

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum 21 februari 2012

Betreft Onderzoek naar besluitvorming biometrie op reisdocumenten

Bij brief van 29 augustus 2011 verzocht u mij een onderzoek in te stellen naar de besluitvorming inzake het opnemen van biometrische gegevens c.q. vingerafdrukken op het paspoort. In deze brief ga ik in op mijn bevindingen en doe ik een aantal aanbevelingen. Als bijlagen zijn bijgevoegd: een rapportage met een feitelijke beschrijving van de gang van zaken, een chronologisch overzicht, een rapportage van de Rijksauditdienst en de brief met de aan mij verstrekte opdracht.

Bij het opstellen van de rapportage ben ik op voortreffelijke wijze geholpen door mw. mr. drs. Kim Nagtzaam. Tevens ben ik zeer geholpen door de grote bereidwilligheid van (oud-)ambtenaren, (oud-) bewindslieden, experts en anderen om mij van informatie te voorzien. De bereidheid om mij bij het onderzoek zo goed mogelijk van dienst te zijn was nagenoeg compleet.

Voorafgaande aan de meer specifieke zaken die in mijn waarneming zich hebben voorgedaan hecht ik er aan enkele algemene opmerkingen te maken. De geschiedenis van de start van de discussie over biometrie tot de situatie nu bestrijkt een periode van 13 jaar. Dat is lang. Het gevaar bestaat dat men zich bij het vormen van een oordeel over acties in het verleden onvoldoende kan verplaatsen in de toen relevante context en teveel oordeelt vanuit hedendaagse opvattingen. Zeker in het begin was er sprake van een zekere argeloosheid in de opvattingen over biometrie. Biometrie werd gezien als een handig, innovatief en effectief middel om een grotere zekerheid te krijgen over de identiteit van een aanvrager c.q. bezitter van een paspoort. De wens daartoe kreeg nog extra gewicht na de zeer traumatische gebeurtenissen op 9/11 en na latere aanslagen, waardoor een klimaat ontstond waarin het tegengaan van terrorisme een bijna absolute prioriteit kreeg en vrij een

voudig als argument voor allerlei maatregelen kon worden opgevoerd. Ik denk dat dat goed meegewogen moet worden bij het beoordelen van met name de eerste helft van de onderzoeksperiode.

Op de achtergrond spelen voorts nog twee andere zaken. In de eerste plaats was het woord 'paspoort' door de verwikkelingen met betrekking tot het paspoort in de jaren '80 voldoende om bij velen een grote oplettendheid te veroorzaken. Die voorgeschiedenis had er anno 2001 overigens ook toe geleid dat het toen bestaande paspoort van zeer hoge kwaliteit was. De organisatie die na het echec eind jaren '80 was opgezet, was uitstekend, ook om te voorkomen dat er weer een echec zou ontstaan. Men was terecht trots op wat er was gedaan en op het feit voorop te lopen in de wereld als het om paspoorten ging. Dus was men ook ontvankelijk voor technieken om het paspoort nog beter te maken. Een tweede element dat juist bij paspoorten een rol speelde was de altijd al aanwezige gevoeligheid als het gaat om identiteitsregistratie. Hetzelfde is te zien bij het GBA. Gevolg daarvan is dat men soms, ondanks alle ontkenningen en ondanks het ontbreken van harde bewijzen, bepaalde activiteiten in verband brengt met ideeën over nationale of internationale strategieën om burgers in al hun doen en laten te controleren.

Kortom: gevoeligheid is in veel opzichten altijd het kenmerk geweest van het paspoortdossier. De organisatie, belast met paspoorten, is door deze gevoeligheid altijd met enig wantrouwen bekeken, en heeft onmiskenbaar op haar beurt mede daardoor –zo is mijn indruk- ook met enig wantrouwen naar haar omgeving gekeken. Ik meen dat al deze factoren bij de beoordeling van het gehele proces in het achterhoofd moeten worden gehouden.

Uit mijn analyse van het gehele proces komt naar voren dat er sprake is van een aantal fasen die elkaar weliswaar enigszins overlappen maar die toch goed te onderscheiden zijn. Ik kom tot de volgende indeling:

- De fase 1998-2001: de fase van trots en ambitie als het gaat om de kwaliteit van het paspoort, met een grote ontvankelijkheid voor biometrie als extra middel tegen met name look alike fraude. De fase ook waarin dit als onderdeel werd gezien van enerzijds ICT-ontwikkeling en anderzijds innovatief overheidsbestuur.
- De fase van 2001-2005: de fase waarin het terrorisme een extra druk op het proces zette en de beleidsbepaling veel internationale dimensies kreeg en overging naar de EU; de fase werd afgesloten met het aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakte voornemen van de ministers van BZK en van Justitie om een centrale administratie voor reisdocumenten met biometrische kenmerken te gaan ontwikkelen.

- De fase van 2005-2009: de fase waarin de invoering werd voorbereid van de EU-verordening en van de wijziging van de Paspoortwet.
- De fase van 2009-tot nu: de fase van de feitelijke invoering en gedeeltelijke inwerkingtreding van het wetsontwerp, met daarbij ook enerzijds aan de dag tredende technische problemen en anderzijds een zeer gedegen en diepgravend WRR-rapport over de relatie ICT en overheid.

In de eerste fase overheersten trots en ambitie als het om het paspoort ging. De indertijd ook met name uit de Kamer gekomen suggesties om over te gaan tot het opnemen van biometrische kenmerken in het paspoort vielen in goede aarde. Het ministerie c.q. de organisatie die met de uitvoering was belast (BPR), zag er een mooie kans in om het toch al zeer geslaagde paspoort nog beter te maken, vooral als het ging om look alike fraude. Ook paste het in het streven om voorop te lopen in nieuwe innovatieve ICT-toepassingen. Marktpartijen waren hier eveneens zeer voor geporteerd. Dit alles in combinatie met een zeer enthousiaste, ambitieuze minister (Van Boxtel, die dit onderwerp graag onderdeel maakte van een verstrekkende innovatieagenda), leidde tot een voortvarende start. Er liep reeds een project Nieuwe Generatie Reisdocumenten, onder leiding van een ingehuurd projectleider. De verkenning naar biometrie werd hierin meegenomen. De projectleider had een zeer korte lijn met de minister waardoor veel tempo kon worden gemaakt. Dat tempo werd, zoals gezegd, nog eens extra opgevoerd onder invloed van de terrorismedreiging die grote vormen kreeg na september 2001. Het leidde er ook toe dat Nederland het initiatief nam om andere Europese landen mee te krijgen. Het was een mooi onderwerp om binnen de EU een voortrekkersrol bij te hebben.

Eigenlijk was er, zowel in de eerste fase als in de tweede, geen discussie over de wenselijkheid van biometrische gegevens in paspoorten. Kanttekeningen die werden geplaatst, bv. door het CBP bij het wetsontwerp dat in april 2002 werd ingediend, waren niet erg krachtig en bleven achter bij het veel zwaardere gewicht van terrorismebestrijding. Onzeker was alleen welke biometrische gegevens zouden worden gehanteerd. De ICAO kwam in mei 2003 met het advies om gelaatherkenning als biometrisch kenmerk op te nemen. Dat werd echter niet voldoende gevonden, er was behoefte aan meer, hetzij irisscans hetzij vingerafdrukken. De irisscan was nieuw en veelbelovend maar men had er geen ervaring mee. Dat was wel het geval met vingerafdrukken. Althans, dat leek zo. Vingerafdrukken zijn al sinds jaar en dag bekend als middel om de identiteit van misdadigers zonder enig voorbehoud te kunnen vaststellen. Dus lag het, zoals velen gedacht zullen hebben, nogal voor de hand om die methode ook bij paspoorten te gebruiken. Daarbij verloor men echter uit het oog dat een dactyloscopisch onderzoek in een individueel crimineel onderzoek iets geheel anders is dan de massaverwerking van vingerafdrukken bij paspoorten.

Documenten uit die tijd lezend, constateer ik dat er zowel in de eerste als in de tweede fase wel mensen waren die een waarschuwend vinger hebben opgestoken ten aanzien van de moeilijkheden bij biometrie in het algemeen en bij vingerafdrukken in het bijzonder. Maar onmiskenbaar is daarbij ook sprake van een zeker Cassandra-effect: de waarschuwingen waren wel terecht maar werden niet op hun waarde geschat omdat ze hetzij niet op het juiste moment, te zacht of te onduidelijk naar voren werden gebracht, hetzij niet goed werden ontvangen of geïnterpreteerd. Opvallend is ook dat de experts die hun waarschuwend vinger opstaken vooral individuele experts waren, solisten die niet zozeer gezien werden als de vertegenwoordiger van een grote organisatie maar veeleer als deskundigen op persoonlijke titel. Bij het analyseren van de expertise die in dit dossier een rol heeft gespeeld is dat meer te zien: het is een klein wereldje van tamelijk solistische experts die elkaar allemaal goed kennen en soms op de millimeter met elkaar van mening verschillen. Maar van stevige, geconsolideerde opvattingen die gebaseerd zijn op de kracht van een heel bureau en die ook gegoten zijn in beleidsrelevante termen is veel minder sprake. Het is dus niet zozeer het standpunt van TNO of van het NFI dat ter tafel kwam maar van X, Y of Z die voor de beleidsmakers niet op dezelfde wijze kenbaar zijn als de organisaties waar ze werkten. Het geldt ook bijvoorbeeld voor de opvattingen van de door velen als deskundige aangemerkte raadsadviseur Grijpink van Justitie waarvan eveneens velen (ook het ministerie van BZK bijvoorbeeld) niet goed konden zien of hij nu zijn persoonlijke standpunt verkondigde of het Justitiestandpunt.

BZK had er naar mijn mening verstandig aan gedaan om al in een vroeg stadium veel aandacht te geven aan de opbouw van een kenniscentrum of kennisinfrastructuur voor biometrie c.a. Nu was er veelal sprake van sterk verspreide, ook niet met elkaar samenhangende expertise, wat zo'n nieuw en technologisch gecompliceerd onderwerp kwetsbaar maakt. Overigens is natuurlijk ook te zien dat marktpartijen hun kans schoon zagen. Een paspoort is nu eenmaal een product dat in een miljoenenoplage wordt geproduceerd, dus consultants, softwareleveranciers, accountantskantoren en wat dies meer zij waren bepaald niet terughoudend om hun steentje bij te dragen, in ongetwijfeld de hoop dat opvolging van hun advies ook zou leiden tot profijtelijke opdrachten. Terzijde zij opgemerkt dat ik niet heb geconstateerd dat zulks erg succesvol is geweest.

Na de voortvarende start onder leiding van minister Van Boxtel kwam het voornemen in steeds ingewikkelder vaarwater. Het initiatief van Nederland leidde er uiteindelijk toe dat de EU de zaak als het ware overnam. Dat was op zichzelf natuurlijk een mooi en eervol resultaat. Maar had ook als gevolg dat bij de ambtelijke dienst en bij de politieke leiding een houding ontstond waarin men van leider en trekker tot volger werd. Op zichzelf was dat met zo'n gevoelig en lastig dossier ook

wel welkom: als de EU er over gaat, dan hoef je (op de hoofdlijnen) nationaal niet veel meer uit te zoeken en uit te leggen. Een tweede ontwikkeling was dat (wellicht mede door de naar Brussel overgegangene verantwoordelijkheid) de strakheid in de aanpak, in de besluitvorming en in de argumentatie minder werd. Het accent kwam meer en meer te liggen op de invoering, niet meer op (beleids-)ontwikkeling.

Opvallend is naar mijn mening dat in de eerste twee fasen, dus tot 2005, in het archief duidelijke projectplannen te vinden zijn, met beslisdocumenten en een goede fasering, met ook expliciete beschrijvingen van pilots en normeringen voor testresultaten. Maar dat wordt gaandeweg minder. Er wordt wel hard doorgewerkt maar de discipline zit vooral in de planning van de invoering en niet in het strak ordenen van de besluitvorming over de inhoud. Er sluipen ook steeds meer doelstellingen en randvoorwaarden in het project. Genoemd is al herhaaldelijk de druk om biometrische gegevens op paspoorten vooral ook te plaatsen in het kader van terrorismebestrijding. Maar er zijn meer voorbeelden, waarbij ook naar voren komt dat er soms sprake is van tegenstrijdige doelstellingen, zowel bij het paspoort in het algemeen als bij de biometrie. Zo wilde men een zo goed mogelijke foto hebben en een groot gemak voor de burger (wat zou pleiten voor een foto op het gemeentehuis zelf genomen), maar wilde men ook de fotografiehandel aan zijn trekken laten komen. Men wilde lage kosten en hoge kwaliteit, en ook optimale dienstverlening, waarbij het de burger zo gemakkelijk mogelijk zou worden gemaakt. Maar tegelijkertijd moest er wel sprake zijn van vingerafdrukken die onfeilbaar zouden worden afgenomen en geverifieerd. De EU eiste twee vingerafdrukken maar uit het oogpunt van betrouwbaarheid werd hier gekozen voor vier. Justitie bracht de wenselijkheid van een centraal register in, wellicht met in het achterhoofd de gedachte dat daardoor de vingerafdrukken niet op de chip zouden hoeven, wellicht met ideeën over het nut voor opsporing. BZK had daar niet zo'n behoefte aan maar was er ook niet tegen, en maakte zich vooral druk over de budgettaire consequenties. De besluitvorming over het centrale register vind ik een voorbeeld van een beslissing die deugdelijker (ambtelijk) had moeten worden voorbereid, met een goede verkenningsfase, een programma van eisen, degelijk onderzoek enzovoort. Het voornaamste plechtanker in de aanpak was het EU-besluit waar geen discussie meer over mogelijk was. Maar in de uitvoering van dat besluit werd geprobeerd met veel uiteenlopende belangen rekening te houden en oplossingen daarvoor te verzinnen. Dat ging ten koste van de beheersbaarheid. In zo'n situatie is het immers van groot belang om consistentie in de besluitvorming te hebben, inclusief een hoge drempel voor aanpassingen van de plannen, en een zwaar accent op de uitvoerbaarheid. Goede, heldere beslisdocumenten en ordelijke procedures voor de (gefaseerde) besluitvorming daarover zijn daarbij, zoals gezegd, van groot belang.

Die stukken heb ik echter niet aangetroffen, althans niet in de vorm die voldoet aan de hoogste eisen. De strakheid werd minder. Paradoxaal gezegd zou men kunnen stellen dat er te weinig bureaucratie in het project zat. Er was nog steeds een zeer korte lijn tussen de projectleiding en de bewindspersoon (of liever gezegd: bewindspersonen: na de lange periode dat minister Van Boxtel dit onderwerp in portefeuille had, kwam het vervolgens vrij kort in handen van de ministers Remkes, De Graaf, Pechtold en Nicolai, om uiteindelijk van februari 2007 tot oktober 2010 onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris Bijleveld-Schouten en tot slot minister Donner te vallen). Daarbij leek het alsof het alleen ging om het technisch uitvoeren van een EU-verordening. Beleid en uitvoering lagen ook ambtelijk in één hand, zij het niet op het hoogste (ambtelijke) niveau maar bij een uitvoeringsorganisatie op afstand (BPR). Dat was geen gelukkige positionering. Er was ook geen plaats voor op de rem trappende interventies waarbij ruimte zou ontstaan of worden gecreëerd om pas op de plaats te maken. Bij de projectleiding stond het resultaat voorop, en werd –zoals het goede projectleiders betaamt- niet veel ruimte gegund voor interventies die mogelijk tot vertraging zouden kunnen leiden. De ambtelijke en politiek leiding toonde wel belangstelling en was ook wel op de hoogte. Maar er was naar mijn mening te weinig sprake van een goed gestructureerde besluitvorming, met ook ingebouwde momenten voor contra-expertise. Dat heb ik op het oog met mijn constatering dat de aanpak wellicht te weinig bureaucratisch was.

Het leek ook allemaal niet zo ingewikkeld: de EU had de politieke verantwoordelijkheid, de deadlines waren verdisconteerd in de EU-besluitvorming, vingerafdrukken waren een vertrouwd begrip. Als ik de stukken achter elkaar lees van de derde fase, van 2005 tot 2009, dan zie je de contouren van een grote mate van resultaatgerichtheid zonder dat er ruimte was voor vertraging, voor herbezinning op de uitgangspunten, voor het overwegen van een andere koers of voor het verlagen van het ambitieniveau. Ongetwijfeld speelde daarbij ook een rol dat de verantwoordelijke bewindspersoon niet het verwijt wilde krijgen niet op tijd te zijn. Ook ambtelijk zal dat een rol hebben gespeeld, waarbij men vooral dacht aan risico's ten aanzien van het halen van invoeringstermijnen maar niet zozeer risico's of zorgen over de vraag of datgene wat men uitvoerde nu wel optimaal was. Ook bestond er vrees dat men in strijd zou komen met de EU-verordening. Nederland hechtte sinds de Securitel-affaire zeer aan een goede reputatie als het gaat om een strikte uitvoering van EU-besluiten. Dit alles ging gepaard met een zekere onderschatting van de technische uitvoerbaarheid. Of misschien is het beter te stellen dat men te optimistisch was dat de tijd eventuele problemen wel zou oplossen.

Toen in de vierde fase signalen kwamen dat er technische problemen in de uitvoering waren, wreekte zich dat men gaandeweg de grip op het geheel wat minder had laten

worden. Daardoor kon onvoldoende weerwoord tegen kritiek worden geleverd en kon evenmin doeltreffend worden gereageerd op de aan het licht gekomen problemen. Als je van te voren niet precies vastlegt welke normen voor bijvoorbeeld de kwaliteit van de vingerafdrukken worden gehanteerd (en die expliciete normering heb ik niet kunnen vinden), is het onmogelijk vast te stellen hoe erg een bepaalde serie fouten is. Door de aan de dag tredende fouten en gebreken ontstond ook een goede voedingsbodem voor kritiek op het biometrische paspoort als zodanig. Discussies over andere privacygevoelige onderwerpen zoals het elektronisch patiëntendossier versterkten dat nog eens. In combinatie met weer nieuwe Kamerleden die andere accenten legden dan in het verleden en voor het eerst kwamen met kritische vragen, kwam het ministerie en met name BPR van de aanval in de verdediging. Een rol speelde daarbij ook dat sowieso grote IT-projecten van de overheid in de verdachtenbank kwamen. Ook het WRR-rapport over iOverheid speelde hierbij een rol. Een voortreffelijk rapport dat ten principale de verhouding tussen overheid, samenleving en ICT aan de orde stelde. Maar juist op het moment dat er discussie over het paspoort ontstond. Bovendien: het WRR-rapport had twee achtergrondstudies over biometrie die bijna meer aandacht kregen dan het hoofdrapport. Die achtergrondstudies waren zeer diepgravend van opzet en gaven op indringende wijze inzicht in de materie. Weliswaar heeft de WRR maar een zeer gering bedrag voor die studies betaald, de auteurs voelden zich om uiteenlopende redenen geroepen er aanzienlijk meer werk van te maken dan je bij zo'n bedrag zou vermoeden. De toonzetting van in ieder geval het rapport *Happy landings*, was ook zodanig gekozen dat het wel politiek indruk moest maken. In combinatie met bezwaren uit het veld, de afwezigheid van een goede kennisinfrastructuur en het ontbreken van een strak gedocumenteerde aanpak ontstond de situatie die uiteindelijk tot opschorting van de opslag van vingerafdrukken leidde. Dat was ook bij de rondetafelbijeenkomst van de Tweede Kamer aan de orde.

Van belang is natuurlijk de vraag wat er uiteindelijk mis is gegaan, hoe erg dat is, waar het aan is te wijten en wat er aan gedaan moet worden. Ik heb geconstateerd dat het project verlopen is binnen de kaders die de politiek daarvoor had vastgesteld. De desbetreffende bewindspersonen zijn voor zover ik heb kunnen nagaan (en zij bevestigen het mij ook zelf) altijd goed op de hoogte geweest van de achtergronden van de genomen stappen en hebben daarin ook expliciet bewilligd. In een aantal gevallen zijn er zelfs expliciete interventies geweest van bewindslieden die van invloed zijn geweest op het project. Minister Van Boxtel bijvoorbeeld heeft regelmatig aangedrongen op spoed, minister Donner van Justitie heeft zelf het initiatief genomen zijn collega van BZK te overtuigen van de centrale opslag en staatssecretaris Bijleveld-Schouten heeft zelf besloten af te zien van verificatie bij uitgifte. Op geen enkele wijze heb ik iets gezien dat lijkt op ambtelijke manipulatie. Ook de desbetreffende bewindslieden hebben tegenover mij verklaard altijd het

gevoel te hebben gehad te kunnen beschikken over de voor hen noodzakelijke informatie en altijd tevreden te zijn geweest over de ambtelijke ondersteuning. Er zijn wel signalen geweest die nu sterker worden waargenomen dan indertijd, bijvoorbeeld over de stand van de technologie. Ik vind dat de ambtelijke organisatie daar alerter op had kunnen zijn en ook ontvankelijker. Hier wreekt zich ook de combinatie van hoge urgentie, tekort schietende expertise, druk van buitenaf, beleidsvorming door de EU en heel korte lijnen tussen projectleiding en bewindspersonen. Daardoor was er te weinig ruimte voor ambtelijk tegenspel. Ambtelijk tegenspel zou ook snel gezien kunnen worden als bureaucratische tegenwerking en gebrek aan sense of urgency en resultaatgerichtheid, zaken waar de ambtelijke dienst juist van af wilde.

Opgemerkt zij voorts dat ook de inzet van Justitie in dit proces niet altijd even helder was. De raadsadviseur van Justitie (Grijpink) die vaak in het proces een rol speelde, plaatste kritische kanttekeningen bij de fundamenten van de aanpak en was eigenlijk voorstander van een heel andere opzet dan was gekozen. Hij had vooral zorgen over de risico's van gegevens op de chip. Maar er kwamen ook (overigens niet al te expliciet gemaakte) signalen van Justitie, bijvoorbeeld dat Justitie goede kansen voor terrorisme- en criminaliteitsbestrijding zag. Dat leidde bijvoorbeeld mede tot het besluit te komen tot een centraal register, een besluit dat op voorstel van Justitie is genomen en waar BZK niet zo'n behoefte aan had. Bij een deel van Justitie (de IND) waren bovendien biometrische gegevens al in gebruik, wat wellicht bijdroeg tot het idee dat toepassing op grote schaal geen probleem zou zijn. Justitie drong soms aan op spoed, maar ook wel op het zoveel mogelijk vastleggen in de wet, waar BZK het voornemen had om uit het oogpunt van snelheid en flexibiliteit juist meer in uitvoeringsregels vast te leggen. BZK had dan ook begrijpelijkerwijs het gevoel dat het standpunt van Justitie niet altijd voorspelbaar was.

De volgende vraag is of de bewindslieden de Kamer wel voldoende van informatie hebben voorzien. Dat is een lastige vraag om achteraf te beantwoorden. M.i. is de relevante informatie als het gaat om de strategische beslissingen door de bewindslieden aan de Kamer gezonden. Ik ben geen stukken tegen gekomen waarvan ik zou moeten aannemen dat die de Kamer tot een ander standpunt zouden hebben gebracht. Bovendien: de informatie was zodanig dat een kritisch Kamerlid vrij eenvoudig tot vragen zou hebben kunnen komen die liggen in het gebied waar nu de problemen zijn ontstaan. De adviezen van het CBP hadden ook gemakkelijk aanleiding kunnen vormen voor kritische vragen. Die vragen zijn echter, een enkele uitzondering daargelaten, tot voor kort nauwelijks gesteld in de Kamer of door adviseurs in dit traject. De Raad van State bijvoorbeeld heeft over het wetsontwerp van januari 2008 over de op- en inrichting van het centrale register blanco advies uitgebracht. Illustratief is dat de betrokken staatsraden in het WRR-rapport iOverheid



aangeven 'achteraf vast te moeten stellen het dossier over biometrie op het paspoort onvoldoende scherp getoetst te hebben'.

Ook van belang is de vraag of het ministerie wel voldoende opengestaan heeft voor kritische geluiden van buitenaf. Ik onderken dat een goede projectleider die tot taak heeft een expliciet politiek besluit uit te voeren natuurlijk niet zit te springen om opvattingen waardoor de heldere kaders onhelder zouden kunnen worden. Ik kan mij dat wel voorstellen. Projectleiders die zich de hele tijd ontvankelijk tonen voor opvattingen die het project ter discussie stellen doen hun werk niet goed. Dat ligt ook niet op de weg van die projectleiding. Voor zover dat ambtelijk al gebeurt, moet dat in de top van het beleid plaatsvinden. Naar mijn mening is voorts de afdeling BPR niet altijd even handig omgegaan met haar externe communicatie. Dat geldt in het algemeen en ook hier. Factoren daarbij zijn wellicht: de niet terechte profilering als Agentschap met een hoofdletter, waardoor een zelfstandigheid werd gesuggereerd die de eenheid als gewone afdeling (met een baten-lastenstelsel, maar dat is het enige bijzondere) niet toekwam. Daardoor is het dienstonderdeel ook mentaal en inhoudelijk enigszins verwijderd geraakt van het kerndepartement waar weinig kennis was van paspoorten en biometrie en men zich vooral richtte op het garanderen van een snelle implementatie. Ook de door mij genoemde wisselwerking van wantrouwen kan een rol hebben gespeeld. (Overigens past bij deze kanttekening ook de opmerking dat bijvoorbeeld het initiatief tot een klantendag die enige tijd geleden heeft plaatsgevonden zeer succesvol was. )

Bovendien: zo helder waren de tegengeluiden ook niet. Dat sommigen nu stellen altijd wel gewaarschuwd te hebben, acht ik op zichzelf misschien nog wel waar te maken maar daarbij past ook wel de kanttekening dat men kennelijk op dat moment niet erg overtuigend was. Dat geldt m.i. meer in het bijzonder voor organisaties die onderdeel zijn van de overheid (zoals TNO en het NFI) en die ook via de eigen ambtelijke en politieke lijn aan de bel hadden kunnen trekken. Dat is niet gebeurd bij mijn weten. In het algemeen acht ik het dan ook niet juist dat bijvoorbeeld tijdens de rondetafelbijeenkomst van de Tweede Kamer zo expliciet de beschuldigende vinger naar de ambtelijke organisatie en met name de projectleiding werd uitgestoken. Dat geldt temeer daar die ambtenaren zich niet konden verweren en zoals ik al zei voor zover ik heb kunnen nagaan altijd binnen het door de politiek vastgestelde mandaat hebben gehandeld. Terzijde: het ware wellicht beter geweest als de ambtelijke leiding tijdens die hoorzitting ook haar licht op de zaak had kunnen doen schijnen. Dat had enig tegenwicht kunnen bieden aan de nu wel heel eenzijdig gerichte aantijgingen. Bovendien werd daardoor de Kamer inzicht onthouden in hoe de ambtelijke gang van zaken en de ambtelijke verhoudingen zijn geweest.

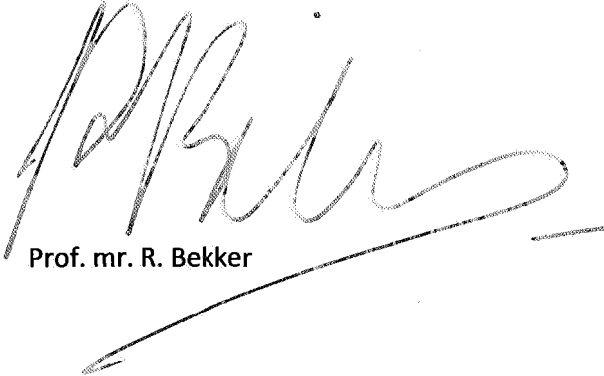
Hoe staat de zaak er nu voor en wat zou een zinvolle vervolgstap kunnen zijn? Het is m.i. van belang om de zaak in zijn juiste proporties te zien. De aanpak is geen

schoolvoorbeeld van een succes, maar er is ook nog niet zoveel mis gegaan. Wel kan men stellen dat de status quo niet overeenkomt met de hooggespannen verwachtingen van tien jaar geleden. Maar die verwachtingen waren ook te hoog opgeschroefd. Dat er ooit sprake zal zijn van een goed werkend, nuttig en effectief systeem van biometrie op reisdocumenten lijkt in de rede te liggen. Verstandig is daarbij een optie te bieden voor mensen die om welke reden dan ook daar bezwaar tegen hebben. Aan het parlement is inmiddels toegezegd een wijzigingswetsvoorstel voor de zomer van 2012 in te dienen, waardoor de Nederlandse identiteitskaart een andere wettelijke status zal krijgen. Het opnemen van vingerafdrukken bij de aanvraag van de Nederlandse identiteitskaart kan dan beëindigd worden. Dit geeft voor burgers een keuzemogelijkheid die tot dusver ontbrak. Daarmee is veel kou uit de lucht.

Uitgangspunt is voorts nog steeds de EU-verordening. Die blijft van kracht en moet dus goed worden uitgevoerd. Maar het lijkt verstandig daarbij te zoeken naar de marges die het mogelijk maken rekening te houden met technologische ontwikkelingen enerzijds en beleidsopvattingen anderzijds. Er zijn voorbeelden van andere EU-landen die daarbij kunnen worden meegenomen. In de tussentijd kan dan rustig de tijd worden genomen om de voortgang van technologie af te wachten, te kijken of met de EU c.q. een aantal op dit punt relevante EU-landen gezamenlijk kan worden opgetrokken en tevens geïnvesteerd kan worden in goede relaties met de uitvoerende gemeenten. Ik bepleit daarbij om samen met de gemeenten te beproeven om alsnog standaard de vingerafdrukken te verifiëren bij uitgifte van de reisdocumenten door middel van tests, pilots en dergelijke, en ook hierbij de ervaringen van andere Europese landen te betrekken. De tussentijd kan ook worden gebruikt om de eigen organisatie verder te verbeteren waarbij ik er voor pleit om de geringe hoeveelheid mensen met expertise niet op grond van een zogenaamd wenselijke scheiding van beleid en uitvoering te versnipperen. Ik bepleit verder om bij dit soort onderwerpen meer aandacht te geven aan de besluitvorming die ook best wat bureaucratischer mag zijn, althans waarin de positieve kanten van bureaucratie tot uiting komen. Ik beveel voorts aan te investeren in het opbouwen van een goede kennisinfrastructuur als het gaat om dit onderwerp. Er is niet veel expertise over dit (gecompliceerde) onderwerp, dus het is zaak die goed in beeld te hebben en te stimuleren. Die expertise kan ook worden gebruikt om nog eens het centrale register, dat onderdeel is van de vigerende wet maar nog niet in werking, te overwegen althans het moment daarvoor.

Datum  
21 februari 2012

Resumerend: het proces inzake biometrische gegevens op de paspoorten is een proces geweest waarin verschillende fasen zijn te ontwaren die elk hun eigen dynamiek hebben gehad. Door allerlei omstandigheden is het proces enerzijds gevoelig geweest voor telkens nieuwe doelstellingen maar anderzijds niet gevoelig genoeg voor 'tegengas'. Het WRR-rapport in samenhang met een aantal nieuwe en op dit onderwerp terecht kritische Kamerleden heeft de ruimte voor dat tegengas gecreëerd. Het is in mijn ogen verstandig en mogelijk om die ruimte nu goed te gebruiken.



Prof. mr. R. Bekker

*Rapportage over het verloop van de invoering van digitale  
biometrische kenmerken in de reisdocumenten en de  
informatieverstrekking aan de Tweede Kamer hierover in de  
periode 1998-2009.*

Prof. mr. R. Bekker  
Februari 2012

# Inhoud

<b>Inhoud</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 <i>Aanleiding</i>	4
1.2 <i>Opdracht</i>	5
1.3 <i>Aanpak</i>	5
1.3.1 <i>Onderzoeksmethode</i>	5
1.3.2 <i>Het eerste spoor: analyse van de documenten</i>	6
1.3.3 <i>Het tweede spoor: modelprocesgang en gesprekken</i>	7
1.3.4 <i>Het derde spoor: opdracht aan de Rijksauditdienst</i>	8
<b>2 Fasen in de ontwikkeling</b>	<b>10</b>
2.1 <i>Inleiding</i>	10
2.2 <i>1998-2001: een Nederlands initiatief</i>	11
2.2.1 <i>Aanleiding</i>	11
2.2.2 <i>Nieuwe Generatie Reisdocumenten</i>	11
2.2.3 <i>Look alike fraude</i>	13
2.3 <i>2001-2005: besluitvorming op Europees niveau</i>	14
2.3.1 <i>De invloed van de aanslagen van 9/11/01</i>	14
2.3.2 <i>Advisering van het CBP en de Raad van State</i>	15
2.3.3 <i>Europa</i>	16
2.4 <i>2005-2009: uitvoering van de Verordening</i>	18
2.4.1 <i>Terrorismebrief 2005</i>	18
2.4.2 <i>Advisering van het CBP en de Raad van State</i>	20
2.4.3 <i>Verloop van de parlementaire behandeling</i>	21
2.5 <i>2009 tot nu: groeiende onrust</i>	22
2.5.1 <i>Inleiding</i>	22
2.5.2 <i>Niet verifiëren bij uitgifte</i>	23
2.5.3 <i>Het verloop naar de huidige situatie</i>	25
<b>3 De betrokkenen</b>	<b>27</b>
3.1 <i>Betrokkenheid van experts</i>	27
3.2 <i>Beleid en uitvoering</i>	29
3.3 <i>Rolverdeling tussen BZK en Justitie</i>	31
<b>4 Enkele opvallende aspecten van de besluitvorming</b>	<b>33</b>
4.1 <i>Gecompliceerde techniek</i>	33
4.2 <i>Projectmatig werken</i>	34
4.3 <i>Function creep</i>	36

4.4	<i>Normen</i>	37
4.5	<i>Overallbeeld ambtelijke en politieke voorbereiding</i>	37
4.6	<i>Informatie aan de Tweede Kamer</i>	38
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>41</b>
5.1	<i>Onderschatting van biometrie</i>	41
5.2	<i>Experts en beleidsmakers</i>	41
5.3	<i>BZK en Justitie</i>	42
5.4	<i>De tijdgeest</i>	43
5.5	<i>Advisering op de wetgeving</i>	44
5.6	<i>Ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming</i>	44
5.7	<i>Informatie aan de Tweede Kamer</i>	45
	<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage I Opdrachtbrief</b>	<b>47</b>
	<b>Bijlage II Chronologisch overzicht besluitvorming</b>	<b>48</b>
	<b>Bijlage III RAD-onderzoeksrapportage</b>	<b>49</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In het Algemeen Overleg 'normen veiligheidskenmerken biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten', dat plaatsvond op 27 april 2011 met de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken, de vaste Kamercommissie voor Europese zaken en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd van de minister voor de uitkomsten van een rondetafelgesprek met deskundigen over biometrische data in paspoorten.

Dit rondetafelgesprek vond plaats op 20 april 2011. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de opname van biometrische kenmerken op reisdocumenten met een aantal wetenschappers, oud-medewerkers van het ministerie van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met andere betrokkenen uit het veld. Door een aantal aanwezigen is gesteld dat kritische geluiden van buiten het ministerie van BZK met betrekking tot dit beleidsdossier genegeerd zouden zijn, al dan niet systematisch, door medewerkers van het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR). BPR maakt onderdeel uit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van 1998 tot het najaar van 2008 was hier de beleidsverantwoordelijkheid voor het reisdocumentendossier belegd.<sup>1</sup>

Naar de mening van de Tweede Kamer heeft deze veronderstelde gesloten houding mogelijk geleid tot een besluitvormingsproces waarbij kritische weerstand te weinig plaats heeft gekregen en waardoor de Tweede Kamer wellicht niet volledig genoeg geïnformeerd is geweest op belangrijke besluitvormingsmomenten.

---

<sup>1</sup> BPR valt als dienstonderdeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en heeft als agentschap een ten opzichte van het kerndepartement afwijkend bedrijfsvoeringregime.

Dit gaf aanleiding voor een aantal Tweede Kamerleden om tijdens het Algemeen Overleg van 27 april 2011 aan de minister van BZK te vragen om een onafhankelijk onderzoek naar de gang van zaken te laten instellen, hetgeen de minister heeft toegezegd. Op 20 juni 2011 heeft de minister van BZK de taakomschrijving van dit onderzoek aan de Tweede Kamer toegezonden. Deze taakomschrijving luidde in het kort als volgt: een onafhankelijk onderzoek zal worden verricht naar het verloop van het besluitvormingsproces in het licht van de omstandigheden die destijds golden, naar de informatieverstrekking van het ministerie aan de Tweede Kamer en naar de vraag op welke wijze er mogelijk grond zit in hetgeen in dit rondetafelgesprek is gesteld.<sup>2</sup>

## **1.2 Opdracht**

Op 29 augustus 2011 is door de minister van BZK aan prof. mr. R. Bekker gevraagd om op onafhankelijke wijze dit onderzoek te verrichten en aan de minister van BZK over de uitkomsten te rapporteren. De heer Bekker is gevraagd om dit onderzoek te verrichten vanwege zijn lange ervaring bij de overheid en uitgebreide staat van dienst, onder meer als (plaatsvervangend) secretaris-generaal bij diverse departementen en als secretaris-generaal van de Vernieuwing Rijksdienst. De heer Bekker is eind 2011 met pensioen gegaan als ambtenaar van de Rijksdienst en is momenteel hoogleraar Arbeidsverhoudingen op de Albada leerstoel.<sup>3</sup>

## **1.3 Aanpak**

### *1.3.1 Onderzoeksmethode*

Om tot een gedegen onderzoeksrapportage te komen is het besluitvormingsproces van de biometrie op reisdocumenten methodisch

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 25764 nr. 49, Taakomschrijving onderzoek biometrie

<sup>3</sup> Zie bijlage I, opdrachtverstrekking van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de heer R. Bekker d.d. 29 augustus 2011



onderzocht langs drie verschillende sporen die in de volgende paragrafen nader worden toegelicht.

Het eerste spoor betrof een documentatiestudie naar:

- a. interne documenten,
- b. rapporten e.d. van externe partijen.

Het tweede spoor betrof het vergelijken van het verloop van het besluitvormingsproces met een gefingeerde modelprocesgang en het voeren van oriënterende gesprekken met diverse betrokkenen.

Parallel aan beide sporen is nog een derde spoor uitgezet, namelijk een onderzoek van de Rijksauditdienst naar de gevolgde aanbestedingsprocedures van verstrekte onderzoeksopdrachten en opdrachten voor externe inhuur.

### *1.3.2 Het eerste spoor: analyse van de documenten*

Ten behoeve van dit onderzoek zijn relevante Kamerstukken die betrekking hebben op dit beleidsdossier en relevante interne documenten verzameld en geanalyseerd, afkomstig uit de archieven van BPR en van het kerndeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de periode 1998-2009. Ook zijn relevante rapporten geanalyseerd die uitgevoerd waren in opdracht van BPR. Tot slot zijn rapporten van andere partijen geraadpleegd zoals de WRR-publicatie *iOverheid* en een tweetal webpublicaties van de WRR.<sup>4</sup> De bestudeerde archiefstukken en onderzoeken gaven in combinatie met de Kamerstukken een gedegen beeld van het verloop van het proces. Op basis hiervan kon een chronologisch overzicht van de besluitvorming worden geconstrueerd. Dat overzicht is bijgevoegd.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> WRR, *iOverheid*, 2011, ISBN 9789089643094. WRR-Web-publicatie *Het biometrisch paspoort in Nederland: crash of zachte landing*, 2010, auteur M. Snijder. WRR-Web-publicatie *Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos*, 2010, auteur V. Böhre

<sup>5</sup> Zie bijlage II.

### *1.3.3 Het tweede spoor: modelprocesgang en gesprekken*

Om te kunnen analyseren waar mogelijke afwijkingen zich in het besluitvormingsproces hebben voorgedaan, is het chronologisch overzicht van het proces afgezet tegen een modelprocesgang waarbij is geconstrueerd hoe het beleidsproces idealiter had moeten verlopen, inclusief daarbij horende beslismomenten binnen het ministerie, de informatievoorziening aan het parlement, overleg met betrokkenen etc. Door een dergelijke opzet te vergelijken met de werkelijke gang van zaken konden aanknopingspunten worden gevonden voor zwakke plekken in de gevolgde werkwijzen. Die konden vervolgens o.a. in gesprekken met betrokkenen nader worden getoetst.

Deze gesprekken zijn gevoerd met oud-bewindslieden van het ministerie van BZK en van Justitie, (voormalige) ambtenaren van het ministerie BZK in zowel het beleid als in de uitvoering waaronder een aantal (voormalige) projectleiders biometrie, voormalige ambtenaren van het ministerie van Justitie, wetenschappers, een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB), een vertegenwoordiger van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), een vertegenwoordiger van de WRR, de auteurs van de twee webpublicaties als voorstudies voor het iOverheidsrapport van de WRR, en tot slot de heer Van Munster van TNO. Voor het overige is er niet met de externe bureaus gesproken die tussen 1998 en 2009 offertes hebben uitgebracht of opdrachten hebben uitgevoerd op het terrein van de biometrie, alsmede met bureaus die tijdens de loop van dit onderzoek hun diensten en expertise hebben aangeboden. Zowel in het geval zij een opdracht zouden hebben vervuld als in het geval ze geen opdracht hadden gekregen of juist hopen ooit nog een opdracht te krijgen, zou hun inbreng in het gesprek door deze omstandigheden worden gekleurd.

Aan de hand van de gevoerde gesprekken zijn de veronderstellingen soms bevestigd, soms genuanceerd. Ook gaven deze gesprekken op sommige punten nog een impuls om op thematiek nader documentatieonderzoek te

doen, zoals naar het verloop van de discussies rond het centrale reisdocumentenregister na 2009.

De bereidwilligheid om aan deze gesprekken mee te werken was bijzonder groot. Slechts één benaderde gesprekspartner heeft negatief gereageerd op de uitnodiging voor een gesprek.<sup>6</sup> Alle gesprekken waren oriënterend van aard. Er wordt in deze rapportage niet geciteerd uit deze gesprekken.

#### *1.3.4 Het derde spoor: opdracht aan de Rijksauditdienst*

Aan de Rijksauditdienst is gevraagd om de aanbestedingsprocedures met betrekking tot de verstrekte onderzoeksopdrachten en opdrachten voor externe inhuur biometrie aan de geldende regelgeving voor wat betreft de gehanteerde selectiecriteria, de gunningscriteria en de uiteindelijke opdrachtverlening te toetsen.<sup>7</sup>

Hiervoor heeft de RAD, op basis van de beschikbare documentatie van de verstrekte opdrachten getoetst of het aanbestedingsproces is verlopen volgens de op het moment van aanbesteden geldende regelgeving.

Tevens heeft de RAD enkele interviews gehouden met betrokkenen vanuit het beleid van het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties en van BPR. De aan de RAD aangeboden documentatie was afkomstig uit het archief van BPR. Op basis van de verschaft documentatie, in combinatie met de gehouden interviews, is een rapport van feitelijke bevindingen opgemaakt.

Uit het onderzoek van de RAD blijkt dat bij het merendeel van de bestudeerde onderzoeksgevallen de daarvoor geldende regels zijn gevolgd. Daar waar van de regels is afgeweken, is dit in de meeste gevallen op afgewogen en transparante wijze gebeurd. Uit de documentatie en de interviews is gebleken dat de opdrachtgever bij de

---

<sup>6</sup> Dit betrof een voormalige medewerker van het agentschap BPR, mevrouw E. de Leeuw, die wel in de rondetafelbijeenkomst van de Tweede Kamer haar opvattingen kenbaar heeft gemaakt.

<sup>7</sup> Zie bijlage III voor het volledige rapport van de RAD.

aanbesteding er, in die gevallen dat er voor één of bepaalde aanbieders was gekozen, van uit ging dat er maar een beperkt aantal marktpartijen betrokken is bij het onderwerp biometrie, waardoor het aantal aan te schrijven partijen voor opdrachten beperkt was.

Het RAD-rapport spreekt voor zichzelf. Eén opmerking in het rapport verdient nog aparte aandacht. Bij de gunning van een onderzoeksopdracht aan VKA/TNO bleek uit een intern memo dat aan de plaatsvervangend directeur BPR in overweging werd gegeven voor andere toekomstige opdrachten, die onder andere in het kader van het project Biometrie zouden moeten worden uitgevoerd, zo mogelijk VKA en/of TNO niet in de offerteprocedure te betrekken. Als reden hiervoor staat in het memo vermeld dat beide bedrijven een steeds grotere voorsprong op het gebied van onder andere Biometrie dreigen te krijgen ten opzichte van andere bureaus. Tot zover de bevindingen van de RAD.

Overigens, door de betrokkenen kan dit laatste uitgelegd zijn als het niet meer in aanmerking komen in verband met ongewenste of onwelkome advisering uit het verleden. Dat miskent echter dat het niet ongebruikelijk is om door de voorselectie van bureaus enige spreiding van expertise te stimuleren. Het is bovendien kennelijk intern ook ordelijk vastgelegd. Bovendien: TNO is onderdeel van de overheid en had hier ongetwijfeld werk van gemaakt als men het gevoel had gehad ten onrechte gepasseerd te zijn. Dat is nergens gebleken.

## 2 Fasen in de ontwikkeling

### 2.1 Inleiding

Dit onderzoek beslaat een behoorlijk lange periode, van 1998 tot 2009, waarbij aanvullend is gekeken naar een aantal gebeurtenissen na 2009. Opvallend is dat over deze hele tijdslijn er sprake is van flinke tempoverschillen in het verloop van het besluitvormingsproces. Soms volgden de gebeurtenissen elkaar snel op, soms gebeurt er ook lange tijd betrekkelijk weinig, althans weinig in het traject van de besluitvorming of de beleidsontwikkeling. Er zijn in de genoemde periode als het gaat om de biometrie op de paspoorten vier fasen te herkennen.

De eerste fase loopt van 1998 tot en met 2001. Kenmerkend voor deze fase is dat er hard en doelgericht gewerkt werd aan de bouw van een nieuwe generatie reisdocumenten. Ook vond de eerste verkenning naar biometrische mogelijkheden op reisdocumenten in deze periode plaats. De tweede fase loopt van midden 2001 tot begin 2005 en kenmerkt zich als de meest turbulente periode, waarin de verkenning naar biometrie als Nederlandse initiatief oversloeg naar Europa, hetgeen uitmondde in een Europese Verordening die de invoering van biometrie voor alle lidstaten verplicht stelde.

De derde fase loopt van 2005 tot 2009, een periode van betrekkelijke rust in de interne besluitvorming en beleidsontwikkeling, waarin gewerkt werd aan de uitvoering en implementatie van de Verordening en waarin de wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie tot stand kwam.

De laatste fase loopt van 2009 tot nu en kenmerkt zich door een betrekkelijke onrust en onzekerheid onder diverse betrokkenen.

De voor het besluitvormingsproces relevante gebeurtenissen in deze vier fasen worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

## 2.2 1998-2001: een Nederlands initiatief

### 2.2.1 *Aanleiding*

De paspoortaffaire van de jaren tachtig was de directe aanleiding voor de overdracht van het paspoortdossier begin jaren negentig van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. In 1997 werd er vanuit het ministerie van BZ een vooronderzoek gestart naar de verlengingsmogelijkheden van het paspoortcontract met Enschede/Sdu, omdat eind 2000 het lopende contract zou expireren. Dit vooronderzoek leidde tot de conclusie dat het toenmalige model van het paspoort in feite was uitontwikkeld. Om vervalsers en fraudeurs een stap voor te kunnen blijven moest men op termijn op zoek naar een nieuw concept, met innovatieve elementen zoals de e-identiteit en biometrie.

### 2.2.2 *Nieuwe Generatie Reisdocumenten*

De opgave om deze nieuwe innovaties te onderzoeken en op termijn te ontwikkelen werd organisatorisch opgepakt in het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten (NGR). Dit project viel onder de verantwoordelijkheid van BPR, dat in 1998 was opgericht als onderdeel van het ministerie van BZK, samengevoegd met de GBA-beheersorganisatie. BPR kreeg daarbij de status van een batenlastendienst, in de wandelgang ook wel 'Agentschap' genoemd.<sup>8</sup> Heel geleidelijk en voorzichtig werd geopperd naar biometrie te kijken als mogelijkheid. Opvallend in deze periode is dat er geen sprake was van een diepgaande discussie over de wenselijkheid en (on)mogelijkheden van biometrie op het paspoort. Het werd kennelijk gezien als een voor de hand liggend middel met aantrekkelijke aspecten qua efficiency en effectiviteit. Een voorbeeld is dat in 2001 door het ministerie van Justitie geruisloos de Privium-irisscan op Schiphol werd ingevoerd, met als eerste gebruiker minister Korthals van Justitie, waardoor –weliswaar tegen hoge

---

<sup>8</sup> Voor de goede orde zij opgemerkt dat het hanteren van de laatste term ten onrechte gesuggereerd heeft dat het zou gaan om een dienst met een grote onafhankelijkheid. De term 'agentschap' doelt louter op het financiële beheer. BPR is voor het overige een normaal onderdeel van BZK dat geen aparte juridische status heeft.

abonnementskosten- reizigers zeer gemakkelijk de grenscontrole konden passeren. Dat werd vooral gezien als een prettige, zij het wel luxe functionaliteit voor zakelijke reizigers.

Tegengeluiden waren tamelijk schaars, de opgevoerde bezwaren speelden niet echt een rol in het besluitvormingstraject. Ze werden niet zozeer van tafel geveegd of onder het tapijt geschoven maar als niet van doorslaggevend belang gevonden. Men had ook de indruk dat de tijd wel een oplossing voor die bezwaren zou leveren. Bij lezing moet ook geconstateerd worden dat de bezwaren (veelal van eenlingen of individuele experts) ook niet overtuigend waren verwoord. Je moest wel erg veel verstand van zaken hebben om goed inzicht in de bezwaren te krijgen. Belangrijk was in dit verband het rapport dat TNO in opdracht van BZK had opgesteld waarin zeer uitgebreid op de ins en outs van biometrie werd ingegaan. Het rapport bevatte ook de nodige waarschuwingen die met de kennis van nu meer in het oog springen dan indertijd.<sup>9</sup> Degenen met bezwaren hebben ook geen zichtbare pogingen gedaan om elders, bijvoorbeeld in de publiciteit of bij de leiding van hun organisatie (NFI en TNO bijvoorbeeld zijn gewone overheidsorganisaties) gehoor te krijgen.

Naast het laten uitvoeren van verkenningen naar biometrie en de e-identiteit in 1998 en 1999 werd in dezelfde periode door het project NGR ook de opvolger van het nieuwe paspoort voorbereid middels een Europees aanbestedingstraject, omdat eind 2000 het lopende contract afliep. Naar aanleiding van een brief van de minister van Grote Stedenbeleid, Integratie- en overheidscommunicatiebeleid (GSI) inzake de invoeringsdatum van deze nieuwe generatie reisdocumenten, vond in januari 2001 een Algemeen Overleg plaats in de Tweede Kamer waarin onder meer door de vertegenwoordiger van het CDA, de heer Balkenende, aangedrongen werd op de toevoeging van biometrische kenmerken op reisdocumenten. Uiteindelijk werden in oktober 2001 nieuwe types

reisdocumenten uitgebracht. Weliswaar nog zonder chip met digitale mogelijkheden, maar toch een innovatief concept van zeer hoogstaande kwaliteit, vervaardigd door de Sdu. Met dit nieuwe paspoort gooide Nederland hoge ogen in de paspoortwereld: Nederland werd door deze innovatieve bijdrage gezien als *leading country* op het terrein van de reisdocumentenontwikkeling. Kenmerkend in deze fase was een zeer voortvarende aanpak, met een korte lijn tussen de projectleider/het project en de minister waardoor snel voortgang kon worden geboekt. Deze korte lijn is ook in latere fasen gehandhaafd, wat -zoals later zal worden behandeld- enerzijds de snelheid ten goede kwam maar anderzijds ook (nuttig) tegenwerk weinig ruimte gaf.

### 2.2.3 *Look alike fraude*

Dit nieuwe reisdocument was van een dermate hoge kwaliteit dat het voor vervalsers lastig was om na te maken. Daarbij kwam dat met de introductie van dit nieuwe reisdocument ook de locatie van het personaliseren van de documenten gewijzigd werd. Niet langer werden de documenten decentraal, bij de gemeentehuizen, gepersonaliseerd. Voortaan gebeurde dit centraal bij de Sdu. Inbraken bij gemeentehuizen om 'blanco' documenten te bemachtigen, waren hierdoor niet langer lonend.

Beide wijzigingen hadden als gevolg dat het karakter van de meest voorkomende vorm van paspoortfraude veranderde. Waar de overheid voorheen te maken had met de bestrijding van documentvervalsing, verschoof de focus naar de bestrijding van *look alike* fraude. *Look alike* fraude is fraude met een reisdocument door een niet-rechtmatige houder die uiterlijke gelijkenissen vertoont met de rechtmatige houder van het reisdocument. Voor de bestrijding van deze vorm van fraude werd meer inzet nodig geacht voor de ontwikkeling van innovaties, zoals het toevoegen van biometrische kenmerken aan het reisdocument. En



Nederland wilde daarbij graag zijn voorbeeldrol vasthouden en uitdragen, ook in internationaal perspectief.

## **2.3 2001-2005: besluitvorming op Europees niveau**

### *2.3.1 De invloed van de aanslagen van 9/11/01*

De aanslagen op het World Trade Center in New York op 11 september 2001 brachten het proces om te komen tot betere paspoorten in een stroomversnelling. Halverwege het jaar 2001 was men bij het ministerie van BZK al begonnen met de voorbereiding van een wetswijziging van de Paspoortwet, die de toepassing van biometrische kenmerken op reisdocumenten op termijn mogelijk zou maken. Dit geschiedde mede op verzoek van een aantal Kamerleden die tijdens een Algemeen Overleg hierop hadden aangedrongen bij de minister van Grote Stedenbeleid, Integratie- en overheidscommunicatiebeleid (GSI) in juni 2001. De vaste Kamercommissie was kort daarvoor op werkbezoek geweest bij Joh. Enschedé/Sdu, en diverse Kamerleden zoals de heer Zijlstra van de PvdA, de heer De Swart van de VVD en de heer Balkenende van het CDA gaven naar aanleiding van dit werkbezoek aan onder de indruk te zijn van de mogelijkheden op het terrein van de biometrie. Met name door de heer Balkenende werd bij de minister van GSI op tempo aangedrongen om biometrische kenmerken op reisdocumenten in te voeren. De minister van GSI gaf hier vervolgens op aan dat hij ook tempo wilde, maar dat hij niet harder zou gaan dan dat hij verantwoordelijk vond. Het ging immers om grote investeringen en er moest ook gekeken worden naar de internationale afstemmingsmogelijkheden, zodat Nederland niet iets in zou voeren wat later weer afgeschaft moest worden.<sup>10</sup>

Dit Algemeen Overleg leidde op het departement van BZK tot diverse activiteiten langs twee sporen. Men begon met de voorbereiding van de wijziging van de Paspoortwet om de toevoeging van biometrische

kenmerken juridisch mogelijk te kunnen maken, parallel werden de Europese afstemmingsmogelijkheden actief verkend.

Kort na de aanslagen van 11 september 2001 werd besloten om de ambtelijke voorbereidingen te versnellen opdat de voorgenomen wijzigingen van de Paspoortwet zo snel als haalbaar was bij het parlement konden worden ingediend. Het toevoegen van biometrische kenmerken op reisdocumenten zou immers op termijn van betekenis kunnen zijn voor het veiligheidsdomein, en de behoefte daaraan was maatschappelijk en politiek groot.

