



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

**Burgerschap &
Informatiebeleid
Identiteit**

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

[REDACTED]
[REDACTED]

Datum 23 januari 2012
Betreft Beslissing op uw Wob-verzoek

Kenmerk
2012-0000014928

Geachte [REDACTED]

Bijlagen
8

Bij brief van 15 november 2011, ontvangen op 16 november 2011, heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Op grond van de hiervoor genoemde wet vraagt u om openbaarmaking van "alle beschikbare documenten betreffende identiteitsfraude gepleegd met Nederlandse reisdocumenten". Het verzoek is gerelateerd aan het (toenmalige) voornemen om biometrische kenmerken (vingerafdrukken) centraal op te slaan met als doel onder andere het voorkomen van identiteitsfraude met Nederlandse reisdocumenten.

Bij brief van 16 november 2011, kenmerk 2001-2000519471, heb ik de ontvangst van uw verzoek bevestigd.

Bij brief van 12 december 2011, kenmerk 2011-2000567326, is de termijn om op uw verzoek te beslissen met vier weken verlengd.

Naar aanleiding van uw verzoek merk ik het volgende op.

Uit uw brief maak ik op dat u van opvatting bent dat de omvang van identiteitsfraude, in het bijzonder look-alike fraude, zeer relevant is voor de vraag of het gerechtvaardigd is om vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie op te slaan. In de parlementaire stukken met betrekking tot de Wet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie zijn - zoals u ook aangeeft - geen getallen van look-alike fraude met Nederlandse reisdocumenten genoemd. Dat maakt echter niet dat de opslag van vingerafdrukken niet rechtmatig zou zijn. Ik verwijs u, wellicht ten overvloede, naar paragraaf 3.5 "privacybescherming" van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 324 (R1844), nummer 3). Hierin wordt uiteengezet waarom de opslag van de vingerafdrukken rechtmatig wordt geacht. Tevens merk ik op dat geslaagde look-alike fraude buiten het beeld van de overheid blijft. Dit neemt niet weg dat het wel degelijk plaatsvindt en daar maatregelen tegen moeten worden genomen. Zoals ook in de memorie van toelichting van genoemd wetsvoorstel is aangegeven, was de opslag van de vingerafdrukken in de centrale reisdocumentenadministratie er mede op gericht om look-alike fraude bij de aanvraag van een reisdocument tegen te gaan.

Naar ik overigens aanneem is het u bekend dat de regering recent heeft besloten om de vingerafdrukken niet 11 jaar te bewaren maar tot het moment dat de



uitreiking van het aangevraagde document in de reisdocumentenadministratie is geregistreerd (Kamerstukken II, 2010-2011, 25 764, nr. 48).

Met betrekking tot uw verzoek om informatie bericht ik u als volgt. Bijgaand treft u de door u gevraagde documenten aan die betrekking hebben op (voorkoming van) identiteitsfraude.

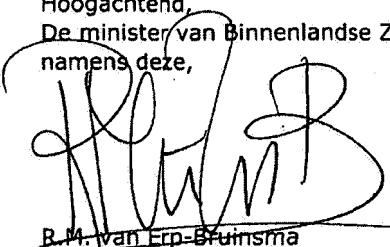
Zoals u ziet zijn in de documenten enkele gedeelten onleesbaar gemaakt. De onleesbaar gemaakte gedeelten betreffen persoonlijke gegevens van de betrokken ambtenaren of van andere individuele personen, zoals hun namen, handtekeningen, doorkiesnummers en e-mailadressen. Deze gegevens verstrek ik u niet in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Dit belang afwegende tegen het belang van openbaarmaking van deze gegevens, weeg ik het belang genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob zwaarder.

Aanvullend heeft u bij e-mailbericht van 5 januari 2012 uw interesse in het rapport 'statistisch jaaroverzicht documentfraude 2009' van het Expertise Centrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) kenbaar gemaakt. Het document waar u aan refereert is afkomstig van de Koninklijke Marechaussee. Dit orgaan ressorteert niet onder mijn ministerie maar onder het ministerie van Defensie. Het is dan ook aan mijn ambtgenoot van Defensie om over openbaarmaking van dit document te beslissen. Uit ambtelijk contact met het ministerie van Defensie is gebleken dat u bij dat ministerie een gelijkkluidend Wob-verzoek heeft ingediend. Ik zal uw verzoek om openbaarmaking van dit document daarom niet doorzenden naar het ministerie van Defensie.

Bij brief van 12 januari 2012, ingekomen op 16 januari 2012, heeft u de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in gebreke gesteld vanwege het verstrijken van de termijn om op uw verzoek te beslissen. De wettelijke termijn om op uw verzoek te beslissen is inderdaad met ingang van 12 januari 2012 verstreken. Aangezien u deze antwoordbrief ontvangt binnen de termijn van twee weken als bedoeld in de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, is mijn ministerie u geen dwangsom verschuldigd.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,



R. M. van Erp-Bruinsma
Secretaris-generaal

Datum
23 januari 2012
Kenmerk
2012-0000014928

Bijlagen:

1. Rapport inzake toepassing van Biometrische kenmerken in Nederlandse reisdocumenten (juni 2003). Dit rapport is ook als Kamerstuk gepubliceerd (Kamerstukken II, 2003-2004, 25764, nr. 22);
2. Brief inzake pilot veelverliezers (juli 2006);
3. Eindrapport pilot meervoudige vermissing reisdocumenten (februari 2007);
4. Verslag van een conferentie over identiteitsfraude en identiteitsdiefstal van 7 - 9 november 2007 te Tomar (Portugal);
5. Vergaderstuk van de Stuurgroep overleg Identiteitsmanagement (april 2008);
6. Brief aan de Kamer inzake de evaluatie "proef Vermissing Document Amsterdam". Deze brief is ook als Kamerstuk gepubliceerd (Kamerstukken II, 2003-2010, 32123 VII, nr 55);
7. Handreiking politie Identiteitsfraude;
8. informatie uit de beheerrapportage 2010 van BPR inzake gebruik van het Basisregister Reisdocumenten.

Datum
23 januari 2012

Kenmerk
2012-0000014928

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Directie Burgerschap en Informatiebeleid, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.



ONDERZOEK NAAR DE TOEPASSING VAN
BIOMETRISCHE KENMERKEN IN DE
NEDERLANDSE REISDOCUMENTEN

Den Haag, 6 juni 2003
Project Biometrie
Agentschap Basisadministratie, Persoonsgegevens en Reisdocumenten,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	4
Opzet van het onderzoek	4
Afbakening van het onderzoek	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	6
1 Inleiding	8
1.1 Biometrie en look alike fraude: de haalbaarheidsstudie	8
1.2 Voorgeschiedenis	9
1.3 Vraagstelling	12
1.3.1 Uitwerking van de vraagstelling	12
1.4 Afbakening	13
1.5 Leeswijzer	14
2 Resultaat deelgebied Techniek	15
2.1 Doel en aanpak deelonderzoek	15
2.2 Relevante definities	15
2.3 Vergelijking van technologieën	17
2.3.1 Performancecriteria van de biometrische technologieën	17
2.3.2 Gebruiksvriendelijkheid biometrische systemen	17
2.3.3 Beïnvloedende omgevingsfactoren	18
2.4 Opslag van het biometrisch kenmerk	18
2.5 Conclusies deelgebied Techniek	19
3 Resultaat deelgebied Nationale en Internationale afstemming	20
3.1 Nationale afstemming	20
3.1.1 Aanpak en resultaten "harmonisatie initiatieven"	20
3.1.2 Aanpak en resultaten "verkrijgen draagvlak"	21
3.1.3 Aanpak en resultaten "effecten invoering uitgevende instanties"	22
3.2 Internationale afstemming	23
3.2.1 ICAO en haar richtlijnen	23
3.2.2 Aanbeveling biometrie in 2003	23
3.2.3 Ontwikkelingen in de Verenigde Staten na 11 september 2002	25
3.2.4 Europese initiatieven: European Forum for Travel Documents	25
4 Resultaat deelgebied Beheer, procedures en infrastructuur	26
4.1 Doel en aanpak	26
4.2 Te verwachten wijzigingen in de reisdocumentenketen	26
4.2.1 Productie en personalisatie	26
4.2.2 Aanvraag en uitreiking	27
4.3 Kinderen en biometrie	28
4.4 Conclusies en aanbevelingen	29



5	Resultaat deelgebied Communicatie en draagvlak	30
5.1	Doel en aanpak	30
5.2	Draagvlak bij de burger: waargenomen voor- en nadelen	30
5.2.1	Waargenomen voordelen	30
5.2.2	Waargenomen nadelen	30
5.3	Toepassingsgebied	31
5.3.1	Voorkeur voor biometrische technologie	31
5.4	Wat mag het de burger kosten?	31
5.5	Privacy aspecten	31
6	Resultaat deelgebied Financiën	33
6.1	Doel en aanpak	33
6.2	Kostenraming	34
6.3	Kostenraming irisscan en gelaatsherkenning	35
7	Antwoorden op de onderzoeksvragen	37
7.1	Onderzoeksvraag 1: Welke technologie?	37
7.2	Onderzoeksvraag 2: Hoe invoeren?	37
8	Conclusies en aanbevelingen	39
9	Invoeringstraject	42
9.1	Inleiding	42
9.2	Besluitvorming politiek	42
9.3	Contractuele en technische voorbereiding	43
9.4	Praktijkproef	43
9.4.1	Integratie	44
9.4.2	Beveiliging	44
9.4.3	Interoperabiliteit	44
9.4.4	Acceptatie door de burger	44
9.5	Betrokkenheid van KMAR in het kader van verificatie	45
9.6	Uitrol	45
9.7	Exploitatie van reisdocumenten voorzien van biometrie	45
	Bijlage 1 Overwegingen alternatieve invoeringsscenario's	46



Managementsamenvatting

Inleiding

In de kabinetsperiode 1998-2002 is, met brede politieke steun, een principebeslissing genomen om biometrie te introduceren op de Nederlandse reisdocumenten. Op basis van deze principebeslissing is op 22 april 2002 een voorstel ingediend tot wijziging van de Paspoortwet. Om meer inzicht te krijgen in de geschiktheid van biometrie voor het bestrijden van look alike fraude en na te gaan welk biometrisch kenmerk daartoe het meest geschikt is, zijn verschillende (deel)onderzoeken uitgevoerd. Tevens zijn de internationale ontwikkelingen op het gebied van de toepassing van biometrie in reisdocumenten gevolgd en in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek naar de toepassing van biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten had in de eerste plaats tot doel om een antwoord te geven op de bovengenoemde vragen naar de geschiktheid van biometrische technologieën om look alike fraude te kunnen bestrijden. Ten tweede is onderzocht hoe biometrie op de Nederlandse reisdocumenten in de tijd ingevoerd dient te worden. Het onderzoek is uitgevoerd door het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek kent de volgende vraagstelling:

- Zijn de momenteel beschikbare biometrische technologieën geschikt ter bestrijding van look alike fraude en zo ja, welke technologieën verdienen in relatie tot deze doelstelling de voorkeur?
- Hoe dient biometrie in de tijd ingevoerd te worden, hierbij rekening houdend met de nationale en internationale context?

De vraagstelling is nader uitgewerkt in vijf onderzoeksgebieden, waarbij per gebied een of meer deelvragen dienden te worden beantwoord. De aandachtsgebieden zijn: techniek, afstemming (nationaal en internationaal), communicatie & draagvlak, beheer, procedures & infrastructuur en financiën.

Afbakening van het onderzoek

Bij de uitwerking van dit onderzoek is een aantal beperkingen in acht genomen. Allereerst beperkt deze studie zich tot drie biometrische kenmerken: gelaat, iris en vinger. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen in internationaal verband; bij de bestaande voorstellen van ICAO worden uitsluitend deze drie technieken in de overwegingen betrokken. Ook wordt de aanschaf en uitrol van verificatieapparatuur en de daaraan verbonden wijzigingen van het controleproces buiten de reikwijdte van dit onderzoek gehouden.



Voorts zijn ten aanzien van het gebruik van biometrie binnen deze studie twee beperkingen aangebracht. In de eerste plaats wordt er van uitgegaan dat verificatie aan de hand van het biometrisch kenmerk uitsluitend kan plaatsvinden in fysieke aanwezigheid van de houder van het document en van de verifiërende persoon. De mogelijkheden voor verificatie op afstand, zoals die in enkele pilots is getest in het kader van het programma elektronische overheidsdienstverlening, vielen buiten deze studie. Daarnaast is uitsluitend de verificatie onderzocht die plaatsvindt in een één op één situatie, waarbij het afgenomen biometrisch kenmerk wordt vergeleken met het in het reisdocument opgeslagen kenmerk. Voor vergelijking van het afgenomen biometrische kenmerk met in een database opgeslagen kenmerken is om redenen van privacybescherming niet gekozen.

Conclusies

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat steeds meer controlerende instanties het gebruik van biometrie toejuichen als middel om de binnen de eigen procesketen voorkomende look alike fraude met overgelegde reisdocumenten (paspoort en identiteitskaart) te beteugelen. Deze constatering, tezamen met de overige onderzoeksbevindingen, leidt tot de volgende conclusies:

- de **vingerscan is ter bestrijding van look alike fraude** naar verwachting de meest geschikte biometrische techniek, gegeven de huidige stand van de verschillende biometrische technieken.
- naar verwachting zal eind 2003 in ICAO-verband een aanbeveling worden gedaan om **ter facilitering en versnelling van het internationale reizigersverkeer**, het reisdocument uit te rusten met biometrie die gebruik maakt van **gelaatsherkenning**. Die keuze is een compromis tussen de eisen voor een betere identiteitsverificatie, een snellere grenspassage (ondanks de verscherpte toegangseisen na de gebeurtenissen van 11-9) en een wereldomvattende interoperabiliteit, waarbij bestaande uitgifteprocessen van reisdocumenten in de aangesloten landen zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Deze laatste eis maakt de vingerscan minder toepasbaar vanwege de onoverkomelijke organisatorische en financiële gevolgen daarvan voor vrijwel alle ICAO-lidstaten.
- uit publieksonderzoek kan worden geconcludeerd dat de grondhouding van de burger ten opzichte van biometrie overwegend positief te noemen is, waarbij het gevoel van toegenomen veiligheid een rol speelt.
- het integreren van de hierboven genoemde biometrische technieken in het bestaande aanvraagproces en de huidige infrastructuur is goed mogelijk.
- ten aanzien van de kosten is de conclusie dat de productie van een reisdocument met biometrie op basis van de huidige marktprijzen en inschattingen € 10,79 (exclusief gemeentelijke leges) meer zal gaan kosten, uitgaande van de toepassing van zowel vingerscan als gelaatsherkenning.



- tenslotte wordt geconcludeerd dat het verwerken van digitale afbeeldingen van biometrische kenmerken in de chip, in plaats van het gebruik van templates, om redenen van interoperabiliteit te prefereren is. Gezien de in het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet gemaakte keuze voor biometrie op basis van een template, zou dit aanpassing van het wetsvoorstel impliceren.

Aanbevelingen

De bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. Neem twee biometrische kenmerken in het reisdocument op

Nederland volgt – tot op heden – de richtlijnen van ICAO om de Nederlandse burger zo goed mogelijk te faciliteren bij het reizen naar het buitenland. Dit betekent dat in het Nederlandse reisdocument, zeer waarschijnlijk, de gelaatsherkenning moet worden opgenomen. Voor de bestrijding van look alike fraude op de wijze zoals deze door de regering, in overleg met de Tweede Kamer wordt nagestreefd, is die vorm van biometrie echter ongeschikt. Uit het onderzoek blijkt dat de vingerscan, naar de huidige technische stand van zaken, daarvoor de meest geschikte techniek is. Om aan beide doelstellingen van het biometriebeleid in reisdocumenten te kunnen voldoen (optimale bestrijding van look alike fraude en facilitering van grenspassages) wordt aanbevolen beide kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten op te nemen.

2. Voer beide biometrische kenmerken gelijktijdig in

Geadviseerd wordt tevens om de twee genoemde biometrische kenmerken gelijktijdig in te voeren. Dit heeft twee belangrijke voordelen:

- a. een tweede biometrische technologie - naast de vingerscan-technologie - creëert een fallback mogelijkheid: indien de controle van de vingerscan om welke reden dan ook niet voldoet, kan gebruik gemaakt worden van gelaatsherkenning-technologie.
- b. gelijktijdige invoering is goedkoper dan gefaseerde invoering.

3. Neem invoering van biometrie mee in het nieuwe contract voor reisdocumenten (2006)

Qua tijdshorizon wordt aanbevolen om, naast overwegingen van organisatorische en financiële aard, rekening te houden met de contractduur van de huidige generatie reisdocumenten en daarom de introductie van de reisdocumenten met biometrie te realiseren in oktober 2006 (einddatum huidige contract). Dit betekent dat een politieke beslissing over de wijze waarop biometrie in het reisdocument zal worden toegepast binnen afzienbare termijn moet worden genomen.

4. Realiseer, voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering, een praktijkproef

Om de verwachte effecten voor uitgevende instanties en voor de burger te kunnen toetsen wordt aanbevolen een praktijkproef op te zetten. Deze praktijkproef biedt



de mogelijkheid om, met een beperkte inzet van financiële middelen, de alternatieve technische oplossingen bij de uitgevende instanties zodanig te beproeven dat een eventuele landelijke uitrol van biometrie probleemloos kan verlopen.

5. Streef naar harmonisatie van biometrische toepassingen in Nederland

Er zijn verschillende initiatieven in Nederland om biometrie toe te voegen aan identiteitsdocumenten. Om te voorkomen dat controlerende en uitgevende instanties onnodige kosten moeten maken om verschillende biometrische kenmerken te kunnen verifiëren is intensief interdepartementaal overleg gestart. Aanbevolen wordt dit overleg met kracht voort te zetten.



1 Inleiding

1.1 Biometrie en look alike fraude: de haalbaarheidsstudie

In de kabinetsperiode 1998-2002 is, met brede politieke steun, een principebeslissing genomen om biometrie te introduceren op de Nederlandse reisdocumenten. Op basis van deze principebeslissing is op 22 april 2002 een voorstel ingediend tot wijziging van de Paspoortwet. Om meer inzicht te krijgen in de geschiktheid van biometrie voor het bestrijden van look alike fraude en na te gaan welk biometrisch kenmerk daartoe het meest geschikt is, zijn verschillende (deel)onderzoeken uitgevoerd. Tevens zijn de internationale ontwikkelingen op het gebied van de toepassing van biometrie in reisdocumenten gevolgd en in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek naar de toepassing van biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten had in de eerste plaats tot doel om een antwoord te geven op de bovengenoemde vragen naar de geschiktheid van biometrische technologieën om look alike fraude te kunnen bestrijden. Ten tweede is onderzocht hoe biometrie op de Nederlandse reisdocumenten in de tijd ingevoerd dient te worden. Het onderzoek is uitgevoerd door het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Look alike fraude vindt plaats als een niet-rechtmatige houder een reisdocument gebruikt van een houder waarmee hij of zij uiterlijke gelijkens vertoont. Bij deze vorm van fraude wordt dus het reisdocument niet vervalst. Om meerdere redenen dient look alike fraude bestreden te worden.

De burger moet zich in veel situaties kunnen identificeren. Op grond van de Wet op de identificatieplicht (Wid) kan een burger zich identificeren met verschillende documenten zoals het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart, het rijbewijs en een vreemdelingendocument. Deze documenten worden vooral gevraagd als er een beroep wordt gedaan op overheidsprestaties, het aangaan van (omvangrijke) verplichtingen zoals het afsluiten van leningen of het aanschaffen van onroerend goed, het passeren van landsgrenzen, etc. Het kan lucratief zijn om gebruik te maken van een valse identiteit. De interdepartementale stuurgroep Fraude en Financieel-economische Criminaliteit gaat ervan uit dat het schadebedrag per valse identiteit circa € 36.000 bedraagt, vooral door belastingontduiking en frauduleus beroep op sociale voorzieningen. Deze stuurgroep heeft dan ook prioriteit gegeven aan identiteitsfraudebestrijding in de periode 2002-2008 en daarbij de introductie van biometrie als een belangrijke maatregel genoemd. Ook diverse ziektekostenverzekeraars hebben aangegeven dat het op correcte wijze identificeren van cliënten/patiënten een aanzienlijke besparing op de kosten van de zorg zou kunnen opleveren. De omvang van de schade wordt geschat op een bedrag van € 30 tot 40 miljoen per jaar. De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen ziet de toepassing van biometrie als een belangrijk middel om deze schade te beperken.



Het blijkt dat look alike fraude een belangrijk aandeel vormt in de identiteitsfraude die met reisdocumenten wordt gepleegd. De huidige reisdocumenten, ingevoerd op 1 oktober 2001, zijn in hoge mate beveiligd tegen fraude. Zo is het vervangen van de pasfoto bemoeilijkt door de foto onlosmakelijk in het reisdocument te lasergraveren. Ook is het personaliseren van reisdocumenten gecentraliseerd waardoor het risico van misbruik van blanco documenten is verminderd. Daarnaast worden controleurs van de reisdocumenten getraind om vervalsingen te constateren. Hoewel deze maatregelen een positief effect hebben op het niveau van beveiliging van de reisdocumenten hebben ze een zeer beperkte invloed op look alike fraude. Uit een onderzoek naar mensensmokkel in 2000 en 2001 blijkt dat het gebruik van valse en vervalste reis- en identiteitsdocumenten bij mensensmokkel een hoge vlucht heeft genomen¹. Look alike fraude blijkt daarbij een belangrijke vorm te zijn. Tevens blijkt uit een recent onderzoek uitgevoerd door de Britse Immigratiedienst dat look alike fraude ongeveer 78% uitmaakt van het totaal onderkende aantal fraudegevallen met Nederlandse reisdocumenten in het Verenigd Koninkrijk².

