

Vergaderjaar 1998–1999

25 764

Reisdocumenten

Nr. 11

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 25 mei 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft over de brief van 30 maart 1999 van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid inzake de nieuwe generatie reisdocumenten (kamerstuk 25 764, nr. 10) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 19 mei 1999 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier voor deze lijst,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP), Balemans (VVD).

Plv. Leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP), Essers (VVD).

1

Wat is de strekking van de uitspraak «Er lijkt soms sprake van een zekere overbelichting van dit onderwerp»? Vindt de regering dat er in het verleden onevenredig veel aandacht aan dit onderwerp is besteed? Was het besloten overleg (op verzoek van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid) over de fraudegevoeligheid van het Nederlandse paspoort op 8 december 1988 ook een voorbeeld van «een zekere overbelichting van dit onderwerp»? (blz. 1)

Vergelijking in internationaal verband toont aan dat Nederland een paspoort heeft dat kwalitatief aan de eisen voldoet. Fraude van reisdocumenten vindt in veel Westerse landen plaats. Met voornoemde uitspraak werd bedoeld op de grote mate van maatschappelijke aandacht die het Nederlandse paspoort ook nu nog, ruim tien jaar na de paspoort-enquête in 1988, krijgt. Dit uit zich vooral in de ruime publiciteit die dit onderwerp in de media telkens trekt. In andere Westerse landen ontbreekt een zo ruime (publicitaire) aandacht. De aanleiding voor het vertrouwelijk overleg op 8 december jl. staat hier los van. Overleg met de Tweede Kamer was wenselijk omdat gebleken was dat fraudeurs in staat zijn ook het meest recente model van het Nederlandse paspoort (oktober '97) goed te vervalsen. De regering achtte het wenselijk de Tweede Kamer hierover in te lichten. Vanwege het vertrouwelijke karakter van de technische details die beschikbaar werden gesteld, vond de regering een besloten vergadering gewenst.

2

Als Nederland, zoals in de brief wordt gesteld, zo aantrekkelijk is als vestigingsland, ligt het dan niet in de rede te veronderstellen dat ook de inzet van nieuwe technologie wederom gevolgd zal worden door nieuwe, opnieuw meer geavanceerde vervalsingen? Met andere woorden: bestaat niet het gevaar dat er steeds achter de feiten wordt aangelopen? Geldt dit met name ook niet voor de nieuwe generatie reisdocumenten, zolang de mogelijkheden van biometrie en encryptie nog niet worden gebruikt? (blz. 1)

Het kabinet hecht eraan nogmaals op te merken dat het niet de illusie heeft om een tot in lengte van dagen onvervalsbaar paspoort te produceren; dat is onmogelijk. Het kabinet heeft wel de ambitie om met een nieuwe generatie reisdocumenten, met gebruik van moderne technieken en materialen, zo optimaal mogelijk beveiligde reisdocumenten te introduceren.

Het besef dat technologische ontwikkelingen erg snel gaan, stelt zeer hoge eisen aan de beveiliging van zowel de nieuwe documenten als aan het proces van productie tot en met uitgifte en inname (zogenoemde paspoortketen). Naast de keuze voor moeilijk te verkrijgen materialen en de toepassing van verschillende technologieën en beveiligingskenmerken – die in een uitgebalanceerde combinatie een hoge drempel zullen moeten opwerpen tegen de verschillende vormen van misbruik (namaak, vervalsing en look-alikes) – biedt de keuze voor centrale personalisatie het belangrijke voordeel dat de productie en personalisatie snel, effectief en doelmatig kan worden aangepast. Voor een aantal omringende landen is dit één van de belangrijkste motieven geweest om het decentrale personalisatie concept in te ruilen voor een centraal concept.

Het gebruik van biometrie zal naar verwachting een belangrijke toegevoegde waarde hebben om misbruik door look-alikes tegen te gaan. Dit moet los gezien worden van de beveiliging van het document zelf tegen namaak en vervalsing. De met de nieuwe generatie reisdocumenten voorgestane substantiële verbeteringen ten opzichte van de huidige

reisdocumenten dienen zo spoedig mogelijk te worden doorgevoerd. Het toevoegen van een biometrische kenmerk aan het reisdocument wordt voorzien, maar zal naar verwachting nog niet per 1 januari 2001 gerealiseerd kunnen worden. Er is behoefte aan meer praktijkervaring en aan meer inzicht in de maatschappelijke, juridische, organisatorische en financiële consequenties. Binnen het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten zijn hiertoe een aantal studies gestart en worden beproevingen met de toepassing van biometrie voorbereid. Onder meer zal in samenwerking met LISV, ARBVO en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de loop van dit jaar een pilot binnen de sector Sociale Zekerheid worden uitgevoerd waarbij biometrie in combinatie met elektronische identificatie wordt beproefd. De Tweede Kamer zal begin 2000 nader geïnformeerd worden over de uitkomsten van deze studies en beproevingen alsmede de conclusies die hieraan worden verbonden.

Encryptie, het versleutelen van gegevens ter beveiliging tegen misbruik, zal bij de nieuwe generatie reisdocumenten toegepast worden voor de digitale verzending van de aanvraaggegevens van de verstreckende instanties naar de centrale productielocatie. Daarnaast is encryptie noodzakelijk ten behoeve van de elektronische identiteitsfunctie. Zoals is aangegeven in de Voorstellen Nieuwe Generatie Reisdocumenten (pag. 17) en op pagina 7 van de bijbehorende brief zal de elektronische identiteitsfunctie op een nader te bepalen moment toegevoegd worden aan de nieuwe identiteitskaart. Net als naar het gebruik van biometrie, vinden momenteel eerst nog nadere studies en beproevingen plaats alvorens voorstellen terzake voorgelegd zullen worden aan de Tweede Kamer.

3

Hoe verhoudt de kwaliteit van het Nederlandse paspoort zich met de paspoorten van de ons omringende landen gemeten naar de mate van fraudegevoeligheid?

Net als alle paspoorten van de Europese Unie (EU) voldoet ook het Nederlandse paspoort aan de technische normen, zoals die in de EU resoluties van 1981 zijn vastgelegd. De EU normen kunnen worden gezien als minimale eisen waaraan een paspoort dient te voldoen. In de grafische sector is de ontwikkeling op technologisch vlak de afgelopen jaren aanzienlijk geweest. De lidstaten die recent nieuwe documenten in omloop hebben gebracht (Finland en Zweden), konden optimaal van deze technologische ontwikkelingen gebruik maken, in combinatie met centrale personalisatie. Het basisconcept van het Nederlandse paspoort dateert uit 1994. Hierdoor is het Nederlandse paspoort in vergelijking met paspoorten van de lidstaten die recent een nieuwe generatie reisdocumenten hebben geïntroduceerd, niet meer optimaal beschermd tegen fraude en misbruik. Het oogmerk is dat – op het moment dat Nederland beschikt over de nieuwe reisdocumenten, zoals beschreven in de voorstellen NGR – het Nederlandse paspoort zich bij de reisdocumenten van de EU schaart die voldoen aan een zeer hoog niveau van beveiliging.

4.

Welke maatregelen is de regering voornemens te treffen om vervalsingen van het huidige paspoort (het zogenaamde '97 model) toch zo snel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken? (blz. 2)

Bij de introductie van het '97 model van het Nederlandse paspoort wees Staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken er reeds op dat binnen het huidige decentrale systeem van personalisering en uitgifte de

mogelijkheden tot verdere verbeteringen van het paspoort praktisch uitgeput zijn. Dit werd ook door de geraadpleegde onderzoeksinstituten (BKA, TNO en CRI) bevestigd. Het BKA merkt in zijn rapport van 23 maart 1997 het volgende op: «Die Untersuchungen an den jetzt vorgelegten Munstern zeigen, wie limitiert die Weiterentwicklungsmöglichkeiten unter diesen Ausgangsbedingungen sind, um zu einer höheren Absicherung zu kommen». De mogelijke maatregelen die op korte termijn doorgevoerd konden worden en die nog pasten binnen het contract dat de Staat heeft afgesloten met de producent Enschedé/Sdu, zijn in 1997 doorgevoerd.

Binnen een jaar na de introductie van het aangepaste model (model '97) zijn vervalsingen van dat model aangetroffen. Om die reden is onderzocht of de beveiliging van de huidige generatie reisdocumenten verder kon worden verbeterd door de losse foto te vervangen door een zogenoemde geïntegreerde foto. Geconcludeerd werd dat deze oplossing zowel suboptimaal is (er zijn inmiddels vervalsingen van dit procédé bekend), kostbaar en pas op een termijn van anderhalf jaar door te voeren is. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen alle energie te richten op de introductie van de nieuwe generatie reisdocumenten.

Direct na de constatering van het feit dat het '97-model paspoort werd vervalst, zijn maatregelen getroffen om de nationale en internationale opsporings- en controlerende instanties te informeren over de wijze waarop het Nederlandse paspoort wordt vervalst. Daarnaast vindt stelselmatige informatie-uitwisseling plaats tussen Nederlandse en buitenlandse opsporingsinstanties over de ontwikkeling van de aard en omvang van vervalsingen van Nederlandse reisdocumenten.

5

Wordt in sommige landen bij de productie van reisdocumenten reeds gebruik gemaakt van de «nieuwste materialen en technieken»? Zo ja, wat zijn de ervaringen daarmee?(blz. 2)

De landen die het meest recent nieuwe reisdocumenten in omloop hebben gebracht, maken reeds gebruik van de nieuwste technieken en materialen. Zo maken bijvoorbeeld de Scandinavische landen – te weten Finland sinds 1997, Zweden sinds 1998 en Noorwegen sinds 1999 – voor het paspoort gebruik van een houderpagina van kunststof waarbij de variabele gegevens met lasertechniek worden aangebracht. Tot op heden zijn van paspoorten met een dergelijke toepassing geen falsificaten onderkend. Het kabinet is voornemens voor de nieuwe generatie Nederlandse reisdocumenten ook deze materialen en technieken te gebruiken.

6

Kan in algemene zin worden aangegeven hoe de nieuwe generatie reisdocumenten zich zal verhouden tot reisdocumenten van andere landen, met name EU-lidstaten, zowel wat betreft de technische aspecten als wat betreft de beveiliging? Wanneer gebruik wordt gemaakt van chiptechnologie, kan die technologie dan ook worden gebruikt in andere landen? Anders gezegd: kan en mag worden verwacht dat buitenlandse autoriteiten adequaat om zullen gaan met beter beveiligde documenten?

De nieuwe generatie Nederlandse reisdocumenten zal zowel qua techniek als qua beveiliging vergelijkbaar zijn met de reisdocumenten van de Scandinavische landen en daarmee een optimaal beveiligingsniveau waarborgen.

Het gebruik van chiptechnologie wordt op termijn overwogen ten behoeve van het vastleggen van een biometrisch kenmerk van de houder

en ten behoeve van identificatie op afstand (zie ook de antwoorden op de vragen 19, 27, 31 en 32).

Het gebruik van chiptechnologie en biometrie zal zich primair richten op het gebruik binnen Nederland. Gezien de initiatieven met betrekking tot de minimale beveiligingseisen en verdere standaardisatie van Europese reisdocumenten die in Europees verband worden ontwikkeld, wordt verwacht dat er over het gebruik van chiptechnologie ten behoeve van biometrie Europese afspraken worden gemaakt. De ervaringen met de Europese vreemdelingendocumenten en rijbewijzen hebben evenwel geleerd dat dit besluitvormingsprocessen zijn, die enige tijd vergen.