### 2.3.2 *Advisering van het CBP en de Raad van State*

Op 19 september 2001 werd het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) gevraagd om advies uit te brengen over het wetsontwerp.

Aangedrongen werd op een snel advies omdat het wetsontwerp op 19 oktober 2001 in de Rijksministerraad zou worden behandeld. Die datum werd door de minister van GSI als hard aangehouden, waardoor het hele voorbereidingstraject sterk onder druk werd gezet. Dit advies kwam dan ook binnen een maand, wat opvallend is te noemen. Het CBP plaatste een aantal kritische kanttekeningen bij het wetsontwerp, maar niet in al te stellige bewoordingen. Het CBP achtte de tijd nog niet rijp voor het opnemen van biometrische gegevens. Maar het CBP stelde ook dat als daar anders over geoordeeld zou worden, het gewenst was om het kader voor de verwerking van biometrische gegevens op hoofdlijnen in de wet zelf neer te leggen en niet over te laten aan een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij moesten tevens strakke grenzen worden gesteld met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast achtte het CBP het niet noodzakelijk om biometrische gegevens op te nemen in administraties van uitgevende instanties. Omdat de conceptwetswijziging al enkele dagen later door de

Rijksministerraad behandeld werd, is het CBP-advies bij deze besluitvorming niet meer meegewogen.

Hierop volgde direct de adviesaanvraag aan de Raad van State. Ook dit orgaan gaf geen negatief advies en beperkte zich tot enkele juridische aandachtspunten, maar zonder kritisch oordeel over de aanpak als zodanig. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting werden op basis van dit advies wel iets aangepast. Vervolgens werd het gewijzigde wetsvoorstel in april 2002 aan de Tweede Kamer gezonden. Het advies van het CBP is als bijlage bij het wetsvoorstel meegezonden aan de Tweede Kamer. Ontegenzeggelijk heeft de druk die de minister qua tijd op de procedure van het wetsontwerp heeft gezet ertoe geleid dat enerzijds de besluitvorming snel werd afgerond maar dat anderzijds ook weinig tijd en aandacht werd gegeven aan kritiek of inzichten die tot vertraging zouden kunnen leiden. Het dossier bevat de nodige aanwijzingen dat de minister zelf de *sense of urgency* hoog heeft gehouden.

### 2.3.3 Europa

Ook de Europese belangstelling voor biometrie op reisdocumenten nam door de aanslagen van 9/11 fors toe. Aanvankelijk werd nog gedacht dat op grond van het verdrag van Nice de Europese Commissie geen juridische grond zou hebben voor bevoegdheden op het terrein van paspoorten en identiteitsbewijzen. Nederland vervulde op dat moment in Europa nog een aanjagersrol. Men wilde graag voortborduren op de goede reputatie van het paspoort. Maar het paste ook goed in het voorgestane innovatiebeleid op het gebied van ICT bij de overheid in het algemeen en van overheidsdienstverlening in het bijzonder. Men nam enthousiast het initiatief tot een internationale conferentie over deze thematiek. Voor deze conferentie, die plaatsvond in juni 2002 in Den Haag, was vanuit Europa veel belangstelling. De houding van de EU was tot dusver afwachtend geweest. Maar de aanslagen, de conferentie en de contacten met de EU-commissaris Vittorino deden de enigszins sceptische houding van de EU-ambtenaren omslaan in een actieve. De EU nam dan ook het initiatief over

van Nederland. Behandeling van het onderwerp vond plaats in de JBZ-raad. De ministers van BZK, Justitie en Vreemdelingenzaken en Integratie vertegenwoordigden Nederland weliswaar alle drie in de JBZ-raad, maar de minister van BZK was in deze periode maar heel weinig bij de JBZ-raad aanwezig. De facto betekende dit dat de inbreng van Justitie daarmee belangrijker werd.

Een jaar later, in juni 2003 in Thessaloniki, resulteerde dit in het besluit van de Europese Raad<sup>11</sup> om de Europese Commissie op te roepen de juridische mogelijkheden nogmaals te bezien. De Commissie werd gevraagd om voorstellen voor te bereiden om biometrische kenmerken op reisdocumenten toe te voegen, te beginnen bij visa. Een maand daarvoor had ook de *International Civil Aviation Organization*, afgekort het ICAO, richtinggevende uitspraken gedaan over de opname van biometrische kenmerken op reisdocumenten.

Feitelijk effect van het Europese voortouw als het ging om vingerafdrukken op het paspoort en van de directe werking van de Europese Verordening was ook dat in Nederland niet veel meer geïnvesteerd hoefde te worden in overtuigingskracht op dat punt. Verwezen kon worden naar de besluitvorming in EU-verband. Door middel van een haalbaarheidsstudie en enkele nieuwe pilots werd in 2003 nog wel onderzocht wat relevante haalbaarheidsaspecten van biometrie en de invoeringsmogelijkheden zouden kunnen zijn. Tevens werd geadviseerd een grote biometrieproef uit te voeren, hetgeen ook in 2004 gebeurde in opdracht van BZK door Enschede/Sdu. De evaluatie van deze praktijkproef, 2be or not 2be genaamd, is in september 2005 naar de Tweede Kamer gezonden<sup>12</sup>. De praktijkproef was een vervolg op eerdere haalbaarheidsstudies die in 2003 hadden plaatsgevonden. De praktijkproef had als doel om na te gaan hoe het aanvraag- en uitgifteproces ingericht moest worden wanneer er biometrische kenmerken zouden worden

---

<sup>11</sup> De Europese Raad vergaderde op 20 juni 2003 in Thessaloniki over onder meer een voorstel van de Europese Grondwet. De Europese Raad wordt gevormd uit de regeringsleiders van de lidstaten van de EU, een voorzitter en de voorzitter van de Europese Commissie.

opgenomen en te toetsen of de biometrische kenmerken (gelaatsscan en vingerscan) in de reisdocumenten geverifieerd konden worden. De uitkomsten waren in het kort dat geconcludeerd werd dat het maken van een gezichtsopname conform de door de EU gestelde eisen, mogelijk was. Daarnaast heeft de proef een aantal inzichten opgeleverd wat betreft de opname van kwalitatief goede vingerafdrukken.

Maar voor de feitelijke besluitvorming over de opzet, aard, strekking, specificaties en dergelijke werd voornamelijk afgewacht waar Europa mee zou komen. De parlementaire behandeling van het ingediende wetsvoorstel lag op dat moment ook stil.

Uiteindelijk ging eind 2004 de Europese Verordening van kracht die door zijn rechtstreekse werking voor alle lidstaten bepaalde dat er twee biometrische kenmerken op de reisdocumenten opgenomen moesten gaan worden, de gelaatsscan en de vingerafdruk. Hiermee was de invoering van digitale biometrische kenmerken op reisdocumenten voor alle landen van de Europese Unie een feit.

In april 2005 werd aan de Tweede Kamer gemeld dat het in 2002 ingediende wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet zou worden ingetrokken, want dit was met de Europese Verordening overbodig geworden. Dit gebeurde uiteindelijk feitelijk in februari 2008, toen er wederom een nieuw wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet werd ingediend.

## **2.4 2005-2009: uitvoering van de Verordening**

### *2.4.1 Terrorismebrief 2005*

In januari 2005 deed zich nog een belangrijk moment voor in het besluitvormingsproces van de invoering van biometrie. De minister van Justitie en de minister van BZK stuurden gezamenlijk een brief aan de Tweede Kamer over het stelsel van maatregelen en beleid in het kader van de terrorismebestrijding. In deze brief werd aangekondigd dat in het

kader van de terrorismebestrijding, in aanvulling op het aanbrengen van biometrische kenmerken op visa en identiteitsdocumenten, een informatie-infrastructuur zou worden ontwikkeld waarmee de mogelijkheid ontstaat om de identiteit tevens online te verifiëren. Dit veronderstelde dat de administraties van de identiteitsdocumenten met biometrische kenmerken centraal moesten worden georganiseerd.<sup>13</sup> Hiermee is het voornemen om toe te werken naar een positief centrale administratie van reisdocumenten, dat wil zeggen een centraal beheerd register waarin de gegevens van alle reisdocumenten worden opgeslagen, een feit. Een grensverleggend besluit, want de status quo was dat de gegevens van reisdocumenten alleen decentraal opgeslagen werden en er daarnaast slechts een Centraal Negatief Basisregister Reisdocumenten bestond. Dit register bestaat nog steeds en bevat gegevens van reisdocumenten die niet aan het maatschappelijk verkeer zouden moeten voorkomen (bijvoorbeeld gestolen of vermiste documenten). Het voorstel voor het centrale register kwam van de minister van Justitie. Men was zich op het ministerie van BZK al wel aan het oriënteren op een centraal register, zo getuige bijvoorbeeld het feit dat BZK in dezelfde tijd een haalbaarheidsstudie liet uitvoeren naar een centraal ingericht reisdocumentensysteem.<sup>14</sup> Maar men was nog niet zover dat men al tot besluitvorming hierover wilde overgaan. Niet geheel duidelijk is welke overwegingen er bij het ministerie van Justitie aan ten grondslag lagen om op een centraal register aan te dringen. Wellicht heeft een rol gespeeld dat men in een centrale registratie betere mogelijkheden zag op termijn uit het oogpunt van terrorisme – en criminaliteitsbestrijding. Misschien heeft men zich laten leiden door het idee dat een centraal systeem efficiënter en beter te beveiligen is, of speelden aarzelingen ten aanzien van de kwaliteit van de gemeentelijke registratie een rol. Maar misschien was het ook een overblijfsel van het oorspronkelijke idee dat ook wel bij

---

*Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de reisdocumenten.*

*13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, kamerstuk 29754, nr. 5, Brief van de ministers van Justitie en BZK over terrorismebestrijding, pagina 9*

Justitie bestond om de gegevens om veiligheidsredenen niet op de chip te zetten maar alleen in een centraal systeem. De benadering van het niet plaatsen van gegevens op een chip op het reisdocument zelf was niet gekozen, waardoor ook de noodzaak van een centraal systeem was komen te vervallen. Maar in de onderhandelingen met BZK kon men dat laatste dus als het ware nog wel 'binnenhalen'. BZK was eigenlijk niet erg geporteerd hiervoor, maar ging uiteindelijk overstag nadat er een voorziening was getroffen voor financiële compensatie.

Om een centrale administratie tot stand te kunnen brengen, moest de Paspoortwet worden gewijzigd. Het wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet uit 2002, dat formeel nog in procedure was, was verouderd. Derhalve werd een nieuw wijzigingsvoorstel voorbereid. Dit werd het wetsvoorstel Wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie, dat in januari 2008 door de staatssecretaris van BZK mevrouw Bijleveld-Schouten is ingediend. Na behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer en Eerste Kamer werd het wetsvoorstel kort voor de zomer van 2009 zonder hoofdelijke stemming door de Eerste Kamer aangenomen. Een deel van dit wetsvoorstel is door middel van een Koninklijk Besluit (KB) al in juni 2009 in werking.<sup>15</sup> Dit betreft de artikelen aan de hand waarvan de Paspoortwet weer in lijn wordt gebracht met de Europese Verordening. De artikelen die over de centrale administratie gaan, zijn nog niet in werking getreden. Hiervoor moet eerst de online raadpleegbare centrale reisdocumentenadministratie gebouwd zijn, opdat vervolgens door middel van een nieuw KB de overige artikelen in werking treden.

#### 2.4.2 *Advisering van het CBP en de Raad van State*

---

<sup>14</sup> Haalbaarheidsstudie 2004 door Het Managementcentrum in opdracht van BZK, naar een centraal ingericht Dynamisch reisdocumenten Informatie- en Verificatie Systeem  
<sup>15</sup> Staatsblad jaargang 2009, nr. 253

De adviezen van het CBP en de Raad van State hebben ook bij dit wetsvoorstel een marginale rol gespeeld.<sup>16</sup>

In december 2006 werd aan het CBP advies gevraagd op dit wetsvoorstel. Het CBP heeft op 30 maart 2007 het advies uitgebracht. Het advies was ditmaal negatief en indringender van toon, privacyaspecten zoals de ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van personen door hun identiteitsgegevens centraal op te slaan, werden door het CBP zwaarder gewogen dan de te realiseren doeleinden van het wetsvoorstel. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel werd hier vervolgens op aangevuld. Zo worden de voor- en nadelen van een centrale administratie beschreven. De wetstekst zelf werd niet aangepast.

Na behandeling in de Rijksministerraad werd het wetsvoorstel aan de Raad van State toegezonden, die vervolgens een blanco advies uitbracht. In januari 2008 werd het wetsontwerp aan het parlement aangeboden. Het advies van het CBP was niet bij de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel toegevoegd, maar werd wel behandeld in de memorie. Het CBP heeft kennis genomen van het wetsontwerp met de aangepaste Memorie van Toelichting maar heeft geen verdere aanleiding gezien om nog eens aan de bel te trekken.

#### *2.4.3 Verloop van de parlementaire behandeling*

Na indiening bij de Tweede Kamer in januari 2008 bracht de vaste Kamercommissie in maart verslag uit, waarop de staatsecretaris van BZK inhoudelijk reageerde door middel van een nota naar aanleiding van het verslag en twee nota's van wijziging. In november 2008 is vervolgens gedebatteerd in de Tweede Kamer met de staatssecretaris. Na dit debat werden nog enkele vragen schriftelijk beantwoord. In januari 2009 volgde nog een tweede debat. Het wetsvoorstel werd vervolgens op 20 januari

---

<sup>16</sup> Ook aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) is om advies over dit wetsontwerp gevraagd. In verband met de vermindering van de administratieve lasten voor burgers van dit wetsvoorstel, heeft ACTAL geadviseerd om het wetsvoorstel in te dienen.



2009 aangenomen. PvdA, VVD, CU, SGP, CDA, PVV en het lid Verdonk stemden voor.

De behandeling in de Eerste Kamer liep zeer voorspoedig. Na indiening in januari 2009 volgde het voorlopig verslag in maart 2009. Eind april werden de vragen beantwoord, waarop in juni 2009 het debat met de Eerste Kamer volgde. Aan het einde van het debat werd het wetsvoorstel zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

## **2.5 2009 tot nu: groeiende onrust**

### *2.5.1 Inleiding*

De laatste fase, vanaf de zomer van 2009 tot nu, kenmerkt zich door onrust en ontevredenheid vanuit verschillende hoeken. Er leek sprake te zijn van een groeiend gevoel dat de reeds aangenomen wet in potentie een inbreuk zou kunnen veroorzaken op de privacy van de individuele burger. De onrust en ontevredenheid richtten zich met name op de aankomende totstandkoming van een centrale administratie waarin biometrische gegevens van alle reisdocumenteigenaren zouden worden opgeslagen, met als bijkomend feit dat het niet mogelijk is om een identiteitskaart aan te vragen zonder ook verplicht biometrische gegevens in te leveren. De Nederlandse identiteitskaart heeft namelijk de status van een formeel reisdocument, en derhalve is de Europese Verordening ook van toepassing op de id-kaart.

Een aantal rechtszaken werd door particulieren of belangenorganisaties gestart om zich tegen de afname danwel opslag van hun biometrische gegevens te verzetten. Ook in het Europees Parlement werden kritische vragen gesteld over de centrale administratie die Nederland voornemens was te bouwen, door toenmalig Europarlementariër mw. Hennis-Plasschaert (VVD). Eind 2009 volgde er zelfs een folderactie van 'Het Nieuwe Rijk' in een aantal Nederlandse steden waarin burgers werden opgeroepen om hun burgerservicenummer op hun arm te laten tatoeëren,

een satirisch bedoeld verzetmiddel tegen de veronderstelde inbreuk op de privacy.

De opgenomen vingerafdrukken werden op dat moment nog steeds alleen opgeslagen in de decentrale reisdocumentadministraties, en uitsluitend gebruikt in het kader van de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten.<sup>17</sup>

De wetsbepalingen die betrekking hebben op de verzameling en verstrekking van gegevens vanuit de centrale administratie zijn tot op de dag van vandaag nog niet in werking getreden, omdat deze centrale administratie nog niet gebouwd is. Het voornemen om hier wel naartoe te werken, is recentelijk in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer bevestigd.<sup>18</sup>

#### 2.5.2 *Niet verifiëren bij uitgifte*

Hoewel het wellicht voor de hand lijkt te liggen dat de vingerafdrukken van de ontvanger van een nieuw reisdocument altijd geverifieerd worden bij de uitgifte van het document, gebeurt dit momenteel niet standaard. In het najaar van 2009 is door de staatssecretaris van BZK besloten dat het verifiëren *alleen* plaatsvindt als de uitgevende instantie er aan twijfelt of de persoon die het reisdocument komt ophalen ook de persoon is die het reisdocument heeft aangevraagd. Het staat de ontvanger van het reisdocument wel vrij om zelf om verificatie te vragen, als daar aan gehecht wordt.

Voor dit besluit werd door het ministerie van BZK een aantal redenen genoemd. Formeel is verifiëren bij uitgifte niet nodig want het vloeit niet als verplichting voort uit de Europese Verordening. Het zwaartepunt van de controles in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten ligt bij de aanvraag van het reisdocument. Uitgevende instanties moeten zich ervan vergewissen dat de identiteit bij aanvraag goed is gecontroleerd en dat er geen valse vingerafdrukken worden gebruikt. Dit maakt controle bij

---

<sup>17</sup> Inmiddels heeft de minister van BZK besloten om voor nu ook te stoppen met deze decentrale opslag van vingerafdrukken in administraties. Bron zie de volgende voetnoot.

<sup>18</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstukken 25764, nr. 46, Brief van de minister van BZK d.d. 26 april 2011

uitgifte in principe overbodig. Daarbij komt dat er geen goede internationale normen zijn vastgesteld voor de kwaliteit van de opgenomen vingerafdrukken op de chip. Alleen de verplichting dát er vingerafdrukken op de chip worden opgeslagen, geldt. Hierdoor worden er in potentie dus ook vingerafdrukken van slechte kwaliteit opgeslagen, die de kans op mislukking bij verificatie vergroten. Bij standaardverificatie bij de uitgifte van de reisdocumenten zou dit dus tot onnodige problemen kunnen leiden aan het loket, terwijl dit probleem zich bij grenscontroles op dit moment niet voordoet. Want om toegang te krijgen tot de vingerafdrukken op de chip, moeten de uitleesapparaten die daarvoor gebruikt worden autorisatie hebben van het land dat de reisdocumenten heeft uitgegeven. Die autorisatie heeft Nederland tot dusver niet uitgegeven aan andere landen. Bij grenscontrole kan door andere landen de chip wel uitgelezen worden tot het niveau van de gezichtsopname en de gegevens van de houderpagina (dat is de harde pagina in het paspoort), maar de vingerafdrukken kunnen niet worden uitgelezen.

In september 2009 bracht de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) haar zorgen over aan de staatssecretaris m.b.t. haar besluit om niet standaard te verifiëren. De burger moet uit kunnen gaan van een integer proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten die kwalitatief van onbesproken niveau zouden moeten zijn. Zonder te verifiëren bij uitgifte als waarborg hiervoor, heeft de burger die garantie niet, aldus de NVvB. De NVvB stelde daarom voor om met tien gemeenten eerst te beproeven hoe de standaardverificatie zou verlopen. Dit aanbod werd door het ministerie van BZK afgeslagen.

De gemeente Roermond voerde vervolgens alsnog zelfstandig een proef uit met het verifiëren van de vingerafdrukken bij de uitgifte van de reisdocumenten. De testresultaten logen er niet om, de gemeente constateerde een foutmarge van 21% zij het dat ook hier niet duidelijk was wat de norm was.

Het pleidooi van de NVvB is herkenbaar. Niet standaard verifiëren bij uitgifte is onbevredigend, zowel voor de uitgevende instantie als voor de ontvanger van het reisdocument. Hierdoor vermindert de waarde van het document. Men zou er verstandig aan doen dit besluit uit 2009 opnieuw te bezien. Uiteraard moet het verifiëren wel goed gebeuren. Het advies van de NVvB uit 2009 om e.e.a. eerst te beproeven middels een pilot of andere tests bijvoorbeeld verdient daarom de aanbeveling.

### 2.5.3 *Het verloop naar de huidige situatie*

Hoewel in maart 2010 de staatssecretaris nog een positieve evaluatiebrief aan de Tweede Kamer had toegezonden met betrekking tot de invoering van de vingerafdrukken op de reisdocumenten, kwamen er steeds meer signalen van maatschappelijke weerstand en technische problemen. In oktober en november van 2010 werden vervolgens twee kritische WRR-webpublicaties uitgebracht<sup>19</sup>, voorstudies voor het WRR-rapport iOverheid, met analyses over het verloop van het proces en de techniek van de opname van biometrie op de reisdocumenten. Naar aanleiding van deze publicaties besloot de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken in april 2011 een rondetafelbijeenkomst te organiseren rondom deze thematiek. Allerlei belanghebbenden en critici rond het besluitvormingsproces werden uitgenodigd. Ook ambtelijk BZK werd uitgenodigd, maar door de minister van BZK werd besloten niet op deze uitnodiging in te gaan. Naar aanleiding van deze rondetafelbijeenkomst waar geen formeel verslag van is gemaakt, werden door de pers kritische krantenartikelen gepubliceerd met koppen zoals 'weer hommeles om biometrisch paspoort' en 'steeds meer tegenstand centraal opslaan vingerafdrukken'. Door middel van een brief van 26 april 2011 informeerde de minister van BZK de Tweede Kamer vervolgens dat hij voornemens was de Nederlandse identiteitskaart een andere wettelijke

---

<sup>19</sup> WRR-Web-publicatie 'Het biometrisch paspoort in Nederland: crash of zachte landing', 2010, auteur M. Snijder. WRR-Web-publicatie 'Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos', 2010, auteur V. Böhr.

status te geven. Hiermee vervalt de Europese eis dat de chip in de Nederlandse identiteitskaart twee vingerafdrukken bevat. Met de opslag van de vingerafdrukken in de decentrale reisdocumentenadministraties wordt bovendien een pas op de plaats gemaakt, of en zo ja hoe er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd ten aanzien van de opname van vingerafdrukken. De vorming van een centrale reisadministratie blijft wel het doel.<sup>20</sup>

Dat is nu de status quo. Er is wel sprake van het afnemen en op een chip plaatsen van biometrische gegevens, zoals de EU voorschrijft. De digitale gezichtsopname kan worden uitgelezen, maar de vingerafdrukken – behalve bij de Nederlandse uitgevende instanties van de reisdocumenten (inclusief die van het Koninkrijk) – niet. De vingerafdrukken worden niet geverifieerd, waardoor de betrouwbaarheid oncontroleerbaar wordt. Daardoor heeft de aanpak een deel van zijn waarde verloren. Evenmin is er het in de wet vastgestelde, maar op dit punt nog niet in werking getreden, centrale register. Formeel klopt alles, materieel heeft de status quo weinig betekenis als we kijken naar het doel waarom het allemaal was begonnen: een zeer betrouwbaar, efficiënt middel om *look alike* fraude tegen te gaan.

---

<sup>20</sup> Kamerstukken 25764, vergaderjaar 2010-2011, nr. 46, Brief van de minister van BZK d.d. 26 april 2011

## 3 De betrokkenen

### 3.1 Betrokkenheid van experts

De externe omgeving van dit beleidsdossier bestaande uit wetenschappers, expertisebureaus, belangenorganisaties en overige externe contacten bestaat over de hele periode uit een beperkte kring. Zeker in de beginperiode waren er maar weinig experts op het betrekkelijk nieuwe vakgebied van de breed toepasbare digitale biometrie. In de loop van de jaren kwam er wel een aantal experts bij, ook mondiaal, maar het bleef een kleine wereld waaruit geput kon worden. In de rapportage van de RAD over de aanbestedingsprocedures en de inhuur van externen wordt deze bevinding gestaafd.

Kenmerkend hierbij is dat niet zozeer een beperkt aantal expertisebureaus zich in de omgeving van het biometriedossier begaven, maar dat het met name de individuele expertise van personen betrof. Er was sprake van een groot niveauverschil in het kennisniveau van deze experts en de beleidsmakers. Gebleken is dat de waarschuwingen niet in een zodanige vorm waren gegoten dat ze tot de beleidsmakers doordrongen, althans de portée van de bezwaren was niet altijd duidelijk voor het beleid. In retrospectief zijn er bijvoorbeeld wel waarschuwingen afgegeven door geraadpleegde experts over de technische beperkingen van de breedschalige toepassing van biometrie, maar dit is als zodanig niet omgezet naar een koerswijziging van beleid. Verklaring is wellicht dat direct betrokken ambtenaren een andere inschatting van de bezwaren hadden. Maar ook dat de bezwaren niet erg indringend naar voren waren gebracht. De rapportages zijn wel op de hogere echelons (zelfs bij de minister) gezien, maar waren op deze punten niet voorzien van vele hardklinkende alarmbellen. De experts hebben ook niet zelf aan de bel getrokken toen ze merkten dat aan hun bezwaren niet tegemoet werd gekomen. De enige uitzondering, voor zover na te gaan, was de

raadadviseur van Justitie die eigenlijk voorstander was van een ten principale geheel ander systeem. Het kabinet had echter daar niet voor gekozen. In de memorie van toelichting in het wetsontwerp van 2001 werd al aangegeven dat de biometrische gegevens op een chip op het reisdocument zelf zouden worden opgeslagen.<sup>21</sup> Ook later, in Europa, is dit systeem van raadsadviseur Grijpink niet aan de orde geweest. Na het kabinetsbesluit c.q. het indienen van het wetsontwerp in 2001 heeft hij wel gepubliceerd en zijn opvattingen kenbaar gemaakt. Dat deed hij op persoonlijke titel in een vakblad. Bij BZK werd wel hiervan enigszins opgekeken en droeg het ongetwijfeld daar bij aan de onzekerheid wat nu precies de opvattingen van Justitie waren. Terecht interpreteerde de werkvloer de kennisneming van de rapporten op hoger niveau ook als instemming en dus als groen licht om verder te gaan. Misschien wreekte zich hier wat ook later te zien is, dat er te voortvarend werd gewerkt en dat er te weinig ruimte was voor tegengas of geformaliseerde contra-expertises. Voorop stond de wens om een potentieel besluit zo snel mogelijk uit te voeren.

Overigens is tijdens het onderzoek ook niet gebleken dat individuele experts hun waarschuwingen op een andere wijze of op hogere niveaus bij de departementsleiding hebben ingestoken. Dat had, zeker bij de overheidsorganisaties TNO en NFI, in de rede gelegen als er sprake was geweest van zwaarwegende waarschuwingen of van gevoelens dat met de argumentatie onzorgvuldig zou zijn omgesprongen. Dat is voor zover na te gaan niet gebeurd. Er is wel eens geopperd dat van de zijde van de projectleiding onderzoekers onder druk zouden zijn gezet om in het openbaar geen kritische uitspraken te doen. Met name ging het daarbij om een internationale conferentie van Interpol in Amsterdam in april 2002. Daarvoor geldt echter hetzelfde. Het is voorts niet ongebruikelijk dat er sprake is van een briefing van Nederlandse sprekers op een

---

<sup>21</sup> Kamerstukken 28 342, vergaderjaar 2001-2002, nr. 3 memorie van toelichting van de Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten, o.a. pag. 3.

internationaal congres over een gevoelig onderwerp. Dat is echter iets anders dan het verhinderen dat waarschuwingen van experts terecht komen bij de beleidsmakers.

Een laatste opmerking als het gaat om de expertise op dit terrein. Onmiskenbaar is het aantal deskundigen op dit vlak zeer beperkt. Het waren beter geweest als BZK meer aandacht had gegeven aan de totstandkoming van een goede kennisinfrastructuur over dit onderwerp. Er ontbrak een strategische visie daarop, en in plaats daarvan werd ad hoc gezocht naar relevante kennis en ervaring, waarbij ook –zie hiervoor– aandachtspunt was dat een bepaald bureau of instelling te veel een monopolie op kennis zou ontwikkelen. Als er meer geïnvesteerd was in een goed in elkaar zittende kennisbasis, dan was dat zowel de besluitvorming als de invoering ten goede gekomen.

