



# Rapport

**Datum: 24 januari 2006**

**Rapportnummer: 2006/023**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zijn verzoek heeft afgewezen om de kosten te vergoeden voor de aanschaf van een nieuw paspoort nadat van zijn oude paspoort de houderpagina was afgescheurd.

## Beoordeling

### Algemeen

Met ingang van 1 oktober 2001 is in Nederland een nieuwe generatie reisdocumenten ingevoerd. Het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft tot taak om de kwaliteit van de reisdocumenten te bewaken en waar dat wenselijk en mogelijk is te verhogen. Dat gebeurt in nauwe samenspraak met de producent van de reisdocumenten. In het paspoort zijn de persoons- en documentgegevens opgeslagen in de zogenaamde houderpagina. Deze is gemaakt van polycarbonaat en is door middel van een speciale aanhechtstrook met het paspoortboekje verbonden.

Bij brief van 5 september 2003 informeerde de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar aanleiding van berichten in de media over de deugdelijkheid van de nieuwe generatie paspoorten. In een zeer gering aantal gevallen (182 op 4,2 miljoen paspoorten) was de houderpagina van het paspoort losgebroken. In 177 gevallen was er sprake van aantoonbaar onzorgvuldig gebruik door de houder van het paspoort, in vijf gevallen ging het om een productiefout waarvoor de leverancier contractueel aansprakelijk is, aldus de minister. Ondanks het gering aantal gevallen waarin de houderpagina was losgeraakt, had het Agentschap BPR onderzoek laten doen of de aanhechting van de houderpagina kon worden verbeterd, hetgeen na een kleine technische ingreep het geval bleek te zijn. Sinds 1 september 2003 werden de 'versterkte' paspoorten uitgegeven.

De houder is verplicht zorgvuldig met het paspoort om te gaan. Indien desondanks een paspoort via de gemeente wordt teruggebracht omdat de houderpagina is afgebroken, wordt dit onderzocht in het laboratorium van de leverancier, Sdu-Identification. Blijkt uit het onderzoek dat er sprake is van een productiefout of kan de oorzaak van het uitbreken van de houderpagina niet goed worden vastgesteld, dan kan het ministerie beslissen de kosten van de aanschaf van een nieuw paspoort aan de houder te restitueren. In het geval er sprake is van onzorgvuldig gebruik en de houder verantwoordelijk moet worden gehouden voor het losraken van de houderpagina, zal de betrokkene de aanschaf van een nieuw paspoort zelf moeten bekostigen.

### I. Bevindingen

1. Verzoeker was houder van een paspoort model 2001. Toen hij in september 2004 op reis naar Turkije ging, brak bij het overhandigen van het paspoort aan de Turkse douane de houderpagina af. Bij thuiskomst kreeg verzoeker van de Nederlandse douane te horen dat zijn paspoort niet meer geldig was en hij bij de gemeente een nieuw moest aanvragen. Volgens de douane zou het losbreken van de houderpagina vaker zijn voorgekomen.

2. Bij brief van 5 oktober 2004 beklagde verzoeker zich over zijn paspoort bij het Ministerie van BZK. Volgens verzoeker voldeed het paspoort niet aan de eisen die men er bij normaal gebruik aan mag stellen. Over de oorzaak van het losbreken van de houderpagina tastte verzoeker in het duister. Het paspoort zag er als nieuw uit, zonder vouwen of kreuken. In zijn brief vroeg verzoeker het ministerie restitutie van de kosten die hij had gemaakt voor de aanschaf van een nieuw paspoort.

3. In reactie op zijn brief berichtte het Agentschap BPR verzoeker op 29 oktober 2004 dat in een informatiefolder en in het paspoort zelf erop wordt gewezen dat de houder zorgvuldig dient om te gaan met het paspoort. Wanneer het paspoort zorgvuldig wordt bewaard, kan de houderpagina niet breken. Indien dit toch gebeurt, dan kan in sommige gevallen de oorzaak een productiefout zijn. Veel vaker is er echter sprake van onzorgvuldig gebruik, bijvoorbeeld door het in gebogen toestand bewaren van het paspoort, aldus het Agentschap BPR.

Om vast te kunnen stellen of er sprake was van een productiefout werd verzoeker verzocht het paspoort met de losgescheurde houderpagina via de gemeente voor onderzoek naar Sdu-Identification te sturen. Zou na onderzoek blijken dat er sprake was van een productiefout, dan kon verzoeker via de gemeente de kosten voor de aanschaf van het nieuwe paspoort vergoed krijgen.

4. Op 5 november 2004 stuurde de gemeente Nieuwegein verzoekers paspoort met de losgescheurde houderpagina naar Sdu-Identification. Deze berichtte na onderzoek de gemeente op 22 november 2004 als volgt.

Uit het onderzoek was gebleken dat er sprake was van onzorgvuldig gebruik van het paspoort door de gebruiker. Geconstateerd werd dat het boekje blijvend was vervormd en dat in de rug van het boekje een scherpe, verticale 'knik' zat die had bijgedragen aan het afbreken van de houderpagina. Deze constatering duiden erop dat het paspoort gedurende langere tijd op oneigenlijke wijze bewaard was gebleven. Gelet hierop was Sdu-Identification van mening dat er geen sprake was van een productiefout waarvoor de leverancier contractueel aansprakelijk is.

Bij brief van 24 november 2004 liet de gemeente verzoeker weten dat de resultaten van het onderzoek niet leidden tot restitutie van de kosten voor aanschaf van het nieuwe paspoort.

Bij brief van 23 december 2004 aan verzoeker bevestigde het Agentschap BPR het standpunt van de gemeente.

5. Op 8 februari 2005 wendde verzoeker zich met zijn klacht tot de Nationale ombudsman. In zijn toelichting op de klacht plaatste verzoeker bij het onderzoek van Sdu-Identification de kanttekening, dat niet met zekerheid gesteld kon worden dat er sprake was van onzorgvuldig gebruik van het paspoort door de houder. Door het nu en dan eens buigen van het paspoort kan materiaalmoetheid optreden. De oorzaak van het losbreken van de houderpagina kon volgens verzoeker evengoed zijn gelegen in het buigen van het paspoort door douanebeambten. Dat in de rug van het boekje een scherpe, verticale 'knik' zat, kon volgens verzoeker zijn gekomen doordat de houderpagina nadat die was afgescheurd, los in het paspoort kwam te liggen met als gevolg dat er een dikteverschil langs de afgescheurde rand kon zijn ontstaan. Gelet hierop konden volgens verzoeker de constatering dat het paspoort gedurende langere tijd op oneigenlijke wijze bewaard was gebleven, ook betrekking hebben op de staat van het paspoort nadat de houderpagina was losgebroken.

6. In reactie op verzoekers klacht bij de Nationale ombudsman liet de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het volgende weten.

Tussen 1 oktober 2001 en 13 januari 2005 waren 875 van de ruim 6,5 miljoen geproduceerde paspoorten naar het laboratorium van Sdu-Identification gestuurd. In zeven gevallen was er sprake van een productiefout, in 85 gevallen kon de oorzaak van het uitbreken van de houderpagina niet worden vastgesteld, en in de overige gevallen bleek de oorzaak van het uitbreken van de houderpagina het onzorgvuldig gebruik door de houder te zijn. Van de ruim 3 miljoen 'versterkte' paspoorten die sinds 1 september 2003 zijn geproduceerd was slechts in zes gevallen een paspoort met schade aan de houderpagina aangeboden. Daarvan was in één geval vastgesteld dat er sprake was van een productiefout en kon in eveneens één geval de oorzaak niet worden vastgesteld.

Daarnaar gevraagd verklaarde de minister dat was overwogen het onderzoek naar afgescheurde houderpagina's te laten verrichten door een onafhankelijke derde in plaats van de leverancier. Uit kostenoverwegingen is daar echter niet voor gekozen. Besloten werd om het onderzoek door Sdu-Identification uit te laten voeren aan de hand van criteria die door het ministerie zijn opgesteld.

Zo een onderzoek door Sdu-Identification moet uitwijzen of er kenmerken zijn die wijzen op een onzorgvuldige behandeling, dan wel onzorgvuldig bewaren van het paspoort. Daarnaast moet worden onderzocht of er sprake is van een productiefout. Een paspoort dat als "onzorgvuldig behandeld/bewaard" wordt geclassificeerd moet een aantal karakteristieke kenmerken hebben die zijn ontstaan door het gedurende langere tijd, onder druk vervormen van het paspoort. Deze vervorming kan het gevolg zijn van het in meerdere richtingen buigen (hol of bol), van een mechanische puntbelasting of van een

mechanische belasting in de vorm van een lijn. De karakteristieke kenmerken kunnen zijn:

duidelijke plooien op de voorzijde van de omslag, als gevolg van het buigen van het paspoort;

duidelijke plooien op de achterzijde van de omslag, als gevolg van het buigen van het paspoort;

plooien in het witte scharniermateriaal na pagina 34, als gevolg van langere tijd buigen van het paspoort,

de aanwezigheid van een duidelijke afdruk van het scharniermateriaal in de rug, als gevolg van het langere tijd aandrukken;

duidelijke put (indeuking) als gevolg van een mechanische puntbelasting;

duidelijke knik als gevolg van een mechanische lijnbelasting.

Bovendien wordt de algemene indruk van het paspoort beoordeeld op bijvoorbeeld vervuiling en slijtage.

Er wordt altijd uitgegaan van een productiefout als er sprake is van het loslaten van de houderpagina als gevolg van het niet goed stikken aan de aanhechtstrook en/of loslaten van de houderpagina als gevolg van het niet goed lassen van de houderpagina aan de aanhechtstrook.

Het ministerie had op 23 maart 2004 het Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden, Duitsland, gevraagd een onafhankelijk oordeel te geven over de wijze waarop Sdu-Identification de onderzoeken verricht en te toetsen of de conclusies die het bedrijf verbindt aan de bevindingen van het onderzoek, juist zijn. Daartoe werden een tiental paspoorten beschikbaar gesteld van het model oktober 2001 waarvan de houderpagina was afgescheurd. De conclusie van het BKA was dat de vastgestelde kenmerken met betrekking tot sterke mechanische buigbelasting en met betrekking tot de algemene indruk van het paspoort, overeenkomen met de veronderstelling, dat de beschadigingen aan de onderzochte paspoorten en het loslaten van de houderpagina zijn te wijten aan een overmatige en aanhoudende belasting door buitenproportioneel gebruik.

Naar aanleiding van verzoekers klacht had de minister het paspoort opnieuw door Sdu-Identification laten onderzoeken. De bevindingen van dit onderzoek leidden tot de conclusie dat de sterke blijvende vervorming van verzoekers paspoort in de vorm van een knik over de totale dikte van het paspoort, moest zijn ontstaan door een mechanische belasting van buitenaf. Dit moest het breken van de houderpagina tot gevolg hebben gehad.

Naar de mening van de minister was het onderzoek volgens de vastgestelde criteria uitgevoerd en kon de conclusie worden gedragen door de in dat onderzoek vastgestelde feiten.

Met een beroep op vertrouwelijke behandeling voegde de minister het Offerte Aanvraag Document bij dat het ministerie had opgesteld voor de aanbesteding van het huidige paspoortmodel. In dat document zijn de criteria vermeld waaraan de kwaliteit van het paspoort moet voldoen. Het beroep op vertrouwelijke behandeling is door de Nationale ombudsman gehonoreerd. Voor zover voor het onderzoek van belang is in dit document onder meer geregeld dat het paspoort gestandaardiseerde internationale testmethoden met betrekking tot invloed van mechanische belasting moet kunnen doorstaan en onder meer moet voldoen aan de vastgestelde internationale normen voor buigstijfheid en slijtvastheid van identificatiekaarten.

7. In reactie op het standpunt van de minister deelde verzoeker mee dat zijn paspoort dateerde van 1 maart 2002 en dus niet tot de lichting 'versterkte' paspoorten behoorde die vanaf 1 september 2003 werd geproduceerd. De cijfers wezen uit dat bij 'versterkte' paspoorten de houderpagina minder vaak afbrak. De kans dat dit bij zijn paspoort wel gebeurde achtte verzoeker dan ook groter.

Verder verklaarde verzoeker dat hij het paspoort altijd bij zich draagt in een speciaal voor dit doel aangeschafte buiktas en dat hij het paspoort niet onzorgvuldig had behandeld of bewaard. De oorzaak van het afbreken van de houderpagina moest volgens verzoeker gezocht worden in de behandeling die het paspoort ondergaat wanneer het moet worden overgelegd aan douane, politie, gemeente of andere instanties. Het paspoort wordt dan altijd opengeslagen en gebogen, bijvoorbeeld door het onder een scanner te leggen. Het is deze behandeling van het paspoort die ertoe kan leiden dat houderpagina kan afbreken, aldus verzoeker.

8. In reactie op verzoekers standpunt deelde de minister onder meer het volgende mee.

De voornoemde testen uit het Offerte Aanvraag Document hebben uitgewezen dat de binding van het reisdocument zodanig was geconstrueerd dat bij normaal gebruik gedurende de geldigheidsduur van het paspoort (vijf jaar) zich geen mankementen zouden voordoen.

Het argument van verzoeker dat ondeskundig gebruik van het paspoort door ambtenaren van douane, politie of andere instanties ten grondslag zou liggen aan het uitscheuren van de houderpagina wees de minister van de hand. Door de bij de bindingsconstructie toegepaste flexibele strook waaraan de houderpagina is vastgemaakt wordt voorkomen dat door het openen van het document de houderpagina mechanisch wordt belast.

De minister bleef bij het standpunt dat de geconstateerd vervormingen aan het paspoort moesten zijn ontstaan door mechanische belasting van buitenaf.

## II. Beoordeling

9. Het redelijkheidsvereiste brengt mee dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen, of dit nu een rechtshandeling of een feitelijke handeling betreft, het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van de burger. In het licht van het realiseren van de doelstelling mag de uitkomst van die belangenafweging niet onredelijk zijn.

10. Wat betreft de gehoudenheid tot schadevergoeding brengt het redelijkheidsvereiste mee dat het bestuursorgaan mag weigeren om financiële aansprakelijkheid voor ontstane schade te aanvaarden indien het op goede gronden zijn aansprakelijkheid betwist. In dat geval kan het bestuursorgaan het aan de burger overlaten om vragen betreffende de onrechtmatigheid van het handelen of betreffende de overige voorwaarden om de schadeclaim toe te wijzen aan het oordeel van de burgerlijke rechter te onderwerpen. Dit is slechts anders indien de gronden en de overwegingen waarop de betwisting van de aansprakelijkheid berust, zo evident onjuist zijn dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. Alsdan moet de afweging van het belang van het bestuursorgaan bij betwisting van zijn gehoudenheid tot schadevergoeding tegenover het belang van de burger bij schadevergoeding worden geacht in strijd met het redelijkheidsvereiste te hebben plaatsgevonden.

11. Verzoeker klaagt erover dat de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zijn verzoek heeft afgewezen om de kosten te vergoeden voor de aanschaf van een nieuw paspoort nadat van zijn oude paspoort de houderpagina was afgescheurd.

Volgens verzoeker kon niet met zekerheid gesteld worden dat er sprake was van onzorgvuldig gebruik van het paspoort door de houder. Verzoeker verklaarde dat hij het paspoort niet onzorgvuldig had behandeld of bewaard. De oorzaak van het losbreken van de houderpagina kon volgens verzoeker evengoed zijn gelegen in het buigen van het paspoort door bijvoorbeeld douanebeambten.

12. Volgens de minister voldoet de nieuwe generatie reisdocumenten aan de kwaliteitseisen die er bij normaal gebruik aan mogen worden gesteld. In dit geval wees het onderzoek door Sdu-Identification uit dat er sprake was van onzorgvuldig gebruik van het paspoort door de gebruiker. Aan de hand van opgestelde criteria werd geconstateerd dat het boekje blijvend was vervormd en dat in de rug van het boekje een scherpe, verticale 'knik' zat die had bijgedragen aan het afbreken van de houderpagina. Deze constatering duiden erop dat het paspoort gedurende langere tijd op oneigenlijke wijze bewaard was gebleven. Een tweede onderzoek leidde niet tot een andere conclusie. De methode van

onderzoeken en de daarmee samenhangende conclusies van de leverancier zijn getoetst door een onafhankelijke, ter zake kundige buitenlandse instantie, het BKA in Wiesbaden, Duitsland. Op grond van de bevindingen van het onderzoek naar het uitbreken van de houderpagina was er voor de minister geen aanleiding verzoeker voor de kosten van aanschaf van een nieuw paspoort te compenseren.

13. Ten aanzien van het beoordelen van de toedracht van het losbreken van de houderpagina door het ministerie overweegt de Nationale ombudsman het volgende. Het ministerie heeft kenmerken opgesteld op grond waarvan beoordeeld wordt of er sprake is van onzorgvuldig behandelen of bewaren van het paspoort door de houder, dan wel of er sprake is van een productiefout. Het onderzoek naar de oorzaak van het afscheuren van de houderpagina wordt verricht door de leverancier, Sdu-Identification. Het onafhankelijke BKA heeft de onderzoeksmethode en de daaraan verbonden conclusies steekproefsgewijs getoetst. Naar het oordeel van deze instantie kan op basis van onderzoek aan de hand van de vastgestelde kenmerken van een tiental aan het BKA beschikbaar gestelde paspoorten de conclusie worden getrokken dat er sprake is van onzorgvuldig behandelen of bewaren van het paspoort. De Nationale ombudsman acht, tegen die achtergrond, de beoordeling van de toedracht van het losbreken van de houderpagina van verzoekers paspoort met voldoende waarborgen omkleed.

14. Voorts overweegt de Nationale ombudsman dat in het maatschappelijk verkeer een paspoort regelmatig dient te worden overgelegd aan instanties zoals de douane, de politie, de gemeente of een bank. Daarbij kan er sprake van zijn dat het paspoort dan een vorm van belasting ondergaat, bijvoorbeeld door het scannen of het kopiëren van het paspoort. Aan het paspoort mag de eis worden gesteld dat het deze behandeling doorstaat. De Nationale ombudsman acht dit het geval. Hij baseert zich daarbij op de kwaliteitseisen van het Offerte Aanvraag Document dat de minister in het kader van het onderzoek met een beroep op vertrouwelijkheid aan de Nationale ombudsman heeft overgelegd en waarin onder meer is geregeld dat het paspoort gestandaardiseerde internationale testmethoden met betrekking tot invloed van mechanische belasting moet kunnen doorstaan en onder meer moet voldoen aan de vastgestelde internationale normen voor buigstijfheid en slijtvastheid van identificatiekaarten.

15. Op grond van de met waarborgen omklede beoordeling door Sdu-identification naar de toedracht van het losbreken van de houderpagina én op grond van de kwaliteitseisen waaraan het paspoort voldoet, kon de minister in redelijkheid tot de conclusie komen dat er in dit geval sprake was van onzorgvuldig gebruik van het paspoort door de gebruiker. Deze gronden, waarop de beslissing om de kosten van de aanschaf van een nieuw paspoort niet aan verzoeker te restitueren berust, zijn naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet zo evident onjuist, dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. De minister heeft dan ook niet gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.



De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties te Den Haag, is niet gegrond.

## **Onderzoek**

Op 8 februari 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Nieuwegein, met een klacht over een gedraging van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties te Den Haag.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

### **Informatieoverzicht**

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 september 2003;
2. Antwoord van de minister van 27 november 2003 op vragen uit de Tweede Kamer van 31 oktober 2003;
3. Antwoord van de minister van 26 januari 2004 op vragen uit de Tweede Kamer van 19 december 2003;

4. Brief van verzoeker aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 oktober 2004;
5. Brief van het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) van het ministerie aan verzoeker van 29 oktober 2004;
6. Brief van de gemeente Nieuwegein aan verzoeker van 5 november 2004;
7. Brief van Sdu-Identification aan de gemeente Nieuwegein van 22 november 2004;
8. Brief van de gemeente Nieuwegein aan verzoeker van 24 november 2004;
9. Brief van het Agentschap BPR aan verzoeker van 23 december 2004;
10. Verzoekschrift van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 8 februari 2005;
11. E-mail van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 11 februari 2005;
12. Brief van de minister aan de Nationale ombudsman van 18 april 2005;
13. Onderzoeksopdracht van het ministerie aan het Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden, Duitsland;
14. Brief van het BKA aan het ministerie van 24 september 2004 (beëdigde vertaling);
15. Onderzoeksrapport van Sdu-Identification van 6 april 2005;
16. Offerte Aanvraag Document (vertrouwelijk);
17. Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 25 mei 2005;
18. Brief van de minister aan de Nationale ombudsman van 18 augustus 2005.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**