

# Waar dient onze mooie 'biometrische infrastructuur' eigenlijk toe?

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft via Webpublicatie nr. 46 een gedegen onderzoek uitgebracht dat mr. Vincent Böhre (studeerde internationaal & Europees recht en Nederlands recht aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte onder meer voor Amnesty International en is thans voorzitter van het Platform Bescherming Burgerrechten) heeft verricht als voorstudie voor een WRR-rapport. Hij is nagegaan hoe het biometrisch paspoort in Nederland zo vlot kon worden ingevoerd. Impliciet klinkt door dat Nederland, zeker na 9/11 het 'braafste jongetje' van Europa wilde zijn bij de snelle invoering van een

biometrisch paspoort en ID-kaart. Iets explicieter is zijn constatering dat politiek en media eigenlijk hebben zitten slapen bij de behandeling van de huidige *Paspoortwet*.

'*Happy landings? het biometrisch paspoort als zwarte doos*' wil inzichtelijk maken en antwoord geven op wie de Nederlandse actoren zijn, wat hun doelen en hoe eigenlijk met de relatie met de burgers is omgegaan. De parlementaire geschiedenis rond het biometrische paspoort wordt uitvoerig beschreven. Dan blijkt dat ironisch genoeg opeenvolgende bewindslieden van D66-huize (van Jacob Kohnstamm via Roger van Boxtel en Thom de Graaf, tot Alexander Pechtold) steeds op cruciale momenten 'aan het roer' stonden. CDA'er Ank Bijleveld heeft het sluitstuk, de nieuwe *Paspoortwet*, uiteindelijk door het parlement geloodst. 'Ironisch' omdat in het Europese Parlement D66 bekend staat als privacyridder, zeker in de relatie met de USA. Overigens trok D66 daar doorgaans nauw op met Jeanine Hennis Plasmchaert, die nu in de Tweede Kamer op dit dossier weer van zich doet spreken (zie p.364 van dit nummer).

recht op privacy van de burger. Al eind 2001 stelde het CDA voor om de vingerafdrukken van alle Nederlanders via opname in het paspoort op te slaan voor opsporingsdoeleinden. Dit voorstel werd destijds door zowel de meeste andere politieke partijen als door toenmalig minister van Justitie, VVD-er Korthals, naar de prullenbak verwezen, met name gezien het disproporionele karakter ervan.

Na de totstandkoming van de Europese paspoortverordening kondigde de Nederlandse regering begin 2005 aan te zullen overgaan tot centrale opslag van biometrische gegevens. Hieruit vloeide uiteindelijk de nieuwe *Paspoortwet* voort, waarin regering en de meeste politieke partijen zich collectief ten doel stellen om (de vrijwel ongekwantificeerde) *look-alike* fraude te gaan bestrijden.

Dit doel, heiligt blijkbaar alle middelen, inclusief grootschalige, *amper beproefde middelen* waarvan algemeen werd toegegeven dat die een inbreuk op de privacy van alle burgers zouden maken. Ook werd het risico van *function creep* (iets kan ook geleidelijk voor heel andere dingen gebruikt worden dan aanvankelijk de bedoeling was) door het vorige kabinet grotendeels ontkend. Opmerkelijk daarbij was dat dit risico uit de verdergaande voorstellen en suggesties van sommige politieke partijen (waaronder de PVV en het CDA) gewoon zeer groot bleek, met name in het kader van opsporing en vervolging.

Aan diverse risico's voor de privacy (waaronder internationale uitwisseling van biometrie) werd in de parlementaire debatten geen aandacht besteed en enkele hoofdoelen van de nieuwe *Paspoortwet* (waaronder wettelijke identificatie, rampenbestrijding en inlichtingenwerk) bleven zelfs vrijwel geheel onbesproken. Deze stilte heerste ook buiten het parlement, met name in de media.

## TRANSPARANTIE

Vincent Böhre constateert en concludeert dat de openheid over het biometrisch paspoort en de bij de ontwikkeling betrokken (overheids)actoren in de loop der jaren steeds minder werd. Hij verwijt BPR 'een structureel gebrek aan transparantie'. Onderliggende studies, proeven, *pilots* en primaire onderzoeksresultaten over biometrie en *look-alike* fraude waren veelal niet openbaar en leken qua resultaten positiever te zijn voorgesteld dan ze in werkelijkheid waren. Hetzelfde gold voor onderzoeken naar het maatschappelijk draagvlak voor biometrie.