### **3.2      Beleid en uitvoering**

Bij BPR was tussen 1998 en 2008 zowel het beleid als de uitvoering van het reisdocumentendossier belegd. Op zichzelf is het wel efficiënt om een eenheid te hebben die over zowel beleid als uitvoering gaat, zeker nu het een relatief klein onderwerp betreft. Maar BPR stond in deze periode materieel op enige afstand, wat ook nog eens versterkt werd door de ongelukkig gekozen naam 'Agentschap' (met een hoofdletter) die een zelfstandigheid suggereert die er helemaal niet was. In het begin werd dat bovendien nog onderstreept: aparte huisvesting, een eigen logo etc. Dit heeft niet bijgedragen aan de betrokkenheid van de hogere departementale leiding bij dit dossier. Het begrip 'agentschap' is een boekhoudkundige en niet staatkundige of staatsrechtelijke term die helaas wel eens tot het misverstand leidt dat er sprake is van een 'agency' of in Nederlandse termen een ZBO.



In 2008 is het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties gereorganiseerd en zijn de beleidstaken van het reisdocumentendossier overgedragen aan een beleidsdirectie van het directoraat. De uitvoeringstaken zijn bij BPR gebleven. Het dossier heeft nu wel meer structurele aandacht van de hogere departementale leiding gekregen, maar dat heeft meer te maken met het feit dat het dossier nu minder op afstand staat dan dat dit door de knip tussen uitvoering en beleid komt.

Een opmerking nog over het onderscheid tussen beleid en uitvoering. In de periode tot 2008 was gekozen voor integratie van beleid en uitvoering bij BPR. Daar was op zichzelf ook wel wat voor te zeggen omdat daardoor optimaal gebruik gemaakt kon worden van schaarse mankracht en ook direct geprofiteerd kon worden van ervaringen ten aanzien van de uitvoering. Maar het nadeel was dat de eenheid zowel materieel als mentaal toch enigszins op afstand stond van de beleidstop. Weliswaar was er voldoende contact en was de politieke en ambtelijke leiding wel goed op de hoogte. Er is geen informatie aangetroffen in het archief die de leiding had moeten hebben maar die daar niet is terecht gekomen. Soms lijkt eerder het omgekeerde het geval: de hoeveelheid informatie en de intensiteit van het overleg over zelfs kleine details geven aan dat het onderwerp gevoelig werd gevonden. Maar doet tegelijkertijd wat overdreven aan, en kan ook door zijn hoeveelheid en gedetailleerdheid de aandacht van de hoofdlijnen afleiden. Ook verdwijnt daardoor de ruimte om de vraag te stellen of op die hoofdlijnen men wel op het goede pad was. Dat had bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden door systematisch contra-expertises in te bouwen. Ook was het beter geweest als men de hele invoeringsplanning gefaseerd had en strenger was geweest op het doorlopen van de fasen. Echt greep op het steeds ingewikkelder wordende onderwerp had men dan ook niet. De aandacht was bovendien volledig gericht op zo snel en soepel mogelijke invoering. Er was geen althans te weinig ruimte voor kritische vragen of de gekozen richting wel de beste

was. Om dit te verbeteren is in 2008 een scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering. Dat is nu ook de situatie. Het is echter maar de vraag of dat bij zo'n kleine hoeveelheid mensen met verstand van zaken wel zinvol is. Het leidt wellicht vooral tot meer intern overleg met elkaar dan dat het bijdraagt aan het scheppen van goede *countervailing power*. Die laatste is wel nuttig en heeft ook enigszins ontbroken in het verleden. Maar dat valt ook anders te organiseren.

### **3.3 Rolverdeling tussen BZK en Justitie**

De rolverdeling tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie heeft regelmatig tot afstemmingsproblemen geleid.

Met het ministerie van Justitie is altijd nauw samengewerkt. Zo kent de vreemdelingenketen, in de onderzoeksperiode nog onderdeel van het ministerie van Justitie, haar eigen identiteitsdocumenten. Daarnaast is ook vanuit de fraude- en criminaliteitsbestrijdingshoek van Justitie altijd interesse voor het reisdocumentendossier geweest. Na de aanslagen New York in 2001, Madrid in 2004 en Londen in 2005 kwam daar tot slot ook nog de terrorismebestrijding bij.

In de geanalyseerde periode van dit onderzoek is echter geen eenduidig standpunt vanuit het ministerie van Justitie ten aanzien van de invoering van de biometrie op reisdocumenten te herkennen. De standpuntbepaling hing af van de hoek van het departement van waar de inbreng kwam. Dit heeft diverse malen tot ambtelijke afstemmingsproblemen geleid, soms opgetild naar het niveau van bewindspersonen. Het feit dat BZK in de JBZ-raad van de EU regelmatig vertegenwoordigd werd door de minister van Justitie in plaats van door de minister van BZK, heeft niet bijgedragen aan een betere afstemming op dit dossier omdat hiermee de wisselende standpunten van Justitie op bepalende momenten een rol speelden.

Onder invloed van het belang en de oplopende druk rond de terrorismebestrijding heeft het ministerie van Justitie eind 2004

uiteindelijk het ministerie van BZK overgehaald om op dat moment al in te zetten op de invoering van een centrale administratie voor alle reisdocumenten. Voor het uitgifteproces van reisdocumenten is een centrale administratie strikt genomen niet noodzakelijk, vanuit BZK was men er derhalve geen natuurlijke pleitbezorger van. Maar het door het ministerie van Justitie aangedragen veiligheidsbelang werd wel erkend, onder voorwaarde dat de benodigde financiële compensatie voor een dergelijk centraal register hier tegenover zou staan. Hiermee is de minister van Financiën akkoord gegaan. In de Terrorismebestrijdingsbrief die in januari 2005 naar de Tweede Kamer is gezonden, wordt dan ook aangekondigd om in aanvulling op het aanbrengen van biometrische kenmerken op visa en identiteitsdocumenten een ontwikkeling van een infra-informatiestructuur in te zetten waarmee de mogelijkheid ontstaat om de identiteit online te verifiëren.<sup>22</sup> Samen met de rechtstreekse doorwerking van de Europese verordening die een maand hiervoor in werking trad, leek hiermee de afstemmingsproblematiek tussen Justitie en BZK op dit terrein grotendeels bezworen.

---

<sup>22</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 29754, nr. 5, Terrorismebestrijdingsbrief d.d. 24 januari 2005

## 4 Enkele opvallende aspecten van de besluitvorming

### 4.1 Gecompliceerde techniek

Wanneer er dieper op de inhoudelijke toepassingsmogelijkheden van de biometrie wordt ingezoomd, blijkt dat het onderwerp gecompliceerder is dan soms (en zeker enkele jaren geleden) wordt verondersteld. Voor de irisscan geldt dat dat gezien wordt als een zeer betrouwbare, geavanceerde methode voor de unieke identificatie van personen. Dat wordt onderstreept door de geruisloze invoering van Privium op Schiphol, waardoor abonneementhouders eenvoudig de douane kunnen passeren. Voor vingerafdrukken geldt dat zij sterk worden vereenzelvigd met het beeld van vingerafdrukken zoals dat bestaat in detectives en televisieseries. Op tamelijk eenvoudige wijze –zo lijkt het- kan onomstotelijk worden vastgesteld welke vingerafdrukken bij een bepaalde persoon horen. Dat leidt vaak tot schuldigverklaring, dus het middel moet wel betrouwbaar zijn. De feitelijke toepasbaarheid van biometrie is aanmerkelijk complexer dan dat. Zo is het dactyloscopisch onderzoek bij de opname en vergelijking van vingerafdrukken in geen enkel opzicht te vergelijken met de gewenste toepassingen van de vingerafdrukken bij de reisdocumenten, of met de toepassingen van een centrale administratie. In het onderhavige geval lijkt sprake te zijn van enige onderschatting van de technische complicaties. In ieder geval de beleidsmakers (hogere ambtenaren, bewindslieden, Kamerleden) zijn onmiskenbaar niet verdacht geweest op de complicaties van grootschalige toepassing van een nog volop in ontwikkeling zijnde technologie. Veeleer bestaat het idee dat met behulp van deze nieuwe technologie een probleem (*look alike fraude*) effectief kon worden aangepakt. In het beleidsontwikkelingsproces was te weinig de mogelijkheid ingebouwd dat zwartkijkers regelmatig expliciet de aanpak en voortgang kritisch tegen het licht zouden houden.

## 4.2 Projectmatig werken

Bij aanvang van het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten in 1998 is er een stevig project volgens een strak ingezette projectmatige werkmethode opgezet bij BPR. Het project biometrie, dat aanvankelijk nog onderdeel van dit project uitmaakte, borduurde daar wat projectdiscipline betreft een tijd op voort. Uit de analyse van de documentatie en de gesprekken met betrokkenen is gebleken dat gaandeweg deze werkdiscipline wat is losgelaten. Zo ontbreken er ongeveer vanaf 2005 beslisdocumenten (zoals een programma van eisen), wordt veelal impliciet van de ene fase naar een volgende fase gegaan en wijzigen gaandeweg de doelstellingen en randvoorwaarden van het project, althans, er komen soms nieuwe bij of bestaande worden iets aangepast. Bovendien worden doelstellingen ook soms aan elkaar tegengesteld. Zo begon het met een reisdocument dat enerzijds niet vervalst zou moeten kunnen worden, en als innovatieve koploper zijn vooraanstaande positie moest behouden. Daar kwam later het overigens ook het ten dele weer verlaten idee bij dat paspoorten en een centrale administratie daarvan een rol zouden kunnen spelen bij criminaliteits- en terrorismebestrijding. De biometrische gelaatskenmerken, voorgesteld door de ICAO, werden niet langer afdoende geacht. Ook de vingerafdrukken kwamen er dankzij Europa bij. Onmiskenbaar is bij dit alles sprake geweest van de nodige druk van de VS. De VS hebben altijd al veel belang gehecht aan een zo goed mogelijke inrichting van reisdocumenten en ook voordat sprake was van biometrie aangedrongen op paspoorten van hoogwaardige kwaliteit en waarborgen tegen fraude van welke aard dan ook. Dat werd na 9/11 alleen maar sterker, wat ook bijdroeg aan het klimaat om in Europa de vingerafdrukken op het paspoort op te nemen. De VS hadden na 9/11 zeer zwaar ingezet op het verregaand aanpassen van de kwaliteit van het reisdocumentensysteem. Minister De Graaf meldde in een brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2003 dat de VS besloten had om de toegangscriteria tot het land te verscherpen. Vanaf oktober 2004 zouden

in het kader van het Visa Waiver Program alleen landen worden vrijgesteld van een visumplicht als hun reisdocument was uitgerust met een biometrisch kenmerk dat voldoet aan de ICAO-richtlijn, de digitale gezichtsopname dus, of wanneer landen konden aantonen dat ze bezig waren met voorbereidingen daartoe.<sup>23</sup> Opvallend is dat de VS zelf nog steeds de ICAO-richtlijn als norm hanteren, waarbij de gezichtsopname op het reisdocument voldoende wordt geacht. Zoals in paragraaf 2.5 reeds is toegelicht, kunnen digitale vingerafdrukken op de chip op dit moment door geen enkel ander land dan Nederland, de Nederlandse ambassades of het Koninkrijk worden uitgelezen, dus ook niet door de VS.<sup>24</sup> Maar niet alleen worden aan de gezichtsopname de vingerafdrukken toegevoegd. Want eerst zijn twee vingerafdrukken genoeg, maar dit worden er later vier. Ook met de fotovakhandel moest rekening worden gehouden. De prijs mocht niet teveel oplopen (maar een strak prijsregime is niet in de stukken aangetroffen), de *service* aan de burger moest hoog zijn, etcetera. Kortom, onder invloed van verschillende politieke keuzes kende het hele reisdocumentenproject meer en meer doelstellingen of werden doelstellingen breder gemaakt of aangepast. In alle gevallen wel op basis van politieke besluiten maar niet –zoals het hoort bij projectmatig werken- op basis van expliciete beslisdocumenten, voorzien ook waar nodig van contra-expertises. Een gedegen projectdiscipline waarin met name ruimte zou worden genomen voor tegengas en expliciete besluitvorming was welkom geweest om een en ander beheersbaar te houden, door afwijkingen van de doelstellingen inzichtelijker te maken en daarmee de besluitvorming hierover explicieter. Nadrukkelijk zij opgemerkt dat dit niet is aan te rekenen aan de projectleider of de beleidsafdeling (BPR). Die deed wat de opdracht was: in hoog tempo uitvoering geven aan de politieke wens om op korte termijn te beschikken over biometrische gegevens op het paspoort. De

---

<sup>23</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 25 764, nr. 22, Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over reisdocumenten d.d. 19 december 2003.

<sup>24</sup> Zie voor meer informatie [http://amsterdam.usconsulate.gov/visa\\_waiver\\_program2.html](http://amsterdam.usconsulate.gov/visa_waiver_program2.html)

beleidsmakers hadden er echter verstandig aan gedaan om hogere eisen te stellen aan de inrichting van het project.

### **4.3 Function creep**

Het laatste wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet maakte juridisch de weg vrij voor het bouwen van een centrale administratie. Critici meenden dat de gegevens in deze centrale administratie op termijn voor andere doeleinden zouden kunnen worden gebruikt, dan nu in de Rijkswet is bepaald, het risico van *function creep*. Het is een term die een beeld oproept alsof langzaam en ongemerkt het paspoortstelsel voor geheel andere, en dan bovendien negatieve doelen kan worden gebruikt dan de bedoeling was. Het is echter wat overdreven om dat als een gevaar te zien dat exclusief bij dit onderwerp speelt. Bij elk beleid moet er in de gaten worden gehouden dat een bepaalde voorziening of een bepaalde organisatie niet voor een ander doel wordt ingezet. Dit regel je bij wet, eventueel met toezicht en strafbepalingen erbij. Dat is ook gebeurd in het wetsontwerp van de centrale administratie. In het verslag antwoordde staatssecretaris Bijleveld-Schouten daarom op een voorbeeld van de SP-fractie dat door de nadere regels ten aanzien van de organen waaraan gegevens verstrekt kunnen worden, de toegankelijkheid van de data veel ruimer kan worden, als volgt. 'In het wetsvoorstel is nauwkeurig omschreven voor welke doelen gegevens verstrekt kunnen worden en aan welke voorwaarden organen moeten voldoen om voor gegevensverstrekking in aanmerking te komen. De uitwerking van deze regels bij algemene maatregel van rijksbestuur kan niet plaatsvinden buiten de in het wetsvoorstel gestelde doelen en kaders. Voor een eventuele verruiming van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking dient dan ook eerst de wet te worden gewijzigd. Het wetsvoorstel bevat een aantal waarborgen die gegevensverstrekking buiten de wettelijk omschreven doelen beogen te voorkomen. Deze waarborgen worden genoemd in paragraaf 7 van de memorie van toelichting. In het licht

hiervan ben ik daarom van mening dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen omvat om het risico van *function creep* effectief tegen te gaan.<sup>25</sup> Aldus de staatssecretaris. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat bij dit onderwerp de wettelijke waarborgen minder werken dan in het algemeen. Oplettendheid blijft geboden, maar die is er ook.

#### **4.4 Normen**

Opgemerkt in dit onderzoek is ook het ontbreken van normen en testspecificaties. Wanneer is een vergelijking van vingerafdrukken geslaagd? Wat is een acceptabele foutmarge? Welke kwaliteit moet de gelaatsafdruk hebben? En welke normen worden hieraan gesteld in andere Europese landen? De Europese Verordening van eind 2004 kent wel een beschikking met enige technische randvoorwaarden, maar goede kwaliteitsnormen zijn tot op de dag van vandaag vanuit Europa niet vastgelegd. Dit overigens ondanks het pleidooi dat Nederland hier ambtelijk voor heeft gedaan in Europa. Illustratief op dit punt is een passage uit een brief aan de Kamer van september 2009 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mw. Bijleveld-Schouten.<sup>26</sup> Hierin schrijft zij dat het proces rond de opname van vingerafdrukken, ook internationaal, nog in ontwikkeling is. Een voorbeeld hiervan is de vraag of er vingerafdrukken, *ongeacht de kwaliteit ervan*, moeten worden opgenomen voor opslag in reisdocumenten. De Europese Commissie is die mening toegedaan. Nederland staat hier kritisch tegenover. De staatssecretaris geeft aan de Tweede Kamer over nieuwe ontwikkelingen op dit punt te informeren.

#### **4.5 Overallbeeld ambtelijke en politieke voorbereiding**

De analyse van de inhoudelijke beleidsvoorbereiding en besluitvorming van dit dossier laat zien dat er zeer hard en naar eer en geweten is gewerkt is door een kleine groep ambtenaren. Dit beeld is meermaals

---

<sup>25</sup> Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2007-2008, 31325 nr.5, nota naar aanleiding van het verslag



bevestigd in de oriënterende gesprekken die gevoerd zijn in het kader van dit onderzoek. Gesignaleerde risico's zijn, voor zover onderkend, tijdig onder de aandacht van de verantwoordelijke bewindspersonen gebracht. De besluitvorming heeft derhalve altijd politieke dekking gekend. Wel is te zien dat de projectleiding c.q. BPR tempo hebben willen maken en het niet op hun weg vonden liggen om veel ruimte in te bouwen voor (mogelijke) hinderpalen. Bij de ambtelijke en politieke leiding staat voortvarendheid eveneens voorop. Onderschatting van de complicaties of gebrek aan ervaring met dit soort projecten heeft ongetwijfeld een rol gespeeld bij het niet strak hanteren van de regels van projectmatig werken en met name expliciet gefaseerde besluitvorming. De leiding van BZK was op dat punt ook niet optimaal toegerust. Er was bijvoorbeeld niet een CIO die –zoals een dFEZ bij begrotingszaken- ruimte had voor kritisch advies. Een rol speelde ook dat het onderwerp –met name de centrale administratie- ambtelijk wel als gevoelig en gecompliceerd werd gezien, maar dat extern dit in mindere mate het geval was. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de relatief gematigde adviezen van de RvS en het CBP en de relatief lichte kritiek van Kamerleden tot na de invoering van de laatste wijziging van de Paspoortwet in 2009, en de eveneens niet erg indringende opvatting uit de wereld van de expertise.

#### **4.6 Informatie aan de Tweede Kamer**

Er is voor zover na te gaan de Tweede Kamer geen informatie onthouden die in redelijkheid de Tweede Kamer tot een geheel andere besluitvorming had kunnen brengen. Relevant in dit verband is overigens wel de directe werking bij van de EU-verordening, waardoor ook voor de Tweede Kamer de marges aanzienlijk waren beperkt. Als er een methode van werken was gevolgd met meer expliciete beslismomenten en vooral contra-expertises, dan had de Tweede Kamer wellicht meer en betere informatie gekregen. Maar die methode werd niet gevolgd en de informatie was er dus niet, en

de Tweede Kamer heeft er ook niet om gevraagd. Uit het documentenonderzoek dat is verricht voor dit onderzoek bleek dat niet alle rapporten en dergelijke die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, naar de Tweede Kamer zijn gezonden. Maar hieruit is niet de indruk ontstaan dat dit gevolgen heeft gehad voor de besluitvorming. Gedurende het besluitvormingsproces is men met regelmaat geïnformeerd over de stand van zaken van de beleidsontwikkeling betreffende de biometrie. Dat begon in juni 1998, toen de Tweede Kamer door staatssecretaris Kohnstamm werd geïnformeerd over vooronderzoek dat was verricht in het kader van de definitiefase van het project, naar de noodzaak, wenselijkheid en haalbaarheid van het gebruik van biometrie.<sup>27</sup> In maart 1999 rapporteerde minister Van Boxtel middels een brief over de voortgang van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten, en vermeldde daar bijvoorbeeld een aantal onderzoeksresultaten naar o.a. de mening en wensen van burgers met betrekking tot reisdocumenten, in het specifieke geval naar de toepassing van biometrie, uitgevoerd door NIPO Consult.<sup>28</sup> Tussen 2001 en 2003 is er door minister van Boxtel meermaals tussentijds gerapporteerd over de haalbaarheidsonderzoeken naar biometrie, het verloop van enkele pilots en het verloop van de verkenningen in Europa.<sup>29</sup> Het eerste wijzigingsvoorstel om de toevoeging van biometrische kenmerken aan reisdocumenten mogelijk te maken, ging in deze periode ook naar de Tweede Kamer.

In december 2003 zijn de pilotresultaten en een rapportage over de haalbaarheidsonderzoeken aan de Tweede Kamer gezonden door minister De Graaf, alsmede de ICAO-aanbeveling betreffende de gelaatsscan als biometrisch kenmerk.<sup>30</sup> In 2004 is de Tweede Kamer door minister De Graaf geïnformeerd over de uitvoering van de praktijkproef biometrie, die

---

<sup>27</sup> Tweede Kamer, jaargang 1997-1998, Kamerstuk 25 764, nr. 7, Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over reisdocumenten

<sup>28</sup> Tweede Kamer, jaargang 1998-1999, Kamerstuk 25 764, nr. 10, Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid over reisdocumenten

<sup>29</sup> Brieven aan de Tweede Kamer van 11 mei 2001, ministerie van BZK, en Tweede Kamer, jaargang 2001-2002, Kamerstuk 25 764, nr. 18

<sup>30</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 25 764, nr. 22, Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over reisdocumenten d.d. 19 december 2003.

hij in zijn vorige brief had toegezegd.<sup>31</sup> In april 2005 rapporteerde minister Pechtold over de Europese Verordening, de voortgang van de biometrieproef en de vorming van de centrale administratie.<sup>32</sup> Deze brief volgde op de aankondiging in de Terrorismebestrijdingsbrief dat het bouwen van een centrale administratie voor reisdocumenten noodzakelijk werd gezien in het kader van de terrorismebestrijding.<sup>33</sup> In september van datzelfde jaar heeft minister Pechtold vervolgens een evaluatierapport over de biometrieproef, genaamd *2b or not 2b*, met een toelichtende brief aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>34</sup>

Na dit laatste rapport is het ministerie van BZK overgegaan op de implementatie van de Europese Verordening en het maken van een nieuw wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie en zijn er geen zelfstandige onderzoeken naar biometrie meer uitgevoerd.

De toegezonden rapporten, adviezen en toelichtingen hadden probleemloos grondslag kunnen zijn voor kritische vragen. Zo ingewikkeld was het ook allemaal niet, althans op de relevante hoofdlijnen. Die vragen zijn echter uitgebleven. Pas in de laatste Kamerperiode heeft de Tweede Kamer het initiatief genomen tot die kritische vragen. Dat heeft ook geleid tot de ruimte voor herbezinning die er nu is, overigens nog steeds binnen de strakke kaders van de EU.

---

<sup>31</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 25 764, nr. 24, Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over reisdocumenten d.d. 5 oktober 2004.

<sup>32</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 25 764, nr. 26, Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over reisdocumenten d.d. 18 april 2005.

<sup>33</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, kamerstuk 29754, nr. 5, Brief van de ministers van Justitie en BZK over terrorismebestrijding

<sup>34</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 25 764, nr. 27, Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over reisdocumenten d.d. 12 september 2005.

## 5 Conclusies

### 5.1 Onderschatting van biometrie

De technische moeilijkheden van de biometrie, in het bijzonder bij de grootschalige opname en verwerking van vingerafdrukken, lijken in dit proces onderschat te zijn. De beelden die bestaan rond het gebruikersgemak van vingerafdrukken, overgebracht vanuit detectiveromans of spannende televisieseries, sporen niet met de daadwerkelijke technische toepassingsmogelijkheden.

Deze onderschatting speelde al vanaf het begin van de onderzoeksperiode een rol in de beeldvorming. Deze onderschatting loopt dan ook door tot enerzijds het niveau van de Europese Verordening en de daarbij horende technische beschikking en anderzijds tot aan de veronderstelde gebruiks(on)mogelijkheden van de biometrische gegevens die in een de centrale administratie zouden worden opgeslagen.

Tot op heden ontbreekt het bovendien aan heldere kwaliteitsnormen, bijvoorbeeld over wat acceptabele foutmarges zijn bij verificatie of niet. Ook het pleidooi, onder meer vanuit Nederland, om in Europa tot afspraken over de kwaliteitsnormering van de vingerafdrukken op de reisdocumenten te komen is tot op heden niet succesvol gebleken, maar is wel nodig.

### 5.2 Experts en beleidsmakers

Er is in het verleden sprake geweest van een te grote afstand tussen de experts en de beleidsmakers op dit vakgebied. Ze spraken en verstonden elkaars taal niet goed, dit heeft mogelijk mede geleid tot de onderschatting van de complexiteit van de biometrische toepassingsmogelijkheden. Kritische geluiden zijn achteraf gezien wel geuit, maar hebben niet altijd geleid tot beïnvloeding van het besluitvormingsproces. Dat kan worden verklaard door enerzijds het feit

dat de kritiek niet altijd helder en overtuigend (en voor leken begrijpbaar) is geuit, maar ook door de te geringe ontvankelijkheid van de beleidsmakers, die veronderstelden dat het allemaal niet zo moeilijk was, en bovendien op EU-niveau beslist. Er waren wel andere zaken die meer aandacht vroegen. Er zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen aangetroffen die veronderstellen dat dit moedwillig is gebeurd. Ook is niet gebleken dat individuele experts hun waarschuwingen op een andere wijze of op een hoger niveau van de departementsleiding hebben ingestoken, om alsnog het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Nu klagen dat er indertijd niet geluisterd is, is op zichzelf te begrijpen en te rechtvaardigen. Maar de boodschappers hebben niet alleen verantwoordelijkheid voor inhoud van de boodschap maar ook voor het aankomen daarvan. Als men het gevoel had dat dat laatste niet het geval was, dan had men ook aan de bel kunnen trekken. Dan hadden er in het dossier indringende pogingen zichtbaar moeten zijn van experts die niet rustten voordat zij adequate aandacht voor hun bezwaren hadden gekregen. Die zijn echter niet aangetroffen.

### **5.3 BZK en Justitie**

De samenwerking tussen het ministerie van BZK en Justitie is voor een groot deel van de onderzoeksperiode, tot en met 2005 ongeveer, niet soepel verlopen. De verschillende belangen liepen nogal eens uiteen: de belangen van BZK als verantwoordelijk departement voor een gedegen uitgifteproces van goede reisdocumenten, de belangen van Justitie als verantwoordelijk departement voor de bestrijding van identiteitsfraude, criminaliteitsbestrijding en de latere gedeelde verantwoordelijkheid voor terrorismebestrijding. Daarnaast is geconstateerd dat het ministerie van Justitie op verschillende momenten in het besluitvormingsproces verschillende standpunten over dit dossier innam. Ambtelijk Justitie had in dit dossier een aantal uiteenlopende gezichten. Bovendien werd een politiek besluit niet altijd gezien als het laatste woord. BZK heeft dat wel bij Justitie aangekaart, maar dat heeft niet het gewenste effect gehad.

Pas toen gezamenlijk door BZK en Justitie aan de Tweede Kamer werd gemeld dat er een centrale administratie voor de reisdocumenten ontwikkeld zou gaan worden door middel van de terrorismebrief uit 2005, lijkt de moeizame samenwerking op dit terrein grotendeels voorbij.

#### **5.4 De tijdgeest**

De aanslagen in New York van september 2001 en de latere terroristische aanslagen in Madrid en Londen hebben het besluitvormingsproces sterk beïnvloed. De privacy-argumenten die in het begin van het proces nog een herkenbare rol speelden, verdwenen na september 2001 nadrukkelijk naar de achtergrond. Daarnaast hebben de aanslagen ook een versnelling in het tempo van het besluitvormingsproces met zich meegebracht. De besluitvorming kwam in de periode tussen 2001 en 2005 onder invloed van de aanslagen door een sterk urgentiegevoel en druk van buitenaf sneller tot stand dan dat achteraf gezien de relevante technische ontwikkelingen verliepen. Veiligheid en terrorismebestrijding namen de overhand. Na de zomer van 2009, toen de Paspoortwet inmiddels gewijzigd was, kenterde de tijdsgeest weer, en laaide mede onder invloed van incidenten en publiciteit van het WRR-rapport iOverheid de privacydiscussie weer op. Het is de grote verdienste van het WRR-rapport geweest dat systematisch aandacht werd gevraagd voor de betekenis van ICT op het overheidsbeleid en voor alle dilemma's en problemen die daarbij een rol spelen. Door de indringendheid en de herkenbaarheid van de deelrapporten over biometrie leek het alsof de WRR vooral dat onderwerp heeft aangekaart. Dat zou geen recht doen aan de betekenis van het overkoepelende WRR-rapport iOverheid zelf. Wat daarvan ook zij: het rapport kwam op een moment dat ook praktijkproblemen bij de invoering zich manifesteerden. Die samenval leidde vervolgens in combinatie met nieuwe Kamerleden met verstand van zaken op dit onderwerp tot het escaleren van het debat.

## **5.5 Advisering op de wetgeving**

Noch bij het wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet uit 2002, noch bij de wijziging van de Paspoortwet uit 2007 heeft de advisering van het CBP een bepalende rol gespeeld. Achteraf kan worden vastgesteld dat de juiste vragen werden gesteld, maar dat de adviezen niet indringend genoeg waren om koerswijzigingen teweeg te brengen. Opvallend is de korte termijn die in 2001 aan het CBP werd gegeven. Daardoor speelde het advies bijvoorbeeld in de RMR geen rol. Eveneens valt trouwens op dat het CBP zo constructief was om in de zeer krappe tijd tot een advies te komen. Wellicht heeft dan toch enige onderschatting een rol gespeeld. Overigens: het is maar zeer de vraag of de RMR anders had beraadslaagd als men wel tijdig het CBP-advies had gehad. Het verslag van de RMR is zeer kort: de minister van BZK licht kort toe, de minister van Justitie valt hem bij, de Minister-President concludeert.

Ook de advisering van de Raad van State heeft niet geleid tot ingrijpende aanpassingen in de voorliggende wetsvoorstellen. Deze adviezen gaven hier dan ook geen aanleiding toe. Het advies van de Raad van State in 2007 was blanco, hetgeen de Staatsraden blijkens voetnoot 1 op pagina 174 van het WRR-rapport *Overheid*<sup>35</sup> inmiddels betreuren maar wat wel begrijpelijk is in het licht van de inzichten toen.

## **5.6 Ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming**

Er zijn geen aanwijzingen aangetroffen in dit onderzoek die anders doen veronderstellen dan dat de ambtelijke voorbereiding van dit dossier gewetensvol is verlopen. De relatief kleine groep betrokken ambtenaren en extern ingehuurde projectleiders hebben op behoorlijke wijze hun bewindspersonen geïnformeerd, hen tijdig op de hoogte gebracht van de te nemen stappen in het proces en hebben hen meegenomen in de risico's en voor- en nadelen van besluiten.

---

<sup>35</sup> In het WRR-rapport staat hierover opgenomen: Leden van de Raad van State gaven in een gesprek met de WRR dan ook aan achteraf vast te moeten stellen het dossier over biometrie op het paspoort onvoldoende scherp getoetst te hebben. In de bijhorende voetnoot staat: *Gesprek met dhr. C.J.M. Schuyt, dhr. M. Oosting, dhr. M. Rajmakers, mevr. H.J.Th.M. van Roosmalen, Raad van State, april 2010.*

## **5.7 Informatie aan de Tweede Kamer**

Er zijn gedurende dit onderzoek geen aanwijzingen aangetroffen die doen veronderstellen dat de informatievoorziening van de Tweede Kamer door de verantwoordelijke bewindslieden van het ministerie van BZK op onjuiste manier of op opzettelijk onvolledige wijze heeft plaatsgevonden.<sup>36</sup> Daar waar nodig is de Tweede Kamer tijdig geïnformeerd over de op dat moment bekende relevante informatie over dit dossier. Ook is gedegen gereageerd op gestelde vragen van Kamerleden. Daarbij past echter wel de kanttekening dat er lange tijd geen sprake is geweest van een groot aantal indringende, kritische vragen. Dat is beperkt gebleven tot slechts enkele Kamerleden, van fracties die indertijd ook tegen hebben gestemd. Op zichzelf had het geleverde materiaal, zij het overigens ook met de inzichten van nu, daartoe wel aanleiding kunnen geven. Dat is pas veranderd in de laatste fase, toen op veel grotere schaal en veel indringender een aantal (nieuwe) Kamerleden zich met het onderwerp gingen bezighouden. Het inmiddels uitgebrachte rapport van de WRR en met name de zeer gedegen achtergrondstudies hebben daarbij ook een rol gespeeld.

---

<sup>36</sup> Dit waren respectievelijk de heren Kohnstamm, Van Boxtel, Remkes, De Graaf, Pechtold, Nicolaï en mevrouw Bijleveld-Schouten.



## Lijst van afkortingen

BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
NVvB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
RvS	Raad van State
RAD	Rijksauditdienst
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
Sdu	Nederlandse uitgeverij van vakinformatie
GSI	(Minister van) Grote Stedenbeleid, Integratie- en overheidscommunicatiebeleid
JBZ-raad	Justitie en Binnenlandse Zaken-Raad
ICAO	International Civil Aviation Organization
KB	Koninklijk Besluit
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
CIO	Chief Information Officer
dFEZ	directeur Financieel-Economische Zaken

## Bijlage I Opdrachtbrief



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

3108201100059

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De heer Bekker

BDGBK

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Contactpersoon  
Mw. mr. drs. K.P.A.M.  
Nagtzaam

T 070 4267089

Datum 29 augustus 2011  
Betreft Onderzoek biometrie

Geachte heer Bekker,

In het algemeen overleg van de Tweede Kamer 'normen veiligheidskenmerken biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten' van 27 april 2011 heeft de Kamer mijn aandacht gevraagd voor de uitkomsten van een rondetafelgesprek met deskundigen over biometrische data in paspoorten dat op 20 april 2011 heeft plaatsgevonden, en voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten van de afgelopen jaren.

In reactie hierop heb ik aan de Kamer toegezegd een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar het verloop van de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten en naar de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer in de periode 1998-2009. Ik ben verheugd dat u bereid bent dit onderzoek te verrichten.

Omdat u als lid van de TopManagementGroep onder mijn gezagsbereik valt, hecht ik er aan te benadrukken dat u in deze onderzoeksopdracht geheel onafhankelijk kunt opereren. Ik zeg u alle medewerking toe om ambtenaren te spreken en stukken in te zien indien u zulks nodig acht voor de uitvoering van het onderzoek. Ook bent u vrij in de te hanteren onderzoeksmethoden en in de weergave van uw rapportage en aanbevelingen. Het doel, de hoofdvraag en deelaspecten van het onderzoek zijn reeds geformuleerd en aan de Tweede Kamer medegedeeld middels een brief d.d. 20 juni 2011. De brief treft u als bijlagen bij dit schrijven aan.

Ik verzoek u ernaar te streven binnen drie maanden uw bevindingen aan mij te rapporteren. Na afronding van uw werkzaamheden zal ik de Kamer het resultaat van dit onderzoek zo spoedig mogelijk met mijn reactie doen toekomen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

06BK/OBD  
Democratie & Burgerchap  
Schiedamschedijkaven 200  
2311 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rijksoverheid.nl  
Contactpersoon  
M. Groenwold - van der Saer  
T 070 426 8188  
marieke.groenwold@minbzk.nl

Kamer  
2011-2000243911

Datum 20 juni 2011  
Betreft Taakomschrijving onderzoek invoering biometrie

Bijlagen  
1

In het AO 'normen veiligheidskenmerken biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten' met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de vaste commissie voor Europese zaken (d.d. 27 april jl), heeft de Kamer bij mij aandacht gevraagd voor de uitkomsten van een rondetafelgesprek met deskundigen over biometrische data in paspoorten (d.d. 20 april 2011). Daarnaast heeft de Kamer gevraagd om daarbij ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te betrekken over de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten.

In reactie daarop heb ik u toegezegd de taakomschrijving aan uw Kamer te zullen sturen voor een onderzoek naar 'hoe het verloop is geweest, wat de informatieverstrekking aan de Kamer is geweest en op welke wijze grond zit in hetgeen vorige week is gesteld'. Ik heb de Kamer de mogelijkheid geboden suggesties voor de taakomschrijving aan te leveren.

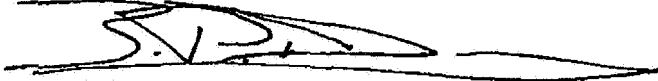
Bijgevoegd stuur ik u de taakomschrijving voor het onderzoek. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van de input die ik vanuit de Kamer heb ontvangen. Hoofdvraag van het onderzoek luidt: Hoe is de besluitvorming over de invoering van digitale biometrische kenmerken in Nederlandse reisdocumenten verlopen?

Doel van het onderzoek is op een zo objectief mogelijke wijze duidelijkheid te verkrijgen over de wijze waarop de besluitvorming in het licht van de omstandigheden op dat moment heeft plaatsgevonden. Aspecten die in het onderzoek aan bod zullen komen zijn de manier waarop informatie is verzameld (onder andere door middel van externe onderzoeken), de manier waarop is omgegaan met geluiden van buiten en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Doel is tevens te leren van eventuele fouten die in het verleden zijn gemaakt tijdens het besluitvormingsproces. Het onderzoek zal daarom aanbevelingen moeten opleveren voor de beleidsvoorbereiding en besluitvorming in de toekomst.

Zoals in het AO van 27 april jl. reeds aangekondigd, zal het onderzoek uitgevoerd worden door een onafhankelijk persoon. Ik heb de verwachting dat ik binnen enkele weken een geschikte persoon kan vinden die het onderzoek zal uitvoeren. Ik zal betrokkene vragen om bij voorkeur binnen drie maanden te komen met een rapportage.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



J.P.H. Donner

## **Taakomschrijving onderzoek naar de besluitvorming over invoering van digitale biometrische gegevens in reisdocumenten.**

### **1. Hoofdvraag van het onderzoek**

Hoe is de besluitvorming over de invoering van digitale biometrische kenmerken in Nederlandse reisdocumenten verlopen?

De te onderzoeken periode loopt van 1998 toen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> (BZK) de eerste onderzoeken naar de mogelijkheden tot invoering van digitale biometrische kenmerken in reisdocumenten zijn uitgevoerd tot aan 2009 toen de digitale vingerafdrukken in de Nederlandse reisdocumenten daadwerkelijk zijn ingevoerd.

### **2. Doel van het onderzoek**

Doel van het onderzoek is op een zo objectief mogelijke wijze duidelijkheid te verkrijgen over de wijze waarop de besluitvorming in het licht van de omstandigheden op dat moment heeft plaatsgevonden. Aspecten die in het onderzoek aan bod zullen komen zijn de manier waarop informatie is verzameld (onder andere door middel van externe onderzoeken), de manier waarop is omgegaan met geluiden van buiten en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Doel is tevens te leren van eventuele fouten die in het verleden zijn gemaakt tijdens het besluitvormingsproces. Het onderzoek zal daarom aanbevelingen moeten opleveren voor de beleidsvoorbereiding en besluitvorming in de toekomst.

### **3. Deelaspecten van het onderzoek**

In het onderzoek zullen de volgende deelaspecten aan de orde komen:

#### **A. Verzamelen van informatie door BZK**

Het onderzoek zal ingaan op de onderzoeken die zijn uitgevoerd ter voorbereiding van de besluitvorming over de invoering van digitale biometrische kenmerken. Daarbij wordt aandacht besteed aan de manier waarop de aanbestedingsprocedures van de onderzoeken zijn verlopen (selectiecriteria, gunningscriteria, opdrachtverlening). Ook zal de inhoud van de onderzoeken worden beoordeeld (onderzoeksvragen, rapportage van de onderzoeksresultaten).

#### **B. Omgang met geluiden van buiten door BZK**

Het onderzoek zal in gaan op de manier waarop tijdens het besluitvormingsproces door BZK is omgegaan met commentaar en adviezen van buiten. Welke externe partijen zijn geraadpleegd? Hoe is gereageerd op input van buiten? Daarbij moet gedacht worden aan commentaar en adviezen van bijvoorbeeld gemeenten, wetenschappers en leveranciers, maar het gaat ook om de manier waarop is omgegaan met de input van eigen medewerkers die betrokken waren bij de beleidsvoorbereiding rond de invoering van digitale biometrie in reisdocumenten.

#### **C. Informatievoorziening aan de Kamer**

Hoe was de informatievoorziening aan de Kamer? Wanneer en op welke manier is de Kamer geïnformeerd over onderliggende studies, proeven, pilots, en de uitkomsten daarvan?

---

<sup>1</sup> Het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten vormt onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Bijlage II Chronologisch overzicht besluitvorming





### Bijlage 3 Chronologie

Kohnstamm (D66)	Betrokken actoren	Gebeurtenis
<p>Januari 1998</p>	<p>Stass Kohnstamm-TK</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brief aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 25 764, nr. 4.</li> <li>- Brief bevat informatie over project Nieuwe generatie reisdocumenten (NGR). Onder meer wordt aangekondigd dat er onderzoek wordt verricht naar de toepassing van biometrie. Op grond van dit onderzoek zal worden bepaald of het tot de reële mogelijkheden behoort om biometrische identificatie – als additionele functionaliteit – op een nader te bepalen moment en onder nader te bepalen voorwaarden op te nemen op de nieuwe generatie reisdocumenten.</li> </ul>
<p>Januari-mei 1998</p>	<p>BZK-TK</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vooronderzoek door NGR projectorganisatie naar noodzaak, wenselijkheid en haalbaarheid van het gebruik van chiptechnologie en biometrie.</li> <li>- Onder meer wordt geconstateerd dat het toepassen van biometrie in de nieuwe generatie reisdocumenten een goede mogelijkheid zou kunnen bieden om bepaalde vormen van misbruik waartegen de traditionele beveiligingstechnieken niet goed werken tegen te gaan. Maar ook dat er op dat moment zeer weinig operationele toepassingen zijn waar in een open, grootschalige omgeving van biometrie gebruik wordt gemaakt.</li> <li>- Over dit vooronderzoek is verslag gedaan in een brief van staatssecretaris Kohnstamm van BZ aan de Tweede Kamer in juni 1998, Kamerstukken 25 764, nr. 7.</li> <li>- Met betrekking tot de bevindingen t.a.v. de biometrie wordt opgemerkt:             <ul style="list-style-type: none"> <li>“Aan deze bevindingen verbind ik voor de nieuwe generatie reisdocumenten de conclusie dat de toepassing van biometrie mogelijkheden biedt, zeker gezien de in de frauderisicoanalyse onderkende risico’s. Grootschalige toepassing is op dit moment echter nog met teveel onzekerheden omkleed. Er zal nu verder onderzoek worden gedaan moeten worden naar alle consequenties. De aspecten privacy en maatschappelijke acceptatie spelen daarbij een belangrijke rol. Het komt mij verstandig voor bij de op te stellen specificaties voor de nieuwe generaties reisdocumenten rekening te houden met de mogelijkheid om biometrie op enig moment toe te passen. Zowel een correcte identiteitsvaststelling bij aanvraag van een reisdocument als het kunnen verifiëren van de juiste identiteit bij gebruik van het document dient gewaarborgd te zijn. Ik acht het toevoegen van een aanvullend</li> </ul> </li> </ul>

<p>biometrisch kenmerk een mogelijke maatregel, maar stel ook vast dat een grootschalige toepassing nog met vele vragen is omkleed. Deze vragen moeten nu eerst beantwoord worden; hiertoe zal, in overleg met de Registratiekamer, nader onderzoek uitgevoerd gaan worden. Belangrijk onderdeel van dit onderzoek zal zijn de eisen die aan toepassing van biometrie in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden gesteld. Definitieve voorstellen zullen aan u worden voorgelegd. Uitgangspunt is dat bij het opstellen van de specificaties voor het nieuwe paspoort met de mogelijkheid tot opnemings van een biometrisch kenmerk rekening wordt gehouden.”</p> <p>- Naar dit onderzoek en de inhoud wordt tevens verwezen in het rapport onderzoek naar de toepassing biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten van juni 2003, Kamerstukken 25 764, nr. 22.</p>		
<p><b>Van Boxtel (D66)</b></p>		
<p>Maart 1999</p>	<p>Min GSI-TK</p>	<p>- Brief aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 25 764, nr. 10 van minister Van Boxtel, waarin onder andere is opgenomen: “In 1999 zullen pilots worden uitgevoerd om de toepassing van biometrie en elektronische identificatie, waaronder het gebruik van de elektronische handtekening, te beproeven. (...) Het is mijn oogmerk u begin 2000 meer definitieve voorstellen voor de mogelijke toepassing en de implementatie van biometrie en de elektronische identiteitskaart voor te leggen. (...) De specificaties van de nieuwe generatie reisdocumenten worden nu al zodanig opgesteld dat in een later stadium een chip ten behoeve van bovenstaande toepassingen aan de reisdocumenten kan worden toegevoegd.”</p> <p>- In deze brief wordt tevens verwezen naar onderzoek van NIPO Consult naar de dienstverlening van gemeenten met betrekking tot de uitgifte van reisdocumenten en naar de mening en wensen van burgers met betrekking tot reisdocumenten. De VNG en de NVVB hebben onderdeel uitgemaakt van de begeleidingscommissie. Voor het onderzoek zijn 1000 huishoudens bevroegd. Naast allerlei uitkomsten m.b.t. het reisdocument, de aanvraag en ontvangst heeft men ook positief gereageerd op de toepassing van biometrie.</p>
<p>Oktober 1999</p>	<p>BZK/BPR-TNO</p>	<p>- TNO onderzoek in opdracht BZK. “Quick Scan Biometrie – alle mensen zijn ongelijk”. Het onderzoek was gericht op de bruikbaarheid van biometrie in twee groepen van toepassingsgebieden, het onderkennen</p>

		<p>van identiteitsfraude en het gebruik van reisdocumenten als identiteitsbewijs voor elektronische identificatie op afstand. Tevens had het onderzoek tot doel vast te stellen wat de kritische succesfactoren zijn voor toepassing van biometrie op zeer grote schaal voor heterogene groepen. Uit de aanbevelingen komt onder meer naar voren dat nog veel nader onderzoek moet worden.</p> <p>- Naar dit onderzoek en de inhoud wordt tevens verwezen in het rapport onderzoek naar de toepassing biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten van juni 2003, Kamerstukken 25 764, nr. 22.</p>
Januari 2000	Min GSI-TK	<p>- Wijziging Paspoortwet naar de Tweede Kamer gezonden, Kamerstukken 26 977 (R1644), nr. 1 en 2.</p> <p>- In de nota naar aanleiding van het verslag van 6 juni 2000, Kamerstukken 26977 (R1644), nr. 6, wordt als reactie op vragen van leden van de CDA-fractie of eventueel in de nieuwe generatie reisdocumenten biometrische kenmerken binnen het raamwerk van de (herziene) Paspoortwet kunnen worden geïntroduceerd, geantwoord dat indien besloten wordt tot het opnemen van biometrische kenmerken in de nieuwe generatie reisdocumenten, hiertoe een wijziging van de Paspoortwet nodig is. Maar aangezien een dergelijke invoering niet eerder dan in 2003 is voorzien, is er voldoende tijd om een dergelijke wetswijziging in gang te zetten.</p>
Oktober 2000	EU	<p>- Resolutie opgesteld met betrekking tot beveiliging van paspoorten en reisdocumenten tegen vervalsingen.</p> <p>- Nederland heeft geprobeerd de toepassing van biometrie hierbij op te nemen, dit is niet gelukt door onvoldoende steun van andere lidstaten.</p>
Januari 2001	TK-Min GSI	<p>- Algemeen Overleg d.d. 24 januari 2001, Kamerstukken 25 764, nr. 15, n.a.v. een brief d.d. 16 november 2000 over de invoeringsdatum van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten.</p> <p>- De Tweede Kamer dringt aan op invoering biometrische kenmerken in het paspoort. De minister van GSI geeft dat hoewel hij ook snelheid terzake van de biometrie wenst en technisch gezien alles kan, er toch zorgvuldig gehandeld moet worden en dat hij daarom de resultaten van gesprekken in ICAO-verband afwacht.</p>
Maart 2001	BZK/BPR-Ernst&Young	<p>- Onderzoek door Ernst &amp; Young Forensic Services naar de toegevoegde waarde van biometrie bij de identiteitsvaststelling.</p> <p>- Dit onderzoek bevestigt dat de toepassing van biometrie bijzonder</p>

		<p>geschikt is te verbetering van de identiteitscontrole aan de hand van de reisdocumenten. Daarmee is biometrie in principe een geschikt instrument ter bestrijding van <i>look a like fraude</i>. Tevens is geconcludeerd dat een aantal aspecten nader uitgediept dient te worden. Naar het onderzoek en de uitkomsten wordt verwezen in een brief van mei 2001 van de minister van GSI aan de Tweede Kamer (Kamerstuknummer is onbekend).</p> <p>- Naar dit onderzoek en de inhoud wordt tevens verwezen in het rapport onderzoek naar de toepassing biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten van juni 2003, Kamerstukken 25 764, nr. 22.</p>
<p>Mei 2001</p>	<p>Minister GSI-TK</p>	<p>- Brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuknummer onbekend) waarin wordt gerapporteerd over de stand van zaken en een aantal pilots wordt aangekondigd. Naar de uitkomsten van deze pilots wordt verwezen in het rapport onderzoek naar de toepassing biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten. Dat onderzoek en de uitkomsten van de pilots worden in december 2003 aan de Kamer gestuurd.</p> <p>- Tevens de aankondiging dat men in de tweede helft van 2002 tot definitieve conclusies moet kunnen komen over de vraag of invoering van biometrie haalbaar is.</p>
<p>Juni 2001</p>	<p>TK-Min GSI</p>	<p>- Algemeen Overleg met de Tweede Kamer, Kamerstukken 25 764 voor het verslag, naar aanleiding van de brief inzake biometrie in reisdocumenten van 11 mei 2001.</p> <p>- Een aantal Kamerleden is onlangs op bezoek geweest bij de producent van de reisdocumenten en geeft aan onder de indruk te zijn van de mogelijkheden van biometrie. De minister constateert hierop dat in dit proces ongeduld aan wijsheid gekoppeld moet worden. Het gaat om grote investeringen. Gekeken moet worden of internationale afstemming mogelijk is, zodat Nederland niet iets invoert wat over twee jaar weer afgeschafte moet worden. Het gaat om de kwaliteit van de apparatuur, om de betrouwbaarheid van het systeem en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Ook de privacyaspecten spelen een rol. Daarom is gekozen voor een aantal pilots met vingerafdruk, met irisscan en met gelaatsherkenning.</p> <p>- Desgevraagd zegt de minister toe dat hij contact met zijn collega van Justitie zal opnemen, om te zien of Nederland dit onderwerp op de EU-</p>

Juli 2001	BZK/BPR-Research voor Beleid	agenda kan krijgen. - Evaluatie pilotproject irisscan Rotterdam door Research voor Beleid.
Juli 2001	SG	- Raadsadviseur J. Grijpink van Justitie publiceert een artikel over biometrie. Op SG-niveau vindt contact plaats over het standpunt van justitie over de biometrie.
9 september 2001		<i>Aanslagen New York</i>
September 2001	BZK/BPR-CBP	- Aan de voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens wordt het ontwerpvorstel van de nieuwe Paspoortwet toegestuurd, met het verzoek hier advies over uit te brengen. - Uitgelegd wordt dat hiermee de opening wordt geboden om in de toekomst in reisdocumenten biometrische gegevens vast te leggen. Maar omdat de techniek nog niet zover is, zal dit uiteindelijk in AmvB's worden uitgewerkt, niet in de Paspoortwet zelf. De AmvB of AmvB's zullen wel de voorhangprocedure volgen, zodat de TK er nog op kan acteren.
September 2001	Min GSI-Min Jus	- Blauwe brief aan de minister van Justitie dat gelet op de recente aanslagen in de VS, en gelet op het feit dat in oktober een voorstel tot wijziging van de Paspoortwet in de RMR aan de orde komt met als hoofddoel het scheppen van een juridische basis voor het opnemen van biometrische gegevens op Nederlandse reisdocumenten, de minister van BZK voornemens is om in die RMR ook instemming te krijgen om tot actie over te gaan in de EU, om andere lidstaten ook zover te krijgen dat ze biometrische gegevens gaan opnemen. - Verzoek aan de minister van Justitie is om daarom in de JBZ-raad van 25 september 2001 het belang van biometrie op reisdocumenten te bepleiten in het kader van het veiligheidsbeleid.
eind september 2001	Minister van Justitie	- Minister van Justitie Korthals vraagt aandacht voor biometrie in de JBZ-raad: Nederland is voornemens de reisdocumenten van biometrische kenmerken te voorzien, de aanslagen van 11/9/2001 geven aan leiding om hier een versnelling in aan te brengen, Nederland wil het initiatief nemen om in overleg met andere lidstaten te bezien of er EU-afspraken mogelijk zijn over de te kiezen biometrische kenmerken en het gebruik ervan bij onder meer grenscontrole.
Oktober 2001	BZK/BPR	- Op 1 oktober werd de Nieuwe Generatie Reisdocumenten ingevoerd en in beheer genomen door BPR.

Oktober 2001	Minister GSI-MR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een intern advies van BPR aan de minister van GSI om het wetsontwerp tot wijziging van de Paspoortwet aan de RMR aan te bieden, hetgeen wordt opgevolgd door de minister.</li> <li>- In dit advies is ook weergegeven dat het Directoraat-Generaal Constitutionele Zaken en koninkrijksrelaties van BZK negatief over het wetsvoorstel heeft geadviseerd. Kernachtig gezegd omdat de te delegeren onderwerpen –de toekomstige biometrische maatregelen- niet voor delegatie geschikt zijn, daar ligt het onderwerp te gevoelig voor. Echter, onder meer omdat de TK erop heeft aangedrongen toch door te gaan met het creëren van de mogelijkheid om biometrie op reisdocumenten op te slaan in de toekomst, wordt aan de minister geadviseerd het wetsvoorstel toch aan de RMR aan te bieden.</li> <li>- Er wordt gemeld dat er mogelijk een negatief advies van het CBP zal volgen.</li> </ul>
Oktober 2001	CBP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kort op dit interne advies volgt het negatieve advies van het CBP over het wetsontwerp tot wijziging van de Paspoortwet.</li> </ul>
Oktober 2001	Min GSI-MR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Begeleidende brief naar de RMR over de wijziging van de Paspoortwet die mede op aandringen van de TK tot stand wordt gebracht, over de initiërende rol die men in EU wil nemen en over de versnelling die nodig wordt geacht i.v.m. 11/9/2011.</li> <li>- In deze brief wordt ook gerefereerd aan de ICAO: 'de internationale ontwikkelingen worden gevolgd en zo mogelijk beïnvloed d.m.v. actieve participatie in onder meer de ICAO, een organisatie onder de vleugels van de VN, die richtlijnen opstelt t.a.v. reisdocumenten. (...) Om de internationale acceptatie van reisdocumenten te waarborgen worden door de ICAO richtlijnen vastgesteld. De ICAO werkt thans aan richtlijnen over biometrie, het ziet er naar uit dat een voorkeur zal worden uitgesproken voor 'gelaatsherkenning'.</li> <li>- De RMR besluit het wetsontwerp naar de Raad van State te zenden.</li> </ul>
Oktober 2001	RvS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het voorstel van de Paspoortwet wordt ongewijzigd aan de RvS aangeboden, het advies van het CPB wordt bijgevoegd.</li> </ul>
Oktober 2001	EU-lidstaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De voor reisdocumenten verantwoordelijke ministers van de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Commissie worden geïnformeerd over de nieuwe Nederlandse reisdocumenten en het voornemen van de Nederlandse regering om in de nabije toekomst biometrie op te nemen in de reisdocumenten.</li> <li>- De wens uitgesproken om op het gebied van biometrie in</li> </ul>

November 2001	Min GSI-Min Jus	<p>reisdocumenten in Europees verband samen te werken.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Correspondentie over de opstelling van Justitie m.b.t. de biometrie.</li> <li>- In aanloop naar de RMR van 21 oktober 2001 heeft Justitie zich geweerd tegen de wijziging van de Paspoortwet. In het actieplan terrorisme en veiligheid komt biometrie echter wel aan bod, ook doet Justitie zelf een proef met Schiphol (irisscan) en gebruikt het de biometrie voor de vreemdelingendocumenten.</li> </ul>
November 2001	BZK-Europese Commissie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambtelijke verkenning met medewerkers van de Europese Commissie.</li> <li>- Gebleken is dat als gevolg van het verdrag van Nice (op dat moment nog niet geratificeerd) de EC geen juridische grond heeft voor bevoegdheden op het terrein van paspoorten en identiteitsbewijzen. Voorstel aan de minister voor GSI is mede daarom om zelf bilaterale contacten met EU-lidstaten te leggen, los van de EC dus.</li> </ul>
December 2001	Min Jus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brief van de minister van Justitie aan de TK over het vluchtelingenbeleid, Kamerstukken 19 637, nr. 635, waarin o.a. wordt vermeld dat er geen opslag van vingerafdrukken van alle Nederlanders in een administratie komt in het kader van opsporing, want dit is buitenproportioneel.</li> </ul>
Januari 2002	Minister GSI-TK	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brief aan de TK, Kamerstukken 25 764, nr. 18, over de totstandkoming en invoering van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten.</li> <li>- Aan het einde van de brief vermeldt de minister van GSI dat het de bedoeling van het kabinet is om op korte termijn biometrische gegevens op te nemen in de nieuwe reisdocumenten; daarmee wordt het plegen van <i>look a like fraude</i> ernstig bemoeilijkt. En dat op dit moment er met behulp van enkele pilots onderzocht wordt welke biometrische herkenningstechniek zich daar het beste voor leent.</li> <li>- Tevens geeft de minister aan dat hij initiatief heeft genomen in Europees verband afspraken te maken hieromtrent, rekening houdend met mondiale afspraken in het kader van de ICAO.</li> </ul>
Februari 2002	BZK/BPR-HEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het Expertise Centrum wordt gevraagd een eindrapport onderzoek biometrie, eID en Finread te maken.</li> </ul>
Februari 2002	BZK/BPR-VKA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VKA wordt ingehuurd om een plan van aanpak voor vervolgonderzoek naar de toepassing van biometrie ter bestrijding van look-alike fraude met reisdocumenten op te stellen.</li> </ul>
Februari 2002	JBZ-raad, Commissaris Vitorino	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Middels een telefoongesprek van Commissaris Vitorino is aangekondigd dat in de informele JBZ-raad van 14/15 februari 2002 een non-paper wordt ingebracht die de invoering van biometrie op reisdocumenten</li> </ul>

		<p>ondersteunt.</p> <p>Het standpunt van Nederland hierop is dat men blij is met de steun van Vittorino maar dat het beter is wanneer de ICAO-richtlijnen worden afgewacht en Nederland tegelijkertijd bilaterale afspraken maakt met de lidstaten, want bindende afspraken vanuit de Europese Commissie schrikt lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk af.</p>
Maart 2002	Raad van State	<p>- Advies van de Raad van State op de wijziging van de Paspoortwet wordt uitgebracht.</p>
Maart 2002	Minister GSI-RMR	<p>- De memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt aangepast aan het commentaar van de Raad van State en opnieuw gezonden aan de RMR.</p>
April 2002	Minister GSI-TK	<p>- Het wetsvoorstel wijziging Paspoortwet o.a. i.v.m. opname biometrische gegevens in de reisdocumenten wordt aan de Tweede Kamer gezonden, Kamerstukken 28 342, nr.3. Bij dit wetsvoorstel is tevens ter inzage gelegd het negatieve advies van het College Bescherming Persoonsgegevens.</p> <p>- Over dit wetsvoorstel is nog wel verslag door de TK uitgebracht in juli 2002, Kamerstukken 28 342, nr.5, daarna is de behandeling gestagneerd.</p>
Mei 2002	BZK/BPR-TNO	<p>- Opdracht tot een laboratoriumtest gelaatsherkenning door TNO-TPD.</p>
Juni 2002	Ministerie van BZK als organisator, EU-lidstaten en waarnemers uit Zwitserland, Noorwegen, IJsland, de kandidaatlidstaten EU, De VS, Canada en vertegenwoordigers van de ICAO en de EC.	<p>- Internationale conferentie in Den Haag: 'European Conference for Issuing Authorities of Travel Documents' met als thema 'Exploring the use of Biometrics in Travel Documents', o.l.v. Nederland over biometrie op reisdocumenten.</p> <p>- Doel van de conferentie was de lidstaten van de Europese Unie te informeren over de resultaten van de met hen gevoerde bilaterale gesprekken en om een actueel beeld te schetsen van de ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing van biometrie in reisdocumenten.</p> <p>- Uitgenodigd waren de voor de uitgifte van reisdocumenten verantwoordelijke autoriteiten van de EU-lidstaten en waarnemers uit Zwitserland, Noorwegen, IJsland, de tien kandidaat-EU-lidstaten, de Verenigde Staten en Canada. Ook waren vertegenwoordigers van ICAO en de Europese Commissie uitgenodigd.</p> <p>- Ter afsluiting van de conferentie heeft Nederland voorstellen ingebracht die ten doel hadden de ingezette koers te bestendigen. Deze voorstellen zijn door de deelnemers aangenomen.</p> <p>- Het belang van biometrie in reisdocumenten wordt door de landen</p>



		onderschreven, de discussie in ICAO over biometrie actief en in onderling overleg wordt gevoerd en een forum wordt opgericht, waarin Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Nederland als voortrekkers fungeren, dat een rol zou moeten gaan vervullen in informatie-uitwisseling en samenwerking binnen Europa op het gebied van (meer gestandaardiseerde en geharmoniseerde) biometrie in reisdocumenten.
Juli 2002	Min GSI-TK	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brief aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 25 764, nr. 19, waarin wordt teruggekoppeld over de uitkomsten van de internationale conferentie en wordt vermeld dat een kleine projectorganisatie is opgericht belast met de haalbaarheidsstudie naar de invoering van biometrie op de reisdocumenten.</li> </ul>
<b>Remkes (VVD)</b>		
Augustus 2002	BZK/BPR-VKA/TNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanvullende technische verkenning uitbesteed aan VKA samen met TNO, naar de toepassing van biometrie ter bestrijding van look alike fraude met reisdocumenten.</li> <li>- Naar de inhoud wordt verwezen in het rapport onderzoek naar de toepassing biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten van juni 2003, Kamerstukken 25 764, nr. 22.</li> </ul>
Januari 2003	BZK/BPR-Rijksvoorlichtingsdienst/Bureau Veldkamp	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkennend onderzoek biometrie uitgevoerd in opdracht van de Rijksvoorlichtingsdienst.</li> <li>- Naar de inhoud wordt verwezen in het rapport onderzoek naar de toepassing biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten van juni 2003, Kamerstukken 25 764, nr. 22.</li> </ul>
April-mei-juni 2003	BZK/BPR-Min GSI-TK	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De haalbaarheidsstudie wordt afgerond in juni 2003.</li> <li>- Er is tevens een second opinion uitgebracht op deze haalbaarheidsstudie door Het Management Centrum in mei 2003.</li> </ul> <p>Aanbevelingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Neem 2 biometrische kenmerken in reisdocument op (vingerafdruk en gelaat), waarbij de vingerafdruk ter bestrijding van look alike fraude de meest geschikte techniek is gegeven de huidige stand van de verschillende technieken.</li> <li>2. Voer beide kenmerken tegelijkertijd in.</li> <li>3. Neem invoering van biometrie mee bij start nieuw contract reisdocumenten in 2006.</li> <li>4. Realiseer een praktijkproef om de verwachte effecten voor de</li> </ol>

		<p>uitgevende instanties te kunnen toetsen.</p> <p>- Dit rapport wordt uiteindelijk onder de naam 'Onderzoek naar de toepassing biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten' naar de Tweede Kamer gezonden in december 2003, Kamerstukken 25 764, nr. 22.</p>
Mei 2003	ICAO	- De ICAO besluit om gelaatsherkenning als standaard biometrisch kenmerk in de ICAO-richtlijnen voor reisdocumenten op te nemen.
<b>De Graaf (D66)</b>		
Juni 2003	Europese Raad van Thessaloniki	<p>- In deze Raad is geconcludeerd dat: 'In this framework a coherent approach is needed in the EU on biometric identifiers or biometric data, which would result in harmonised solutions for documents for third country nationals, EU citizens' passports and information systems. The European Council invites the Commission to prepare the appropriate proposals, starting with visas.'</p> <p>- De Europese Commissie was aanvankelijk van mening dat er geen juridische grondslag was op basis waarvan in Europees verband voorschriften konden worden gemaakt om de opname van biometrische kenmerken op reisdocumenten te verplichten. Na bovenstaande oproep van deze Europese Raadvergadering is er later toch een juridische basis gevonden.</p>
Eind juni-begin juli 2003	Duitsland als organisator, EU-lidstaten en waarnemers uit Zwitserland, Noorwegen, IJsland, de kandidaatlidstaten EU, De VS, Canada en vertegenwoordigers van de ICAO en de EC.	- Tweede internationale conferentie met aandacht voor de ICAO-richtlijn (gelaatsscans als biometrische standaard kenmerk op de reisdocumenten) en de verschillende ontwikkelingen in de lidstaten aangaande biometrie in reisdocumenten.
Juli 2003	Ambtelijk BZK	- Contact met Justitie n.a.v. uitlatingen in de pers van raadsadviseur Grijpink van Justitie.
September 2003	Europese Commissie	<p>- Twee verordeningvoorstellen opgesteld inzake de opname van biometrische kenmerken, zijnde het gelaat en twee vingers, op visa en verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen.</p> <p>- Daarnaast wordt gestart met voorbereidingen voor een voorstel over de</p>

November 2003		opname van biometrie in reisdocumenten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BZK is verzocht door raadsadviseur Grijpink van Justitie om mee te schrijven aan een risico-assessment naar de identiteitsfunctie en reisfunctie van Nederlandse reisdocumenten met biometrische kenmerken.</li> <li>- BPR wijst de uitnodiging af.</li> </ul>
Eind 2003	NL-EF4TD		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nederland krijgt van het European Forum for Travel documents (EF4TD) het mandaat om namens de leden van het Forum nader overleg te voeren met EU-cie over afstemming binnen Europa m.b.t. tot biometrie in de reisdocumenten.</li> </ul>
December 2003	Min BVK-TK		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brief aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 25 764, nr.22.</li> <li>- Bij deze brief is als bijlage toegevoegd het rapport uit juni 2003 (de haalbaarheidsstudie).</li> <li>- De Kamer wordt geïnformeerd over: <ul style="list-style-type: none"> <li>- het feit dat gelaatsherkenning door ICAO als standaard biometrisch kenmerk in de ICAO richtlijnen voor reisdocumenten is opgenomen.</li> <li>- het mandaat dat Nederland van het EF4TD heeft gekregen.</li> <li>- de uitkomsten van kleinschalige pilots en van de haalbaarheidsstudie.</li> </ul> </li> <li>- Aangegeven wordt dat onderzoek oplevert dat gelaatsherkenning onvoldoende geschikt is voor bestrijding look-alike fraude. De vingerscan is op dat moment het meest geschikte biometrische gegeven. Het voornemen is om in het paspoort een gelaatsscanner en vingerafdrukken op te nemen.</li> <li>- Er zal een praktijkproef worden uitgevoerd om het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten waarbij biometrie wordt opgenomen, te testen.</li> </ul>
Februari 2004	Europese Commissie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er volgen voorstellen van de Europese Commissie ten aanzien van standaarden voor beveiliging en biometrische kenmerken in de reisdocumenten met een onverwacht bredere reikwijdte: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Men streeft naar harmonisatie van de echtheidskenmerken van de EU-paspoorten.</li> <li>- De EU-paspoorten moet worden voorzien van biometrische kenmerken.</li> <li>- Op termijn moet er een European Register for issued passports komen.</li> </ul> </li> </ul>
Februari 2004	Europese Raad		<ul style="list-style-type: none"> <li>- De Europese Raad brengt een voorstel voor een verordening uit betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische</li> </ul>

11 maart 2004		Aanslagen Madrid	gegevens in paspoorten van EU-burgers, zijnde de verplichting tot opnemen van twee vingerafdrukken in de chip van het reisdocument.
Maart 2004	JBZ-raad		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er vindt een extra JBZ-raad plaats n.a.v. de aanslagen in Madrid, waarbij een ontwerpverklaring overeengekomen wordt ter bestrijding van het terrorisme.</li> <li>- Daarbij is ook gesproken over het voorstel van de EC om biometrische kenmerken aan de reisdocumenten toe te voegen.</li> <li>- De discussie ging over de implementatetermin (het moet sneller) en de hoeveelheid kenmerken moet worden verhoogd: van één (gelaat) naar twee (gelaat en vinger of iris). Dit laatste onder druk van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.</li> <li>- Er lijken geen fundamentele bezwaren te zijn, dus verwacht wordt dat de Europese besluitvorming soepel zal verlopen en dat er nog onder Iers of anderszins onder Nederlands voorzitterschap van de EU definitief besloten zal worden.</li> </ul>
April 2004		Stass BuiZa (Nicolai)-TK	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De TK wordt middels een BNC-fiche d.d. 15 april 2004, Kamerstukken 22 112, nr. 318, geïnformeerd door Staatssecretaris Nicolai van Buitenlandse Zaken over de conceptverordening van de Europese Commissie betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in paspoorten van EU-burgers.</li> </ul>
April 2004	BZK/BPR-Universiteit Twente		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt opdracht verleend tot het uitvoeren van een Quickscan praktijkproef 2004, door de universiteit Twente.</li> </ul>
Mei 2004	BZK/BPR-PWC		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt opdracht gegeven tot het uitvoeren van een kosten-batenanalyse financieringsmodel biometrie, in opdracht van BPR samen met minVWS en minSZW.</li> </ul>
Juli 2004	Ministerie van Justitie en ministerie van BZK-BPR samen met Estland en het Verenigd Koninkrijk als organisatoren.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er vindt een Europees seminar plaats over biometrie op het gebied van visa en verblijfsdocumenten, dat qua onderwerp later is verbreed met de reisdocumenten, mede n.a.v. de aanslagen in Madrid en de versnelling vervolgens in de besluitvorming over biometrie in reisdocumenten.</li> </ul>
Juli 2004	BZK/BPR-PWC		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt opdracht gegeven tot het uitvoeren van een second opinion op het plan van aanpak van de praktijktoets biometrie door PWC.</li> </ul>
Augustus 2004 – april 2005	BZK/BPR-Enschede-SDU		<ul style="list-style-type: none"> <li>- De biometrieproef "2b or not 2b" vindt plaats.</li> <li>- De proef vindt plaats ter voorbereiding van de invoering van</li> </ul>

		<p>biometrische kenmerken in de Nederlandse reisdocumenten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het doel van de praktijkproef is: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. na te gaan hoe het aanvraag- en uitgifteproces ingericht moet worden wanneer er biometrische kenmerken worden opgenomen;</li> <li>2. te toetsen of de biometrische kenmerken (gelaatscan en vingerscan) in de reisdocumenten geverifieerd konden worden.</li> </ol> </li> <li>- De Tweede Kamer is geïnformeerd per brief over deze proef in oktober 2004, Kamerstukken 25 764, nr. 24.</li> <li>- De minister wordt door middel van een nota geprepareerd op mogelijke weerstand van Justitie. De minister van VenI en een deel van ambtelijk Justitie zitten op één lijn met BZK, maar een ander deel van ambtelijk Justitie en de minister van Justitie zelf, de heer Donner, niet.</li> <li>- Blauwe brief van de minister BVK aan minJus, minVenI en minBZK, ter voorbereiding van een overleg tussen deze vier ministers.</li> <li>- Interne correspondentie omtrent de financiering Biometrie en blauwe brief aan MinFin, ter voorbereiding van een gesprek tussen minBVK en minFin.</li> <li>- Brief aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 25 764, nr. 24, waarin men wordt geïnformeerd over de uitvoering van de biometrieproef en de Europese ontwikkelingen.</li> <li>- Er wordt onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een centraal ingericht Dynamisch reisdocumenten Informatie- en Verificatie Systeem.</li> <li>- De Tweede Kamer wordt in november middels een brief, Kamerstukken 23 490, nr. 345, geïnformeerd over de bijeenkomst van de JBZ-raad van 25 en 26 oktober 2004.</li> <li>- De strekking is als volgt. Er is overeenstemming bereikt over de invoeringstermijn van biometrie op reisdocumenten, zijnde 18 maanden voor de gelaatsscan en 36 maanden voor de vingerafdruk. Tevens overeenstemming over twee verplichte biometrische kenmerken: gelaat en vingerafdruk. Nederland heeft nog wel een parlementair voorbehoud gemaakt.</li> </ul>
September 2004	Ambtelijk BZK-Minister BVK	
September 2004	Minister BVK-Min Jus, VenI, BZK	
September-oktober 2004	Minister BVK-MinFin	
Oktober 2004	Min BVK-TK	
Oktober 2004	BZK/BPR-Het Management Centrum	
Oktober 2004 November 2004	JBZ-raad TK	
December 2004	Europees Parlement	
Januari 2005	TK-Min BVK	

Januari 2005	Minister BVK-MinFin	<p>ook vingerafdrukken verplicht op reisdocumenten op te nemen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Correspondentie over de financiering van een centrale opslag van biometrische gegevens.</li> <li>- De minister van Justitie heeft het standpunt ingenomen dat de biometrische gegevens niet alleen in een chip op de documenten opgeslagen moeten worden, maar ook in een centrale databank. BZK gaat hiermee akkoord, mits daarvoor de benodigde financiële middelen beschikbaar komen.</li> </ul>
Januari 2005	Min Jus-TK	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brief terrorismebestrijding van de minister van Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 5.</li> <li>- onder andere wordt aangekondigd dat in het kader van terrorismebestrijding en in aanvulling op het aanbrengen van biometrische kenmerken op visa en identiteitsdocumenten, een ontwikkeling nodig is van een infra-informatiestructuur waarmee de mogelijkheid ontstaat om de identiteit online te verifiëren.</li> <li>- Dit veronderstelt een centrale administratie van biometrische kenmerken.</li> </ul>
Februari 2005	BZK/BPR-TNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kinderproef biometrie, als onderdeel van de grootschalige biometrieproef, uitgevoerd door TNO.</li> <li>- De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in het rapport '2be or not 2be' dat in september 2005 aan de Tweede Kamer wordt toegezonden, kamerstukken 25 764, nr. 27.</li> </ul>
Februari 2005	Europese Commissie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De EC heeft een beschikking uitgevaardigd waarin zij technische specificaties heeft vastgesteld voor de opslag van de biometrische kenmerken in reisdocumenten van de lidstaten. Hiermee is ook de invoeringstermijn voor de gezichtsopname ingetreden (18 maanden). De termijn van de vingerafdruk (36 maanden) treedt pas later in werking.</li> </ul>
Maart 2005	BZK/BPR-HMC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Second opinion projectplan invoering biometrie in Nederlandse reisdocumenten door Het Management Centrum.</li> </ul>
<b>Pechtold (D66)</b>		
April 2005	Min BVK-TK	<p>Brief naar de TK, Kamerstukken 25 764, nr. 26 over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de implementatie van de Europese verordening die voorschrijft dat reisdocumenten een chip moeten bevatten met gezichtsopname en twee vingerafdrukken;</li> <li>- de voortgang van de biometrieproef en aankondiging evaluatie.</li> <li>- Tevens wordt aangekondigd dat het wetsvoorstel tot wijziging van de</li> </ul>

			Paspoortwet i.v.m. o.a. opname biometrische gegevens zal worden ingetrokken omdat het voorstel door de ontwikkelingen achterhaald is.
<b>7 juli 2005</b>			<i>Aanslagen Londen</i>
September 2005	Min BVK-TK		- Brief aan Kamer, Kamerstukken 25 764, nr. 27, waarin men geïnformeerd wordt over de uitkomsten middels een rapportage van de evaluatie van de praktijkproef 2 be or not 2 be.
<b>Nicolai (VVD)</b>			
Augustus 2006	BZK		- Paspoorten met chip worden uitgegeven. In de chip is de gezichtsopname opgenomen.
December 2006 en verder	Min BVK-CBP-RvS		- Minister Nicolai heeft het nieuwe paspoortwetsvoorstel en de memorie van toelichting voorgelegd aan het CBP. - Het CBP adviseert hier negatief op in maart 2007. Naar aanleiding hiervan is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangevuld. - De Raad van State wordt tevens geconsulteerd, maar had geen inhoudelijke opmerkingen n.a.v. het wetsvoorstel.
<b>Bijleveld-Schouten (CDA)</b>			
Januari 2008	Stass BZK-TK		- Indiening wetsvoorstel wijziging Paspoortwet i.v.m. herinrichting van de reisdocumentenadministratie, Kamerstukken 31 324, nr. 1 en verder. Inhoud: - Implementatie van de door de EU voorgeschreven opslag van vingerafdrukken in de reisdocumenten, - Vorming van een centrale reisdocumentenadministratie.
Februari 2008	Stass BZK-TK		- Intrekking wetsvoorstel wijziging Paspoortwet o.a. i.v.m. opname biometrische gegevens in de reisdocumenten, Kamerstukken 28 342, nr. 6.
Januari 2009	TK-Stass BZK		- Wetsvoorstel aangenomen door de TK: PvdA, PVV, VVD, ChristenUnie, SGP, CDA en het lid Verdonk. Het wetsvoorstel is vervolgens ingediend bij de EK. - Eind maart heeft de EK het voorlopig verslag vastgesteld. - Juni 2009 volgde het debat in de EK. Het wetsvoorstel is vervolgens zonder stemming aangenomen.
September 2009	StassBZK-TK		- Brief van de staatssecretaris van BZK over de uitvoering van de motie Heijnen over de prijs van de reisdocumenten bij de invoering van de vingerafdrukken, Kamerstukken 31 324, nr. 23, waarin tevens aangekondigd wordt dat er een folder verspreid gaat worden over het opnemen van 2 vingerafdrukken in chip in het paspoort en bewaren van

Maart 2010	StassBZK-TK	4 vingerafdrukken in de decentrale administratie. - Brief aan de TK, Kamerstukken 25 764, nr. 42, met de evaluatie van de invoering van de vingerafdrukken in de Nederlandse reisdocumenten.
<b>Donner (CDA)</b> Oktober 2010	WRR	- De WRR-webpublicatie 'Happy landings? Het biometrisch paspoort als zwarte doos', van Vincent Böhre wordt uitgebracht.
November 2010	WRR	- De WRR-webpublicatie 'Biometrisch paspoort in Nederland: crash of zachte landing', van Max Snijder wordt uitgebracht.
April 2011	Min BZK-TK	- Brief aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 25 764, nr.46, waarin de minister van BZK aankondigt dat de Nederlandse identiteitskaart een andere wettelijke status krijgt en dat er een pas op de plaats wordt gemaakt in de reisdocumentenadministratie om te bezien of en zo ja hoe er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd ten aanzien van de opname van de vingerafdrukken. Voor de toekomst blijft de centrale reisdocumentenadministratie het doel.
Mei 2011	TK-Min BZK	- Algemeen Overleg, zie het verslag d.d. 19 mei 2011, Kamerstukken 25 764, nr. 47, over de brief van de minister van BZK. - Tijdens dit AO verzoekt de TK om een onafhankelijk onderzoek naar besluitvorming biometrie uit te laten voeren.
Juni 2011	Min BZK-TK	- Brief naar de TK met de taakomschrijving van het dit onafhankelijk onderzoek, Kamerstukken 25 764, nr. 49.



## Bijlage III RAD-onderzoeksrapportage



Rijksauditedienst  
Ministerie van Financiën

## Rapport van feitelijke bevindingen Onderzoek Biometrie

Versie 6, geanonimiseerd

Uitgebracht aan	Mevr. Mr. Drs. K.P.A.M. Nagtzaam, Directie B&I
Datum	3 februari 2012
Status	Definitief
Kenmerk	RAD/2012/6

## Colofon

Titel	Rapport van feitelijke bevindingen Onderzoek Biometrie
Auteur(s)	R. Meuleman AA
Bijlage(n)	Bijlage 1. Onderzoeksopdrachten Biometrie Bijlage 2. Opdrachten voor externe inhuur t.b.v. Biometrie Bijlage 3. Rollen en ondertekening stukken
Inlichtingen	<b>Rijksauditdienst</b> R. Meuleman AA T 06-55692814 r.meuleman@rad.nl

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting—4</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding—6</b>
2.1	Aanleiding opdracht—6
<b>3</b>	<b>Opdracht en werkzaamheden—7</b>
3.1	Opdrachtgever en opdrachtnemer—7
3.2	Doel opdracht—7
3.3	Verrichte overeengekomen werkzaamheden—7
3.4	Object van onderzoek—7
3.5	Gehanteerde Standaard—8
<b>4</b>	<b>Onderzoeksbevindingen—9</b>
4.1	Aanpak onderzoek—9
4.2	Bevindingen—9
4.2.1	Volledigheid in het onderzoek betrokken documentatie—9
4.2.2	Toetsing inkoopprocedure—10
4.2.3	Functiescheiding—13
4.2.4	Projectorganisatie—13
4.3	Overzicht bevindingen bij de getoetste opdrachten—13
<b>5</b>	<b>Ondertekening—16</b>
<b>Bijlagen</b>	
	Bijlage 1. Onderzoeksopdrachten Biometrie
	Bijlage 2. Opdrachten voor externe inhuur t.b.v. Biometrie
	Bijlage 3. Rollen en ondertekening stukken

## 1 Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is het toetsen van de aanbestedingsprocedures met betrekking tot de opdrachten Biometrie aan de geldende regelgeving voor wat betreft de gehanteerde selectiecriteria, de gunningcriteria en de uiteindelijke opdrachtverlening.

Hiervoor hebben wij de ons voorgelegde documentatie van de, in de periode 1999 tot en met 2005, verstrekte onderzoeksoopdrachten en opdrachten voor externe inhuur, getoetst.

Gelet op de onderzoeksperiode van 1998-2009 voor het gehele onderzoek naar Biometrie ten behoeve van de Tweede Kamer, sluiten wij niet uit dat er meer opdrachten zijn verstrekt dan in de ons voorgelegde documentatie uit de kortere periode van 1999-2005 zijn aangetroffen. Wij kunnen dit niet vaststellen, omdat daarvoor onvoldoende informatie beschikbaar is. Wij hebben tevens geen zekerheid dat wij alle relevante informatie hebben ontvangen van de wel door ons beoordeelde opdrachten en of wij alle opdrachten uit de periode 1999-2005 hebben ontvangen. Onze opdracht beperkte zich derhalve tot de aan ons verstrekte informatie. In dit onderzoek geven wij onze feitelijke bevindingen weer. In sommige gevallen geeft de regelgeving (intern en extern) geen of beperkte expliciete normen aan, bijvoorbeeld bij de selectie van leveranciers. In die gevallen hebben wij ons toetsingskader gebaseerd op de algemene eis van transparantie.

