

Vergaderjaar 1997–1998

25 764

Reisdocumenten

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 juni 1998

Inleiding

Bij brief van 15 januari 1998 heb ik u geïnformeerd over de start van het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten (25 764, nr. 4). In het Algemeen Overleg van 24 maart jl. is afgesproken dat ik u voor het zomerreces nader zal informeren over de voortgang van dit project, hetgeen ik bij deze brief doe. Tevens informeer ik u over het onderzoek dat Het Expertise Centrum heeft uitgevoerd naar de noodzaak van het inrichten van een basisregistratie reisdocumenten.

Het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten heeft ten doel voor 1 januari 2001 nieuwe reisdocumenten tot stand te brengen. In mijn brief van 15 januari heb ik aangegeven dat op basis van de resultaten van de eerste fase van het project, de definitiefase, een aantal elementaire vragen beantwoord moet worden, waaronder de vraag naar centraal of decentraal personaliseren en naar de toepassing van biometrie en chiptechnologie. Tevens heb ik aangegeven dat een frauderisico-analyse wordt uitgevoerd om de beveiligingseisen te bepalen.

De verschillende activiteiten zijn door de ingestelde project-organisatie uitgevoerd in de periode januari tot en met mei van dit jaar. De activiteiten zijn verricht met inschakeling van deskundigen van onder andere CRI, BVD en Koninklijke Marechaussee. Daarnaast heeft overleg plaatsgevonden over een deel van deze activiteiten met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie, de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

In het eerste deel van de brief doe ik verslag van de resultaten van de uitgevoerde activiteiten en de betekenis van die resultaten voor de nieuwe generatie reisdocumenten; vervolgens geef ik aan welke uitgangspunten ik wil hanteren voor de nieuw te ontwikkelen reisdocumenten. Tenslotte

kom ik nogmaals terug op de in de inleiding genoemde elementaire vragen.

Het tweede deel van de brief licht het onderzoek toe dat Het Expertise Centrum heeft uitgevoerd naar de noodzaak van het inrichten van een basisregistratie reisdocumenten. Het betreffende onderzoeksrapport treft u bij deze brief aan.¹

Resultaten en conclusies definitiefase Nieuwe Generatie Reisdocumenten

De belangrijkste, in de definitiefase uitgevoerde activiteiten betreffen de frauderisicoanalyse, het in overleg met experts opstellen van beveiligings-eisen, het vooronderzoek naar chiptechnologie en het vooronderzoek naar biometrie. Van elk van de uitgevoerde activiteiten treft u hieronder de belangrijkste bevindingen aan en de conclusies die ik aan deze bevindingen verbind ten behoeve van de nieuwe generatie reisdocumenten.

Frauderisicoanalyse

In de afgelopen maanden heeft TNO een frauderisicoanalyse uitgevoerd, die zich heeft gericht op de vraag welke risico's te onderkennen zijn in de huidige processen en de huidige documenten. Het is naar mijn mening van groot belang deze risico's te kennen teneinde hierop bij het ontwerp van een volgende generatie reisdocumenten te kunnen anticiperen. De uitgevoerde frauderisicoanalyse onderkent uitgaande van de huidige generatie reisdocumenten de volgende risico's.

- Transport en opslag van blanco documenten moeten aan hoge eisen voldoen omdat blanco documenten altijd een kwetsbare schakel vormen. Voor enkele in het huidige proces voorkomende transporten geldt het risico van diefstal.
- Het opslaan, aanvragen, personaliseren, uitgeven en innemen van reisdocumenten vindt plaats op een groot aantal locaties in binnen- en buitenland. Geconstateerd wordt dat dit proces van uitgifte zeer verschillend georganiseerd is en op diverse plaatsen risico's bevat ten aanzien van onrechtmatig gedrag doordat functiescheiding en fysieke scheiding van voorraden en processen niet overal gerealiseerd zijn.
- Bij enkele buitenlandse posten en sommige gemeenten ontbreken zaken als functiescheiding en fysieke scheiding van het beheer over de werkvoorraad, de aanvraag, het personaliseren en de uitgifte. Hierdoor ontstaat het risico dat onrechtmatige aanvragen door een te beperkte controle gehonoreerd worden.
- Voor de procedures ten aanzien van uitgifte van reisdocumenten na verlies en ten aanzien van nooddocumenten worden risico's onderkend betreffende uitgifte aan anderen (de zogenoemde afgifte op oneigenlijke gronden) en gebruik door anderen (de zogenoemde problematiek van de look alike).
- Dit risico wordt mede veroorzaakt doordat gepersonaliseerde documenten in de huidige vorm slechts een beperkte bescherming bieden tegen misbruik door anderen.
- Ten aanzien van het gepersonaliseerde document worden enkele risico's onderkend. Geconstateerd wordt onder meer dat de opeenstapeling van beveiligingskenmerken een belemmering kan vormen voor de effectiviteit van de controle van de documenten.

Aan deze bevindingen verbind ik voor de nieuwe generatie reisdocumenten de conclusie dat niet alleen terdege aandacht moet worden besteed aan de vervaardiging van een reisdocument dat zo goed mogelijk tegen fraude bestand is, maar dat vooral ook waarborgen in het uitgifteproces moeten worden aangebracht. TNO heft in dit verband een waarschuwende vinger bij het klaar-terwijl-u-wacht-principe en vraagt

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

aandacht voor de problematiek van afgifte op oneigenlijke gronden en de look alikes.

Verder concludeer ik op basis van de frauderisicoanalyse dat gezien moet worden hoe het transport van blanco documenten beperkt kan worden.

Beveiligingseisen

Intensief beraad met de bij het project betrokken deskundigen van onder meer CRI, BVD en Koninklijke Marechaussee heeft geresulteerd in eisen die op het gebied van de beveiliging aan de nieuwe generatie reisdocumenten gesteld zouden moeten worden.

- Reisdocumenten, met name de identiteitsvaststellende functie van reisdocumenten, vervullen in het maatschappelijk verkeer een steeds belangrijkere functie. De financiële belangen die hiermee gepaard gaan, en daarmee de dreiging die van misbruik uitgaat, worden steeds groter. Het Nederlandse reisdocument is gewild en kent tegelijkertijd (noodzakelijkerwijs) een hoge beveiligingsgraad om vervalsingen tegen te gaan. Water stroomt naar het diepste punt: het zwaartepunt van bedreigingen zal zich verplaatsen (en verplaatst zich reeds) van namaak en vervalsingen naar het gebruik van reisdocumenten door look alikes (het gebruik van een document door een andere persoon dan de houder) en afgifte op oneigenlijke gronden. Dit stelt hoge eisen aan de beveiliging en controleerbaarheid van het document én aan het aanvraag- en afgifteproces.
- Vanwege het toegenomen gebruik van reisdocumenten voor met name de identiteitsvaststelling moet een steeds grotere groep personen in staat worden gesteld de authenticiteit van het document en de identiteit van de persoon vast te stellen (denk bijvoorbeeld aan alle publieke en private instellingen en bedrijven die de Wet op de identificatieplicht uitvoeren). Bij de ook door deze personen uit te voeren eerstelijnscontrole gaat het erom dat met de menselijke zintuigen en relatief snel een oordeel kan worden geveld over de authenticiteit van het document.
De beveiligingskenmerken moeten daarom een goede en effectieve eerstelijnscontrole mogelijk maken.
- Tot nog toe is de weg gevolgd van het introduceren van steeds weer een nieuwe generatie reisdocumenten om de laatste technologieën te kunnen volgen dan wel waren omvangrijke operaties nodig om noodzakelijke veranderingen door te voeren (vergelijk de «1 oktober actie» in 1997). Het verdient de voorkeur om gedurende de levensloop van een document nieuwe technieken en materialen te kunnen toepassen. Dit stelt eisen aan de flexibiliteit van het productie- en personaliseringsproces.
- De bredere verkrijgbaarheid van allerlei (digitale) technologieën (kleurencopiers, scanners, desk top publishing) maken zeer goede vervalsingen mogelijk. De voor de nieuwe generatie reisdocumenten toe te passen technologieën en materialen moeten hoogwaardig zijn en bij voorkeur niet vrij verkrijgbaar.
Unieke gegevens (persoonsgegevens, nummer van het document) dienen op meerdere plaatsen in het document te worden opgenomen om een hoge drempel voor vervalsingen op te werpen.
- Het proces van identiteitsvaststelling in het kader van de afgifte, maar ook bij controle, is essentieel voor het betrouwbaar houden van het Nederlandse reisdocument. In dit licht zou de introductie van biometrie een belangrijke stap vooruit kunnen betekenen. Afgifte van reisdocumenten moet bovendien geschieden met gebruikmaking van een sluitende en geïntegreerde administratie voor alle verstreckende instanties.
- In de procedure na vermissing van het reisdocument zijn effectieve drempels noodzakelijk.

Grote terughoudendheid t.a.v. verstrekking van noodpaspoorten moet worden overwogen, waarbij er nadere voorzieningen moeten komen die bewerkstelligen dat uitgegeven nooddocumenten weer worden ingeleverd. Ook moet worden overwogen om aan noodpaspoorten alleen een reisfunctie toe te kennen.

- Aanvullende maatregelen zijn nodig om misbruik van reisdocumenten bij kinder- en mensensmokkel tegen te gaan. Zo dient de wijze van bijschrijvingen van kinderen in het paspoort van de ouder heroverwogen te worden.

Aan deze overwegingen en eisen verbind ik voor de nieuwe generatie reisdocumenten de volgende conclusies:

De mogelijkheden voor een goede eerstelijns controle zijn minstens net zo belangrijk als de beveiliging tegen namaak en vervalsingen.

Een combinatie van goed doordachte en effectieve beveiligingskenmerken (security balance) die een doeltreffende eerstelijnscontrole bevordert, is essentieel. De in de frauderisicoanalyse gedane constatering dat de opeenstapeling van beveiligingstechnieken in het huidige document belemmerend uitwerkt op de effectiviteit van de eerstelijnscontrole, toont het belang van een goede security balance nog eens aan.

Het te hanteren concept moet ten aanzien van productie en personalisering zodanig flexibel zijn dat nieuwe technieken en materialen toegevoegd kunnen worden aan het vigerende concept wanneer de omstandigheden (waaronder het voortschrijden van de techniek) dat vereisen.

Vooronderzoek chiptechnologie

In de definitie fase is een verkennend onderzoek gedaan naar de noodzaak, wenselijkheid en haalbaarheid van het gebruik van chiptechnologie.

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de vraag hoe een reisdocument geschikt gemaakt kan worden om het binnen een elektronische omgeving te gebruiken.

Overwegingen hiervoor zijn:

- Onze samenleving lijkt zich te ontwikkelen tot een informatie-samenleving waar de elektronische snelweg een steeds belangrijkere rol speelt. Steeds meer transacties vinden mede of zelfs uitsluitend elektronisch plaats.
- Een belangrijke overheidsdoelstelling is een betere dienstverlening aan de burger door het gebruik van informatie- en communicatie-technologie. Tweezijdige transacties zijn in een aantal gevallen nog niet mogelijk omdat de identiteit van een burger elektronisch niet betrouwbaar gecontroleerd kan worden. Bij de verlening van sommige diensten is een betrouwbare identiteitscontrole van de burger noodzakelijk.
- Op dit moment is er geen betrouwbaar identificatiemiddel in een elektronische omgeving.

Bij het onderzoek zijn de volgende constateringingen gedaan:

- Een zogenaamde smartcard (een kaart voorzien van een microprocessor) is op dit moment het meest geëigende middel om zo veilig mogelijk (identificerende)gegevens elektronisch in op te slaan en mee te verzenden.
- Een reisdocument is een persoonsgebonden document. Bij de huidige «fysieke» controle wordt de pasfoto als belangrijkste identificerend gegeven gebruikt. Persoonsgebonden identificatie binnen een elektronische omgeving kan alleen door de controle op een biometrisch kenmerk van de houder.
- Reisdocumenten (met uitzondering van de Europese identiteitskaart)

kunnen in verband met de noodzaak om visapagina's in deze documenten op te nemen niet als smartcard uitgegeven worden. De opvolger van de Europese identiteitskaart kan wel in smartcardformaat uitgegeven worden. Dit formaat is het zogenaamde ID-1 formaat (formaat creditcard).