De Interdepartementale Werkgroep Terrorismebestrijding geeft in het "Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid" (bijlage bij brief van 5 oktober 2001, kenmerk 5125137/501/RD) aan dat het van het grootste belang is zekerheid te krijgen over de identiteit van zich aandienende reizigers. Zowel nationaal als internationaal zal daartoe geïnvesteerd worden in uitbreiding van de mogelijkheden van biometrie.

De introductie van biometrie wordt gezien als een waardevol instrument om look alike fraude te traceren omdat het "betrouwbaarder dan de bestaande mogelijkheden van verificatie"³ is. Door een biometrisch kenmerk op het reisdocument kan beter beoordeeld worden of de houder van het reisdocument ook daadwerkelijk de rechtmatige houder is. Bij verificatie wordt het opgeslagen biometrische kenmerk op het reisdocument vergeleken met het kenmerk van de houder. Door het biometrisch kenmerk digitaal op het reisdocument op te slaan kan verificatie snel en efficiënt verlopen en kan look alike fraude beter worden bestreden.

1.2 Voorgeschiedenis

Dit onderzoek is een onderdeel van een reeks van onderzoeken naar biometrie op de Nederlandse reisdocumenten ter bestrijding van look alike fraude dat in 1998 is gestart, ook wel haalbaarheidsstudie genoemd. Deze reeks bestaat uit de volgende onderzoeken:

- een eerste verkenning van de toepassingsmogelijkheden van biometrie;
- een onderzoek naar de geschiktheid van biometrie;
- enkele pilots;

¹ 'Mensensmokkel in beeld 2000 – 2001, een uitgave van Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Landelijk Parket Rotterdam, najaar 2002. Mensensmokkel in beeld is een gezamenlijk project van de overheidsdiensten die samenwerken bij de aanpak van mensensmokkel.

² 'National Forgery Section Netherland document exercise, 28 december 2002.

³ Zie voetnoot 1.



- een onderzoek naar de toegevoegde waarde van biometrie bij identiteitsvaststelling;
- een onderzoek naar de meest geschikte biometrische techniek en de te verwachten invoeringseffecten.

Hieronder wordt kort ingegaan op de genoemde onderzoeken.

Eerste verkenning (1998)

Bij de start van het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten (NGR) in 1998 is onderkend dat de toepassing van biometrie mogelijkheden biedt om de beveiliging van reisdocumenten verder te verhogen. Met de persoonsgegevens op de huidige reisdocumenten kan look alike fraude, waarbij de aanbieder van het reisdocument niet de rechtmatige houder is, niet volledig worden tegengegaan. Met behulp van biometrische technologie kan een effectievere en meer betrouwbare verificatie van de identiteit plaatsvinden. Ook de betrouwbaarheid van het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten kan met biometrie worden verhoogd.

In het kader van het NGR project is daarom een eerste verkennend onderzoek uitgevoerd naar de toepassingsmogelijkheden van biometrie. Geconcludeerd is dat toepassing van biometrie in de (nieuwe generatie) reisdocumenten mogelijkheden biedt. Verder is vastgesteld dat de technologie zich snel ontwikkelt, maar in de praktijk nauwelijks grootschalig is beproefd. Daarnaast ontbrak inzicht in de gevolgen van de invoering, met name op het gebied van privacy en maatschappelijke acceptatie. (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 764, nr. 4, nr. 7). Dit heeft geresulteerd in een onderzoek naar de geschiktheid van biometrie en diverse pilots naar de maatschappelijke acceptatie van biometrie.

TNO onderzoek naar geschiktheid biometrie (1999)

In 1999 is, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een onderzoek uitgevoerd door TNO naar de geschiktheid van biometrische technologie ter bestrijding van look alike fraude met reisdocumenten. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat enkele biometrische technieken (vinger, iris en gelaat) nader beschouwd moeten worden op bruikbaarheid in het toepassingsgebied dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor ogen heeft. Tevens zijn enkele kritische succesfactoren aangegeven, waaronder de organisatie, de acceptatie door de gebruikers en de betrouwbaarheid van de technologie. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan ter aanscherping van de beoordelingscriteria, geënt op een gedetailleerde beschrijving van de toepassingscriteria.

Pilots (2001)

De voormalige Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) gaf in zijn brief van 11 mei 2001 aan de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan enkele kleinschalige pilots te willen laten uitvoeren in het kader van de haalbaarheidsstudie biometrie en de elektronische Nederlandse identiteitskaart (NIK). In de loop van 2001 zijn deze pilots uitgevoerd, waarmee inzicht is verworven in de praktische toepasbaarheid van de technologie en de acceptatie bij het publiek.



In het kader van de haalbaarheidsstudie biometrie is in Rotterdam de toepassing van een irisscan in een identiteitsdocument onderzocht. De evaluatierapportage geeft als algemeen beeld dat de toenmalige stand van techniek nog niet volledig geschikt was voor de door BZK gewenste toepassing. Daarnaast is duidelijk geworden dat het afgeven van biometrische kenmerken door de burger een proces is waarbij adequate begeleiding een belangrijke succesfactor is. Daarnaast is in het kader van de haalbaarheidsstudie elektronische NIK twee andere pilots (Delft en Amsterdam Oud Zuid) uitgevoerd. In deze pilots is wel biometrie toegepast, namelijk de vingerscan, maar het doel daarvan is beperkt gebleven tot de ondersteuning bij identificatie van elektronische transactie- en participatiediensten. Hierbij is geen specifieke aandacht besteed aan biometrie ter bestrijding van look alike fraude.

Naar aanleiding van de brief van 11 mei 2001 heeft de voormalige Minister voor GSI op 21 juni 2001 overleg gevoerd met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kamerstukken II, 2000-2001, 25 764, nr. 17). Tijdens dit overleg is, mede op verzoek van de commissie, door de Minister de toezegging gedaan dat een voorstel tot wijziging van de Paspoortwet zou worden voorbereid. Het wetsvoorstel is 22 april 2002 ingediend bij de Tweede Kamer (kamerstukken II, 2001-2002, 28 342 (R1719), nr. 1-5).

Toegevoegde waarde biometrie in identiteitsvaststelling (2001)

Daarnaast is in opdracht van de voormalige Minister voor GSI begin 2001 een onderzoek uitgevoerd naar de toegevoegde waarde van biometrie bij de identiteitsvaststelling. Dit onderzoek bevestigt dat de toepassing van biometrie in het bijzonder geschikt is ter verbetering van de identiteitscontrole aan de hand van reisdocumenten, omdat hiermee de houder beter gekoppeld wordt aan het document. Daarmee is biometrie in principe een geschikt instrument ter bestrijding van look alike fraude. Wel wordt het risico signaleerd dat ten gevolge van de invoering van biometrie een verschuiving van misbruik in de richting van andere identiteitbewijzen, met name het rijbewijs, kan optreden. Tevens is geconcludeerd dat een aantal aspecten nader uitgediept dient te worden. In nader onderzoek, de haalbaarheidsstudie, dient daarom bijzondere aandacht te worden besteed aan:

- welke biometrische technologie zich het meest leent om tot een betrouwbare verificatie te komen; en
- in hoeverre de burger een belang heeft of waarneemt bij de toepassing van biometrie.

Onderzoek biometrische technieken en wijze van invoering

De voormalige Minister voor GSI heeft, in een brief van 31 januari 2002 (TK 2001-2002, 25764, nr 18), aangegeven dat het de bedoeling van het kabinet is om op korte termijn biometrische gegevens op te nemen in reisdocumenten ter bestrijding van look alike fraude. Daarbij is een tweetal vragen onderkend die nog beantwoord moeten worden, te weten de keuze van biometrische technologie en de wijze van invoering op de Nederlandse reisdocumenten. In het voorjaar van 2002 is gestart met de beantwoording van deze vragen. In dit document treft u een verslag van dit laatste onderzoek in de reeks en een advies ten aanzien van keuze en wijze van invoering.



1.3 Vraagstelling

Het onderzoek naar de toepassing van biometrische kenmerken in Nederlandse reisdocumenten kent de volgende vraagstelling:

- Zijn de momenteel beschikbare biometrische technologieën geschikt ter bestrijding van look alike fraude en zo ja, welke technologieën verdienen in relatie tot deze doelstelling de voorkeur?
- Hoe dient biometrie in de tijd ingevoerd te worden, hierbij rekening houdend met de nationale en internationale context?

1.3.1 Uitwerking van de vraagstelling

De vraagstelling is nader uitgewerkt in vijf onderzoeksgebieden, die elk een of meer deelvragen dienden te beantwoorden. De aandachtsgebieden zijn kort samen te vatten als: techniek, afstemming (nationaal en internationaal), communicatie & draagvlak, beheer, procedures & infrastructuur en tenslotte financiën. Hieronder wordt kort ingegaan op elk deelterrein. De feitelijke aanpak per terrein wordt meer gedetailleerd uitgewerkt in de hoofdstukken 2 tot en met 6.

Techniek

Centraal binnen dit deelgebied staat de vraag naar geschikte biometrische technologieën in verband met de beoogde bestrijding van look alike fraude. Bij de beantwoording van deze vraag vormen betrouwbaarheid en praktische toepasbaarheid de belangrijkste uitgangspunten.

Nationale en internationale afstemming

Bij de invoering van biometrie dient rekening te worden gehouden met de nationale en internationale context waarin de Nederlandse reisdocumenten functioneren en de ontwikkelingen die zich in deze context voordoen.

Op nationaal niveau vervullen de reisdocumenten een belangrijke functie bij de identiteitsvaststelling in het kader van de Wet op de identificatieplicht (Wid) en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wif). Het toevoegen van biometrie verhoogt zowel de betrouwbaarheid in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten als ook de verschillende verificatieprocessen versterken. Afstemming tussen de sectoren waar reisdocumenten worden gebruikt ter verificatie van de identiteit van een persoon is dan ook geboden.

Internationaal vervullen de reisdocumenten een cruciale functie bij de vaststelling van de identiteit en nationaliteit bij grenspassage. Biometrie schept nieuwe mogelijkheden om tot een geautomatiseerde identiteitsvaststelling en een efficiëntere afhandeling van de grenscontrole te komen. Voor deze toepassing dient Nederland rekening te houden met internationale richtlijnen en ontwikkelingen die de acceptatie van reisdocumenten waarborgen. Deze richtlijnen voor reisdocumenten worden opgesteld door de International Civil Aviation Organisation (ICAO).



Communicatie en draagvlak

Binnen dit deelgebied is de primaire vraag gericht op het bepalen van het draagvlak bij de burger indien biometrie op het reisdocument toegepast gaat worden. Een secundaire vraag richt zich op de manier waarop met burgers over deze (beoogde) wijziging in het reisdocument moet worden gecommuniceerd.

Beheer, procedures en infrastructuur

In het huidige proces vanaf aanvraag via personalisatie tot afgifte van een reisdocument zal als gevolg van de toepassing van biometrie het een en ander gaan wijzigen. In dit deelgebied staan de consequenties centraal van de invoering van biometrie voor alle betrokken partijen op het gebied van beheer, procedures en infrastructuur. Het betreft voornamelijk de leverancier van de reisdocumenten en de uitgevende instanties, zijnde de gemeenten, de buitenlandse posten, de instanties op de Nederlandse Antillen en Aruba en enkele posten van de Koninklijke Marechaussee.

Financiën

In dit deelgebied staat de vraag centraal welke kosten gemoeid zijn met zowel het invoeringstraject alsmede met de gewijzigde reguliere exploitatie. De hieruit voortvloeiende stijging van de rijksleges is als deelresultaat bepaald.

1.4 Afbakening

Bij de uitwerking van dit onderzoek is een aantal beperkingen in acht genomen. Allereerst beperkt dit onderzoek zich tot drie biometrische kenmerken: gelaat, iris en vinger. Identiteitsvaststelling aan de hand van biometrie is op tal van manieren mogelijk, variërend van het scannen van een vinger of een handpalm tot het herkennen van het stemgeluid of een looppatroon van een persoon. De keuze voor de genoemde drie kenmerken sluiten aan bij de aanbevelingen die in het onderzoek uit 1999 (TNO) zijn gedaan ten aanzien van de te onderzoeken technieken. Daarnaast is deze keuze in lijn met de ontwikkelingen in internationaal verband: bij de bestaande voorstellen van ICAO worden uitsluitend deze drie technieken in de overwegingen betrokken. Ten tweede wordt de aanschaf en uitrol van verificatieapparatuur en de daaraan verbonden wijzigingen van het controleproces buiten de scope van dit onderzoek gehouden. In de huidige situatie is verificatie van het rechtmatig houderschap van het reisdocument de verantwoordelijkheid van de controlerende instanties. Dit zal in de toekomst ook gelden voor de verificatie aan de hand van het biometrisch kenmerk.

Ten aanzien van het gebruik van biometrie zijn binnen deze studie twee beperkingen aangebracht. Verificatie aan de hand van het biometrisch kenmerk zal uitsluitend onder toezicht plaats vinden, zoals bij het ophalen van een reisdocument door de burger. Toekomstige situaties waarin een dergelijke verificatie onder toezicht zou kunnen plaatsvinden zijn bij controles door de arbeidsinspectie, bij het aanvragen van een uitkering aan het loket van de sociale dienst, bij een politiecontrole, dus telkens in aanwezigheid van controlerende functionarissen. De mogelijkheden voor verificatie op afstand, zoals ook in de



eerdergenoemde pilots is getest in het kader van het programma elektronische overheidsdienstverlening, vallen buiten deze studie.

Tevens zal verificatie plaatsvinden in een één op één situatie waarbij het afgenomen biometrisch kenmerk wordt vergeleken met het in het reisdocument opgeslagen kenmerk. Een vergelijking van het afgenomen biometrische kenmerk met de in een centrale database opgeslagen kenmerken is de tegenhanger hiervan. Om redenen van privacybescherming is in Nederland hier niet voor gekozen.

1.5 Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage wordt primair een uiteenzetting van de resultaten van dit onderzoek gegeven. De hoofdstukken 2 tot en met 6 behandelen de verschillende binnen het onderzoek onderkende deelterreinen. Vervolgens treft u in hoofdstuk 7 de antwoorden op de onderzoeksvragen aan en worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan in hoofdstuk 8. Afsluitend is in hoofdstuk 9 een invoeringstraject beschreven waarin een concreet beeld geschetst wordt van de wijze waarop biometrie op de Nederlandse reisdocumenten zal worden ingevoerd.



2 Resultaat deelgebied Techniek

2.1 Doel en aanpak deelonderzoek

Het deelonderzoek biometrische techniek richt zich op het beoordelen van de geschiktheid van drie biometrische technieken - gelaatsherkenning, vingerscan en irisscan - ter bestrijding van look alike fraude. Tevens geeft dit deelonderzoek de geschiktheid voor integratie in het bestaande aanvraagproces en de bijhorende infrastructuur aan. Het deelproject omvat twee onderdelen:

1. technische verkenning,
2. marktverkenning,

In de technische verkenning⁴ is de bruikbaarheid van biometrische techniek voor bestrijding van look alike fraude op Nederlandse reisdocumenten onderzocht. Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van openbare literatuurbronnen. In opdracht van het Agentschap BPR hebben VKA en TNO dit onderzoek verricht⁵.

De marktverkenning is gericht op in de beschikbaarheid van de gewenste apparatuur en programmatuur in de huidige markt. Er is een Request for Information gestuurd naar relevante marktpartijen die apparatuur leveren op het gebied van biometrie⁶. Dit onderzoek is in opdracht van het Agentschap BPR verricht door Montelbaan in november 2002 – april 2003.

2.2 Relevante definities

Het toepassen van biometrie in het Nederlandse reisdocument betekent de introductie van een aantal extra processtappen in het uitgifteproces. De eerste stap is het afnemen van een biometrisch kenmerk (bij de burger die een aanvraag voor een nieuw reisdocument indient) zodat het voor controle opgeslagen kan worden: dit wordt *enrolment* genoemd. Daarna wordt het kenmerk vastgelegd in de chip die in het reisdocument geïntegreerd wordt. Dit zorgt ervoor dat het biometrische kenmerk gecontroleerd kan worden. Het bij controle *live* afgenomen kenmerk wordt één op één vergeleken met het *opgeslagen* kenmerk op het reisdocument. Deze toepassing van biometrie heet *verificatie*. Hierdoor kan worden vastgesteld of de aanbieder van het reisdocument ook de rechtmatige houder is. De toepassing waarbij het live afgenomen kenmerk vergeleken wordt met meerdere opgeslagen kenmerken van verschillende personen in een database heet *identificatie*. Deze laatste toepassing valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁴ In het kader van de European Conference for issuing authorities of travel documents, georganiseerd in juni 2002 door het ministerie van BZK, is een laboratoriumtest uitgevoerd naar gelaatsherkenning. Dit onderzoek, in opdracht van het Agentschap BPR uitgevoerd door TNO, betrof 129 personen, waaronder 28 tweelingen en is betrokken bij de technische verkenning.

⁵ 'Biometrics against look alike in the next generation travel documents' van 10 december 2002.

⁶ 'Rapport Marktconsultatie voor biometrie op Nederlandse reisdocumenten' van 28 april 2003.



Bij enrolment en verificatie zal hetzelfde kenmerk van een persoon er telkens iets anders uitzien, zelfs wanneer het kenmerk nooit verandert. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het kenmerk nooit twee keer op dezelfde manier aangeboden wordt. Verder heeft de onvermijdelijke "ruis" die het opnamesysteem veroorzaakt hiermee te maken. Bij de vergelijking van de 'live' opname met de opgeslagen kenmerken kan niet verwacht worden dat de twee gegevenssets volledig identiek zijn. Daarom wordt een zekere mate van afwijking bij deze vergelijking toegestaan om toch tot een positieve verificatie te kunnen komen. Het kan voorkomen dat biometrische kenmerken van verschillende personen van nature zo op elkaar lijken dat iemand binnen de toegelaten afwijking ten onrechte positief geverifieerd wordt wanneer het opgeslagen kenmerk van een ander gebruikt wordt. Andersom kan het voorkomen dat de live opname te veel afwijkt van het opgeslagen opname zodat iemand ten onrechte afgewezen wordt. Technisch gezien moet het gelijktijdig volledig uitbannen van de onterechte weigering en de onterechte acceptatie als onmogelijk beschouwd worden. De vier mogelijke uitkomsten van een verificatie worden weergegeven in Tabel 1.

Aanbieder biometrisch kenmerk is (1)	Uitslag verificatie is (2)	Feitelijk resultaat (1 x 2)
Rechtmatige houder	Positief	juiste acceptatie
Rechtmatige houder	Negatief	onterechte weigering
Fraudeur	Positief	onterechte acceptatie
Fraudeur	Negatief	juiste weigering

Tabel 1. Mogelijke uitkomsten van verificatie

Het percentage van onterechte weigeringen op het totaal aantal verificaties wordt "False Rejection Rate" (FRR) genoemd. Het percentage van onterechte acceptaties op het totaal van frauduleuze verificatie pogingen wordt "False Acceptance Rate" (FAR) genoemd. De onterechte weigering en onterechte acceptatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden; verlaging van het percentage FAR zal onherroepelijk leiden tot verhoging van het percentage FRR. Om de kwaliteit van een biometrisch systeem te beoordelen moet gekeken worden naar de combinatie van het percentage onterechte weigeringen en onterechte acceptaties.

Ook is de 'FER' (Fail to Enrol Rate) relevant. Dit houdt in dat een kenmerk niet afgenomen kan worden bij het aanvragen van een reisdocument (de enrolment) waardoor het niet opgeslagen kan worden voor verificatie. Dit heeft tot gevolg dat de verificatie op basis van biometrie niet mogelijk is voor de betreffende personen, maar heeft verder geen invloed op de betrouwbaarheid van het verificatiesysteem op alle overige personen.

Tenslotte is de Fail to Acquire Rate (FTA) van belang. Dit is de situatie waarbij de opname van het biometrisch kenmerk succesvol is verlopen maar waarbij de verificatie niet succesvol is vanwege de onmogelijkheid om het aangeboden biometrisch kenmerk af te nemen ter vergelijking met het kenmerk op de chip.



2.3 Vergelijking van technologieën

Bij het vergelijken van de drie biometrische technologieën is gekeken naar de kwaliteit van de bestaande technieken. Deze kwaliteit kan worden beoordeeld vanuit een drietal invalshoeken, te weten:

1. De performancecriteria van de gebruikte technologieën.
2. De gebruikersvriendelijkheid van de systemen.
3. Beïnvloedende omgevingsfactoren.

2.3.1 Performancecriteria van de biometrische technologieën

De kwaliteit van een biometrisch apparaat wordt afgemeten aan de hand van de volgende performancecriteria, de FAR, FRR, FER en de FTA. Een systeem is beter naarmate de FAR en bijhorende FRR kleiner zijn. De verhouding van de FRR en FAR is voor ieder apparaat afhankelijk van de een in te stellen drempelwaarde. De drempelwaarde bepaalt hoe groot de afwijking mag zijn tussen het live afgenomen en het opgeslagen kenmerk voordat een verificatie negatief is. Naarmate de afwijking groter mag zijn zal de FRR afnemen en de FAR toenemen en omgekeerd zal de FRR toenemen en de FAR afnemen naarmate de afwijking kleiner mag zijn.

Uit de technische verkenning blijkt dat irisherkenning voor de FAR-FRR combinatie de beste performance heeft, direct gevolgd door vingerscan. De performance van gelaatsherkenning blijft aanzienlijk achter op deze twee kenmerken. Dit wordt bevestigd door de resultaten van de marktverkenning. In onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven voor beste en de slechtste waarden voor de gecombineerde FAR en FRR zoals die uit de technische- en marktverkenning naar voren komen. De percentages uit de technische verkenning en uit de marktverkenning lopen uiteen. De oorzaak hiervan is dat, zoals te verwachten viel, leveranciers betere waarden aangeven dan de onafhankelijke onderzoeken.

Kenmerk	Technische verkenning		Marktverkenning	
	Minimale FAR en FRR	Maximale FAR en FRR	Minimale FAR en FRR	Maximale FAR en FRR
Gelaat	FAR 1 %	FAR 10 %	FAR 0,1-1 %	FAR 1,5 %
	FRR 3 %	FRR 9 %	FRR 0,1-1 %	FRR 1,5 %
Iris	FAR <0,1 %	FAR <0,1 %	FAR < 0,01 %	FAR 0,01 %
	FRR 2 %	FRR 2 % ⁷	FRR 0,5 %	FRR 0,1 %
Vinger	FAR 0,1 %	FAR 10 %	FAR 0,01 %	FAR 0,1 %
	FRR 0,1 %	FRR 8 %	FRR 0,01 %	FRR 2 %

Tabel 2. Performancecriteria irisscan, vingerscan en gelaatsherkenning

2.3.2 Gebruiksvriendelijkheid biometrische systemen

De gebruiksvriendelijkheid van enrolmentapparaten is een belangrijk criterium bij de beoordeling welke biometrische techniek de voorkeur verdient. Hierbij wordt

⁷ In de technische verkenning was er één studie voorhanden met betrekking tot de maximale FAR en FRR voor de irisscan.



zowel de gebruiksvriendelijkheid voor de burger als voor het bedienend personeel bedoeld. Gebruiksvriendelijkheid wordt bepaald door de bediening van de apparatuur, in welke mate begeleiding is vereist, het tempo waarmee een kenmerk kan worden opgenomen, etc. In het deelonderzoek Beheer, procedures en infrastructuur is hierover verder opgemerkt dat ook dat rekening moet worden gehouden met de beperkte ruimte die uitgevende instanties hebben bij de loketten/balies waar reisdocumenten worden verstrekt.

Uit de technische studie is gebleken dat de vingerscan het meest gebruiksvriendelijk is, zowel in gebruik voor de burger en de medewerkers van uitgevende instanties als ook qua opstellingsmogelijkheden bij de loketten van de uitgevende instanties.

2.3.3 Beïnvloedende omgevingsfactoren

Uit de technische verkenning is gebleken dat voor het praktijkgebruik diverse factoren de performance van de verificatiesystemen beïnvloeden. Het gaat hierbij om omgevingsomstandigheden zoals belichting bij gelaatsherkenning en droog weer bij vingerscan. Ten aanzien van de irisscan is vooral de positie van de burger ten opzichte van de camera van belang (afstand oog tot de cameralens, hoogte camera in relatie tot de lengte van de persoon, etc). Daarbij zijn de performance voor de FER en de FTA van belang. Uit de technische verkenning is naar voren gekomen dat de FER (het percentage mensen waarbij de enrolment van het kenmerk niet lukt) voor alle technieken kleiner dan 2% is. Ten aanzien van de FTA (het percentage mensen waarbij het kenmerk niet kan worden afgenomen ter vergelijking met het opgeslagen kenmerk) geldt hetzelfde als voor de FER. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat bij de definitieve selectie van een toe te passen techniek niet uitsluitend de technische kwaliteiten van apparatuur/programmatuur in beschouwing moet worden genomen, maar dat minstens evenveel aandacht dient te worden geschonken aan het beoogde gebruik en de daarbij optredende omgevingsinvloeden.

Gezien het doel van het deelonderzoek Techniek zijn de specifieke omgevingsomstandigheden van uitgevende instanties en controlerende instanties niet getest. Ten behoeve van een definitieve selectie van de techniek is het nodig om ervaring op te doen met de mate van invloed van de specifieke omgevingsfactoren op de biometrische technieken bij de betrokken instanties.

2.4 Opslag van het biometrisch kenmerk

Biometrische kenmerken kunnen op twee manieren worden opgeslagen, namelijk als digitale afbeelding of als template. Een template is de resultante van een wiskundig algoritme dat wordt toegepast op een digitale afbeelding. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet, ingediend in april 2002, is uitgegaan van de opslag van het biometrisch kenmerk als template, onder de veronderstelling dat het niet mogelijk is om uit het template fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder van het reisdocument te reconstrueren; dit wordt uit het oogpunt van privacy van belang geacht. Uit de technische verkenning is gebleken dat als gevolg van voortschrijdende technische ontwikkelingen het niet uitgesloten kan worden



dat uit templates bepaalde fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder kunnen worden afgeleid. Hiermee is het argument om per se gebruik te maken van een template vervallen. Wel blijft het uiteraard van groot belang dat de integriteit en de authenticiteit van de gegevens die op de chip worden opgeslagen, gewaarborgd zijn. Door de gegevens te versleutelen kan ongeautoriseerd uitlezen worden voorkomen.

Het is van belang om te constateren dat in internationaal verband, onder andere binnen de ICAO, zich een brede consensus aftekent met betrekking tot het gebruik van digitale afbeeldingen. Daarbij wordt ook de privacybescherming meegewogen. De toepassing van biometrie, in de vorm van templates of van digitale afbeeldingen, betekent niet dat er sprake hoeft te zijn van een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van personen. In dit verband kan worden opgemerkt dat reis- en identiteitsdocumenten altijd al van afbeeldingen zijn voorzien waaruit fysieke of persoonlijke kenmerken kunnen worden gereconstrueerd, zoals de foto en de handtekening. Daarmee kunnen met de huidige technische mogelijkheden ook al eenvoudig digitale afbeeldingen worden gemaakt. De inspanningen zullen erop gericht moeten zijn, dat in internationaal verband een zorgvuldig en gerechtvaardigd gebruik van deze gegevens wordt gewaarborgd, zoals dat in algemene zin voor de verwerking van persoonsgegevens geldt.

2.5 Conclusies deelgebied Techniek

Uit de resultaten van de technische verkenning, de marktverkenning en de laboratoriumtest kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd.

1. De vingerscan is momenteel het meest geschikte biometrische kenmerk voor de bestrijding van look alike fraude. De betere integreerbaarheid en gebruiksvriendelijkheid maken deze technologie in de praktijk geschikter dan de irisscan, waarvoor wel geldt dat hiermee een betere performance kan worden behaald. Gelaatsherkenning, als middel ter bestrijding van look alike fraude, is minder geschikt omdat de performance naar de huidige stand van de techniek onvoldoende is.
2. Het gebruik van digitale afbeeldingen is te prefereren boven het gebruik van templates vanwege de toekomstvastheid die noodzakelijk is door de geldigheidstermijn van reisdocumenten (vijf jaar). Daarnaast worden hiermee overige gebruikers van reisdocumenten in 'eigen verificatieketens' niet gedwongen om apparatuur/programmatuur bij één vaste leverancier aan te schaffen.
3. Bij de definitieve selectie van een toe te passen biometrische techniek moet, naast de technische kwaliteiten van apparatuur en programmatuur, ook de omgevingsomstandigheden worden betrokken. De invloed van de specifieke omgevingsfactoren van de betrokken instanties, zoals uitgevende instanties, op de performance van biometrische technologieën zullen nog nader moeten worden onderzocht.



3 Resultaat deelgebied Nationale en Internationale afstemming

Het invoeren van een nieuwe generatie reisdocumenten (in dit geval een generatie waarin biometrie zal zijn opgenomen) is een traject waarop een zorgvuldige afstemming met diverse betrokken partijen in zowel nationaal als internationaal verband noodzakelijk is. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vraagstukken die in nationaal verband spelen en de relaties die worden gelegd tussen look alike fraude met reisdocumenten en algemener voorkomende identiteitsfraude (met behulp van andere identiteitsdocumenten dan het reisdocument). Vervolgens wordt ingegaan op de internationale ontwikkelingen waarmee Nederland rekening dient te houden als het gaat om de keuze voor en de toepassing van bepaalde biometrische kenmerken op het reisdocument.

3.1 Nationale afstemming

Het doel van het deelterrein 'nationale afstemming' is drieledig.

Ten eerste dient zoveel mogelijk voorkomen te worden dat op de Nederlandse identiteitsdocumenten verschillende biometrische kenmerken en technieken worden toegevoegd. Door de verschillende initiatieven op dit terrein op elkaar af te stemmen kunnen controlerende en uitgevende instanties de identiteitsdocumenten op vergelijkbare wijze blijven verwerken en wordt voorkomen dat verificatieprocessen onnodig ingewikkeld en duur worden.

Ten tweede is het noodzakelijk om voldoende draagvlak te verkrijgen voor het feitelijke gebruik door de toekomstige gebruikers van biometrie op het reisdocument. Het is daarbij essentieel dat voor deze gebruikers een significante verbetering van de mogelijkheden om de identiteit van een persoon te verifiëren zal optreden bij de invoering van biometrie op de reisdocumenten en dat de hiermee samenhangende (financiële) voordelen opwegen tegen de implementatie-inspanningen die deze nieuwe technologie met zich meebrengt.

Ten derde is in het kader van de voorgenomen wijze van invoering een regelmatige en gedetailleerde afstemming met de uitgevende instanties over de effecten van invoering voor de procesgang en infrastructuur. Daarmee wordt de kans op succesvolle invoering en exploitatie van biometrie op de reisdocumenten vergroot.

In de hierna volgende subparagrafen wordt op de aanpak die is gehanteerd bij het streven om te komen tot de hiervoor benoemde (deel)doelstellingen en de daarbij tijdens het onderzoek behaalde resultaten nader ingegaan.

3.1.1 Aanpak en resultaten "harmonisatie initiatieven"

Het eerste deeltraject richt zich op het streven naar een harmonisatie van de initiatieven om met behulp van biometrie op identiteitsbewijzen de identificatie van



personen te realiseren. Ook de Interdepartementale stuurgroep Fraude en Financieel-economische Criminaliteit geeft aan dat een ketenbrede aanpak noodzakelijk is om de veelheid aan (overheids)instanties die slachtoffer zijn van identiteitsfraude gezamenlijk met behulp van de maatregel biometrie omvangrijke besparingen te laten realiseren. Volgens het rapport zijn deze besparingen relatief moeilijk te kwantificeren maar op grond van ervaringscijfers lijkt een bedrag van € 290 miljoen per jaar niet onrealistisch. Naast het bestrijden van identiteitsfraude is namelijk ook het constateren ervan met behulp van biometrische identiteitsdocumenten eenvoudiger en levert op die manier ook efficiencybesparingen op⁸.

Het voorgenomen besluit tot introductie van biometrie op de reisdocumenten betreft de in de Paspoortwet gedefinieerde reisdocumenten zoals het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart. In de huidige Wet op de identificatieplicht worden ook nog andere identiteitsbewijzen genoemd zoals het vreemdelingendocument, het rijbewijs, het militair paspoort, zeevarendenbewijs en het document geprivilegieerden.

In het kader van dit onderzoek is afgestemd met de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) van het ministerie van Justitie, verantwoordelijk voor het vreemdelingendocument. Al in 1994 is de IND gestart met de opname van een vingerscan op het zogenoemde W-document voor vreemdelingen die in Nederland mogen verblijven. Met de IND zijn afspraken gemaakt over het afstemmen van de ontwikkelingen en activiteiten op dit terrein. Daarbij zijn twee onderwerpen van belang:

- **Compatibiliteit;** de mate waarin verschillende technologieën en apparaten met elkaar kunnen communiceren.
- **Kwaliteit;** de mate waarin de prestaties van de biometrische technieken overeen komen. Er moet worden gestreefd naar een zo hoog mogelijk overeenkomstige kwaliteit.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het rijbewijs en document voor zeevarenden. Ten aanzien van het rijbewijs zijn er geen concrete plannen om biometrie op het huidige, noch op de komende generatie, rijbewijzen op te nemen. Voor het document voor zeevarenden zijn die plannen er wel. Ten aanzien daarvan vindt regulier overleg plaats.

Het militair paspoort, uitgegeven door het ministerie van Defensie, wordt op korte termijn niet verrijkt met een biometrisch kenmerk. Dit geldt ook voor het geprivilegieerdendocument dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt uitgegeven.

3.1.2 Aanpak en resultaten "verkrijgen draagvlak"

Veel organisaties zijn, op grond van de wet identificatie bij dienstverlening (Wif), verplicht om de identiteit van de burger te verifiëren aan de hand van één van de genoemde identiteitsbewijzen in de Wid. Veel (overheids)organisaties die voor hun werkproces de identiteit van een persoon moeten of willen verifiëren gebruiken

⁸ nota 'Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies' (Kamerstukken II, 2001-2002, 17050, nr. 234).



daarvoor de reisdocumenten. Door het toevoegen van een digitaal biometrisch kenmerk op de reisdocumenten krijgen deze organisaties een extra hulpmiddel bij het verifiëren van de identiteit van burgers. Om daadwerkelijk gebruik te maken van biometrie zullen deze organisaties bereid moeten zijn verificatieapparatuur aan te schaffen. Daarnaast zullen wet- en regelgeving waarin het gebruik van reisdocumenten wordt voorgeschreven mogelijk aangepast moeten worden om het gebruik van biometrische kenmerken te verzekeren. Om de bereidheid van de verschillende overheidsorganisaties om verificatieapparatuur aan te schaffen en eventuele aanpassingen te verrichten in bestaande relevante wet- en regelgeving wordt overleg gevoerd met onder andere het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Justitie en de Directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In deze overlegtrajecten zal tevens aandacht worden gevraagd voor het tijdpad waarin verificatie van een biometrisch kenmerk kan plaatsvinden. Bij het gebruik van biometrie in de verschillende verificatieprocessen zullen de betrokken partijen rekening moeten houden met het feit dat het aantal documenten voorzien van een biometrisch kenmerk geleidelijk zal toenemen en dat pas na verloop van vijf jaar alle reisdocumenten van een biometrisch kenmerk voorzien zullen zijn. Om deze reden worden zij vroegtijdig geïnformeerd over biometrie op reisdocumenten zodat zij op grond hiervan in staat zijn een weloverwogen besluit te nemen ten aanzien van de toepassing en/of integratie van biometrische verificatie in de eigen controleprocessen.

3.1.3 Aanpak en resultaten "effecten invoering uitgevende instanties"

Het derde traject richt zich, deels in samenwerking met het deelterrein 'beheer, processen en infrastructuur', op de partijen die direct betrokken zijn bij de reisdocumentenketen:

- de gemeenten (de afdelingen burgerzaken van de Nederlandse gemeenten);
- het ministerie van Buitenlandse Zaken (de hoofden van de consulaire posten);
- de Kabinetten van de Gouverneur van de Generaal van de Nederlandse Antillen en Aruba (op de Nederlandse Antillen de bureaus Burgerlijke Stand, Bevolkingsregister en Verkiezingen en op Aruba het bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister).
- het ministerie van Defensie (de aangewezen brigades van de Koninklijke Marechaussee (KMAR)). De Kmar heeft niet alleen de verantwoordelijkheid voor de uitgifte van nooddocumenten maar tevens voor de controle van reisdocumenten bij de douanes.

Met deze partijen is, vooruitlopend op besluitvorming over de daadwerkelijke invoering van biometrie op het reisdocument, op hoofdlijnen geanalyseerd welke gevolgen dit voor de betrokken partijen heeft (zie voor een inhoudelijke toelichting paragraaf 4.2). Dit overleg heeft plaatsgevonden binnen reeds bestaande afstemmingsoverleggen die in het kader van de huidige generatie reisdocumenten al bestaan. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft aangegeven het toevoegen van biometrie op de reisdocumenten toe te juichen ter verbetering van het aanvraag- en uitgifteproces bij de buitenlandse posten.



3.2 Internationale afstemming

Binnen het deeltraject internationale afstemming zijn er drie aandachtsgebieden die in het kader van de ontwikkeling van het Nederlandse reisdocument van belang zijn. Allereerst zijn dat de richtlijnen die door de International Civil Aviation Organisation (ICAO) worden uitgevaardigd ten aanzien van reisdocumenten. Een tweede aandachtsgebied betreft de ontwikkelingen ten aanzien van het reizen naar de Verenigde Staten als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001. Tenslotte zijn de Europese initiatieven om te komen tot een verdergaande samenwerking op het gebied van biometrie op reisdocumenten van belang.

3.2.1 ICAO en haar richtlijnen

Internationale standaards op het gebied van reisdocumenten worden opgesteld door de International Civil Aviation Organisation (ICAO). ICAO is een onderdeel van de Verenigde Naties en is verantwoordelijk voor het bevorderen van de veiligheid van het internationale luchtverkeer door het maken van internationale afspraken en het zetten van standaards om het reizigersverkeer bij grenspassages op luchthavens te faciliteren. ICAO heeft internationaal een zodanig aanzien dat wereldwijd de aanbevelingen van deze organisatie (op termijn) worden overgenomen door de lidstaten. Bij de ontwikkeling van nieuwe reisdocumenten heeft ook Nederland steeds deze internationale standaards gevolgd. Hiermee wordt bereikt dat de Nederlandse reisdocumenten overal ter wereld worden geaccepteerd en de Nederlandse burger geen onnodige hinder ondervindt bij grenspassage.

In 1998 is ICAO begonnen met een analyse van het gebruik van biometrie bij (semi-automatische) grenspassage en het aanvraag- en afgifteproces van reisdocumenten. ICAO hanteert een aantal uitgangspunten bij de ontwikkeling van standaarden/richtlijnen op het gebied van biometrie op de reisdocumenten:

- voor het gebruik bij grenspassage (verificatie en opsporingslijst), bij vervoersmaatschappijen en bij instanties die reisdocumenten uitgeven wordt een primair interoperabele vorm van biometrie gespecificeerd. Daarnaast worden voor overige doeleinden (door de lidstaten zelf in te vullen) tevens secundaire biometrische technieken gespecificeerd (Nederland wil biometrie op de reisdocumenten opnemen ter bestrijding van look alike fraude);
- technieken dienen zeker 10 jaar stabiel te zijn voor het doel waarvoor zij worden ingezet;
- er mogen geen patenten rusten op voorgestelde technieken ter bescherming van de staten die gebruik willen gaan maken van die technieken.

3.2.2 Aanbeveling biometrie in 2003

Een werkgroep van ICAO heeft een technisch rapport opgesteld, genaamd "Selection of a globally interoperable biometric for machine assisted identity conformation with machine readable travel documents (mrt'd's)". In dit rapport zijn de gelaatsherkenning, de vingerscan en irisscan als meest geschikte biometrische kenmerken aangewezen en dit rapport heeft aan de basis gestaan van enkele recente ICAO aanbevelingen. De belangrijkste elementen van deze recente



aanbevelingen zijn vastgelegd in de resolutie van New Orleans (maart 2003) en zijn als volgt samen te vatten:

- gelaatsherkenning is aangemerkt als het primaire biometrische kenmerk;
- naast gelaatsherkenning kunnen digitale beelden opgeslagen worden voor vingerscan en/of irisherkenning;
- biometrische kenmerken worden op een gestandaardiseerde manier als digitale afbeelding opgeslagen;
- de contactloze chip technologie⁹ wordt aanbevolen voor als het opslagmedium van biometrische gegevens.

De keuze voor gelaatsherkenning als primair (interoperabel) biometrisch kenmerk door ICAO is onderbouwd in het Technical report "Biometrics Deployment of Machine Readable Travel Documents" met de volgende argumenten:

- foto's onthullen geen andere informatie dan die een persoon in de alledaagse omgang met publiek ook openbaart;
- foto's zijn internationaal sociaal en cultureel algemeen geaccepteerd;
- foto's worden al verzameld en geverifieerd als onderdeel van het normale aanvraagproces om een paspoort te kunnen produceren;
- het gelaat is altijd aanwezig;
- het is niet nodig om nieuwe en dure enrolmentprocedures en -apparaten te introduceren.

Door het gelaatskenmerk ontversleuteld als image op te slaan in het reisdocument wordt ook de interoperabiliteit optimaal gewaarborgd.

Naar verwachting zal ICAO eind 2003 een definitieve richtlijn met betrekking tot de toepassing van biometrie uitbrengen. Als hierin de aanbeveling voor het opnemen van gelaatsherkenning als primair interoperabel biometrisch kenmerk ongewijzigd wordt overgenomen zal Nederland, in lijn met het tot nu gevolgde beleid tot implementatie van de ICAO-richtlijnen binnen de Nederlandse reisdocumenten, naar verwachting gelaatsherkenning in (de chip op) het reisdocument opnemen. Zoals in paragraaf 2.4 vanuit het deelgebied techniek is geconcludeerd zou voor de bestrijding van look alike fraude gekozen kunnen worden voor het toepassen van een vingerscan, zodat Nederland daarmee gebruik maakt van de mogelijkheid om een secundair biometrisch kenmerk op het reisdocument vast te leggen. De opslag van meerdere kenmerken wordt door ICAO in haar specificaties voorzien. Benadrukt wordt verder dat het toevoegen van gelaatsherkenning op het reisdocument, naast de vingerscan, geen extra enrolmentapparaten vergt. Er kan namelijk gebruik worden gemaakt van de bestaande pasfoto die al gedigitaliseerd wordt in het huidige reisdocumentenproces.

De laatste voorstellen van ICAO geven aan dat de gelaatsscan niet wordt versleuteld ter voorkoming van ongeautoriseerd uitlezen van de informatie, dit om de interoperabiliteit wereldwijd te kunnen garanderen. Ten aanzien van de twee andere biometrische kenmerken, iris- en vingerscan, heeft ICAO de mogelijkheid van versleutelen opengelaten. In paragraaf 2.4 is reeds aangegeven dat voor de in

⁹ Een contactloze chip is een chip die benaderd kan worden zonder dat de chip fysiek contact hoeft te maken met bepaalde uitleesapparatuur. Dit in tegenstelling tot een contactchip.



Nederland voorziene toepassing versleuteling wel gewenst is. Thans wordt onderzocht hoe dit beveiligingsmechanisme ingevuld kan worden.

3.2.3 Ontwikkelingen in de Verenigde Staten na 11 september 2002

Onder invloed van de aanslagen van 11 september 2001 in de VS heeft de VS besloten haar toegangscriteria tot het land aan te scherpen. Naar verwachting zullen, als gevolg hiervan, in het kader van het "Visa Waiver Program" met ingang van oktober 2004 uitsluitend landen vrijgesteld worden van de visumplicht wanneer hun reisdocument is uitgerust met een biometrisch kenmerk dat voldoet aan de ICAO-richtlijnen of wanneer die landen kunnen aantonen bezig te zijn met de invoering van biometrie op hun reisdocumenten. Nederland behoort tot de landen die momenteel vrijgesteld zijn van visumplicht. Het streven is, door de tijdige toepassing van biometrie op de Nederlandse reisdocumenten, rekeninghoudend met de hiervoor genoemde (concept)richtlijnen van ICAO over de toe te passen techniek, tegemoet te komen aan deze aangescherpte eisen.

3.2.4 Europese initiatieven: European Forum for Travel Documents

Op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in juni 2002 in Den Haag de European Conference for Issuing Authorities of Travel Documents gehouden. Daarmee heeft Nederland een impuls gegeven tot Europese samenwerking op het gebied van biometrie op reisdocumenten. Het belang van biometrie in reisdocumenten en de afstemming op dat gebied werd op deze conferentie door de deelnemende landen onderschreven. Besloten werd tot de oprichting van het European Forum for Travel Documents waarin naast Nederland ook Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië als voortrekkers fungeren. Naar het zich nu laat aanzien zal dit Forum een belangrijke rol vervullen in de verdere afstemming in Europees verband.



4 Resultaat deelgebied Beheer, procedures en infrastructuur

4.1 Doel en aanpak

In het deelterrein Beheer, procedures en infrastructuur zijn de veranderingen die, als gevolg van de invoering van biometrie, plaats moeten vinden in de huidige reisdocumentenketen geïnventariseerd en beschreven. Daarbij zijn de bestaande procedures, het beheer en de infrastructuur van de reisdocumentenketen als basis genomen¹⁰. Bij het inventariseren van de noodzakelijke veranderingen is overleg gevoerd met de leverancier van de reisdocumenten en vertegenwoordigers van de uitgevende instanties. De uitgevende instanties zijn de Nederlandse gemeenten, de buitenlandse posten, de Kabinetten van de Gouverneur op de Nederlandse Antillen en Aruba en een aantal posten van de Koninklijke Marechaussee.

4.2 Te verwachten wijzigingen in de reisdocumentenketen

De meest opvallende veranderingen die als gevolg van de invoering van biometrie op de huidige reisdocumentenketen zullen moeten plaatsvinden worden hierna toegelicht. Voor de leesbaarheid is de reisdocumentenketen in een aantal deelprocessen geknipt, namelijk de productie en personalisatie van de reisdocumenten en de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten.

4.2.1 Productie en personalisatie

Bij de ontwikkeling van het huidige reisdocumentenmodel 2001 is reeds rekening gehouden met de invoering van biometrie voor wat betreft de productie en personalisatie. Concreet leidt de feitelijke invoering van biometrie tot de volgende wijzigingen.

- Van de verschillende lagen waaruit de houderpagina van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart nu bestaan, wordt de middelste laag vervangen door een nieuwe laag waarin de chip wordt opgenomen die de biometrische kenmerken moet gaan bevatten.
- De personalisatiestraten bij de leverancier worden uitgebreid met een zogenoemde chipplaatmodule. Deze module is goed toe te voegen vanwege de modulaire opbouw van deze personalisatiestraten.

¹⁰ Met de *procedures* wordt bedoeld op de normen en werkafspraken die gelden, zoals de stappen die doorlopen moeten worden voordat een aanvraag verzonden kan worden naar de leverancier van de reisdocumenten. Veel van deze procedures zijn vastgelegd in de Paspoortwet en de uitvoeringsregelingen. Dit betekent dat de wijzigingen in de procedures ook gevolgen heeft voor die wet- en regelgeving. Met *beheer* wordt bedoeld op die afspraken die gelden om de reisdocumentenketen in stand te houden. Met *infrastructuur* wordt bedoeld op de verbindingen tussen de verschillende processen, zoals de lijn van de uitgevende instantie naar de leverancier van het reisdocument.



De nooddocumenten, zijnde noodpaspoorten en laissez-passers zullen vooralsnog geen chip bevatten waarop biometrische kenmerken kunnen worden opgeslagen. Hiervoor is gekozen vanwege het tijdelijke karakter van deze documenten, de extra kosten die een biometrisch kenmerk met zich meebrengt voor nooddocumenten en de achterliggende gedachte dat een nooddocument wordt verstrekt aan burgers die met spoed weg moeten¹¹.

4.2.2 Aanvraag en uitreiking

Bij de invoering van biometrie dient veel aandacht te worden besteed aan het aanvraagproces bij de uitgevende instanties. Het toevoegen van biometrie op de reisdocumenten, die tevens identiteitsbewijs zijn, verstevigt de koppeling tussen de aanvrager en het reisdocument. Dit betekent dat bij de aanvraag van een reisdocument met biometrie de vaststelling van de identiteit van de aanvrager cruciaal is en blijft. De veranderingen die in het aanvraag- en uitreikingsproces zullen moeten plaatsvinden zijn voornamelijk van procedurele aard.

- De burger die een nieuw reisdocument komt aanvragen moet een biometrisch kenmerk gaan afgeven. Dit kenmerk zal met behulp van nieuwe apparatuur, die bij de uitgevende instanties zal worden geïnstalleerd, moeten worden afgenomen door de medewerker van de uitgevende instantie. Om de fraudegevoeligheid in het aanvraagproces te minimaliseren is het raadzaam om alle balies waar reisdocumenten worden aangevraagd uit te rusten met een biometrie-apparaat. Uit de eerste afstemming met vertegenwoordigers van uitgevende instanties is gebleken dat ook zij dit voorstel dragen.
- Medewerkers van de uitgevende instanties moeten leren omgaan met de nieuwe apparatuur maar zullen bovenal moeten kunnen beoordelen of een burger het biometrisch kenmerk niet kan afgeven of niet wil afgeven. Dit onderscheid is van belang om dat de burger die een biometrisch kenmerk niet kan afgeven een fallback procedure zal moeten volgen. De burger die er belang bij heeft om geen biometrisch kenmerk af te geven zal er alles aan doen om te doen voorkomen alsof het kenmerk niet kan worden afgegeven. Dan is er sprake van misbruik. Dit aspect van de reisdocumentenketen zal extra aandacht behoeven bij opleiding en implementatie.
- De medewerker van de uitgevende instantie krijgt een extra hulpmiddel bij het vaststellen van de identiteit van de aanvrager. Bij het aanvragen van een nieuw reisdocument dient de burger, net als nu, het oude reisdocument te overleggen. Door bij de aanvraag tevens het kenmerk van de aanvrager te vergelijken met het kenmerk dat is opgeslagen in het reisdocument kan de identiteit van de aanvrager beter worden vastgesteld dan nu het geval is.
- Ook de identiteit van de burger die het oude document niet meer heeft kan met behulp van het biometrisch kenmerk mede worden vastgesteld. In het RAAS

¹¹ De posten van de Kmar geven alleen nooddocumenten uit die geen biometrie zullen gaan bevatten, zodat de veranderingen die hier beschreven worden geen impact hebben voor het aanvraag- en uitgifteproces bij deze uitgevende instantie.



(Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station) wordt het biometrisch kenmerk, naast de andere gegevens van de aanvrager, opgeslagen. Indien burgers verhuizen dan is inzage in het RAAS bij de instantie waar het oude document is uitgegeven in de huidige situatie niet mogelijk. Om in dit geval eenzelfde functionaliteit te bieden zal een effectieve uitwisseling van gegevens gerealiseerd moeten worden.

- Bij het uitreiken van het aangevraagde reisdocument krijgt de medewerker van de uitgevende instantie een extra middel om te controleren of het document daadwerkelijk hoort bij de persoon aan de balie. Het kenmerk op het reisdocument wordt vergeleken met het kenmerk dat de persoon aan de balie afgeeft voordat tot uitreiking wordt overgegaan.

4.3 Kinderen en biometrie

Kinderen tot 16 jaar kunnen in de huidige reisdocumenten worden bijgeschreven in het reisdocument van de ouder(s) of voogd. Deze kinderbijschrijving kan op twee momenten plaatsvinden:

1. De gegevens van het kind worden direct in het nieuwe document van de ouder/voogd opgenomen. Er wordt dan voor het kind een apart aanvraagformulier aangemaakt.
2. De gegevens van het kind worden op een later moment in het reisdocument van de ouder/voogd bijgeschreven. Er wordt dan een zogenoemde kindersticker gepersonaliseerd die de uitgevende instantie in het reisdocument van de ouder/voogd plakt.

Uit het deelonderzoek Techniek is gebleken dat, naar de huidige stand van de techniek, de opslagcapaciteit van de chip onvoldoende ruimte biedt om biometrische kenmerken van meerdere kinderen op te nemen. Dit heeft tot gevolg dat van kinderen die worden bijgeschreven op het reisdocument van de ouder(s) of voogd geen biometrisch kenmerk wordt opgenomen en opgeslagen op dat reisdocument.

Sinds 15 juli 2002 heeft ICAO een nieuwe aanbeveling aangenomen die niet geheel overeenkomt met het Nederlandse reisdocumentenbeleid. ICAO beveelt aan om in een reisdocument alleen de gegevens van slechts één persoon, ongeacht de leeftijd van de houder, op te nemen. Het doel van deze aanbeveling is tweeledig.

1. De standaarden voor de machine readable zone (MRZ) zijn ingericht voor de gegevens van één persoon.
2. Kinderen kunnen makkelijker geïdentificeerd worden waardoor ontvoeringen en verwisselingen van kinderen beter bestreden kunnen worden.

Het Agentschap BPR onderzoekt momenteel de (on)mogelijkheden van de invoering van deze aanbeveling. De geldigheidsduur van vijf jaar van de Nederlandse reisdocumenten zal heroverwogen moeten worden, een pasfoto van



een jong kind veroudert snel. Ook is de betrouwbaarheid van biometrische kenmerken van jonge kinderen nog onvoldoende onderzocht.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Uit de inventarisatie en beschrijving van de gevolgen van de invoering van biometrie op de huidige procedures, beheer en infrastructuur is gebleken dat de noodzakelijke veranderingen goed inpasbaar zijn in de huidige reisdocumentenketen. Zowel de veranderingen bij de leverancier van de reisdocumenten als die bij de uitgevende instanties zijn redelijk eenvoudig in te voeren. Een aandachtspunt ligt nog in de opname van biometrische kenmerken van kinderen die in het reisdocument van de ouders worden bijgeschreven.

Door het toevoegen van biometrie wordt ook in het aanvraag- en uitgifteproces van de Nederlandse reisdocumenten look alike fraude bestreden. De uitgevende instanties krijgen met biometrie een extra hulpmiddel bij het vaststellen van de identiteit van de aanvrager in het aanvraagproces en in het uitgifteproces.

Om de precieze impact van de optredende veranderingen te kunnen bepalen is het raadzaam om door middel van praktijkervaring de puntjes op de i te kunnen zetten. Een periode waarin proefondervindelijk de wijzigingen als gevolg van de invoering van biometrie in de reisdocumentenketen worden uitgewerkt en in de praktijk tot werkbare oplossingen vertaald, zal een belangrijke bijdrage leveren aan een succesvolle invoering van biometrie op de reisdocumenten. In hoofdstuk 9 wordt op de invulling van deze praktijkproef nader ingegaan.



5 Resultaat deelgebied Communicatie en draagvlak

5.1 Doel en aanpak

Om een goed beeld te krijgen van het maatschappelijke draagvlak voor de invoering van biometrie op het reisdocument is een verkennend onderzoek uitgevoerd door bureau Veldkamp. Om onderzoekstechnische redenen is dit onderzoek gesplitst in een kwantitatief en een kwalitatief onderdeel.

Voor het kwantitatieve onderdeel van het onderzoek is gebruik gemaakt van een representatieve steekproef van 1.334 personen van 18 jaar en ouder, die via het internet een vragenformulier hebben ingevuld over het onderwerp biometrie op het reisdocument.

Het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek bestond uit een reeks van groepsdiscussies in oktober 2002. Deze discussies zijn gevoerd in de steden Amsterdam en Eindhoven. Het betrof zes groepsdiscussies, waaraan in totaal 46 personen hebben deelgenomen. De resultaten van dit onderzoek zijn in de volgende subparagrafen nader uitgewerkt.

5.2 Draagvlak bij de burger: waargenomen voor- en nadelen

De houding ten aanzien van biometrie is positief tot zeer positief te noemen. Het merendeel van de respondenten is op de hoogte van de ontwikkelingen ten aanzien van het invoeren van biometrie op de reisdocumenten. Slechts een klein deel van de respondenten staat hier negatief tegenover.

5.2.1 Waargenomen voordelen

Volgens de respondenten zijn de twee grootste voordelen van de invoering van biometrie op reisdocumenten de bestrijding van look alike fraude en fraude door vervalsing van het reisdocument. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de respondenten positief tegenover de opname van het biometrisch kenmerk staan omdat de eigen veiligheid erdoor wordt vergroot.

5.2.2 Waargenomen nadelen

De percentueel meest genoemde nadelen hebben te maken met de inbreuk op de privacy die met de invoering van biometrie gemoeid zou zijn. Het lijkt er vooral om te gaan dat men vreest bij de invoering van biometrie geen controle te hebben over waar de biometrische gegevens terecht komen en dat de overheid alles over de burgers te weten komt. De twee andere nadelen die het meest worden genoemd zijn meer praktisch van aard: controle op biometrische kenmerken zou tijdrovend zijn en hoge kosten met zich meebrengen.



5.3 Toepassingsgebied

Uit het kwalitatief onderzoek blijkt dat de acceptatie van biometrische verificatie gekoppeld blijkt te zijn aan de situaties waarmee de respondenten zelf reeds ervaring hebben opgedaan. Voor situaties als bijvoorbeeld op het gemeentehuis of op Schiphol blijkt een breed draagvlak te bestaan. In deze context draagt biometrie bij aan de eigen veiligheid en aan de voorkoming van misbruik. Ten aanzien van de toepassing van biometrie bij alcoholcontrole en in het ziekenhuis is de weerstand wat groter. De sterkste weerstand bestaat ten aanzien de controle van biometrische kenmerken door banken en daarnaast tegen controle van biometrische kenmerken tijdens een demonstratie.

5.3.1 Voorkeur voor biometrische technologie

Een meerderheid van alle respondenten geeft de voorkeur aan de irisscan gevolgd door de vingerscan en de gelaatsherkenning. Echter de respondenten die neutraal dan wel negatief staan tegenover de invoering van biometrie geven aan dat de vingerscan het meest aansprekend is. Als het gaat om de snelheid van controle en de mate waarin de controle prettig is, ontlopen de verwachtingen ten aanzien van irisscan en vingerafdruk elkaar nauwelijks. De irisscan wordt als minst veranderlijk en daarom als veilige en fraudebestendige toepassing beschouwd.

Vingerafdruktechnologie is van de drie genoemde technieken het meest bekend. Weinig respondenten verwachten dat invoering van deze vorm van biometrie een gezondheidsrisico oplevert.

5.4 Wat mag het de burger kosten?

Een meerderheid van de respondenten vindt het onredelijk dat een paspoort met biometrische kenmerken duurder wordt dan het huidige paspoort. Desgevraagd geven de respondenten aan dat een redelijke prijs voor een paspoort met biometrie ligt tussen de € 45 en de € 49. Dat is opmerkelijk, want de prijs voor het huidige ligt rond de € 35 (waarbij opgemerkt moet worden dat er evenveel respondenten zijn die het paspoort duur vinden als respondenten die het paspoort goedkoop vinden).

5.5 Privacy aspecten

Vrijwel alle respondenten vinden dat regels en wetten belangrijk zijn om burgers te beschermen tegen misbruik van hun gegevens door de overheid. Veel respondenten vinden bovendien dat de overheid te veel door regels beperkt wordt bij het opsporen van criminelen en dat het bestrijden van criminaliteit belangrijker is dan de bescherming van privacy.

Een ruime meerderheid van de respondenten denkt dat de overheid zorgvuldig met persoonsgegevens omgaat. Bovendien verwachten de respondenten dat de overheid zorgvuldiger met biometrische gegevens zal omgaan dan tot dusver met persoonsgegevens. Dit is hetzelfde beeld als het gaat om optreden tegen misbruik van gegevens. Respondenten denken vaker dat de overheid voldoende zal doen



tegen misbruik van biometrische gegevens dan de overheid nu doet tegen misbruik van persoonsgegevens.

Uit het kwalitatief onderzoek komt naar voren dat de respondenten nogal eens denken dat er een koppeling zal plaatsvinden met een algemene database. Dit wordt niet uitsluitend als nadelig gezien, als positief gevolg wordt vermeld dat hiermee de identificatie en opsporing worden vergemakkelijkt.



6 Resultaat deelgebied Financiën

6.1 Doel en aanpak

Voor het deelonderzoek Financiën is op basis van de uitgangspunten ten aanzien van de te onderzoeken biometrische technieken en de te verwachten wijze van invoering en gebruik een ramingsmodel voor de kosten van invoering van biometrie op het reisdocument samengesteld. Dit model is in de loop van het onderzoek op basis van voortschrijdend inzicht steeds verder verfijnd. De belangrijkste kostenbepalende factoren voor biometrie op het reisdocument zijn als volgt te benoemen:

Investerings:

- Wijzigingen in de productieapparatuur voor reisdocumenten bij de producent.
- Wijzigingen in de aanvraagapparatuur bij uitgevende instanties.

Jaarlijkse meerkosten:

- Meerkosten in productieproces reisdocumenten.
- Meerkosten in aanvraagproces bij uitgevende instanties.

In het kader van het onderzoek biometrie is geen onderzoek gedaan naar investeringen en exploitatielasten ten behoeve van feitelijke verificatie zoals verificatie bij grenspassage (KMAR), verificatie door politiediensten en/of verificatie op grond van de WID/ Wif.

De omvang van zowel de investeringen als de jaarlijkse meerkosten zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de kosten voor de chip waarop de biometrische kenmerken worden vastgelegd, gegeven de huidige marktprijzen voor chips met voldoende opslag- en beveiligingsmogelijkheden. Afhankelijk van de toegepaste biometrische kenmerken (van gelaatsherkenning vanaf een foto tot met het toepassen van zowel gelaatsscans als vinger/irisscans) en de wijze waarop het enrolmentproces wordt ingericht (van een meegebrachte foto tot een live scan van gelaat/iris/vinger) nemen de investeringen in de technische infrastructuur toe. Uiteraard nemen ook de kosten die met het enrolmentproces samenhangen (bij de uitgevende instanties) toe naarmate er meerdere 'live' scans moeten worden uitgevoerd.

In het kader van dit onderzoek zijn tal van scenario's doorgerekend waarin zowel gevarieerd is in de toe te passen biometrische kenmerken als ook in de omvang van de uitrol van benodigde infrastructuur (enrolmentapparatuur) bij uitgevende instanties. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op kostenraming van de meest waarschijnlijke variant, te weten het combineren van gelaatsherkenning via de pasfoto met een vingerscan die via enrolmentapparatuur wordt verkregen. In paragraaf 6.3 wordt kort ingegaan op de kostenraming van de irisscan en gelaatsherkenning.