7

Hoe valt de opmerking dat de planning van het project in hoge mate wordt bepaald door onder meer de tijd die de toekomstige producent nodig heeft om de nieuwe reisdocumenten te ontwikkelen en te produceren, te combineren met de gedetailleerde informatie over de nieuwe houderpagina in de voorstellen voor de nieuwe generatie reisdocumenten? Is er wel of geen complete helderheid over de te benutten nieuwe techniek? Moet, gegeven de geciteerde opmerking, er rekening mee worden gehouden dat zich bij de ontwikkeling van de nieuwe generatie reisdocumenten nog problemen kunnen voordoen en bestaat er een risico dat de introductiedatum van 1 januari 2001 niet wordt gehaald? Zo ja, hoe zal dat scenario er dan uitzien? (blz. 2-3)

Er is geen verband tussen nuancering van de planning en de eisen die gesteld worden aan de toe te passen technieken. Het programma van technische en beveiligingseisen bevat een gedetailleerde beschrijving van het beveiligingsniveau van de documenten. Voor een deel zijn de toe te passen technieken voorgeschreven – zoals het gebruik van lasergraveertechniek – voor een deel is het aan de aanbieders (producenten) om de technische invulling van de eisen aan te geven. In alle gevallen geldt de voorwaarde dat de toe te passen techniek zijn waarde in de praktijk moet hebben bewezen («proven technology») dan wel dat de aanbieder de doeltreffendheid en directe toepasbaarheid overtuigend kan aantonen («trusted technology»).

Met Enschedé/Sdu, de huidige producent van de reisdocumenten, is overeengekomen dat in het geval bij tegenvallers of ander oponthoud problemen ontstaan, zo nodig gebruik gemaakt kan worden van een optionele verlenging van het contract met 6 tot 18 maanden. Deze «fall back» optie wordt ingegeven door het feit dat pas op grond van de aanbiedingen tijdens de Europese aanbesteding zal blijken of de beschikbare tijd tot 1 januari 2001 toereikend is voor het test- en acceptatietraject alsmede de levertijd van grondstoffen en machines. De levertijden van specifiek voor de Nederlandse reisdocumenten te ontwikkelen grondstoffen (speciale inkten, papier met uniek watermerk, etc.) en machines bepalen in belangrijke mate de planning.

8

Om welke extra waarborgen gaat het bij de aanvraag en uitreiking van de decentrale uitgifte van de nieuwe reisdocumenten? Is een maatregel als het uitreiken van het reisdocument door een andere ambtenaar dan degene die de aanvraag heeft behandeld een voldoende waarborg? (blz. 3)

Bij de aanvraag en verstrekking van reisdocumenten is een juiste identiteitsvaststelling van groot belang. Ten opzichte van de huidige situatie zal extra ondersteuning worden geboden aan de verstreckende autoriteiten door het waar mogelijk beschikbaar stellen van onder-

steunend materiaal. Voorts zal bijgedragen worden aan documentatie en (onderdelen van) opleidingen die zich richten op de vaststelling van de identiteit, het onderkennen van look-alikes en het adequaat kunnen omgaan met bijzondere situaties, zoals het onder druk zetten van verstrekkende ambtenaren. Functiescheiding alleen is dus naar de mening van het kabinet geen voldoende waarborg.

9

Hoeveel identiteitskaarten zijn er de laatste jaren uitgegeven? (blz. 3)

In Nederland zijn vanaf de introductie in 1995 de volgende aantallen Europese identiteitskaarten verstrekt:

1995	1,2 mln.
1996	0,9 mln.
1997	1,1 mln.
1998	0,9 mln.

10

Wordt met de opmerking over de aanpassingen in de looptijd van het vigerende concept bedoeld dat, voordat er een nieuw paspoort wordt ingevoerd, er nog nieuwe elementen aan kunnen worden toegevoegd dan wel dat er nog wijzigingen optreden? Of wordt bedoeld dat ook na de introductie van het nieuwe reisdocument er veranderingen kunnen optreden, zoals de toepassing van biometrie?

Met de opmerking wordt bedoeld dat na de introductie van de nieuwe reisdocumenten per 1 januari 2001 gedurende de eerste vijf tot tien jaar wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Zoals bij vraag 2 is aangegeven, wordt het van zeer groot belang geacht dat wijzigingen in grondstoffen, productie en personalisatie snel en doelmatig doorgevoerd kunnen worden. Aanleiding kan bijvoorbeeld zijn de toevoeging van een chip ten behoeve van de opslag van een biometrisch kenmerk of het tijdig en effectief reageren op een nieuwe fraudedreiging.

In principe is het niet de bedoeling dat het concept wordt aangepast in de periode voorafgaand aan de introductie per 1 januari 2001. Uit een oogpunt van projectbeheersing is het zeer risicovol om tijdens het ontwikkel- en implementatietraject wijzigingen door te voeren. Indien hier door omstandigheden vanaf geweken moet worden, zal dit met de grootst mogelijke zorgvuldigheid gepaard moeten gaan, voorafgegaan door een kritische risico-inschatting.

11

Waren alle geraadpleegde instanties en instituten voorstander van centrale personalisatie? Zo nee, welke organisaties hadden een voorkeur voor decentrale personalisatie en op welke gronden baseerden zij die opvatting? (blz. 4)

Alle geraadpleegde instanties en instituten – te weten het Statens Kriminaltekniska Laboratorium uit Zweden, de Kriminaltechnische Abteilung van de Kantonspolizei uit Zwitserland, de Divisie Centrale Recherche Informatie en het Centrum voor Evaluatie en Beveiligingstechniek van TNO – hebben geadviseerd de reisdocumenten centraal te personaliseren.

12

In hoeverre is in de conclusie dat ook uit kosten oogpunt centrale personalisatie de voorkeur verdient de kapitaalvernietiging op decentraal niveau meegekomen (de investeringen die gemeenten hebben gemaakt

toen overgegaan werd naar decentrale personificatie)? (blz. 4)

De paspoortapparatuur die bij de verstrekende instanties is geplaatst, is met het expireren van het contract met de huidige producent per 31 december 2000 economisch afgeschreven. De kosten van deze apparatuur zijn verdisconteerd in de kostprijs van het reisdocument en worden dus door het Rijk bekostigd. Een aantal gemeenten heeft de afgelopen periode extra paspoortapparatuur aangeschaft. Hieraan lagen waarschijnlijk overwegingen op het vlak van serviceniveau en doelmatigheid van de werkzaamheden ten grondslag. Gemeenten zullen zich bij de keuze rekenschap hebben gegeven van het feit dat het contract met de huidige producent 31 december 2000 afloopt en dat per die datum een nieuwe situatie met nieuwe apparatuur ontstaat.