Aan deze bevindingen verbind ik voor de nieuwe generatie reisdocumenten de conclusie dat er behoefte is aan een identiteitsdocument dat geschikt is om de houder in een elektronische omgeving te identificeren. Nadere uitwerking verdienen de vragen naar de organisatorische, technische en juridische consequenties van de afgifte van een (persoonsgebonden) elektronisch identiteitsdocument.

Vooronderzoek biometrie

In de definitiefase is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de noodzaak, wenselijk en haalbaarheid van het gebruik van biometrie. Bij dit onderzoek zijn de volgende constatering gedaan:

- Het toepassen van biometrie voor de nieuwe generatie reisdocumenten zou een goede mogelijkheid kunnen bieden om bepaalde vormen van misbruik waartegen traditionele beveiligingstechnieken niet goed werken (de look alike-problematiek en de afgifte op oneigenlijke gronden) tegen te gaan.
- Het toepassen van biometrie voor de nieuwe generatie reisdocumenten zou een goede mogelijkheid kunnen bieden om bepaalde vormen van dienstverlening aan de burger efficiënter en flexibeler te laten verlopen en maakt bepaalde vormen van dienstverlening mogelijk.
- Er zijn op dit moment zeer weinig operationele toepassingen waar in een open, grootschalige omgeving van biometrie gebruik wordt gemaakt. De biometrische technieken en systemen ontwikkelen zich snel, maar zijn in de (grootschalige) praktijk nog zelden beproefd.
- De omvangrijkste overheidstoepassing waarbij van smartcard technologie en biometrie gebruik wordt gemaakt is de sociale zekerheidskaart van het Spaanse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tegen het jaar 2000 zullen 40 miljoen van dergelijke kaarten zijn uitgegeven.
- Het toepassen van biometrie is binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens mogelijk mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De juridische kant van het toepassen van biometrie zal in overleg met de Registratiekamer verder worden uitgewerkt.

Aan deze bevindingen verbind ik voor de nieuwe generatie reisdocumenten de conclusie dat de toepassing van biometrie mogelijkheden biedt, zeker gezien de in de frauderisicoanalyse onderkende risico's ten aanzien van de problematiek van look alikes en uitgifte op oneigenlijke gronden. Grootschalige toepassing is op dit moment echter nog met teveel onzekerheden omkleed. Er zal nu verder onderzoek gedaan moeten worden naar alle consequenties. De aspecten privacy en maatschappelijke acceptatie spelen daarbij een belangrijke rol. Het komt mij verstandig voor bij de op te stellen specificaties voor de nieuwe generaties reisdocumenten rekening te houden met de mogelijkheid om biometrie op enig moment toe te passen.

Uitgangspunten Nieuwe Generatie Reisdocumenten

Op grond van de hiervoor genoemde conclusies definieer ik de navolgende uitgangspunten voor de nieuwe generatie reisdocumenten.

- De nieuwe generatie reisdocumenten zal bestaan uit een nieuw

paspoort, inclusief de daarvan in de zin van de Paspoortwet afgeleide documenten en een nieuwe nationale identiteitskaart als opvolger van de Europese Identiteitskaart. Het paspoort zal wederom in vorm van een boekje verschijnen. Het is mijn voornemen de nieuwe identiteitskaart als smartcard uit te brengen.

- De nieuwe reisdocumenten dienen te voldoen aan een hoog niveau van beveiliging; ter realisering hiervan worden de volgende eisen gesteld:
- gebruik van hoogwaardige technologie en bij voorkeur exclusieve materialen ten behoeve van de productie van reisdocumenten;
- gebruik van geavanceerde personaliseringstechnieken, waarmee het mogelijk wordt om persoonsgegevens (foto, naam, geboortedatum) naast de gedrukte vorm tevens te koppelen aan moderne fraudebestendige technieken, zoals diverse lasergravure technieken, waardoor goede vervalsingen praktisch onmogelijk worden gemaakt en toepassing van deze technieken bovendien een effectieve eerste-lijns controle mogelijk maakt;
- een combinatie van goed doordachte en effectieve beveiligingskenmerken die elkaar bij voorkeur versterken;
- voldoende flexibiliteit in het productie- en personaliseringsproces om noodzakelijk gebleken aanpassingen in toegepaste materialen en technieken in korte tijd te kunnen doorvoeren.
- Zowel een correcte identiteitsvaststelling bij aanvraag van een reisdocument als het kunnen verifiëren van de juiste identiteit bij gebruik van het document dienen gewaarborgd te zijn. Ik acht het toevoegen van een aanvullend biometrisch kenmerk een mogelijke maatregel, maar stel ook vast dat een grootschalige toepassing nog met vele vragen is omkleed. Deze vragen moeten nu eerst beantwoord worden; hiertoe zal, in overleg met de Registratiekamer, nader onderzoek uitgevoerd gaan worden. Belangrijk onderdeel van dit onderzoek zal zijn de eisen die aan toepassing van biometrie in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden gesteld. Definitieve voorstellen zullen aan u worden voorgelegd.

Uitgangspunt is dat bij het opstellen van de specificaties met de mogelijkheid tot opneming van een biometrisch kenmerk rekening wordt gehouden.

- Naast de mogelijke toepassing van biometrie acht ik een aantal andere maatregelen van belang om de mogelijkheid tot fraude verder te reduceren. Dat zijn:
- het opwerpen van drempels tegen het opnieuw aanvragen van een reisdocument na een onterechte melding dat de houder zijn reisdocument kwijt is;
- een grotere terughoudendheid ten aanzien van de verstrekking van nooddocumenten en beperking van de functie van noodpaspoort tot alleen de reis waarvoor het document is afgegeven;
- een betere procedure voor de terugname van verlopen nooddocumenten;
- een betere identiteitsvastlegging van kinderen dan de nu gehanteerde wijze van bijschrijving in het paspoort van de ouder als maatregel tegen kindersmokkel en onterechte gezinshereniging;
- het waarborgen van functiescheiding.

Antwoorden op de centrale vragen

In mijn inleiding noemde ik drie elementaire vragen waar met de afronding van de definitiefase een antwoord op gegeven moet zijn. Ik ben in mijn brief ingegaan op de wenselijkheid van de toepassing van biometrie en chiptechnologie. De nog openstaande vraag betreft het personaliseringsproces.

Voorop staat voor mij – en de fraude risico analyse bevestigt mij hierin – een decentrale aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Zoals ik hiervoor heb aangegeven acht ik wel een aantal maatregelen noodzakelijk om deze processen verder te verbeteren, maar een aanpassing van het decentrale concept overweeg ik niet. Van essentieel belang is immers het contact met de burger voor onder meer een zorgvuldige identiteitsvaststelling bij de aanvraag.

De vraag of het personaliseringsproces centraal of decentraal moet plaatsvinden zou als een technische vraag kunnen worden aangemerkt. Gelet evenwel op de discussies hierover in het verleden acht ik het niet aan mij – gegeven mijn huidige demissionaire status – om hierover definitieve uitspraken te doen.

Een beslissing over centraal of decentraal personaliseren zal echter uiterlijk in oktober van dit jaar genomen moeten worden, uitgaande van de planning die ik u toegezonden heb bij mijn brief van 15 januari jl. Er zijn naar mijn oordeel goede gronden om in het verdere onderzoek naar het nieuwe concept centraal personaliseren te betrekken.

Uit het voorgaande zijn als belangrijke voordelen aan centraal personaliseren naar voren gekomen dat geavanceerde productie- en personaliseringstechnieken toepasbaar worden, die bovendien relatief snel en doelmatig zijn aan te passen indien dat noodzakelijk blijkt. Bovendien zijn dan de in fraude opzicht kwetsbare blanco reisdocumenten niet langer in omloop. Vanzelfsprekend zal het productie- en personaliseringsproces aan de hoogste eisen van beveiliging en kwaliteitsborging moeten voldoen. In het onderzoek is ook de vraag aan de orde wat de consequenties van centraal personaliseren zijn voor het tijdsverschil dat zal ontstaan tussen aanvraag en uitgifte van het reisdocument.

