

Vergaderjaar 1997–1998

25 764

Reisdocumenten

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 december 1997

Naar aanleiding van mijn brief van 11 juli 1997 inzake de invoering van aangepaste reisdocumenten als een van de maatregelen om vervalsing van reisdocumenten tegen te gaan (TK, 1996/97, 25 059, nr. 9), heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken mij verzocht om een inventarisatie te geven van de stukken die zij over dit onderwerp nog tegemoet kan zien, vergezeld van het daarbij behorend tijdpad. In een eerste reactie op dit verzoek heb ik uw Kamer bij brief van 30 september 1997 de voortgang gemeld van de werkzaamheden in het kader van de introductie van de nieuwe reisdocumenten op 1 oktober 1997 (TK, 1997/98, 25 059, nr. 10). Naar het zich thans laat aanzien is deze invoering goed verlopen. Met betrekking tot de verbeterde reisdocumenten kan ik uw Kamer nog enkele recente ontwikkelingen melden.

Stand van zaken met betrekking tot de verbeterde reisdocumenten

Vlak voor de invoering bleek één van de nieuwe beveiligingskenmerken, het bindgaren in het paspoort, niet in alle gevallen de beoogde fluorescerende werking te vertonen. In mijn brief van 30 september 1997 heb ik uw Kamer daarvan direct op de hoogte gebracht en voorts medegedeeld, dat uit de adviezen van het Bundeskriminalamt, de Centrale Recherche en Informatiedienst en de Koninklijke Marechaussee was gebleken dat de in te voeren reisdocumenten met de aangebrachte extra beveiligingskenmerken, ook zonder de fluorescerende draad, beter beveiligde documenten zijn dan de vorige generatie documenten. Met betrekking tot de fluorescerende werking van de draad zijn direct de nodige onderzoeken gestart om de oorzaak van dit verschijnsel op te sporen. Inmiddels is gebleken dat het probleem door enkele aanpassingen in het productieproces kon worden opgelost.

In de eerste twee weken na de invoering waren er enige aanloopproblemen bij het gebruik van de fototang, die voornamelijk waren toe te schrijven aan onbekendheid met dit nieuwe beveiligingsinstrument. Bij

aanvullende circulaire aan de paspoortverstreckende autoriteiten is nog extra gewezen op een specifiek onderdeel van de gebruikshandleiding. Inmiddels worden al geruime tijd geen klachten over het gebruik van de fototang meer vernomen.

In mijn brief van 25 april 1997 (TK, 1997/98, 25 059, nr. 8) heb ik naar aanleiding van enkele gevallen van beschadiging van het laminaat van de Europese identiteitskaart gemeld, dat door de producent daarin een versterking is aangebracht die breuk in de materialen bij buiging van de kaart moet tegengaan. Aangekondigd werd dat deze maatregel bij TNO zal worden getest en tevens dat bij uitgifte van de versterkte kaart een hoesje zal worden meegeleverd. De versterkte kaart en een buigzaam hoesje zijn inmiddels ingevoerd. Niettemin ben ik van mening dat een verdere verbetering op dit punt wenselijk is. Om die reden heb ik TNO verzocht een test uit te voeren naar de slijtvastheid van de versterkte kaart in combinatie met een hoesje, dat gemaakt is van niet-buigzaam materiaal. Over de uitkomsten van dat onderzoek zal ik uw Kamer te zijner tijd informeren.

Voor wat betreft de adviezen van het BKA, TNO en de CRI over de beveiligingskenmerken in de aangepaste reisdocumenten en de daaromtrent aan uw Kamer verstrekte informatie, verwijs ik korthedshalve naar mijn brief van 26 november 1997 (PRD97/257).

Verdere maatregelen om fraude met en misbruik van reisdocumenten tegen te gaan.