6.2 Kostenraming

In onderstaande tabel zijn de geraamde kosten voor aanpassing van het reisdocumentenmodel 2001 en de keten met een vingerscan en een digitale afbeelding van de pasfoto samengevat.

	x mln €	per document
Investerings		
Investering aanpassing centrale productielocatie	2,60 €	0,18
Aanpassen RAAS-software (foto+ vinger) + uitrol/opleiding	4,60 €	0,31
Vingerscan-enrollmentapparatuur (4.800 stuks voor 800 locaties)	31,79 €	2,15
Projectorganisatie	8,00 €	0,54
Totaal investeringen	46,99 €	3,18
Aan het document gebonden lasten (contractduur vijf jaar)		
Chip (32 Kb cryptochip met embedding, antenne)	90,28 €	6,10
Personaliseren chip	17,61 €	1,19
Onderhoud biometrische apparatuur (15% aanschafwaarde)	4,77 €	0,32
Totale meerkosten (contractduur vijf jaar)	112,66 €	7,61
Totaal per document te verwachten meerkosten	€	10,79

Tabel 3. Kosten biometrie bij toepassing van gelaatsherkenning (pasfoto) en vingerscan

Met nadruk wordt gesteld dat de meerkosten voor de uitgevende instanties in bovenstaande tabel niet zijn opgenomen. De financiële vertaling van de exacte consequenties voor de proceshandelingen van uitgevende instanties in de nieuwe situatie is op dit moment nog niet mogelijk maar zal als onderdeel van de voorgestelde praktijkproef wel nader worden uitgewerkt. De in tabel 3 opgenomen kosten zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten/aannames.

Kosten per document

In de tabel wordt in de kolom 'per document' een berekening gemaakt van de effecten van deze investering op de kostprijs van het reisdocument. Hierbij is uitgegaan van een totaal aantal te verstrekken reisdocumenten in de periode oktober 2004-december 2009 van 14,8 miljoen stuks.

Investering aanpassing centrale productiefaciliteit

De leverancier van de huidige reisdocumenten heeft een eerste indicatie gegeven van de kosten die moeten worden gemaakt om de centrale productieapparatuur geschikt te maken voor verwerking van ontvangen aanvragen met twee biometrische kenmerken.

Aanpassen RAAS-software (vinger en foto) plus uitrol/opleiding

De leverancier van de huidige reisdocumenten heeft een eerste indicatie gegeven van de kosten die aanpassing van de RAAS oplevert. Hierbij is primair uitgegaan van het gebruik van templates in plaats van digitale afbeeldingen. De wijzigingen die ook in de digitalisatie van de (nu gebruikte) pasfoto moeten plaatsvinden worden eenvoudigheidshalve gelijk gesteld aan de aanpassingen die voor het gebruik van templates noodzakelijk zijn.



Enrolment- en verificatie-apparatuur

Bij de aanvraag van het nieuwe reisdocument is alleen voor de vingerscan enrolment- en verificatieapparatuur nodig. Voor het gelaatskenmerk wordt de reeds gedigitaliseerde pasfoto van de documenthouder gebruikt.

Projectorganisatie

Uitgaande van de ervaringen die zijn opgedaan bij het NGR-project worden de kosten van de projectorganisatie biometrie geraamd op circa € 8 miljoen.

Kosten chip

De voor de gewenste toepassing noodzakelijke chips hebben een opslagcapaciteit van 32Kb. Deze hebben een voldoende grote opslagcapaciteit voor de digitale afbeeldingen en bieden bovendien voldoende beveiligingsmogelijkheden. De kosten van deze chips zijn geraamd op basis van een opgave van de huidige leverancier van reisdocumenten, aangevuld met mondelinge informatie die is ontvangen van een leverancier van dergelijke chips. Zoals uit de opstelling blijkt is het merendeel van de te verwachten meerkosten door het gebruik van biometrie te verklaren door het gebruik van deze relatief dure chips. Gegeven de snelle ontwikkelingen in de chipmarkt mag echter verwacht worden dat ofwel de kosten van deze chips dalen ofwel de opslagcapaciteit, verwerkingssnelheid en/of beveiligingsmogelijkheden zullen stijgen, waardoor de werkelijke inkoopprijs mogelijk op het moment van daadwerkelijk inkopen kan afwijken van deze raming.

Personaliseren chip

Het vastleggen van de biometrische kenmerken van de aanvrager van het reisdocument in de chip is een activiteit die uitsluitend door de huidige leverancier van het reisdocument kan worden uitgevoerd. De kostenraming die deze leverancier hiervoor heeft afgegeven bedraagt circa € 1,19 per chip.

Onderhoud verificatieapparatuur

Bij de raming van de kosten voor onderhoud van de benodigde apparatuur is rekening gehouden met een percentage van 15%. Dit wordt zowel door de leverancier van de huidige reisdocumenten als ook in de literatuur als een gebruikelijk percentage genoemd.

6.3 Kostenraming irisscan en gelaatsherkenning

Een reisdocument met vingerscan en gelaatsherkenning leidt tot een verhoging van € 10,79. Indien in plaats van de vingerscan de irisscan zou worden toegevoegd aan het reisdocument dan wordt de prijs per document € 11,05. Het prijsverschil tussen deze twee varianten is € 0,26 per document. Dit relatief beperkt verschil is gelegen in het feit dat uitsluitend de enrolmentapparaten voor de irisscan een hogere prijs hebben. De rest van de kostencomponenten blijven in deze variant ongewijzigd.

Ingeval alleen de ICAO-aanbeveling voor gelaatsherkenning wordt gevolgd dan zal het reisdocument met € 8,32 worden verhoogd. In vergelijking met de variant van vingerscan en gelaatsherkenning is dit een verschil van € 2,47 per document. Dit



verschil wordt veroorzaakt door het ontbreken van de volledige investering in enrolmentapparatuur en de daarbij behorende onderhoudskosten.



7 Antwoorden op de onderzoeksvragen

De twee vragen van dit onderzoek kunnen op basis van de resultaten van de zes deeltrajecten worden beantwoord. In deze paragraaf worden de antwoorden op de gestelde vragen weergegeven.

7.1 Onderzoeksvraag 1: Welke technologie?

Onderzoeksvraag 1: "Zijn de momenteel beschikbare biometrische technologieën geschikt ter bestrijding van look alike fraude en zo ja, welke technologieën verdienen in relatie tot deze doelstelling de voorkeur?"

De momenteel beschikbare biometrische technieken - gelaatsherkenning, irisscan en vingerscan - zijn niet allemaal even geschikt als middel ter bestrijding van look alike fraude. Uit de technische studie blijkt dat de vingerscan de meest geschikte biometrische techniek is, gegeven de huidige stand van de techniek. Vanuit de procesanalyse en het uitgevoerde draagvlakonderzoek wordt de voorkeur voor het toepassen van een vingerscan als biometrische techniek versterkt. Hierbij spelen elementen als gebruiksgemak en fysieke inpasbaarheid bij de uitgevende instanties en (verwachte) minder complicaties bij het afgeven van het kenmerk door de burger als belangrijkste elementen genoemd.

7.2 Onderzoeksvraag 2: Hoe invoeren?

Onderzoeksvraag 2: "Hoe dient biometrie in de tijd ingevoerd te worden, hierbij rekening houdend met de nationale en internationale context?"

Qua tijdsplanning is de conclusie vanuit de deelgebieden dat een zo spoedig mogelijke, gelijktijdige invoering van beide voorziene biometrische kenmerken te prefereren is. Biometrie zal op alle modellen van de reisdocumenten worden ingevoerd, met uitzondering van de nooddocumenten. Op de reisdocumenten zullen twee biometrische kenmerken worden opgenomen¹².

Uit dit onderzoek naar de meest geschikte techniek om look alike fraude te kunnen bestrijden is naar voren gekomen dat de vingerscan, naar de huidige stand van de techniek de meest geschikte techniek is.

Parallel aan dit onderzoek is ICAO bezig met het voorbereiden van een richtlijn aangaande de opname van biometrie op de reisdocumenten. Naar het zich laat aanzien zal gelaatsherkenning in de ICAO-richtlijn worden aangewezen als het biometrisch kenmerk voor de reisdocumenten. Dit kenmerk sluit het beste aan op de meest bestaande reisdocumentenprocessen van de lidstaten en heeft als primair doel het vergemakkelijken van de internationale grenspassages.

¹² Andere invoeringsscenario's zijn bestudeerd maar zijn om moverende redenen niet in dit voorstel betrokken, zie bijlage 1.



Daarmee wordt ook aangesloten op de ontwikkelingen in de Verenigde Staten. Waarschijnlijk vanaf oktober 2004 gelden er verscherpte toegangscriteria tot de VS in het kader van Visa Waiver Program, waarbij biometrie een belangrijke rol speelt.

Het gelijktijdig invoeren van deze twee kenmerken op het reisdocument heeft belangrijke voordelen, namelijk:

1. Een tweede biometrische technologie - naast de vingerscantechnologie - creëert een fall back mogelijkheid: in geval de controle van de vingerscan, om welke reden dan ook, niet voldoet, kan gebruik gemaakt worden van gelaatsherkenningstechnologie.
2. Gelijktijdige invoering is goedkoper dan gefaseerde invoering.



8 Conclusies en aanbevelingen

Eerder uitgevoerde onderzoeken naar de toepassing van biometrie op de reisdocumenten concludeerden al dat biometrie een belangrijk middel is ter bestrijding van look alike fraude. De Tweede Kamer heeft daarop te kennen gegeven dat biometrie op de Nederlandse reisdocumenten moet worden ingevoerd. Dit onderzoek heeft zich gericht op een nadere uitwerking van de implicaties en de gevolgen voor de huidige reisdocumenten. Tijdens de uitvoering van deze studie is gebleken dat steeds meer controlerende instanties het gebruik van biometrie toejuichen als middel om de binnen de eigen procesketen voorkomende look alike fraude te beteugelen. De identiteitsfunctie van de huidige reisdocumenten kan daarbij een belangrijke rol spelen.

De conclusies per deelgebied zijn in de voorgaande hoofdstukken als min of meer onafhankelijk van elkaar geformuleerd. Hieronder worden deze conclusies daarom op hoofdlijnen in onderlinge samenhang geformuleerd.

- de **vingerscan is ter bestrijding van look alike fraude** naar verwachting de meest geschikte biometrische techniek, gegeven de huidige stand van de verschillende biometrische technieken.
- naar verwachting zal eind 2003 in ICAO-verband een aanbeveling worden gedaan om **ter facilitering en versnelling van het internationale reizigersverkeer**, het reisdocument uit te rusten met biometrie die gebruik maakt van **gelaatsherkenning**. Die keuze is een compromis tussen de eisen voor een betere identiteitsverificatie, een snellere grenspassage (ondanks de verscherpte toegangseisen na de gebeurtenissen van 11-9) en een wereldomvattende interoperabiliteit, waarbij bestaande uitgifteprocessen van reisdocumenten in de aangesloten landen zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Deze laatste eis maakt de vingerscan minder toepasbaar vanwege de onoverkomelijke organisatorische en financiële gevolgen daarvan voor vrijwel alle ICAO-lidstaten.
- uit publieksonderzoek kan worden geconcludeerd dat de grondhouding van de burger ten opzichte van biometrie overwegend positief te noemen is, waarbij het gevoel van toegenomen veiligheid een rol speelt.
- het integreren van de hierboven genoemde biometrische technieken in het bestaande aanvraagproces en de huidige infrastructuur is goed mogelijk.
- ten aanzien van de kosten is de conclusie dat de productie van een reisdocument met biometrie op basis van de huidige marktprijzen en inschattingen € 10,79 (exclusief gemeentelijke leges) meer zal gaan kosten, uitgaande van de toepassing van zowel vingerscan als gelaatsherkenning.
- tenslotte wordt geconcludeerd dat het verwerken van digitale afbeeldingen van biometrische kenmerken in de chip, in plaats van het gebruik van templates, om redenen van interoperabiliteit te prefereren is. Gezien de in het



wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet gemaakte keuze voor biometrie op basis van een template, zou dit aanpassing van het wetsvoorstel impliceren.

De bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. Neem twee biometrische kenmerken in het reisdocument op

Nederland volgt – tot op heden – de richtlijnen van ICAO om de Nederlandse burger zo goed mogelijk te faciliteren bij het reizen naar het buitenland. Dit betekent dat in het Nederlandse reisdocument, zeer waarschijnlijk, de gelaatsherkenning moet worden opgenomen. Voor de bestrijding van look alike fraude op de wijze zoals deze door de regering, in overleg met de Tweede Kamer wordt nagestreefd, is die vorm van biometrie echter ongeschikt. Uit het onderzoek blijkt dat de vingerscan, naar de huidige technische stand van zaken, daarvoor de meest geschikte techniek is. Om aan beide doelstellingen van het biometriebeleid in reisdocumenten te kunnen voldoen (optimale bestrijding van look alike fraude en facilitering van grenspassages) wordt aanbevolen beide kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten op te nemen.

2. Voer beide biometrische kenmerken gelijktijdig in

Geadviseerd wordt tevens om de twee genoemde biometrische kenmerken gelijktijdig in te voeren. Dit heeft twee belangrijke voordelen:

- a. een tweede biometrische technologie - naast de vingerscan-technologie - creëert een fallback mogelijkheid: indien de controle van de vingerscan om welke reden dan ook niet voldoet, kan gebruik gemaakt worden van gelaatsherkenning-technologie.
- b. gelijktijdige invoering is goedkoper dan gefaseerde invoering.

3. Neem invoering van biometrie mee in het nieuwe contract voor reisdocumenten (2006)

Qua tijdshorizon wordt aanbevolen om, naast overwegingen van organisatorische en financiële aard, rekening te houden met de contractduur van de huidige generatie reisdocumenten en daarom de introductie van de reisdocumenten met biometrie te realiseren in oktober 2006 (einddatum huidige contract). Dit betekent dat een politieke beslissing over de wijze waarop biometrie in het reisdocument zal worden toegepast binnen afzienbare termijn moet worden genomen.

4. Realiseer, voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering, een praktijkproef

Om de verwachte effecten voor uitgevende instanties en voor de burger te kunnen toetsen wordt aanbevolen een praktijkproef op te zetten. Deze praktijkproef biedt de mogelijkheid om, met een beperkte inzet van financiële middelen, de alternatieve technische oplossingen bij de uitgevende instanties zodanig te beproeven dat een eventuele landelijke uitrol van biometrie probleemloos kan verlopen.



5. Streef naar harmonisatie van biometrische toepassingen in Nederland

Er zijn verschillende initiatieven in Nederland om biometrie toe te voegen aan identiteitsdocumenten. Om te voorkomen dat controlerende en uitgevende instanties onnodige kosten moeten maken om verschillende biometrische kenmerken te kunnen verifiëren is intensief interdepartementaal overleg gestart. Aanbevolen wordt dit overleg met kracht voort te zetten.

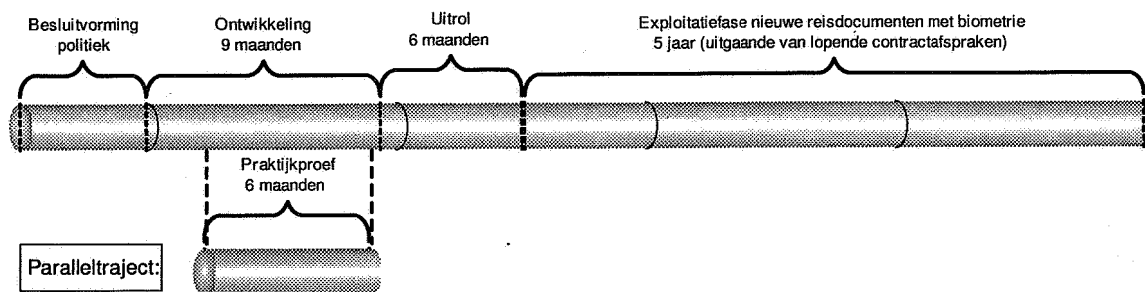


9 Invoeringstraject

9.1 Inleiding

De invoering van biometrie leidt tot verschillende veranderingen in de huidige reisdocumentenketen. Om deze noodzakelijke veranderingen succesvol te kunnen implementeren zal de invoering in stappen uitgevoerd worden. In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van die betreffende stappen. Elke stap zal worden geëvalueerd aan de hand van vooraf geformuleerde criteria, waarna een begin kan worden gemaakt met de uitvoering van de volgende stap.

Eerst zal politieke besluitvorming moeten plaatsvinden om vervolgens de noodzakelijke aanpassingen te ontwikkelen, zoals van het RAAS, de personalisatiestraten, etc. Door middel van een praktijkproef worden de veranderingen beproefd en geschaafd om tot een succesvolle uitrol en exploitatie te komen van reisdocumenten met biometrie. De stappen en de verwachte doorlooptijden zijn in onderstaande figuur weergegeven. Ten aanzien van de tijdlijn moet rekening gehouden worden met het feit dat op 1 oktober 2006 het huidige contract met de leverancier van de reisdocumenten afloopt. Daarom zal, op basis van de hierna volgende relatieve tijdsindicatie toch tijdig een besluit moeten worden genomen over het al dan niet invoeren van biometrie op het reisdocument. Globaal dient uiterlijk in de zomer van 2004 een definitieve beslissing te worden genomen over het al dan niet toepassen van biometrie op het reisdocument.



Figuur 1. Invoertraject biometrie op reisdocumenten

Een beknopte toelichting van de activiteiten voor elke stap wordt in de hierna volgende subparagrafen aangegeven.

9.2 Besluitvorming politiek

Een aantal aspecten ten aanzien van de te kiezen biometrische techniek, het opslagmedium, etc. zijn in dit onderzoek nader onderzocht. De aanbevelingen die naar aanleiding van dit onderzoek gedaan worden, worden aan de Tweede Kamer voorgelegd. Tevens wordt het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet aangepast conform de aanbevelingen.



9.3 Contractuele en technische voorbereiding

Deze fase start met het uitwerken van gedetailleerde plannen voor de aanpassing en uitbreiding van de bestaande systemen die worden gebruikt in de reisdocumentenketen: het productiebesturingssysteem bij de leverancier van de reisdocumenten en de RAAS-systemen bij de uitgevende instanties. Hierbij zal naast een technische uitwerking uiteraard ook aandacht zijn voor het contractueel regelen van de noodzakelijke afspraken (productspecificaties, verantwoordelijkheden (SLA's), financiën, etc.).

De zaken die in de latere uitrol van belang zijn voor de uitgevende instanties (in binnen- en buitenland) worden reeds in deze fase nader uitgewerkt. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de procedurele en infrastructurele aanpassingen maar ook aan zaken als communicatiestrategie naar burgers en ontwikkeling van opleidingen voor medewerkers van uitgevende instanties.

9.4 Praktijkproef

Om de invoering van biometrie op het reisdocument succesvol te laten verlopen is het van belang om alle aspecten van de nieuwe procedures en de ondersteunende techniek in detail uit te werken. Al eerder, bij de invoering van reisdocumentenmodel 2001, is gebleken dat een grootschalige proef een effectief middel is om een dergelijke introductie goed voor te bereiden. De toepassing van een nieuwe technologie waarbij de burger een belangrijke inbreng heeft en aanvullende persoonsgebonden gegevens gevraagd worden onderstreept deze noodzaak. Deze praktijkproef kan deels parallel lopen aan de contractuele en technische voorbereidingen, zoals in de vorige paragraaf beschreven.

De voorgestelde praktijkproef bestaat op hoofdlijnen uit bij een geselecteerde groep gemeenten burgers die een reisdocument komen aanvragen te verzoeken mee te doen aan een testtraject waarin een reisdocument met biometrie wordt aangevraagd. Deze aanvraag wordt naar de leverancier van de reisdocumenten verzonden waarna bij het uitreiken van het normaal aangevraagde reisdocument tevens een testdocument (voorzien van een chip waarop de digitale afbeeldingen van de biometrische kenmerken is opgenomen) wordt uitgereikt waarmee een controle op de juistheid van het opgenomen biometrisch kenmerk kan worden getoetst. Het is dus uitdrukkelijk niet de bedoeling om al in de praktijkproef 'echte' reisdocumenten met biometrie uit te geven. De duur van de praktijkproef zal ongeveer zes maanden in beslag nemen. Deze periode is nodig om voldoende testdocumenten met biometrie uit te kunnen geven.

De praktijkproef moet er voor zorgen dat onzekerheden over de inbedding van biometrie in het aanvraag- en uitgifteproces weggenomen worden. Tevens zal de proef gebruikt worden om inzicht te krijgen in de manier waarop burgers vertrouwd gemaakt moeten worden met het fenomeen biometrie op reisdocumenten. Tenslotte kan met deze praktijkproef ook een nadere analyse van de financiële effecten voor de uitgevende instanties worden vormgegeven.

Bij de praktijkproef staan de volgende aandachtspunten centraal:

- Integratie van de nieuwe techniek in de bestaande infrastructuur en het proces.



- Kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid van enrolmentapparatuur in de praktijk
- Beveiliging van de biometrische systemen en gegevens.
- Toetsing van interoperabiliteit van technieken voor (inter)nationaal gebruik.
- Acceptatie door de burger.

Een korte toelichting per aandachtspunt volgt hierna.

9.4.1 Integratie

De apparatuur voor de afname en verificatie van het biometrisch kenmerk moet in het proces worden geïntegreerd. De aansluiting op het RAASsysteem moet in de praktijk worden beproefd. De apparatuur moet efficiënt en handzaam zijn in het gebruik, zowel voor de burger als voor de medewerker van de uitgevende instantie. Enkele vragen die in dit kader moeten worden beantwoord zijn:

- Wat is de invloed van omgevingsomstandigheden op het gebruik van de biometrische kenmerken?
- Hoe reageren mensen op deze wisselingen en heeft dit gevolgen voor de interactie met de apparatuur?
- Zijn de ontwikkelde systemen en procedures gebruiksvriendelijk?
- Welke consequenties heeft de toepassing van biometrie voor de doorlooptijd van het aanvraag- en uitgifteproces?
- Zijn de fallback procedures in de praktijk toereikend en goed toepasbaar?
- Is het verificatieproces bij uitgifte van het reisdocument betrouwbaar?

De resultaten van de praktijkproef leiden tot een nadere detailuitwerking van het proces, de procedures en de organisatie rondom het verstrekken van reisdocumenten met biometrie voor de uitgevende instanties en de leverancier.

9.4.2 Beveiliging

De gekozen toepassing dient de nodige waarborgen te bevatten tegen frauduleuze handelingen en de privacy van de burger te waarborgen. In de praktijkproef kan worden vastgesteld of de genomen maatregelen ter beveiliging en bescherming van de privacy voldoen of dat aanvullende maatregelen dan wel wijzigingen noodzakelijk zijn.

9.4.3 Interoperabiliteit

Bij de implementatie van biometrie op de reisdocumenten worden, ondermeer om redenen van interoperabiliteit, de richtlijnen van ICAO gevolgd. Dit uit zich in het toepassen van een contactloze chip in het reisdocument, de structuur voor dataopslag op deze chip en vastlegging van het biometrisch kenmerk als een digitale afbeelding. In de proef zal getoetst worden of de beoogde interoperabiliteit bij verificatie ook in de praktijk werkt.

9.4.4 Acceptatie door de burger

De proef heeft tot doel bij te dragen tot het opbouwen van vertrouwen bij burgers in de toepassing van de technologie. Daarom wordt expliciet in de proef aandacht



besteed aan de vragen rondom de gebruikersvriendelijkheid van het aanvraagproces en de mate waarin de burger naar eigen oordeel voldoende geïnformeerd en vertrouwd is/wordt gemaakt met de technologie.

Tenslotte kan in deze praktijkproef worden vastgesteld hoe de communicatie met de burger over invoering en gebruik het beste kan worden vormgegeven, zowel bij de uitrol als daarna in de feitelijke exploitatie van de reisdocumenten.

9.5 Betrokkenheid van KMAR in het kader van verificatie

De Koninklijke Marechaussee (Kmar) is belast met de grensbewaking. In dit kader heeft de Kmar aangegeven betrokken te willen worden bij de praktijkproef om zo ook een beeld te krijgen van de toetsing van het biometrische verificatieproces. Hiermee wordt bereikt dat naast inzicht in de feitelijke bruikbaarheid de Kmar zich ook kan voorbereiden op een grootschalige toepassing ervan. Het mes snijdt op deze manier van twee kanten: het verificatieproces hoeft in het kader van de praktijkproef niet afzonderlijk te worden getoetst en de Kmar profiteert ervan dat zij zelf geen testdocumenten hoeven te produceren.

9.6 Uitrol

De feitelijke uitrol van de nieuwe technologie is meer dan alleen het installeren van de nieuwe apparatuur en programmatuur. Ook worden, mede op basis van de technische uitwerking van onder andere de RAAS-systemen en de ervaringen die tijdens de praktijkproef zijn opgedaan, de effecten op de situatie voor de uitgevende instanties in procedurele, infrastructurele en beheertechnische zin in detail uitgewerkt. Dit leidt tot het realiseren van noodzakelijke opleidingstrajecten voor de medewerkers van deze uitgevende instanties waarin het omgaan met biometrie wordt getraind (gericht op vragen als 'hoe wordt de apparatuur bediend? hoe om te gaan met burgers die een kenmerk moeten afgeven?'). Ook zal de burger in deze stap moeten worden voorbereid op de veranderingen die komen.

9.7 Exploitatie van reisdocumenten voorzien van biometrie

Na succesvolle uitrol start de periode van feitelijke verstrekking van reisdocumenten aan de burgers. In deze stap wordt, na een primaire monitoringfase gedurende de eerste dagen of weken van invoering vooral aandacht besteed aan het nader informeren van de burgers over de nieuwe situatie en de wijzigingen die optreden bij het aanvragen en ophalen van een reisdocument.



Bijlage 1 Overwegingen alternatieve invoeringsscenario's

Afweging van mogelijke alternatieven

Op basis van de resultaten van dit onderzoek is om moverende redenen gekozen voor een invoeringsscenario waarbij er twee biometrische kenmerken op de chip van de reisdocumenten wordt opgenomen. De vingerscan als instrument ter bestrijding van look alike fraude en gelaatsherkenning ten behoeve van (semi-automatische) grenspassage. Tijdens de uitwerking van dit onderzoek zijn uiteraard ook andere invoeringsscenario's bekeken en beoordeeld. Hieronder zijn de alternatieve invoeringsscenario's kort omschreven met de reden waarom niet voor dit scenario is gekozen.

Keuzevrijheid: al dan niet biometrie

In dit invoeringsscenario wordt de burger de keuze gegeven tussen een reisdocumenten met of zonder biometrie. Dit scenario is principieel onwenselijk. Het uitgangspunt, waarbij een uniform reisdocument voor de Nederlandse burgers beschikbaar is, dient te worden gehandhaafd. Daarnaast valt de bestrijding van look alike middels biometrie natuurlijk niet te combineren met de keuzevrijheid van de burger. Tenslotte zou een document voorzien van biometrie, indien volledig te betalen door de burger die daarvoor kiest, extreem hoge kosten met zich meebrengen. In het andere geval zouden burgers die afwijzend staan tegenover de toepassing van biometrie, wel hieraan financieel moeten bijdragen.

Keuzevrijheid: al dan niet ICAO kenmerk

Dit invoeringsscenario gaat ervan uit dat de vingerscan in het reisdocument wordt opgenomen en dat de burger de mogelijkheid krijgt om al dan niet te kiezen voor het ICAO kenmerk, namelijk gelaatsherkenning. Alleen die burgers die naar een land reizen waar op basis van de ICAO-richtlijnen verificatie plaatsvindt kunnen dan dit kenmerk op hun reisdocument laten aanbrengen. Vanuit financieel oogpunt is dit geen aantrekkelijk scenario. Bij de toepassing van gelaatsherkenningstechnologie is weliswaar geen enrolmentapparatuur nodig, maar daar staat tegenover dat de logistiek van het productieproces bij de leverancier van de reisdocumenten ingewikkelder en dus ook duurder wordt.

Vingerafdruktechnologie zonder enrolmentapparatuur

Een ander invoeringsscenario gaat uit van de afname van een inktafdruk van een vinger op het aanvraagformulier. Dit aanvraagformulier wordt gescand en in digitale vorm opgenomen in het reisdocument. In dit scenario is geautomatiseerde enrolmentapparatuur dan niet noodzakelijk.

Dit alternatief wordt om afgeraden omdat deze methode van enrolment geen kwaliteitsverbetering tot gevolg zal hebben. Deze wijze van enrolment vereist namelijk professionele begeleiding en tijdens het afnemen van de vingerafdruk kan geen directe feedback op de kwaliteit en de bruikbaarheid van de afname plaatsvinden. Dit zal leiden tot hogere kans op onterechte acceptatie en onterechte



afwijzing. Daarnaast kan het gebruik van inkt en de zwarte vingers ten gevolge daarvan stuiten op weerstand bij de burgers.

Dit scenario leidt wel tot lagere initiële investeringskosten waarmee een mogelijke financiële drempel om over te gaan tot invoering van biometrie minimaal wordt. De personele kosten bij de gemeenten worden echter hoger omdat bij het afnemen van de vingerafdruk professionele begeleiding door de gemeenteambtenaar nodig is.





Datum
24 juli 2006

Ons kenmerk
2006-0000244990

Onderdeel
DGV/POL/PVB

Inlichtingen

T 070 - [redacted]
F

Uw kenmerk

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

De voorzitter van de Board Opsporing

[redacted]
p/a Nederlands Politie Instituut
Postbus 219
2501 CE Den Haag

Onderwerp
Pilot veelverliezers

Geachte [redacted],

Het aantal vermissingen van reisdocumenten neemt toe. Dat geldt eveneens voor de meervoudige vermissingen. Het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV), een overleg tussen Kabinet en decentrale overheden, heeft in 2005 afgesproken dat een aanpak van de vermissingen gewenst is. In opdracht van het SBV is vervolgens een *quick scan* uitgevoerd bij gemeenten. Dit om inzicht te krijgen in de problematiek rond meervoudige vermissing van Nederlandse reisdocumenten, zoals die door de gemeentes wordt ervaren.

Vervolgens is een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van gemeenten, politie, OM, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Doel van de werkgroep is om de ketenproblematiek rond meervoudige vermissing van Nederlandse reisdocumenten in kaart te brengen en aanbevelingen te doen met betrekking tot verbeteringen in de hele keten van aanvraag van een reisdocument tot eventuele opsporing en vervolging in geval van meervoudige vermissing. De werkgroep heeft in dat kader een kleinschalige pilot ontwikkeld (bijlage). Voor de pilot zijn tien zaken geselecteerd van personen die tien maal of meer hun Nederlandse reisdocument als gestolen en/of vermist hebben opgegeven.

Een zestal gemeenten (Rotterdam, Haarlem, Katwijk, Apeldoorn, Deventer en Heerlen) is gevraagd om van deze tien personen een dossier op te stellen. Aan het KLPD (dNRI) wordt opdracht gegeven om, in het kader van deze pilot, een veredelingsonderzoek uit te voeren op de door de gemeenten aangeleverde gegevens. Het doel van het veredelingsonderzoek is om te onderzoeken of er aanleiding is een opsporingsonderzoek te starten. Het opsporingsonderzoek zou in het kader van de pilot uitgevoerd moeten worden door het betreffende regiokorps.

25072006

Datum
24 juli 2006

Ops kenmerk
2006-0000244960

Onderdeel
DGV/POL/PVB

Blad
2 van 2

De pilot start op 15 juli 2006 en zal doorlopen tot eind september 2006. Medewerking van de dNRI wordt voorzien vanaf medio augustus. Dit betekent dat medewerking van een aantal korpsen daarna mogelijk is gewenst.

Met deze brief hoop ik u voldoende geïnformeerd te hebben en een beroep te kunnen doen op uw medewerking mocht dit op enig moment nodig zijn.

**Hoogachtend,
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
voor deze,
de directeur Politie,**

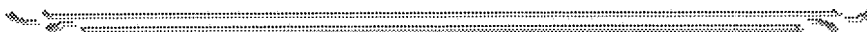




EINDRAPPORT
PILOT MEERVOUDIGE VERMISSING
REISDOCUMENTEN



februari 2007



1. INLEIDING

In 2006 bedroeg het aantal vermiste en gestolen Nederlandse reisdocumenten (paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten) ongeveer 200.000 (op een totaal aantal uitgegeven reisdocumenten van ongeveer 3.000.000 per jaar). Daarmee wordt de trend voortgezet dat er ieder jaar meer reisdocumenten worden vermist of gestolen. Dat is een zorgelijke ontwikkeling die onder meer in brieven aan de Tweede Kamer aan de orde is gekomen¹. Het is niet duidelijk wat er met al die vermiste en gestolen reisdocumenten gebeurt; vanuit een oogpunt van bestrijding van identiteitsfraude en de zorg voor de nationale veiligheid in het algemeen, is het nodig deze ontwikkeling terug te buigen. Ook in het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV), een overleg tussen Rijk en decentrale overheden, is aandacht gevraagd voor deze problematiek. In opdracht van het SBV is eerst een *quick scan* uitgevoerd bij gemeenten. Dit om een beter inzicht te krijgen in de problematiek rond vermissing van Nederlandse reisdocumenten. Meerdere partners bij dit proces betrokken, zoals politie en OM. De resultaten maakten voorts duidelijk dat in de gehele keten verbeteringen mogelijk zijn in het proces van het voorkomen en bestrijden van meervoudig verlies van Nederlandse reisdocumenten.

Aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Koninkrijksrelaties (BVK) is gevraagd de problematiek nog verder inzichtelijk te maken en zo mogelijk effectief aan te pakken.

Hiertoe is een ambtelijke werkgroep van Justitie en BZK ingesteld. Naast de betrokken beleidsdirecties van Justitie en BZK maken ook het Korps landelijke politiediensten (KLPD), het Openbaar Ministerie (OM) (vertegenwoordigd door het Functioneel parket), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Rijksdienst voor het wegverkeer en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) deel uit van deze werkgroep².

Een van de eerste activiteiten van deze werkgroep is geweest het uitvoeren van een beperkte pilot om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop door de betrokken instanties wordt omgegaan met gemelde vermissingen van reisdocumenten en voorts in de omstandigheden van de vermissingen. Daarom heeft de pilot zich gericht op veelvermissers; dat zijn personen die hun reisdocument binnen relatief korte tijd meermalen als vermist/gestolen opgeven; de pilot richtte zich op de top van de veelvermissers, namelijk personen die in een periode van vijf jaar tienmaal of meer hun reisdocument als vermist/gestolen hebben opgegeven; doel van de pilot was tevens om inzicht te krijgen in het profiel van de veelvermissers. Daarnaast is de pilot gebruikt om te bezien of er aanleiding zou zijn om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan vanwege het vermoeden van misbruik van het reisdocument.

De resultaten van de pilot zijn in deze rapportage neergelegd, gevolgd door een aantal conclusies en aanbevelingen.

¹ TK 2004-2005, 25764 nr. 24 en TK 2005-2006, 25764, nr 28

² Zie bijlage 1 voor een overzicht van de deelnemers aan de werkgroep

2. PROCEDURE BIJ VERLIES OF DIEFSTAL VAN EEN NEDERLANDS REISDOCUMENT

Bij verlies of diefstal van een Nederlands reisdocument dient een bepaalde procedure te worden gevolgd om een nieuw reisdocument te kunnen verkrijgen.³

Bij deze procedure zijn verschillende instanties betrokken (politie, gemeenten, ministerie van BZK, soms – in strafzaken – het Openbaar Ministerie). Doel van die procedure is om zorgvuldig de omstandigheden vast te stellen van het verloren/gestolen/vermiste reisdocument en na te gaan of de betreffende persoon weer in aanmerking komt voor een nieuw reisdocument.

De procedure wordt hieronder kort beschreven.

Een burger die een nieuw reisdocument (paspoort of Nederlandse identiteitskaart (NIK)) aan wil vragen en zijn oude document niet kan overleggen omdat het gestolen of vermist is, dient een (gewaarmerkte kopie van het) proces-verbaal van aangifte te overleggen. Dit proces-verbaal moet zijn opgemaakt door de politie.⁴

Verder moet de aanvrager bij gemeente een schriftelijke verklaring afleggen over de vermissing. Dit wordt door de behandelende ambtenaar vastgelegd in een modelformulier, waaraan ook het proces-verbaal wordt toegevoegd. Deze documenten worden bewaard in de reisdocumentenadministratie van de gemeente.

Als een reisdocument gestolen of vermist is worden de gegevens daarover opgenomen in het centrale Basisregister reisdocumenten. Dit register bestaat uit twee delen, een deel met de persoonsgegevens en een deel met de documentnummers (het zogenoemde negatieve Basisregister). In dit Basisregister staan alle documenten geregistreerd die niet meer aan het verkeer deel mogen nemen. Het documentnummerdeel is bevragebaar door instanties met een controlerende taak op basis van hit/no hit. Indien blijkt dat er een hit is op het documentnummer betekent dit dat het een document betreft dat niet meer aan het verkeer mag deelnemen, dus dat er geen sprake is van een geldig identiteitsbewijs. De reden van de hit is alleen toegankelijk voor opsporingsinstanties (gestolen/vermist/van rechtswege vervallen etc.). Het Basisregister wordt gevuld door de reisdocumentuitgevende instanties. De gegevens worden dus pas opgenomen als de burger zich meldt bij de afdeling burgerzaken.

De mogelijkheid bestaat om een paspoort te weigeren of vervallen te verklaren als er een vermoeden is van misbruik van het reisdocument.⁵ Dit vermoeden moet uiteraard wel nader geconcretiseerd worden. Hieronder valt onder meer de situatie dat een persoon veelvuldig zijn reisdocument als vermist opgeeft binnen een bepaalde tijd zonder dat hij hiervoor een afdoende verklaring heeft. De werkwijze is dan als volgt: de reisdocumentuitgevende instantie doet een (met bewijsstukken onderbouwd) verzoek aan het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) om deze persoon op te nemen in het Signaleringsregister reisdocumenten. BPR toetst dit verzoek marginaal en besluit namens de Minister van BZK tot opname. Nadat deze persoon in het Signaleringsregister Reisdocumenten is opgenomen kan tot weigering of vervallenverklaring van een paspoort worden overgegaan. De Signaleringslijst wordt

³ De procedure zoals hier beschreven is van kracht vanaf 1 oktober 2001. De betreffende wijziging van de Paspoortwet had destijds al als doel om de stijging van het aantal vermiste reisdocumenten tegen te gaan.

⁴ In een circulaire van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie aan de Korpsbeheerders en de Hoofdofficieren van Justitie van 31 januari 1997 is deze procedure geïntroduceerd, evenals de elementen die het proces-verbaal moet bevatten

⁵ Paspoortwet, art. 24 onder b: het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon handelingen heeft verricht of zal verrichten met of met betrekking tot reisdocumenten die het vertrouwen in reisdocumenten hebben geschaad of zullen schaden dan wel opzettelijk een ander in de gelegenheid heeft gesteld of zal stellen om zulke handelingen te verrichten met of met betrekking tot een aan de betrokken persoon verstrekt reisdocument

maandelijks op papier aan de gemeenten toegestuurd. Deze signalering kan worden opgeheven als de aanleiding voor de signalering komt te vervallen. In ieder geval wordt na twee jaar bezien of de signalering moet worden gehandhaafd. De reisdocumentuitgevende instantie die de signalering heeft verzocht wordt dan door BPR gevraagd of er aanleiding is de signalering te handhaven. Is de aanleiding komen te vervallen dan wordt de signalering opgeheven.⁶

Het vermoeden van misbruik moet uiteraard wel onderbouwd worden. De verklaringen van de betrokken persoon bij de politie (opmaken proces-verbaal) en bij de Verklaring van vermissing bij de reisdocumentuitgevende instanties vormen hiervoor onder meer de basis. Voor een signalering (en uiteindelijke weigering) zijn deze documenten dus van groot belang.

Uiteraard kan de reisdocumentuitgevende instantie, bij gebleken strafbaar handelen, aangifte doen bij de politie. Ook kan de politie bij de aangifte van vermissing nadere actie ondernemen indien de aangifte daartoe aanleiding geeft.

Artikel 24b Paspoortwet is vooral van belang voor die zaken waarin de handelingen niet daadwerkelijk aantoonbaar zijn, maar wel het gegronde vermoeden bestaat dat er onrechtmatige handelingen worden verricht.

Een NIK kan niet geweigerd worden. Vanwege de geldende identificatieplichten in Nederland moet een burger altijd in staat zijn om zich te identificeren met een officieel identiteitsbewijs.

3. AANPAK PILOT

De pilot is op beperkte schaal en met beperkte doelstellingen uitgevoerd.

Voor de pilot zijn puur getalsmatig de tien grootste veelvermissers geselecteerd, dat wil zeggen tien personen die in de periode tussen 1 oktober 2001⁷ en 2006 tenminste tien keer hun reisdocument (paspoort en/of Nederlandse identiteitskaart) als vermist of gestolen hebben opgegeven. Gezien het geringe aantal en het feit dat alleen de top van de veelvermissers bij de pilot is betrokken kan de pilot niet als representatief voor de totale groep veelvermissers worden beschouwd. Zo zijn er in de periode 2001 tot 2006 640 personen die hun reisdocument 5 of meer keer als gestolen/vermist hebben opgegeven en ongeveer 8500 die hun document 3 of meer keer kwijt waren. De groep van 10 of meer gestolen/vermiste reisdocumenten bestond precies uit tien personen en er is voor gekozen deze groep in zijn geheel te gebruiken voor de pilot.

Nagegaan is hoe er door de betrokken ketenpartners feitelijk is omgegaan met de (veelvuldige) melding van verloren/gestolen/vermiste reisdocumenten van deze personen. De pilot heeft daarmee een sterk feitelijke insteek.

⁶ In de circulaire van het ministerie van BZK aan (onder meer) de Colleges van B&W van de gemeenten van 2 mei 2002 is een en ander uitgewerkt.

⁷ Voor deze datum is gekozen vanwege de invoering Nieuwe Generatie Reisdocumenten en de daarmee gepaard gaande wijzigingen van de Paspoortwet, zoals art. 24 onder b en de verplichting van het proces-verbaal bij diefstal en vermissing

De volgende concrete vragen zijn aan de orde gekomen:

- Wat was het beleid van de betrokken gemeenten en politie ten aanzien van veelvermissers en op welke manier hebben zij hieraan in de betrokken gevallen uitvoering gegeven?
- Hoe vond de registratie plaats en welke informatie werd en kon er worden uitgewisseld tussen de verschillende ketenpartners?
- Wat is het profiel van de geselecteerde veelvermisser en wat is de reden van vermissing geweest?
- Zijn er strafbare feiten gepleegd en zo ja, welke en hoe is c.q. had hiertegen kunnen worden opgetreden?
- Tenslotte: indien daartoe aanleiding bestaat kan de vraag naar voren komen of alsnog strafrechtelijk dient te worden opgetreden.

Afbakening onderzoeksgegevens

De onderzoeksperiode van de pilot loopt van 1 oktober 2001 tot en met zomer 2006. Dat houdt in dat alleen reisdocumenten die vermist zijn na 1 oktober 2001 in deze analyse betrokken zouden moeten worden. De registratie van verloren documenten vindt echter vaak later plaats dan de vermissing. De registratiedatum is leidend geweest voor de selectie van veelvermissers voor de analyse. Dit betekent dat sommige van de betrokken documenten feitelijk al eerder vermist geraakt zijn, maar toch meegenomen zijn in deze analyse. Sommige gemeenten leverden ook informatie over documenten die reeds voor 2001 als vermist zijn opgegeven. Aangezien niet bekend is hoe consequent dit gedaan is, zijn deze verder buiten deze analyse gelaten.

In een aantal gevallen is er ook melding gemaakt van ingehouden documenten. Een document wordt ingehouden als het binnen de geldigheidsduur wordt ingeleverd of als het gesignaleerd staat. Binnen de geldigheidsduur inleveren kan meerdere oorzaken hebben: zo kan er sprake zijn van wijziging uiterlijk, wijziging naam (gehuwde naam toe willen voegen of juist verwijderen), beschadigd reisdocument, maar er kan ook sprake zijn van 'mogelijk misbruik'. Het kan gaan om bijvoorbeeld een zogenoemde waspas. Dit is een paspoort dat waarschijnlijk bewust in de wasmachine terecht is gekomen (en dus beschadigd is) om eventuele in- en uitreisstempels te maskeren. Als een document door een gemeente wordt ingehouden dan wordt dit doorgegeven aan het Basisregister Reisdocumenten (in het systeem staat dan een i achter het document van de desbetreffende persoon). Aangezien opsporingsinstanties dit systeem kunnen raadplegen is het feit dat het document is ingehouden voor hen beschikbaar. De reden voor inhouding is wel bekend bij de inhoudende instantie (Kmar, gemeente) maar niet toegankelijk via een landelijk raadpleegbaar systeem. Ook deze documenten worden in deze analyse verder niet meegenomen.

Een vergelijking van foto's en handtekeningen op aanvraagformulieren reisdocumenten waar in een aantal gevallen specifiek naar gevraagd is kon binnen het onderzoek niet worden uitgevoerd. Buiten dat het zeer specialistisch onderzoek vraagt kan dit ook niet worden uitgevoerd op basis van kopieën. Besloten is dit niet nader uit te werken binnen de scope van deze pilot.

3.1 Aanpak van gemeenten

De gemeenten is gevraagd de door BPR op basis van informatie uit het basisregister reisdocumenten en het register Paspoortsignaleringen samengestelde dossiers te completeren met alle relevante stukken die betrekking hebben op de vermiste documenten, zoals processen-verbaal van vermissing, verklaring omtrent vermissing op basis van de Paspoortwet, informatie over teruggevonden documenten. Doel hiervan was inzicht te krijgen in de wijze van dossiervorming en of gemeenten op basis van de bij hen beschikbare informatie voldoende handvatten hebben om artikel 24, onder b van de Paspoortwet goed uit te voeren. Daarnaast is aanvullende informatie over de persoon opgevraagd (bekend vanwege verslaving, uitkering, justitiële documentatiedienst etc.) om te zien of dit bijdraagt tot een profielschets van de veelvermissen. Alle betrokken gemeenten hebben meegewerkt aan de pilot en veel van de gevraagde informatie verschaft.

Knelpunten

Bij het completeren van de dossiers door gemeenten zijn de volgende knelpunten geconstateerd:

- In een aantal gevallen is de laatste gemeente van vermissing zoals deze in het Basisregister reisdocumenten is opgenomen (en dus als basis heeft gediend van de selectie van de gemeenten) niet de huidige woongemeente van betrokkene, zodat er geen actuele informatie verstrekt kan worden omtrent huisvestingssituatie etc.;
- de laatste gemeente van vermissing beschikt niet altijd over de informatie en de stukken omtrent eerdere vermissingen door de betrokkene in andere gemeenten of in het buitenland. Hierdoor wordt niet altijd onderkend dat een persoon gesignaleerd zou moeten worden;
- het is soms niet bekend dat een persoon reeds gesignaleerd staat. De informatie van de (maandelijks toegezonden) signaleringslijst is dan niet verwerkt. Dit kan leiden tot het (zonder nadere afweging) verstrekken van een paspoort ondanks signalering;
- de informatie uit het Basisregister reisdocumenten is niet altijd accuraat. Bij de initiële vulling van het Basisregister in 2001/2002 zijn de aangiften van eerdere vermissingen door betrokkene soms op het conto gekomen van de gemeente van vestiging op dat moment terwijl de daadwerkelijke aangifte bij een andere gemeente heeft plaatsgevonden;
- niet elke gemeente kan/weet de justitiële documentatiedienst te raadplegen, terwijl dit juist gebruikt kan worden om het gegronde vermoeden van misbruik nader te onderbouwen⁸;
- niet elke gemeente is bereid/in staat gegevens omtrent een eventuele uitkering van de gemeentelijke sociale dienst te verstrekken⁹;
- gebleken is dat gemeenten die een signaleringsverzoek hebben gericht aan BPR voor opname in het register paspoortsignaleringen (en daarbij de voor de beoordeling relevante stukken moeten opsturen) in een enkel geval geen eigen dossier achterhouden;
- in een aantal gevallen zijn originele paspoortaanvragen en/of processen-verbaal opgestuurd terwijl deze juist bewaard moeten blijven in de eigen administratie;
- ook is gebleken dat bij verhuizing van de betrokkene naar een andere gemeente in het ene geval een kopie en in het andere geval de originele aanvraag opgestuurd is naar de nieuwe gemeente van vestiging.

⁸ Dit is op basis van de Paspoortwet wel mogelijk

⁹ Hierop is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. Dit zou binnengemeentelijk mogelijk kunnen worden door middel van convenanten ten behoeve van fraudebestrijding

Beoordeling aangeleverde dossiers

Niet alle processen-verbaal zaten in het dossier. Niet duidelijk is of de processen-verbaal niet meer aanwezig waren of dat ze niet zijn meegestuurd omdat ze niet als relevant werden aangemerkt door de gemeenten.

Bij de meeste processen-verbaal wordt minimale informatie opgenomen. In een aantal gevallen wordt door betrokkene wel een verklaring afgelegd maar blijkt niet dat er is doorgevraagd ondanks dat deze verklaring kennelijk ongeloofwaardig is.

Eén voorbeeld is dat een betrokkene stelt dat zijn paspoort en identiteitskaart maanden thuis op de televisie lagen, maar dat hij er na meerdere keren heen en weer reizen tussen zijn broer in Duitsland en thuis er ineens achterkwam dat deze documenten er niet meer lagen. De vraag met welk document betrokkene dan wel op en neer reisde naar Duitsland wordt niet gesteld.

Een ander voorbeeld is een betrokkene die verklaart in de trein van Luxemburg naar Nederland beroofd te zijn van zijn paspoort maar niet kan vertellen waar hij in Luxemburg opgestapt is. Een verklaring voor wat betrokkene dan deed in Luxemburg is niet opgenomen.

Vervolgens valt op dat de Verklaring van vermissing die betrokkene voorts moet afleggen ten overstaan van de ambtenaar burgerzaken (voor zover deze in de dossiers zitten) niet gebruikt wordt zoals deze bedoeld is. De ambtenaar leest het proces-verbaal (pv) en vraagt zelf nogmaals aan betrokkene welke verklaring hij heeft voor de vermissing. Als betrokkene dan een verklaring aflegt die afwijkt van datgene wat in het proces-verbaal staat, heeft de ambtenaar een indicatie dat hier mogelijk misbruik aan de orde kan zijn. De Verklaring geeft dus de mogelijkheid om tegenstrijdige verklaringen te ontdekken, maar binnen de onderzochte dossiers wordt op de Verklaring veelal verwezen naar het proces-verbaal van bevindingen van de politie zonder dat duidelijk wordt of de ambtenaar om een verklaring heeft gevraagd of dat de verklaring volledig overeen kwam met het proces verbaal.

In drie gevallen stond betrokkene, ondanks 10 vermissingen, niet in het signaleringsregister reisdocumenten opgenomen.

In één geval was niet gesignaleerd omdat betrokkene slechts Nederlandse identiteitskaarten (NIK's) als vermist opgeeft en het een verslaafde dakloze betreft, in een ander geval ontbrak door regelmatige verhuizingen het totaaloverzicht (is er al dan niet sprake van een waarschijnlijke reden bij de vermissing) en in het laatste geval betrof het een volgens de gemeente niet verslaafde persoon die gewoon zeer slordig met zijn documenten omgaat. Een aantal als vermist opgegeven documenten werd weer teruggevonden bij de NS.

Gelet op de stukken uit het dossier had in deze gevallen wel gesignaleerd moeten worden. Het vermissen van NIK's kan weliswaar niet leiden tot het weigeren van een NIK, maar wel tot het weigeren van een paspoort. De problemen bij de beoordeling in geval van veelvuldige verhuizing kan vooralsnog alleen ondervangen worden door dossiervorming en het doorsturen van het dossier en de 'sloddervos' moet ook conform de regelgeving gesignaleerd worden. Naar aanleiding van deze pilot wordt in deze gevallen alsnog een signalering voorbereid door de betreffende gemeenten.

Daarnaast is gebleken dat niet elke signalering wordt gehandhaafd, terwijl daar wel aanleiding toe bestond. In ieder geval na twee jaar wordt bezien of de signalering gehandhaafd dient te blijven of niet. Daartoe wordt de signalerende instantie om nadere informatie verzocht. Het opnieuw vermissen van bijvoorbeeld een NIK

kan aanleiding zijn de signalering te handhaven. Het verzoek om informatie wordt door BPR toegestuurd aan de reisdocumentuitgevende instantie die het verzoek tot opname in het signaleringsregister heeft gedaan. Dit is echter niet altijd de instantie die de laatste informatie kan verschaffen, bijvoorbeeld vanwege verhuizing.

In een aantal gevallen is door BPR op basis van de kopieën van de aanvraagformulieren in twijfel getrokken of deze aanvragen wel door een en dezelfde persoon zijn gedaan. Hierbij vallen vooral sterk afwijkende handtekeningen op, soms ook de foto's. Deze zaken zijn expliciet aan de Dienst Nationale Recherche Informatie voorgelegd voor mogelijk onderzoek. Dit deel van het onderzoek maakte duidelijk dat het soms bijzonder lastig is om de identiteit van personen te controleren aan de hand van foto en handtekening alleen (zeker als het kopieën betreft).

3.2 Nader onderzoek door de Dienst Nationale Recherche Informatie

Aan de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) zijn in het kader van deze pilot eerdergenoemde vragen ook voorgelegd. Deze zijn bedoeld als veredelingsonderzoek op de door gemeenten aangeleverde dossiers.

Gebruikte informatiebronnen voor het veredelingsonderzoek

Met betrekking tot de vermiste documenten is gekeken in hoeverre deze voorkomen in het Verificatie Informatie Systeem (VIS), het Verificatie Informatie Register (VIR) en in het Nationaal Schengen Informatie Systeem (NSIS).¹⁰

Het VIS is een geautomatiseerd gegevensbestand waarin de unieke nummers zijn opgenomen van gestolen, vermiste of anderszins ongeldig verklaarde identiteitsdocumenten uit binnen- en buitenland. Vanaf september 2003 is er geen sprake meer van een structurele en betrouwbare uitbreiding van het VIS. Aangezien het VIS niet is aangesloten op het Basisregister Reisdocumenten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het VIS niet meer up-to-date. Het Basisregister kan wel worden geraadpleegd.

Het VIS is gekoppeld aan het Verificatie Informatie Register (VIR) waarin onrechtmatig gebruik van identiteitsdocumenten staat geregistreerd. Indien een aangeboden document getoetst wordt in VIS en het document komt hierin voor, dan geeft het systeem een automatische hitmelding in het VIR. Bij de vragende instantie wordt gemeld dat het document voorkomt in het VIR.¹¹ Het register is echter, zoals hierboven vermeld – niet meer compleet.

Het bestand wordt beheerd door het Korps landelijke politiediensten en heeft als registerhouder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹²

In het NSIS worden tenslotte alle vermiste of gestolen paspoorten geregistreerd. Het is een systeem dat wordt gebruikt door de Schengenlanden (doorkoppeling naar een centraal register) en is met name opgezet voor politie en justitie. Het systeem wordt voor wat betreft de Nederlandse reisdocumenten gevoed door het Basisregister Reisdocumenten.

¹⁰ Recent is bepaald dat VIS/VIR voortaan Nationaal Documenten systeem (NDS) gaat heten.

¹¹ Idem

¹² Dienst Nationale Recherche Informatie, Rapportage Veelvermissers (vertrouwelijk), Zoetermeer: Klpd, december 2004.

Tenslotte is bij de Koninklijke Marechaussee navraag gedaan naar het aantal nooddocumenten dat door de veelvermissers is aangevraagd.

Om te bekijken in hoeverre de tien veelvermissers een 'crimineel' verleden hebben, zijn nog een aantal andere politieregistraties geraadpleegd namelijk het Herkenningsdienstsysteem (HKS) en BlueView. In HKS registreren de politieregio's alle processen-verbaal. Er staat zowel informatie in over aangiften als over verdachten. De gegevens in deze analyse zijn gebaseerd op de informatie over de verdachten. Er is bekeken in hoeverre de top tien veelvermissers antecedenten heeft in HKS.

Via BlueView kunnen sinds eind 2005 alle bedrijfsprocessensystemen van de verschillende regionale politiekorpsen in één keer geraadpleegd worden. In de bedrijfsprocessensystemen worden alle mutaties geregistreerd. De informatie in BlueView gaat op dit moment niet verder terug dan 1 jaar. Binnenkort wordt dit uitgebreid tot 5 jaar.

Vervolgens is bekeken in hoeverre de betrokken veelvermissers in verband gebracht kunnen worden met 'verdachte transacties'.

Tenslotte is navraag gedaan bij het expertisecentrum mensenhandel/ mensensmokkel, de Engelse en Franse autoriteiten.

Registratie in de verschillende informatiesystemen

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal vermiste documenten en het aantal registraties in verschillende systemen per veelvermissers.

Tabel 1. vermissingen en registraties per veelvermissers (periode 2001- medio 2006)

Veelvermissers nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totaal
Aantal documenten vermist volgens dossier	19	11	11	10	10	10	10	10	10	11	11
Aantal paspoorten	8	4	0	1	2	4	6	1	4	4	3
Aantal identiteitskaarten	11	7	11	9	8	6	4	9	6	7	7
Aantal documenten in VIS geregistreerd	14	7	3	3	3	6	7	5	4	4	5
Aantal documenten geraadpleegd in VIS	2	3	1	2	1	1	5	0	3	0	1
Aantal HITS in VIS	2	1	0	2	0	1	4	0	3	0	1
Aantal documenten in NSIS	19	12	11	11	11	10	10	10	11	11	11
Aantal overige documenten	-	1	-	1	1	1	-	-	1		
Totaal aantal vermiste documenten	19	12	11	11	11	11	10	10	11	11	11
Aantal PV's (dossier & BlueView)	6	3	6	4	4	6	6	2	9	5	5

De verschillen zijn te verklaren uit het feit dat de dossiers in eerste instantie zijn aangelegd op basis van de beschikbare informatie uit het Basisregister reisdocumenten van medio 2006. De gemeenten hebben op basis daarvan de dossiers aangelegd in juli en augustus 2006. Het veredelingsonderzoek bij de dNRI heeft plaatsgevonden eind 2006. In de tussentijd zijn dus nog documenten vermist die nog niet bekend waren bij de gemeenten.

Volgens de informatie uit de dossiers van de gemeenten en van het agentschap BPR heeft de top tien veelvermissers in de onderzoeksperiode 112 identiteitsdocumenten als vermist opgegeven. In iets minder dan een derde van de vermissingen gaat het om paspoorten. In de overige gevallen gaat het om identiteitskaarten. De vermiste documenten zijn allemaal, uitgezonderd één, geregistreerd in NSIS. Het aantal vermiste documenten dat in VIS voorkomt is lager. Dit komt zoals eerder is uiteengezet door het feit dat het systeem niet meer *rechtstreeks gevoed* wordt vanuit de GBA en ook niet vanuit het Basisregister Reisdocumenten. Het VIS is dus niet meer compleet.

Het aantal documenten waarnaar navraag wordt gedaan in VIS/VIR varieert per persoon. Bij vier van de veelvermissers is geen enkele raadpleging gedaan in VIS/VIR; bij de overige personen zijn wel raadplegingen gedaan. Het aantal documenten per veelvermisser waarnaar gezocht is varieert van één tot vijf. In het totaal is het systeem 18 keer geraadpleegd. De raadplegingen werden gedaan door de KMAR Schiphol (5), het Klpd (3), de KMAR en de Klpd samen (1), de Sociale Opsporingsdienst, een regiopolitiekorps (2), banken (2) en asielzoekerscentra (2). Daarnaast hebben twee raadplegingen betrekking op het terugvinden van een document. Van de 18 documenten waar het VIS voor geraadpleegd werd, waren er 13 ook daadwerkelijk geregistreerd in het systeem. De overige vijf kwamen niet voor in VIS.

Naast de door de gemeenten opgegeven vermissingen zijn er in BlueView en/ of de dossiers nog een aantal andere aangiften van vermissing van een identiteitsdocument gevonden die door de verdachten in de betrokken periode als vermist zijn opgegeven. Bij vijf van de personen is dit het geval. Het gaat dan om meer recente vermissingen, die met uitzondering van één geval allemaal in NSIS geregistreerd staan. Het totaal aantal vermiste documenten van deze groep loopt daarmee op tot 117. Hier wordt geïllustreerd dat er bij vermissing en diefstal van een reisdocument een tijdsverschil zit tussen het opmaken van het pv bij de politie en het vermelden in het Basisregister reisdocumenten. Het vermelden in het Basisregister vindt namelijk pas plaats als de burger een nieuw reisdocument aanvraagt.

Van één veelvermisser is bekend dat hij tenminste twee keer een nooddocument geprobeerd heeft aan te vragen, maar dit is niet verstrekt.

In de dossiers en in de BlueView-verslagen zijn in het totaal 51 processen-verbaal terug te vinden. Deze hebben betrekking op de vermissing van in het totaal 58 documenten. Drie van de veelvermissers doen soms aangifte van de vermissing van meerdere identiteitsbewijzen tegelijkertijd. Eén proces-verbaal betreft dan de vermissing van meerdere documenten. Uit de aangetroffen processen-verbaal van de regiopolitie is niet veel af te leiden over de redenen van vermissing. Een regiokorps kan nagaan of de persoon die aangifte doet dit al meerdere keren heeft gedaan bij andere regiokorpsen. Deze controlemogelijkheid bestaat maar hier wordt niet standaard gebruik van gemaakt. In het systeem van een regiokorps valt een aangifte van de vermissing van een identiteitsbewijs onder de noemer 'vermissing bescheiden' maar als de betreffende persoon niet met exact dezelfde naam wordt geregistreerd dan kan het gebeuren dat ook niet direct wordt opgemerkt dat er sprake is van een veelvermisser. Het belang van een adequate registratie is wezenlijk voor de herkenbaarheid van een eventuele veelvermisser.

In onderstaande tabel is het aantal vermissingen per jaar weergegeven. Over de gehele onderzoeksperiode lijkt het aantal vermissingen af te nemen. Daarnaast is waarschijnlijk een aantal vermissingen uit 2001 niet meegenomen, daar de officiële onderzoeksperiode loopt vanaf 1 oktober van dat jaar. Dat zou betekenen dat het aantal vermissingen juist in dat jaar wellicht nog groter is. Het dalend aantal vermissingen gedurende de

onderzoekperiode kan duiden op het feit dat mensen maar een aantal jaren echt heel veel documenten ‘verliezen’. Dit gegeven wordt ondersteund door het feit dat er bijvoorbeeld ook maar één persoon uit de top 15 uit de soortgelijke analyse uit 2003 is, die ook in deze analyse voorkomt.¹³

Uit de tabel kan verder worden afgeleid dat niet van alle vermissingen een proces-verbaal bekend is. Het dossier was dus niet compleet aangezien van elke vermissing na 1 oktober 2001 een proces verbaal moet zijn opgemaakt, anders krijgt de persoon geen nieuw reisdocument. Daarnaast is de betrouwbaarheid van NSIS hoog in vergelijking met de gegevens uit het VIS.

Tabel 2. Totaal aantal vermiste documenten per jaar

Veelvermissers	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totaal
2001 ¹⁴	12	6	1	3	1	1	0	2	5	2	33
2002	1	2	0	2	4	4	4	5	1	4	26
2003	1	2	6	1	0	4	2	1	0	2	19
2004	3	2	4	3	2	1	2	1	2	2	21
2005	0	0	0	1	3	0	2	1	2	1	12
2006	2	0	0	1	1	1	0	0	1	0	6
Totaal	19	12	11	11	11	11	10	10	11	11	117

Documenten van zes van de tien veelvermissers (1,2,4,5,6 en 7) zijn door opsporingsdiensten aangetroffen bij anderen. Hoe ze bij deze anderen zijn terecht gekomen is niet bekend. Normaliter worden de documenten ingehouden en dient dit te worden gemeld bij de gemeente zodat zij dit kunnen registreren in het gemeentelijke registratiesysteem. Of dit ook heeft plaatsgevonden is niet bekend. Het blijkt niet uit de dossiers van de gemeenten. Identiteitsdocumenten van drie van de veelvermissers zijn in het Verenigd Koninkrijk aangetroffen bij andere personen. Een vierde veelvermissers heeft aldaar een verblijfsvergunning aangevraagd. Opvallend is dat het in alle zes gevallen gaat om personen die niet in Nederland geboren zijn.

Criminele antecedenten

In de politieregistraties komen alle veelvermissers naar voren met ook andere incidenten dan de vermissing van hun identiteitsbewijzen. Van vijf van de veelvermissers is door de betrokken gemeente een uittreksel uit het Justitiële Documentatieregister aangeleverd. Van deze vijf kwamen er vier voor in dit register. Deze vier kwamen respectievelijk 3, 6, 12 en 28 keer voor in dit register.

In onderstaande tabel wordt aangegeven hoe vaak en met welke misdrijven de veelvermissers (voornamelijk) voorkomen in het Herkenningsdienstsysteem van de Nederlandse politie (HKS). Een aantal van de betrokkenen staat in HKS geregistreerd als harddruggebruiker, veelpleger, verzetpleger of heeft een medische indicatie. Eén persoon (nummer 3) heeft in feite veel meer antecedenten dan uit HKS blijkt, maar de gegevens zijn verwijderd omdat hij overleden is.

¹³ Dienst Nationale Recherche Informatie, Rapportage Veelvermissers (vertrouwelijk), Zoetermeer: Klpd, december 2004.

¹⁴ Invoering nieuwe generatie reisdocumenten per 1 oktober 2001

Tabel 3. Criminele antecedenten

Veelvermissers	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aantal antecedenten in HKS	3	2	1	7	7	13	27	10	5	23
Diefstal (art. 3.10)				X	X	X	X	X		X
Diefstal met braak (art. 3.11)				X	X	X	X			X
Diefstal met geweld (art 3.12)				X	X	X	X			X
Heling				X		X	X			
Wet wapens en munitie	X				X					
Vernieling	X	X		X	X			X		
Poging moord en doodslag	X									
Bedreiging/mishandeling etc.			X		X	X		X		
Belemmeren ambtenaar		X					X			
Vervalsing/oplichting/verduistering										X
Wegenverkeerswet									X	

Bron: Herkenningsdienstsysteem

Geen van de tien veelvermissers heeft verdachte transacties op zijn naam staan. Hoewel de veelvermissers allemaal criminele antecedenten hebben, kunnen zij niet direct in verband gebracht worden met georganiseerde criminaliteit. Een aantal van hen (drie) komt naar voren in mensensmokkelonderzoeken, maar ook daar gaat het dan om de vermissingen van de identiteitsbewijzen. Daarnaast is een betrokkene voorgekomen in een onderzoek naar telecomfraude, waarbij hij vermoedelijk als katvanger fungeerde.

Het is goed denkbaar is dat de veelvermissers hun identiteitsbewijzen bewust voor verkeerde doeleinden laten gebruiken; desalniettemin lijkt er onvoldoende grond om een daarop gericht opsporingsonderzoek door de regiopolitiekorpsen te laten starten naar deze personen. Het vermoedelijk misbruik van reisdocumenten kan onvoldoende worden aangetoond en de overige onregelmatigheden lijken ook onvoldoende voor een (al dan niet samengesteld) strafrechtelijk onderzoek. In het kader van mensensmokkel zal wel overleg gepleegd worden met de Nationale Recherche over betrokkenen.

Op basis van de in de pilot onderzochte dossiers is de relatie tussen meervoudige vermissingen en frauduleus handelen niet gebleken. De uitkomsten van het veredelingsonderzoek zijn besproken met het OM. Er is niet gebleken van voldoende aanwijzingen voor vervolgbare strafbare feiten. De koppeling tussen vermissingen en identiteitsfraude is in deze gevallen niet te maken. Dit ondanks dat geconstateerd is dat een aantal van de vermiste documenten gebruikt zijn in het kader van mensensmokkel en ondanks dat er hits zijn geweest in het VIS¹⁵. De koppeling is namelijk niet te leggen tussen de persoon die de vermissing heeft gemeld en het misbruik dat van het document gemaakt is. Het is aan te bevelen om in die gevallen dat een persoon wordt betrapd bij het gebruik maken van een gestolen of vermist document in het opsporingsonderzoek door te vragen naar de herkomst van het document. Wellicht dat dan wel aangetoond kan worden dat de vermissers het document niet heeft vermist maar bijv. verhandeld.

¹⁵ Hits in het Basisregister reisdocumenten worden niet bijgehouden op documentnummer.

Profiel van de tien veelvermissers

Op basis van de dossiers en de politie-informatie komt het volgende beeld naar voren over de top tien van veelvermissers.

De meeste van deze veelvermissers zijn mannen. Onder de tien onderzochte personen bevindt zich maar één vrouw. De leeftijd van deze groep ligt in de meeste gevallen ergens tussen de dertig en de veertig. Twee betrokkenen zijn ouder. Drie van hen zijn in Nederland geboren. De overige zijn geboren in respectievelijk de Nederlandse Antillen (3), Liberia, Somalië, Ethiopië en de Dominicaanse Republiek. Eén van de tien personen is inmiddels overleden.

De meeste veelvermissers zijn niet getrouwd. Twee van hen zijn officieel wel gehuwd, maar wonen niet samen met hun echtgenoten. Van één is de partner helemaal niet meer in beeld, van de ander is dat onzeker.

Alle veelvermissers hebben problemen met alcohol en/ of drugs. Sommigen hebben daarbij ook psychische problemen. Eén van hen is inmiddels overleden aan (vermoedelijk) een overdosis of verkeerde combinatie van drugs en alcohol. Een groot deel van de veelvermissers is tenminste enige tijd zwervend (dakloos of her en der logerend) geweest. Uit de informatie uit BlueView komt naar voren dat veel van de veelvermissers soms of regelmatig overlast veroorzaken en dan ook bekend zijn bij de politie en/ of hulpverleningsinstanties. De meesten hebben of hadden (voor zover bekend) ooit een uitkering van de sociale dienst.

Alle veelvermissers hebben criminele antecedenten. Zij kunnen evenwel niet direct in verband gebracht worden met georganiseerde criminaliteit c.q. met crimineel misbruik van de reisdocumenten.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De analyse van de geselecteerde veelvermissers maakt op verschillende terreinen zaken zichtbaar. Ondanks het beperkte karakter van de pilot kunnen met enig voorbehoud de volgende conclusies getrokken worden.

1. De maatregelen in de Paspoortwet om misbruik tegen te gaan, met name via artikel 24, onder b van de Paspoortwet, worden onvoldoende toegepast door de reisdocumentuitgevende instanties.
2. Reisdocumentuitgevende instanties doen onvoldoende aan goede dossiervorming.
3. Voor reisdocumentuitgevende instanties is het van belang de informatie uit het Basisregister en het Signaleringsregister ter beschikking te hebben ter ondersteuning bij eventuele weigeringen en intrekkingen. De gegevens die beschikbaar zijn via de GBA zijn niet altijd volledig (informatie uit het buitenland ontbreekt) en de signaleringslijsten worden slechts eenmaal per maand op papier aangeleverd. De indruk bestaat voorts dat de gegevens uit de signaleringslijst niet altijd worden verwerkt in de GBA.
4. Het opmaken van een proces-verbaal bij verlies en/of diefstal door de politie blijkt te worden opgepakt als een administratief traject zonder mogelijke vervolgactie. Een veelvermissers kan namelijk bij verschillende regiokorpsen een proces-verbaal van vermissing ontvangen zonder dat een korps überhaupt weet dat er sprake is van een veelvermissers. Er ontbreekt dan een trigger voor nader onderzoek. De detectie- en sanctiekans is hierdoor laag.
5. Gemeenten getroosten zich vaak weinig moeite bij het opstellen van de verklaring omtrent de vermissing; het overleggen van het proces-verbaal is vaak voldoende.
6. Gemeenten en politie werken, gelet op het bovenstaande, niet samen zoals bedoeld is bij het onderkennen van mogelijk frauduleus handelen met reisdocumenten.
7. De tien geselecteerde veelvermissers hebben in de periode tussen 1 oktober 2001 en 2006 117 reisdocumenten als vermist en/of gestolen opgegeven, maar de verschillende informatiesystemen geven andere cijfers. Elke partner hanteert een eigen registratiesysteem (VIS, VIR, NSIS, Basisregister, Signaleringsregister, reisdocumentenmodules van de gemeenten etc.) waarbij niet altijd duidelijk is wat er op welk moment geregistreerd wordt. Bovendien zijn niet alle systemen (direct) toegankelijk voor alle instanties die betrokken zijn bij deze veelvermissers.
8. Er zijn vele instanties betrokken bij het bestrijden van veelvermissingen, te weten de verschillende reisdocumentuitgevende instanties (gemeenten, diplomatieke posten en Koninklijke marechaussee), de politiekorpsen en de parketten van het OM. Al deze instanties hebben vervolgens ieder hun eigen wet- en regelgeving en systemen. Bij elk van de betrokken partners kan de veelvermissers soms onzichtbaar blijven, doordat de informatie niet of onvoldoende beschikbaar is. Te denken valt aan de informatie in het Basisregister dat niet door alle gemeenten en niet door de politie geraadpleegd wordt, de informatie over eerder opgemaakte processen-verbaal binnen de politiesystemen etc.
9. De onderzochte groep van veelvermissers heeft in alle gevallen een problematische achtergrond (verslaving, werkloos, dakloos etc.), heeft criminele antecedenten en is vaak niet in Nederland geboren. De veelvermissers kunnen vaak in verband worden gebracht met verschillende soorten andere misdrijven. De normgetrouwheid van deze doelgroep lijkt hiermee niet hoog.
10. Er kan niet eenduidig worden geconcludeerd dat er bij de veelvermissing sprake is van fraude of misbruik van reisdocumenten. Dit komt onder andere doordat de informatie lastig te achterhalen is.

5. VOORGENOMEN ACTIES EN AANBEVELINGEN

1. De mogelijkheden van de Paspoortwet om mogelijk misbruik met reisdocumenten (waaronder meervoudige vermissing) tegen te gaan dienen opnieuw en diepgaander onder de aandacht te worden gebracht van de reisdocumentuitgevende instanties.
2. De minister voor BZK zal in het voorjaar van 2007 een Circulaire uitbrengen over de gewenste aanpak en zal in 2007 ook een cursus voor gemeenten ontwikkelen in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB) waarin aan deze aspecten expliciet aandacht wordt besteed.
3. Een zo snel mogelijk realisatie van de door het ministerie van BZK voorgenomen Online Raadpleegbare Reisdocumentadministratie (ORRA) is noodzakelijk. Naast een bijdrage aan een veiliger aanvraag- en uitgiftesysteem doordat alle aanvraaggegevens (met foto) hierin zijn opgenomen, hebben alle reisdocumentuitgevende instanties bij de ORRA ook direct inzage in de gegevens omtrent eerdere vermissingen en signaleringen.
4. Onderzoek of in de periode tot aan de invoering van de ORRA de Signaleringslijst digitaal ter beschikking gesteld kan worden.
5. Het is aan te bevelen dat de politie, zodra de ORRA operationeel is, direct vermissingen van reisdocumenten in kan voeren in de ORRA. Hiermee wordt een tweetal zaken bewerkstelligd: Ten eerste wordt de vermissing direct opgenomen in het Basisregister reisdocumenten, dus het vermiste document staat direct gesignaleerd; ten tweede heeft de politie bij het opmaken van het pv direct de beschikking over de informatie van eerdere vermissingen, zodat zij bewuster door kunnen vragen. In de tussentijdse periode dient meer aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van een proces-verbaal.
6. Onderzoek de verschillen tussen de verschillende registratiesystemen (in ieder geval VIS/VIR, NSIS en Basisregister reisdocumenten) en probeer tot sluitende oplossingen te komen (in ieder geval in de inzage van het aantal hits). Uiteindelijk doel is één centrale (basis)registratie van vermiste/gestolen reisdocumenten, waarvan andere informatiesystemen gebruik kunnen maken.
7. Kennis van regels vergroten en het delen van kennis en ervaring tussen de ketenpartners verbeteren. Hierbij is het relevant dat de doelen van elke organisatie en de mogelijkheden van de toegepaste systemen bekend zijn bij iedereen. Aanbevolen wordt om regionale samenwerking breder onder de aandacht te brengen. Ook samenwerkingsverbanden als het Regionaal Coördinatiepunt Documentherkenning kunnen als voorbeeld dienen.
8. Onderzoek de mogelijkheden binnen de Paspoortwet om bij meervoudige vermissingen te komen tot oormerken van een Nederlandse identiteitskaart om zo frauduleus gebruik te ontmoedigen.
9. Het blijkt niet goed mogelijk de link te leggen tussen de persoon die documenten als vermist opgeeft en het document dat frauduleus gebruikt wordt. Aanbevolen wordt om in de protocollen van (strafrecht)onderzoeken op te laten nemen dat valselijk gebruikte reis- en identiteitsdocumenten teruggerechercheerd moeten worden om zo de relatie tussen de vermissing en mogelijk strafbare feiten (bewust uitlenen, verkopen, valse aangiftes etcetera) te traceren en te bestraffen.

Bijlage: Leden werkgroep meervoudige vermissing

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR):

- [REDACTED], hoofd afdeling Beleid, Research en Juridische Zaken (BRJ);
- [REDACTED], coördinator Accountmanagers en uitvoeringsjuristen;
- [REDACTED], senior beleidsadviseur BRJ
- [REDACTED], juridisch beleidsmedewerker BRJ (tot 1 november 2006)

Directie Politie, Afdeling Politieel Veiligheidsbeleid:

- [REDACTED]

Ministerie van Justitie:

Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Afdeling Fraude en Ordening

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Immigratie- en Naturalisatiedienst

- [REDACTED] Bureau documenten

Openbaar Ministerie

Functioneel Parket:

- [REDACTED] specialistisch beleidsmedewerker

Korps landelijke politiediensten

Dienst Nationale Recherche Informatie,

- [REDACTED] Adviseur Expertise

Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

- [REDACTED]

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- [REDACTED], Rijksdienst voor het wegverkeer

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- [REDACTED]

Verlag van een conferentie over identiteitsfraude en identiteitsdiefstal van 7-9 november 2007 te Tomar (Portugal)

Inleiding

Van 7-9 november 2007 werd door het Portugese vzschap een conferentie georganiseerd over identiteitsfraude en identiteitsdiefstal. Genodigden waren officials van de lidstaten, kandidaat lidstaten en geassocieerde landen als VS en Hong Kong, uit de hoek van politie- Immigratie en grenscontrolediensten, justitiële autoriteiten, vertegenwoordigers van de VN (UNODC) en Raad van Europa. Nederland (BZK) was samen met het VK mede-organisator. De conferentie werd bezocht door zo'n 150 personen (van wie bijna een derde Portugees). De Nederlandse delegatie bestond uit [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] (IND), [REDACTED] (IND), [REDACTED] (DIRR), [REDACTED] (DRC) en [REDACTED] (DRC).

Doel conferentie

De conferentie had een aantal **doelen**;

1. uitwisseling van kennis, ervaring en stand van zaken in de landen
2. samenbrengen van initiatieven in Europees kader
3. actie richting een gezamenlijke (Europese) aanpak

Verloop conferentie

De conferentie had de gebruikelijke indeling met plenaire sessies en 4 paneldiscussies in kleiner verband, die hun conclusies terugkoppelden aan de plenaire vergadering. Één panel werd geleid door [REDACTED]. Één van de sprekers tijdens de conferentie was [REDACTED], die een uiteenzetting gaf van de ketenbenadering bij de aanpak van identiteitsfraude.

Tijdens de afsluitende sessie op vrijdag werd een terugkoppeling gegeven van de vier panelsessies.

Daarnaast gaf [REDACTED] van ID management centre namens Portugal een presentatie van de follow up activiteiten die zullen worden verricht. Deze zijn verwerkt in de eindconclusies van de conferentie (conclusie 31).

Ten slotte gaf de voorzitter, de Portugese Deputy Secretary-General of the Internal Security Coordinating Office Paulo Gomes, de maar liefst 31 **eindconclusies van de conferentie** weer.

conclusies

De conclusies sluiten goed aan bij de inzet die Nederland nu toont in het kader van het programma identiteitsmanagement, dat samen met publieke en private sector vorm dient te krijgen. De focus op kwaliteit en integriteit van identiteitsproducten (vb paspoorten),

processen van vaststelling en verificatie van identiteiten (door de politie op straat of door de gemeenteburgemeester bij de inschrijving in de GBA) én de uit te wisselen informatie komt geheel overeen met de Nederlandse aanpak (zie conclusie 19). In Europees en internationaal verband zal nadere afstemming nodig zijn om de bij uitstek grensoverschrijdende dimensie van identiteitsfraude te tackelen.

General issues

1. Identity management has a lot of dimensions and should be dealt with in an integrated approach.
2. Identity fraud is a growing phenomenon for all EU Member States.
3. The identity fraud and theft phenomenon is a transnational and multidisciplinary issue, requiring an holistic approach which takes into account the linkage between security & safety; volume and organised crime; local, national and transnational levels; as well as the objective and subjective dimensions of crime.
4. Across the EU, there is a need for reliable figures and statistics about identity fraud and the financial damages.
5. Sharing of best practices and lessons learned among countries should be a priority.
6. Common training packages on identity fraud & theft are necessary for authorities responsible for law enforcement, especially regarding the new processes and technologies for capturing and verifying biometrics.
7. There is also a need on training and expertise for cybercrime investigations and prosecutions.
8. Multidisciplinary teams should be established, both in training and on the field activities.
9. Prevention by making the citizens aware about the risk of being a victim of identity fraud & theft is a very powerful tool.
10. It is extremely important to inform the public about new developments/ possibilities with regard to identity and travel documents so as to enhance government transparency and to speed up processes.
11. Both public and public-private partnerships should be promoted; notably, cooperation between service providers and law enforcement should be strengthened to ensure efficient responses to requests for information while respecting privacy.
12. There should always be a balance between fundamental rights & security, in the field of legislation, enforcement and the use of technologies against identity fraud & theft.
13. There is a need to strengthen cooperation and collaboration among EU Member States and between them, Europol and Interpol, as well as transatlantic cooperation, namely with a view to establishing a correct threat assessment of the phenomenon and harmonising concepts, rules and procedures.
14. EU institutions and Member States should work towards an EU-wide harmonisation of policies on prevention of and fight against identity fraud & theft.
15. Accurate and timely exchange of information is crucial for controlling and minimizing the effects of the phenomenon.
16. A prospective and planning approach should be promoted, in order to identify and better cope with new threats and risks, challenges and opportunities in the field of identity fraud & theft.
17. Leadership and political engagement are crucial for the success of public policies and international cooperation.
18. Crime proofing of legislation, products and processes, across all the EU Member States is a key-issue for effective outcomes.

19. Product, Process, Information: the combination of these three key-elements is the fundament for security & safety.

Registration

20. A proper establishing of someone's identity and the guarantee of adding the right biometrics to the right document at the point of document application is a fundamental prevention measure against identity fraud.

Documents

21. A balanced security level between physical and digital identity documents must be established in the EU, using the appropriate mechanisms.

Control

22. In the field of border control, some good developments are currently underway. The initiatives of Portugal to implement the automated border crossing facilities are very promising. As it looks, they have reached a good balance between product, process and information and with that the security of border control and the convenience of the traveller are substantially improved.

Criminal law

23. There is no insight in whether identity fraud is mentioned as an explicit type of crime in the EU Member States.
24. Are existing cybercrime and fraud provisions sufficient or should identity theft be made a separate criminal offence?
25. The terminology and legal frameworks concerning identity fraud related issues deviate mutually.
26. The exchange of information extracted from the criminal records of the European Member States is enhanced by establishing and verifying the identity of the person concerned, using forensic biometrics and applying common standards.

Cybercrime

27. Service providers (private sector) should undertake preventive measures to protect their systems and their users against the risks of identity fraud & theft.
28. All EU Member States should give priority to ratifying and fully implementing the Convention on Cybercrime in order to facilitate the investigation and prosecution of identity-theft.
29. Identity theft through information and communication technologies is a dynamic phenomenon which makes it difficult to quantify impact and damage and design counter-measures.
30. Therefore, further studies and analyses should be undertaken to enhance the understanding of identity theft in connection with cybercrime as a basis for legislation, enforcement, education and other prevention measures.

Follow-up activities

31. Aimed at helping to create a common language, vision and strategy, two follow-up activities were launched, both of them in need for the support of EU Member States:
- A glossary, to be built up, taking into due account the terminology already existing on reference studies and reports.
 - An analytical study on identity systems, having a questionnaire as the basis to collect information and identity as the focal concept.