voorgestelde lasergraveertechniek inderdaad de meest wenselijke techniek is die toegepast moet worden voor het aanbrengen van de persoonsgegevens, gezien de consequenties van deze keuze voor de wijze van personalisatie.

Uit voornoemde adviezen, beoordelingen en consultaties dringt zich een nadrukkelijke voorkeur op, om – gezien de keuze om de fraudebeveiliging van de nieuwe reisdocumenten centraal te stellen – over te gaan op centrale personalisatie.

Een raming van de precieze *financiële consequenties* van de voorstellen is vooruitlopend op de Europese aanbesteding moeilijk te geven. Wel is mede in het licht van de beoordeling door Het Expertise Centrum een indicatieve raming opgesteld van de beide personalisatievarianten. Hierbij is vooral gekeken naar die kostencomponenten, die direct of indirect gerelateerd zijn aan de wijze van personalisatie. Hieruit blijkt dat de kosten van de benodigde (laser)apparatuur voor de personalisatie zodanig kostbaar is, dat het geen reële optie is dit op circa 1000 plaatsen neer te zetten. Een decentrale variant zou het paspoort factoren duurder maken dan een centrale variant. Op grond hiervan moet worden geconcludeerd

dat ook vanuit *kostenoogpunt* centrale personalisatie de voorkeur verdient.

Vanuit het oogpunt van *dienstverlening* aan de burger geniet decentrale personalisatie de voorkeur. Immers, bij centrale personalisatie kan de «klaar terwijl u wacht-service» – die ruim 90% van de gemeenten momenteel biedt aan de burger – niet langer worden geboden. Ook zal de burger tweemaal naar het gemeentehuis moeten gaan: éénmaal voor de aanvraag en éénmaal voor de uitreiking van het document.

Op mijn verzoek heeft NIPO Consult onderzoek gedaan naar de dienstverlening van gemeenten met betrekking tot de uitgifte van reisdocumenten en naar de mening en wensen van burgers met betrekking tot reisdocumenten. De VNG en de NVVB maakten deel uit van de begeleidingscommissie van het onderzoek. Voor het onderzoek onder burgers is gebruik gemaakt van een representatieve steekproef van ruim 1000 huishoudens. Uit het onderzoek komt naar voren dat bijna driekwart van de burgers (zeer) tevreden is over de gang van zaken met betrekking tot de aanvraag en de ontvangst van het reisdocument. Driekwart van de burgers vindt ook dat er een fraudebestendiger reisdocument moet komen, ook als dit betekent dat dit document vijf dagen van tevoren moet worden aangevraagd. Opmerking verdient ook dat de burger ten aanzien van de toepassing van biometrie positief is. Men heeft begrip voor meer geavanceerde technieken die in het kader van de fraudebestrijding worden genomen.

#### *Beoordeling door Het Expertise Centrum*

Op verzoek van de VNG en de NVVB heeft Het Expertise Centrum (HEC) in een gezamenlijke opdracht van de VNG, de NVVB en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de relevante aspecten van de besluitvorming omtrent voorliggende voorstellen bezien. HEC stelt in haar eindrapport dat de uitgevoerde toets leidt tot de algemene conclusie dat de verschillende stappen in het afwegingsproces conform het opgestelde beslismodel zorgvuldig zijn uitgevoerd en dat daarbij rekening is gehouden met alle relevante aspecten. Het voornoemde eindrapport treft u hierbij aan<sup>1</sup>.

Het geschetste afwegingsproces heeft in een open en constructief overleg met de VNG en de NVVB plaatsgevonden. Ik acht het van groot belang dat VNG en NVVB het gedefinieerde beveiligingsniveau voor de nieuwe reisdocumenten onderschrijven en dat wij gezamenlijk de conclusie hebben getrokken dat alleen met de voorgestelde personalisatie-technieken dit hoge beveiligingsniveau kan worden gerealiseerd.

#### Conclusie

Alles afwegende gaat mijn voorkeur uit naar een concept van centrale personalisatie. Doorslaggevend is dat uitsluitend in dit concept het gewenste beveiligingsniveau van zowel de documenten als van het proces van productie en personalisatie kan worden gewaarborgd omdat:

- Gebruik kan worden gemaakt van exclusieve materialen en geavanceerde technieken die niet breed toegankelijk zijn;
- Flexibiliteit van het productie- en personalisatieproces gewaarborgd kunnen worden zodat noodzakelijke aanpassingen in materialen en technieken relatief snel en doelmatig doorgevoerd kunnen worden;
- Behersing van het productie- en personalisatieproces voor wat betreft beveiliging en kwaliteit kan worden bereikt.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Om een vermindering in dienstverlening zoveel mogelijk te beperken, zal de maximale wachttijd bij centrale personalisatie vijf werkdagen bedragen. Daarnaast kan in Nederland in spoedeisende gevallen een beroep worden gedaan op een spoedprocedure om binnen 24 uur te kunnen beschikken over een document. Voorts bestaat dan nog de mogelijkheid om een nooddocument aan te vragen bij de Koninklijke Marechaussee. Het streven is erop gericht dat ook voor Nederlanders in het buitenland in het algemeen een wachttijd van vijf werkdagen zal gelden. Gezien de infrastructurele situatie in sommige landen zal de wachttijd van vijf werkdagen evenwel niet altijd gegarandeerd kunnen worden en de wachttijd soms met enkele dagen verlengd moeten worden.

Tenslotte stel ik vast dat in de landen om ons heen – zoals België, Zweden en het Verenigd Koninkrijk – recentelijk de praktijk van decentrale personalisatie van reisdocumenten verlaten is en om beveiligingsredenen gekozen is voor centrale personalisatie.

#### *Decentrale aanvraag en uitreiking*

De keuze voor de wijze van personalisatie houdt geen enkel verband met de vraag waar de burger zijn reisdocument aanvraagt en verkrijgt. Dat gebeurt op dit moment decentraal (bij gemeenten, buitenlandse posten en de Nederlandse Antillen en Aruba) en dat moet naar mijn mening in de toekomst ook zo blijven. Een juiste identiteitsvaststelling bij de aanvraag en uitreiking van een reisdocument is immers van cruciaal belang en moet daarom worden uitgevoerd door degenen die hiervoor het best gekwalificeerd zijn, te weten de deskundigen op lokaal niveau.

De voorstellen voor de nieuwe generatie reisdocumenten voorzien ook in maatregelen tegen look-alikes<sup>1</sup> en oneigenlijke verkrijging. De te gebruiken materialen en technieken beschermen het document niet alleen tegen vormen van fraude en misbruik, maar dienen ook een effectievere eerstelijnscontrole. Verder zijn maatregelen uitgewerkt om in het bijzonder de kwetsbare stappen in het proces beter te beschermen, onder andere op het gebied van de identiteitsvaststelling. Voor wat betreft dit laatste zal ik, in overleg met de VNG en de NVVB, initiatieven nemen teneinde gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van deze cruciale processtap.

#### *Kosten*

De prijs van het reisdocument die het Rijk in rekening brengt, is afhankelijk van de uitkomsten van de Europese aanbestedingsprocedure die gevolgd zal worden. Alhoewel de kostprijs van het reisdocument door de te gebruiken materialen en technieken naar verwachting wat hoger zal zijn, is het mijn inzet dat die mogelijke kostprijsverhoging niet zal leiden tot een hogere prijs voor de burger. De prijs van een Nederlands reisdocument dat in het buitenland wordt aangeschaft, zal echter wel worden verhoogd in verband met de extra kosten die de Staat moet maken voor de uitgifte van documenten in het buitenland. Naar verwachting zal de nieuwe prijs niet veel hoger uitvallen dan de gemiddelde prijs die de burger in Nederland in rekening wordt gebracht en zal zeker binnen de bandbreedte blijven van de prijzen die gemeenten hanteren.

#### *Elektronische identiteitskaart en biometrie*

Het is mijn voornemen een nieuwe identiteitskaart te ontwikkelen die ook geschikt is om identificatie op afstand betrouwbaar te faciliteren. Voor dit doel zal deze kaart ook uitgerust worden met een elektronische handte-

---

<sup>1</sup> Met look alikes wordt het misbruik aangeduid waarbij een andere persoon dan degene aan wie een reisdocument is verstrekt dat reisdocument in het maatschappelijk verkeer gebruikt.

kening. Ik verwijs in dit verband naar mijn beleidsvoornemens die vastgelegd zijn in de nota Elektronische Overheid<sup>1</sup>.

In 1999 zullen pilots worden uitgevoerd om de toepassing van biometrie en elektronische identificatie, waaronder het gebruik van de elektronische handtekening, te beproeven. Ten behoeve van die pilots zijn inmiddels middelen ter beschikking gesteld in het kader van het NAP. Pilots worden onder meer voorbereid in de sociale zekerheidssector, waarbij wordt samengewerkt met LISV en Arbeidsvoorziening. Het is mijn oogmerk u begin 2000 meer definitieve voorstellen voor de mogelijke toepassing en de implementatie van biometrie en de elektronische identiteitskaart voor te leggen. De specificaties van de nieuwe generatie reisdocumenten worden nu al zodanig opgesteld dat in een later stadium een chip ten behoeve van bovenstaande toepassingen aan de reisdocumenten kan worden toegevoegd.

## **5. Vervolgtraject en planning**

Na uw instemming met voorliggende voorstellen voor de nieuwe generatie reisdocumenten zal ik op korte termijn de Europese aanbestedingsprocedure starten. Die aanbesteding zal uitgaan van introductie van de nieuwe generatie reisdocumenten per 1 januari 2001.

De planning ziet er als volgt uit:

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| – Europese aanbesteding en gunning:         | september 1999 afgerond |
| – Ontwikkeling, test en acceptatie:         | juli 2000 afgerond      |
| – Productie en voorbereiding implementatie: | december 2000 afgerond  |
| – Nieuwe reisdocumenten beschikbaar:        | januari 2001            |

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel

---

<sup>1</sup> De nota «Elektronische Overheid» is op 18 december 1998 toegezonden aan de Tweede Kamer