De investeringen die gemeenten begin jaren negentig hebben gedaan, betroffen voornamelijk voorzieningen om de gemeentehuizen beter te beveiligen tegen inbraken. Om een hoger beveiligingsniveau te realiseren, is veelal een betere kluis aangebracht. Deze voorzieningen kunnen ook in de toekomst weer gebruikt worden, namelijk voor de opslag van gepersonaliseerde reisdocumenten en moeten derhalve niet als kapitaalvernietiging worden aangemerkt. Bovendien worden ook andere documenten, zoals de rijbewijzen, in kluizen bewaard.

13

Deelt de VNG volledig de opvatting dat de personalisatie centraal dient te geschieden? Heeft de omschakeling van decentrale naar centrale personalisatie financiële gevolgen voor gemeenten? Zullen de gemeenten, gegeven alle noodzakelijke veranderingen ten gevolge van datacommunicatieverbindingen, elektronische aanvraag en dergelijke tijdig, dat wil zeggen op 1 januari 2001, in staat zijn de nieuwe generatie reisdocumenten te verstrekken? (blz. 4)

De VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) zijn betrokken geweest bij onder meer het opstellen van het programma van technische en beveiligingseisen en onderschrijven beide het hierin gedefinieerde beveiligingsniveau van de nieuwe reisdocumenten. De consequentie van dit beveiligingsniveau voor de wijze van personalisatie, namelijk centraal, genoot niet de voorkeur van VNG en NVVB, maar mede op grond van een consultatief bezoek aan een aantal gerenommeerde Europese paspoortproducenten, onderschrijven ook VNG en NVVB de conclusie dat alleen het gebruik van lasertechnologie de grootst mogelijke beveiliging tegen namaak en vervalsing biedt. De VNG heeft begrip voor de afweging die het kabinet heeft gemaakt – te weten het laten prevaleren van optimale beveiliging van reisdocumenten boven de aspecten dienstverlening en kostenniveau – maar betreurt de afname van het serviceniveau.

Het laten prevaleren van documentbeveiliging heeft onmiskenbaar gevolgen voor het serviceniveau aan de burger. Het NIPO-onderzoek heeft evenwel aangetoond dat de burger hier begrip voor heeft: driekwart van de burgers vindt dat er een fraudebestendiger reisdocument moet komen, ook als dit betekent dat dit document vijf dagen van te voren moet worden aangevraagd.

Vooralsnog verwacht het kabinet niet dat het nieuwe concept extra kosten voor gemeenten met zich mee brengt. De apparatuur en programmatuur die gemeenten ten behoeve van de aanvraag gaan gebruiken, zullen opnieuw door de producent worden geleverd en onderhouden. De kosten hiervan zullen net als nu het geval is verdisconteerd worden in de kostprijs van de reisdocumenten. Bouwkundige voorzieningen worden

niet voorzien. Over eventuele gevolgen voor de arbeidsplaatsen wordt hierna (antwoord op vraag 14) nader ingegaan.

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 7 lijkt de gehanteerde planning haalbaar. Een meer definitieve beoordeling van de haalbaarheid van de planning is mogelijk op grond van de uitkomsten van de Europese aanbesteding. De in deze procedure voorgelegde planningen zullen vanzelfsprekend kritisch op haalbaarheid worden beoordeeld.

Voor wat betreft het geheel van voorzieningen ten behoeve van de digitale verzending van aanvraaggegevens geldt als uitgangspunt dat zoveel als mogelijk aangesloten wordt op, dan wel gebruik wordt gemaakt van bestaande voorzieningen. De inzet is om de omvang van de veranderingen te beperken tot de hoogst noodzakelijke.

14

Betekent de overgang van decentrale naar centrale personalisatie ook een verlies aan arbeidsplaatsen op decentraal niveau? Zo ja, om hoeveel arbeidsplaatsen gaat het?

In algemene zin kan verwacht worden dat centrale personalisatie vermindering van werkzaamheden bij gemeenten betekent. Daarentegen zal de burger voor reisdocumenten twee maal naar het loket moeten en is aanscherping van diverse procedures voorgesteld, waar onder de identiteitsvaststelling bij de aanvraag. Vooral nog is er geen aanleiding om te stellen dat er arbeidsplaatsen verloren gaan bij de gemeenten. Een meer precies beeld terzake zal overigens pas ontstaan op grond van de uitkomsten van de Europese aanbesteding dit najaar. Over de uiteindelijke consequenties van de nieuwe generatie reisdocumenten voor gemeenten zal worden overlegd met de VNG en NVVB. Beide organisaties worden ook betrokken bij de aanbestedingsprocedure, onder andere door zitting te nemen in de selectie-adviescommissie en in de gunnings-adviescommissie.

15

Biedt het nieuwe technische systeem voldoende waarborgen om eventuele foutmechanismen in de computerinfrastructuur en dergelijke snel en tijdig te corrigeren? (blz. 4)

Voor het gehele proces van aanvraag tot uitreiking van het document gelden hoge eisen op het gebied van beveiliging en beheersing. Dit geldt in het bijzonder voor de digitale aanvraag op de decentrale locatie, het transport naar de centrale locatie, het gehele personalisatieproces en het transport van de gepersonaliseerde documenten van de centrale locatie naar de decentrale locaties. Wat de beheersing van het gehele proces betreft, gaat het om de traceerbaarheid van de aanvragen en de documenten en om het waarborgen van de kwaliteit. De producent zal aan al deze eisen moeten voldoen door een adequaat beheersysteem, waardoor eventuele afwijkingen in het proces snel en tijdig opgespoord en gecorrigeerd kunnen worden.

16

Kan de indicatieve raming van beide personalisatievarianten worden weergegeven? Worden de kosten van het paspoort bij alle gemeenten gelijkgetrokken als centrale personalisatie wordt ingevoerd?

Zoals verwoord in de voorstellen, is ten behoeve van een zorgvuldige afweging van beide personalisatieconcepten een kostenindicatie opgesteld. Vooruitlopend op de aanbestedingsprocedures die concrete prijsopgaven zullen opleveren, is deze kostenindicatie in het bijzonder

gebruikt om de beide personalisatievarianten ten opzichte van elkaar te kunnen beoordelen. Daartoe is gekeken naar de kostencomponenten die beïnvloed worden door centraal of decentraal personaliseren. Deze indicatieve berekening is niet bij de voorstellen gevoegd om te voorkomen dat deze door potentiële producenten bij de Europese aanbesteding als richtinggevend zou worden gehanteerd. Om dezelfde reden acht het kabinet het verstandig deze indicatieve berekening ook nu niet te vermelden. Wel kan gemeld worden dat uit de berekening bleek dat de personalisatiekosten per document in het decentrale concept een factor zeven hoger waren dan de kosten per document in het centrale concept. Dit prijsverschil wordt voornamelijk bepaald door de laser-apparatuur die benodigd is voor de personalisatie. Een dergelijk apparaat kost 5 tot 6 ton. Uitgegaan moet worden van ca. 1000 decentrale personalisatielocaties.

In antwoord op de vraag of bij centrale personalisatie de kosten van het paspoort bij alle gemeenten gelijkgetrokken worden, spreekt het kabinet de bereidheid uit om met de VNG en de NVVB het gesprek te openen om de consequenties van introductie van de nieuwe generatie reisdocumenten voor de modellen van kostprijsberekeningen bij gemeenten te bespreken. Daarbij is niet de inzet om te komen tot één tarief voor alle gemeenten maar om te komen tot een bandbreedte.

17

Is het Nederlandse paspoort meer gewild dan andere paspoorten in het «zwarte circuit»?

Nederland is evenals andere landen in West-Europa, de Verenigde Staten en Canada een aantrekkelijk vestigingsland met bovendien een goed voorzieningenstelsel. Voorts kent Nederland een grote diversiteit aan nationaliteiten. Daarnaast kent het Nederlands reisdocument voor een aantal landen, waaronder de Verenigde Staten en Canada, een gunstig visumklimaat. Voor veel landen is zelfs geen visum vereist. Zo is bekend dat via Internet Nederlandse reisdocumenten worden aangeboden. Dit alles maakt het Nederlandse reisdocument tot een zeer bruikbaar en aantrekkelijk document.

18

Is de gang naar het gemeentehuis voor de uitreiking van het document (dus uiteraard niet de aanvraag) strikt noodzakelijk of zijn ook alternatieve oplossingen denkbaar die de gebruikersvriendelijkheid ten goede komen? (blz. 5)

Voor de nieuwe generatie reisdocumenten wordt ervan uitgegaan dat de burger zowel voor het aanvragen van zijn reisdocument als voor het uitreiken naar het gemeentehuis gaat. Klantvriendelijker alternatieven voor deze procedure zijn vanzelfsprekend denkbaar. Het gepersonaliseerde document zou bijvoorbeeld op het huisadres van de burger afgeleverd kunnen worden. De uitvoering van dit alternatief zou nog wel de nodige haken en ogen kennen (zo moet de burger het reisdocument in persoon in ontvangst nemen) maar is zeker mogelijk, zoals ook blijkt uit de praktijk in ondermeer Groot-Brittannië en Zweden.

Een ander denkbaar klantvriendelijk alternatief is om de burger de mogelijkheid te bieden een reisdocument elektronisch aan te vragen, waarna de burger het document op het gemeentehuis af kan halen. De stand der techniek is op dit moment nog niet zodanig dat dit op een betrouwbare manier kan worden uitgevoerd. Zoals bij het antwoord op vraag 1 gesteld, vinden in de loop van dit jaar pilots plaats om te toepasbaarheid van elektronische identificatie te beproeven.

De regering is zich dus bewust van het feit dat er alternatieven zijn die het de burger gemakkelijker maken om over een reisdocument te beschikken. Deze alternatieven kunnen echter ook faciliterend werken voor hen die geen recht hebben op een Nederlands reisdocument en er niettemin over wensen te beschikken. Juist het feit dat de deskundigen in de gemeenten twee keer met de burger in direct contact staan ten behoeve van de uitgifte van reisdocumenten – waarbij zorgvuldige identiteitsvaststelling kan plaatsvinden – kan de zo gewenste waarborg bieden dat het reisdocument wordt aangevraagd door en uitgereikt aan de juiste persoon. De regering heeft voor dit onderdeel van de nieuwe generatie reisdocumenten beveiliging tegen fraude laten prevaleren boven expliciete klantvriendelijkheid. Wanneer een betrouwbaar identiteitsdocument voor identificatie op afstand beschikbaar is, zal het aanvragen «op afstand» (vanuit huis) opnieuw overwogen kunnen worden.

19

Op welke wijze zal er van biometrie gebruik worden gemaakt?

Biometrie wordt overwogen ten behoeve van identificatie op afstand (bijvoorbeeld via internet). Het gebruik van biometrie kan daarbij waarborgen dat uitsluitend de rechtmatige houder van het reisdocument het document kan gebruiken. Biometrie is dan een alternatief voor de PIN-code. Een PIN-code is een niet persoonsgebonden gegeven en in vergelijking met biometrie dus fraudegevoeliger.

Daarnaast wordt overwogen om biometrie te gebruiken om reisdocumenten beter tegen look-alikes te beschermen. Met behulp van andere biometrische kenmerken dan de kenmerken die nu in reisdocumenten worden opgenomen (foto en handtekening) kunnen personen bij controle beter geverifieerd worden.

20

Zullen de noodzakelijke aanpassingen in materialen en technieken ook centraal worden aangebracht? Zo nee, hoe wil de regering het document bij decentrale invoering van wijzigingen fraudebestendig houden? Wat voor apparaten komen dan ter beschikking van gemeenten? (blz. 5)

Aangezien de nieuwe generatie reisdocumenten centraal zal worden geproduceerd en gepersonaliseerd, zullen – in het geval besloten wordt wijzigingen aan te brengen – deze wijzigingen ook centraal moeten worden aangebracht. Dit geldt zowel voor wijzigingen in de gebruikte materialen als in de gebruikte technieken bij de productie en personalisatie.

