

# DECISIO



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

## Maatschappelijke businesscase reisdocumentenstelsel

*Eindrapportage*

Amsterdam, 17 oktober 2018

## TITEL

Maatschappelijke businesscase reisdocumentenstelsel

## DATUM

17 oktober 2018

## STATUS RAPPORT

Eindrapportage

## OPDRACHTGEVER

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## PROJECTTEAM DECISIO

Jaap Broer (projectverantwoordelijk partner, [j.broer@decisio.nl](mailto:j.broer@decisio.nl))

Sylvia Bleker

Ingrid Laane

Renee van der West

## CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 - 67 00 562

E [info@decisio.nl](mailto:info@decisio.nl)

I [www.decisio.nl](http://www.decisio.nl)

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	i
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen en doel	2
1.3 Wat is een maatschappelijke businesscase?	3
1.4 Twee onderzoeksfasen	3
1.5 Aanpak	3
1.6 Begrippen, bronnen, aannames en beperkingen	4
1.7 Methodologische uitgangspunten	5
1.8 Leeswijzer	6
<b>2. Het huidige stelsel</b>	<b>7</b>
2.1 Hoofdkenmerken	7
2.2 Knelpunten in het huidige stelsel	7
2.3 Ontwikkelingen	9
<b>3. Scenario's</b>	<b>11</b>
3.1 Scenario's	11
3.2 Algemene uitgangspunten	12
3.3 Scenario 1. Huidige situatie	13
3.4 Live capture gemeente	16
3.5 Live capture private partij (vervolgaanvragen)	19
3.6 Scenario online (vervolgaanvragen)	22
<b>4. Nederlandse gemeenten</b>	<b>24</b>
4.1 Scope	24
4.2 Kosten gemeente	24
4.3 Kosten rijk	25
4.4 Kosten burger (exclusief leges)	27
4.5 Totaalbeeld: kosten burger (inclusief leges)	29
<b>5. Gevoeligheidsanalyses</b>	<b>34</b>

5.1	Aantal live capture-apparaten	34
5.2	Kosten live capture-apparatuur	34
5.3	Verhouding vaste en variabele kosten gemeenten	35
5.4	Aandeel burgers dat bij private partij/online aanvraagt	36
5.5	Effecten golfbeweging in aanvragen	37
6.	Ambassades en consulaten	40
6.1	Verschillen ambassades en Nederlandse gemeenten	40
6.2	Resultaten MBC ambassades/consulaten	45
7.	Grensgemeenten	49
7.1	Verschillen grensgemeenten en andere gemeenten	49
7.2	Resultaten MBC grensgemeenten	50
8.	Koninklijke Marechaussee (KMAR)	53
8.1	Verschillen KMAR en Nederlandse gemeenten	53
8.2	Resultaten maatschappelijke businesscase KMAR	54
9.	Caribisch gebied	57
9.1	Aantal aanvragen reisdocumenten	57
9.2	Proces aanvraag en uitgifte	57
9.3	Huidige situatie en haalbaarheid scenario's	58
9.4	Resultaten MBC Caribisch gebied	59
10.	Veiligheid en betrouwbaarheid	62
11.	Conclusies	65
	Bijlage 1. Begrippen en afkortingen	67
	Bijlage 2. Geïnterviewde personen	69
	Bijlage 3. Bronnen	70
	Bijlage 4. Documenttypen en leges	71
	Bijlage 5. Totale kosten stelsel gemeenten Nederland	73

## Managementsamenvatting

### Vergelijking drie toekomstscenario's met huidige reisdocumentenstelsel

In voorliggend onderzoek zijn de kosten en baten van drie mogelijke scenario's voor het reisdocumentenstelsel uitgewerkt. Het huidige stelsel is daarbij als referentie genomen, oftewel voortzetting van de huidige situatie zonder veranderingen. De drie scenario's zijn: *live capture* gemeente, *live capture* private partij en online. Bij *live capture* gemeente wordt de pasfoto op het gemeentehuis genomen en direct digitaal doorgestuurd naar het centrale systeem, een papieren print van de foto is dus niet meer nodig. In *live capture* private partij hoeft de burger niet meer langs het gemeentehuis om het reisdocument aan te vragen. De biometrie wordt opgenomen door een private partij. Dit kunnen vakfotografen zijn, maar centrale aanbesteding aan een facilitair dienstverlener is ook mogelijk. In het scenario online kan de burger het reisdocument thuis aanvragen met een computer of smartphone. De pasfoto wordt ook thuis genomen. In alle drie de scenario's wordt uitgegaan van een centraal opslagsysteem om gegevens en biometrie in op te slaan. Vingerafdrukken worden voornamelijk niet centraal opgeslagen.

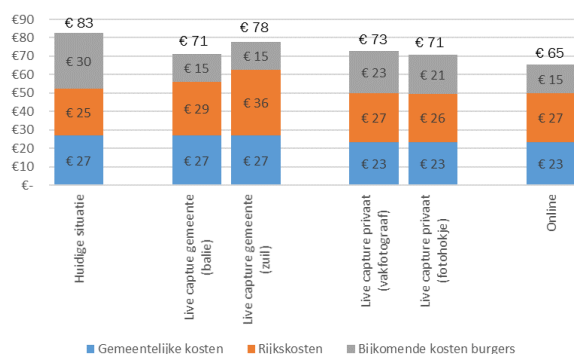
### Nederland, buitenland en Caribisch gebied

Voor elk van de scenario's zijn de jaarlijkse gemiddelde kosten voor rijk en gemeenten en bijkomende kosten voor de burger berekend. Bijkomende kosten voor de burger zijn bijvoorbeeld reiskosten en kosten voor het maken van een pasfoto. Deze analyse is gedaan voor de gemeenten in Nederland, de ambassades, grensgemeenten, Koninklijke Marechaussee en de overheden in het Caribisch gebied.

### Kosten

Voor het reisdocumentenstelsel bij de Nederlandse gemeenten leiden alle scenario's tot lagere totale kosten per document dan het huidige stelsel. De kosten voor de burger voor het maken van de pasfoto in de huidige situatie vallen weg. De overstap naar *live capture* gemeente betekent wel hogere kosten voor het rijk door de aanschafkosten voor *live capture*-apparatuur. *Live capture* private partij en online zorgen voor minder aanvragen bij gemeenten hetgeen tot lagere totale gemeentelijke kosten leidt. De kosten voor de burger gaan omhoog vergeleken met *live capture* gemeente, omdat zij betalen voor

Gemiddelde kosten per document gemeenten NL



verzending van het reisdocument. De bijkomende kosten voor de burger in het scenario online zijn lager, omdat zij geen reiskosten meer hebben. Het scenario online zorgt voor de laagste totale kosten per document.

## **Veiligheid en betrouwbaarheid**

Naast de gekwantificeerde kosteneffecten zijn er effecten op veiligheid en betrouwbaarheid. Met de overgang naar centrale opslag in alle drie de toekomstscenario's wordt de actualiteit en betrouwbaarheid van gegevens vergroot en daarmee de kans op fraude kleiner. Live capture gemeente komt er het best uit op het totaal aan aspecten rond veiligheid en betrouwbaarheid: door live capture is er geen morphing-mogelijkheid en wordt kwaliteitsverlies voorkomen bij het scannen van een papieren foto. De scenario's live capture private partij en online stuiten op het (gepercipieerde) bezwaar dat er geen face-to-face-contact is tussen burger en een ambtenaar. In het scenario online kan de omgeving van de aanvrager tijdens de aanvraag niet worden gecontroleerd en zijn er hacking-risico's.

## **Caribisch gebied en niet-ingezetenen**

Voor de overige gebieden is het beeld grotendeels gelijk, met een aantal uitzonderingen. Zo is voor het Caribisch gebied het scenario online minder haalbaar, vanwege de slechte beschikbaarheid en soms hoge kosten van internet. Ook is hier geen cultuur van digitaal zakendoen met de overheid. Voor ambassades is het scenario online juist aantrekkelijk. Nederlanders in het buitenland moeten nu vaak uren reizen om het reisdocument te verlengen, met hoge bijkomende kosten. De mogelijkheid om online aan te vragen levert de Nederlander in het buitenland dus grote besparingen op. Ook ligt hier het scenario private partij meer voor de hand omdat hiermee de kosten voor de overheid worden beperkt terwijl de dienstverlening bij het verkrijgen van een paspoort aan de burger op peil kan blijven.

## **Vervolg**

Voor de maatschappelijke businesscase zijn enerzijds veel aannames gedaan en zijn anderzijds zaken niet uitgewerkt omdat gegevens ontbreken. Denk daarbij aan de effecten van één centraal systeem in plaats van honderden decentrale systemen op de kosten voor beheer en onderhoud. Of de vraag hoe gemeenten zullen omgaan met de periode dat er veel minder aanvragen zullen komen. En hoe de precieze verhouding is tussen vaste en variabele kosten. Ook zijn de kosten van de live capture-apparatuur en de aantallen apparaten nog niet bekend, terwijl deze factoren van grote invloed zijn op de businesscase. Als er meer zicht is op deze aspecten kunnen de uitkomsten van voorliggend onderzoek worden verfijnd en uitgediept.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het huidige reisdocumentenstelsel dateert uit 2001, is decentraal van opzet (elke uitgevende instantie heeft zijn eigen opslag- en aanvraag-applicatie) en kent in 2019 aflopende contracten voor zowel de productie van documenten als voor de apparatuur die in het aanvraag en uitgifteproces moet worden gebruikt.

In 2007 is een poging ondernomen om de huidige systemen te vervangen door een nieuw centraal systeem. Deze ontwikkeling werd stopgezet nadat in de Tweede Kamer discussie ontstond over het gebruik en de opslag van biometrie (lees: de vingerafdruk).

Een aantal knelpunten in het aanvraag- en uitgifteproces maken de betrouwbaarheid van het stelsel minder dan wenselijk (zie paragraaf 2.2). Deze knelpunten zijn niet nieuw, maar zijn onverminderd actueel gezien discussies over zaken als terrorisme en jihadisme.

Daarnaast zijn er rond identificatie en reizen diverse ontwikkelingen, veelal in relatie tot digitalisering, veiligheid en terrorismebestrijding. Zo hebben landen als België en Estland hun aanvraagproces voor identiteitskaarten gedigitaliseerd. Het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland hebben het aanvraagproces voor paspoorten gedigitaliseerd, maar nemen geen vingerafdruk af.

Al met al voldoende reden om het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten, en de opslag en gebruik van gegevens tegen het licht te houden.

Tegen deze achtergrond wordt binnen het ministerie gewerkt aan een strategische beleidsvisie voor het reisdocumentenstelsel. Het moment voor (bezinning op) herziening van het stelsel is extra geschikt vanwege de bovengenoemde omstandigheid van aflopende contracten voor productie en apparatuur.

In het kader van de in ontwikkeling zijnde strategische beleidsvisie is een aantal mogelijke scenario's opgesteld voor een andere inrichting van het reisdocumentenstelsel. Om een onderbouwde afweging te maken tussen deze scenario's heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Decisio opdracht gegeven een maatschappelijke businesscase (MBC) op te stellen. Voor u ligt daarvan de eindrapportage.

## 1.2 Onderzoeksvragen en doel

### Centrale vraag en deelvragen

**Centrale vraag is:** "Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van een nieuw reisdocumentenstelsel uitgaande van verschillende scenario's?"

#### Aandachtspunten/deelvragen:

- Wat is de **impact van live capture voor de burger**?
- Wat is de **impact** van verschillende **inrichtingsscenario's**?
- Wat zijn de mogelijke **kosten van de inzet van private partijen** voor het in behandeling nemen van de aanvraag en opname van biometrie?
- Wat zijn de **risico's**?
- Wat zijn de **administratieve lasten voor de burger** bij de verschillende scenario's en inrichtingsopties?

Naast, dan wel onderliggend aan de bovenstaande deelvragen zijn diverse andere aspecten relevant, waarop in de maatschappelijke businesscase wordt ingegaan:

- Impact van **manieren waarop live capture** bij de gemeente kan worden gedaan.
- Effecten varianten *live capture* private partij: **vakfotografen** (licentiesysteem) of via een contract met een **facilitair dienstverlener**.
- Impact **verzending** reisdocument in plaats van dat de burger het moet ophalen bij de uitgevende instantie.
- **Efficiëntiewinsten** voor de uitgevende instanties in de verschillende scenario's.
- Financiële impact van de **golfbeweging** in aantallen aanvragen.
- Belang van een betrouwbaar en betaalbaar **digitaal netwerk** in de scenario's *live capture* private partij en online.
- Effecten per scenario op **veiligheid en betrouwbaarheid**.

### Doel van de MBC

Het doel van de maatschappelijke businesscase voor het reisdocumentenstelsel is:

- In beeld brengen van de **kosten** die publieke organisaties en private partijen maken in het kader van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten in verschillende scenario's (huidig stelsel, 'live capture' door gemeenten, 'live capture' door private partij en volledig online aanvraagproces) .
- Inzicht bieden in de **maatschappelijke effecten** (veiligheid, betrouwbaarheid, administratieve lasten etc.) van het reisdocumentenstelsel in de scenario's.



## 1.3 Wat is een maatschappelijke businesscase?

Een maatschappelijke businesscase brengt de kosten en baten van een voorgenomen project, interventie of investering in kaart. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de financiële kosten en opbrengsten, maar ook naar de maatschappelijke effecten. In de MBC worden alternatieven (of beleidsscenario's) met elkaar vergeleken, om een onderbouwde beslissing te kunnen nemen.

Daarmee geeft de maatschappelijke businesscase inzicht in welke oplossingsrichting in potentie het meest effectief is om in te zetten, zowel kijkend naar financiën als naar de maatschappelijke effecten. Hierbij worden ook de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden in beeld gebracht: gemeenten, rijk, burger. Bij wie komen welke kosten en welke baten terecht?

De *financiële* effecten bestaan in de MBC van het reisdocumentenstelsel uit de kosten gemaakt door de rijksoverheid en gemeenten om de reisdocumenten uit te geven, te produceren en te controleren. Deze kosten worden doorberekend aan de burger via de leges. De *maatschappelijke* effecten bestaan onder andere uit de administratieve lasten voor de burger om een reisdocument te verkrijgen, de privacyaspecten rond opslag en gebruik van persoonsgegevens, en de veiligheid en betrouwbaarheid van het stelsel.

## 1.4 Twee onderzoeksfasen

In de eerste fase is de maatschappelijke businesscase ontwikkeld voor het aanvraag- en uitgifteproces bij gemeenten van het nationaal paspoort en de Nederlandse identiteitskaart (NIK). Vervolgens is in de tweede fase de scope verbreed naar de andere uitgevende instanties:

- Caraïbisch deel van het Koninkrijk (Saba, Sint Eustatius, Bonaire, Curaçao, Aruba en Sint Maarten).
- Grensgemeenten.
- Nederlandse ambassades en consulaten.
- Koninklijke Marechaussee.

## 1.5 Aanpak

### **Eerste fase: situatie Nederlandse gemeenten**

De eerste fase zijn we begonnen met een verkenning van het huidige reisdocumentenstelsel door bestudering van bestaande onderzoeken, beleidsstukken en cijfermateriaal. Daarnaast hebben we in deze fase gesprekken gevoerd met de

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), het ministerie van Binnenlandse Zaken (beleids mensen, Central Intelligence Officer), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (vanwege ervaringen met de uitgifte van rijbewijzen). Op basis van de verzamelde informatie en data hebben we de scenario's uitgewerkt en de effecten doorgerekend. De conceptbevindingen zijn besproken met de begeleidingscommissie en getoetst bij de NVVB en in het Interdepartementaal Overleg over het reisdocumentenstelsel. Het rekenmodel is aan BZK overgedragen.

## **Tweede fase: overige uitgevende instanties en documenten**

Ook in deze fase hebben we het beschikbare onderzoeks- en cijfermateriaal bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met de financiële deskundigen van BZK en RvIG, met de Koninklijke Marechaussee (KMAR), Buitenlandse Zaken en de vereniging Nederlanders in het Buitenland (NIHB) en zijn Videoconferenties en (telefonische) interviews gehouden met de Caribische eilanden. Ook de bevindingen uit de tweede fase zijn besproken met de begeleidingscommissie en getoetst bij het interdepartementaal overleg.

## **1.6 Begrippen, bronnen, aannames en beperkingen**

In het beleidsveld van de reisdocumenten wordt veel jargon gebruikt en worden begrippen vaak afgekort. In bijlage 1 is een lijst met gehanteerde begrippen en afkortingen opgenomen. De benodigde kwalitatieve informatie is verkregen uit de gesprekken (zie bijlage 2) en (beleids)documenten (bijlage 3). Voor de meer technische en kwantitatieve informatie is geput uit diverse bronnen: cijfers van Buitenlandse Zaken over aantallen aanvragen per land, prognoses van RvIG over verwachte aantallen aanvragen de komende periode, kostenberekeningen van centrale opslag- en aanvraagfaciliteiten en updaten huidige apparatuur aangeleverd door RvIG, kengetallen van KiM (Kennisinstituut Mobiliteit) en ATR (Adviescollege Toetsing Regeldruk) van vervoerskeuzes en waardering van reis- en wachttijd. In hoofdstuk 3 worden de aannames en bronnen beschreven per scenario. In de hoofdstukken met de analyses en berekeningen per uitgevende instantie worden de aannames en bronnen genoemd die hier zijn gebruikt.

Deze studie is een verkenning naar de nieuwe vormgeving van het reisdocumentenstelsel. De exacte invulling van de scenario's is nog niet vastgelegd. Wel zijn de brede contouren van de scenario's bekend, de denkrichtingen. De berekeningen zijn hierop aangepast. Details zijn waar mogelijk ingevuld, maar veel is nog onzeker. De maatschappelijke businesscase dient om de voor- en nadelen van verschillende denkrichtingen/scenario's tegen elkaar af te zetten en is te

gebruiken om een keuze op hoofdlijnen tussen de verschillende denkrichtingen te maken. Om de exacte kosten van een nieuw reisdocumentenstelsel te bepalen is een vervolgstudie nodig, waarin een of meerdere van de denkrichtingen in meer detail wordt uitgewerkt.

## 1.7 Methodologische uitgangspunten

Onderstaande methodologische uitgangspunten zijn gehanteerd bij het opstellen van de maatschappelijke businesscase reisdocumenten:

- Een reguliere businesscase wordt opgesteld aan de hand van kosten en baten. In deze businesscase ligt de nadruk op de kostenkant. De overheidsopbrengsten zijn gelijk aan de leges die met de kosten van het reisdocumentenstelsel meebewegen. Het stelsel wordt immers via de leges kostendekkend verondersteld. De maatschappelijke baten, zoals een verbetering in de veiligheid/betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel, zijn op kwalitatieve wijze in deze businesscase verwerkt.
- De berekende kosten voor rijk, gemeente en burger betreffen de kosten voor de aanvraag en uitgifte van paspoorten en Nederlandse Identiteitskaarten (NIK) in een eindsituatie (gebaseerd op prijspeil 2017). Dit betekent dat frictie/overgangskosten en eenmalige kosten (zoals die investeringen in werkend houden van bestaande apparatuur) niet zijn meegenomen. Wel zijn deze apart benoemd omdat er op de korte termijn wel rekening mee moet worden gehouden.
- We berekenen in dit rapport de jaarlijkse gemiddelde kosten van het reisdocumentenstelsel in de eindsituatie. We hebben hiervoor gekozen, omdat de resultaten op deze manier gebruikt kunnen worden voor het bepalen van toekomstige leges (die immers ook gebaseerd zijn op gemiddelde jaarlijkse kosten).
- De kosten in de businesscase zijn gebaseerd op de huidige leges. Hierdoor zijn de scenario's berekend inclusief 'verstoringen' (bijvoorbeeld vermissing van het paspoort of productiefouten) in het aanvraagproces, aangezien verstoringen ook in het huidige proces plaatsvinden en daarmee in de leges zijn inbegrepen.
- De kosten zijn gebaseerd op het verwachte aantal aanvragen naar paspoorten en Nederlandse Identiteitskaarten (NIK's) tussen 2017-2038 (ramingsmodel reisdocumenten van RvIG). Hierin zijn alle geprognosticeerde binnenlandse aanvragen van reguliere paspoorten en NIK's opgenomen. Dit is exclusief aanvragen die door Nederlanders woonachtig in het buitenland gedaan worden (via grensgemeenten of ambassades en consulaten). Voor dit laatste hebben we ons gebaseerd op gegevens over aanvragen per land bij grensgemeenten,

ambassades en consulaten, aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## 1.8 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (2) gaat in op de voornaamste kenmerken van het huidige stelsel, de knelpunten en de ontwikkelingen. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de verschillende scenario's in meer detail. Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de kosten voor rijk, gemeenten en burger in de scenario's. Hoofdstuk 5 bevat enkele gevoeligheidsanalyses. In hoofdstuk 6 bespreken we de ambassades en in hoofdstuk 7 de grensgemeenten. Hoofdstuk 8 bekijkt het proces bij de Koninklijke Marechaussee. In hoofdstuk 9 worden de processen in het Caribisch deel van het Koninkrijk besproken. Hoofdstuk 10 gaat in op de effecten op veiligheid en betrouwbaarheid in de scenario's. Hoofdstuk 11 geeft ten slotte enkele hoofdconclusies. De bijlagen bevatten een lijst met begrippen en afkortingen, de geïnterviewden, de bronnen en een meer gedetailleerd overzicht van de kosten van het stelsel in Nederland.

## 2. Het huidige stelsel

### 2.1 Hoofdkenmerken<sup>1</sup>

- Het nationaal paspoort en de Nederlandse Identiteitskaart (NIK) zijn voor personen vanaf 18 jaar geldig voor 10 jaar, het paspoort en de NIK voor kinderen hebben een geldigheidsduur van 5 jaar.
- Doordat de geldigheidsduur van paspoorten in 2014 van 5 naar 10 jaar is gegaan ontstaan er piek- en dalperiodes in aantallen aanvragen met cycli van 10 jaar.
- Uitgevende instanties zijn gemeenten, Buitenlandse Zaken (ambassades en consulaten), Koninklijke Marechaussee, en de landen in het Caribisch gebied.
- Elk van deze instanties heeft haar eigen aanvraag- en opslagsystemen die niet voor andere instanties toegankelijk zijn.
- De burger moet een eigen pasfoto meenemen op papier die aan bepaalde eisen moet voldoen (fotomatrix). De foto wordt door de instantie ingescand.
- Authenticatie (vaststelling identiteit) van de aanvrager gebeurt aan de hand van foto en handtekening.
- De uitgevende instantie geeft opdracht om het fysieke document te produceren. De instantie ontvangt het document, waarna de burger het persoonlijk moet komen ophalen.
- Verzending is in een toenemend aantal gemeenten mogelijk tegen betaling van een niet-kostendekkend bedrag (gemiddeld 5 euro, terwijl de daadwerkelijke kosten circa 15 euro zijn).
- Bij de aanvraag van een paspoort worden vingerafdrukken opgenomen. Deze worden bewaard tot de uitgifte, daarna worden ze vernietigd en enkel in de chip van het paspoort opgeslagen. Als de ambtenaar twijfelt aan de identiteit van de aanvrager bij de uitreiking kan deze met behulp van de vingerafdrukken worden geverifieerd.

Ter voorbereiding op de MBC heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een verkenning gedaan waaruit de volgende knelpunten (paragraaf 5.2) en trends en ontwikkelingen (paragraaf 5.3) naar voren komen.

### 2.2 Knelpunten in het huidige stelsel

In 2008 zijn de plannen voor een online raadpleegbare reisdocumentenadministratie niet doorggegaan vanwege de politieke bezwaren tegen (centrale) opslag

---

<sup>1</sup> Zie ook paragraaf 3.3 waarin de huidige situatie (scenario 1) is beschreven.

van biometrie. Sindsdien is er weinig ontwikkeling geweest in het reisdocumentenstelsel, waarmee de knelpunten van destijds nog steeds actueel zijn:

- **Decentrale, voor anderen niet-toegankelijke opslag**
  - Het ontbreken van een centrale registratie met als gevolg opslag in verschillende systemen met uiteenlopende doelstelling, functionaliteit en raadpleegbaarheid betekent dat het momenteel niet mogelijk is te garanderen dat de gegevens juist, authentiek, actueel en volledig zijn. Zij zijn bovendien niet direct en 24/7 raadpleegbaar. De data uit de reisarchieven zijn uitsluitend toegankelijk voor de instanties die het vorige document hebben uitgegeven. Gevolgen hiervan zijn dat:
    - De KMAR geen directe toegang heeft tot biometrische gegevens voor de uitgifte van een nooddocument.
    - De buitenlandse posten geen toegang hebben tot biometrische noch persoonsgegevens bij de aanvraag van een reisdocument.
    - Het ministerie van Buitenlandse Zaken moet werken met meerdere niet verbonden archiefsystemen.
    - Fraude door het meervoudig aanvragen van reisdocumenten bij grensgemeenten niet gesignaleerd en voorkomen kan worden.
  - Invoering van de zogeheten eNIK (elektronische Nederlandse identiteitskaart) vereist een actueel register waarmee de geldigheid van de reisdocumenten kan worden geverifieerd. Door de huidige decentrale opzet van de RAAS-en (Reisdocumenten Aanvraag en ArchiefStations) kan niet eenvoudig en actueel worden voorzien in de hiervoor benodigde data.
  - De decentrale opzet van de systemen en de verouderde hard- en software zijn er de oorzaak van dat de kosten voor het onderhoud van de systemen hoog zijn en verder stijgen.
  - De decentrale opzet vergroot de kans op datalekken.
- **Signaleringen van personen aan wie een reisdocument moet worden geweigerd**, moeten handmatig worden verwerkt door gemeenten of komen met vertraging beschikbaar voor degenen die de informatie nodig hebben, zoals KMAR en Buitenlandse Zaken.
- **Pasfoto**

De foto's voldoen vaak niet aan de gestelde eisen (fotomatrix). Daarnaast gaat veel kwaliteit verloren door het proces waarbij een digitale foto eerst wordt afgedrukt en daarna weer wordt gedigitaliseerd.
- **Morphing**

Het inleveren van een elders gemaakte foto (onder niet-gecontroleerde omstandigheden) maakt dat morphing niet kan worden voorkomen.

- **Geen automatische gezichtsherkenning**  
Fraude waarbij andere personen worden gekoppeld aan het document (look-alike) of waardoor meerdere mensen gebruik kunnen maken van hetzelfde document is moeilijk te ontdekken omdat moderne technieken zoals automatische gezichtsherkenning niet worden gebruikt.
- **Functiescheiding**  
De functiescheiding tussen de beambte die de aanvraag in behandeling neemt en de beambte die de aanvraag beoordeelt is niet overal doorgevoerd.
- **Reisafstand buitenland**  
Mede door de sluiting van consulaten/ambassades is de reisafstand die Nederlanders in het buitenland moeten afleggen voor het verkrijgen van een nieuw reisdocument zeer lang.
- **Dipperiode**  
De invoering van het 10 jaar geldige document kan leiden tot verlies aan deskundigheid bij uitgevende instanties als gevolg van ontslagen gedurende de dipperiode.

## 2.3 Ontwikkelingen

### Digitale overheid

Het vorige kabinet streefde al naar volledige digitalisering van overheidsdienstverlening met het programma Digitaal 2017. Met de komst van de Generieke Digitale Infrastructuur en de ambities geformuleerd in nota's als *Maak waar* zal de druk op het reisdocumentenstelsel om te digitaliseren alleen maar groter worden. Ook de eIDAS verordening en de op Europees niveau in de maak zijnde *Single Digital Gateway* wijzen in de richting van een volledig digitaal aanvraag- en uitgifteproces.

### Internationale ontwikkelingen

- Diverse landen hebben het aanvraagproces voor identiteitskaarten (België, Estland) of paspoorten gedigitaliseerd (Groot-Brittannië, Nieuw Zeeland).
- Het document wordt steeds vaker digitaal/automatisch gecontroleerd in plaats van door personen (bijvoorbeeld automatische grenspassage, scannen).

### Identificatie digitale wereld

Het reisdocument krijgt ook een rol als identificatiemiddel in 'de digitale wereld'.

## **Naar elektronische identificatie**

- De rol van het fysieke, analoge document als controlemechanisme wordt overgenomen door het raadplegen van databases. Zo geven Australië en Nieuw Zeeland de persoonsgegevens en foto's door van reizigers, zodat deze langs de grensbewaking kunnen zonder een fysiek document te tonen. Daarnaast leveren luchtvaartmaatschappijen de *passenger/name*-records van iedereen voorafgaand aan het vertrek door aan het land van bestemming. 'Niet-welkome' passagiers worden zo voor vertrek al tegengehouden.
- Er wordt gewerkt aan digitale documenten die in de analoge wereld kunnen worden gebruikt op bijvoorbeeld mobiele telefoons.
- De EU heeft eind 2016 een Actieplan tegen reisdocumentfraude gepubliceerd. Brussel wil komen tot verscherping van de procedures bij registratie van de identiteit, en het verbeteren van de afname en het gebruik van biometrie.

## **Opvangen sluiten ambassades en consulaten**

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de afgelopen jaren haar reisdocumentenproces gecentraliseerd (een centrale backoffice) en consulaten gesloten. De verminderde dienstverlening aan de burger hierdoor is deels opgevangen door het aanwijzen van grensgemeenten (met Haarlemmermeer/Schiphol als grootste) waar niet-ingezetenen reisdocumenten kunnen aanvragen. Na een discussie in de Vaste Kamercommissie Buza is een proef in Edinburgh gestart waarbij het aanvraagproces is uitbesteed aan een private facilitaire dienstverlener. Nederlanders woonachtig in het buitenland hoeven hierdoor niet langer naar het consulaat/ambassade of naar een Nederlandse grensgemeente voor het aanvragen van een reisdocument, maar kunnen een afspraak maken bij een van de lokale kantoren van deze facilitaire dienstverlener.

## **Proef RDW**

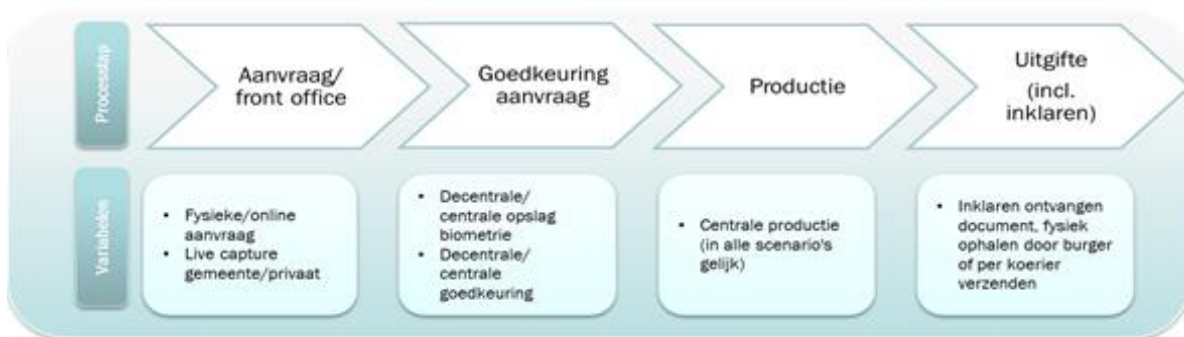
De RDW doet een proef om het rijbewijs digitaal aan te vragen, waarbij de foto wordt genomen door een gecertificeerde fotograaf die deze rechtstreeks digitaal verstuurt aan de RDW. Deze proef geeft invulling aan de in het regeerakkoord uitgesproken ambitie om de diensten van de overheid waar mogelijk te digitaliseren.



## 3. Scenario's

### 3.1 Scenario's

De maatschappelijke businesscase is opgesteld voor vier mogelijke inrichtingen van het aanvraagproces reisdocumenten. Het schema hieronder geeft een vereenvoudigde weergave van het aanvraagproces en de belangrijkste variabelen waarin de scenario's van elkaar verschillen.



Onderstaand zijn de scenario's kort beschreven. Meer detail volgt in de volgende paragrafen.

#### Scenario 1. Huidige situatie

Scenario 1 dient als ijkpunt of referentie voor de andere scenario's. In dit scenario dient wel rekening te worden gehouden met de kosten voor het *up to date* en werkend houden van de decentrale apparatuur voor opslag van gegevens en aanvraagproces.

#### Scenario 2. Live capture gemeente

Alle aanvragen lopen, net als in de huidige situatie, via de gemeente. Belangrijk verschil is dat de burger niet langer een foto meeneemt die hij zelf heeft laten maken, maar dat bij de gemeente via live capture een digitale opname gemaakt wordt van de biometrie (gezichtsofopname/foto, vingerafdrukken en handtekening).

#### Scenario 3. Live capture private partij

In dit scenario doet bij vervolgaanvragen een hiertoe bevoegde private partij (fotograaf via licenties of een facilitair dienstverlener via een aanbesteding) de opname van de biometrie (foto en eventueel vingerafdrukken en handtekening). De gemeente is bij vervolgaanvragen niet in het aanvraagproces betrokken. De

beoordeling van de aanvraag is volledig losgekoppeld van de live capture-opname en vindt plaats door een overheidsdienst (bijvoorbeeld via een centrale backoffice). De aanvraag wordt online gedaan door de burger. Eerste aanvragen verlopen zoals in scenario 2.

#### **Scenario 4. Online**

Net als in scenario 3 is voor vervolgaanvragen de gemeente niet langer in het aanvraagproces betrokken en is de beoordeling van de aanvraag losgekoppeld van de live capture-opname. De foto, eventueel vingerafdrukken en de handtekening worden met behulp van een app afgenomen en samen met de aanvraag via een online verbinding opgestuurd. De beoordeling gebeurt door een overheidsdienst (bijvoorbeeld via een centrale backoffice). Eerste aanvragen verlopen zoals in scenario 2.

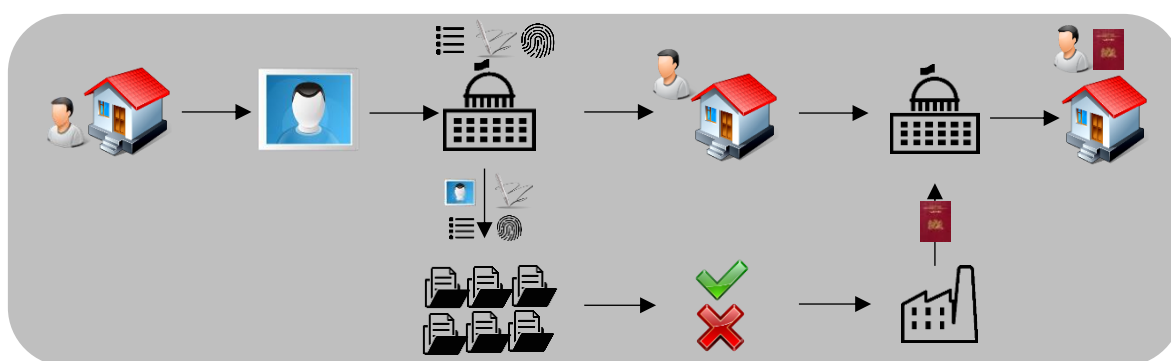
## **3.2 Algemene uitgangspunten**

Voor alle scenario's gelden de onderstaande uitgangspunten.

- De eerste aanvraag en authenticatie verloopt altijd via de overheid. Veranderingen in scenario 3 en 4 ten opzichte van scenario 2 gaan dan ook alleen over vervolgaanvragen.
- In scenario's 1 en 2 is er sprake van tijdelijke opslag van de vingerafdruk omdat de vingerafdruk bij een aanvraag opnieuw afgenomen wordt bij de gemeente. Of in scenario 3 een vingerafdruk opgeslagen moet worden is afhankelijk van de keuze of men een private partij een vingerafdruk wil laten opnemen. Of in scenario 4 opslag van vingerafdruk nodig is onder meer afhankelijk van de techniek (kan via een app een vingerafdruk opgenomen worden?). Daarnaast geldt voor alle scenario's dat het al dan niet opslaan van een vingerafdruk (dit zou namelijk ook in scenario 1 en 2 kunnen) vooral een politieke keuze is.
- In scenario 2, 3 en 4 is er geen decentrale- maar centrale opslag. Dit biedt de mogelijkheid tot plaats onafhankelijke aanvragen. De burger hoeft zijn paspoort niet meer in haar of zijn eigen gemeente aan te vragen. Dit is niet in de maatschappelijke businesscase doorgerekend.
- Aanvragen van kinderen gelden als eerste aanvraag en verlopen altijd via de overheid omdat hun gezichtskenmerken dusdanig veranderen dat een geautomatiseerde controle op gezichtsvergelijking niet goed zou werken. Deze keuze heeft financiële implicaties omdat dit betekent dat een groter deel van de aanvragen via de gemeentelijke balies blijft lopen in scenario's 3 en 4, wat hogere totale kosten voor gemeente en Rijk betekent.

- Uitgangspunt voor de verhouding vaste en variabele kosten bij gemeenten: 30% variabel, 70% vast. Dit betekent dat voor het deel van de aanvragen dat in scenario 3 en 4 niet langer naar de gemeente gaat maar een aanvraag via een private partij doet of online, de gemeentelijke kosten voor 70% blijven doorlopen. Doordat wij geen exacte cijfers beschikbaar hadden over deze verhouding is deze aanname gebaseerd op een teaminschatting van Decisio. Deze is getoetst bij de NVVB en op basis hiervan vastgesteld op de huidige verdeling. Gezien de onzekerheid omtrent deze aanname is hierop een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd (hoofdstuk 5).

### 3.3 Scenario 1. Huidige situatie



#### Aanvraagproces huidige situatie

De bewoner moet het paspoort nu fysiek aanvragen, dat wil zeggen dat hij/zij op het gemeentehuis de aanvraag in persoon doet. Vaak wordt van tevoren een afspraak online of telefonisch gemaakt, ook bieden de meeste gemeenten vrije inloop aan. Bij de aanvraag wordt biometrie afgenomen. Op het moment zijn dat pasfoto, handtekening en de vingerafdruk (waarbij de vingerafdruk enkel bij paspoorten wordt afgenomen). De pasfoto is gemaakt door een professionele vakfotograaf of in een fothokje of is door de aanvrager zelf gemaakt en wordt door de bewoner in geprinte vorm aangeleverd. De baliemedewerker stelt de identiteit vast aan de hand van een (oud) paspoort of NIK en de gegevens die zijn vastgelegd in het BRP. Indien er geen identiteitsdocument kan worden overlegd, worden aanvraaggegevens van een eerder uitgegeven identiteitsdocument opgezocht en/of worden andere bewijsstukken gevraagd en nadere controlevragen gesteld. De baliemedewerker knipt de foto uit en scant deze in het aanvraagstation. Persoonsgegevens, handtekening en vingerafdruk worden op het gemeentehuis afgenomen.

## *Uitgangspunten voor de MBC: huidige situatie*

- Gemiddelde kosten pasfoto: 12 euro. Gebaseerd op inschatting Decisio en RvIG waarbij is gekeken naar gemiddelde kosten vakfotograaf (15 euro) en fotohokje (6 euro) en een inschatting van hoe vaak burgers van beide opties gebruik maken.
- Gemiddelde tijdsbesteding burger voor paspoortaanvraag: 1 uur. Deze tijd bestaat uit reistijd naar de gemeente/fotograaf en de benodigde tijd bij de gemeente/fotograaf om de aanvraag te doen en pasfoto te laten maken. Reistijd is gewaardeerd op basis van de mobiliteitsmix (CBS) en reistijdkengetallen. De overige tijdsbesteding van burgers is gewaardeerd op 15 euro per uur. Gebaseerd op: *Handboek Meting Regeldrukkosten (2018), Ministerie van Economische Zaken*

## **Goedkeuring aanvraag huidige situatie**

Om de aanvraag volledig te maken en goed te kunnen keuren kijkt de medewerker in het BRP, gaat na of er een signalering is en zet aanvullende persoonsgegevens in de systemen (reisdocumenten aanvraagmodule). De aanvraag wordt op eventuele fouten gecheckt (verkeerde foto, onvolledige aanvraag etc.). Indien correct, dan wordt de opgenomen foto voor hergebruik door de gemeente decentraal opgeslagen (RAAS) en de vingerafdruk tijdelijk (enkel voor de productie van het reisdocument). Een ambtenaar dient de aanvraag goed te keuren (in de praktijk is dit vaak dezelfde frontoffice medewerker, maar aanvraag kan ook doorgestuurd worden naar backoffice (dit gebeurt veelal bij meervoudige vermissingen of verdenkingen van het onklaar maken van een document) en de aanvraag wordt verzonden naar de producent van het reisdocument.

## *Uitgangspunten voor de MBC: huidige situatie*

- Gemeentelijke kosten zijn gelijk verondersteld aan de gemeentelijke leges. Voor specifieke handelingen is de gemeentelijke tijdsbesteding uitgesplitst op basis van: *Cebeon 2011, Bandbreedteonderzoek gemeentelijke leges reisdocumenten, uitkomsten tijdmetingen en kostenmetingen.*
- Gemeentelijke kosten zijn inclusief de extra tijdsbesteding gekoppeld aan:
  - Aanvullend (backoffice) onderzoek (vermissing, vermoeden fraude, RPS signalering etc.).
  - Oplossen van 'kennelijke' fouten zoals onvolledigheid (10% van de aanvragen, bron RvIG).
  - (Backoffice) goedkeuring van de aanvraag door een ambtenaar
- Om de RAAS-en aanvraagstations (AS) in werking te houden zijn extra investeringen nodig, die voor deze vervangingscyclus niet inbegrepen zijn in de leges (normaliter en naar toekomst toe wel, gezien het stelsel kostendekkend is). Deze eenmalige kosten worden in het nulscenario niet meegenomen in de berekeningen, maar apart

genoemd. Reden: dit zijn eenmalige kosten (15 MIO vervanging alle RAAS'en en AS'en + 6,5 MIO extra investering RAAS/AS, bron: totale kosten plateau 1, afkomstig van RvIG) die gemaakt moeten worden.<sup>2</sup>

## Productie huidige situatie

De huidige producent produceert het paspoort.

### *Uitgangspunten voor de MBC: huidige situatie*

- De productiekosten zijn inbegrepen in de leges

## Uitgifte huidige situatie

De gemeente ontvangt de geproduceerde paspoorten per post (gebundelde pakketten). Een medewerker controleert of de documenten kloppen en haalt fouten eruit (bijvoorbeeld mannelijke gegevens en vrouwelijk foto, vouwen in het boekje etc.). Als het document goed is wordt deze ingeklaard en wordt de status in de systemen ingevoerd. De burger haalt vervolgens het paspoort op bij de gemeente. Hierbij wordt de identiteit vastgesteld. In 50 gemeenten kan het paspoort worden verzonden, hiervoor betaalt de burger meestal een vergoeding van 5 euro. Bij verzending wordt eveneens de identiteit vastgesteld door de koerier.

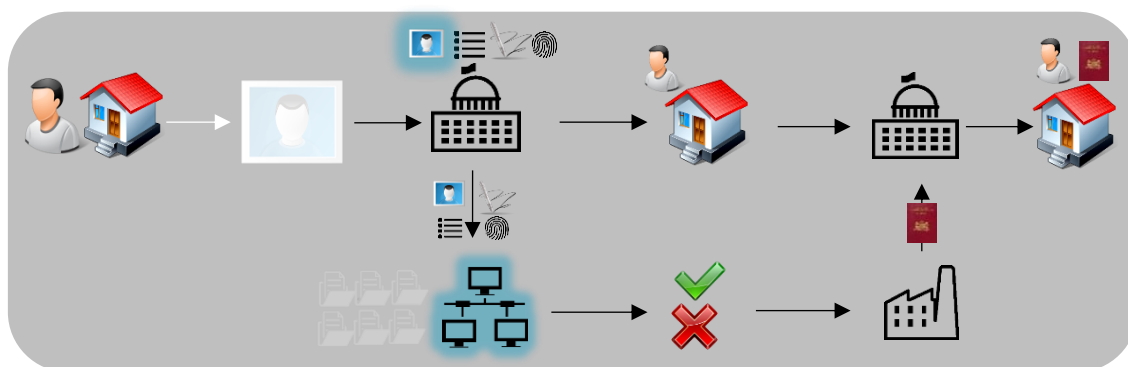
### *Uitgangspunten voor de MBC: huidige situatie*

- Tijdsbesteding burger voor ophalen paspoort: gemiddeld 40 minuten. Deze tijd bestaat uit reistijd van en naar gemeente plus tijdsbesteding bij de gemeente. Bij verzending vervalt deze reistijd voor de burger.
- In vijftig gemeenten wordt verzending aangeboden voor vijf euro. Zeven procent van de bewoners maakt hier gebruik van, gebaseerd op inschatting huidig gebruik verzendingsmogelijkheid van BZK/RvIG.
- Gemeenten subsidiëren verzending met 10 euro per document.

---

<sup>2</sup> NB: Deze cijfers zijn gebaseerd op een inschatting die via RvIG bij Decisio zijn gekomen. Aangezien onderzoek naar de nieuwe inrichting van het reisdocumentenstelsel continu in ontwikkeling is, zijn deze cijfers mogelijk niet up-to-date. Met het rekenmodel meegeleverd met dit rapport, kunnen de nieuwe resultaten doorgerekend worden als nieuwe kostenschattingen bekend zijn.

## 3.4 Live capture gemeente



### Aanvraagproces live capture gemeente

In dit scenario dient de burger zijn biometrie op te laten nemen op het gemeentehuis. Vaak wordt van tevoren een afspraak online gemaakt, maar dat is niet verplicht.

#### Procedure live capture gemeente

In geval van een vervolgaanvraag maakt de burger zich bekend bij de gemeente bij een live capture-zuil (geïntegreerde oplossing) met zijn paspoort of eID. Hij laat een digitale gezichtsopname opnemen en zijn vingerafdruk wordt afgenomen. Een medewerker van de gemeente houdt hier toezicht op en verleent eventueel assistentie. De identiteit wordt automatisch vastgesteld. Er vindt een automatische digitale controle van de aanvraag plaats waarbij de live capture gekoppeld wordt aan de informatie die in de centrale opslag zit en bij de digitale aanvraag van de burger is verzameld. Zijn er geen bijzonderheden? Dan hoeft de burger niet meer langs de balie. Bij een eerste aanvraag zal de burger wel nog naar de balie moeten nadat de live capture is opgenomen. Er zijn twee varianten binnen dit scenario: Zij verschillen wat betreft apparatuurskosten, personeelskosten en in mindere mate, de wachttijd voor de burger:

- *Variant a: live capture aan balie.* De baliemedewerker stelt de identiteit van de burger vast en maakt aan de balie een digitale gezichtsopname en neemt de vingerafdruk op. Dit geldt voor zowel eerste- als vervolgaanvragen. De gezichtsopname en vingerafdruk worden rechtstreeks digitaal doorgestuurd naar het aanvraagstation. Persoonsgegevens en handtekening worden eveneens opgenomen door de baliemedewerker.
- *Variant b: geïntegreerde oplossing.* De burger moet zelf (onder begeleiding) zijn foto, handtekening en vingerafdruk laten opnemen aan een zuil.

## *Uitgangspunten voor de MBC: live capture gemeente*

Alle varianten:

- Burgers betalen geen extra kosten voor een pasfoto. Wel zijn de kosten voor de live capture verwerkt in de rijksleges. Bovendien besparen burgers een kwartier reistijd doordat zij niet naar de pasfotograaf hoeven.

Variant a:

- Personeelskosten gemeenten behandeling aanvraag: veranderen niet ten opzichte van huidige situatie. De tijd die in het huidige systeem besteed wordt aan het uitknippen en inscannen van de foto, wordt nu besteed aan het maken van de digitale foto.
- Het maximaal aantal benodigde live capture-apparaten is gelijk aan aantal huidige balies: 2077<sup>3</sup>. NB: in 'dip'-periode zal dit aantal niet nodig zijn, gevoeligheidsanalyse op aantal is doorgerekend.
- Jaarlijkse apparatuurskosten: inschatting Decisio: 20.000 euro (inclusief beheer en onderhoud van 20% over de aanschafprijs). Exclusief beheer en onderhoud is dit 17.000 euro. De daadwerkelijke kosten zijn vergelijkbaar met het systeem zoals dit voor de aanvraag van een EU visum wordt gebruikt (EUVIS). De kosten hiervan zijn nagevraagd door Decisio, maar onbekend.

Variant b:

- Personeelskosten gemeente: voor vervolgaanvragen hoeft men niet meer naar de balie, voor eerste aanvragen wel. Baliepersoneel blijft dus nodig, maar in mindere mate. Daarbij komt extra personeel voor toezicht/assistentie bij de zuil. Naar verwachting gaat het totaal benodigde personeel omlaag, aangezien een personeelslid toezicht kan houden bij meerdere zuilen tegelijk. In de overgangssituatie is de personeelwinst waarschijnlijk beperkt, aangezien zowel gemeente als burger moeten wennen aan het nieuwe systeem. De uiteindelijke personele tijdsbesteding is momenteel onbekend (pilot geeft uitsluitel) en daarom zijn gemeentelijke personeelskosten vooralsnog gelijk verondersteld.
- Aantal live capture-zuilen: maximaal 2077 (idem aan variant a)
- Jaarlijkse apparatuurskosten: 40.000 euro inclusief beheer en onderhoud van 20% over de aanschafprijs (bron: inschatting BZK). De aanschafkosten zijn 33.000.

## **Goedkeuring aanvraag live capture gemeente**

*Variant a: live capture aan balie*

---

<sup>3</sup> Dit komt neer op circa 1.000 aanvragen per apparaat. Circa 4 aanvragen per dag per apparaat. Dit betekent (bij een aanvraagduur van 15 minuten) dat de apparaten slechts 12,5% van de tijd in gebruik zijn. Zeker met de aankomende vraagafname is het misschien niet nodig om alle balies te 1-op-1 te vervangen door een live capture-apparaat. De totale rijkskosten gepresenteerd in dit hoofdstuk zullen dan lager zijn.

Net als in scenario 1 wordt de aanvraag balie-medewerker afgehandeld (al dan niet met extra backoffice-controle). Verschil is dat de beoordeling van de aanvraag nu grotendeels automatisch (via technische software) kan verlopen door het gebruik van live capture-apparatuur in combinatie met de centrale aanvraag opslag van data. De menselijke handelingen zijn hierdoor beperkt. De medewerker (ambtenaar) dient wel in alle gevallen formeel goedkeuring te verlenen voor de aanvraag (menselijke controle automatische beoordeling door software). Daarnaast is menselijk handelen vereist bij alarm van de controle-software.

### *Variant b: live capture-zuil*

Voor vervolgaanvragen die zonder verstoringen verlopen geldt dat de goedkeuring automatisch verloopt. Wel dient een backoffice (ambtenaar) in alle gevallen formeel goedkeuring te verlenen voor de aanvraag (menselijke controle van de automatische beoordeling door software). Daarnaast is menselijk handelen vereist bij 'alarm' van de controle-software. Bijvoorbeeld wanneer de fotovergelijking geen match geeft. Eerste aanvragen verlopen conform variant a.

### *Uitgangspunten voor de MBC: live capture gemeente*

Alle varianten:

- Er is geen efficiencyverbetering doorgerekend door het gebruik van centrale opslag (controles lopen daardoor grotendeels automatisch i.p.v. via menselijke handelingen). Uit het bandbreedte onderzoek gemeentelijke leges (2010) blijkt dat de identiteitscontrole gemiddeld 84 seconden beslaat. De totale behandelingstijd van een aanvraag en uitgifte is 493 seconden. Stel dat 60 van de 84 seconden bespaard kunnen worden, dan geldt dat dit 12% is van de totale gemeentelijke tijdsbesteding is. Omdat wij uitgaan van een variabele kostencomponent van 30% is deze efficiency winst in zijn totaliteit gering (12% van 30%). Om deze reden, en omdat uit de pilot nog moet blijken hoeveel menselijk handelen er daadwerkelijk vereist van zijn voor de identiteitscontrole is dit nu buiten beschouwing gelaten.
- Kosten centrale opslag en aanvraag. Dit is ter vervanging voor RAAS'en en AS'en. Jaarlijks gemiddeld 6,6 miljoen euro, gebaseerd op berekeningen van kosten plateau 2 voor opzetten centrale opslag en aanvraagmodule (16,55 miljoen euro) vertaald naar jaarlijkse kosten, namelijk 20% beheer en onderhoud en 20% afschrijving\*.
- Jaarlijkse kosten RAAS en AS vervallen (12,7 miljoen euro, gebaseerd op begroting RVIG) evenals de eenmalige investeringen in RAAS en AS.

\* Berekeningen kosten RAAS/AS, centrale opslag en centrale aanvraagmodule van RVIG.

### **Productie live capture gemeente**

De producent produceert het paspoort.



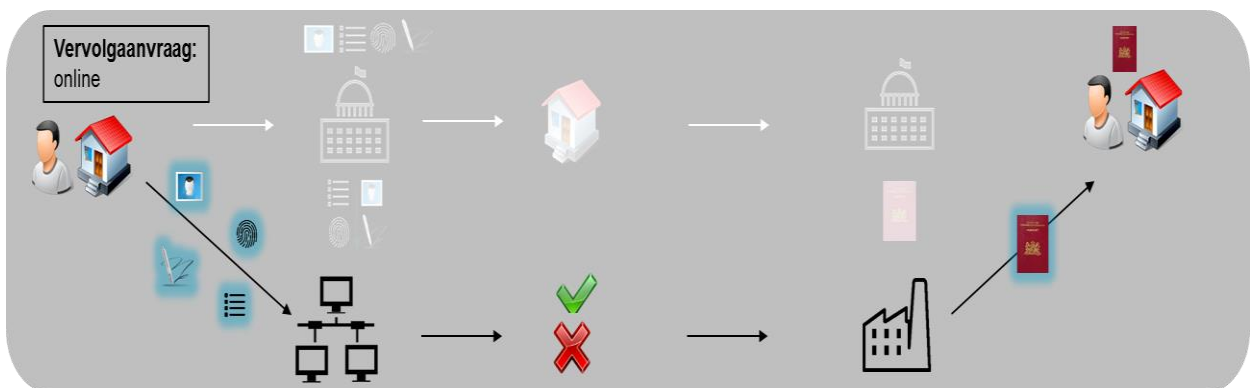
## Uitgifte live capture gemeente

De burger haalt het paspoort op bij de gemeente of het wordt vanuit de gemeente verzonden naar de burger.

### Uitgangspunten voor de MBC: live capture gemeente

- Verzending is gelijk aan scenario 1, te weten: in vijftig gemeenten wordt verzending aangeboden voor gemiddeld vijf euro. Zeven procent van de bewoners maakt hier gebruik van. Gebaseerd op inschatting huidige gebruik verzendingsmogelijkheid van BZK/RvIG.
- Gemeenten subsidiëren verzending met 10 euro per document.
- De verminderde tijdsbesteding voor burgers en gemeente door verzending is gelijk aan scenario 1.

## 3.5 Live capture private partij (vervolgaanvragen)



### Aanvraag live capture private partij

Eerste aanvragen lopen volgens het proces van scenario 2. De burger doet online een aanvraag voor een nieuw reisdocument. Voor de biometrieopname zijn twee varianten:

#### Variant a: live capture bij een private partij (bijvoorbeeld een vakfotograaf)

Private partijen (bijvoorbeeld vakfotografen) die dit willen aanbieden dienen gecertificeerde apparatuur aan te schaffen. Naar analogie van de proef die bij de RDW loopt krijgt de burger een code bij de private partij en deze code wordt later gekoppeld aan de identiteitsgegevens die bekend zijn bij de overheidsinstantie. De private partij maakt een digitale gezichtsopname en neemt eventueel een handtekening en vingerafdruk op (zie kader).

## Vingerafdruk en handtekening bij private partij

Een aandachtspunt bij de inzet van private partijen is de opname van de vingerafdruk en handtekening. Deze kunnen bij de private partij opgenomen worden. Dit gebeurt eveneens bij de Edinburgh-pilot, waarbij Buitenlandse Zaken hiervoor de apparatuur levert. Indien dit niet wenselijk wordt geacht zal hergebruik (en dus opslag) van de vingerafdruk noodzakelijk zijn. De kosten hiervan zijn onbekend en om deze reden niet meegenomen in de businesscase.

De gezichtsopname wordt via een beveiligde verbinding doorgestuurd naar een centrale backoffice afdeling waar deze gekoppeld wordt aan de aanvraaggegevens van de burger (die de burger online heeft gedaan).

### *Variant b: live capture in een fotohokje*

Via aanbesteding zal aan één private partij de live capture-afname voor reisdocumenten worden toegekend. Randvoorwaarde is dat deze partij een goede landelijke dekking heeft. De partij maakt gebruik maken van eigen apparatuur (fotohokje) die in winkels worden neergezet (bijvoorbeeld supermarkten). Verschil ten opzichte van variant a is dat een burger nu, nadat hij online een aanvraag heeft gedaan, naar een winkel kan om zijn gezichtsopname te laten nemen ((net als onder variant a, eventueel ook vingerafdruk en handtekening). Omdat private partijen geen toegang zullen krijgen tot privacy gevoelige systemen zal de burger, net als in variant a, waarschijnlijk een unieke en niet herleidbare code ontvangen waarmee de verbinding met de persoonsgegevens wordt gelegd. De gezichtsopname (en eventueel vingerafdruk en handtekening) wordt via een beveiligde verbinding doorgestuurd naar een centrale backoffice afdeling waar deze gekoppeld wordt aan de aanvraaggegevens van de burger.

Aandachtspunt: afhankelijk van de gekozen variant zullen kosten en uitgiftepunten variëren van zowel variant a als b. De 'dalperiode' zal sowieso het businessmodel sterk beïnvloeden. Ongeacht de variant zal het in de dalperiode minder interessant dan wel vrijwel onmogelijk voor private partijen om in deze markt te stappen. Zeker als eisen worden gesteld aan het minimale aantal uitgiftepunten en de regionale spreiding hiervan.

### *Uitgangspunten voor de MBC: live capture private partij*

Alle varianten:

- Kosten live capture private opname zitten niet in leges, maar worden door burger out of pocket betaald. Hier staan lagere leges tegenover.
- Eendere van alle burgers blijft vervolgaanvragen bij de gemeente doen in plaats van bij private partij of online. In een gevoeligheidsanalyse is het effect doorgerekend wanneer 100% van de vervolgaanvragen via een private partij verloopt.

- Verhouding vaste en variabele kosten bij gemeenten: 30% variabel, 70% vast. Dit betekent dat voor het deel van de aanvragen dat naar private partij gaat 70% van de vaste gemeentelijke kosten blijft doorlopen.
- Aantal live capture-apparaten gemeente (voor eerste aanvragen en 1/3de van vervolgaanvragen: maximaal 1000. Onderbouwing:
  - Eerste aanvragen = ca. 661.000
  - 1/3de van vervolgaanvragen = ca. 494.000 aanvragen
  - Samen is dit ongeveer de helft van het aantal aanvragen en dus de helft van de apparaten t.o.v. scenario 2. Kosten (rekening rijk) zijn afhankelijk van de gekozen variant (balie, zuil, fotohokje).

Variant a:

- Kosten burger biometrie afname: 13 euro. Gebaseerd op huidige kosten pasfoto à 12 euro (gebaseerd op inschatting Decisio en RvIG waarbij is gekeken naar gemiddelde kosten vakfotograaf en fotohokje en een inschatting van het gebruik hiervan) plus een opslag van 1 euro voor aanschaf gecertificeerde apparatuur.

Variant b:

- Kosten burger biometrie afname: 9 euro. Gebaseerd op gesprek private partij waarbij is gekeken naar gemiddeld aantal vervolgaanvragen en eisen t.a.v. regionale spreiding.

### **Goedkeuring aanvraag live capture private partij**

In beide varianten zal een centrale backoffice kijken of de verkregen opnamen voldoen aan de vereisten en de identiteitsverificatie uitvoeren. Voldoen die niet dan moeten de opnamen opnieuw gedaan worden of is er mogelijk sprake van fraude. Door de centrale systemen gebeurt dit net als in het vorige scenario grotendeels automatisch. De werkwijze zal vergelijkbaar zijn met de RDW-pilot. Dit betekent dat elke aanvraag een risicoclassificatie krijgt. Bij een hoog risico vindt er een menselijke controle plaats. Bij overige classificaties vinden er steekproefsgewijs controles plaats.

### *Uitgangspunten voor de MBC: live capture private partij*

Alle varianten:

- Kosten centrale opslag en aanvraag conform scenario 2: jaarlijks gemiddeld 6,6 MIO. Jaarlijkse kosten ontwikkeling, onderhoud en ondersteuning RAAS en AS (12,7 miljoen euro) vervallen. Ook de eenmalige investering in RAAS-AS vervalt.
- Kosten centrale authenticatie jaarlijks: 1,5 miljoen euro (15 fte voor 1,5 miljoen aanvragen per jaar. Gebaseerd op: RDW proef (5 fte voor 1 miljoen aanvragen, handelingen grotendeels automatisch, menselijke controle o.b.v. risicoclassificatie) .

Variant a:

- Jaarlijkse kosten voor certificering en controle vakfotografen: 500.000 euro. Gebaseerd op: inschatting werkzaamheden 5 fte.

Variante b:

- Jaarlijkse kosten aanbesteding en controle 1 partij: 100.000 euro. Gebaseerd op: inschatting werkzaamheden 1 fte.

### **Productie live capture private partij**

De producent produceert het paspoort.

### **Uitgifte live capture private partij**

Alle aanvragen die via een private partij zijn gedaan zullen rechtstreeks vanuit de producent naar de burger verzonden worden. De dienst is aanbesteed aan 1 koeriersdienst. De koerier dient de identiteit van de burger vast te stellen en burger controleert het paspoort op eventuele onjuistheden.

*Uitgangspunten voor de MBC: live capture private partij*

Alle varianten:

- Verzendkosten: 12 euro, volledig voor rekening burger (goedkoper dan nu door centrale aanbesteding). Gebaseerd op inschatting RvIG/BZK.
- Indien aangevraagd bij gemeente, dan wordt het paspoort altijd opgehaald door burger (geen verzendkosten, wel tijdsbesteding).

## 3.6 Scenario online (vervolgaanvragen)

### **Aanvraag scenario online**

Eerste aanvragen lopen volgens het proces van scenario 2. De burger doet via een app online een aanvraag voor een nieuw reisdocument. Hij logt in via eID en voert zijn aanvraag in. Er wordt een foto genomen en vingerafdruk wordt opgenomen of hergebruikt (afhankelijk van wetgeving, kwaliteit opname apparatuur en veiligheid). De foto, vingerafdruk en aanvraaggegevens worden door via een beveiligde verbinding doorgestuurd naar een centrale backoffice afdeling.

*Uitgangspunten voor de MBC: scenario online*

- Kosten live capture-apparatuur, centrale opslag en authenticatie conform scenario 3.
- Verhouding vaste en variabele kosten bij gemeenten gelijk aan scenario 3: 30 procent variabel, 70 procent vast. Dit betekent dat voor het deel van de aanvragen dat een online aanvraag doet 70 procent van de vaste gemeentelijke kosten blijft doorlopen.
- Geen toezichtkosten private partijen.
- Jaarlijkse kosten ontwikkeling, onderhoud app: 500.000 euro.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Teaminschatting Decisio, getoetst bij de RDW.

**Goedkeuring aanvraag scenario online**

Net als in scenario 3 zal een centrale backoffice de aanvragen goedkeuren en naar de producent doorsturen.

**Productie scenario online**

De producent produceert het paspoort.

**Verzending scenario online**

Alle aanvragen die via een online zijn gedaan zullen rechtstreeks vanuit de paspoortproducent naar de burger verzonden worden.

## 4. Nederlandse gemeenten

### 4.1 Scope

In de businesscaseberekeningen zijn wij uitgegaan van het nationaal paspoort en de NIK. Zakenpaspoorten en tweede paspoorten zijn buiten de berekeningen gehouden omdat:

- Aantallen gering zijn van zowel een tweede- als zakenpaspoort.
- Het aanvraag- en uitgifteproces van een zakenpaspoort gelijk is aan het nationaal paspoort m.u.v. productie (extra bladzijden). Handelingen en kosten worden daarmee gelijk verondersteld.
- Het aanvraagproces van een tweede paspoort vergelijkbaar is met de aanvraag van een nationaal paspoort met uitzondering dat er extra documenten overlegd moeten worden.

### 4.2 Kosten gemeente

Onderstaande grafieken laten de totale gemeentelijke kosten en de gemeentelijke kosten per document zien in de vier scenario's.

In scenario's live capture private partij en online krijgt de gemeente minder aanvragen te verwerken, waardoor minder kosten worden gemaakt. Ondanks het feit dat het aantal aanvragen bij de gemeente de helft is dan in de huidige situatie, dalen de kosten in beperkte mate met 15 procent. Dit wordt veroorzaakt door de vaste kosten bij de gemeente (zoals huisvestingskosten, apparatuur, personeel in vaste dienst). Uit de gevoeligheidsanalyse in hoofdstuk 5 blijkt hoe de kosten wijzigen als het aandeel vaste kosten lager of hoger ligt.

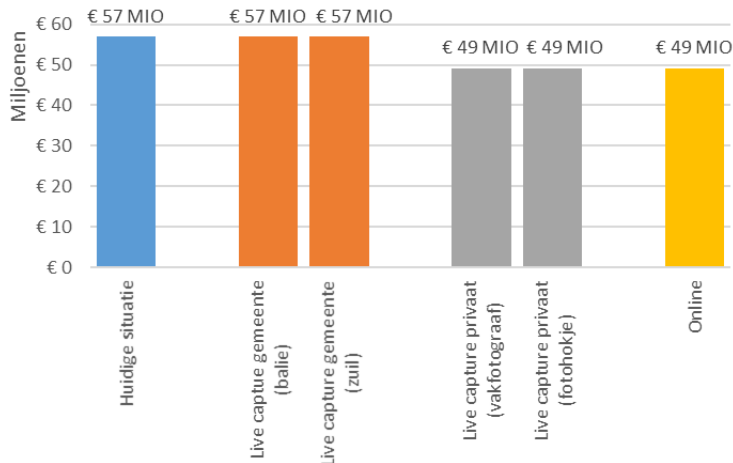
Aangezien de gemeente de live capture-apparatuur niet zelf aanschaft en de mogelijke besparing van gemeentelijk personeel niet wordt meegenomen<sup>5</sup>, maakt de gebruikte live capture-techniek niet uit voor de gemeentelijke kosten. Hoewel het niet doorgerekend is, is het aannemelijk dat op het moment dat er gebruik gemaakt wordt van een geïntegreerde opstelling (gezichtsopname, vingerafdruk en handtekening en een begeleid workflowmanagement-programma) de inzet van het gemeentepersoneel lager zal zijn dan nu. Zoals eerder aangegeven is de hoogte van deze besparing niet bekend (moet nog blijken uit pilot). Door deze personele

---

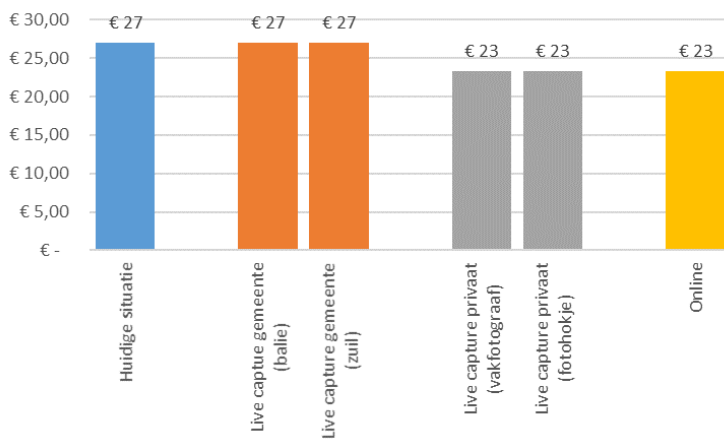
<sup>5</sup> Een pilot moet nog uitwijzen welke effecten de verschillende live capture-methoden op de personeelskosten hebben.

besparing is het mogelijk dat de gemeentelijke kosten van de zuilvariant uiteindelijk lager uitvallen dan die in de balievariant.

Figuur 4.1 Jaarlijkse kosten gemeente (miljoenen euro's)



Figuur 4.2 Gemiddelde gemeentelijke kosten per document (euro's)



## 4.3 Kosten rijk

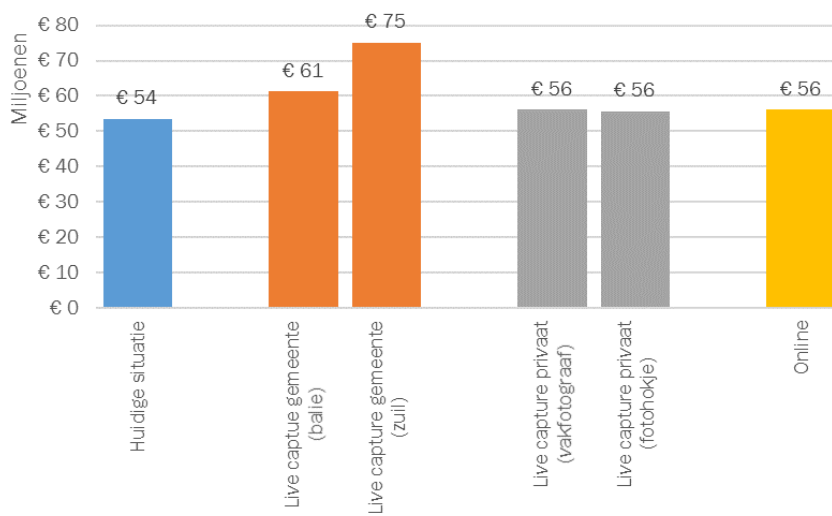
De live capture-apparatuur verhoogt de kosten voor het rijk in elk scenario ten opzichte van de huidige situatie. Ontwikkel- en onderhoudskosten van de centrale opslag (ca. 6,6 miljoen euro per jaar) worden ruimschoots gecompenseerd door de besparing van het niet hoeven onderhouden van de RAAS-en (een besparing van 12,7 miljoen euro per jaar)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Kosten gebaseerd op door RvIG aangeleverde kostenberekeningen.

De rijkskosten zijn het hoogst in het live capture-scenario, waarbij de zuil variant significant duurder is dan de balie variant (ca. 33.000 euro aanschafkosten per apparaat tegenover ca. 17.000 euro per apparaat<sup>7</sup>).

In de scenario's live capture private partij en online worden minder live capture-apparaten aangeschaft en liggen de kosten voor het rijk hierdoor lager. Aanschaf van live capture-apparaten is alleen nodig voor eerste aanvragen en het deel van de burgers dat vervolgaanvragen alsnog bij de gemeente doet. In live capture private partij en online zijn extra kosten verbonden aan het opzetten van een centrale backoffice-organisatie (1,5 miljoen euro per jaar). Ten slotte wordt in het scenario live capture private partij een centrale toezichtorganisatie opgezet voor de certificering (en controle) van de vakfotografen of de centrale aanbestedingspartij. Kosten hiervan zijn 1 miljoen euro per jaar voor de vakfotografen en 0,5 miljoen euro per jaar voor de centrale aanbesteding.

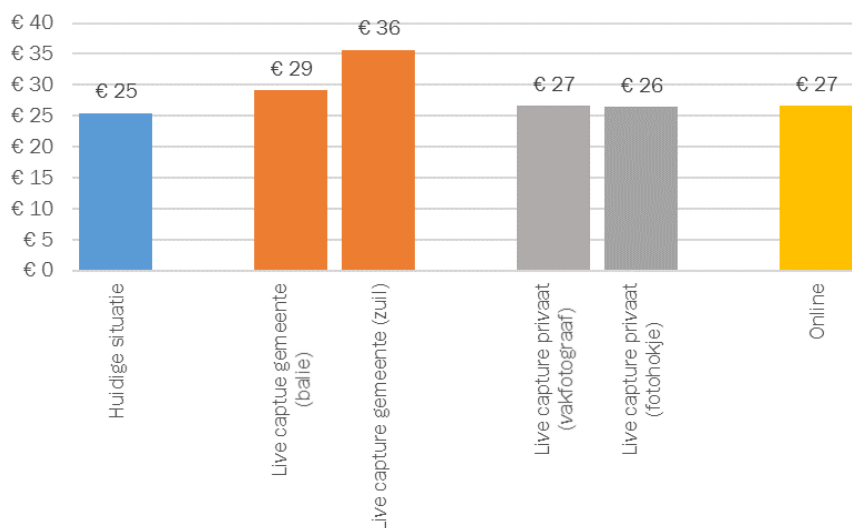
Figuur 4.3 Jaarlijkse kosten rijk (in miljoenen euro's)



<sup>7</sup> De aannames en bronnen die ten grondslag liggen aan deze en andere cijfers zijn in hoofdstuk 3 beschreven, zie daarnaast bijlage 3.



Figuur 4.4 Gemiddelde kosten rijk per document (euro's)



#### 4.4 Kosten burger (exclusief leges)

De kosten die de burger maakt bij een reisdocument aanvraag bestaan uit (naast de te betalen leges):

- Bijkomende kosten biometrie (pasfoto of live capture private partij).
- Reiskosten en tijdsbesteding indienen aanvraag.
- Kosten van ophalen paspoort of laten verzenden.

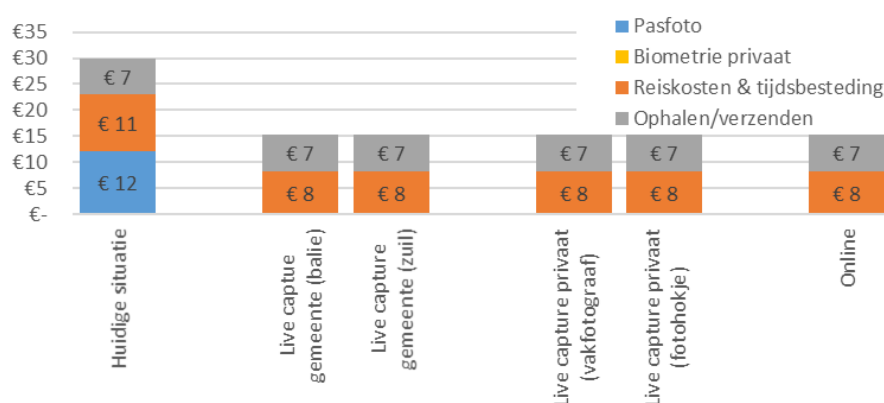
In de grafieken hieronder zijn de kosten uitgesplitst per scenario voor de stereotype burger, dat wil zeggen de burger die een vervolgaanvraag altijd bij de private partij of online doet (dus niet alsnog bij de gemeente) en het paspoort altijd ophaalt als deze bij de gemeente is aangevraagd (in plaats van verzenden).

Bij een eerste aanvraag bespaart de burger bij live capture aan kosten voor een pasfoto (12 euro) en reiskosten en tijdsbesteding voor de fotograaf (ca. 3 euro). In de overige scenario's gaan eerste aanvragen conform scenario 2, dus deze kosten zijn gelijk.

De verschillen bij vervolgaanvragen zijn groter. Het verschil tussen de huidige situatie en live capture gemeente is hetzelfde, maar live capture private partij en online zorgen voor grotere verschuivingen. In live capture private partij betaalt de burger 13 euro voor live capture bij een fotograaf en 9 euro voor live capture via een fotohokje. De reiskosten gaan iets omlaag, omdat aanvraaglocaties niet meer beperkt zijn tot gemeentehuizen, maar meer verspreid zijn. De burger betaalt

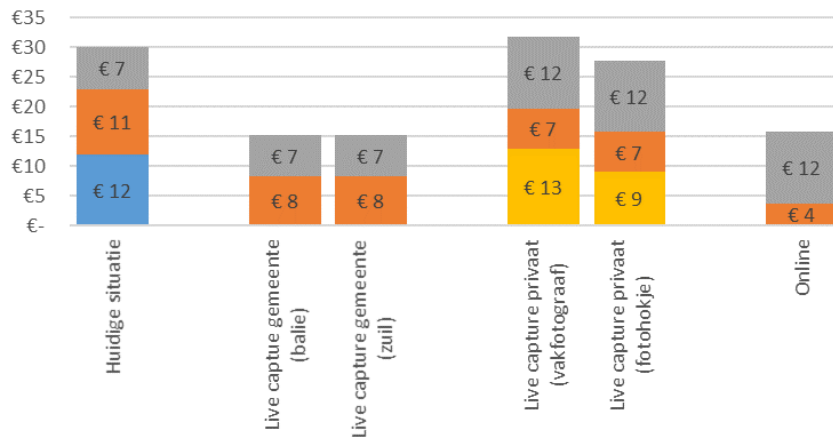
daarnaast verzendkosten voor het reisdocument (12 euro), deze zijn hoger dan de reiskosten voor het ophalen van een reisdocument (7 euro). In totaal is de burger bij live capture private partij zo het duurst uit wat betreft bijkomende kosten. Leges zijn hier nog niet in meegenomen, de hogere kosten worden deels gecompenseerd door lagere leges<sup>8</sup>. In het scenario online heeft de burger helemaal geen reiskosten meer, alleen nog kosten voor tijdsbesteding en verzendkosten.

*Figuur 4.5 Opbouw bijkomende kosten voor eerste aanvraag van stereotype burger (euro's)*



<sup>8</sup> Of de burger ook gemeentelijke leges betaalt als het paspoort niet bij de gemeente wordt aangevraagd, is nog niet bepaald. Dit is een politieke keuze. Afhankelijk van deze keuze zullen burgers in meer of mindere mate gebruik maken van de optie om het paspoort bij een private partij aan te vragen. Bijkomende kosten zijn hoger bij aanvraag bij private partij. Als de gemeentelijke leges gelijk gesteld zijn bij aanvraag bij gemeente of aanvraag bij private partij, is de optie om aan te vragen bij private partij duurder voor de burger dan aanvraag bij een gemeente. In dat geval is het niet aannemelijk dat twee derde van de burgers gebruik maakt van de optie om bij de private partij aan te vragen en zal het aandeel gemeentelijke aanvragen waarschijnlijk hoger liggen.

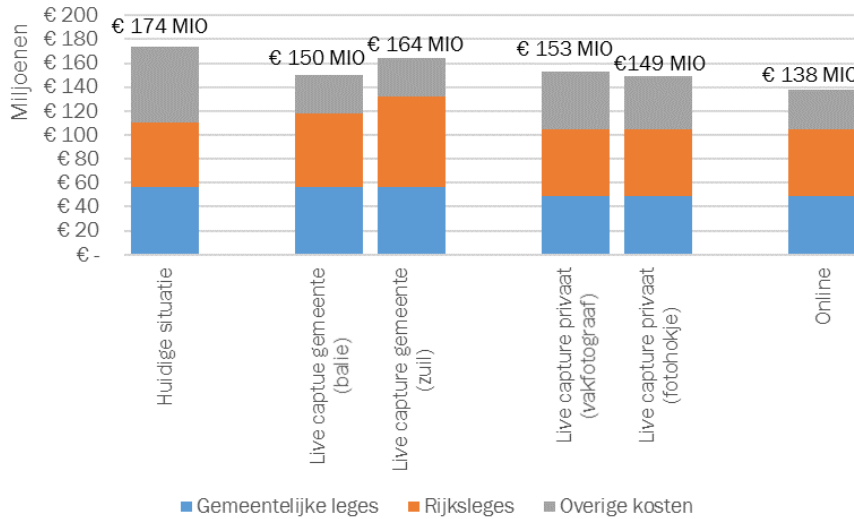
*Figuur 4.6 Opbouw bijkomende kosten voor vervolgaanvragen van stereotype burger (euro's)*



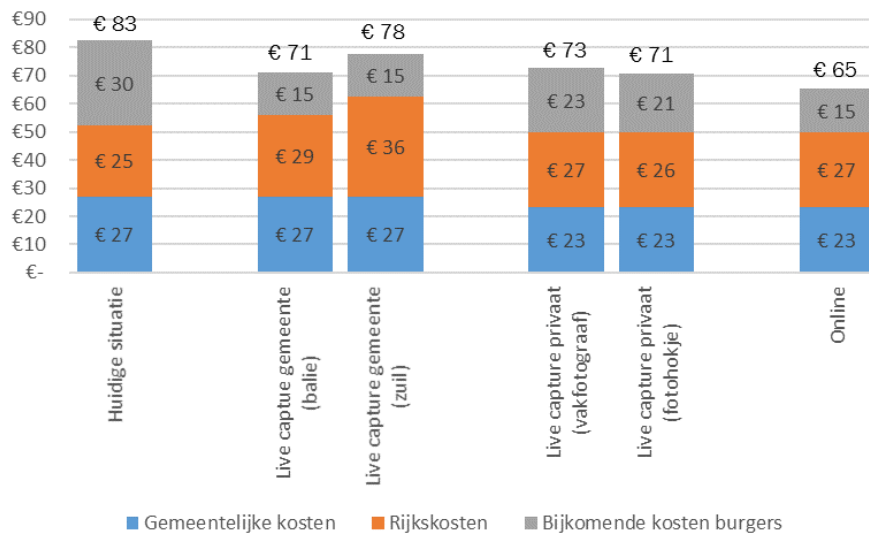
## 4.5 Totaalbeeld: kosten burger (inclusief leges)

Aangezien de leges kostendekkend dienen te zijn, betaalt de burger uiteindelijk voor het gehele reisdocumentenstelsel. De grafieken hieronder laat de totale kosten van het stelsel zien. In bijlage 5 zijn de totale kosten verder uitgesplitst. De totale kosten zijn het hoogst in de huidige situatie. Dit komt door de hogere bijkomende kosten voor de burger voor het maken van de pasfoto. De overstap naar live capture gemeente betekent lagere totale kosten, maar hogere rijkskosten door de aanschaf van live capture-apparatuur. Live capture-apparaten in variant zuil zijn duurder dan apparaten in variant balie, dus zijn de rijkskosten hoger. Gemeentelijke kosten blijven hetzelfde. De scenario's live capture private partij en online zorgen voor minder aanvragen bij gemeenten wat tot lagere gemeentelijke kost leidt. Omdat er minder live capture-apparatuur moet worden aangeschaft, gaan ook de rijkskosten omlaag (private partijen betalen zelf voor de live capture-apparatuur). Kosten voor de burger zijn hoger vergeleken met live capture gemeente, omdat zij betalen voor verzending van het reisdocument. Kosten burger in scenario online zijn laag, omdat zij geen reiskosten meer betalen. Alle bekeken scenario's leiden tot lagere maatschappelijke kosten dan de huidige situatie. In live capture gemeente stijgen de kosten voor het rijk. Ook deze kosten worden uiteindelijk door de burger via de leges gedragen.

Figuur 4.7 Totale jaarlijkse kosten burger (miljoenen euro's)



Figuur 4.8 Gemiddelde kosten per document voor de burger (euro's)

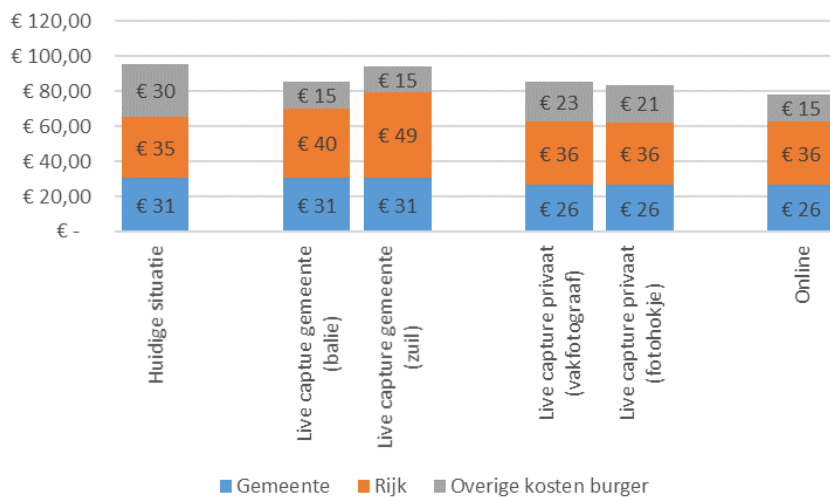


De grafieken hieronder laten de totale kosten voor een burger (volwassene en kind) zien als deze een paspoort of NIK aanvraagt. De leges verschillen per type document en per leeftijd van de aanvrager. De overige kosten (reistijd, kosten pasfoto etc.) veranderen niet. Om tot de leges in de scenario's te komen hebben we de leges van de huidige situatie verhoogd met hetzelfde percentage als de totale

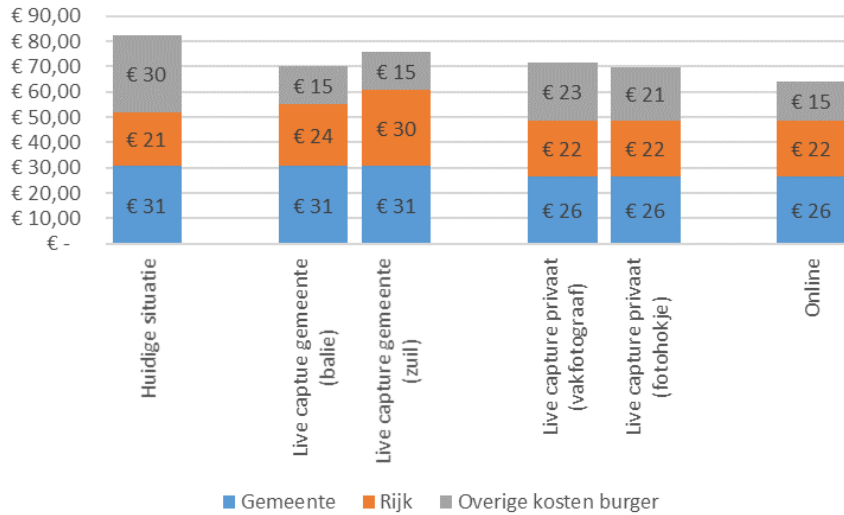
kostenverandering tussen de huidige en nieuwe situatie. Impliciete aanname daarbij is dat alle burgers gemeentelijke leges blijven betalen, ook als zij een aanvraag bij een private partij of online doen. Er kan ook gekozen worden om burgers alleen gemeentelijke leges te laten betalen als zij de aanvraag bij de gemeente doen. In dat geval worden de gemeentelijke kosten over minder aanvragen verdeeld en zijn de gemeentelijke leges in scenario 3 en 4 hoger. De gemiddelde gemeentelijke leges (over alle burgers) veranderen dan echter niet, deze zijn gelijk aan de bedragen in de grafieken.

In live capture gemeente worden de rijksleges voor het paspoort 5 of 14 euro hoger, afhankelijk van de gekozen variant (figuur 4.9). De burger bespaart op het maken van de pasfoto, waardoor de totale kosten per document lager zijn. In scenario 3 en 4 is het effect op de rijksleges beperkt. De gemeentelijke leges zijn 5 euro lager. De effecten per scenario voor paspoort en NIK, kind en volwassene zijn vergelijkbaar, zij het dat de absolute bedragen uiteenlopen (figuren 4.9 tot 4.12).

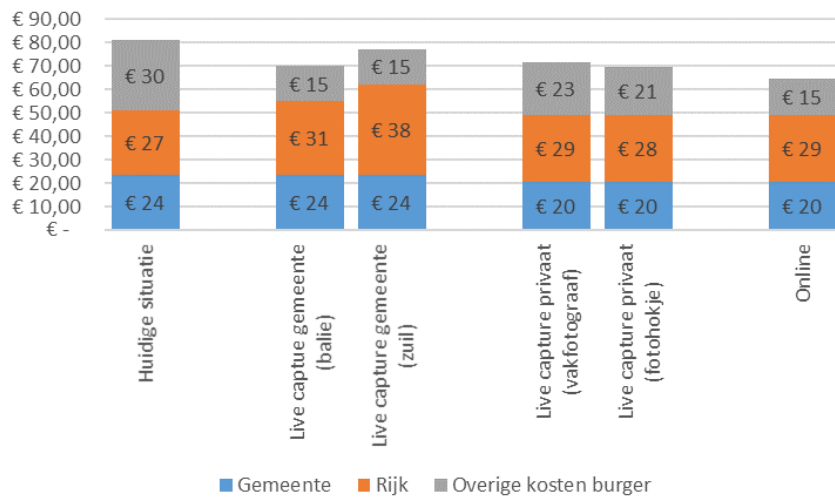
Figuur 4.9 Opbouw kosten voor de burger bij paspoortaanvraag (volwassene) (euro's)



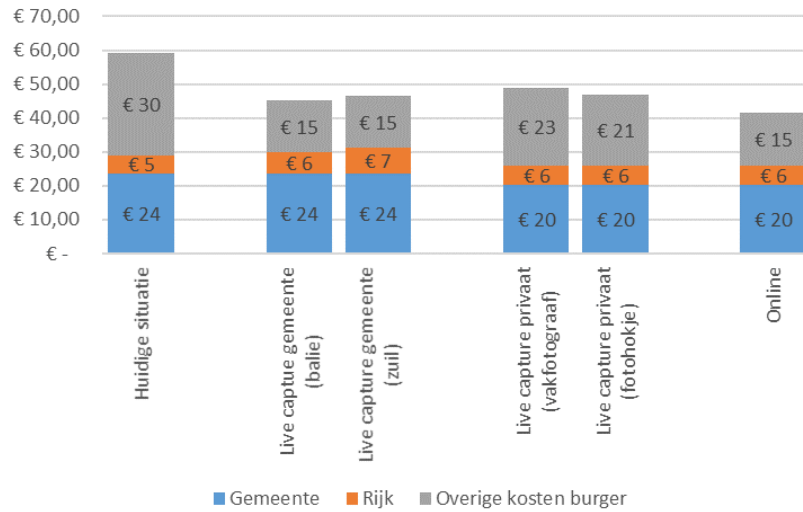
Figuur 4.10 Opbouw kosten voor de burger bij paspoortaanvraag (kind) (euro's)



Figuur 4.11 Opbouw kosten voor de burger bij NIK-aanvraag (volwassene) (euro's)



Figuur 4.12 Opbouw kosten voor de burger bij NIK aanvraag (kind) (euro's)



## 5. Gevoeligheidsanalyses

In gevoeligheidsanalyses wordt gekeken wat de gevolgen zijn als een andere aanname wordt gedaan of een andere keuze wordt gemaakt. Op deze manier kan met onzekerheden worden omgegaan dan wel kan inzichtelijk worden gemaakt wat het effect is van een andere (investerings)beslissing.

Omdat het aantal benodigde live capture-apparaten nog niet bekend is, is hierop een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd (paragraaf 5.1). Een andere onzekerheid betreft de kosten van deze apparatuur (paragraaf 5.2). Verder drukt de verhouding tussen vaste en variabele kosten bij gemeenten een stempel op de uitkomst van de businesscase (paragraaf 5.3). Daarnaast is niet bekend welk deel van de burgers het reisdocument bij de gemeente blijft aanvragen in de scenario 3 (LC private partij) en 4 (online). Hierop doen we een gevoeligheidsanalyse in paragraaf 5.4. Tot slot gaat paragraaf 5.5 in op de effecten van de golfbeweging in aantallen vragen in de komende twintig jaar.

### 5.1 Aantal live capture-apparaten

Het aantal live capture-apparaten is 2.077 in het basismodel. Met het oog op de aankomende 'vraagdip' zijn mogelijk niet alle apparaten nodig. We gaan ervan uit dat in de dalperiode 1.400 apparaten nodig zijn (in ieder geval twee per gemeente plus 600 extra apparaten voor grote gemeenten). Deze verandering heeft alleen effect op de kosten van het rijk. In de balievariant bespaart dit het rijk ruim 4,5 miljoen euro per jaar, wat neerkomt op circa 2 euro per document. De zuilvariant is duurder en dus is de besparing groter (9 miljoen euro per jaar of 4 euro per document).

Tabel 5.1 Kostenverschil per jaar bij 1.400 in plaats van 2.077 LC-apparaten (miljoenen euro's)

	Live capture gemeente (balie)		Live capture gemeente (zuil)	
<b>Totale kosten rijk (in miljoenen euro's)</b>	€	-4,5	€	-9,0
<b>Kosten per document (€)</b>	€	-2,14	€	-4,28

### 5.2 Kosten live capture-apparatuur

Omdat de kosten van live capture-apparatuur nog onzeker zijn hebben we een gevoeligheidsanalyse gedaan, waarbij de kosten op 50 procent hoger of lager zijn gezet. Deze verandering heeft alleen effect op de kosten voor het rijk. Uit de



analyse komt dat in de balievariant de kosten met 7 miljoen euro per jaar hoger of lager uitvallen, wat neerkomt op ruim 3 euro per document. In de zuilvariant is dit 14 miljoen euro per jaar, neerkomend op 6,5 euro per document. In de scenario's live capture private partij en online zijn de kostenverschillen kleiner, vanwege het lagere aantal apparaten. Een verschil van ruim 3 miljoen euro per jaar, of 1,5 euro per document.

Tabel 5.2 Kostenverschil per jaar als de LC-apparatuur 50 procent duurder wordt

	Live capture gemeente (balie)	Live capture gemeente (zuil)	Live capture private partij en online
Totale kosten rijk (miljoenen euro's)	€ 6,9	€ 13,8	€ 3,3
Kosten per document (€)	€ 3,28	€ 6,57	€ 1,58

Tabel 5.3 Kostenverschil per jaar als de LC-apparatuur 50 procent goedkoper wordt

	Live capture gemeente (balie)	Live capture gemeente (zuil)	Live capture private partij en online
Totale kosten Rijk (miljoenen euro's)	€ -6,9	€ -13,8	€ -3,3
Kosten per document (€)	€ -3,28	€ -6,57	€ -1,58

## 5.3 Verhouding vaste en variabele kosten gemeenten

De exacte verhouding tussen vaste en variabele kosten die gemeenten maken voor het reisdocumentenproces is niet bekend. Daarom is ook hiervoor een gevoeligheidsanalyse gedaan. In het basismodel wordt gerekend met 70 procent vaste kosten<sup>9</sup>. Uit onderzoek blijkt dat het aandeel vaste-variabele kosten aanzienlijk verschilt tussen gemeenten<sup>10</sup>. In onderstaande tabellen zijn de kostenveranderingen weergegeven bij 50 procent en 80 procent. Bij een lager percentage vaste kosten bespaart de gemeente meer als het aantal aanvragen terugloopt (zoals gebeurt in de scenario's live capture private partij en online).

Tabel 5.4 Kostenverschil per jaar bij 50 procent vaste kosten

	Live capture private partij en online
Totale kostenverschil gemeente (in miljoenen euro's)	€ - 5,3
Kosten per document (€)	€ - 2,49

<sup>9</sup> Zie 'uitgangspunten businesscase' in hoofdstuk 3 voor onderbouwing van deze aanname.

<sup>10</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), *Onderzoek naar kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten*.

Tabel 5.5 Kostenverschil per jaar bij 80 procent vaste kosten

	Live capture private partij en online	
<b>Totale kostenverschil gemeente (in miljoenen euro's)</b>	€	2,7
<b>Kosten per document (€)</b>	€	1,25

## 5.4 Aandeel burgers dat bij private partij/online aanvraagt

In het basismodel gaan we er van uit dat een derde van de burgers bij vervolgaanvragen het reisdocument bij de gemeente aanvraagt in plaats van bij een private partij of online. Dit zorgt voor hogere kosten voor gemeenten, aangezien zij meer aanvragen te verwerken krijgen dan als iedereen live capture bij een private partij laat doen of volledig online aanvraagt. Er is een gevoeligheidsanalyse gedaan waarin geen van de burgers voor vervolgaanvragen naar de gemeente gaat, maar altijd naar de private partij of de aanvraag online doet. Deze verandering heeft effect op de jaarlijkse gemeentelijke kosten en de overige kosten van de burger. De kosten voor het rijk veranderen niet. Minder aanvragen bij de gemeente betekent in theorie minder benodigde live capture-apparaten. Het aantal apparaten in het basismodel is echter al teruggebracht naar 1.000 in de scenario's live capture private partij en online. Een lager aantal is waarschijnlijk niet haalbaar. Elke gemeente heeft nog steeds minstens twee apparaten nodig om de dienstverlening betrouwbaar te houden en grotere gemeenten zullen meer nodig hebben. We rekenen derhalve met hetzelfde aantal live capture-apparaten waardoor de rijkskosten niet veranderen.

### Bijkomende kosten burger (exclusief leges)

In het scenario live capture private partij gaan de bijkomende kosten voor de burger (dus kosten exclusief leges) per document met enkele euro's omhoog als iedereen naar de private partij gaat bij vervolgaanvragen.

Tabel 5.6 Kostenverschil burgers (jaarlijks) als alle vervolgaanvragen bij private partij of online worden gedaan

	Live capture private partij (fotograaf)		Live capture private partij (fotohokje)		Online
<b>Totale kosten (in miljoenen euro's)</b>	€	7,9	€	6,0	€ 0,3
<b>Kosten per document (€)</b>	€	3,76	€	2,85	€ 0,12

Een groter deel van de burgers betaalt dan verzendkosten en de kosten voor opname biometrie. In het scenario online is het verschil in bijkomende kosten tussen bij de gemeente en online aanvragen klein: de verzendkosten bij een online aanvraag zijn vrijwel gelijk aan de bespaarde reiskosten.

## Kosten gemeente

De gemeentelijke kosten dalen, omdat er minder documenten uitgegeven worden.

Tabel 5.7 Kostenverschil gemeente (jaarlijks) als alle vervolgaanvragen bij private partij/online gedaan worden (miljoenen euro's)

	Live capture private partij en online	
<b>Totale kosten gemeente (in miljoenen euro's)</b>	€	- 4,0
<b>Kosten per document (€)</b>	€	- 1,87

## Totale kostenverschil

In de live capture privaat scenario's is de kostenbesparing van de gemeente kleiner dan de verhoogde bijkomende kosten voor de burger. In het online scenario is de kostenbesparing groter. De totale kosten zijn hoger in de live capture privaat scenario's en lager in het online scenario.

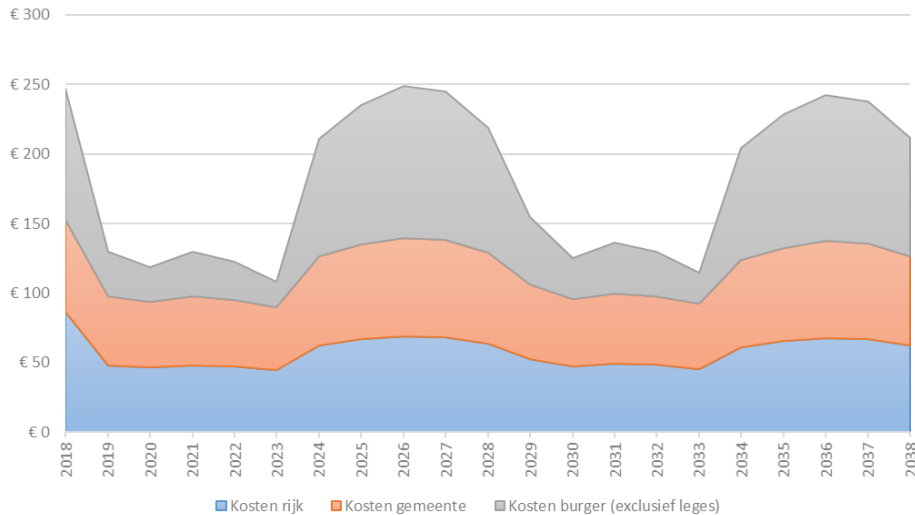
Tabel 5.8 Totale kostenverschil als alle vervolgaanvragen bij private partij/online worden gedaan

	Live capture private partij (fotograaf)		Live capture private partij (fotohokje)		Online
<b>Totale kosten (in miljoenen euro's)</b>	€	4,0	€	2,1	€ -3,7
<b>Kosten per document (€)</b>	€	1,89	€	0,98	€ -1,75

## 5.5 Effecten golfbeweging in aanvragen

Omdat de geldigheidstermijn van het paspoort is verlengd van 5 naar 10 jaar, zijn er minder aanvragen van reisdocumenten in de komende 5 jaar, daarna komt er een piek. Minder aanvragen betekent minder inkomsten uit leges. De kosten daarentegen fluctueren minder, aangezien een deel van de rijkskosten en gemeentekosten vast is. Dit betekent dat de leges de kosten niet meer volledig dekken tijdens de vraagdip. De grafieken hieronder illustreren het effect van de vraagdip op de totale kosten en de kosten per document.

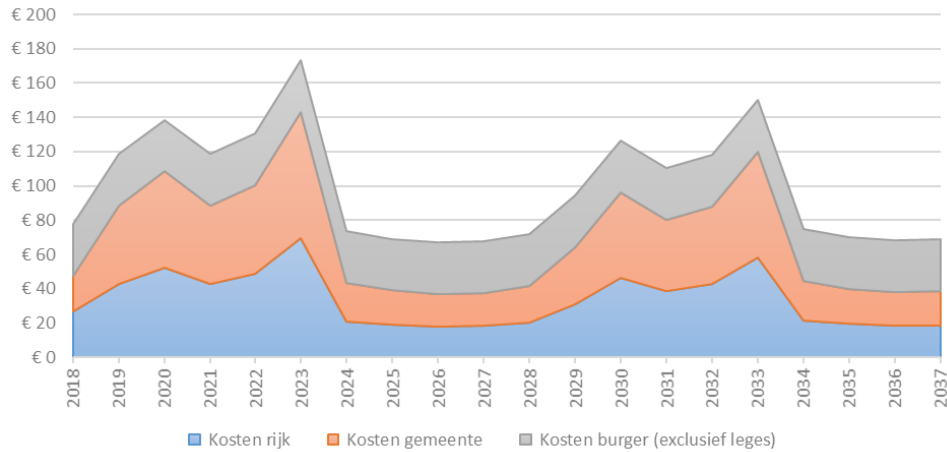
Figuur 5.1. Totale kosten van jaar tot jaar (miljoenen euro's)



De *totale* bijkomende kosten voor burgers fluctueren sterker dan de kosten voor gemeente en rijk (figuur 5.1). De bijkomende kosten voor de burger bewegen immers mee met de vraag: dubbel zoveel aanvragen betekent dubbel zoveel reistijd/wachttijd etc., terwijl de gemeente- en de rijkskosten deels vaststaan en niet meebewegen.

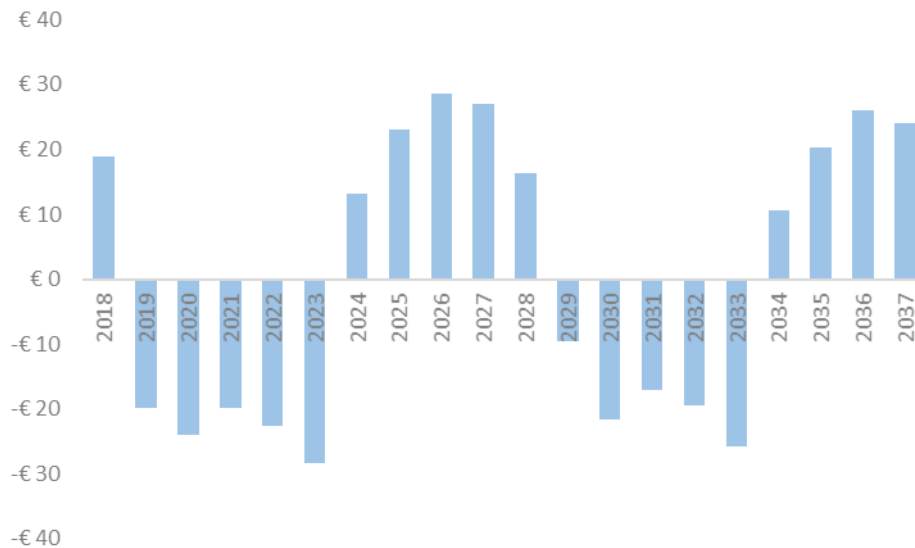
De kosten *per document* fluctueren dan ook in de tegenovergestelde richting. In de daljaren zijn de kosten per document hoger en in de piekjaren lager. De bijkomende kosten burger per document blijven constant op 30 euro (kosten pasfoto, reistijd etc. per burger fluctueren immers niet). Nu zijn het juist de gemeente- en rijkskosten die fluctueren. In de meest extreme situatie zijn de kosten per document in het ene jaar 3 keer zo hoog als in het andere jaar. In 2024 zijn de rijkskosten en gemeentekosten ca. 25 euro per document, terwijl ze in 2023 ca. 75 euro zijn.

Figuur 5.2 Totale kosten per document van jaar tot jaar (euro's)



Grafiek 5.3 laat de balans tussen kosten en legesopbrengsten zien van jaar tot jaar van de gemeenten samen. In de daljaren zijn de kosten 20 tot 30 miljoen euro hoger dan de inkomsten uit de leges.

Figuur 5.3 Kosten gemeente per jaar, 2018-2037 (miljoenen euro's)



## 6. Ambassades en consulaten

### 6.1 Verschillen ambassades en Nederlandse gemeenten

#### **Verschillen in het proces**

De procedure bij de aanvraag van een reisdocument bij de huidige Nederlandse ambassades en consulaten is overal gelijk; de aanvragen vallen allemaal onder de bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken. Voor aanvragen die gedaan worden in het buitenland, geldt de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland (PUB), terwijl in Nederland de PUN (Paspoortuitvoeringsregeling Nederland) van toepassing is.

In september 2016 is daarnaast een pilot van start gegaan met een aanvraaglocatie verzorgd door een externe commerciële dienstverlener (EDV). In het Verenigd Koninkrijk kunnen Nederlanders, ter aanvulling op de aanvraagmogelijkheid bij de ambassade in Londen, ook een aanvraag indienen bij een EDV in Edinburgh. De burger betaalt voor deze dienstverlening een extra 'service fee'. De EDV stuurt de aanvragen, gelijk aan het proces op ambassades en consulaten, door aan het de backoffice op de CSO (Consulaire Service Organisatie) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die de aanvragen beoordeelt en een beslissing neemt<sup>11</sup>.

#### *Aanvraag*

De biometrische gegevens (vingerafdrukken, foto en handtekening) worden geregistreerd op hetzelfde aanvraagstation waar ook de gemeenten gebruik van maken. Deze biometrische gegevens worden via een beveiligde verbinding doorgestuurd aan de RAAS-server op het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De aanvraaggegevens worden geregistreerd in de aanvraagmodule (DAM-RD). De bij het aanvraagstation behorende scanner kan gebruikt worden om de gegevens op de chip van een oud reisdocument uit te lezen en de daarop beschikbare persoonsgegevens te gebruiken om de aanvrager te identificeren of voor een nieuwe aanvraag. De uitgelezen gegevens worden direct verstuurd naar de DAM-RD.

#### *Authenticatie/backoffice*

---

<sup>11</sup> Na een positieve evaluatie in maart 2018, wordt deze pilot in Edinburgh bestendig en deze dienstverlening in 2018/2019 uitgebreid naar 5 aanvullende locaties.

Bij de initiële afspraak voor de aanvraag voor een nieuw reisdocument dient de identiteit van de persoon te worden vastgesteld. In principe ligt deze taak bij de posten, maar in het geval van twijfel worden additionele verificatiemethoden toegepast in de backoffice CSO (Consulaire Service Organisatie).

Nederlandse posten in het buitenland fungeren als uitgevende instantie voor reisdocumenten. In vergelijking met andere uitgevende instanties is het beslisproces in de posten in het buitenland door het ministerie van Buitenlandse Zaken anders georganiseerd. Sinds 1 april 2016 werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken met verschillende aanvraag- en afgiftelecaties (frontoffices) en een centrale backoffice CSO in Den Haag. Aanvragen worden vanuit de frontoffice doorgestuurd naar de backoffice, waar de aanvraag verder wordt afgehandeld. De CSO werkt met 7 RAAS-stations voor Nederlandse Vertegenwoordiging, 1 voor Diplomatieke reisdocumenten (Diplo-RAAS) en 1 voor het Koninklijk Huis (Koninklijk RAAS). De reguliere RAAS-stations zijn onderverdeeld in 4 clusters (per werelddeel of gebied) en elk van de RAAS-stations heeft een eigen database.

### *Verzending*

De (reis)documenten worden na personalisatie door de producent verstuurd naar de CSO (Buitenlandse Zaken, Den Haag), die deze vervolgens doorstuurt naar de verschillende aanvraag- en afgiftelecaties. De paspoorten worden in de CSO (in het geval van nooddocumenten) of bij de fabrikant gepersonaliseerd en met een opdracht aan DHL verzonden naar de post in het buitenland of direct naar de burger.

Omdat de gepersonaliseerde reisdocumenten voor niet-ingezetenen deels direct worden overgedragen aan een bezorgdienst en de burger, vindt daar geen intensieve identiteitscontrole plaats. Voor niet-ingezetenen Nederlanders die opnieuw naar de post in het buitenland komen om hun document af te halen (in minderheid van de gevallen), vindt op basis van de foto op het nieuwe document een identiteitscontrole plaats.

### **Aanpassingen aan uitgangspunten**

Voor de berekeningen maken we de volgende de aanpassingen aan de scenario's in vergelijking met de situatie bij Nederlandse gemeenten.

### *Alle scenario's*

- Er zijn op dit moment 140 locaties (ambassades, consulaten, EDV's (Externe Dienstverleners)) die als front-office fungeren.

- Bij de CSO worden jaarlijks 124.128 reisdocumenten uitgegeven<sup>12</sup>. Dit is exclusief de door grensgemeenten uitgegeven reisdocumenten.
- Verzending: hoewel momenteel in een aantal landen het paspoort wegens betrouwbaarheid van de post-/koeriersdiensten niet wordt verzonden en burgers het paspoort aan de balie kunnen afhalen is ons uitgangspunt voor alle scenario's de paspoorten worden verzonden naar de burger. In de praktijk is dit het geval voor de meeste aanvragen. De kosten hiervoor zijn verwerkt in de leges.

## Scenario 1

- Net als in de situatie voor Nederlandse gemeenten neemt de burger zelf een foto mee en vraagt het paspoort fysiek aan bij de aanvraaglocatie.
- Gemiddelde reisafstand: afhankelijk van het land waarin men woont, verschilt de reisafstand sterk. Voor de berekeningen van de businesscase is uitgegaan van een gemiddelde reisafstand naar de dichtstbijzijnde ambassade/consulaat van 540 kilometer per enkele reis. Dit getal is gebaseerd op de uitkomsten van de enquête die de NIHB onder haar leden heeft gehouden<sup>13</sup>. Kanttekening hierbij is dat de achterliggende data niet beschikbaar zijn gesteld, daarom is niet zeker of deze cijfers representatief zijn voor alle Nederlanders woonachtig in het buitenland. Dit geldt voor alle uitgangspunten die gebaseerd zijn op het onderzoek van de NIHB.

### Enquête NIHB

NIHB (Nederlanders in het Buitenland) is een online community voor Nederlanders in het buitenland. Zij heeft een enquête uitgezet onder haar leden over hun ervaringen met het aanvragen van een paspoort in het buitenland. Er zijn ca 6.500 reacties gekomen op de enquête (van de 15.600 leden). De reacties komen uit 90 landen.

- Gemiddelde reistijd: 8 uur per enkele reis. Inschatting op basis van de gemiddelde reisafstand van 540 kilometer waarbij gebruik gemaakt wordt van een mix van verschillende vervoerswijzen. We gaan uit van dezelfde reistijdwaardering als in het basismodel.
- Gemiddelde totale bijkomende kosten (heen en terug): op basis van de NIHB-enquête zijn de gemiddelde bijkomende kosten (reiskosten, maaltijden,

---

<sup>12</sup> Op basis van input geleverd door Ministerie van Buitenlandse Zaken.

<sup>13</sup> Zie [www.nihb.nl](http://www.nihb.nl).



overnachtingen, pasfoto's en het legaliseren van aktes, certificaten en andere originele documenten) op 360 euro geraamd.

- Tijdsbesteding aanvraag ligt hoger dan bij Nederlandse gemeenten. We gaan uit van 30 minuten in plaats van 15.

## Scenario 2

- Aantal live capture-apparaten ambassades/consulaten: maximaal 586. Gelijk aan het huidige totale aantal aanvraagstations buitenland.
- Gemiddelde totale bijkomende kosten: 348 euro. Onderbouwing: gelijk aan scenario 1 m.u.v. van de kosten voor een foto.
- Zowel de balievariant als de zuil worden doorgerekend.

## Scenario 3

- Kosten live capture private partij: 30 euro. Gebaseerd op kosten pilot Edinburgh. De handelingen die de dienstverlener verricht zijn: identificatie op basis van paspoort, opnemen handtekening (met apparatuur aangeleverd door het rijk) en het innemen van de aanvraag plus bijbehorende documenten. Momenteel vindt er geen live capture plaats bij de private partij in Edinburgh (burger neemt zelf foto mee). In dit scenario is het uitgangspunt echter dat er live capture plaatsvindt van de gezichtsopname. De apparatuurskosten voor de gezichtsopname zijn voor rekening van de private partij<sup>14</sup> waarbij dit is inbegrepen in de vergoeding van 30 euro. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat de kosten voor de aanschaf van digitale camera's (die aan bepaalde certificeringsvereisten dienen te voldoen) opwegen tegen de lagere kosten per document door de grotere schaal waarop de private partijen hun diensten kunnen aanbieden in vergelijking met de pilot.
- Gemiddelde reistijd (enkele reis): 2,5 uur<sup>15</sup> (ca. 2/3<sup>de</sup> vermindering t.o.v. huidige situatie). De daadwerkelijke reistijd verschilt per land en is afhankelijk van de toekomstige ontwikkeling wat betreft EDV-locaties<sup>16</sup>. Aangenomen kan worden dat in de toekomst nog steeds een paspoort aangevraagd kan worden op de plaatsen waar dat nu kan. Daarnaast zullen er extra LC-opname plaatsen komen op locaties waar veel Nederlanders wonen. Hierdoor zal een groot

---

<sup>14</sup> Hoe dit in de praktijk wordt ingericht is nog niet duidelijk. Mogelijk levert het Rijk de live-capture apparatuur aan de EDV, mogelijk wordt van de EDV verwacht dat zij zelf passende apparatuur inregelen. Wij gaan uit van dezelfde aanname als in de situatie voor Nederlandse gemeenten, waarbij de EDV zelf de kosten draagt voor apparatuur.

<sup>15</sup> Inschatting, te toetsen door BuZa.

<sup>16</sup> In 2018/2019 wordt de dienstverlening van de EDV bijvoorbeeld uitgebreid naar 5 EDV-locaties: Chicago (VS), Canada (Edmonton), Perth (Australië), London en de 'Midlands' (Verenigd Koninkrijk).

aantal mensen profijt hebben van deze extra vestigingen en zullen de grootste uitschieters qua reistijd naar verwachting opgelost worden.

- Gemiddelde totale bijkomende kosten: 115 euro. Gebaseerd op aanname dat de kosten dalen in lijn met de reistijdvermindering (2/3<sup>de</sup> minder kosten) en op de aanname dat de cijfers van de NIHB representatief zijn. Doordat de reisafstand en -tijd aanzienlijk verkort wordt kan aangenomen worden dat reiskosten sterk zullen dalen (minder met vliegtuig wat relatief duur is). Ook zullen er minder overnachtingen nodig zijn die voor bijkomende kosten zorgen.
- Aantal live capture-apparaten bij ambassades: 350. Achtergrond: er zijn minder apparaten nodig t.o.v. de huidige situatie omdat alleen eerste aanvragen bij ambassades/consulaten plaatsvinden. Daarnaast dienen er minimaal twee apparaten op elke ambassade/consulaat te staan en zijn er extra apparaten nodig voor grote ambassades en de zogenaamde 'mobiele variant'.
- Kosten centrale authenticatie: geen extra kosten nodig. In de huidige situatie worden reisdocument aanvragen bij ambassades al bij Buitenlandse Zaken afgehandeld. Dit verandert niet in scenario 3 en 4.

#### Scenario 4

- Gemiddelde reistijd: geen.
- Gemiddelde totale bijkomende kosten: 20 euro. Deze kosten bestaan bij het online scenario enkel uit het legaliseren van legaliseren aktes. Kosten hiervan zijn onbekend, 20 euro is een inschatting.
- Aantal live capture-apparaten: 350.

#### Hoe om te gaan met eerste aanvragen?

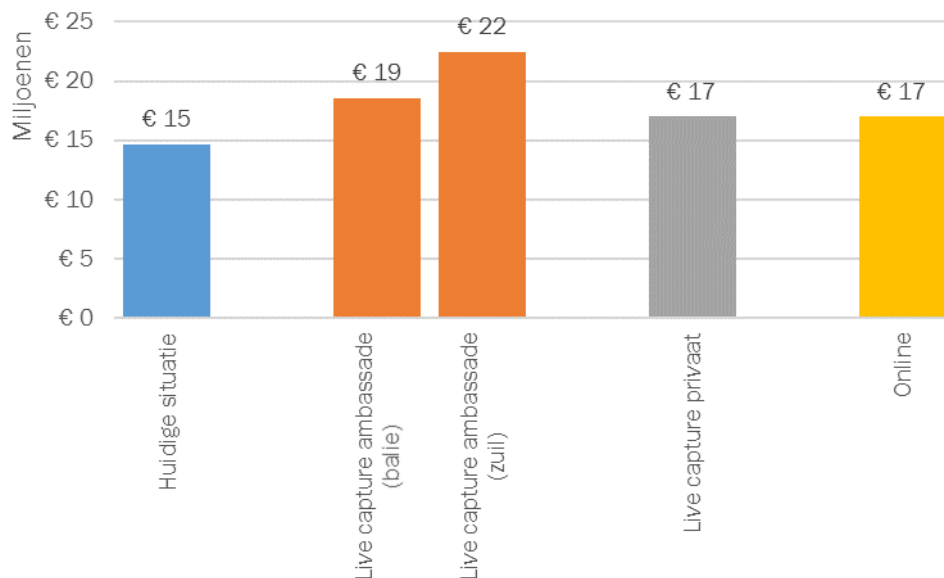
De businesscase voor scenario 3 en 4 wordt sterk beïnvloed door hoe wordt omgegaan met eerste aanvragen. In Nederlandse gemeenten blijven eerste aanvragen in scenario 3 en 4 altijd via de gemeente lopen. Of dit in het buitenland wenselijk is zal nader bekeken moeten worden. Dit kan ertoe leiden dat een gezin met kinderen voor de verlenging van het paspoort van hun kind nog steeds moet reizen naar een ambassade/consulaat of grensgemeenten (waar gemiddeld genomen aanzienlijke kosten tegenover staan), terwijl zij voor het paspoort van henzelf bij een private dienstverlener in de buurt terecht kunnen. Om deze reden worden er in Edinburgh inmiddels ook eerste aanvragen door de private dienstverlener in behandeling genomen. De keuze die hierin gemaakt wordt is een politieke keuze waarbij er een afweging tussen veiligheid/ betrouwbaarheid van het systeem versus klantvriendelijkheid/toegankelijkheid gemaakt moet worden.

## 6.2 Resultaten MBC ambassades/consulaten

### Kosten rijk

De huidige kosten van het rijk zijn ca. 15 miljoen euro per jaar. Dit is gebaseerd op het aantal aanvragen (ruim 124.000 per jaar) en de kosten per document 118 euro<sup>17</sup>. Net als bij de doorrekening voor Nederland zijn de rijkskosten hoger als live capture-apparaten moeten worden aangeschaft, waarbij de zuil-variant meer kosten oplevert. Kosten van de centrale opslag zijn niet meegenomen, aangezien deze al verwerkt zijn in de kosten voor Nederland<sup>18</sup>. In het scenario live capture privaat en online zijn de kosten lager dan live capture ambassade, maar alsnog hoger dan de rijkskosten in het huidige scenario, aangezien live-capture apparatuur moet worden aangeschaft.

Figuur 6.1 Totale kosten rijk ambassades in de verschillende scenario's (miljoenen euro's)

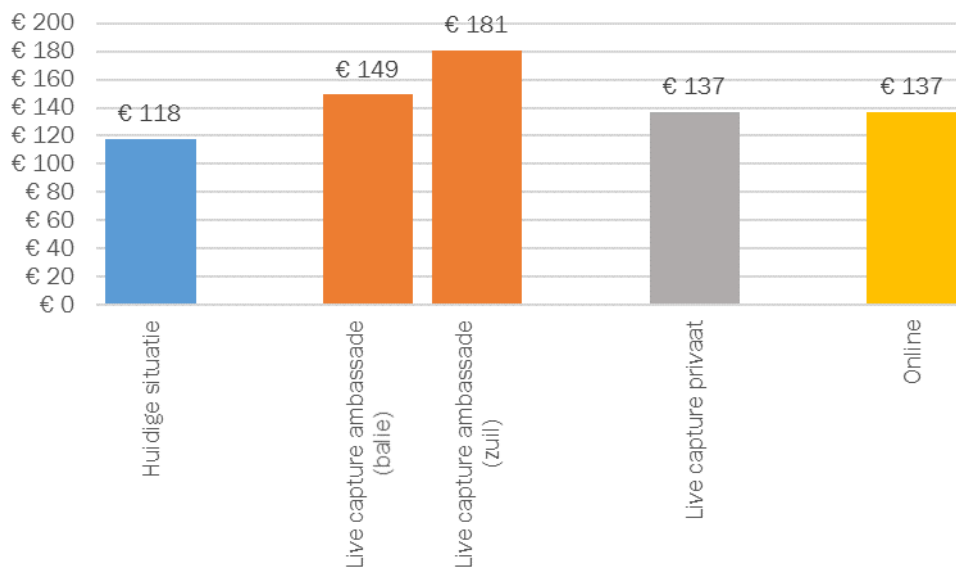


<sup>17</sup> Inschatting gebaseerd op interviews en aangeleverde informatie

<sup>18</sup> De kostenschattingen in ons bezit maken geen onderscheid tussen kosten voor Nederlandse gemeenten en grensgemeenten/buitenlandse posten. We gaan ervan uit dat de ontwikkelingskosten in zijn geheel gemaakt moeten worden om de centrale opslag te ontwikkelen voor alleen de Nederlandse gemeenten, daarom zijn de volledige kosten opgenomen in het basismodel. Het betreft een centrale database, extra kosten voor het aansluiten van ambassades/grensgemeenten etc. zijn waarschijnlijk beperkt. De exacte hoogte van de extra kosten is ons echter niet bekend.

Omdat het totale aantal aanvragen bij de ambassades significant kleiner is dan het totale aantal aanvragen bij Nederlandse gemeenten, moeten de kosten van live capture-apparatuur over minder documenten worden verdeeld. De kosten per document (figuur 6.2) verschillen daarom sterker tussen de scenario's.

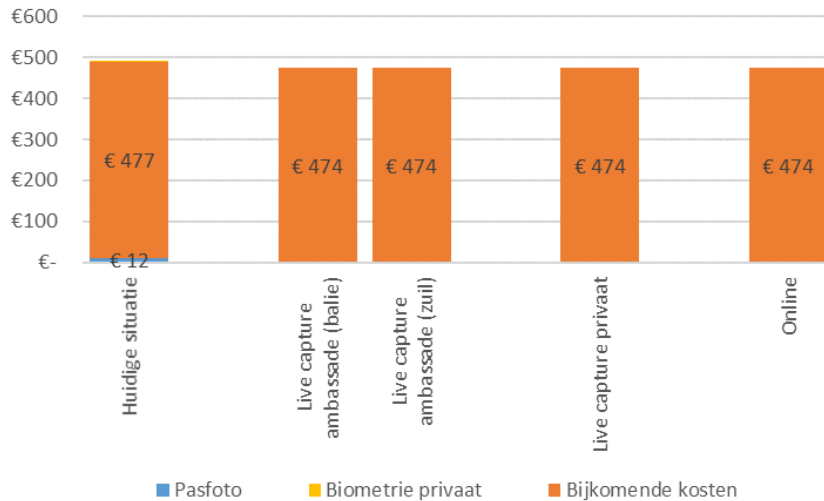
*Figuur 6.2 Kosten rijk per document ambassades in de verschillende scenario's (miljoenen euro's)*



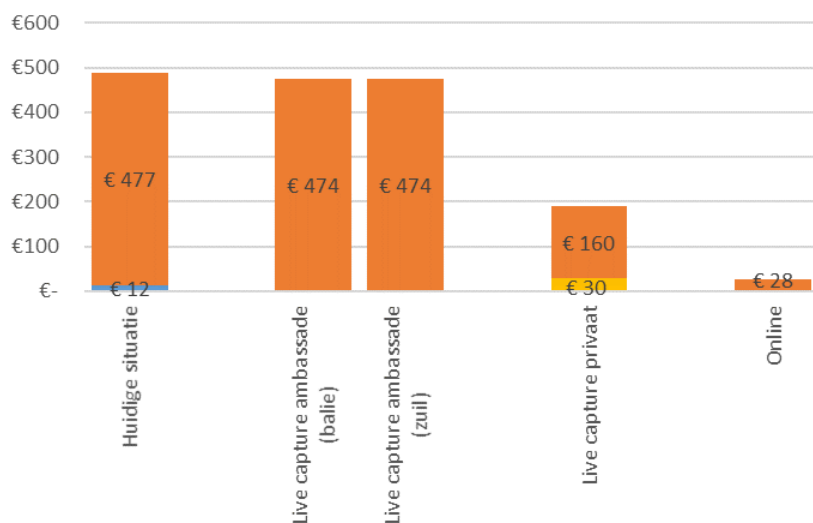
### **Bijkomende kosten burger**

De burger in het buitenland ondervindt aanzienlijke kostenverschillen tussen de scenario's. De huidige gemiddelde bijkomende kosten (reiskosten, reistijd, overnachting, administratiekosten meenemen benodigde documenten etc.) worden vooral veroorzaakt door de reiskosten geassocieerd met de gemiddelde reisafstand naar de ambassade. Live capture op de ambassade zorgt voor een daling van bijkomende kosten, omdat geen pasfoto meer gemaakt hoeft te worden. De bijkomende kosten voor de burger dalen sterker in het scenario live capture private partij, omdat de opnamepunten meer verspreid zijn dan in de huidige situatie waardoor de reistijd afneemt. In het online scenario vallen vrijwel alle bijkomende kosten weg en blijven alleen kosten over voor het legaliseren van aktes en tijdsbesteding.

Figuur 6.3 Kosten burger per document bij eerste aanvraag buitenland



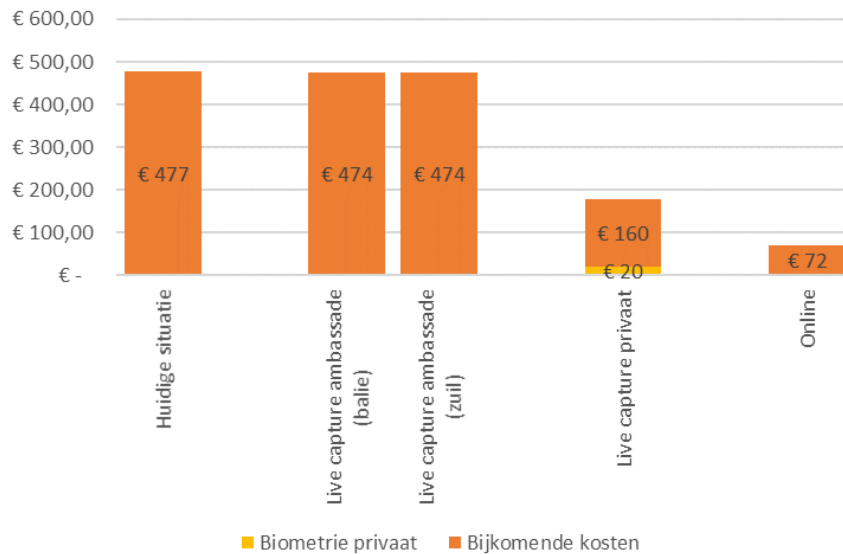
Figuur 6.4 Kosten stereotype burger vervolgaanvragen



Een deel van de burgers gaat in scenario's 3 en 4 alsnog naar de ambassade, bijvoorbeeld omdat zij daar dichterbij in de buurt wonen. Deze burgers volgen het proces van live capture-ambassade, maar de reiskosten zijn lager. Deze reiskosten zetten we gelijk aan de reiskosten naar live capture private partij. De kosten voor de gemiddelde burger staan in figuur 6.5. Kosten voor de gemiddelde burger in het live capture privaat zijn lager, aangezien maar een deel van de burgers nu de extra kosten opname biometrie betaald aan de externe private dienstverlener. Bijkomende kosten (waar reistijd bij inbegrepen zit) blijven gelijk. In het online

scenario zijn de kosten voor de gemiddelde burger hoger dan voor de stereotype burger. Een deel blijft nu reizen naar de gemeente, wat extra kosten oplevert ten opzichte van een online aanvraag.

Figuur 6.5 Kosten gemiddelde burger per document vervolgaanvragen buitenland



### Totaalbeeld

Uiteindelijk worden zowel de bijkomende kosten als de kosten voor het Rijk door de burger betaald (via de leges). Door de grote verschillen in bijkomende kosten zijn de totale kosten per document voor de burger in het scenario online (net als in de situatie voor Nederlandse gemeenten) het laagst. Het kostenverschil tussen online en de andere scenario's is echter groter dan het verschil voor Nederlandse gemeenten.

## 7. Grensgemeenten

### 7.1 Verschillen grensgemeenten en andere gemeenten

- Aantal uitgiftepunten: er zijn 11 grensgemeenten; daarnaast fungeert de Schipholbalie Haarlemmermeer als grensgemeente.
- De afgelopen jaren is er een stijgende lijn in het aantal aanvragen via grensgemeenten. Het aantal afgegeven documenten was in 2016 ca. 72.000.

Gebleken is dat er geen eenduidige lijn is hoe de grensgemeenten de reisdocumentaanvragen behandelen. De organisatorische voorzieningen van de gemeente bepalen de inrichting van het aanvraagproces en ook de interne beleidsregels kunnen verschillen.

#### **Aanvraag**

Als iemand een aanvraag indient wordt bij veel grensgemeenten via de mail of via de telefoon een toelichting gegeven op welke documenten meegenomen moeten worden. Dit is afhankelijk van het land waar iemand woont en hoelang hij/zij al niet meer in Nederland woont.

De gemeente Breda biedt vooralsnog als enige gemeente de mogelijkheid om voorafgaand aan de aanvraag de benodigde documenten en formulieren volledig digitaal in te dienen. Dat voorkomt dat de aanvrager vanuit het buitenland tevergeefs aan de balie verschijnt om de aanvraag definitief in te dienen. De grensgemeente Den Haag gebruikt een eigengebouwde Excel applicatie ten behoeve van de registratie van de aanvraag. In de Excel-applicatie worden alle benodigde gegevens geregistreerd (dus ook bijzondere vermeldingen etc.).

#### **Goedkeuring aanvraag**

Naast de identiteit van de persoon moet vastgesteld worden of iemand nog de Nederlandse identiteit heeft. Om dit te doen, zijn documenten zoals een geboorteakte nodig. De gemeenteambtenaar beoordeelt welke documenten nodig zijn. Dit kan per aanvrager verschillen. In welk land woont de aanvrager? Hoe lang is hij uit Nederland weg of heeft hij nooit in Nederland gewoond? Waar is hij geboren? Welke nationaliteit hebben zijn ouders? Het kan per gemeente verschillen welke documenten moeten worden overgelegd. Dit heeft te maken met de individuele afweging van de ambtenaar, de opgebouwde ervaring en de beschikbare expertise.

Doordat men bij de grensgemeentebalie geen GBA-koppeling gebruikt, moet de aanvraag handmatig ingevuld worden, dit is arbeidsintensief. Voor aanvragen van

Nederlandse ingezetenen bestaat een koppeling tussen het BRP en het RAAS-systeem zodat die aanvragen niet handmatig maar digitaal worden verwerkt.

## 7.2 Resultaten MBC grensgemeenten

Voor grensgemeenten zijn de rijkskosten en gemeentelijke kosten in de verschillende scenario's doorgerekend. Extra kosten burger zijn buiten beschouwing gelaten, omdat zaken als gemiddelde reistijd en reiskosten en reismotief (was men sowieso al van plan om naar Nederland te komen of maakt men dit bezoek speciaal voor het aanvragen van een paspoort?) niet bekend zijn. Hierna volgt eerst een kwalitatieve beschrijving van de impact van de scenario's.

### Kwalitatief

#### *Scenario 1: huidige situatie*

De voornaamste knelpunten in het huidige proces bij grensgemeenten zijn:

1. Burgers hebben niet de juiste documenten mee waardoor zij geen aanvraag kunnen doen. De impact hiervan is dat een burger overnieuw moet komen, terwijl deze gemiddeld op grote afstand woont, wat significante bijkomende kosten betekent. Oorzaak: benodigde documenten verschillen per aanvraag (afhankelijk persoonlijke situatie aanvrager).
2. Baliemedewerkers moeten het aanvraagformulier handmatig invoeren in RAAS (Schipholbalie: "koppeling GBA-V zou 10 min per aanvraag schelen").
3. Onvoldoende kwaliteit gezichtsopname. De pasfoto is vaak in het buitenland gemaakt, voldoet niet aan de Nederlandse eisen en moet opnieuw gemaakt worden.
4. Er kunnen meerdere reisdocumenten worden aangevraagd door dezelfde persoon bij meerdere grensgemeenten zonder dat dit bekend is.

#### *Scenario 2: live capture grensgemeente*

- Live capture komt tegemoet aan bovenstaand knelpunt 3. Het verhoogt de kwaliteit van de gezichtsopname. Men prefereert de 'balievariant' boven het fotohokje of de zuil. Bij die varianten wordt voorzien dat het nog steeds mis kan gaan, wat tot extra vragen aan de balie leidt.
- Centrale opslag komt tegemoet aan knelpunt 2 en 4. Dit leidt zowel tot een veiligheidsverbetering (onmogelijk om meerdere aanvragen te doen), als tot een tijdsbesparing als een minder foutgevoelig proces. Wens vanuit grensgemeenten is om ook alle bijlagen bij een aanvraag (geboorteaktes ed.) centraal op te slaan ter raadpleging.



### *Scenario 3: live capture private partij*

Ook in dit scenario wordt door de introductie van centrale opslag en live capture tegemoet gekomen aan drie belangrijke huidige knelpunten die door grensgemeenten worden ervaren (knelpunt 2, 3 en 4). Wel is het de vraag of een private partij een goede inschatting kan maken van de volledigheid van een aanvraag. Heeft de burger de juiste stukken mee? De grensgemeenten zijn van mening dat dit specialistisch werk is en hebben twijfels of een private partij (die ook andere taken uitvoert) dit werk goed kan uitvoeren.

### *Scenario 4: online*

Ook dit scenario komt door de introductie van centrale opslag en live capture tegemoet aan drie belangrijke huidige knelpunten die door grensgemeenten worden ervaren (knelpunt 2, 3 en 4). Wel is een door de grensgemeenten gepercipieerd risico dat er in dit scenario geen menselijk contact is bij een aanvraag. Zo biedt dit scenario de mogelijkheid tot morphing. Ook voorzien zij risico's op hacking.

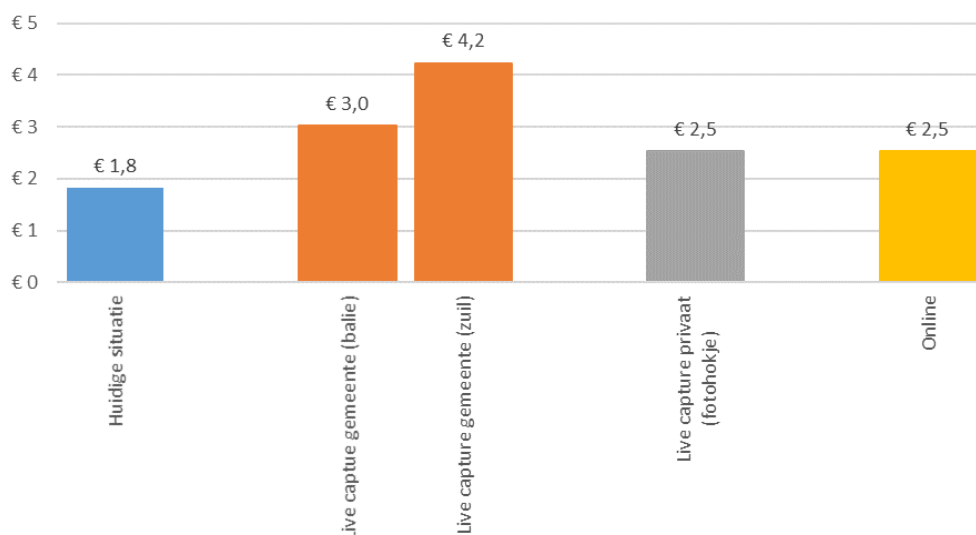
### **Kosten rijk**

- Huidige kosten rijk bepaald op basis van het aantal aangevraagde documenten (72.000) en de leges.
- Aantal live capture-apparaten: 72 bij LC gemeente en 39 bij LC private partij / online. Gebaseerd op 1.000 aanvragen per apparaat (gelijk aan de verhouding bij Nederlandse gemeenten). Het aantal aanvragen bij gemeente daalt met 46 procent in scenario's live capture private partij en online (gelijk aan het percentage bij Nederlandse gemeenten).
- Geen ontwikkelkosten centrale opslag en aanvraagmodule, deze zijn meegenomen bij de Nederlandse gemeenten<sup>19</sup>.
- Geen besparingen op RAAS meegenomen. Er is vanuit gegaan dat de grensgemeenten dezelfde RAAS-en voor aanvragen van ingezetenen en niet-ingezetenen gebruiken. De besparingen op RAAS-en zijn dus al meegenomen bij de Nederlandse gemeenten.
- Kosten centrale uitvoeringsorganisatie, toezicht private partijen en ontwikkeling app gelijk aan Nederlandse situatie en procentueel aan het aantal aanvragen.

---

<sup>19</sup> Zie toelichting hoofdstuk 6 (ambassades en consulaten).

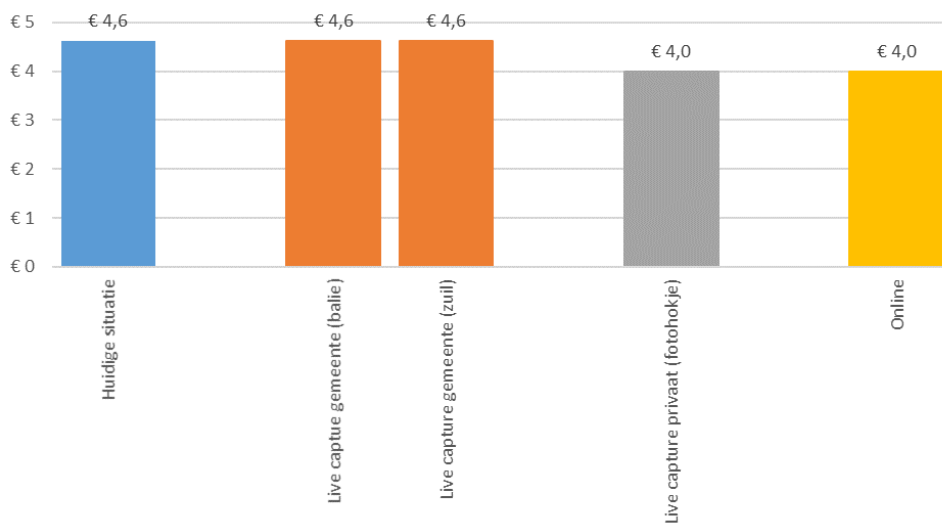
*Figuur 7.1 Jaarlijkse kosten rijk reisdocumentenafhandeling grensgemeenten (miljoenen euro's)*



## Kosten gemeenten

- Huidige kosten gemeenten gebaseerd op aantal aanvragen en gemeentelijke leges.
- Besparing in scenario's live capture private partij en online op basis van model gemeenten in Nederland/ingezetenen: gelijk aandeel vaste kosten en gelijk percentage burgers dat bij vervolgaanvraag bij de gemeente aanvraagt.

*Figuur 7.2 Jaarlijkse kosten gemeenten reisdocumentenafhandeling grensgemeenten (miljoenen euro's)*



## 8. Koninklijke Marechaussee (KMAR)

### 8.1 Verschillen KMAR en Nederlandse gemeenten

#### **Verschillen in het proces**

De werkwijze op de verschillende posten van de Koninklijke Marechaussee (KMAR) is in principe gelijk aan elkaar. Men registreert nieuwe aanvragen direct in het RAAS. Elke KMAR-locatie heeft een eigen RAAS-werkstation, RAAS-server, aanvraagstation en noodprinter tot haar beschikking. Schiphol heeft 2 werkstations en 2 aanvraagstations.

De werkwijze en systemen bij de KMAR wijkt af van de huidige werkwijze bij de gemeente op de volgende punten:

- Aanvraaggegevens worden direct en handmatig in het RAAS ingevoerd o.b.v. het aanvraagformulier.
- De KMAR heeft alleen de mogelijkheid om nooddocumenten uit te geven. Deze worden niet bijgeschreven in het GBA of andere basisregistraties.
- De KMAR zou eigenlijk direct een totaalijst moeten ontvangen wanneer er een nieuwe signalering wordt geregistreerd. Dit gebeurt op dit moment echter niet, waardoor zij in de praktijk met verouderde lijsten werkt.
- Op Schiphol is zowel een grensgemeente als een KMAR-post. De grensgemeente mag geen nooddocumenten uitgeven, de KMAR alleen nooddocumenten.
- Hoewel bij de KMAR-balie veel burgers komen waarvan hun reisdocument is vermist, wordt dit zelden door de KMAR aan RvIG gemeld. Vaker wordt de burger voor het melden van de vermissing doorverwezen naar de gemeente.

#### *Goedkeuring aanvraag*

De KMAR toetst bij de aanvraag van een nooddocument de identiteit, nationaliteit en bewijs van uitreizen. Zij gebruikt hiervoor verschillende systemen en registers:

- RPS - De KMAR ontvangt maandelijks een totaalijst met RPS signaleringen, welke wordt ingelezen in het BPS systeem. Bij nieuwe aanvragen wordt het BPS gecontroleerd op aanwezigheid van signaleringen.
- GBA-V.
- Overige registers.

#### *Productie*

De KMAR produceert het nooddocument ter plekke zelf.

### Verzending

Het nooddocument wordt bij een succesvolle aanvraag direct uitgereikt, waarbij de uitreiking ook direct wordt geregistreerd in het RAAS.

### Aanpassingen aan de uitgangspunten

- Er zijn 7 KMAR-aanvraagpunten, te weten:
  - Luchthaven Schiphol.
  - Brigade Noord-Holland, locatie IJmuiden (nabij ferry).
  - Brigade Drenthe-IJsselstreek, locatie Groningen Airport Eelde.
  - Brigade Oostgrens-Noord, locatie Coevorden.
  - Brigade Zuid-Holland, locatie Rotterdam Airport, locatie Hoek van Holland.
  - Brigade Brabant Zuid te Eindhoven (nabij luchthaven).
  - Brigade Limburg Zuid, Maastricht / Aachen Airport.
- Er worden gemiddeld 15.000 aanvragen per jaar door de KMAR behandeld. 10.000 hiervan worden op Schiphol aangevraagd, 5.000 op de overige locaties<sup>20</sup>. Op de overige locaties zit er een stijgende lijn in de uitgifte door groei van de regionale vliegvelden. Het aantal aanvragen op Schiphol is stabiel.
- 70% van de aanvragen heeft als oorzaak een te korte of verlopen geldigheidstermijn. 30% van de aanvragen heeft een andere oorzaak (overig). 5% van de aanvragen vraagt om extra checks: opvragen RAAS bij gemeente voor identiteit bijvoorbeeld.

## 8.2 Resultaten maatschappelijke businesscase KMAR

Voor grensgemeenten hebben we de rijkskosten en gemeentelijke kosten in de verschillende scenario's doorgerekend. Extra kosten burger zijn buiten beschouwing gelaten, omdat zaken als gemiddelde reiskosten niet bekend zijn. We geven eerst een kwalitatieve beschrijving van de impact van de scenario's.

### Kwalitatief

#### Scenario 1: huidige situatie

De voornaamste knelpunten in het huidige proces bij de KMAR zijn:

1. De handmatige invoering in RAAS uit aanvraagformulier. Er is geen automatische overname uit GBA-V waardoor het proces tijdrovend is en foutgevoelig.
2. Informatie-uitwisseling tussen gemeenten doordat RAAS-stations niet gekoppeld zijn. Ter illustratie: indien vrijdag na 17.00 uur informatie opgezocht dient te worden bij een gemeente (bijvoorbeeld omdat diegene zich niet kan

---

<sup>20</sup> Op basis van gesprek met KMAR

identificeren) dan kan men doorgaans maandag pas bij de gemeente terecht, terwijl er haast is geboden bij het nooddocument.

3. Slechte kwaliteit gezicht opname en vingerafdruk door het afdrukken en daarna digitaliseren van de foto.

### *Scenario 2: live capture KMAR*

- Live capture door de KMAR komt tegemoet aan knelpunt 3. Het verhoogt de kwaliteit van de gezichtsopname. Net als grensgemeenten prefereert de KMAR de 'balie-variant' boven de zuil. De reden is dat de technologie hierbij ondersteunend is aan de mens. Menselijk contact is een voorwaarde voor de KMAR. Zij vindt de opstelling die bij het aanvragen voor een visum wordt gebruikt (Europees visumafgifte systeem, EUVIS), waarbij de foto en vingerafdruk bij de balie opgenomen wordt, een goed voorbeeld. Een dergelijke opstelling zou ook bij hen gerealiseerd kunnen worden. Belangrijk is dat de vingerafdrukopname van goede kwaliteit is en dat de vingerafdruk bij de aanvraag ook gecheckt wordt. Hoewel dit een politiek gevoelige kwestie is, maakt dit de identiteitsverstelling bij mensen zonder enige vorm van legitimatie gemakkelijker en verkleint het de kans op fraude volgens de KMAR.
- Centrale opslag komt tegemoet aan knelpunt 1 en 2. Dit leidt volgens de KMAR tot een tijdsbesparing als een minder foutgevoelig proces.

### *Scenario 3: live capture private partij*

Ook dit scenario komt door de introductie van centrale opslag en live capture tegemoet aan drie belangrijke huidige knelpunten die door de KMAR worden ervaren. Wel spelen onderstaande aandachtspunten een rol.

- De 'vakfotograaf-variant' lijkt niet geschikt voor de KMAR doordat mensen ter plekke een aanvraag doen en niet van tevoren bij een vakfotograaf langsgaan voor een foto.
- Variant 3b waarbij één private dienstverlener fotohokjes neerzet en de burger 9 euro betaalt voor een gezichtsopname en de foto automatisch wordt doorgestuurd naar de KMAR is wel mogelijk. Belangrijke kanttekening is dat de KMAR geen voorstander is van een live capture-proces zonder menselijk contact (controlevragen is mensenwerk, techniek ondersteunend aan mens en niet andersom). Zij ziet onder andere frauderisico's.

### *Scenario 4: Online*

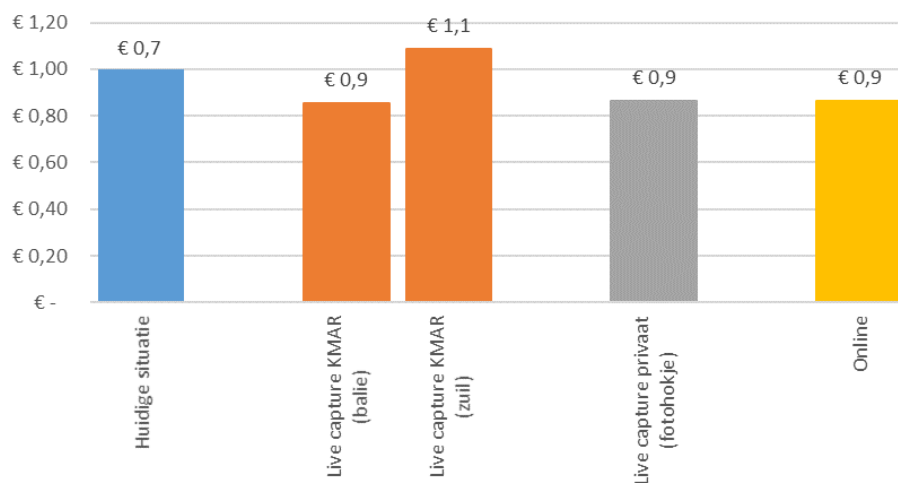
Het online-scenario is voor de KMAR geen reële optie omdat de aanvraag ter plekke gedaan en afgehandeld wordt. De burger is vaak al ter plaatse en komt er dan achter dat zijn document niet meer geldig is. De toegevoegde waarde van een

online aanvraag, waarbij je thuis kan blijven, is dus nihil. Daarnaast ziet de KMAR de nodige risico's in dit scenario m.b.t. frauderen (morphing) en hacking.

## Kosten rijk

- Huidige kosten rijk zijn bepaald op basis van het aantal aangevraagde documenten (15.000) en de leges.
- Aantal live capture-apparaten: 14. In alle scenario's. Op de Schipholbalie staan nu 2 RAAS-en, dit nemen we over. De overige uitgiftepunten hebben een dusdanig laag aantal aanvragen per jaar, dat 1 live capture-apparaat zou volstaan. Echter, we gaan ervan uit dat elk aanvraagpunt minstens 2 apparaten heeft om de dienstverlening te waarborgen (bij bijvoorbeeld storingen). Er zijn 6 aanvraagpunten (exclusief Schiphol), wat 14 live capture-apparaten betekent.
- Geen ontwikkelkosten centrale opslag en aanvraagmodule, deze zijn meegenomen bij de Nederlandse gemeenten<sup>21</sup>.
- Besparing op RAAS-en meegenomen naar verhouding van aantal aanvragen Nederlandse gemeenten en KMAR.
- Kosten centrale uitvoeringsorganisatie, toezicht private partijen en ontwikkeling app gelijk aan Nederlandse situatie en procentueel aan het aantal aanvragen.

Figuur 8.1. Jaarlijkse kosten KMAR (miljoenen euro's)



<sup>21</sup> Zie uitleg hoofdstuk Ambassades

## 9. Caribisch gebied

### 9.1 Aantal aanvragen reisdocumenten

In het Caribisch gebied geven de kabinetten van de gouverneur (niet-ingezetenen, diplomatieke paspoorten) en burgerzaken BSBV's (reisdocumenten uit. In 2017 werden er bijna 48.000 reisdocumenten uitgegeven, waarvan ruim 99 procent nationale paspoorten, en verreweg de meeste door burgerzaken.

	Totaal reisdocumenten	Waarvan paspoort
Gouverneur van Sint Maarten	193	179
Burgerzaken Eilandgebied Sint Maarten	5.391	5.369
Kabinet van de Gouverneur van Curaçao	117	59
BSBV* Curaçao	22.376	22.308
Kabinet van de Gouverneur van Aruba	122	108
DBSB** Aruba	16.191	16.075
BSBV* Saba	259	258
BSBV* Sint Eustatius	490	490
BSBV* Bonaire	2.764	2.758
<b>Totaal</b>	<b>47.903</b>	<b>47.604</b>

\* Burgerlijke Stand, Bevolking en Verkiezingen

\*\* Dienst Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Cijfers exclusief noodpaspoorten*

### 9.2 Proces aanvraag en uitgifte

Het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten in het Caribisch gebied komt zoveel mogelijk overeen met dat in Nederlandse gemeenten. In Caribisch Nederland en in de Caribische landen wordt, net als in de Basisregistratie Personen in Nederland, van iedere ingeschrevene gegevens vastgelegd op een persoonslijst. Dit systeem staat bekend als Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA). De eilanden wisselen persoonsgegevens uit met elkaar en met Nederlandse gemeenten.

Via een beslisboom wordt bepaald of de aanvrager recht heeft op een Nederlands paspoort. Er wordt vanuit gegaan dat de gegevens in de PIVA correct zijn. Bij twijfel worden onderliggende brondocumenten opgevraagd.

Het paspoort wordt na productie door het ministerie van Buitenlandse Zaken verzonden naar het betreffende eiland.

### 9.3 Huidige situatie en haalbaarheid scenario's

Het proces is op alle eilanden zoveel mogelijk gelijk aan Nederland ingericht. Toch zien we verschillen in de afhandeling van aanvragen in de frontoffice en de werkzaamheden in de backoffice. Ook de algemene situatie op de eilanden verschilt, wat vooral effect heeft op de haalbaarheid van de live capture en online scenario's. Hieronder beschrijven we het beeld van het Caribisch gebied als geheel. De situatie per eiland staat beschreven in de bijlage.

#### *Huidige situatie*

In gesprekken met alle eilanden is gevraagd naar wachttijd, afhandelingstijd balie/backoffice, reistijd burger en andere tijdsbestedingen. Deze komen in grote lijnen overeen met de Nederlandse situatie. Hieronder lichten we een aantal punten uit waarop een of meer van de eilanden verschillen van de Nederlandse situatie.

- Vaak wordt een afspraak gemaakt voor de aanvraag waardoor de wachttijd beperkt blijft. Op sommige eilanden zijn hoge wachttijden, soms tot twee uur. Op Bonaire wordt de wachttijd verminderd door bij de receptie direct te controleren of de burger alle benodigde documenten bij zich heeft. Zo wordt onnodig wachten voorkomen.
- Nadat de burger de aanvraag heeft gedaan wordt deze gecontroleerd in de backoffice. Deze functiescheiding wordt op alle eilanden toegepast. Het proces in de backoffice duurt circa 5 minuten per document, al lopen de cijfers uiteen. Een standaardcontrole zonder problemen kan in 1 minuut, maar als een volledige controle van Nederlanderschap nodig is kan het proces een aantal dagen duren.
- Het paspoort wordt in Nederland geproduceerd en opgestuurd naar het betreffende eiland. De burger komt het paspoort ophalen.
- In het algemeen zijn de eilanden tevreden met het huidige systeem. Veiligheid in de huidige situatie wordt in het algemeen goed beoordeeld doordat er menselijk contact is en er sprake is van functiescheiding: dit laatste is extra noodzakelijk in de kleine gemeenschappen van de Caribische eilanden. Wel wordt regelmatig aangegeven dat er capaciteitsproblemen zijn.

#### *Live capture gemeente*

- Voor de Sedula wordt de pasfoto bij burgerzaken op locatie genomen. Deze foto's voldoen veelal niet aan de fotomatrix.
- In het algemeen is de houding tegenover live capture gemeente positief. De veiligheid wordt verbeterd door meer controle op de pasfoto's en burgers niet meer teruggestuurd hoeven te worden als de pasfoto niet goed of vergeten is.



- Bij live capture gemeente gaat de tijdsbesteding naar men verwacht omhoog, terwijl onderbezetting op een aantal eilanden nu al een knelpunt is.
- Centrale opslag levert niet direct significante tijdswinst. Wel verdwijnt het probleem dat soms dagen op reactie van andere uitgevende instanties moet worden gewacht. Ook wordt gezegd dat door centrale opslag de identiteit al kan worden vastgesteld als iemand nog bij de balie staat, in plaats van achteraf, waardoor de betrouwbaarheid van het systeem wordt vergroot. Het delen van gegevens met andere landen levert volgens een van de geïnterviewden een juridisch probleem op.

#### *Live capture private partij / online*

- Gesprekspartners zien weinig in de varianten live capture private partij en online. Doordat de eilanden qua omvang en aantal aanvragen veel kleiner zijn dan Nederland worden deze varianten als 'overkill' gezien.
- Het persoonlijke contactmoment met burgerzaken/kabinet van de gouverneur is belangrijk om fraude tegen te gaan.
- De meeste eilanden hebben een gering aantal inwoners, waardoor er één fotograaf op het eiland aanwezig is die nu alle pasfoto's maakt. Bij live capture private partij zou deze persoon (te) veel invloed krijgen op het aanvraagproces.
- Internet is minder stabiel en betaalbaar dan in Nederland, de mate waarin verschilt per eiland.
- De bevolking is minder gewend dan in Nederland om zelf administratieve zaken online te regelen. Relatief veel mensen zullen moeite hebben met de aanvraag zonder begeleiding van een ambtenaar. Verzending van het paspoort is vaak niet mogelijk, omdat er geen betrouwbaar postsysteem aanwezig is.

#### *Conclusie*

De houding tegenover live capture gemeente is positief. Live capture vergroot de veiligheid en zorgt dat burgers niet teruggestuurd hoeven te worden om een nieuwe pasfoto te maken. In live capture private partij en online mist het contactmoment met de burger, dat als essentieel wordt gezien. Daarnaast hebben deze als bezwaar dat er maar één fotograaf op een eiland is en dat de (kosten en) kwaliteit van het digitale netwerk.

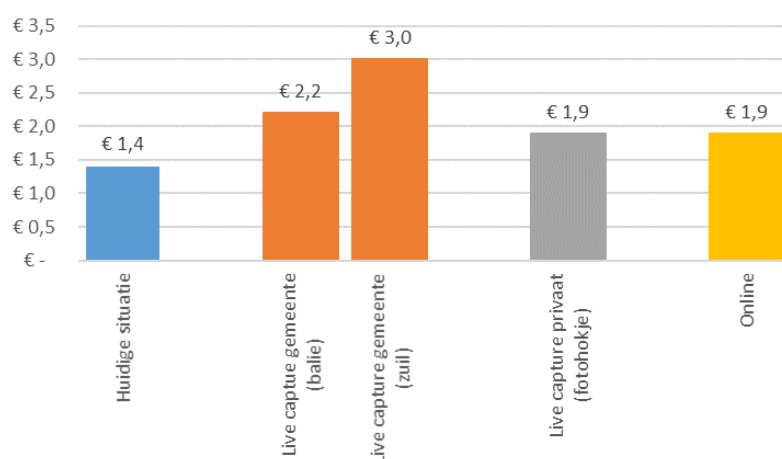
## 9.4 Resultaten MBC Caribisch gebied

### **Kosten rijk**

- Huidige kosten rijk bepaald op basis van het aantal aangevraagde documenten en de leges.

- Aantal live capture-apparaten: 48. Op basis van aantal aanvragen en het gemiddelde van 1.000 aanvragen per apparaat.
- Geen ontwikkelkosten centrale opslag, deze zijn meegenomen bij de Nederlandse gemeenten<sup>22</sup>.
- Besparing op PIVA niet meegenomen. Kosten hiervan zijn ons niet bekend.
- Kosten centrale uitvoeringsorganisatie, toezicht private partijen en ontwikkeling app gelijk aan Nederlandse situatie en procentueel aan het aantal aanvragen.

*Figuur 9.1 Jaarlijkse kosten rijk reisdocumentenstelsel Caribisch gebied (miljoenen euro's)*

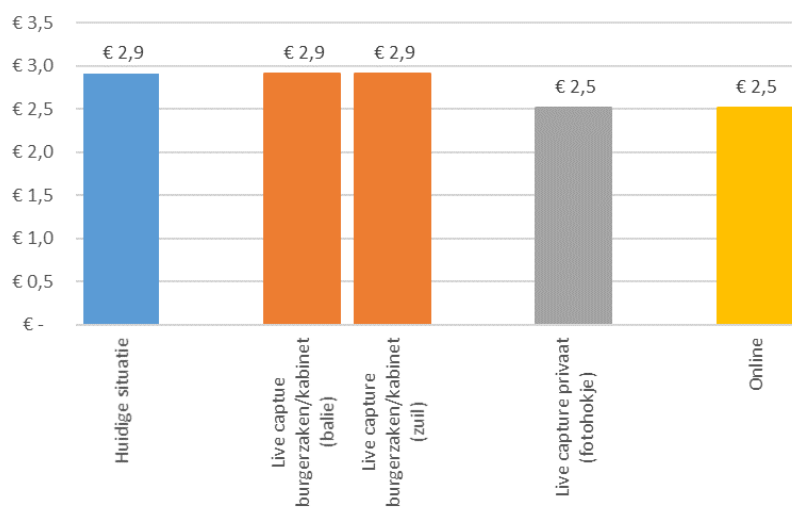


### **Kosten burgerzaken / Kabinetten van de Gouverneur**

- Huidige kosten gemeente en Kabinetten van de Gouverneur gebaseerd op aantal aanvragen en huidige leges.
- Besparing in scenario's live capture private partij en online op basis van basismodel: aandeel vaste kosten en percentage burgers dat bij vervolgaanvraag bij de gemeente aanvraag hetzelfde.

<sup>22</sup> Zie uitleg hoofdstuk Ambassades.

Figuur 9.2 Jaarlijkse kosten gemeenten / kabinetten van de gouverneur reisdocumentenstelsel Caribisch gebied (miljoenen euro's)



## 10. Veiligheid en betrouwbaarheid

Naast kosteneffecten hebben de scenario's ook effecten in termen van veiligheid en betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel. Onderstaande tabel geeft de gepercipieerde risico's rond deze aspecten weer van de scenario's die zijn benoemd door verschillende stakeholders. Deze risico's hangen samen met onderstaande factoren die onderscheidend zijn voor de scenario's:

- Gecontroleerde aanvraagomgeving vs. ongecontroleerde aanvraagomgeving.
- Decentrale opslag vs. centrale opslag.
- Fysieke controle gezichtsopname (live capture) vs. geen fysieke controle gezichtsopname.
- Proces waarbij in behandeling nemen van aanvraag en beoordeling bij één instantie plaatsvindt vs. 'opknip' van aanvraag- en beoordelingsproces.
- Inzet private partij vs. proces volledig in handen overheid houden.

Hierbij valt op dat er uiteenlopende opvattingen leven over de risico's die met deze variabelen samenhangen. Dit is onder meer verklaarbaar door de verschillende doelgroepen die de diverse uitgevende instanties bedienen.

<b>Scenario 1</b> (zie § 2.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Gecontroleerde aanvraagomgeving:</b> hiermee wordt bedoeld dat de aanvraag onder toezicht van een ambtenaar plaatsvindt. Dit geeft een klein risico op aanvraag onder dwang.</li> <li>▪ <b>Decentrale databases:</b> doordat data is verspreid over verschillende systemen zonder authentieke bron geeft het systeem risico op niet-integere data. Daarnaast zorgt decentrale opzet ervoor dat fraude door het meervoudig aanvragen van reisdocumenten bij grensgemeenten niet gesignaleerd en voorkomen kan worden.</li> <li>▪ <b>Geen fysieke controle gezichtsopname:</b> het aanleveren van een gezichtsopname die elders is gemaakt (waardoor de aanwezigheid van de aanvrager bij de opname niet vastgesteld kan worden) geeft risico op een gemanipuleerde gezichtsopname (gemorphed).</li> <li>▪ <b>Functiescheiding:</b> de functiescheiding tussen de beambte die de aanvraag in behandeling neemt en de beambte die de aanvraag beoordeeld is op papier geregeld maar in de praktijk onvoldoende doorgevoerd. Hierdoor is het mogelijk dat één beambte authentieke reisdocumenten op valse gronden is verstrekt.</li> </ul>
----------------------------------	--

Scenario 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Gecontroleerde aanvraagomgeving:</b> gelijk aan scenario 1.</li> <li>▪ <b>Centrale database:</b> risico op 'hack' van centrale database. Kleine kans, maar in potentie groot effect. Omvang van effect hangt af van mitigerende maatregelen, zoals het hosten van bestanden op verschillende, apart beveiligde servers, het versleutelen van data, het opknippen van data en de delen opslaan op verschillende servers etc. Tegenover dit risico staat de 'baat' van integere data door centrale database. Ook zorgt centrale opzet ervoor dat meervoudige aanvragen van reisdocumenten bij grensgemeenten gesignaleerd en daarmee voorkomen kunnen worden.</li> <li>▪ <b>Fysieke controle gezichtsopname (live capture):</b> geen morphing- risico doordat de aanwezigheid van de aanvrager bij de opname garandeert dat er niet gemanipuleerd kan worden.</li> <li>▪ <b>Functiescheiding:</b> gelijk aan scenario 1</li> </ul>
Scenario 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Centrale database:</b> zie scenario 2</li> <li>▪ <b>Integriteitsrisico private partij:</b> private partij doet fysieke controle van de gezichtsopname i.p.v. beambte. Risico dat private partij niet integer is. Hoewel beambte ook niet integer kan zijn, opereert die in gecontroleerd systeem wat kans op signalering groter maakt. Ook is het integriteitsrisico afhankelijk van het aantal private partijen dat live capture gaat afnemen (bij 1 partij kleinere kans gezien de grote belangen) en mate van toezicht. Integriteitsrisico is ook afhankelijk van mate waarin menselijk handelen vereist is. Klein risico bij 'fotohokje' zonder menselijk handelen, dit geeft echter wel andere risico's door de beperkte fysieke controle live capture omgeving (mitigerende maatregelen zijn 3D-camera's en systeemtechnische controles).</li> <li>▪ <b>Functiescheiding</b> is geborgd door scheiding aanvraag (private partij) en goedkeuring aanvraag (centrale uitvoeringsorganisatie). Hierdoor is het niet mogelijk dat één beambte authentieke reisdocumenten op valse gronden verstrekt.</li> </ul>
Scenario 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Centrale database:</b> zie scenario 2</li> <li>▪ <b>Functiescheiding:</b> NVT/bij aanvraag is geen persoon aanwezig</li> <li>▪ <b>Geen fysieke controle gezichtsopname (live capture):</b> het digitaal aanleveren van een gezichtsopname die thuis is gemaakt (waardoor de aanwezigheid van de aanvrager bij de opname niet vastgesteld kan worden) geeft risico op een gemanipuleerde gezichtsopname (morphing).</li> </ul>

- **Online aanvraag** geeft risico op 'diefstal' identiteit doordat systemen gehackt kunnen worden. Kans is afhankelijk van mitigerende maatregelen (beveiliging etc.).

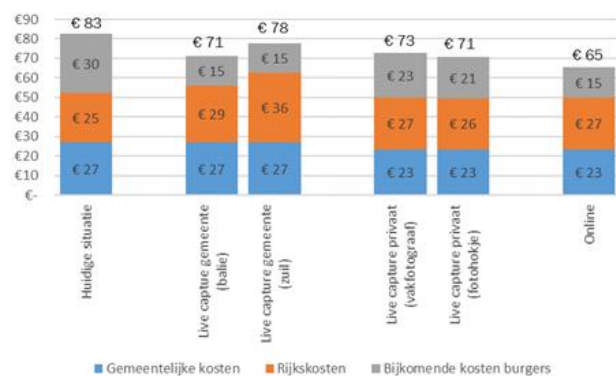
Kanttekening bij deze tabel is dat deze geen risicoanalyse bevat. Een aanbeveling is dan ook om hier nader onderzoek naar te doen om zo de gepercipieerde risico's te objectiveren. Om deze risico's goed te kunnen duiden is een risicoanalyse op basis van kans\*effect nodig, evenals inzicht in de mitigerende maatregelen. Op basis hiervan kan vervolgens de politieke keuze gemaakt worden in het veiligheidsrisico dat men bereid is te accepteren. Hieraan ten grondslag ligt een afweging: een maximaal veilig reisdocumentenstelsel is wellicht mogelijk, maar dit vermindert doorgaans wel de toegankelijkheid en het gebruiksgemak voor de burger.

## 11. Conclusies

### Nederlandse gemeenten

Voor het reisdocumentenstelsel bij de Nederlandse gemeenten leiden alle scenario's tot lagere totale kosten per document dan het huidige stelsel. Wel verandert de verhouding tussen kosten gemeente, kosten rijk en bijkomende kosten burger. Het scenario online zorgt voor de laagste totale kosten per document. Naast de gekwantificeerde kosteneffecten zijn er effecten op veiligheid en betrouwbaarheid. Met de overgang naar centrale opslag in alle drie de toekomstscenario's wordt de actualiteit en betrouwbaarheid van gegevens vergroot en daarmee de kans op fraude kleiner. Live capture gemeente komt er het best uit op het totaal aan aspecten rond veiligheid en betrouwbaarheid. Welk scenario het meest positief uit de businesscase komt de Nederlandse samenleving als geheel hangt af van het gewicht dat gegeven wordt aan maatschappelijke effecten als veiligheid en betrouwbaarheid in relatie tot de omvang van de kosten.

Gemiddelde kosten per document gemeenten NL



### Caribisch gebied en niet-ingezetenen

Voor de overige gebieden is het beeld grotendeels gelijk, met een aantal uitzonderingen. Zo is voor het Caribisch gebied het scenario online minder haalbaar, vanwege de slechte beschikbaarheid en soms hoge kosten van internet. Ook is hier geen cultuur van digitaal zakendoen met de overheid. Voor ambassades is het scenario online juist aantrekkelijk. Nederlanders in het buitenland moeten nu vaak uren reizen om het reisdocument te verlengen, met hoge bijkomende kosten. De mogelijkheid om online aan te vragen levert de Nederlander in het buitenland dus grote besparingen op. Ook ligt hier het scenario private partij meer voor de hand omdat hiermee de kosten voor de overheid worden beperkt terwijl de dienstverlening bij het verkrijgen van een paspoort aan de burger op peil kan blijven.

### Totaalbeeld

Het geprefereerde scenario verschilt dus tussen de uitgevende instanties. Voor het Caribisch gebied lijkt online geen realistische optie, terwijl deze voor ambassades en consulaten juist maatschappelijk voordelig uit de businesscase komt. Voor de

situatie in Nederland hangt het voorkeursscenario af van de mate waarin kostenstijgingen worden geaccepteerd om een hogere veiligheid te kunnen garanderen. Het totaalbeeld suggereert dat per uitgevende instantie een keuze gemaakt moet worden tussen de scenario's. Het is echter aannemelijk dat er qua kosten schaalvoordelen te behalen zijn door hetzelfde scenario per uitgevende instantie te kiezen. De kosten van app-ontwikkeling kunnen dan over meer aanvragen worden verdeeld. Aanschaf- en ontwikkelkosten van live capture apparatuur zal ook lager zijn per apparaat als het aantal apparaten hoger is. Hoe groot deze schaalvoordelen zijn vergt nader onderzoek.

## **Vervolg**

Voor de maatschappelijke businesscase zijn enerzijds veel aannames gedaan en zijn anderzijds zaken niet uitgewerkt omdat gegevens ontbreken. Denk daarbij aan de effecten van één centraal systeem in plaats van honderden decentrale systemen op de kosten voor beheer en onderhoud. Of de vraag hoe gemeenten zullen omgaan met de periode dat er veel minder aanvragen zullen komen. En hoe de precieze verhouding is tussen vaste en variabele kosten. Ook zijn de kosten van de live capture-apparatuur en de aantallen apparaten nog niet bekend, terwijl deze factoren van grote invloed zijn op de businesscase. Als er meer zicht is op deze aspecten kunnen de uitkomsten van voorliggend onderzoek worden verfijnd en uitgediept.



## Bijlage 1. Begrippen en afkortingen

AS	Aanvraag Station voor reisdocumenten. Momenteel heeft elke uitgevende instantie (een) eigen aanvraagstation(s)
Authenticatie	Authenticatie is het proces waarbij wordt vastgesteld of de aanvrager/gebruiker is wie hij/zij zegt te zijn door na te gaan of het door hem/haar opgegeven bewijs van identiteit overeenkomt met een in het systeem geregistreerd bewijs zoals een password, foto of vingerafdruk
Biometrie	Lichaamskenmerken of gedragseigenschappen die kunnen worden gebruikt om de identiteit van iemand te controleren of vast te stellen. Zoals gezicht, vingerafdruk, handtekening, iris, of stem
BRP	Basisregistratie Personen. De BRP bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet-ingezetenen)
BSBV's	Burgerlijke Stand, Bevolking en Verkiezingen: burgerzaken Caribisch gebied
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Centrale opslag en centrale aanvraag-module	Het centraal opslaan en toegankelijk maken van reisdocumentengegevens en het via een centrale module laten verlopen van aanvragen in plaats van decentrale opslag en decentrale aanvraagstations
DAM-RD	Aanvraagmodule reisdocumenten ambassades en consulaten
DigiD	'Digitale Identiteit' waarmee burgers zich via internet bij de overheid kunnen identificeren en zo van elektronische diensten van verschillende overheidsinstanties gebruik kunnen maken
Diplomatiek paspoort/dienstpaspoot	Paspoort voor Nederlanders die voor de Nederlandse overheid of voor de Caribische landen naar het buitenland reizen
EDV	Externe Dienstverlener die door BuZa wordt ingehuurd voor de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland
eID	Elektronische identiteit. In het programma eID wordt stapsgewijs gewerkt aan het verhogen van het betrouwbaarheidsniveau van de inlogmiddelen en het waarborgen van de continuïteit.
Fotomatrix	Acceptatiecriteria voor de pasfoto in Nederlandse reisdocumenten, betreffende onder andere maatvoering, resolutie, kleur, papier, contrast, gezichtswaergeving en achtergrond

GBA-V	Gemeentelijke BasisAdministratie-Verstrekkingvoorziening: één centrale, landelijke database waarin alle gegevens uit de gemeentelijke basisregistraties zijn ondergebracht
KMAR	Koninklijke Marechaussee
Laissez passer	Tijdelijk reisdocument om te kunnen reizen na verlies, diefstal of verdwijning van het reguliere reisdocument
Live capture (LC)	Live capture is de handeling of methode van het verzamelen van biometrische data van een persoon waarbij de betreffende persoon fysiek aanwezig is
Maatschappelijke businesscase (MBC)	Een maatschappelijke businesscase brengt de financiële en maatschappelijke kosten en baten van een voorgenomen project, interventie of investering in kaart
Morphing	Het in elkaar laten overvloeien van foto's van twee verschillende personen
NIHB	Nederlanders In het Buitenland. Netwerk- en belangenvereniging van Nederlanders die in het buitenland wonen. Zie <a href="http://www.nihb.nl">www.nihb.nl</a>
NIK	Nederlandse Identiteitskaart
Noodpaspoort/ nooddocument	Tijdelijk reisdocument om te kunnen reizen na verlies, diefstal of verdwijning van het reguliere reisdocument
NVVB	Nederlandse Vereniging Van Burgerloketten
PUB	Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland
PUN	Paspoortuitvoeringsregeling Nederland
RAAS	Reisdocumenten Aanvraag- en Archief Station. Elke uitgevende instantie (gemeenten, KMAR, landen/gemeenten Caribisch gebied, BuZA) heeft zijn eigen RAAS(en) waarin reisdocumentengegevens staan, waar andere instanties niet bij kunnen
RPS	Register paspoortsignaleringen. In het RPS staan de gegevens van personen aan wie geen paspoort verstrekt mag worden en van wie het paspoort vervallen is verklaard.
CSO	Consulaire Service Organisatie: centrale backoffice in Den Haag voor alle reisdocumentenaanvragen wereldwijd. (Voormalig RSO)
Tweede paspoort	Paspoort voor mensen die naar landen reizen die met elkaar in conflict zijn of die vaak visa moeten aanvragen waarvoor het paspoort moet worden afgegeven
Vluchtelingen- of vreemdelingen- paspoort	Paspoort voor personen met een geldige verblijfsvergunning, maar die (nog) niet de Nederlandse nationaliteit hebben
Zakenpaspoort	Gewoon paspoort maar met extra bladzijden voor visa en douanestempels

## Bijlage 2. Geïnterviewde personen

- Patricia Alspeer - Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Bas van den Berg - Rijksdienst voor het Wegverkeer
- Herbert Bos - Rijksdienst voor het Wegverkeer
- Irma di Graaf-Cicilia - Waarnemend hoofd Burgerzaken Bonaire
- Beerend van Dijk - Adjunct-directeur Kabinet van de Gouverneur Sint Maarten
- Willeke van Dijk - Nederlandse Vereniging van Burgerloketten
- Diana van Driel - Ministerie van Binnenlandse Zaken / begeleidingscommissie
- Rick van Eeden - Specialist Civil Registry System Saba Government
- Ruthline Haddocks - Burgerzaken Curaçao
- Thea Hamann - Koninklijke Marechaussee
- Cynthia Henskens - RVIG / begeleidingscommissie
- Meike de Jong - Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Eric Kersten - Koninklijke Marechaussee
- Ronald de Kort - Plv. Directeur Kabinet van de Gouverneur in Curaçao
- Sharin Luydens - Hoofd Dienst Burgerlijke Stand en Bevolkingregister Aruba
- Steven Moesant - Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Masha O'Connor - Koninklijke Marechaussee
- Edwin van den Oever - Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
- Johanna Ponsioen - Dienst Burgerlijke Stand en Bevolkingregister Aruba
- Willem van Ravesteijn - Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
- John de Ruiter - Secretaris Dagelijks Bestuur NVVB
- Rob Schotman - Koninklijke Marechaussee
- Antonietta Sgherzi - Vereniging voor Nederlanders In Het Buitenland (NIHB)
- Suzan Sijstermans - Rijksdienst voor Identiteitsgegevens / Sint Eustatius
- Kathy Snijders - Civil Registry Department Sint Maarten
- Johan Stoffer - CEO Prontophot Holland
- Paul Thepass - Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Lida ten Veen - Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
- Aart Verloop - Ministerie van Binnenlandse Zaken / begeleidingscommissie
- Lucienne Vermeer - Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Henk de Vos - Ministerie van Binnenlandse Zaken / begeleidingscommissie
- Henny Vos - Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
- Erik van der Zeeuw - CIO Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Herman Zellenrath - Gemeente Haarlemmermeer

## Bijlage 3. Bronnen

- Ramingsmodel reisdocumenten 2017-2040 RvIG
- Begroting reisdocumenten 2017 RvIG
- *Handboek Meting Regeldrukkosten (2018)*, ministerie van Economische Zaken
- *Bandbreedteonderzoek gemeentelijke leges reisdocumenten, uitkomsten tijdmetingen en kostenmetingen*, Cebeon 2010.
- Projectenbegroting en planning berekend door bureau door RvIG ingehuurd
- Tarievenlijst reisdocumenten 2018
- Jaaroverzicht grensgemeenten en posten 2016, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Diverse beleidsnota's ministerie van Binnenlandse Zaken
- BMC onderzoek, Onderzoek naar kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten 2015
- Enquête NIBH, *Liever kwijt dan rijk 2018*
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: overzichten aantallen aanvragen per land 2011-2017 en herkomst calls contact center 2017
- Paspoortuitvoeringsregeling Nederland en Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland
- Diverse websites van onder meer BZK, BuZa, RvIG, overheden Caribisch gebied, RDW, NIHB.

## Bijlage 4. Documenttypen en leges

### B4.1 Grensgemeenten

#### Nationaal paspoort

Grensgemeenten	Rijksleges	Gemeenteleges (max)
Paspoort 18+	€ 34,61	€ 66,14
Paspoort kind	€ 21,31	€ 66,13

#### NIK

Grensgemeenten	Rijksleges	Gemeenteleges (max)
NIK 18+	€ 27,36	€ 62,15
NIK kind	€ 5,33	€ 62,15

#### Vreemdelingen/vluchtelingen paspoort

Grensgemeenten	Rijksleges	Gemeenteleges (max)
Vluchtelingen-/ vreemdelingenpp.	€ 21,31	€ 66,13

### B4.2 Ambassades/consulaten

#### Nationaal paspoort

Ambassades	leges
Paspoort 18+	€ 130,77
Paspoort kind	€ 117,47

#### Vluchtelingen- en vreemdelingenpaspoort

Ambassades	leges
Vluchtelingen- en vreemdelingenpaspoort	€ 117,47

#### Noodpaspoort/Laissez-passer

Ambassades	leges
Noodpaspoort/laissez-passer	€ 47,50

### B4.3 KMAR

#### Nooddocumenten

Koninklijke Marechaussee	leges
Noodpaspoort/ Laissez-passer	€ 47,50

## B4.4 Caribisch gebied

In het Caribisch gebied geven de onderstaande instanties reisdocumenten uit:

- Burgerzaken Caribische Landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten).
- Kabinetten der Gouverneur Caribische Landen (Aruba, Curaçao en St. Maarten).
- Gezaghebbers Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), ook wel BES-eilanden genoemd.

Documentsoort	Burgerzaken Caribische landen	Kab. der Gouverneur Caribische landen	Gezaghebbers Caribisch Nederland (BES eilanden)
Nationaal paspoort	X	X	X
Tweede paspoort		X	X
Zakenpaspoort	X	X	X
Diplomatiek paspoort		X	
Reisdocument voor vluchtelingen		X	X
Reisdocument voor vreemdelingen		X	X
Noodpaspoort		X	X
Laissez-passer		X	X

### Nationaal paspoort

Caribische landen en openbare lichamen	Rijksleges	Openbaar lichaam (max)
Paspoort 18+	USD 38,62	USD 70,62
	ANG 69,00	
	AWG 69,00	
Paspoort kind	USD 23,78	USD 70,60
	ANG 43,00	
	AWG 43,00	

### Vreemdelingen/vluchtelingenpaspoort

Caribische landen en openbare lichamen	Rijksleges	Openbaar lichaam (max)
Vluchtelingen- en vreemdelingenpaspoort	USD 23,78 ANG 43,00 AWG 43,00	USD 70,60

## Bijlage 5. Totale kosten stelsel gemeenten Nederland

Deze tabel laat de gemiddelde kosten per jaar zien van alle scenario's voor Nederlandse gemeenten. De kosten zijn uitgesplitst naar kostenpost.

Tabel B5.1 Gemiddelde kosten per jaar (in miljoenen €)

Kosten rijk	Huidige situatie	LC gemeente (balie)	LC gemeente (zuil)	LC private partij (fotograaf)	LC private partij (fotohokje)	Online
Basiskosten rijk (gebaseerd op leges)	€ 53,5	€ 53,5	€ 53,5	€ 53,5	€ 53,5	€ 53,5
Centrale opslag (onderhoud)	€ 0,0	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3
Centrale opslag (vervangings)	€ 0,0	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3
Kostenbesparing verdwijnen RAAS	€ 0,0	-€ 12,7	-€ 12,7	-€ 12,7	-€ 12,7	-€ 12,7
LC-apparatuur (Aanschaf en vervanging)	€ 0,0	€ 6,9	€ 13,8	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3
LC-apparatuur (Onderhoud)	€ 0,0	€ 6,9	€ 13,8	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3
Centrale uitvoeringsorganisatie	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 1,5	€ 1,5	€ 1,5
Toezicht private partijen	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,5	€ 0,1	€ 0,0
App (ontwikkeling en beheer)	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,5
<b>Totaal kosten rijk</b>	<b>€ 53,5</b>	<b>€ 61,3</b>	<b>€ 75,2</b>	<b>€ 56,1</b>	<b>€ 55,7</b>	<b>€ 56,1</b>
<b>Kosten gemeente</b>						
Basiskosten gemeente (gebaseerd op leges)	€ 56,9	€ 56,9	€ 56,9	€ 56,9	€ 56,9	€ 56,9
Besparing minder aanvragen gemeente	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	-€ 7,9	-€ 7,9	-€ 7,9
<b>Totaal kosten gemeente</b>	<b>€ 56,9</b>	<b>€ 56,9</b>	<b>€ 56,9</b>	<b>€ 49,0</b>	<b>€ 49,0</b>	<b>€ 49,0</b>
<b>Bijkomende kosten burger</b>						
Reiskosten en tijdsbesteding	€ 23,6	€ 17,4	€ 17,4	€ 15,9	€ 15,9	€ 13,1
Bijkomende kosten biometrie	€ 25,3	€ 0,0	€ 0,0	€ 12,5	€ 8,6	€ 0,0
Ophalen/verzenden	€ 14,7	€ 14,7	€ 14,7	€ 19,5	€ 19,5	€ 19,5
<b>Totaal overige kosten burger</b>	<b>€ 63,6</b>	<b>€ 32,1</b>	<b>€ 32,1</b>	<b>€ 48,0</b>	<b>€ 44,1</b>	<b>€ 32,6</b>
<b>Totale gemiddelde jaarlijkse kosten</b>	<b>€ 174,0</b>	<b>€ 150,3</b>	<b>€ 164,1</b>	<b>€ 153,1</b>	<b>€ 148,9</b>	<b>€ 137,7</b>

In tabel B5.2 staan de eenmalige investeringskosten per scenario. Deze zijn buiten beschouwing gelaten in de berekening van gemiddelde kosten per jaar.

Tabel B5.2 Overzicht eenmalige investeringskosten (in miljoenen euro's)

	Huidige situatie	LC gemeente (balie)	LC gemeente (zuil)	LC private partij (fotograaf)	LC private partij (fotohokje)	Online
Extra onderhoud RAAS	€ 21,5	€ 10,8	€ 10,8	€ 10,8	€ 10,8	€ 10,8
Ontwikkelkosten centrale opslag	€ 0,0	€ 16,3	€ 16,3	€ 16,3	€ 16,3	€ 16,3
<b>Totale eenmalige investeringskosten Rijk</b>	<b>€ 21,5</b>	<b>€ 27,1</b>	<b>€ 27,1</b>	<b>€ 27,1</b>	<b>€ 27,1</b>	<b>€ 27,1</b>