



EIM
onderdeel van Panteia

Pas op met pasfoto's

Een onderzoek naar de mogelijke gevolgen voor de fotovakhandel en de fotograaf van het voorgenomen overheidsbeleid om pasfoto's op het gemeentehuis te laten maken.

drs. F Pleijster

Zoetermeer, 13 augustus 2007

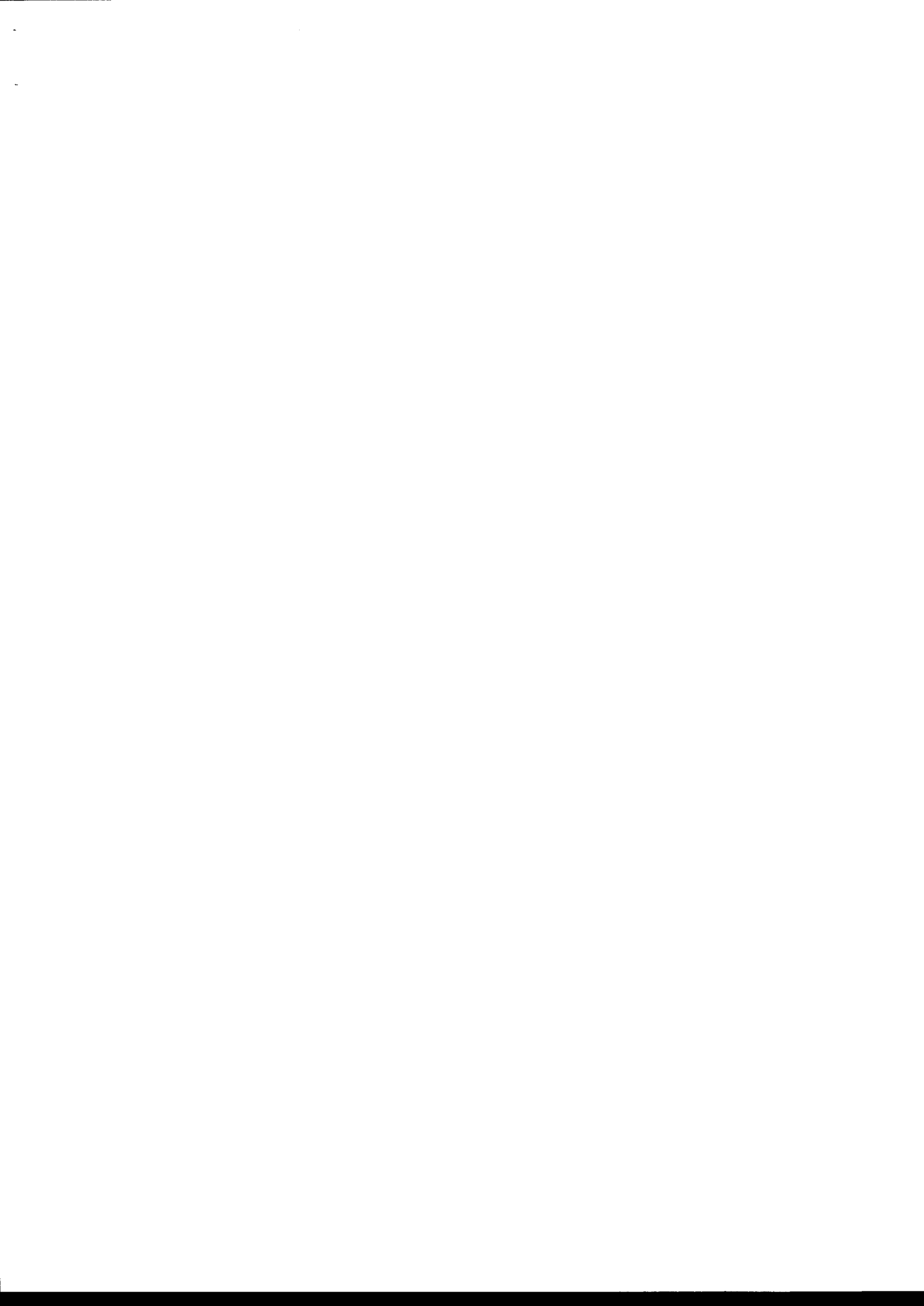
Dit onderzoek is gefinancierd door SNF en de FotografenFederatie.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SNF. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of SNF. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en doel van het onderzoek	5
1.2	Aanpak van het onderzoek	6
1.3	Opbouw rapport	6
2	Een korte terugblik	7
3	De markt voor pasfoto's	9
3.1	De vraag naar pasfoto's	9
3.2	De aanbieders van pasfoto's	9
4	De effecten voor de vakfotograaf	11
4.1	Omzetverlies	11
4.2	Verlies aan brutowinst	11
4.3	Personeelsinzet	12
4.4	Nettowinsteffecten	12
5	Fotograaf en consument	15
5.1	Het bereik en de toegankelijkheid	15
5.2	Keuzemogelijkheid	16
5.3	De service van de vakfotograaf	16
5.4	De zekerheid en kwaliteit	16
6	Slotbeschouwing	19
BIJLAGE		
I	Openingstijden gemeentesecretarieën afdeling burgerzaken	21



1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Op 27 juni 2007 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat aanvragers van een paspoort met ingang van juni 2009 verplicht zijn om op het gemeentehuis de benodigde pasfoto(s) te laten maken, zodat zij niet meer eerst naar de fotograaf hoeven te gaan. Het is een van de maatregelen van het kabinet om de administratieve lasten voor burgers te verlagen.

Het ligt in de bedoeling dat vanaf juni 2009 alle gemeentes (zelf) de pasfoto's gaan maken, met uitzondering van die situaties waarin gezichtsopname met een camera aan de balie van de gemeente niet altijd mogelijk zal zijn.¹ Enkele gemeentes gaan begin volgend jaar experimenteren met een systeem om zelf foto's te maken. Zij krijgen daartoe fotoapparatuur en software. De maatregel geldt voor pasfoto's voor een paspoort. Aangenomen mag worden dat de pasfoto's die op het gemeentehuis gemaakt worden én goedgekeurd worden ook bruikbaar zullen zijn voor andersoortige persoonsbewijzen (rijbewijzen en identiteitskaarten).

Tot nog toe wordt het merendeel van de pasfoto's voor paspoorten, rijbewijzen e.d. gemaakt door fotografen of door fotovakzaken. De organisaties van de branches (en beroepsgroepen) vrezen dat door de maatregel veel ondernemers nadelig zullen worden getroffen, zelfs in die mate dat het niet uitgesloten mag worden dat zaken hun bedrijfsactiviteiten zullen moeten staken, aldus de betrokken brancheorganisaties. Tegen de achtergrond van de maatregelen en in het licht van de daarin gelegen dreiging achten de organisaties van vakfotografen en fotozaken (SNF en de FotografenFederatie) het gewenst onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de maatregel voor de fotovakhandel en de vakfotografen. Daartoe heeft de SNF, daarin gesteund door de FotografenFederatie, opdracht gegeven tot een onderzoek.

Doel van het onderzoek

De SNF en de FotografenFederatie willen met het onderzoek kunnen aangeven wat de mogelijke effecten zijn van de genoemde beleidsmaatregel voor het bedrijfsleven teneinde het standpunt van de branche (vakfotografen en fotovakhandel) in het overleg met de overheid met feiten te kunnen onderbouwen.

¹ Bron: Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 27 juni 2007

1.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek kent de navolgende onderdelen:

- Een onderzoek naar de omvang van de verkoop van pasfoto's op jaarbasis voor identiteitsbewijzen (paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen en bromfietscertificaten)
- Een onderzoek naar de met deze verkopen samenhangende omzet, brutowinst en nettowinstbijdragen voor de fotovakhandel en fotografen;
- Een onderzoek naar de door de fotovakhandel en fotografen geleverde diensten op het gebied van pasfotografie;
- Een onderzoek naar de openstellingstijden van de afdeling burgerzaken van de 100 grootste gemeenten (zie ook bijlage 1).

Voor het onderzoek heeft EIM de navolgende activiteiten verricht:

- Uitgebreide deskresearch (databronnen: EIM, HBD, CBS);
- Een zestal interviews met fotovakhandelaren;
- Twee gesprekken gevoerd met resp. NOC*NSF en KPN die beide in samenwerking met de fotovakhandel een project hebben opgezet voor het maken van pasfoto's voor grote groepen van sporters en werknemers;
- Een research naar de openstellingstijden van gemeentehuizen.

Het onderzoek is verder gebaseerd op een enquête die door de FotografenFederatie is gehouden onder fotografen. Hieraan hebben 117 ondernemingen/fotografen deelgenomen, waaronder 81 die tevens aangemerkt kunnen worden als fotovakhandel daar zij over een winkel beschikken (de overigen beschikken over een studio). Om een objectieve beoordeling van de informatie mogelijk te maken heeft EIM de beschikking gekregen over alle basisgegevens.

1.3 Opbouw rapport

In dit rapport wordt allereerst een kort beeld geschetst van de voorschriften ten aanzien van de vervaardiging van pasfoto's sedert 2005. Vervolgens wordt ingegaan op de kwantitatieve effecten die voor de fotovakhandel en de fotograaf zijn verbonden aan het voorgenomen beleid. Tenslotte wordt ingegaan op de waarde en de bijzondere serviceverlening van de fotograaf en fotovakhandel aan de consument met het oog op het uitgangspunt voor het kabinetsbeleid: vermindering van administratieve lasten voor de consument.

2 Een korte terugblik

Strengere eisen

In augustus 2006 begon Nederland met het uitgeven van biometrische paspoorten. Zo'n paspoort is voorzien van een leesbare chip die o.a. alle gegevens bevat die op het datablad (de blauwe, hard-plastic pagina met de foto) vermeld staan, aangevuld met een aantal biometrische kenmerken van de houder, zoals gezichtsfoto en vingerafdrukken (op termijn).

Teneinde biometrische paspoorten mogelijk te maken, zijn verscherpte eisen gesteld aan de pasfoto's. Deze eisen zijn vastgelegd in de zogenaamde pasfotomatrix. Hierin worden eisen geformuleerd ten aanzien van:

1. de fotokwaliteit
2. de fotoachtergrond
3. de houding van de persoon
4. de gelaatsuitdrukking
5. de belichting van de foto
6. de uitwerking van de bril op de foto
7. de feitelijke weergave van het gezicht
8. positionering van de weer te geven persoon op de foto
9. maatvoering voor personen tot 11 jaar
10. maatvoering voor personen vanaf 11 jaar.

Voor elk onderdeel worden een aantal kwaliteiten genoemd waaraan de pasfoto moet voldoen.

De beginfase

De invoering van het biometrische paspoort is aan ambtenaren, fotografen en fotovakhandel (hierna te noemen 'vakfotografen'¹) zeker niet ongemerkt voorbijgegaan. Zij werden beroepshalve geconfronteerd met vele strenge eisen waaraan de op te leveren pasfoto's moesten voldoen. Dat betekende extra aandacht voor houding, uitstraling, positionering, achtergrond, maatvoering en dergelijke. In het begin verliep dit niet altijd even vlekkeloos en haalden verschillende incidenten de voorpagina van de krant. Overigens, zo bleek ook uit de toelichting van de staatssecretaris in de hectische eerste weken na de introductie, was dit niet enkel te wijten aan de beroepsfotografen, maar was de controle bij de gemeenten ook wel eens te rigide. Kortom, fotografen en ambtenaren moesten opnieuw hun beeld vormen van wat wel kan en niet kan. Cursussen voor ambtenaren en extra investeringen door de vakhandel hebben het probleem overigens zeer snel weggenomen. Uiteindelijk was er sprake van een "hype" die na een week wel geluwd was (zie tekstkader).

¹ In de branche wordt gesproken over fotograaf als men de beroepsfotograaf wil aanduiden en over fotovakhandel als het gaat over een winkel (waarin gewoonlijk ook een fotograaf gevestigd is). Daar veel uitspraken en gegevens zowel betrekking hebben op de fotovakhandel als de fotograaf wordt in dit rapport gebruik gemaakt van een paraplu-term 'de vakfotograaf'. Waar wenselijk zal het onderscheid wel expliciet worden aangeduid.

Uit het jaarverslag 2006 van de afdeling burgerzaken van de Gemeente Skarsterlân

“Voor de zomervakanties zijn er door alle medewerkers burgerzaken diverse voorlichtings- en informatiedagen bezocht met het oog op de invoering van een nieuw “biometrische” reisdocument (27 augustus 2006). Na de vakantie direct een enerverende maand. De eerste reisdocumenten met biometrie konden worden aangevraagd. En dat hebben we geweten! De fotomatrix was een weekje mediahype. Hoe groot mag je hoofd? Mag je lachen? Een bril op? Een tv optreden van minister Nicolai die gemeenten te grote strengheid verweet maakte de stemming er bij burgerzaken niet beter op. Inmiddels zijn de grootste problemen rond de pasfotomatrix opgelost en zijn er goed afspraken gemaakt met de fotografen”.

Investeringsen

Inmiddels is dat geheel wel duidelijk en is de uitval van pasfoto's volgens geconsulteerde vakfotografen nu minder dan 1%. Deze lage uitval is mede te danken aan de investeringen die de vakfotografen hebben gedaan op het gebied van nieuwe hardware, software en studio-inrichting om aan de gestelde eisen te voldoen. Het onderzoek onder 117 vakfotografen wees uit dat in 2006 84% van hen dergelijke investeringen heeft gedaan. De omvang van deze investeringen was gemiddeld € 3.600,-.¹ Dit bedrag bestaat voor het overgrote deel uit uitgaven ten behoeve van de aanschaf van de benodigde systeemhardware (camera, printer, computer, weergave-apparatuur). Daarnaast is door veel fotografen ook geïnvesteerd in kleine aanpassingen van de studio (achterwand, belichting) en incidenteel was er sprake van volledige (her)inrichting van de studio. Met dit laatste waren bedragen tot € 20.000 gemeoid.

Ervan uitgaande dat – conform de steekproef – in de praktijk 84% van de circa 1.100 vakfotografen die pasfoto's maken, hebben moeten investeren, dan hebben de vakfotografen met elkaar in 2006 ruim € 3.300.000 geïnvesteerd als direct gevolg van de invoering van het biometrische paspoort.

Recente wijzigingen in het beleid

De meest recente aanpassing in het overheidsbeleid met betrekking tot pasfoto's betreft het besluit van de staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties om vanaf juni 2009 alle pasfoto's uitsluitend te laten maken op het gemeentehuis (met uitzondering van evidente probleemgevallen). Dit besluit is genomen op 27 juni 2007. Enkele gemeenten starten binnenkort met een proef.

¹ Enkele geconsulteerde leveranciers van hardware en studioaccessoires geven aan dat momenteel het investeringsbedrag voor nieuwe hardware en software alsmede belichting en achtergrond ca. € 3.000 tot € 4.000 bedraagt.

3 De markt voor pasfoto's

3.1 De vraag naar pasfoto's

Pasfoto's worden door burgers gewoonlijk gebruikt voor verschillende door overheid of bedrijfsleven verplicht gestelde identiteitskaarten zoals het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart, het rijbewijs, het bromfietscertificaat, bedrijfsidentiteitsbewijzen, OV-kaarten etc. Aan de identiteitsbewijzen worden soms lichte, soms strenge eisen gesteld. Gewoonlijk laat de consument een serie van pasfoto's maken die dan kunnen worden gebruikt voor verschillende identiteitsbewijzen.

Kijkend naar de maatregel van de overheid aangaande de locatie waar pasfoto's voor paspoorten e.d. gemaakt kunnen worden, dan zijn met name de pasfoto's voor formele, wettelijk voorgeschreven, identificering van belang (paspoort, Nederlandse ID kaart, rijbewijs, bromfietscertificaat). In totaal gaat het hierbij om ruim vier miljoen identiteitsbewijzen (2006: 4.215.400). Identiteitsbewijzen hebben een beperkte geldigheidsduur (paspoort vijf jaar, ID kaart vijf jaar en rijbewijs tien jaar) en vereisen derhalve geregeld een recente pasfoto, waarbij in sommige jaren pasfoto's ook voor meerdere doeleinden gebruikt kunnen worden. De consumenten laten gewoonlijk pasfoto's in setjes van vier maken, hetgeen ook meervoudig gebruik mogelijk maakt. Per setje van vier bedraagt de prijs van pasfoto's in 2007 gemiddeld € 9,50, waarbij de fotovakhandel in doorsnee een wat lagere prijs hanteert dan de fotograaf¹. In doorsnee ligt de prijs van een pasfotoset tussen € 8,- en € 10,- voor zowel de fotovakhandel als voor de vakfotograaf.²

Rekening houdend met de mogelijkheid dat pasfoto's soms voor meer doeleinden gebruikt worden en dat pasfoto's per setje van vier worden gekocht, raamt EIM het aantal setjes pasfoto's dat op jaarbasis wordt gekocht op ruim 3.000.000. Met dit aantal setjes is een totale consumentenverkoopwaarde (incl. BTW) van € 29.000.000 gemoeid.

3.2 De aanbieders van pasfoto's

Voor pasfoto's kan de consument gewoonlijk terecht bij de fotovakhandel of de fotograaf. Bekend is dat de consument ook wel eens pasfoto's maakt in een 'cabine met fotoautomaat', maar deze mogelijkheid is in dit onderzoek niet meegenomen gezien ook de hoge eisen die gesteld worden aan de pasfoto³.

¹ Bron: EIM op basis van de enquête van de FotografenFederatie en eigen interviews.

² Hierbij zijn de waarden opgenomen die gelden voor de middelste 50% van de waarnemingen, d.w.z. dat 25% van de waarnemingen ligt beneden de hier aangegeven laatste kwartielwaarde en 25% van de waarneming boven de hiervoor aangegeven hoogste kwartielwaarde.

³ Aangenomen wordt dat het zonder professionele aanpak slechts op basis van goed geluk mogelijk is dat een geslaagde foto gemaakt wordt met behulp van een pasfotoautomaat zoals die bijvoorbeeld op het station staan.