21

Is er bij de enquête ook aan burgers gevraagd wat zij ervan vinden als bij centrale uitgifte tweemaal de gang naar het stadhuis moet worden gemaakt? (blz. 5)

In het NIPO-onderzoek is gevraagd of men een wachttijd van vijf werkdagen tussen aanvraag en het verkrijgen van een nieuw reisdocument acceptabel vindt omdat het – met het oog op een fraudebestendiger reisdocument – wellicht mogelijk is dat het nieuwe reisdocument niet meer op de zelfde dag als de aanvraag kan worden geleverd. Indien de respondent aangaf deze wachttijd acceptabel te vinden, is gevraagd aan te geven welke wachttijd men niet meer acceptabel vond. Indien de respondent vijf dagen wachttijd tussen aanvraag en uitreiken onacceptabel vond, is ook gevraagd welke wachttijd men wel acceptabel vond.

Drieënzestig procent van de burgers die ooit in het bezit is geweest van een reisdocument gaf aan een wachttijd van vijf werkdagen tussen aanvraag en het verkrijgen van het nieuwe reisdocument acceptabel te vinden. Dertien procent van de burgers wil geen afscheid nemen van de «klaar terwijl u wacht»-service (zie blz. 18 van het NIPO-onderzoek).

22

Kan de Kamer de uitkomsten van het NIPO-onderzoek naar de dienstverlening van gemeenten met betrekking tot de uitgiften van reisdocumenten en naar de mening van wensen van burgers met betrekking tot reisdocumenten ontvangen? (blz. 5)

Het rapport is bijgevoegd.¹

23

Kan op basis van een nooddocument ook een uiteindelijk document worden verstrekt? Hoe hoog ligt het beveiligingsniveau bij de nooddocumenten? Hoe vindt het inruilen plaats? Kan de veiligheid worden gegarandeerd van de documenten die worden geproduceerd voor spoedgevallen (spoedprocedure)? (blz. 6)

Een nooddocument (noodpaspoort of laissez-passer) kan niet worden ingeruild voor een «regulier» reisdocument. Het beveiligingsniveau van een nooddocument zal lager liggen dan een «regulier» reisdocument omdat het nooddocument niet centraal maar decentraal wordt gepersonaliseerd en voor deze documenten dus geen gebruik kan worden gemaakt van dezelfde technologie en materialen. De regering acht dit acceptabel omdat de functie van een nooddocument beperkt wordt: met dit document kan uitsluitend één reis worden gemaakt. Bovendien krijgt het nooddocument een afwijkende kleur zodat het als nooddocument opvalt en niet gebruikt kan worden voor andere doeleinden dan het maken van de geplande reis. Ook zal de controle op de inlevering van de nooddocumenten worden verscherpt.

Voor wat betreft de spoedprocedure: in het geval een burger een beroep doet op de spoedprocedure ontvangt de aanvrager precies hetzelfde document als bij de «reguliere» procedure. Het verschil zit alleen in de snelheid waarmee de aanvraag wordt afgehandeld. Die is zodanig dat de aanvrager binnen één werkdag over het gevraagde document kan beschikken. Uiteraard zijn aan deze spoedprocedure wel extra kosten verbonden.

24

Hoe wil de regering voorkomen dat de hogere kostprijs van het paspoort tot een hogere prijs voor de burger leidt? Betekent dat dat gemeentelijke leges zullen moeten worden verlaagd of zal het Rijk minder kosten in rekening brengen? Impliceert de inzet van de regering om de prijs van het reisdocument niet te verhogen ondanks de kostprijsverhoging dat de marges van gemeenten slinken? Is de VNG het hiermee eens? (blz. 6)

De inzet is dat de mogelijke kostprijsverhoging van de documenten als gevolg van de wijziging van het concept niet leidt tot een hogere prijs voor de burger. De regering is voornemens om de rijksleges niet te verhogen. Daartoe is met de minister van Financiën de afspraak gemaakt om de nu voorziene kostprijsverhoging van de nieuwe documenten binnen de rijksbegroting op te vangen. De verwachting is dat de gemeentelijke leges ook niet verhoogd behoeven te worden. Zoals aangegeven bij de vragen 13, 14 en 16 zullen na de Europese aanbesteding in overleg met de VNG en NVVB de consequenties voor de gemeenten in beeld worden gebracht.

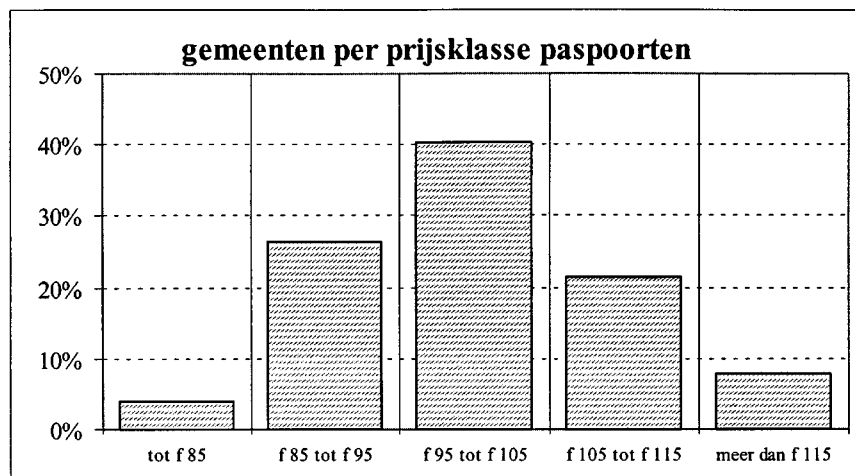
¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Zullen er bij centrale personalisatie per gemeente verschillen blijven bestaan in de prijs van het paspoort voor de burger? Hoeveel bedraagt de bandbreedte van de prijzen die gemeenten hanteren? (blz. 6)

De gemeenten zijn volgens de Gemeentewet autonoom in het heffen van leges of rechten ten behoeve van de verlening van gemeentelijke diensten. Deze leges of rechten mogen echter in algemene zin de kosten die de gemeenten voor die diensten maken, niet te boven gaan. De overgang naar centrale personalisatie verandert niets aan deze in de Gemeentewet vastgelegde systematiek. Het ligt in de rede te veronderstellen dat ook in de toekomst dus verschillen blijven bestaan per gemeente tussen de tarieven van de leges voor paspoorten en dien ten gevolge tussen de prijzen die gemeenten vragen voor een paspoort.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verricht geen systematisch onderzoek naar de prijzen die gemeenten hanteren voor paspoorten. Ook de VNG verricht geen onderzoek naar deze gegevens. Wel heeft het ministerie van BZK bij de beantwoording van de vragen over de septembercirculaire van 1998 een kleinschalige inventarisatie verricht naar de prijzen die gemeenten in rekening brengen voor paspoorten. Voorts is een aantal gegevens van Internet gehaald. Op deze wijze zijn voor 102 gemeenten de paspoortprijzen die in 1998 golden, in kaart gebracht.

De spreiding van de paspoortprijs van die gemeenten is in onderstaande tabel weergegeven.



Uit de figuur kan worden opgemaakt dat 40% een prijs hanteert die ligt tussen de 95 en 105 gulden. De gemiddelde prijs bedraagt f 101,-. Dat is een gulden boven de mediaan (de lijn waaronder 50% van de waarnemingen valt). Het goedkoopste paspoort uit de steekproef bedraagt f 76, het duurste f 129. Er zijn geen statistisch significante verschillen ontdekt in het gemiddelde per grootteklasse of per provincie. Er is steeds uitgegaan van het «wintertarief» voor een volwassene. Een aantal gemeenten heeft een duurder zomertarief en een aantal gemeenten berekent een lagere prijs voor jongeren.

Wat betekent de overgang naar centrale personificatie voor andere gemeentelijke identificatiebewijzen? (blz. 6)

Het voorstel voor centrale personalisatie betreft uitsluitend de onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid uitgegeven Nederlandse reisdocumenten en heeft geen gevolgen voor andere documenten.

Hoe ernstig is het fenomeen van de look-alikes die misbruik maken van reisdocumenten van anderen? Op welke schaal komt het fenomeen van misbruik van reisdocumenten door look-alikes voor? Welke type Nederlanders bedient zich van de look-alike-techniek? Maakt het fenomeen van de look-alike het niet noodzakelijk gebruik te maken van strikt individuele lichaamskenmerken, zoals vingerafdrukken en dergelijke? Mag de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een effectieve aanpak van misbruik van reisdocumenten door look-alikes ooit in de weg staan (zie blz. 7 van de voorstellen voor de nieuwe generatie reisdocumenten)? (blz. 6)

Het misbruik van reisdocumenten door look-alikes is de laatste jaren toegenomen. Hierbij is sprake van een internationale trend: ook andere landen worden met deze problematiek geconfronteerd.

Een op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) van het Korps Landelijke Politie Diensten uitgevoerd onderzoek naar het misbruik van Nederlandse reisdocumenten heeft aangetoond dat 54% van de misbruikvormen van Nederlandse reisdocumenten als look-alike kan worden gecategoriseerd. Het onderzoek heeft tevens inzicht gegeven in de houders van documenten die door look-alikes waren gebruikt. Die bleken in 89% van de gevallen een geboorteplaats buiten Nederland te hebben. Omtrent de nationaliteit van de gebruiker van een look-alike document zijn geen patronen bekend aangezien classificatie en registratie van documentmisbruik niet eenduidig plaats vindt. Het is dan ook niet mogelijk om op basis van statistische gegevens de Nederlandse onderzoekservaringen in een bredere (internationale) context te plaatsen.

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat ter bestrijding van het fenomeen look-alikes gebruik gemaakt dient te worden van biometrische kenmerken. Naar de betrouwbaarheid van bepaalde vormen van biometrie en naar de effectiviteit van biometrie als middel ter bestrijding van documentmisbruik door look-alikes dient onderzoek te worden verricht. In 1999 zullen pilots worden uitgevoerd om de effectiviteit van biometrie te beproeven. Naast de mogelijke toepassing van biometrie worden in het kader van de nieuwe generatie reisdocumenten ook andere, direct toepasbare, maatregelen genomen die ten doel hebben het misbruik door look-alikes terug te dringen. Zo zal een centrale personalisatie de mogelijkheid bieden de kwaliteit van de pasfoto in het nieuwe reisdocument te optimaliseren. De fotokwaliteit in het document is momenteel een van de kritische factoren in het onderkennen van look-alikes. Ook zullen ambtenaren die belast zijn met de afgifte en controle van documenten door middel van een speciaal voor dat doel ontwikkeld trainingsprogramma beter worden getraind in het onderkennen van documentmisbruik door look-alikes. Het betreft een trainingsprogramma dat op verzoek van en in nauwe samenwerking met de VNG en NVVB is ontwikkeld door het Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde.

28

Valt er in dit stadium echt niets meer over de financiële aspecten te zeggen? (blz. 6)

Zie hiervoor het antwoord op vraag 16.

29

Wat zijn de financiële en personele gevolgen van centrale personalisatie voor de gemeenten? Welke extra kosten brengt de nieuwe systematiek voor de gemeenten met zich mee? Geeft de regering de zekerheid dat gemeenten hun nieuwe kosten niet zullen verhalen op de burger? Is er nagedacht over de bekostiging van de investeringen die gemeenten moeten doen bij wijziging van het afgifte- en personalisatiesysteem? (blz. 6)

Zie hiervoor het antwoord op vraag 13.

30

Wil de regering het personaliseren op één plaats in Nederland laten plaatsvinden of op een aantal plaatsen verdeeld over het land om de tijd die tussen aanvraag en ophalen zit, te verkleinen? Hoe komt de vijf dagen termijn tot stand en kan dat echt niet korter? (blz. 6)

Het kabinet is voornemens het personaliseren op één locatie te laten plaatsvinden. Spreiding van de personalisatiefunctie over een aantal locaties zou afbreuk doen aan het niveau van beveiliging dat bereikt kan worden wanneer op slechts één plaats de apparatuur en de materialen voorhanden zijn. Gezien de afstanden in ons land hebben extra personalisatielocaties bovendien nauwelijks invloed op de snelheid waarmee gepersonaliseerde documenten op de gemeentehuizen worden afgeleverd.