Dit nadere onderzoek naar een concept, waarbij uitgegaan wordt van centrale personalisering, zal aan een nieuwe frauderisicoanalyse worden onderworpen. Ik stel mij voor dat mijn opvolger op basis van die nieuwe frauderisicoanalyse de definitieve voorstellen voor het concept van de nieuwe generatie reisdocumenten voor oktober van dit jaar aan u voorlegt.

Basisregistratie reisdocumenten

Tijdens het overleg met de commissie voor Binnenlandse Zaken op 24 maart jl. heb ik toegezegd het door Het Expertisecentrum (HEC) opgestelde rapport «Basisregistratie reisdocumenten» aan de Kamer toe te zenden. Inmiddels heeft HEC een externe consultatieronde over de aanbevelingen in het rapport afgesloten.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft HEC een onderzoek uitgevoerd naar de noodzaak van het inrichten van een basisregistratie reisdocumenten. Onderzocht is wat de informatiebehoefte is in de verschillende schakels van de reisdocumentketen. De reisdocumentketen is de levensloop van een reisdocument. De keten bestaat uit de volgende schakels: «productie», «distributie», «uitgifte», «gebruik» en «uit regulier gebruik».

De aanbevelingen van HEC zijn:

1. Richt voor de schakels: productie, distributie en uitgifte geen nieuwe registratie in, omdat de bestaande registraties binnen deze schakels voldoen aan de informatiebehoefte van de actoren in de reisdocumentketen.
2. Richt ook voor de schakel regulier gebruik geen nieuwe registratie in.

De bestaande registraties kunnen weliswaar niet voldoen aan de informatiebehoeften, maar er kan wel een acceptabele benadering van de gewenste management informatie met behulp van deductie en steekproeven worden verkregen.

3. Richt voor de schakel uit regulier verkeer wel een aparte negatieve registratie¹ in waarvan Binnenlandse Zaken eigenaar is, en waarin documentgegevens en de daarbij behorende persoonsgegevens van de houder worden opgenomen betreffende gestolen/vermiste blanco en gepersonaliseerde documenten, nog niet verlopen documenten waarvan de houder overleden is en documenten die anderszins van rechtswege zijn vervallen. Het opnemen van verlopen en vernietigde documenten in deze registratie is ons inziens niet zinvol.
4. Streef ernaar om de exploitatie van de nieuw in te richten negatieve registratie onder te brengen bij een daarvoor geëquipeerde uitvoeringsorganisatie en niet bij het agentschap zelf. Draag er zorg voor dat de keuze van deze uitvoeringsorganisatie op basis van een objectief ingericht selectieproces tot stand komt en dat de eigendomsrechten van Binnenlandse Zaken met betrekking tot de inrichting en het gebruik van de registratie gewaarborgd zijn.

Ik heb de aanbeveling van HEC overgenomen om een negatief register te ontwikkelen waarvan Binnenlandse Zaken eigenaar is. Inmiddels is daartoe offerte gevraagd aan een aantal organisaties om een systeemontwerp tot stand te brengen. Zoals ik u al meedeelde tijdens het overleg op 24 maart jl. zal in het verdere traject ook moeten worden beoordeeld hoe het beheer van het register het beste vorm kan worden gegeven. Daarbij is één van de mogelijkheden dat het beheer van het register bij het agentschap voor GBA en reisdocumenten wordt neergelegd.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

¹ De term negatief register is een verzamelterm voor een registratie waarin alleen gegevens over reisdocumenten en de houders is opgenomen van reisdocumenten die niet in het maatschappelijk verkeer gebruikt mogen worden en niet verlopen zijn. Het betreft documenten die als vermist of gestolen staan geregistreerd, van rechtswege vervallen zijn, waarvan de houders zijn overleden of anderszins gesignaleerd zijn op grond van de Paspoortwet.