Wij hebben in ons onderzoek 20 onderzoeksoopdrachten en 16 opdrachten voor externe inhuur onderzocht. In de bijlagen zijn deze opdrachten in de overzichten opgenomen.

### *Selectiecriteria*

Onder de toetsing van de selectiecriteria hebben wij in dit onderzoek verstaan: de toetsing of de keuze van de aanbestedingsprocedure conform de regelgeving is geweest.

Uit de door ons getoetste documentatie blijkt dat bij vier van de onderzoeksoopdrachten en vier van de opdrachten voor externe inhuur de interne aanbestedingsprocedure op het gebied van het aanvragen van meerdere offertes niet is nageleefd. In die gevallen is veelal één offerte opgevraagd bij een bepaalde opdrachtnemer. De opdrachtverlening vond dan niet plaats volgens de op dat moment geldende interne regelgeving. De reden was meestal de bekendheid met Biometrie bij de mogelijke aanbieder en de ervaring van de opdrachtgever met de mogelijke aanbieder. In interviews is ons medegedeeld dat het aantal in te huren deskundigen en organisaties met de gewenste specifieke deskundigheid beperkt was.

Bij twee opdrachten (één onderzoek en één externe inhuur) is afgeweken van de externe regelgeving.

De betreffende onderzoeksoopdracht is niet Europees aanbesteed, terwijl dat op grond van het bedrag wel had moeten gebeuren. Op basis van juridisch advies van een extern bureau was het toegestaan hiervan af te wijken en is niet-Europees aanbesteed.

In het tweede geval is een opdracht voor inhuur van een externe tegen de (Europese) regelgeving in, niet Europees aanbesteed. Het bedrag en soort activiteiten kwam wel in aanmerking voor Europese aanbesteding. Derhalve is destijds een waiververzoek ingediend. Daarop is door het management, tegen de

geldende externe regelgeving in, goedkeuring verleend voor de opdrachtverlening. Ondanks dat met het waiververzoek wel aan de interne regelgeving was voldaan, is deze opdracht derhalve onrechtmatig (niet volgens de geldende wet- en regelgeving) verstrekt.

#### *Gunningcriteria*

Wij hebben bij de normering van de toetsing op gunning bij de opdrachten de in de offerteaanvragen genoemde criteria gebruikt. Vervolgens hebben wij, voorzover mogelijk, getoetst of daar bij de gunning ook werkelijk gebruik van is gemaakt. Bij de meeste opdrachten is in de documentatie een formulier ten behoeve van het inkoopdossier aangetroffen. In dit formulier staat alle informatie over de inkoop vermeld. Tevens is de overweging voor het toekennen van de opdracht aan één van de aanbieders daarin opgenomen. Indien minder dan drie offertes zijn opgevraagd, staat in het formulier veelal ook de reden daarvan vermeld; behoudens in een paar gevallen (zie ook bij Selectiecriteria).

Naast op bedrag is soms ook de ervaring van de aanbieder de doorslag geweest voor gunning. Daar waar meerdere offertes zijn opgevraagd was de opdracht gegund op basis van de voorwaarden gesteld in de offerteaanvraag en was de prijs/kwaliteitsverhouding bepalend.

#### *Opdrachtverlening*

Daar waar door ons in de aangeleverde documentatie opdrachtbrieven zijn aangetroffen zijn deze in de meeste gevallen door de directeur BPR getekend. In een aantal andere gevallen was dit gebeurd door de directeur Projecten DGOB of de waarnemend directeur BPR. De ondertekening van de opdrachten vond derhalve plaats conform de destijds geldende regelgeving.

De projectleider was soms voor een bepaalde periode extern ingehuurd. In bijlage 3 'Rollen en ondertekening stukken' bij dit rapport is per opdracht aangegeven welke functionarissen betrokken waren en welke rol zij vervulden in het aanbestedingsproces.

Uit de bijlage 'Rollen en ondertekening stukken' bij dit rapport blijkt dat in een aantal gevallen één, soms extern ingehuurde, functionaris meerdere rollen had in het aanbestedingsproces van een bepaalde opdracht.

Uit de documentatie en de interviews blijkt dat medewerkers veelal op de hoogte waren van de geldende procedures voor het aanbesteden van de opdrachten.

In de bijlagen bij dit rapport van bevindingen is per opdracht een overzicht van onze bevindingen opgenomen.

## 2 Inleiding

### 2.1 **Aanleiding opdracht**

De Tweede Kamer heeft vóór de zomer aan minister Donner gevraagd een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de totstandkoming van de Biometrie op reisdocumenten, in de periode 1998-2009. Vervolgens is de heer Roel Bekker door de minister aangezocht dit onderzoek te verrichten.

Het door de heer Bekker uit te voeren onderzoek bestaat uit een aantal deelaspecten. Eén daarvan is het toetsen van de aanbestedingsprocedures van de verstrekte opdrachten.

Ons is door Bureau DGBK gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de aanbestedingsprocedures van de in het kader van Biometrie uitgevoerde onderzoeken zijn verlopen. Dit betreft zowel onderzoeksopdrachten als opdrachten voor externe inhuur.

### 3 Opdracht en werkzaamheden

#### 3.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de heer Mr. R(oel) Bekker (Bureau Algemene Bestuursdienst). Gedelegeerd opdrachtgever en contactpersoon voor ons is mevrouw Mr. Drs. K(im) P.A.M. Nagtzaam (BZK/Bureau DGBK, thans Directie B&I). De audittee is het Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) en de baten-lastendienst Basisadministratie, Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) en de opdrachtnemer is de Rijksauditdienst (RAD).

#### 3.2 Doel opdracht

Het doel van dit onderzoek is het toetsen van de aanbestedingsprocedures van de opdrachten in het kader van de Biometrie in de periode 1998 tot 2009. Met de opdrachtgever zijn de werkzaamheden die wij daarvoor hebben verricht specifiek overeengekomen en vastgelegd in een opdrachtbevestiging. In de opdrachtbevestiging is als onderzoeksvraag vastgesteld om te toetsen of de door de opdrachtgever aangeleverde opdrachten uit de periode 1999-2005 voldeden, voor wat betreft de selectiecriteria, de gunningcriteria en de opdrachtverlening. Het doel was derhalve niet te komen tot een (eind)oordeel of conclusie, maar tot feitelijke bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvraag. Tijdens het onderzoek is ons (mondeling) gevraagd het onderzoek uit te breiden door ook naar de mandatering te kijken.

#### 3.3 Verrichte overeengekomen werkzaamheden

Wij hebben, op basis van de ons aangeleverde documentatie van de opdrachten met betrekking tot Biometrie, getoetst of bij die opdrachten het aanbestedingsproces is verlopen volgens de op het moment van aanbesteden geldende regelgeving. Ook de opdrachten voor externe inhuur met betrekking tot Biometrie zijn daarbij in dit onderzoek betrokken. Verder hebben wij, voorzover dit mogelijk van toegevoegde waarde voor ons onderzoek was, interviews gehouden met betrokkenen van DGBK en van de baten-lastendienst BPR.

Wij hebben van onze opdrachtgever documentatie van 20 onderzoeksopdrachten en 16 opdrachten voor externe inhuur ontvangen. Wij hebben niet vastgesteld of wij van alle opdrachten in de onderzoeksperiode documentatie hebben ontvangen. Als normenkader hebben wij de geldende interne- en externe regelgeving, ten tijde van de onderzoeksperiode, gehanteerd. Dit staat verder vermeld in hoofdstuk 4. Wij hebben in totaal twee interviews gehouden: Een interview met de programmamanager Reisdocumenten van DGBK en een interview met de huidige controller van BPR.

Met onze gedelegeerd opdrachtgever hebben wij regelmatig overleg gevoerd over de voortgang van ons onderzoek en elkaar op de hoogte gehouden van de bevindingen uit ons onderzoek en het door de opdrachtgever zelf uitgevoerde onderzoek.

#### 3.4 Object van onderzoek

Het object van onderzoek zijn de in de onderzoeksperiode (1998-2009) verstrekte opdrachten in het kader van Biometrie door DGBK en BPR voor zover deze zijn aangeleverd door de opdrachtgever. Wij hebben opdrachten ontvangen uit de periode 1999-2005.



### 3.5

#### **Gehanteerde Standaard**

Dit onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig COS 4400: "Opdracht tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie".

Er is geen controle- of beoordelingsopdracht uitgevoerd en dus wordt geen zekerheid verstrekt. Indien de accountant een controle- of beoordelingsopdracht zou hebben uitgevoerd zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

Dit rapport van bevindingen heeft een beperkte verspreidingskring, namelijk alleen ten behoeve van de opdrachtgever. Voor verdere verspreiding zal ons eerst om toestemming dienen te worden gevraagd. Ook indien stukken tekst uit dit rapport in het eindrapport worden overgenomen en/of naar ons rapport wordt verwezen verzoeken wij, conform onze beroepsrichtlijnen, dit eerst met ons af te stemmen. Het rapport van bevindingen heeft alleen betrekking op de ons door de opdrachtgever ter beschikking gestelde documentatie uit de periode 1999 tot en met 2005 met betrekking tot de opdrachten tot het verrichten van onderzoeken en opdrachten tot externe inhuur in het kader van Biometrie in reisdocumenten.

## 4 Onderzoeksbevindingen

Wij hebben van de gedelegeerd opdrachtgever 5 ordners met door haar uit het archief van BPR gekopieerde documenten ontvangen met betrekking tot opdrachten (inclusief externe inhuur) die in de periode 1999 tot en met 2005 zijn aangegaan in het kader van onderzoeken naar Biometrie op reisdocumenten.

In de ordners hebben wij documenten aangetroffen met betrekking tot 20 onderzoeksopdrachten en 16 inhuurcontracten.

### 4.1 Aanpak onderzoek

Wij hebben de documenten getoetst aan de wettelijke- en interne (departementale) regelgeving die, voorzover ons bekend, ten tijde van de opdrachtverlening van toepassing was.

Naast het toetsen van de documenten zijn door ons interviews gehouden met de programmamanager Reisdocumenten van DGBK en met de controller van BPR.

### 4.2 Bevindingen

#### 4.2.1 *Volledigheid in het onderzoek betrokken documentatie*

Voor de beoordeling van de volledige inkoopprocedure is het van belang dat de volgende documentatie, per verleende opdracht, aanwezig is:

- Inkoopvoorstel;
- Offerteaanvraag;
- Offerte(s);
- De gunningbrief, waaruit de overwegingen voor de selectie van de opdrachtnemer blijkt;
- Opdrachtbrief.

Uit ons onderzoek komen wij ten aanzien van de volledigheid van de documentatie tot de volgende bevindingen:

- Bij 11 van de 20 onderzoeksopdrachten en bij 7 van de 16 inhuuropdrachten ontbraken stukken met betrekking tot het inkoopvoorstel,
- bij 8 van de onderzoeksopdrachten en bij 7 van de 16 inhuuropdrachten ontbrak de offerteaanvraag,
- bij 14 van de 20 onderzoeksopdrachten en bij 8 van de 16 inhuuropdrachten ontbrak de overweging waaruit blijkt om welke reden aan een bepaalde opdrachtnemer de opdracht was verstrekt of waarom er slechts één aanbieder (voor een offerte) is benaderd.

Wij hebben niet kunnen vaststellen of de ontbrekende relevante documentatie er nooit geweest is, of dat deze informatie niet meer beschikbaar is. Het ontbreken van documentatie heeft tot gevolg dat onze feitelijke bevindingen bij een opdracht soms beperkt worden doordat er niet voldoende informatie is over het gehele aanbestedingsproces. Het risico van het ontbreken van stukken is dat achteraf niet meer kan worden vastgesteld of men zich aan de regelgeving heeft gehouden. Dit kan in bepaalde gevallen zelfs leiden tot claims van benadeelde partijen, indien gemeend wordt dat onrechtmatig is gehandeld.

Daarnaast is het mogelijk dat er meerdere opdrachten in de onderzoeksperiode zijn verstrekt dan die waarvan wij de stukken hebben ontvangen.

#### 4.2.2 *Toetsing Inkoopprocedure*

Per opdracht is naar 3 deelaspecten van de inkoopprocedure gekeken, te weten:

1. de selectie van de geoffreerde bedrijven;
2. de gunning van de opdracht;
3. de opdrachtverlening.

##### **Ad 1. Selectie geoffreerde bedrijven**

Bij de selectie van de geoffreerde bedrijven hebben wij gekeken naar het aantal geoffreerde bedrijven dat is aangeschreven en of uit de documentatie de redenen bleek voor het aanschrijven van juist die bedrijven. De selectie werd mede bepaald door de te volgen inkoopprocedure. Voor de toetsing van de opdrachten met betrekking tot de selectieprocedure hebben wij als norm de interne (BZK-) en externe (lees: Europese) regelgeving, die gold tijdens de onderzoeksperiode 1998 - 2005, gehanteerd. Afhankelijk van de opdrachtwaarde werd tot 2008 voor de volgende procedures gekozen:

- Enkelvoudig aanbesteden als de opdrachtwaarde minder dan € 15.000 excl. BTW (€ 17.850 incl. BTW) was;
- Meervoudig aanbesteden (drie- of meerofferte trajecten): waarde tussen € 15.000 excl. BTW tot aan de Europese aanbestedingsgrens;
- Europees aanbesteden:
  - van 1 januari 1998 tot 1 januari 2000: vanaf f 288.643, ofwel € 130.980 excl. BTW (€ 155.866 incl. BTW);
  - van 1 januari 2000 tot 1 januari 2002: vanaf € 139.312 excl. BTW (€ 165.781 incl. BTW)
  - van 1 januari 2002 tot 1 januari 2004: vanaf € 162.293 excl. BTW (€ 193.128 incl. BTW)
  - van 1 januari 2004 tot 1 januari 2006: vanaf € 154.014 excl. BTW (€ 183.277 incl. BTW);
  - van 1 januari 2006 tot 1 januari 2008: vanaf € 137.000 excl. BTW (€ 163.030 incl. BTW).

Een afwijking van interne regelgeving wordt gekwalificeerd als een onvolkomenheid in het financieel beheer. Een afwijking van externe regelgeving wordt gekwalificeerd als een onrechtmatige handeling.

Ingeval het echt noodzakelijk is om af te wijken van de procedures dient de waiverprocedure gevolgd te worden. Dan wordt getoetst door FEZ of van de bestaande procedures mag worden afgeweken. Een waiverprocedure is een interne aangelegenheid. Er kan dan nog steeds sprake zijn van een onrechtmatige aanbestedingsprocedure.

De bevindingen uit de toetsing van de selectieprocedure zijn:

##### *Offerteprocedure niet altijd nageleefd*

De interne regelgeving schreef in de onderzochte periode voor dat vanaf een bepaalde grenswaarde ten minste drie offertes opgevraagd dienden te worden.

In acht gevallen (vier onderzoeks- en vier inhuuropdrachten) bleek uit documenten dat bewust voor één of bepaalde aanbieders is gekozen, terwijl, gezien de waarde van de opdrachten, de norm was meerdere offertes op te vragen (zie ook paragraaf 4.1.1). Veelal waren, volgens de documentatie en de door ons gehouden interviews, de redenen de veronderstelde bekendheid en ervaring van de opdrachtnemers met de materie en ging men er van uit dat er toch geen andere, betere kandidaat-aanbieders op de markt zouden zijn.

#### *Europese aanbesteding niet gevolgd*

In twee gevallen is de Europese aanbestedingsgrens overschreden, maar is niet Europees aanbesteed en tevens niet meer dan één offerte gevraagd. Uit de documentatie met betrekking tot één van deze opdrachten hebben wij af kunnen leiden dat er voldoende redenen waren om af te wijken van de, ook destijds bestaande, regelgeving. Op basis van juridisch advies van een externe organisatie is met redenen omkleed afgezien van (Europese) aanbesteding. In het advies stond vermeld dat voor slechts een deel van de onderzoeksopdracht aanbesteed zou kunnen worden, maar dit gezien de aard van de opdracht ook achterwege kon blijven. Dit advies sluit aan bij de juridische mogelijkheden.

De andere opdracht betrof externe inhuur, waarbij de verlenging van een oorspronkelijke opdracht de Europese aanbestedingsgrens op zichzelf al overschreed. Deze vervolgoopdracht had derhalve op grond van het soort en de financiële omvang van de opdracht, Europees aanbesteed moeten worden. Voor het achterwege laten van (Europese) aanbesteding waren geen gegronde redenen. Op basis van een waierverzoek heeft FEZ ingestemd om, wegens andere redenen (onder andere doorlooptijd project, toezegging minister, kennis bij opdrachtnemer), af te wijken van de geldende externe regelgeving.

#### *Algemene opmerkingen*

In een aantal gevallen zagen wij dat bij verschillende opdrachten dezelfde partijen zijn aangeschreven met het verzoek een offerte uit te brengen. Ook bij de opdrachten voor inhuur zien wij soms dezelfde persoon ingehuurd worden. Eén externe medewerkster zien wij regelmatig terugkomen voor verschillende functies in diverse opdrachten. Zo wordt een aantal keer een medewerkster van het *bedrijf 1* ingehuurd en wordt dikwijls *bedrijf 2* gevraagd offerte uit te brengen voor de inhuur van een bepaalde medewerker.

Verder komen wij bij een aantal andere opdrachten dezelfde naam van een medewerker tegen; eerst als medewerker van *bedrijf 3* en later van *bedrijf 4*. Ook in de interviews is aan ons verteld dat er maar een beperkt aantal marktpartijen betrokken zijn bij het onderwerp Biometrie. Het zou 'een klein wereldje' zijn, waardoor de voor opdrachten aan te schrijven partijen beperkt is.

#### **Ad. 2 Gunning van de opdracht**

Onder de gunning van opdrachten verstaan wij de redenen die gebruikt zijn om tot een keuze te komen voor de opdrachtgever. In de bijlage bij dit rapport geven wij per opdracht aan of er op basis van onze toetsing met de regelgeving en op basis van de ons verstrekte documentatie en de door ons gehouden interviews, voldoende transparantie in de gunning van de opdrachten is geweest. Bij de toetsing van de opdrachten op voldoende transparantie hebben wij de volgende documenten bekeken:

- een inkoopvoorstel;
- offerteaanvraag;

- de offerte(s);
- een gunningbrief waaruit de overwegingen voor de gunning van de opdrachtnemer blijkt.

Zonder deze documenten is het lastig te toetsen of aan de geldende regelgeving is voldaan. Zonder een gunningbrief zijn de overwegingen voor het toekennen van de opdracht aan een bepaalde opdrachtnemer niet altijd duidelijk. Wij hebben bij de normering van de toetsing op gunning bij de opdrachten de in de offerteaanvragen genoemde criteria gebruikt. Vervolgens hebben wij, voorzover mogelijk, getoetst of daar bij de gunning ook werkelijk gebruik van is gemaakt.

Bij de meeste opdrachten is in de documentatie een formulier ten behoeve van het inkoopdossier aangetroffen. In dit formulier staat alle informatie over de inkoop vermeld. Tevens is de overweging voor het toekennen van de opdracht aan één van de aanbieders daarin opgenomen. Indien minder dan drie offertes zijn opgevraagd, staat in het formulier veelal ook de reden daarvan vermeld; behoudens in een paar gevallen (zie ook bij Selectiecriteria).

Indien deze documenten ontbraken of duidelijk bleek uit de documenten dat bewust van de geldende regelgeving was afgeweken, dan hebben wij in de overzichten bij dit rapport van bevindingen vermeld dat de gunning dan niet conform de geldende regelgeving heeft plaatsgevonden.

Wij hebben niet kunnen vaststellen dat opdrachten altijd voldoende transparant zijn gegund, maar ook niet dat dit bewust niet is gebeurd.

In een aantal gevallen is niet de prijs maar de verwachte kwaliteit van de aangeboden werkzaamheden van de aanbieder en de verwachte doorlooptijd op basis van de ingediende offerte de reden voor gunning van de opdracht geweest.

#### *Overige opmerkingen*

Wij hebben bij één van de opdrachten aan *bedrijf 2* in de stukken gezien dat het opdrachtbedrag exact gelijk is aan het geldende grensbedrag voor het opvragen van meerdere offertes (€ 17.850, zie inhuuropdrachtnummer 7, bijlage 2 bij dit rapport).

Bij een andere opdracht bleek uit de documentatie dat de opdrachtnemer (*bedrijf 5*) de opdracht als niet goedkoopste aanbieder desondanks kreeg, nadat *bedrijf 5* aan BPR een subsidie ter beschikking stelde van € 5.000 voor het project Biometrie (inhuuropdrachtnummer 2, bijlage 2 bij dit rapport).

Bij de gunning van een onderzoeksopdracht aan *bedrijf 5 en 3* bleek uit een memo genaamd 'Gunning opdracht technische verkenning naar toepassing van biometrie,' d.d. 18 juli 2002, de toenmalige projectleider Biometrie aan de plv. dir. BPR in overweging geeft voor andere opdrachten die onder andere in het kader van het project Biometrie zullen moeten worden uitgevoerd, zo mogelijk *bedrijf 5 en/of 3* niet in de offerteprocedure te betrekken. Als reden hiervoor staat in het memo vermeld dat beide bedrijven een steeds grotere voorsprong op het gebied van onder andere Biometrie dreigen te krijgen ten opzichte van andere bureaus.

Wij zien inderdaad nadien *bedrijf 5 en 3* niet meer terugkomen in de aangeschreven instellingen voor een offerte-opdracht ten behoeve van onderzoeksopdrachten en tevens niet bij de inhuuropdrachten.

#### **Ad 3. De opdrachtverlening**

Wij hebben in eerste instantie gekeken of voor de door ons onderzochte opdrachten opdrachtbrieven in de ons ter beschikking gestelde documentatie aanwezig waren. Indien dat het geval is, hebben wij getoetst of de inhoud van de opdrachtbrief juist

was (overeenkomt met de offerteaanvraag). Vervolgens hebben wij getoetst of de opdrachtbrieven door de leiding zijn ondertekend. De ondertekening van de opdrachten vond plaats conform de destijds geldende regelgeving. In veruit de meeste gevallen zijn de opdrachten ondertekend door de directeur BPR. In een aantal gevallen is dat de directeur Projecten DGOB geweest. Dit blijkt ook uit bijlage 3 bij dit rapport.

#### 4.2.3 *Funcatiescheiding*

Ons is door de opdrachtgever gevraagd ook naar de mandatering bij de opdrachten te kijken en met name of bepaalde personen meerdere rollen vervulde. Voorzover dat uit de documentatie bleek hebben wij dat in een bijlage bij dit rapport opgenomen.

De projectleider was soms voor een bepaalde periode extern ingehuurd. In bijlage 3 bij dit rapport is per opdracht aangegeven welke functionarissen betrokken waren en welke rol zij vervulden in het aanbestedingsproces.

#### 4.2.4 *Projectorganisatie*

Doordat de opdrachten vanuit de gedachte van een projectorganisatie zijn verstrekt was de samenstelling van de medewerkers binnen de projectorganisatie niet constant. Door vertrek van medewerkers was bij de meeste opdrachten nu, achteraf, geen mondelinge toelichting van de betrokkenen meer mogelijk; dus was de aanwezigheid van toereikende documentatie voor ons onderzoek nog belangrijker. Juist bij projectmatig werken is adequate vastlegging en archivering van belang om ook achteraf de procesgang van een opdracht te kunnen toetsen.

Uit de documentatie en de interviews blijkt dat medewerkers veelal op de hoogte waren van de geldende procedures voor het aanbesteden van de opdrachten. Verder bleek uit de door ons gehouden interviews dat de werksfeer binnen de projectorganisatie in een bepaalde periode niet altijd even goed is geweest. Bij opdrachten van externe inhuur is veelal wel meegewogen of de persoon in kwestie in het team paste.

### 4.3 **Overzicht bevindingen bij de getoetste opdrachten**

In de bijlagen bij dit rapport van bevindingen hebben wij een overzicht van alle, in ons onderzoek betrokken, opdrachten opgenomen. Voor zover de documentatie volledig was om de inkoopprocedure te kunnen toetsen, is per opdracht aangegeven of de aanbestedingsprocedure is gevolgd en zijn, indien dit uit de toetsing bleek, eventuele bijzonderheden met betrekking tot de deelaspecten van de gevolgde inkoopprocedure vermeld.

Uit de bevindingen in de bijlagen blijkt ondermeer het volgende:

Van de 20 door ons onderzochte Biometrie-onderzoeksopdrachten (zie bijlage 1) komen wij tot de volgende bevindingen:

- 4 opdrachten, waarbij alleen van de gegunde organisatie een offerte aanwezig is of uit de documentatie is gebleken dat aan één aanbieder een offerte is gevraagd (nrs. 1, 18, 19 en 20). Deze voldeden niet aan de interne regelgeving;

- 1 opdracht, waarbij de Europese aanbestedingsgrens is overschreden, maar niet Europees is aanbesteed en ook niet meerdere offertes zijn opgevraagd (nr. 10). Uit een interne notitie blijkt dat, op basis van juridisch advies, kon worden afgezien van (Europese) aanbesteding, omdat 3 van de 4 componenten van de opdracht binnen een bestaand contract met de beoogde opdrachtnemer vielen en 1 component op basis van een artikel van de Europese richtlijn niet behoefte te worden aanbesteed. Deze voldeed, op basis van het juridisch advies, aan de (externe) regelgeving.
- 7 opdrachten, waarbij tenminste 3 bedrijven zijn aangeschreven voor een offerte (nrs. 2, 3, 4, 6, 9, 12 en 14). Deze voldeden aan de regelgeving;
- 5 opdrachten, waarbij geen offerte in de documenten is aangetroffen, maar de opdrachtnemer een overheidsorganisatie of daarmee gelieerde organisatie is (nrs. 5, 7, 15, 16 a en b en 17). Deze voldeden aan de regelgeving;
- 2 opdrachten, waarbij de opdrachtbedragen onder de grens voor de opvraag van meerdere offertes zaten (nr. 8 en 13). Deze voldeden aan de regelgeving;
- 1 opdracht, waarbij geen offertes en andere inkoopdocumentatie is aangetroffen (nr. 11). Wij hebben derhalve niet kunnen vaststellen dat deze opdracht voldeed aan de regelgeving.

Samenvattend is bij vier onderzoeksopdrachten de geldende interne regelgeving van het opvragen van meerdere offertes niet gevolgd. Bij een onderzoeksopdracht is de na juridisch advies vastgesteld dat afgeweken mocht worden van de Europese regelgeving.

Van de 16 door ons onderzochte externe inhuuropdrachten (zie bijlage 2) met betrekking tot Biometrie komen wij tot de volgende bevindingen:

- 1 opdracht, waarbij de Europese aanbestedingsgrens, na verlenging van de oorspronkelijke opdracht, is overschreden, maar niet Europees is aanbesteed en bij de verlenging van de opdracht, ook niet meerdere offertes zijn opgevraagd (nr. 9). Uit het waiver-verzoek blijkt dat de reden voor afwijking van de regelgeving was, dat een offerteprocedure mogelijk zou leiden tot ongewenste vertraging van het project en verwacht werd dat de kennis bij het niet gunnen aan de gewenste partij zal leiden tot het niet bereiken van de gestelde doelen en zou kunnen leiden tot knelpunten bij de uitvoering van de praktijkproef. Het waiver-verzoek is vervolgens door FEZ voor deze opdracht goedgekeurd. Aan de interne regelgeving was derhalve voldaan. Echter deze opdracht voldeed niet aan de externe regelgeving (van Europese aanbesteding);
- 4 opdrachten, waarbij alleen van de gegunde organisatie een offerte aanwezig is of uit de documentatie is gebleken dat aan één aanbieder een offerte is gevraagd (nrs. 4, 7, 12 en 16). Van 1 van deze opdrachten is reeds tijdens het gunningproces besloten de opdracht te laten vervallen (nr. 16). Deze opdrachten voldeden niet aan de interne regelgeving;
- 1 opdracht, waarbij geen offertes en andere inkoopdocumentatie is aangetroffen (nr. 1). Wij hebben derhalve niet kunnen vaststellen dat deze opdracht voldeed aan de regelgeving;
- 8 opdrachten, waarbij tenminste 3 bedrijven zijn aangeschreven voor een offerte (nrs. 2, 3, 6, 10, 11, 13, 14 en 15). Deze voldeden aan de regelgeving;

- 2 opdrachten, waarbij de opdrachtbedragen onder de grens voor de opvraag van meerdere offertes zaten (nr. 5 en 8). Deze voldeden aan de regelgeving.

Samenvattend is bij één opdracht tot inhuur de externe regelgeving niet nageleefd en bij vier opdrachten tot inhuur de geldende interne regelgeving van het opvragen van meerdere offertes niet gevolgd.



5 Ondertekening

Den Haag, 3 februari 2012

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name R. Meuleman.

R. Meuleman AA  
Senior Auditor

Bijlage 1 Overzicht onderzoekopdrachten Biometrie

Volgnr. in dossier*	Naam onderzoek	Gegunde organisatie	Memo gunning aanwezig	Aangeschreven bedrijven voor uitvoering			Opdrachtbrief	Omvang opdracht	Periode opdracht	Aantal offertes	EU** aanbesteed ja/nee/nvt	Waiverzoek*** aangetroffen ja/nee/nvt	Conclusie: Is opdracht conform (v) regelgeving totstandgekomen of niet (x) ten aanzien van de:		
				Bedrijf	Offerte Bedrijf	Bedrijf							selectieprocedure	gunningsproces	opdrachtverlening
Onvoldoende documentatie aanwezig om opdracht te kunnen toetsen															
11	Leveren apparatuur voor proef biometrie	Bedrijf 6	Nee	Geen offertes (en offerte-aanvragen aangetroffen)			Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 6 d.d. 10-05-2004	€ 166.667,00	april 2004 - juni 2005	?	?	?	?	?	?
Opdrachten onder de grens voor meervoudige aanbesteding															
8	Second opinion op de rapportage 'Haalbaarheidsstudie naar de toepassing van biometrie in Nederlandse reisdocumenten'	Bedrijf 7	Nee	Bedrijf 7 1e offerte 22-05-2003			Opdracht (contract)brief d.d. 04-06-2003	€ 2.023,00	mei 2003	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
13	Quickscan op het programma van eisen van de praktijkproef biometrie	Bedrijf 8	Ja	Bedrijf 8 * 1e offerte 06-04-2004			Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 8 d.d. 23-04-2004	€ 5.800,00	april 2004 - juli 2004	1	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
Opdrachten aan overheid gelieerde organisaties (geen aanbesteding vereist)															
5	Onderzoek biometrie, eID en Finread	Bedrijf 2	Nee	Geen offertes (en offerte-aanvragen aangetroffen)			Geen overeenkomst aangetroffen.	Onbekend	Onbekend	0	n.v.t.	n.v.t.	V	V	?
7	Onderzoek maatschappelijk draagvlak biometrie in reisdocumenten	Bedrijf 9	Zie kolom 'Opmerkingen'	Geen aanschrijving aangetroffen wel een opdrachtvoorstel (offerte) d.d. 9-09-2002 van de bedrijf 9			Opdrachtbrief d.d. 27-09-2002 met getekend exemplaar opdrachtvoorstel.	€ 71.367,00	sept 2002 - dec 2002	1	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V

15	Deelname praktijkproef biometrie 2B or not to 2B	Bedrijf 10	Nee	Geen offertes (en offerte-aanvragen aangetroffen)	Convenant d.d. 04-06-2004 (ondertekend 08-06-2004) tussen BPR en bedrijf 10	€ 27.000,00	juli 2004 - juni 2005	0	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V		
16a	Deelname praktijkproef biometrie 2B or not to 2B	Bedrijf 11	Nee	Geen offertes (en offerte-aanvragen aangetroffen)	Convenant d.d. 02-11-2004 (ondertekend 15-10-2004 en 01-11-2004) tussen BPR en bedrijf 11	Zie bijzonderheden	juni 2004 - mei 2005	0	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V		
16b	Verlengde praktijkproef	Bedrijf 12	Nee	Geen offertes (en offerte-aanvragen aangetroffen)	Geen	Zie bijzonderheden	Onbekend	0	n.v.t.	n.v.t.	V	V	?		
17	Kinderproef Biometrie	Bedrijf 13	Nee	Geen offertes (en offerte-aanvragen aangetroffen)	Geen	Onbekend	februari 2005	0	n.v.t.	n.v.t.	V	V	?		
<b>Opdrachten die meervoudig zijn aanbesteed</b>															
2	Evaluatieonderzoek gebruik biometrie	Bedrijf 14	Nee	<p>Bedrijf 14 1e offerte d.d. 12-09-2000 * 2e offerte d.d. 16-10-2000 3e offerte d.d. 07-11-2000 (defintief)</p>	<p>Bedrijf 15 wel aangeschreven maar geen offerte ingediend aangezien in de gewenste periode geen medewerkers beschikbaar waren</p>	<p>Bedrijf 16 *1e offerte d.d. 11-09-2000</p>	Overeenkomst tussen bedrijf 3 en bedrijf 14 d.d. 13-11-2000: definitieonderzoek naar gebruik biometrie voor vermindering loon alike fraude ten behoeve van deelproject Nieuwe Generatie Reisdocumenten eID.	Fl. 181.103,09 (€ 82.181,00)	okt 2000 - dec 2000	2	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
3	Laboratoriumtest gelaatsherkenning	Bedrijf 3, sub A	Ja	<p>* Bedrijf 17 * Bedrijf 18 Bedrijf 19 * Bedrijf 20 Bedrijf 3, sub B * Bedrijf 3, sub A Bedrijf 14</p> <p>* alleen van bedrijf 3, sub A en bedrijf 17 een offerte van resp. d.d. 23-04-2002 en d.d. 26-04-2002 aangetroffen</p>			Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 3, sub A d.d. 28-05-2002: * Uitvoeren laboratoriumtest gelaatsherkenning	€ 145.775,00	mei 2002 - juni 2002	2	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V

4	Evaluatie pilotproject irisscan	Bedrijf 21	Nee	Bedrijf 21 * 1e offerte d.d. 16-07-2001	Bedrijf 22 Geen offerte aangetroffen, deze zou er wel moeten zijn volgens het 'Formulier tbv inkoopdossier'	Bedrijf 23 Geen offerte aangetroffen, deze zou er wel moeten zijn volgens het 'Formulier tbv inkoopdossier'	Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 21 d.d. 30-07-2001: Evalueren project irisscan in de pilot Rotterdam	Fl. 67.026,75 (€ 30.415,41)	juli 2001 - febr. 2002	1	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
6	Aanvullende technische verkenning naar toepassing van biometrie ter bestrijding van look-alike fraude met reisdocumenten (vervolgonderzoek)	Bedrijf 5	Ja	* Bedrijf 3, sub A * geen offerte wel een brief d.d. 12-07-2002 aangetroffen waarin bedrijf 3, sub A aangeeft niet zelfstandig te offrenen maar gezamenlijk met bedrijf 5 waarbij laatstgenoemde de indienende partij is * Bedrijf 24 offerte 15-07-2002 Bedrijf 25 offerte 15-07-2002 * 1e offerte (= plan van aanpak) 26-02-2002 * 2e offerte 15-07-2002		* 1e * * 1e * Bedrijf 5	Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 5 d.d. 05-08-2002: Uitvoeren technische verkenning naar toepassing van biometrie ter bestrijding van look-alike fraude met reisdocumenten	€ 166.362,00	juli 2002 - nov 2002	3	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
9	Onderzoek Batenanalyse invoering biometrie	Bedrijf 15	Ja	* Bedrijf 15 offerte 19-03-2004 * Bedrijf 26 Geen offerte ingediend * Bedrijf 24 1e offerte 18-03-2004 * Bedrijf 27 ingediend Bedrijf 14 1e offerte 19-03-2004		1e Geen offerte *	Opdrachtbrief d.d. 30-03-2004	€ 52.931,20	mrt 2004 - april 2004	5	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
12	Leveren verificatie apparatuur voor proef (world verification part) biometrie op het gebied van gelaats- en vingerafdruktechnologie.	Bedrijf 28	Nee	Bedrijf 29 offerte d.d. 28-11-2003 30 d.d. 28-11-2003 Bedrijf 31 * 1e offerte d.d. 15-12-2003 * 2e offerte d.d. 18-03-2004 Bedrijf 28 offerte d.d. 04-12-2003 Bedrijf 55 * 1e offerte d.d. 05-12-2003		* 1e Bedrijf * 1e offerte * 1e	Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 28 d.d. 10-05-2004	€ 140.000,00	april 2004 - juni 2005	4	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
14	Second opinion opzet praktijkproef + evaluatieplan en beoordeling evaluatierapportage	Bedrijf 15	Nee	* Bedrijf 32 * 1e offerte 26-05-2004 * Bedrijf 15 1e offerte 26-05-2004 * Bedrijf 24 * 1e offerte 26-05-2004 * Bedrijf 5 offerte 26-05-2004		* * 1e	Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 15 d.d. 01-06-2004	€ 42.792,40	juni 2004 - juli 2005	4	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
Opdracht boven de Europese aanbestedingsgrens															

10	Ontwikkeling, inrichting en uitvoering praktijkproef met biometrie in het reisdocument	Bedrijf 33		Bedrijf 33 1e offerte 27-11-2003		Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 33 d.d. 16-04-2004	€ 1.112.650,00	jan 2004 - juni 2005	1	Nee	Ja	V	V	V
Oprachten die onterecht niet meervoudig zijn aanbesteed (geen drie offertes aangevraagd)														
1	Quick scan biometrie	Bedrijf 3, sub C		Bedrijf 3 * 1e offerte d.d. 19-07-1999 met mogelijke startdatum 09-8-1999 * 2e offerte d.d. 13-08-1999 met mogelijke startdatum 16-08-1999 + omschrijving project na overleg met BZK op 09-08-1999		Overeenkomst tussen bedrijf 3 en MinBZK d.d. 19-08-1999: onderzoeksopdracht t.b.v. Quick Scan Biometrie	Fl. 105.750,00 (€ 47.987,00)	aug 1999 - sept 1999	1	n.v.t.	n.v.t.	X	X	V
18	Verkenningmogelijkheden van toepassing biometrie bij identificatie van kinderen	Bedrijf 3, sub D		* Bedrijf 3, sub D * 1e offerte 07-02-2005		Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 3, sub D d.d. 11-02-2005	€ 26.775,00	febr 2005 - mei 2005	1	n.v.t.	n.v.t.	X	X	V
19	Second opinion op de rapportage 'Projectplan invoering Biometrie in Nederlandse reisdocumenten'	Bedrijf 1		* Bedrijf 1 1e offerte 05-01-2005		Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 1 d.d. 07-02-2005	€ 19.420,80	febr 2005 - mrt 2005	1	n.v.t.	n.v.t.	X	X	V
20	Advies over de keuzes voor en de inrichting van het beheer van de (gemeenschappelijke) infrastructuur voor het opnemen en verifiëren van biometrie	Bedrijf 2		* Bedrijf 2 * 1e offerte 11-07-2005		Overeenkomst tussen minBZK en bedrijf 2 d.d. 14-07-2005	€ 35.164,50	juli 2005 - sept 2005	1	n.v.t.	n.v.t.	X	X	V

\* De nummering in de eerste kolom verwijst naar de volgorde en nummering van de opdrachten in de dossiers

\*\* EA = Europese Aanbesteed

\*\*\* Waiverzoek: verzoek afwijking aanbestedingsregels

? Onvoldoende informatie aanwezig om te toetsen

**Bijlage 2. Opdrachten externe inhuur Biometrie**

Type dienstverlening	Gegunde organisatie + naam inhuur	Memo gunning aangetroffen	Overige geoffreerde organisaties	Opdrachtbrief	Omvang opdracht	Periode opdracht	Aantal offertes	EU aanbesteed ja/nee/nvt	Waiverzoek** aangetroffen ja/nee/nvt	Conclusie: Is opdracht conform (v) regelgeving totstandgekomen of niet (x) ten aanzien van de:			
										selectieprocedure	gunningsproces	opdrachtverlening	
<b>Onvoldoende documentatie aanwezig om opdracht te kunnen toetsen</b>													
1	Consultancy	Bedrijf 3, sub A (persoon 2)	Nee	Onbekend.	Geen overeenkomst aangetroffen	FI 286,00 ex. BTW, o.b.v. nacalculatie. Geen declaraties aangetroffen gevonden.	jan 2000-tot ?	1	n.v.t.	n.v.t.	?	?	?
<b>Opdrachten onder de grens voor meervoudige aanbesteding</b>													
5	Advisering afronding haalbaarheidsstudie Biometrie	Bedrijf 1	Nee	Onbekend.	Contract d.d. 9-12-2002 tussen minBZK en bedrijf 1: advisering haalbaarheidsstudie Biometrie	€ 8.092,00	dec 2002	1	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
8	Ondersteuning bij beoordeling van reacties op de RFI tot invoering en implementatie van biometrie in reisdocumenten	Bedrijf 3, sub A	Ja	Geen.	Contract d.d.7-2-2003 tussen minBZK en bedrijf 3, sub A: ondersteuning bij beoordeling van reacties op de RFI	max € 14.946,40	jan 2003 - febr 2003	1	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
<b>Opdrachten aan overheid gelieerde organisaties (geen aanbesteding vereist)</b>													
				Geen									
<b>Opdrachten die meervoudig zijn aanbesteed</b>													

2	Projectcoördinator: voor het opstellen van een plan van aanpak voor de vervolgvactiteiten i.h.k.v. de haalbaarheidsstudie biometrie.	Bedrijf 5 (persoon 4) en bedrijf 3, sub A (persoon 5)	Ja	Bedrijf 35, bedrijf 56, bedrijf 4, bedrijf 14, bedrijf 5, bedrijf 3, sub A als onderaannemer van bedrijf 5.	Geen overeenkomst aangetroffen	Max. fl. 116.824,15 (€ 53.012,00) incl. BTW minus de korting door de subsidie van € 5.000,- van het Stimuleringsfonds van bedrijf 5	nov 2001 - dec 2001	5	n.v.t.	n.v.t.	V	X	?
3	Verlenging van opdrachtnr. 2 (Projectcoördinator voor opstellen plan van aanpak)	Bedrijf 5 (persoon 4) en bedrijf 3, sub A (persoon 5)	Nee	Onbekend.	Overeenkomst d.d. 15-11-2001 tussen minBZK en bedrijf 5: opstellen operationeel plan	Dezelfde uurtarieven als bij bovenstaande opdracht waren afgesproken.	dec 2001 - febr 2002	1	n.v.t.	n.v.t.	?	?	?
6a	Inhuur Blankenstein als deelprojectleider Biometrische Techniek	Bedrijf 34	Ja	Bedrijf 24, bedrijf 25, bedrijf 5.	Contract d.d. 19-12-2002 tussen minBZK en bedrijf 34	€ 34.272,00 € 79.968,00 (verlenging)	nov 2002 - jan 2003 Verlenging tot 30 april 2003.	4	n.v.t.	Ja (tbv verlenging)	V	V	V
6b	Ondersteuning t.b.v. voorbereiden en uitvoeren van een RFI-procedure voor biometrie in reisdocumenten	Bedrijf 25	Nee	Bedrijf 5, bedrijf 24, bedrijf 34	Contract d.d. 12-12-2002 tussen minBZK en bedrijf 25	€ 22.848,00	nov 2002 - jan 2003	4	n.v.t.	n.v.t.	V	V	V
10	Ondersteuning bij voorbereiding en mogelijk de uitvoering van een praktijkproef met biometrie op het reisdocument.	Onbekend.	Nee	Bedrijf 36, bedrijf 34, bedrijf 3, sub A, persoon 34, bedrijf 5	Geen overeenkomst aangetroffen	Onbekend.	2003 - 2004	5	n.v.t.	n.v.t.	V	?	?
11	Coördinator praktijkproef biometrie	Onbekend.	Nee	Bedrijf 5, bedrijf 38, bedrijf 39, bedrijf 2, bedrijf 24, bedrijf 40	Geen overeenkomst aangetroffen	Onbekend.	Offertes opgevraagd rond 15 september 2003. Loop van de opdracht: * oktober-december 2003 max. 3 dagen per week * januari - juni 2004, 3 a 4 dagen per week.	6	n.v.t.	n.v.t.	V	?	?
13	ICT-consultancy coördinatie gemeente praktijkproef ('2b or not 2b') biometrie	Uitendelijk door BPR zelf vervuld (niemand gegund dus).	Nee	Bedrijf 41, bedrijf 40, bedrijf 42, bedrijf 2/5, bedrijf 44	n.v.t.	n.v.t.	nvt	3	n.v.t.	n.v.t.	V	n.v.t.	n.v.t.
14	Technisch adviseur ter ondersteuning van de praktijkproef biometrie	Bedrijf 25	Ja (1x)	Bedrijf 45, bedrijf 46, bedrijf 39, Bedrijf 41	Opdrachtbrief d.d. 26-08-2004 tussen minBZK en bedrijf 25: inzet persoon 28 inzake Perceel 5A Opdrachtbrief d.d. 11-04-2005 tussen minBZK en bedrijf 25: verlenging opdracht d.d. 26-08-2004	Het eerste contract bedroeg € 71.400,00 Dit is verlengd met € 27.370,00	sept 2004 - april 2005 Verlenging tot 15 juni 2005	5	n.v.t.	Ja	V	V	V

15	Ondersteuning van het onderzoek 'Effect invoering biometrie bij gemeenten'	Bedrijf 48	Ja (2x)	Bedrijf 49, bedrijf 3, sub A, bedrijf 50	Overeenkomst d.d. 12-10-2004 tussen minBZK en bedrijf 48: ondersteuning van het onderzoek 'Effect invoering biometrie bij gemeenten'	Het eerste contract bedroeg € 77.602,88 Dit is verlengd met € 9.787,75	okt 2004 - mrt 2005 Verlenging tot 30 juni 2005	4	n.v.t.	Nee	V	V	V
Opdracht boven de Europese aanbestedingsgrens													
9	Financiële projectadviesing en -ondersteuning bij biometrie op de reisdocumenten	Bedrijf 51 en bedrijf 52 (beide voor persoon 17)	Ja	Bedrijf 2, bedrijf 34, bedrijf 51	1) Contract d.d. 20-06-2003 tussen minBZK en bedrijf 51. 2) Contract (verlenging) d.d. 06-04-2004 tussen minBZK en bedrijf 52 3) Contract (verlenging) d.d. 24-05-2004 tussen minBZK en bedrijf 52 <u>onder intrekking contract d.d. 06-04-2004</u>	Het eerste contract bedroeg € 89.250,00. Dit contract is in tweede instantie verlengd met € 178.500,00 (was eerst een verlenging met € 44.625,00!).	juli 2003 - mrt 2004 Verlenging in tweede instantie tot 1 mei 2005 (was eerst verlengd tot 1 aug. 2004)	4	n.v.t.	Ja (tbv verlenging)	X	X	V
Opdrachten die onterecht niet meervoudig zijn aangevraagd (geen drie offertes aangevraagd)													
4	Uitvoering follow up biometrie in Europees verband	Bedrijf 1	Ja	Uit een memo d.d. 31-01-2002 van persoon 8 gericht aan de dir. BPR blijkt dat er geen andere partijen zijn geoffereerd aangezien persoon 3 van bedrijf 1 gedetailleerde kennis had van de materie en om die reden onmiddellijk tot uitvoering van de activiteiten kon over gaan.	Overeenkomst d.d. 01-02-2002 tussen minBZK en bedrijf 1: uitvoering follow up biometrie in Europees verband	€ 42.840,00	jan 2002 - mrt 2002	1	n.v.t.	Nee	X	X	V
7	Ondersteuning bij ontwikkeling Europese website en bij de eindrapportage haalbaarheidsstudie biometrie	Bedrijf 2	Ja	Geen.	Contract d.d. 14-02-2003 tussen minBZK en bedrijf 2: ondersteuning bij ontwikkeling Europese website en bij de eindrapportage haalbaarheidsstudie biometrie	€ 17.850,00	jan - mrt 2003.	0	n.v.t.	n.v.t.	X	X	V
12	Waarnemend projectleider biometrie	Bedrijf 53	Ja	Geen.	Contract d.d. 11-12-2003 tussen minBZK en bedrijf 53: vervanging projectleider Biometrie	Het eerste contract bedroeg € 19.800,00 2e contract: € 15.840,00 3e contract: € 2.700,00	dec 2003 - april 2004 1e verlenging: tot sept 2004 2e verlenging: tot okt 2004	0	n.v.t.	Nee	X	X	V
16	Adhoc juridische ondersteuning project biometrie	Bedrijf 54	Nee	Geen.	n.v.t.	n.v.t.	sept 2004 - juni 2005	1	n.v.t.	n.v.t.	X	n.v.t.	n.v.t.

De nummering in de eerste kolom verwijst naar de volgorde en nummering van de opdrachten in de dossiers

\* Waiverzoek: verzoek afwijking aanbestedingsregels

? Onvoldoende informatie aanwezig om te toetsen



**Bijlage 3. Rollen en ondertekening stukken. Onderzoekopdrachten Biometrie.**

	Projectleider	Deelprojectleider	Contactpersoon BPR voor inlichtingen	Ondertekening offerte-aanvraag	Opsteller memo/notitie voorstel gunning	Ondertekening contract opdrachtgever	Ondertekening contract opdrachtnemer	geadresseerde eindprodukt	afzender/auteur eindprodukt	Opmerkingen
1		Persoon 1	Persoon 3			Persoon 38	Persoon 46 (bedrijf 3, Sub C)	Persoon 1	Persoon 2 (bedrijf 3, Sub C)	
2			Persoon 35 Persoon 3			Persoon 38	Persoon 40 (bedrijf 14)	Persoon 41	Persoon 40 (bedrijf 14)	
3	Persoon 3	Persoon 4 (bedrijf 5)	Persoon 11 Persoon 4 (bedrijf 5)	Persoon 3	Persoon 3 offertes zijn beoordeeld door persoon 4 (bedrijf 5)	Persoon 7	Persoon 45 (bedrijf 3, Sub A)			
4			Persoon 6			Persoon 37	Persoon 44 (bedrijf 21)			
5								Persoon 7	Persoon 39 (bedrijf 2)	
6	Persoon 3		Persoon 15	Persoon 3		Persoon 37	Persoon 36 (bedrijf 5)		Persoon 4 (bedrijf 5)	
7			Persoon 15		Persoon 3					memo voorstel gunning niet door de directeur geparafeerd/geen opdrachtbrief aangetroffen, wel een brief aan de gegunde organisatie waarin akkoord wordt gegaan met het opdrachtvoorstel, deze brief is ondertekend door persoon 3.
8			Persoon 12	Persoon 7		Persoon 7	persoon 3	Persoon 7	Persoon 3	notitie aan de directeur BPR aangetroffen waarin wordt gevraagd het contract met bedrijf 1 voor akkoord te tekenen (opdracht was op dat moment al uitgevoerd).
9	Persoon 25 (bedrijf 53)		Persoon 47 Persoon 12 Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 7	Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 7				alleen opdrachtbrief aan bedrijf 15 aangetroffen en geen contract.
10	Persoon 23 Persoon 25 (bedrijf 53)		Persoon 15 Persoon 12 Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 7		Persoon 7	Persoon 42 (bedrijf 33)			
11	Persoon 23 Persoon 25 (bedrijf 53)		Persoon 25 (bedrijf 53)			Persoon 7	Persoon 43 (bedrijf 6)			
12a	Persoon 23 Persoon 25 (bedrijf 53)		Persoon 17 (bedrijf 51)			Persoon 7	Persoon 51 (bedrijf 57)			

12B	Persoon 23 Persoon 25 (bedrijf 53)		Persoon 12			Persoon 7	Persoon 52 (bedrijf 28)			
13	Persoon 25 (bedrijf 53)		Persoon 25 (bedrijf 53) Persoon 49	Persoon 7	Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 7	Persoon 53 (bedrijf 8)			
14	Persoon 25 (bedrijf 53)		Persoon 17 (bedrijf 51) Persoon 12		Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 7	Persoon 54 (bedrijf 15)	Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 48 (bedrijf 15)	
15			Persoon 15		Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 7	Persoon 55 (bedrijf 10)			betreft een convenant.
16a						Persoon 7	Persoon 56 (bedrijf 11)			betreft een convenant.
16b			Persoon 57							alleen een verzoek aangetroffen van bedrijf 12 aan BPR om de samenwerking t.b.v. een vervolgpriktijk voort te zetten en een reactie hierop.
17	Persoon 23		Persoon 58							alleen de brieven van BPR aan de verschillende onderwijsinstellingen aangetroffen waarin de afspraken zijn vastgelegd i.v.m. de uitvoering van de zogenaamde kinderproef Biometrie. Deze zijn ondertekend door de projectleider van BPR.
18	Persoon 23		Persoon 12		Persoon 23	Persoon 7	Persoon 59 (bedrijf 3, Sub D)			
19			Persoon 12		Persoon 23	Persoon 7	Persoon 3 (bedrijf 1)	Persoon 23	Persoon 3 Persoon 61 Persoon 14 (bedrijf 1)	
20			Persoon 8 Persoon 12	Persoon 50		Persoon 7	Persoon 60 (bedrijf 2)			

**Bijlage 3. Rollen en ondertekening stukken. Opdrachten voor externe inhuur Biometrie.**

	Projectleider	Deelprojectleider	Naam externe	Contactpersoon BPR voor inlichtingen	Ondertekening offerte-aanvraag	Opsteller memo/notitie voorstel gunning	Ondertekening contract opdrachtgever	Ondertekening contract opdrachtnemer	Opmerkingen
1	Persoon 1		Persoon 2						Alleen offerte aangetroffen
2	Persoon 3		Persoon 4 (bedrijf 5) en persoon 5 (bedrijf 3, sub A)	Persoon 3	Persoon 3	Persoon 3			
3	Persoon 3		Persoon 4 (bedrijf 5) en persoon 5 (bedrijf 3, sub A)	Persoon 6 en persoon 3			Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 9 (bedrijf 5)	
4	Persoon 8		Persoon 3	Persoon 8 en persoon 11			Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 3	
5			Persoon 3	Persoon 12		Persoon 13	Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 3	
6a	Persoon 10		Persoon 14 (bedrijf 34)	Persoon 15 en persoon 10	Persoon 10	Persoon 10	Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 16 (bedrijf 34)	
6b			Bedrijf 18 (bedrijf 25)	Persoon 15 en persoon 10			Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 32 (bedrijf 25)	
7			Persoon 19 (bedrijf 25)	Persoon 12			Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 33 (bedrijf 25)	
8	Persoon 10		Persoon 5 en persoon 21 en persoon 22 (bedrijf 3, sub A)	Persoon 10 en persoon 15		Persoon 10	Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 31 (bedrijf 3, sub A)	
9	Persoon 23		Persoon 17 (bedrijf 51)	Persoon 23, persoon 24 en persoon 12	Persoon 7 (directeur BPR)		Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 17 (bedrijf 51)	
10	Persoon 23								
11	Persoon 23			Persoon 23	Persoon 7 (directeur BPR)				
12			Persoon 25 (bedrijf 53)	Persoon 26 en persoon 12		Persoon 26	Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 27 (bedrijf 53)	
13	Persoon 23			Persoon 23 en persoon 17 (bedrijf 51)	Persoon 7 (directeur BPR)				
14	Persoon 23		Persoon 28 (bedrijf 47)	Persoon 17 (bedrijf 51) en persoon 12	Persoon 7 (directeur BPR)				
15			Persoon 29 (bedrijf 48)	Persoon 30 en persoon 12	Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 30	Persoon 7 (directeur BPR)	Persoon 29 (bedrijf 48)	
16	Persoon 23								Er is geen gebruik gemaakt van het aanbod.