De wachttijd van vijf werkdagen tussen aanvraag en uitreiken betreft een maximale wachttijd. In de regel zal de wachttijd in Nederland korter zijn. Het precieze aantal dagen zal in overleg met de toekomstige producent van de reisdocumenten bepaald kunnen worden. Aan de producent van de reisdocumenten zal bij de Europese aanbesteding de eis worden gesteld dat het totale proces van versturen van de aanvraag, personaliseren, transporteren en afleveren van het gepersonaliseerde document op het gemeentehuis maximaal vijf werkdagen in beslag mag nemen waarbij tevens de wens zal worden geformuleerd dat een en ander sneller plaats kan vinden.

31

Wil de regering biometrie direct toepassen bij de productie van de nieuwe generatie reisdocumenten? Is het vanuit veiligheidsoverwegingen niet beter om meteen gebruik te maken van deze technologie?

Bij introductie van de nieuwe generatie reisdocumenten per 2001 zullen geen andere biometrische kenmerken dan de foto en de handtekening opgenomen worden. De toepassing van andere biometrische kenmerken is onderwerp van studie. Voor de gewenste toepassing van biometrie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 19. De toepassing van biometrie biedt mogelijkheden om de controle op het gebruik van reisdocumenten te verbeteren. Tevens biedt het de mogelijkheid om bij identificatie op afstand te waarborgen dat uitsluitend de rechtmatige houder het reisdocument kan gebruiken.

Biometrische kenmerken worden bij de introductie van de nieuwe generatie reisdocumenten niet in het document opgenomen omdat over

het toe te passen biometrisch kenmerk nog aanvullend onderzoek nodig is en omdat het nog in de praktijk beproefd moet worden. Er zijn tal van technieken op de markt die controle op biometrische kenmerken mogelijk maken. Grootschalige toepassingen komen echter nog nauwelijks voor. Bepalend voor de uiteindelijke keuze van een biometrische kenmerk zijn de betrouwbaarheid en duurzaamheid van de techniek bij de gewenste toepassing, de maatschappelijke aanvaardbaarheid (acceptatie van het gebruik van bijvoorbeeld de vingerafdruk of irisscan) en de kosten van de techniek.

32

Wat is de precieze meerwaarde van de nieuwe generatie reisdocumenten ten opzichte van de huidige generatie, zolang biometrie en chipkaart-technologie nog niet zijn benut? Is, met het oog op de beveiliging en voorkoming van misbruik overwogen gebruik te maken van een pincode? Hoe beoordeelt de regering een dergelijke extra beveiliging?

De nieuwe generatie reisdocumenten zal ook zonder het gebruik van biometrie beter beveiligd zijn tegen fraude dan de huidige generatie. De kunststof houderpagina biedt een aanmerkelijk betere bescherming tegen vervalsing dan de technieken die voor de huidige reisdocumenten worden gebruikt. Daarnaast zal de controle op de echtheid van de nieuwe reisdocumenten verbeterd worden door de keuze van de echtheidskenmerken en het ontwerp van het document. Centrale personalisatie biedt de mogelijkheid gebruik te maken van hoogwaardige personalisatietechnieken. Bovendien worden als gevolg van centrale personalisatie het transport en de decentrale opslag van blanco documenten en de decentrale beschikbaarheid van personalisatieapparatuur tot een minimum beperkt.

Een PIN-code kan gebruikt worden om informatie die opgeslagen is op een chip te beveiligen. Het kan een alternatief zijn voor het gebruik van biometrie. Een PIN-code is echter overdraagbaar en niet beschermd tegen fraude («te kraken»); reden waarom ten behoeve van de elektronische identiteitsfunctie het gebruik van een biometrisch kenmerk wordt voorgestaan (zie ook het antwoord op vraag 27).

33

Wat wordt op blz. 11 van de voorstellen voor de nieuwe generatie reisdocumenten bedoeld met «andere vormen van biometrie»?

Onder biometrie worden lichaams- en gedragskenmerken verstaan, zoals de vingerafdruk en stemherkenning. Strikt genomen zijn ook de pasfoto en de handtekening in het reisdocument biometrische kenmerken. Om het onderscheid tussen deze twee vormen van biometrische kenmerken te benadrukken, wordt in de voorstellen gesproken over «andere vormen van biometrie».

34

Is het technisch mogelijk het rijbewijs te integreren in de nieuwe generatie reisdocumenten? Kan de regering bevorderen dat in de nieuwe generatie reisdocumenten het rijbewijs opgenomen wordt? Is de regering van mening dat een dergelijke integratie de beveiliging rondom de identiteit van personen ten goede komt? Biedt een dergelijke integratie de beveiliging rondom de identiteit van personen ten goede komt? Biedt een dergelijke integratie niet tevens de mogelijkheid om de financiële en administratieve lasten voor de burger te verlichten? Welke overige overheidsdocumenten zijn tevens te incorporeren in de nieuwe reisdocumenten? (blz. 7)

Om een aantal redenen ligt de integratie van het rijbewijs in de nieuwe generatie reisdocumenten niet in de rede. Voor beide soorten documenten geldt een afzonderlijk en op onderdelen sterk afwijkend juridisch regime. Op het punt van doelgroepen, gronden voor verstrekking, inhouding en inname en internationale afspraken gelden verschillende regels en voorwaarden. Indien bijvoorbeeld de rijvaardigheid toegevoegd zou worden aan het reisdocument zou desondanks een afzonderlijk rijbewijs beschikbaar moeten zijn voor hen die om redenen van niet-Nederlandschap dan wel om andere redenen niet in aanmerking komen voor een Nederlands reisdocument.

Onderdeel van de voorstellen voor de nieuwe generatie reisdocumenten is het voornemen om de nieuwe identiteitskaart op termijn ook geschikt te maken voor identiteitsvaststelling op afstand. Deze functie beoogt een betrouwbare identiteitsvaststelling te faciliteren waarmee dienstverlening op afstand, ten behoeve van de elektronische overheid maar ook in de sociale zekerheidssector, mogelijk wordt. Deze elektronische identiteitsfunctie zou niet beperkt mogen blijven voor bezitters van Nederlandse reisdocumenten, in casu mensen met een Nederlandse nationaliteit. In dit kader is overleg met Justitie gaande om te zien of op termijn de elektronische identiteitsfunctie ook toegevoegd kan worden aan de identiteitsdocumenten die Justitie verstrekt aan personen, die een titel tot verblijf in Nederland hebben maar die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten.