

35 047 (R2108) **Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten**

Nr. **Nota naar aanleiding van het verslag**

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. De uitbreiding van het basisregister reisdocumenten
3. Het publiek identificatiemiddel
4. Kosten project en kosten e-NIK
5. Nederlanders in het Caribisch deel van het Koninkrijk en in het buitenland
6. Overig

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie en de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten. Zij hebben hierover diverse vragen en opmerkingen. Ik bedank de fracties voor hun bijdrage en ga in deze nota graag in op de gestelde vragen. Bij de beantwoording is waar mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

Op 9 en 13 april is het verslag van de Staten van Sint Maarten, respectievelijk dat van de Staten van Curaçao ontvangen. Ik bedank de Statenleden voor hun bijdrage en zal daar in een aparte nota op in gaan. U ontvangt de aparte nota deze zomer. Ik heb ervoor gekozen de beantwoording van de verslagen niet samen te voegen om u alvast in de gelegenheid te stellen van deze antwoorden en van de nota van wijziging kennis te nemen.

2. De uitbreiding van het basisregister reisdocumenten

Huidige inrichting stelsel en noodzaak invoering nieuw basisregister

De regering stelt, dat de huidige infrastructuur van afzonderlijke, niet digitaal met elkaar verbonden reisdocumentenadministraties bij de uitgevende instanties en een qua doel en inhoud beperkt basisregister reisdocumenten bij de minister van BZK niet geschikt is om de gegevensverwerking te bieden die noodzakelijk is in het licht van de plaatsing en het gebruik van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe deze stelling zich verhoudt tot de overwegingen bij de invoering van het huidige stelsel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vinden het van belang dat Nederlanders met een hoger betrouwbaarheidsniveau kunnen inloggen bij de overheid en de semi-publieke sector. Dit wetsvoorstel zet daar stappen toe: het creëert een juridische grondslag voor het plaatsen van een publiek identificatiemiddel op de daartoe aangewezen reisdocumenten, voor nu de identiteitskaart, en het realiseert een uitbreiding van het basisregister reisdocumenten. Zij hebben nog wel enkele vragen. In de eerste plaats vragen de leden van de D66-fractie om een toelichting: waarom de huidige infrastructuur van reisdocumentenadministraties ongeschikt is om de

gegevensverwerking te bieden die noodzakelijk is in het licht van de plaatsing en het gebruik van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de zorgen die de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) uit in haar advies omtrent het uitblijven van een afweging tussen de beperking van de persoonlijke levenssfeer die dit nieuwe register creëert, en de nagestreefde doeleinden. Zij lezen de reactie van de regering in de memorie van toelichting vanaf pagina 32. Toch vragen zij de regering nader de noodzaak van dit centrale register toe te lichten, waarbij informatie, die nu op verschillende plekken staat, bij elkaar wordt gezet. Waarom kan het huidige systeem fraude niet adequaat tegengaan? Waarom is er nu geen sprake van een betrouwbare identiteitsvaststelling? Kortom, graag een nadere toelichting op de noodzaak van dit nieuwe centrale systeem.

Het huidige stelsel van afzonderlijke reisdocumentenadministraties bij de uitgevende instanties dateert nog uit de periode van voor de invoering van de Paspoortwet in 1992 en is in de huidige Paspoortwet overgenomen. De huidige informatievoorzieningsarchitectuur, ook in technische zin, dateert uit 2001 en kent op onderdelen handmatige en omslachtige procedures. Met uw Kamer is hier al eerder over gesproken met betrekking tot het Register Paspoortsignaleringen.¹ Momenteel zijn er de volgende registers en systemen op grond van de Paspoortwet die deel uit maken van het reisdocumentenstelsel of waarin op grond van andere wetgeving gegevens over reisdocumenten² worden bijgehouden:

1. RAAS (Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations)
Dit is de kern van de reisdocumentenadministratie van de tot verstrekking bevoegde instanties. Bevatten aanvraaggegevens, de gezichtsopnamen en handtekeningen voor paspoorten en identiteitskaarten. Staan decentraal bij alle uitgevende instanties en zijn alleen op hun locatie fysiek benaderbaar. Na uitreiken van een document, wordt in de RAAS-systemen niets meer bijgehouden over de verdere levensloop van dat document.
2. Basisregister Reisdocumenten (hierna: bestaande basisregister)
Ter bestrijding van fraude met en misbruik van reisdocumenten in 2001 gerealiseerd bij wijziging van de Paspoortwet. Bevat een beperkte gegevensset over reisdocumenten die niet meer in omloop mogen zijn, omdat ze zijn gestolen of anderszins als vermist zijn opgegeven of van rechtswege zijn vervallen. Dit register bevat dus geen gegevens over documenten die nog wel in omloop (mogen) zijn. Het is een centrale voorziening waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is.
3. BRP (Basisregistratie Personen)
De BRP bevat een beperkte set aan gegevens over reisdocumenten van ingezetenen van Nederlandse gemeenten. Hierin wordt bijgehouden of een document is uitgereikt, gestolen/vermist, van rechtswege is vervallen, ingehouden/ingeleverd en of de betrokken persoon is opgenomen in het register paspoortsignaleringen.
4. PIVA en PIVA-V (Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba)
De persoonsregistraties die in de Caribische Landen en de openbare lichamen. Ook deze persoonsregistraties bevatten, net als de BRP, een beperkte set aan gegevens over reisdocumenten van ingezetenen van het land of het openbare lichaam. De PIVA-V is een centrale voorziening voor de PIVA's van de openbare lichamen. De PIVA's van de Caribische Landen zijn decentraal.
5. Het RPS (Register paspoortsignaleringen)
Bevat gegevens over personen met het oog op (mogelijke) weigering of vervallenverklaring van een reisdocument, maar wordt tevens gebruikt om gegevens op te slaan over personen van wie het reisdocument moet worden ingehouden omdat het van rechtswege is vervallen.

¹ Kamerstuk 25764, nr.11.

² Daar waar 'reisdocumenten' staat, worden ook Nederlandse Identiteitskaarten bedoeld.

Er is dus sprake van een landschap met centrale en decentrale administraties, systemen en processen en daarin spelen verschillende partijen met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden een rol. Deze inrichting heeft ook tot gevolg dat er geen authentieke bronregistratie is die complete gegevens en informatie over de status van een document bevat. Ook is geconstateerd dat de gegevens en statusinformatie over hetzelfde document niet altijd overeenkomen in verschillende systemen. Vaststellen of een document nog kan worden vertrouwd of het signaleren en tegengaan van misbruik of fraude met van rechtswege vervallen documenten wordt hierdoor bemoeilijkt en daarmee wordt ook een betrouwbare identiteitsvaststelling bemoeilijkt. De decentrale opzet van de RAAS-systemen heeft ook als nadeel dat dubbele aanvragen van documenten of shopping in de zin dat een persoon aan wie een document geweigerd is of een aanvraag niet in behandeling is genomen bij een andere instantie weer een poging doet om toch een document te bemachtigen. Door de verouderde architectuur zijn de RAAS-systemen bovendien niet op een veilige en efficiënte manier aan elkaar te koppelen en daarmee dus geen reëel alternatief.

De plaatsing en het gebruik van de e-functionaliteit op de Nederlandse identiteitskaart (en wellicht in een later stadium ook op paspoorten), maakt een register noodzakelijk dat te allen tijde (24/7) online en in real-time bevroegbaar is om de actuele gegevens en status van het document te kunnen leveren. Hiermee kan zowel de status van het document dat als drager dient voor de e-functionaliteit als de status van die functionaliteit zelf worden vastgesteld en kan betrouwbare authenticatie op het hoogste niveau, zoals voorzien in de Wet digitale overheid (WDO), worden gegarandeerd. Deze nieuwe eisen waren bij de invoering van het huidige reisdocumentenstelsel niet voorzien.

Toegang tot het nieuwe basisregister

De leden van de D66-fractie vragen voorts, wie er allemaal toegang zal hebben tot dit basisregister.

Het voorstel van rijkswet omschrijft in het nieuwe artikel 4e de verschillende categorieën ontvangers van gegevens uit het register. Verstrekking van gegevens is enkel toegestaan ten behoeve van een van de doelstellingen van het register, zoals bepaald in artikel 4e (na nota van wijziging, zoals ingediend tezamen met deze nota) en de daarop te baseren nadere regelgeving. De mogelijkheden voor verstrekking van gegevens zullen in beginsel niet afwijken van de bestaande verstrekkingsmogelijkheden vanuit de hierboven omschreven registers. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om verstrekking aan autoriteiten die belast zijn met taken ter uitvoering van de Paspoortwet of organen met een wettelijke verplichting ter voorkoming van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Bij deze reeds bestaande doelen komt als nieuw doel de verstrekking van gegevens aan autoriteiten ten behoeve van de vervaardiging, uitgifte en werking van het publiek identificatiemiddel.

Verhouding decentrale reisdocumentenadministraties tot het nieuwe basisregister reisdocumenten

Het nieuwe basisregister reisdocumenten zal geleidelijk worden gevuld met gegevens over reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten, die nu nog in de reisdocumentenadministraties van de tot verstrekking bevoegde autoriteiten worden bijgehouden. Hoe verhouden de verschillende administraties zich tot elkaar, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Als de leden van de VVD-fractie het goed begrijpen ontstaat er een "centraal" basisregister met gegevens over vermiste en van rechtswege vervallen reisdocumenten, alsmede de aanvraaggegevens en de gegevens betreffende de vervaardigde documenten die in de reisdocumentenadministratie van de uitgevende instanties worden bewaard met uitzondering van de gezichtsopname en de handtekening. Ook zullen de statusgegevens van het op een document aangebrachte publieke identificatiemiddel worden opgenomen. Betekent dit dat de uitgevende instanties nog een aparte administratie bijhouden voor de gezichtsopnamen en de handtekeningen?

Het nieuwe basisregister reisdocumenten zal primair gevuld gaan worden vanuit de decentrale RAAS-systemen. Elke aanvraag die wordt gedaan (na inwerkingtreding van deze wet) stuurt het RAAS door aan het nieuwe basisregister, waarna het basisregister vervolgens de bron wordt voor informatie over de status en (document)gegevens tijdens de gehele levensloop van alle Nederlandse reisdocumenten. De gegevens die in het basisregister opgenomen zullen worden, bevatten niet de gezichtsopname en de handtekening. De verantwoordelijkheid voor die gegevens blijft berusten bij de uitgevende instanties, ook na de uitfasering van de RAAS-systemen in het kader van de voorgenomen vernieuwing van het reisdocumentenstelsel (VRS).

Nieuwe basisregister volledig operationeel en tijdelijk dubbele opslag

De uitbreiding van de gegevensverwerking in het basisregister reisdocumenten zal fasegewijs plaatsvinden, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast. Wanneer zal, zo is de verwachting, het register volledig operationeel zijn, met alle gegevens die worden beoogd erin te zijn opgenomen? Hoe lang zal de overgangsfase duren?

In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van "dubbele" opslag van gegevens in verschillende systemen. Gaat het hier om opslag van dezelfde gegevens in meerdere registers of om opslag van oude gegevens in de bestaande administraties en opslag van nieuwe gegevens in het uitgebreide basisregister reisdocumenten? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Als de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten is voltooid, zal het bijhouden van reisdocumentgegevens in de BRP worden beëindigd. Wat betekent dat voor de systemen van de BRP, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Er is sprake van een volledig operationeel register indien, naast de gegevens betreffende de paspoorten, andere reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten, die na inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet zullen worden aangevraagd, daarin ook de gegevens zullen zijn opgenomen die nu zijn opgeslagen in:

- de bestaande decentrale reisdocumentenadministraties (RAAS) betreffende eerder uitgegeven documenten;
- het bestaande basisregister reisdocumenten;
- de BRP en de PIVA's van de Caribische Landen en de openbare lichamen voor zover het gaat om ingehouden, gestolen/vermist gemelde of van rechtswege vervallen documenten.

Naar verwachting zullen al deze acties in het najaar van 2020 afgerond zijn. Totdat deze acties zijn afgerond, zal er dus dubbele opslag plaatsvinden in zowel het nieuwe basisregister als het bestaande basisregister.

Het beëindigen van het bijhouden van reisdocumentengegevens in de BRP betekent dat deze gegevens daaruit zullen worden verwijderd. Dit is voor de BRP een overzichtelijke technische operatie zoals die vaker voorkomen na een wijziging van de gegevensset van de basisregistratie.

Gegevens en gegevensverstrekking tijdens overgangsfase

Hoe zal overigens in de overgangssituatie worden omgegaan met de gegevens en de gegevensverstrekking uit de afzonderlijke registraties, die dus nog niet naar het uitgebreide, centrale, register zijn overgebracht? Gelden daar ook de nieuwe bepalingen uit deze wet voor? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal het vernieuwde basisregister operationeel zijn voor wat betreft de gegevens betreffende de e-NIK. Deze worden uit het nieuwe basisregister reisdocumenten verstrekt ten behoeve van de elektronische dienstverlening waarbij van de e-NIK gebruik wordt gemaakt. In dit nieuwe systeem zijn immers alle statusgegevens (aanvraag, uitreiking, vermissing,

verval van rechtswege) van de e-NIK geregistreerd, die van belang zijn om 24/7 de geldigheid van het publiek middel te kunnen vaststellen. Verstrekking van gegevens m.b.t. gestolen of anderszins vermist gemelde of van rechtswege vervallen reisdocumenten zal vooralsnog gebeuren vanuit het bestaande basisregister reisdocumenten, tot aan het moment waarop alle gegevens van het oude register zullen zijn overgezet naar het nieuwe register. Om die reden zal het artikel dat de gegevensverwerkingen vanuit het huidige basisregister regelt (artikel 4a Paspoortwet) ook blijven bestaan tot aan het moment waarop de migratie van gegevens voltooid zal zijn. Hetzelfde geldt voor de gegevens die thans vanuit de decentrale reisdocumentenadministraties van de uitgevende autoriteiten (RAAS-systemen) worden verstrekt. Pas wanneer alle gegevens zijn overgebracht naar het nieuwe basisregister reisdocumenten, zullen de artikelen waarin de verwerkingen in het nieuwe register worden geregeld (artikel 4c, 4d en 4e) volledig in werking treden. De verantwoordelijkheid voor zowel het oude als het nieuwe basisregister berust bij de minister van BZK.

Verdere verbetering reisdocumentenstelsel

De NVVB pleit ervoor de handtekening en de pasfoto ook in het centrale register op te nemen. De regering doet dat niet, omdat deze gegevens geen rol spelen voor het realiseren van de e-functionnalité. Waar wordt verder aan gedacht als het gaat om de verdere vernieuwing van het reisdocumenten-stelsel en ook de e-functionnalité? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een reactie op de hier naar voren gebrachte punten.

Het nieuwe basisregister biedt de mogelijkheid om de informatiehuishouding van het reisdocumentenstelsel verder tegen het licht te houden. Het idee is tot een verhoging van de kwaliteit, fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van het gehele stelsel te komen. Een onderdeel daarvan is, naast het basisregister, het treffen van een voorziening voor de opslag van biometrische gegevens (gezichtopnamen en handtekeningen). Deze dient zodanig te zijn ingericht dat elke uitgevende instantie, net zoals nu, zelf de beschikking houdt over de biometrische gegevens en verantwoordelijk blijft voor de verstrekking daarvan. Met het nieuwe basisregister en de voorziening voor de opslag van biometrische gegevens kunnen op termijn de RAAS-systemen worden uitgefaseerd. Ik informeer u eind van deze maand met een brief over de verbetering van het reisdocumentenstelsel (VRS) nader over deze processen.

Kostenbesparing

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere onderbouwing van de verwachting, dat de overgang van de gegevens uit de administraties van de uitgevende instanties naar het nieuwe basisregister reisdocumenten ook besparingen op het beheer kan opleveren, zowel voor de rijksoverheid als bij de uitgevende instanties.

Het nieuwe basisregister reisdocumenten is een eerste, onmisbare, stap om de bestaande complexiteit in systemen en procedures sterk te reduceren. Het zal een authentieke bron zijn voor gegevens betreffende reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten in de verschillende stadia van de levenscyclus van deze documenten (statussen): van de aanvraag tot aan de definitieve onttrekking aan het verkeer. Hierdoor wordt een verbetering van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevensverwerking in het reisdocumentenproces bewerkstelligd. Daarnaast is het gebruik van het nieuwe basisregister een cruciale voorwaarde voor de verdere beheersmatige verbeteringen in dat proces, zoals het kunnen uitfasen van de RAAS-systemen. Het beheer van de RAAS-systemen is kostbaar, zowel voor de rijksoverheid als voor de uitgevende instanties. De uitgevende instanties zijn verantwoordelijk voor veilige plaatsing en beheer van de apparatuur en het verzorgen van de (bij uitvoeringsregeling vastgelegde) back-up procedures. Dit vereist allerlei technische faciliteiten, maar ook de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd personeel. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het leveren van kostbare apparatuur aan de instanties en moet voorzien in eventuele vervanging van een RAAS-systeem bij defect of einde levensduur. Daarnaast dient de software

bij updates naar alle RAAS-systemen gedistribueerd te worden en daar te worden geïnstalleerd, wat inefficiënt en daarmee kostbaar is.

Beveiliging

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op het commentaar van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), dat één centraal register niet alleen voordelen oplevert. Zo zijn de gevolgen van een mogelijk beveiligingsincident groter. Wanneer een onbevoegde zich toegang weet te verschaffen tot de persoonsgegevens in het basisregister, dan verkrijgt hij immers toegang tot een grote set aan persoonsgegevens.

Een beveiligingsincident bij één register zou inderdaad op zich meer impact kunnen hebben dan wanneer dit bij één van de ca. 500 decentrale RAAS-systemen zou gebeuren. Daar staat echter tegenover dat één register beter beveiligd kan worden en de beveiliging ook beter te handhaven en te monitoren is. Daarnaast kunnen back-up en herstel van gegevens in één centraal register efficiënter en nog veiliger worden ingericht.

De ontwikkeling van het nieuwe basisregister reisdocumenten

De leden van de D66-fractie willen graag weten hoe de ontwikkeling van deze nieuwe centrale administratie, het basisregister, in zijn werk zal gaan. Dit lijkt een ICT-project van formaat. Welke lessen van de Commissie-Elias zijn hierbij van belang?

De Commissie Elias heeft een tiental "lessen" geformuleerd, waarmee uitdrukkelijk rekening is gehouden in dit project. Zo is bijvoorbeeld de meerwaarde voor de eindgebruiker en de samenleving helder en duidelijk omschreven. Meer op het uitvoeringsterrein zegt de Commissie Elias o.a. dat een ICT-project moet worden gefaseerd en per fase direct bruikbare producten zou moeten opleveren. Hier is rekening mee gehouden door de ontwikkeling van het nieuwe basisregister in fasen te laten verlopen. De focus zal in eerste instantie liggen op het kunnen registreren van de nieuw uitgegeven identiteitskaarten (inclusief het daarop aangebrachte publiek identificatiemiddel) en overige reisdocumenten, alsmede de functionaliteiten ten behoeve van het (status)beheer en het gebruik van het publiek identificatiemiddel. Daarna zal het register in de tijd stapsgewijs verder worden ontwikkeld en uitgebreid. In paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting is hier uitvoeriger op ingegaan. Door deze projectmatige en gefaseerde opzet kan worden voorkomen dat het een project van onbeheersbare omvang wordt.

Register Paspoortsignaleringen

Begrijpen de leden van de VVD-fractie het goed dat op termijn het gebruik van het register paspoortsignaleringen wordt beëindigd, als het basisregister reisdocumenten compleet in gebruik is? En moet dan vervolgens de Paspoortwet weer worden gewijzigd?

Het Register paspoortsignaleringen is een registratie van personen ten aanzien van wie gronden bestaan tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument. Het Register paspoortsignaleringen zal niet verdwijnen.

Bij de verbetering van het reisdocumentenstelsel zal de arbeidsintensieve verwerking en controle op signaleringen voor uitgevende instanties worden vergemakkelijkt. Er wordt gewerkt aan functionaliteit die zorgt voor een automatische raadpleging in het aanvraag- en uitgifteproces.

Daarnaast wordt het register op dit moment tevens gebruikt om daarin gegevens op te slaan over personen van wie het reisdocument moet worden ingehouden omdat het van rechtswege is vervallen. In het kader van de verbetering van het reisdocumentenstelsel zal die functionaliteit straks ook kunnen worden ondergebracht bij het nieuwe basisregister reisdocumenten.

3. Het publiek identificatiemiddel

Termen Hoog en dienstverleningen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten.

Doel van het wetsvoorstel is, zo begrijpen zij, dat de burger zich op een hoger niveau van betrouwbaarheid kan identificeren dan met het huidige DigiD. Daarbij worden twee hogere niveaus van betrouwbaarheid onderscheiden, te weten het niveau substantieel en het niveau Hoog. Wordt steeds als er in de tekst sprake is van 'het hoogste betrouwbaarheidsniveau' bedoeld: betrouwbaarheidsniveau Hoog, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo ja, waarom wordt dan niet consequent één term gebruikt?

Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat precies bedoeld wordt met 'hoog betrouwbare elektronische dienstverlening in de (semi-)publieke sector'. Wordt met dienstverlening identificatie bedoeld?

In de memorie van toelichting is om redactionele reden de vrijheid genomen om beide omschrijvingen te gebruiken. Beide hebben betrekking op elektronische dienstverlening waarvoor authenticatie op betrouwbaarheidsniveau hoog als bedoeld in de WDO vereist is. De WDO kent geen hoger betrouwbaarheidsniveau dan het betrouwbaarheidsniveau hoog, zodat hierover geen misverstand kan ontstaan. Met hoog betrouwbare elektronische dienstverlening wordt bedoeld dienstverlening waarbij om redenen van veiligheid, gevoeligheid van gegevens, voorkoming van fraude en misbruik of anderszins het noodzakelijk is om op een zo hoog mogelijk niveau zeker te stellen dat het met de dienstverlening verbonden gegevensverkeer daadwerkelijk plaatsvindt tussen de dienstverlener en de burger op wiens naam bij de dienstverlener wordt ingelogd. De identificatie met behulp van een publiek identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog maakt derhalve hoog betrouwbare elektronische dienstverlening mogelijk. Met dienstverlening in deze zin wordt dus inderdaad identificatie bedoeld.

Wettelijke basis rijbewijs

De leden van de CDA-fractie vragen voorts wat de wettelijke basis is van de plaatsing van een publiek identificatiemiddel op het rijbewijs.

Het voorgestelde artikel 5, vierde lid, van de WDO regelt de verantwoordelijkheid van de plaatsing van het publiek identificatiemiddel door de Rijksdienst Wegverkeer op het rijbewijs.

Vorbereidingen uitvoering

De leden van de VVD begrijpen dat de dienst Logius straks de authenticatie van het op de Nederlandse identiteitskaart geplaatste publiek identificatiemiddel zal verzorgen. Welke voorbereidingen worden er getroffen dat de dienst Logius deze taak goed kan uitvoeren? Wat zijn de consequenties voor het budget van Logius?

In dezelfde lijn ligt de vraag van de deze fractie: Hoe ziet het tijdsplan eruit als het gaat om de e-NIK gereed te hebben voor de digitale dienstverlening van de overheid? In hoeverre lopen de technische aanpassingen en de voorbereidingen voor wetgeving synchroon zo vragen deze leden?

De voorbereidingen bij Logius zijn in een vergevorderd stadium. Het functioneren van het op de Nederlandse identiteitskaart geplaatste publiek identificatiemiddel is inmiddels succesvol beproefd in een testomgeving. De techniek is gereed en kan, als de wetgeving gereed is, in gebruik worden genomen. Over de budgettaire gevolgen voor Logius is in paragraaf 6.1.2 van de memorie van toelichting aangegeven dat de kosten voor de authenticatie met het publiek identificatiemiddel worden doorbelast aan de dienstverlener bij wie wordt ingelogd.

Activering

De activering van het publiek identificatiemiddel door de burger vindt plaats bij de authenticatiedienst. De burger moet een eigen PIN-code instellen. Waarom is voor een nieuwe PIN-code gekozen? Kan authenticatie niet ook op basis van de toekomstige DigiD Hoog geschieden? Mocht er in het authenticatieproces met de voorgestelde PIN iets fout gaan, met als gevolg daarvan dat het publieke middel op de identiteitskaart niet meer werkt en de kaart dus niet meer voor de digitale dienstverlening kan worden gebruikt, wie moet dan de kosten van een nieuwe kaart met een nieuw publiek middel betalen? Is dat de burger of de overheid, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De burger moet de e-functionaliteit eerst activeren met de PIN-code die in de aan hem gezonden brief staat. Vervolgens dient hij een 'eigen' PIN-code in te stellen. Die 'nieuwe' PIN-code moet dan telkens worden gebruikt bij authenticatie. In geval van kwijtraken van de brief met de initieel toegekende PIN-code kan de burger binnen zes weken na het uitreiken van de kaart deze originele PIN-brief, met dezelfde initiële PIN-code, opnieuw aanvragen, zolang hij de initiële PIN-code nog niet heeft gewijzigd. Of dit zal worden belast, moet nog worden bezien. Er wordt overigens nog gewerkt aan de mogelijkheid om ook na die periode een nieuwe PIN-code te kunnen aanvragen, de zogenaamde 'pin-reset', waardoor een nieuwe kaart niet aan de orde is en de burger dus geen extra kosten hoeft te maken.

Intrekken

Activering is noodzakelijk om het publiek identificatiemiddel te kunnen gebruiken om in te loggen. Wil de burger van deze mogelijkheid geen gebruik maken, dan kan hij het gebruik van het middel opschorten (door het niet te activeren) of het middel intrekken. Het intrekken kan overigens al geschieden voordat het middel is geactiveerd, zo stelt de regering. Dit zou betekenen, zo begrijpen de leden van de CDA-fractie, dat het identificatiemiddel kan worden geactiveerd nadat het is ingetrokken. Deze leden ontvangen op dit punt graag een nadere toelichting van de regering.

De burger die geen gebruik wenst te maken van het publiek middel (e-functionaliteit) op de Nederlandse identiteitskaart kan besluiten deze direct met de intrekingscode definitief onbruikbaar te maken. De intrekingscode wordt tegelijk met de PIN-codebrief geleverd. Zoals vermeld in paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting is het bij intrekken niet mogelijk het middel achteraf alsnog te activeren. Intrekking maakt het middel permanent onbruikbaar en is derhalve onomkeerbaar. Bij opschorting van het middel is dat niet het geval en kan het door activering weer in gebruik worden genomen.

Het publieke identificatiemiddel kan worden ingetrokken door daartoe bevoegde organisaties. De leden van de CDA-fractie vragen welke instanties op welke gronden het publieke identificatiemiddel kunnen intrekken. Uit de formulering 'de meest voorkomende reden' maken deze leden op, dat in de memorie van toelichting geen sprake is van een uitputtende opsomming.