Ondertussen hebben de meeste burgers geen idee voor

## Antwoord op Kamervragen

Pierre Heijnen (PvdA) heeft minister Donner gevraagd of hij kennis heeft genomen van de WRR *publicatie*. De minister antwoordt dan fijntjes 'het betreft hier geen rapport van de WRR. Het gaat enkel om een publicatie die in opdracht van de WRR is geschreven. De inhoud daarvan zal eventueel meespelen bij het opstellen en vaststellen van een WRR-rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten van deze publicatie berust bij de externe auteurs. Ik heb begrepen dat de WRR in het voorjaar van 2011 met een rapport komt over de bredere thematiek van de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij de inzet van ICT-beleid. Als dat rapport er is, zal het kabinet daar een standpunt over innemen'. Een mooi 'Donneriaans' antwoord.

Op de vraag van Heijnen of hij bereid is om de voorbereidende werkzaamheden voor de ORRA op te schorten totdat de Kamer met de minister van gedachten heeft kunnen wisselen, geeft Donner aan dat hij zich op dit dossier wenst 'te oriënteren om tot een oordeel te kunnen komen over de wijze waarop de ORRA vorm zou kunnen krijgen. Ik verwacht hier enkele maanden voor nodig te hebben en zal daarna de Kamer over de uitkomsten informeren'.

welke doeleinden hun biometrische gegevens kunnen worden gebruikt.

Tegelijkertijd is van regeringszijde nauwelijks ingegaan op de risico's van eventueel misbruik, onjuist en onvoorzien gebruik en van de technische onvolkomenheden die aan grootschalige toepassing van biometrie inherent zijn. Ook kon men geen antwoord geven op de vraag of centrale opslag van biometrische gegevens veiliger zou zijn dan decentrale opslag en werd de kwestie van overheidsaansprakelijkheid in geval van een *data breach* of biometrische identiteitsfraude bewust onbeantwoord gelaten.

Wel werd erkend dat biometrische identiteitsfraude iemand zijn leven lang kan blijven achtervolgen en onherstelbare schade teweeg kan brengen.

## HOE ZIT HET MET DE EFFECTIVITEIT?

Reeds in 1998 was gesteld dat de toepassing van biometrie mogelijkheden zou bieden om de beveiliging van reisdocumenten te verhogen. Men ging er vanuit dat hierdoor tevens een meer effectieve, betrouwbare verificatie van iemands identiteit zou kunnen plaatsvinden en dat daardoor ook *look-alike* fraude beter bestreden zou kunnen worden. Destijds werd echter tevens onderkend dat biometrie in de praktijk nog nauwelijks grootschalig was beproefd. Ook de gemeentelijke biometrieproef '2b or not 2b' had een volstrekt gecontroleerde opzet met vooraf geselecteerde vrijwilligers. Bij deze proef bleek bovendien dat er sprake was van een flinke foutmarge, zeker waar het de verificatie van biometrie (met name vingerafdruk-



Alfred Zebregs

Het is een lijvig, doorwrocht en goed gedocumenteerd onderzoeksrapport geworden. Een rapport ook dat 'kleur bekennt', daar hoeft niet geheimzinnig over te worden gedaan. Maar feiten zijn feiten. Een schat aan informatie in 155 pagina's (alleen te downloaden van [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)). Hier een samenvatting van de eindconclusies. In een volgende B&R zal een interview met de auteur worden opgenomen.

## FUNCTION CREEP

In algemene zin valt op dat in de loop van de parlementaire geschiedenis van de nieuwe *Paspoortwet* (die tot 1997 teruggaat) van overheidswege steeds minder aandacht aan het concept *privacy als zodanig* is besteed. In de Tweede Kamer was het destijds met name het CDA waar een geloof in biometrie toen al de overhand leek te hebben boven aandacht voor het

ken) betref. Verder werden er geen harde cijfers en statistieken over identiteitsfraude bekendgemaakt.

**Aardig is dat** tussen de regels van de publicatie van Vincent Böhre een aardig voorbeeld van *selffulfilling prophecy* te lezen valt: uit onderzoek van BPR was gebleken dat ook de toekomstige (door de nieuwe *Paspoortwet* in te voeren) plaatsafhankelijke aanvraag en uitgifte van reisdocumenten tot meer identiteitsfraude zou kunnen gaan leiden, aangezien kwaadwilligen voortaan zouden kunnen gaan 'shoppen' bij gemeenten waar men het gemakkelijkst aan reisdocumenten zou kunnen komen. Welaan, dan is het extra handig dat we biometrie gaan inzetten... Hier is de vraag: wat was er eerst? De kip of het ei? Of een biometrische paspoort een effectief middel voor terrorismebestrijding is, blijkt ook maar de vraag, aangezien terroristen meestal authentieke reisdocumenten gebruiken. Dit nog afgezien van het feit dat het hier in wezen buitengewoon kostbare symptoombestrijding betreft. Verder blijkt de biometrie op het paspoort te zijn ingevoerd zonder dat tevens de bijbehorende controle-infrastructuur (bijvoorbeeld bij grenspassage) is ontwikkeld en zonder dat de biometrische gegevens bij uitgifte van het document worden geverifieerd. In die zin zou men de ontwikkeling van het biometrische paspoort tot nu toe kunnen beschouwen als een vorm van kapitaalverspilling.

Voor de uitvoerende en alerte medewerker Burgerzaken die dagelijks nauwgezet de aanvragen voor een biometrisch reisdocument afhandelt, is het overigens niet leuk te beseffen dat die complete biometrische infrastructuur in frontoffice en backoffice eigenlijk nog nergens toe dient, zo vul ik dan maar aan.

Gezien de hogere kosten van het biometrische document valt, volgens Vincent Böhre, ook te betwijfelen of de algehele dienstverlening aan de burger er door wordt verbeterd.

En de figuurlijke prijs die de burger er voor moet betalen is misschien nog wel hoger: door de nieuwe *Paspoortwet* wordt iedere burger (meer dan voorheen) in wezen beschouwd als potentiële misdadiger of terrorist. 'Ook verwordt de Nederlandse bevolking als het ware tot een biometrisch transparante massa waaruit zowel individuele leden als groepen ongemerkt kunnen worden geïdentificeerd en doorgelicht, gevolgd en *geprofiled*'.

**Over de prijs** van reisdocumenten gesproken: als belangenbehartiger van de uitvoerders van democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving, heeft de NVVB zich doorgaans vooral beziggehouden met de kosten die gemeenten moeten maken om een aanvraag voor een paspoort of NIK te kunnen afhandelen. De vraag is dan of er in de *frontoffice* en/of de *backoffice* dankzij al die biometrie meer of minder handelingen verricht moeten worden, die langer of korter duren. De door de gemeenten te maken kosten spelen ook een grote rol als het gaat om de vaststelling van de maximumprijs van een reisdocument. Regelmatig speelt dit 'probleem' weer op. Binnenkort kunnen gemeenten weer een resultaat van een door CEBEON gedaan onderzoek naar de afhandelingstijd tegemoet zien. Het wordt spannend: kost al dat afnemen van die vingerafdrukken nu gemiddeld 57,4 seconden meer of zelfs wel 2 minuut en 13,7 seconden... En... belangrijker hoeveel kost een extra gemeentelijke werkminuut nu eigenlijk gemiddeld? Belangrijke vragen en met de antwoorden zal wel niemand naar goed poldergebruik tevreden zijn. Ondertussen zingen we Lou Reed maar na: *'the real game is not over here'*. (az)



## Wat zeiden zij?

In de *'Happy landings*, over het biometrisch paspoort als zwarte doos' doen enkel ook in kringen van Burgerzaken bekende personen interessante uitspraken.

**Fons Knopjes**, thans *managing director* van *ID Management* en daarvoor onder werkzaam als R&D manager bij BPR en heeft als zodanig nauw mede aan de wieg gestaan van het biometrische paspoort, was al in 2003 al kritisch over de invoering ter bestrijding van *look-alike fraude*: 'er zijn 16 miljoen Nederlanders. Laten er 10 miljoen een identiteitsdocument hebben. *Look-alike* fraude laat zich nog niet in een promillage uitdrukken. Moet je 10 miljoen mensen met een biometriepas opzadelen omdat je met duizend een probleem hebt? Puur het tegengaan van *look-alike* fraude lijkt me niet het juiste motief'.

Volgens hem kwam en komt 'de voornaamste *drive* voor invoering van biometrische paspoorten vanuit de VS en is sinds 9/11 in een stroomversnelling geraakt' (...) De leveranciers lopen als het ware gewoon over de overheid heen'. Dit wordt volgens hem nog eens versterkt door 'de gebrekkige deskundigheid bij politici. Men heeft nauwelijks enig idee wat dit dossier inhoudt. (...) 'je bent verbaasd hoe oppervlakkig men uiteindelijk hiermee omgaat, terwijl de impact van dit soort ontwikkelingen voor onze maatschappij enorm is'.

**Ron van Troost**, senior beleidsmedewerker bij de NVVB, komt ook in het rapport aan het woord: 'het gaat niet om de grote getallen: het (*look-alike fraude*; az) gebeurt en wat mij betreft is elk geval van identiteitsfraude er één teveel. De identiteitsketen dient zo schoon mogelijk te worden gehouden en we moeten er *alles* aan doen om dat voor elkaar te krijgen'.

**Jan Grijpink**, raadsadviseur Informatiestrategie bij Justitie, hoogleraar Informatiekunde aan de Universiteit Utrecht en voorzitter van het Nederlands Biometrie Forum, vindt 'biometrie op termijn onmisbaar. Ik denk dat het een van de belangrijkste pijlers wordt van de informatiesamenleving. Maar zonder ander informatie heb je niets aan een biometrisch kenmerk. Het is echter wel bruikbaar om iemand te *framen*; je kunt iemand echt het leven onmogelijk maken'. En 'men heeft nooit overwogen om een hoge resolutie foto in het paspoort te zetten; ik vind dat een misser. Foto's met een hoge resolutie werken immers zelfs beter dan andere biometrie'.

**Ron van Troost** geeft aan ook niet tevreden te zijn met de huidige wijze waarop burgers zelf een pasfoto laten maken: 'ze kunnen zelfs *photoshoppen*'. Maar dat er destijds voor gekozen is om de foto voor de gelaatsscanner door vakfotografen in plaats van de gemeenten te laten maken, heeft met de lobby van de fotografie-branchen te maken'.

## Discussie Dienstverlening 3\*

# Dienstverlening draait om mensen: procesaanpak als oplossing voor blijvende verbetering en verandering

**Actiegericht en ondernemend veranderen met en door medewerkers,; excellente dienstverlening in 2015 - 2020 is beslist haalbaar.**

De door de VNG uitgebrachte publicatie 'Dienstverlening draait...'<sup>1</sup> gaat over verdere professionalisering van de gemeentelijke publieksdienstverlening. Thema's als leren, vraaggestuurde processen, gedrag en houding van medewerkers en invloed van burgers worden met elkaar verbonden. Hieruit volgt een aantal vragen en oproepen die samenhangen met de dienstverleningsprocessen. Het zijn vragen als 'aan de slag met de processen', 'betekenis geven aan dienstverlening' en 'creativiteit aan de dag leggen en samenwerken'.

Maar hoe? Na mijn vorige artikel dat inging op leren, ditmaal aandacht voor procesverbetering en een mogelijke benadering, gericht op duurzaamheid en zelforganisatie.



**Luud van Gendt**,  
Directeur Advies Segment Groep

### PROCESSEN VERBETEREN: WEINIG KANSRIJK?

Ondanks bibliotheken vol theorieën over beter presteren, blijkt het toch lastig voor organisaties om daadwerkelijk een verandering in gang te zetten en echt en permanent beter te gaan presteren. Veel adviseurs weten uiteraard heel goed hoe dat moet, maar krijgen het toch niet voor elkaar om vaak ingesleten patronen effectief te verbeteren. De talrijke landelijke initiatieven ter ondersteuning van projecten met betrekking tot verbetering van de dienstverlening alsook de vaststelling van de VNG dat de samenhang ontbreekt, lijken dit te bevestigen. Uit onderzoek is gebleken dat meer dan 70% van geplande (planmatige) verandertrajecten niet wordt gehaald<sup>2</sup>. Volgens sommigen misschien wel 100% als het gaat om het halen van door management bepaalde doelstellingen (Homan)<sup>3</sup>. Laatstgenoemde spreekt

van 'ingeblikte verandermethoden' die natuurlijke veranderingen steeds maar weer de pas afsnijden en frustreren. Veranderen wordt daardoor vaak nog steeds ervaren als iets van bestuur en (hoger) management: 'wij en zij'. Als alleen de top van de organisatie in staat blijkt vernieuwingen voor te stellen en door te voeren, dan slaapt die top de totale last van het ambtelijk apparaat mee en gebeurt er niets.

\* eerdere artikelen in deze serie zijn verschenen in B&R 2010, nr. 5 (p. 158-159) en B&R 2010, nr. 9 (p. 300-301).

1 VNG, Dienstverlening draait om mensen, de basis op orde, werken aan de toekomst.

2 J.J. Boonstra, Lopen over water.

3 T.Homan, Organisatioeroest en de kunst van het nietsdoen.