Zoals gemeld in de memorie van toelichting bij de begroting 1998 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (TK, 1997/98, 25 600, hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 16–17 richt het beleid inzake het ontwikkelen van deze maatregelen zich niet alleen op het aanbrengen van verbeteringen in het document zelf, maar – meer dan voorheen – ook op kwaliteitsbevordering in de gehele paspoortketen. De paspoortketen omvat in dit verband de totale levenscyclus van het reisdocument, dat wil zeggen vanaf de productie tot het moment dat het document zich niet meer in het reguliere verkeer bevindt. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan het systeem dat de paspoortketen ondersteunt: het samenstel van regelgeving, taken, verantwoordelijkheden en informatievoorziening.

In mijn brief van 17 januari 1997 (TK, 1996/97, 25 059, nr. 6) heb ik de volgende drie concrete maatregelen aangekondigd:

- a. bij vermissing van een reisdocument zal te allen tijde aangifte bij de politie moeten worden gedaan. Een vervangend reisdocument kan dan nog alleen worden verstrekt als een door de politie opgesteld proces-verbaal word overgelegd;
- b. bevorderen dat er een informatiesysteem op centraal niveau komt waarin de afgifte van paspoorten na vermissing van het oude wordt geregistreerd. Dat zal de mogelijkheid geven om in individuele gevallen, met name indien vermissing vaak in kort tijdsbestek geschiedt, onderzoek in te stellen en zo nodig maatregelen te nemen;
- c. het indienen van een wijziging van de Paspoortwet, waarbij ondermeer de weigeringsgrond in art. 24b (gegrond vermoeden van strafbare feiten met reisdocumenten) wordt verruimd. De huidige formulering biedt onvoldoende mogelijkheden om effectief op te treden tegen personen die veelvuldig nieuwe paspoorten aanvragen wegens vermissing van het oude. Gedacht wordt om in het wetsvoorstel nadere mogelijkheden op te nemen om bij grove onzorgvuldigheid in het gebruik van het reisdocument maatregelen te kunnen treffen.

Aangifte van vermissing bij de politie

De onder a. genoemde maatregel is als voorlopige voorziening inmiddels gerealiseerd door een wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995. Deze is met ingang van 15 februari 1997 in werking getreden. De effectiviteit van deze maatregel zal door mij worden geëvalueerd. Het voornemen is om op basis van die evaluatie deze maatregel in de Paspoortwet zelf op te nemen.

Informatiesysteem op centraal niveau

Begin september is aan Het Expertisecentrum (HEC) een opdracht verstrekt om een inventariserend onderzoek uit te voeren naar de meest efficiënte en effectieve opzet en inrichting van een ketenbreed basis-registratiesysteem reisdocumenten ten behoeve van de verschillende betrokken actoren in die keten. Bij het onderzoek worden de gebleken voor- en nadelen in de huidige informatievoorziening betrokken en tevens wordt de bij de verschillende actoren gewenste functionaliteit onderzocht. In dit onderzoek wordt ook nagegaan op welke manier op centraal niveau kan worden geregistreerd dat aan een persoon meerdere reisdocumenten zijn verstrekt na vermissing van het oude document. Het rapport zal begin volgend jaar worden uitgebracht. Ik verwacht binnen enkele maanden terzake nadere mededelingen te kunnen doen aan uw Kamer.

Overige (wettelijke) maatregelen die zijn of worden overwogen

Om met name het probleem van de veelvuldige vermissing van reisdocumenten aan te pakken, heb ik overwogen om na vermissing de kosten van een vervangend reisdocument voor de burger fors duurder te maken. In het verleden zijn met een soortgelijke maatregel, waarbij op basis van het Legesbesluit 1983 extra rijksleges werden geheven, echter geen gunstige ervaringen opgedaan. De burger werd immers pas nadat hij het document was kwijtgeraakt met de maatregel geconfronteerd, zodat deze in eerste instantie geen effect had op zijn gedrag. Bovendien werden vooral de «bonafide» vermissers de dupe van de extra heffing. De «malafide» vermissers lieten zich er niet door afschrikken; het leidde slechts tot een stijging van de prijs van de reisdocumenten op de zwarte markt. Voorts voorzag de regeling in de alleszins gerechtvaardigde mogelijkheid dat een burger die zijn reisdocument door overmacht was kwijtgeraakt (b.v. door een beroving of diefstal), geen heffing hoefde te betalen. De interpretatie van de gevallen waarin wel of niet sprake was van overmacht leidde evenwel tot vele honderden beroepschriften per jaar.

Tegen deze achtergrond is bij de totstandkoming van het huidige Besluit paspoortgelden (1992) dan ook besloten deze prijsmaatregel daarin niet op te nemen. De destijds gevoelde bezwaren tegen de maatregel gelden mijns inziens nog steeds. Voorts wijs ik er op, dat de meeste gemeenten bij aanvragen voor een nieuw reisdocument na vermissing van het vorige reeds extra kosten in rekening brengen voor de extra handelingen die zij in dat geval moeten verrichten. Ik heb derhalve gemeend van dit voornemen te moeten afzien.

Een andere denkbare maatregel om veelvuldige vermissing van reisdocumenten tegen te gaan, is het beperken van de geldigheidsduur van het vervangende reisdocument. Het nadeel van deze optie is echter dat zich hierbij, evenals bij de bovengenoemde prijsmaatregel, het probleem voordoet dat de burger die buiten zijn schuld diens reisdocument verliest, daarvan dezelfde gevolgen ondervindt als degene die met criminele bedoelingen zijn reisdocument als vermist opgeeft. Bovendien betekent het verstrekken van documenten met een kortere

geldigheidsduur, doch tegen dezelfde prijs als een gewoon reisdocument, in feite het opleggen van een financiële maatregel die vergelijkbaar is met de bovengenoemde prijsmaatregel. Aan deze oplossing zijn derhalve dezelfde bezwaren verbonden.

Ik ben van mening dat de inzet veeleer gericht zal moeten zijn op het tot stand brengen van een adequate informatievoorziening over personen aan wie meerdere malen een reisdocument is verstrekt na vermissing, waardoor gericht onderzoek kan plaatsvinden. De resultaten van dergelijke onderzoeken kunnen niet alleen van belang zijn voor politie en justitie bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten met of met betrekking tot reisdocumenten. Indien de eerder aangekondigde verruiming van de weigeringsgrond in artikel 24b van de Paspoortwet wordt gerealiseerd, kunnen dergelijke onderzoeken tevens de basis vormen voor het in dat artikel vereiste gegronde vermoeden van misbruik van reisdocumenten en een nieuw reisdocument aan betrokkene worden geweigerd. De wijziging van artikel 24b van de Paspoortwet is voorbereid. Ik ben voornemens op korte termijn een voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet aan te bieden aan de rijksministerraad.

Een veel voorkomende oorzaak van fraude met reisdocumenten die zich op meerdere plaatsen in de paspoortketen voordoet, wordt gevormd door personen die zich uitgeven voor een ander dan de houder van het reisdocument (de zgn. «look-a-likes»). De vervalsing zit in dit geval niet in het document zelf, maar in het op grond van valse of vervalste gegevens aanvragen van een reisdocument, dan wel in het gebruik maken van een reisdocument van een ander als ware het aan de desbetreffende persoon zelf verstrekt.

In het kader van het door mij beoogde project Nieuwe Generatie Reisdocumenten zal worden nagegaan in hoeverre de problematiek van de «look-a-likes» kan worden opgelost door gebruik te maken van chip-card technologie en het in het reisdocument aanbrengen van biometrische gegevens van de houder.

Op de korte termijn zullen de maatregelen zich met name richten op intensivering van de voorlichting en instructie aan degenen die in de praktijk met dit probleem kunnen worden geconfronteerd, zodat zij beter in staat worden gesteld dergelijk misbruik van reisdocumenten te onderkennen.

Verbetering van de organisatie

In mijn brief van 4 juni 1997 (TK, 1996/97, 23 708, nr. 3) heb ik uw Kamer op de hoogte gesteld van het voornemen om de organisatie die bij het ministerie is belast met (de uitvoering van) het paspoortbeleid samen te voegen met de GBA-beheersorganisatie in een te vormen agentschap. Op dit moment wordt aan dit voornemen nadere uitvoering gegeven. Beide organisaties hebben een complementair werkkerrein; er zijn dus vele raakvlakken. De integratie van het beleidsonderdeel reisdocumenten met de GBA-organisatie zal naar verwachting de nodige synergetische effecten opleveren, waardoor kwaliteitsverbetering kan worden bereikt op terreinen als beleid, wetgeving, help-desk, accountmanagement, voorlichting, financiën en technische innovatie.

Project Nieuwe Generatie Reisdocumenten

Hierboven is al verwezen naar het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten. Op 31 december 2000 expireert het contract dat met Enschedé/Sdu is gesloten inzake de ontwikkeling, productie en distributie van de huidige generatie reisdocumenten. Met het oog hierop heb ik een

voorlopige projectorganisatie ingesteld om de voorbereidingen te treffen voor de aanbesteding van een nieuwe generatie reisdocumenten. Het project richt zich, naast de ontwikkeling van nieuwe reisdocumenten, ook op de processen die voor de totstandkoming en verstrekking van reisdocumenten nodig zijn, alsmede op de coördinatie en het beheer van deze processen. Tenslotte zal de onderhavige wet- en regelgeving worden herzien. Bij de uitwerking van deze processen is de invalshoek primair de verbetering van de beveiliging rond deze processen om fraude met en misbruik van reisdocumenten zoveel mogelijk tegen te gaan. Ter bepaling van de beveiligingseisen zal een fraude-risico-analyse worden uitgevoerd, die zowel betrekking heeft op de documenten zelf als op het afgifteproces. Deze opzet doet ook recht aan de wens van de heer Remkes, zoals geuit tijdens het Algemeen Overleg van 22 januari 1997 (TK, 1996/97, 25 059, nr. 7, blz. 3), om naast een technische analyse een risico-analyse van decentrale uitgifte te laten plaatsvinden. Met hem ben ik van mening dat dit een wezenlijk element is in de verdere besluitvorming. Mijn streven is erop gericht om per januari 1998 het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten van start te laten gaan. Ik zal uw Kamer zo spoedig mogelijk schriftelijk informeren over de uitgangspunten en hoofdlijnen van dit project.

Slotopmerkingen

In het Algemeen Overleg dat ik op 22 januari 1997 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van uw Kamer mocht voeren over dit dossier, is mij de vraag gesteld of het mogelijk is de geïntegreerde foto in een reisdocument decentraal aan te brengen (TK, 1996/97, 25 059, nr. 7). Ik heb daarop geantwoord dat ik dit nog wil laten onderzoeken en geen conclusies te willen trekken voordat dit onderzoek is afgerond. Dit onderzoek wordt meegenomen in de eerder genoemde fraude-risico-analyse die in het kader van het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten zal plaatsvinden. Hoewel de technische mogelijkheden om een geïntegreerde foto in reisdocumenten aan te brengen voorhanden zijn, dienen – gegeven de gewenste kwaliteit en betrouwbaarheid – daartoe nog aanzienlijke investeringen te worden gedaan. Deze zullen ongetwijfeld leiden tot een wezenlijke verhoging van de kostprijs van reisdocumenten, hetgeen de decentrale toepassing van deze techniek op dit moment uitsluit.

In het bovengenoemde overleg heb ik mij tevens bereid verklaard de mogelijkheid te bezien van een internationaal vergelijkend onderzoek naar de mate waarin buitenlandse reisdocumenten voorwerp zijn van vervalsing. De door mij uitgesproken verwachting dat niet veel informatie zou worden verkregen, is inderdaad bewaarheid. Hierin speelt waarschijnlijk een rol, dat de autoriteiten dergelijke gegevens nu eenmaal niet graag in de openbaarheid wensen te zien en derhalve terughoudend zijn bij de verstrekking daarvan. Niettemin zal in het kader van het voorgenomen project Nieuwe Generatie Reisdocumenten ook op internationaal niveau oriëntatie blijven plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm