

AFSCHRIFT

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum
11 mei 2001

Ons kenmerk
BPR2001/U63281

Onderdeel
Basisadministratie
Persoonsgegevens en
Reisdocumenten (BPR)

Inlichtingen



Uw kenmerk

Blad
1 van 9

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Lange Vijverberg 11
2513 AC Den Haag

Postadres
Postbus 10451
2501 HL Den Haag

De voorzitter van de Vaste Commissie voor
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Onderwerp
biometrie in reisdocumenten en elektronische
identiteitskaart

In het Algemene Overleg van 24 januari 2001 over het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten (NGR) heb ik toegezegd de Kamer in maart/april 2001 verder te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het aanbrengen van een biometrisch kenmerk in de reisdocumenten.

Eerder, in de brief van 4 oktober 2000 over het project Kiezen op Afstand, heb ik de Kamer nadere informatie toegezegd over de voornemens met betrekking tot elektronische identificatie door middel van een op de Nederlandse identiteitskaart aan te brengen chip.

Met deze brief geef ik gevolg aan beide toezeggingen.

1. Inleiding

Bij de start van het project NGR in 1998 is onderkend dat de toepassing van informatie – en communicatietechnologie (ICT) mogelijkheden biedt om de beveiliging van reisdocumenten verder te verhogen. Om die reden heeft het kabinet reeds in 1998 opdracht gegeven om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren naar de mogelijkheid om reisdocumenten uit te rusten met een biometrisch kenmerk en zo de documenten beter te beveiligen tegen zogenaamde "look-alike" fraude.

Tegelijkertijd heeft het kabinet besloten om te onderzoeken of een van de reisdocumenten geschikt te maken is voor elektronische identificatie. De Kamer is op 12 juni 1998¹ over deze voornemens geïnformeerd. Met dit haalbaarheidsonderzoek heeft het kabinet reeds een aanloop genomen naar de ambities die in de nota Contract met de Toekomst zijn neergelegd ten aanzien van de relatie tussen overheid en burger in de informatiemaatschappij.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 764, nr. 7, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 764, nr. 10.

Rog.



Het is de overheid die als launching customer het voortouw dient te nemen om bepaalde, voor het overheidshandelen noodzakelijke innovatieve technieken (zoals digitale handtekening, duurzame digitale archivering, chipkaarten met biometrie en elektronisch stemmen) te initiëren en verder te ontwikkelen. Dat laatste is precies wat er in het kader van de hiervoor genoemde haalbaarheids-onderzoeken wordt gedaan. Het gaat daarbij om zeer innovatieve processen waarbij zowel nieuwe technieken worden ontwikkeld als in de praktijk beproefd. Met name het feit dat er in de praktijk (en dus niet in gecontroleerde "laboratorium" situaties), gekeken wordt hoe deze technieken werken en hoe de burgers en overheidsorganisaties daarmee omgaan, maakt de haalbaarheids-onderzoeken extra waardevol.

In de hierna volgende paragrafen ga ik daar nog gedetailleerder op in.

2. Opzet haalbaarheidsonderzoeken

Bij de aankondiging (in 1998) van de haalbaarheidsonderzoeken heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aangegeven dat toepassing van biometrie in de (nieuwe generatie) reisdocumenten, zeker gezien de risico's ten aanzien van de zogenaamde problematiek van de "look alikes" en de uitgifte op oneigenlijke gronden, mogelijkheden biedt. Hij constateerde daarbij verder dat de grootschalige toepassing van biometrie nog met teveel onzekerheden was omkleed. Inzicht in de gevolgen (waaronder privacy en maatschappelijke acceptatie) ontbrak daarom ook. Dat laatste gold evenzeer voor de invoering van een identificatiedocument waarmee de houder zich in een elektronische omgeving betrouwbaar kan identificeren.

Hoewel de haalbaarheidsonderzoeken van elkaar te scheiden zijn is er voor gekozen om de beide onderzoeken in samenhang uit te voeren. De belangrijkste reden daarvoor is dat de beoogde elektronische identiteitskaart, ter beveiliging van de kaart, ook biometrie zal moeten gaan bevatten. Daarnaast zullen alle gegevens voor beide toepassingen opgeslagen worden in een chip.

De haalbaarheidsonderzoeken worden in drie fasen uitgevoerd. In de eerste fase is voorbereidend onderzoek uitgevoerd naar de toepasbaarheid en beschikbaarheid van basistechnologieën, zoals smartcardtechnologie, biometrie en public key infrastructure (PKI). Tevens is er gezocht naar partners om praktijkproeven (de zogenaamde pilots) mee te doen. De tweede fase, die dit jaar grotendeels zal worden uitgevoerd, bestaat uit een aantal kleinschalige pilots (met ca 250 deelnemers per pilot). De derde fase, waar zo mogelijk dit jaar ook al een begin mee wordt gemaakt, zal moeten gaan bestaan uit een beperkt aantal grootschalige praktijkproeven.

Met de resultaten van de haalbaarheidsonderzoeken zal een uitspraak gedaan kunnen worden over de technische en organisatorische haalbaarheid van gebruik van chipcards, PKI en biometrie. Meer concreet betekent dit:

- Bewezen bruikbaarheid bij balies, zuilen en elders zoals PC-Internet met moderne browsers en e-mail;
- Inzicht in de (inrichting van) de beheerorganisatie, incl. het aanvraag/uitgifteproces;
- Inzicht in de juridische consequenties;
- Inzicht in de kosten en zicht op de financiering daarvan.





3. Stand van zaken haalbaarheidsonderzoeken

In deze paragraaf wordt een schets op hoofdlijnen gegeven van de activiteiten die ik laat uitvoeren om het kabinet een definitieve beslissing te laten nemen over de invoering van biometrie en over de elektronische identiteitskaart. Om bij een positief besluit van het kabinet de invoering te bespoedigen zijn de reisdocumenten die per 1 oktober 2001 beschikbaar komen reeds geschikt gemaakt om in de toekomst te worden voorzien van een chip ten behoeve van opname van zowel een biometrisch kenmerk als een digitale handtekening. De aangepaste documenten kunnen vervolgens zonder Europese aanbesteding door het volgende kabinet worden ingevoerd.

Biometrisch kenmerk in de reisdocumenten

De noodzaak van een biometrisch kenmerk in de reisdocumenten is primair gelegen in de behoefte om de reisdocumenten nog beter te beveiligen, met name tegen de zogenaamde "look alike" fraude. Hieronder wordt verstaan het gebruik van een reisdocument door de niet-rechtmatige houder van het reisdocument. De mogelijkheid tot verificatie van de identiteit beperkt zich met de huidige reisdocumenten tot vergelijking van de pasfoto met de houder. Met een biometrisch kenmerk in het reisdocument kan een effectievere verificatie van de identiteit plaatsvinden.

Bovendien wordt de mogelijkheid geboden om ook geautomatiseerde identiteits- en grenscontrole uit te voeren.

Internationale afstemming

Zoals ik al tijdens het Algemene Overleg van 24 januari 2001 heb aangegeven moet Nederland in dit traject rekening houden met de afspraken die in internationaal verband worden gemaakt. De belangrijkste internationale organisatie in dit kader is de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Bij de ICAO zijn zeer veel landen –waaronder alle lidstaten van de Europese Unie en dus ook Nederland- als lid aangesloten.

Om de internationale acceptatie van reisdocumenten te waarborgen stelt de ICAO richtlijnen vast. De richtlijnen hebben geen dwingend karakter, maar bieden wel waarborgen voor acceptatie van reisdocumenten door andere landen. De richtlijnen die door de Europese Unie worden gesteld aan reisdocumenten zijn ontwikkeld met inachtneming van de ICAO-normen die daardoor een integraal onderdeel uitmaken van de EU normen. Vanzelfsprekend wordt in Nederland bij de ontwikkeling van reisdocumenten rekening gehouden met de EU eisen en ICAO richtlijnen. Overigens maakt de eventuele toepassing van biometrie in reisdocumenten van de lidstaten thans geen onderdeel uit van de EU-agenda.

Ten aanzien van biometrie is de ICAO al enige tijd, in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven, actief. Dat is vooral ingegeven door het feit dat een aantal landen, waaronder Nederland, Canada, de Verenigde Staten en Nieuw Zeeland het gebruik van biometrie in reisdocumenten overwegen.





Naar de bruikbaarheid van de volgende biometrische technieken is reeds onderzoek verricht:

- irisherkenning
- stemherkenning
- vingerafdruk
- handgeometrie
- handtekening en
- gezichtsherkenning.

Daarbij is ook specifiek gekeken naar onder meer de volgende aspecten:

- het vernieuwen van een biometrisch kenmerk;
- de mogelijkheid het biometrisch kenmerk in een geautomatiseerde omgeving te gebruiken;
- opslagmogelijkheden van het biometrisch kenmerk;
- gebruikersvriendelijkheid van de apparatuur.

Alhoewel op dit moment geen enkele biometrische techniek voor de toepassing in reisdocumenten kan worden uitgesloten komt ICAO tot de voorlopige conclusie dat gezichtherkenning, vingerafdruk en irisherkenning het meest geschikt zijn om in de reisdocumenten op te nemen. Thans wordt onderzocht of de drie technieken in een praktische toepassing kunnen worden getest. Op basis van de resultaten van die proeven zal ICAO komen met een aanbeveling voor een biometrisch kenmerk voor reisdocumenten. Mijn verwachting is dat de ICAO in 2003 de richtlijnen voor biometrie in reisdocumenten zal vaststellen.

Juridisch kader

Het biometrisch kenmerk dient te worden beschouwd als een persoonsgegeven, waarvoor geldt dat deze op een gerechtvaardigde wijze moet worden verwerkt om inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon te voorkomen. Voor het antwoord op de vraag of in juridische zin sprake is van een gerechtvaardigde verwerking van persoonsgegevens zijn van belang het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 8), de Grondwet (art. 10), de Europese Privacyrichtlijn, de Wet bescherming persoonsgegevens en het rapport van de Registratiekamer over biometrie "At face value".

In dit kader is relevant, dat:

- het doel van de biometrie op het reisdocument duidelijk is omschreven (het gaat om een aanvulling op reeds bestaande biometrische gegevens als foto en handtekening, teneinde de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te vergroten);
- de wijze van opslag en verwerking van het biometrisch gegeven zodanig is dat zij niet als een gevoelig gegeven kan worden beschouwd (b.v. geen kenmerken over ras of gezondheid bevat),
- de verspreiding van het gegeven wordt tegengegaan, enerzijds door de decentrale opslag in de chip zelf en anderzijds doordat het gegeven bij verificatiehandelingen niet in bestanden van verificerende instellingen wordt opgenomen;
- de verwerking van het biometrisch gegeven in het reisdocument bij wet wordt voorgeschreven;
- de houder van het reisdocument weet op welke wijze het biometrisch gegeven in het reisdocument wordt verwerkt en welk gebruik ervan kan worden gemaakt.





De voorziene toepassing van biometrie op de Nederlandse reisdocumenten is op naam (als onderdeel van het document), kent een open gebruik (niet van te voren gespecificeerd) en is inkluderend (als de persoon van de houder en de biometrische kenmerken matchen, heeft de verificatie van de identiteit plaatsgevonden). Deze toepassing komt overeen met het bestaande gebruik van het paspoort c.q. de identiteitskaart.

Overwogen wordt het biometrisch kenmerk toe te voegen aan de andere persoonsgegevens die opgeslagen worden in de reisdocumentenadministratie. Deze administratie dient ter raadpleging in geval van vermissing en andere bijzondere omstandigheden in het gebruik van reisdocumenten.

Het aanbrengen van het biometrisch kenmerk in de reisdocumenten vergt, zoals hiervoor al is aangegeven, een wettelijke grondslag. Concreet betekent dit een wijziging van artikel 3 van de Paspoortwet. In dit artikel zijn de persoonsgegevens die in het reisdocument zijn opgenomen limitatief opgesomd. Het nog te kiezen biometrisch kenmerk zou daar aan toegevoegd moeten worden. Parallel aan het haalbaarheidsonderzoek wordt een wijziging van de Paspoortwet voorbereid.

Pilots

Vooruitlopend op de richtlijnen die in internationaal verband worden ontwikkeld laat ik een aantal pilots uitvoeren om in de praktijk het gebruik van biometrie te beproeven. Specifiek gericht op de toepassing van biometrie zijn in 2001 twee pilots voorzien. De eerste pilot zal naar verwachting in juni 2001 van start gaan. Voor deze pilot zijn BZK en de Politie Taak Organisatie Vreemdelingen (TOV) overeengekomen een proef te doen met het gebruik van de irisscan t.b.v. identificatie. Deze proef wordt toegepast bij de maandelijkse meldingsplicht van vreemdelingen bij de Vreemdelingendienst. De deelnemers aan de proef krijgen een zogenaamde contactloze chipcard (waarin een zogenaamde template van de iris is opgeslagen). Deze chipcard kan door een elektronische zuil worden ingelezen en daarmee de identiteit van de "melder" verifiëren. De pilot zal 6 maanden duren.

Voor het najaar van 2001 is een tweede pilot gepland. In deze pilot zal de gezichtsherkenningstechniek en een zogenaamde combikaart (zowel in contact als contactloos te gebruiken) beproefd. Ook deze pilot zal ca 6 maanden duren.

De luchthaven Schiphol, in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst, is van plan om in de loop van dit jaar een proef met irisherkenning uit te voeren. Tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de luchthaven zijn afspraken gemaakt over de wederzijdse uitwisseling van informatie en gegevens met betrekking tot deze proef.

De Registratiekamer wordt actief op de hoogte gehouden van de opzet, inrichting en evaluatie van de pilots.





Onderzoek

Naast de pilots laat ik ook nog gericht onderzoek uitvoeren naar verschillende aspecten van biometrie. Zo is recent door het bureau Ernst&Young Forensic Services een onderzoek afgerond waarin in kaart is gebracht welke toegevoegde waarde de toepassing van biometrie heeft voor de instanties die voor identiteitsvaststelling gebruik maken van reisdocumenten.

De algemene conclusie uit dit onderzoek is dat invoering van biometrie wenselijk is en een bijdrage kan leveren aan het beperken van "look alike" fraude. De meerwaarde van biometrie zit, volgens de onderzoekers, met name in de mogelijkheid om het verificatieproces te verbeteren door een betere koppeling tussen houder (van het reisdocument) en biometrisch kenmerk. Daarmee wordt het reisdocument aanzienlijk beter beveiligd tegen fraude.

Overigens wijzen de onderzoekers op een aantal aspecten die verder uitgediept moeten worden, zoals de beveiliging van het verificatieproces, het mogelijke gebruik van meerdere biometrische templates, de maatschappelijke acceptatie en de financiële gevolgen voor controlerende instanties. Deze aspecten zullen betrokken worden in het haalbaarheidsonderzoek.

Elektronische identificatie (eID)

Onder meer in de nota "De elektronische overheid aan het begin van de 21^{ste} eeuw" (18 december 2000) heb ik u geïnformeerd over mijn voornemens ten aanzien van de elektronische dienstverlening door de overheid en meer in het bijzonder over de toepassing van de elektronische identiteitskaart daarbij.

Voor een deel van de dienstverlening die de overheid elektronisch kan aanbieden is een elektronisch identificatiemiddel noodzakelijk. Net als in de fysieke wereld moet de overheid kunnen vaststellen met wie ze te maken heeft voordat bepaalde transacties en informatie- of participatiediensten verstrekt kunnen worden.

In de fysieke wereld is het reisdocument als een hoogwaardig identificatiemiddel erkend. Het is daarom dat primair onderzocht wordt of het reisdocument (meer in het bijzonder de Nederlandse identiteitskaart, de NIK, die per 1 oktober 2001 evenals het nieuwe paspoort ingevoerd zal worden) ook deze identificatiefunctie in de elektronische wereld kan vervullen.

Er zijn meer redenen om juist het reisdocument te gebruiken voor identificatie en de handtekening, te weten het hoogwaardige aanvraag- en uitgifteproces en het vertrouwen dat de burger in het reisdocument heeft. Het aanvraag- en uitgifteproces moet waarborgen dat de gebruiker van het identificatiemiddel of de handtekening echt degene is die hij of zij zegt te zijn. Omdat persoonsgegevens in reisdocumenten worden geput uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en veel aandacht wordt besteed aan de identiteitsvaststelling bij aanvraag en uitreiking, wordt gewaarborgd dat de gegevens in een reisdocument betrouwbaar zijn. Uitgangspunt voor de elektronische variant van de Nederlandse identiteitskaart (eNIK) is dat de kaart in een open omgeving (dat wil zeggen bijvoorbeeld internet) gebruikt moeten kunnen worden. De beoogde techniek daarbij is een combinatie van public key infrastructure, een smartcard en biometrie.





Pilots

Op 11 december 2000 is een pilot in de gemeente Delft van start gegaan, waarbij door een aantal partijen in de sociale zekerheidssector diensten op afstand worden geboden. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties levert in deze pilot aan de deelnemers een smartcard beveiligd met biometrie en bijbehorende leesapparatuur. De kaart stelt de deelnemers in staat zichzelf via internet betrouwbaar te identificeren en een elektronische handtekening te zetten.

De ervaringen in de eerste drie maanden van de pilot tonen aan dat het veel tijd kost om deelnemers voor de pilot te werven én dat er veel ondersteuning nodig is om de nodige apparatuur bij de deelnemers aan te sluiten. Gelet op deze ervaringen is besloten om de duur van de pilot te verlengen tot aan het najaar van 2001.

Amsterdam Oud Zuid

De voorbereidingen zijn gaande om in Amsterdam (stadsdeel Amsterdam Oud Zuid) een pilot te starten waarbij een elektronische identiteitskaart wordt beproefd die deelnemers kunnen gebruiken om hun mening kenbaar te maken bij de ontwikkeling van wijkplannen voor de komende jaren in de deelgemeente Amsterdam Oud Zuid. Verder wordt er een proces ingericht waarbinnen de deelnemer zijn mening kan geven over de door het stadsdeel gedane voorstellen met betrekking tot de inrichting van de wijk. Door deze opzet wordt ervaring opgedaan met elementen van kiezen op afstand.

Voor deze pilot wordt volstrekt nieuwe software ontwikkeld. Bij de ontwikkeling hebben zich de afgelopen maanden enkele onvoorziene knelpunten voorgedaan die ertoe hebben geleid dat de start van de pilot is uitgesteld tot 1 september 2001. Vanaf medio juli 2001 zal wel begonnen worden met de aanvraag en uitgifte van de elektronische identiteitskaart.

De pilot zal zes maanden duren en worden afgesloten met een evaluatie. De uitkomsten daarvan zullen in het voorjaar van 2002 beschikbaar zijn.

Overige voorgenomen pilots

Er vinden verkennende bespreking plaats met verschillende instanties en over mogelijke pilots. Zo wordt gesproken met de banken en de zorgsector over een pilot waarbij gebruik wordt gemaakt van een gezamenlijke kaartinfrastructuur.

Overigens zijn de pilots met elektronische identificatie ook van belang voor het haalbaarheidsonderzoek naar biometrie. In deze pilots wordt de vingerscan als biometrisch kenmerk beproefd.

Onderzoek

In de vorm van zogenaamde quick-scans heb ik onderzoek laten verrichten naar de stand van zaken van de basistechnologieën voor de elektronische identificatie, te weten chipcards/ terminals, Public Key Infrastructuur en biometrie. Belangrijkste conclusie van deze onderzoeken is dat een Public Key Infrastructuur wereldwijd wordt gezien als dé techniek voor identificatie en handtekening in een elektronische omgeving.





De onderzoeken geven ook aan dat chipcardtechnologie thans al "volwassen" is, maar dat chipcardterminals nog sterk in ontwikkeling zijn. Met name het gebruik van deze terminals door burgers vormt nog een knelpunt. Dat betreft met name het werkend krijgen van de kaartlezer alsmede de mate waarin de kaartlezers beveiligd zijn. Deze laatste constatering uit het gehouden onderzoek worden bevestigd in de pilot die in Delft gehouden wordt. In die pilot is het nodig gebleken om de benodigde apparatuur bij de deelnemers thuis te installeren, omdat de deelnemers daar moeilijk zelf in kunnen slagen.

4. Wat is nog nodig om de haalbaarheidsonderzoeken af te ronden

De kleinschalige pilots zijn een noodzakelijke "tussenstap" in het haalbaarheids-onderzoek. Ze zijn nodig om binnen een beheersbare context de eerste ervaringen op te doen. De lopende pilot in Delft en de voorbereiding van de pilots in Rotterdam en Amsterdam Oud Zuid laten zien dat er nog heel wat hobbels te verwachten zijn. Dat wordt deels veroorzaakt door de opzet van de pilots waarbij meerdere partijen (met elk eigen belangen en doelstellingen) participeren, maar evenzeer door de ontwikkeling van de te gebruiken technieken.

Na de fase van kleinschalige pilots moeten er nog een beperkt aantal grootschalige proeven plaatsvinden. Die zijn essentieel om definitief te kunnen besluiten over het opnemen van biometrie in de reisdocumenten en de invoering van de eNIK. Hoewel de kleinschalige pilots gegevens generen over de gebruikte technieken zal pas bij een grootschalige proef uitsluitend gegeven kunnen worden over de stabiliteit van de techniek. Dat is nodig om uitspraken te kunnen doen over de organisatorische en de beheersaspecten alsmede de kosten van een landelijke uitrol.

De voorbereiding van de grootschalige proeven is, parallel aan de kleinschalige pilots, reeds in gang gezet. Daarvoor vinden verkennende besprekingen plaats met de onder meer de banken, de zorgsector, Landelijke Instelling Sociale Verzekering en Arbeidsvoorziening Nederland. Deze verkenningen zijn erop gericht om begin 2002 minimaal twee grootschalige proeven te kunnen realiseren. Een derde grote proef vindt, zoals reeds vermeld in de brief van 4 oktober 2000, plaats in het kader van het project Kiezen op Afstand. Die proef zal, in de vorm van schaduwverkiezingen, worden gehouden bij de gemeenteraadsverkiezingen (6 maart 2002) of bij de landelijke verkiezingen die op 15 mei 2002 zijn voorzien.

Over de uitrol van de Public Key Infrastructure voor de overheid heb ik mij al in het Algemene Overleg van 14 maart 2001 uitgesproken. Een volledige uitrol van de PKI-infrastructuur acht ik niet eerder dan eind 2002 begin 2003 mogelijk. De belangrijkste reden daarvoor is dat ik een Public Key Infrastructure nastreef die interoperabiliteit waarborgt.

5. Conclusies

De planning van beide haalbaarheidsonderzoeken is erop gericht om in de tweede helft van 2002 tot definitieve conclusies te kunnen komen over de vraag of invoering mogelijk is. Ik teken daarbij aan dat deze planning, gezien de ervaringen die worden opgedaan in de pilots, zeer ambitieus is. De planning hebben wij, mede gelet op participatie van derden, uiteraard niet geheel in eigen hand.





Het is mede daarom mijn voornemen om de Kamer periodiek te informeren over de voortgang ten aanzien van de haalbaarheidsonderzoeken. De eerstvolgende (voortgangs) rapportage daarover zal eind 2001 de Kamer bereiken.

Over het project Kiezen op Afstand, waar de elektronische identiteitskaart een rol speelt, ontvangt de Kamer vóór 1 juni 2001 een voortgangsrapportage.

DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID,

~~_____~~
R.H.L.M. van Boxtel

... het oorspronkelijke,
... STEUR
... VOORZIENING

~~_____~~
S. M. Bronmans