Deze opmerking is juist. Naast de in de memorie van toelichting genoemde intrekking van het middel als gevolg van het feit dat het fysieke document waarop dit middel is aangebracht zelf ongeldig wordt, zoals door het verlopen van de geldigheidsduur, vermissing van het document of het van rechtswege vervallen (bijvoorbeeld door naamswijziging), kan de minister van BZK ook enkel het daarop aangebrachte identificatiemiddel intrekken. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn als wachtwoorden worden onderschept, waardoor de betrouwbaarheid van het middel niet meer kan worden gegarandeerd. Voorbeelden waarin dergelijke maatregelen in het verleden zijn getroffen zijn identiteitsfraudes met DigiD (laag) waarbij DigiD-codes van gebruikers uit brievenbussen zijn gehengeld en vervolgens misbruikt.

Fysieke verschijning

Voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart verschijnt de burger 'ook fysiek' aan het aanvraagloket van de uitgevende instantie. Wat wordt in dit verband bedoeld met 'ook', zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het gebruik van het woord 'ook' dient te worden gezien in de context van het feit dat het publiek identificatiemiddel wordt aangebracht op een fysiek identiteitsdocument, zoals de Nederlandse identiteitskaart, waarvoor bij de aanvraag een persoonlijke verschijningsplicht geldt. Daardoor wordt gewaarborgd dat de identiteit van de burger 'face-to-face' kan worden vastgesteld. Dit is zowel een voorwaarde voor verstrekking van het fysieke document, als ook voor verstrekking van een elektronisch identificatiemiddel op het betrouwbaarheidsniveau hoog.

Android/Apple

De leden van de D66-fractie krijgen graag een toelichting op de gekozen wijze dit hoger betrouwbaarheidsniveau vorm te geven: de NFC-chip op de identiteitskaart. Kan de regering ingaan op de volgende vragen? De doorlooptijd voor DigiD Hoog wordt ingeschat op 10 jaar. Het duurt namelijk een tijd voordat iedereen een nieuwe identiteitskaart heeft. Is er niet het risico dat deze methode over 10 jaar alweer achterhaald is, zo vragen deze leden aan de regering?

De technische ontwikkelingen gaan zo snel op dit vlak. Tien jaar vooruit kijken is onmogelijk. Er zullen steeds, als gevolg van voortdurende innovatie en ontwikkelingen, middelen op basis van nieuwe, betere technologieën beschikbaar komen. Het is daarom noodzakelijk voortdurend ruimte te geven aan innovatie. Concreet betekent dit dat de chip op de id-kaart steeds wordt aangepast aan nieuwe, betere technologie.

De leden van de D66-fractie vervolgen: Ten tweede is het een feit dat alleen Android gebruikers met hun telefoon deze chip kunnen uitlezen. Dit werkt niet voor iOS-gebruikers. Heeft de regering zicht op welk aandeel van de Nederlandse bevolking geen Android-telefoon heeft? Hoe wordt dit opgelost? Klopt het dat zij een kaartlezer moeten aanschaffen? Wat zal deze kosten? Graag een nadere toelichting op de oplossing van dit probleem. De leden van de VVD-fractie voegen daaraan toe voor wie deze kosten komen.

Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking is in het bezit van een Android-telefoon. Vanwege dit bereik kan op deze schaal gestart worden met een lerende uitrol van middelen op niveau hoog. De regering kiest er dan ook voor op de beleidsdomeinen waar het noodzakelijk wordt geacht, niveau hoog in te zetten (bijvoorbeeld in de zorg) en waar dit maatschappelijk en financieel mogelijk is, de aanloopproblemen op acceptabele wijze te compenseren. Een voor niet Android-bezitters bruikbare kaartlezer, die enkele tientallen euro's zou kosten, is daarbij een van de momenteel onderzochte opties. Zoals uiteengezet in de Kamerbrief over de aanpak van de implementatie van het programma eID, van 29 januari 2019³, wordt er blijvend gewerkt aan het beproeven van alternatieve oplossingen voor de iOS-gebruikers (Apple), waarbij het uitgangspunt is dat deze net zo eenvoudig, gebruiksvriendelijk en goedkoop zijn als de Androidwerkwijze. Dit is onderdeel van permanente ontwikkeling en innovatie. Er is nog geen beslissing genomen over de aanschaf van een kaartlezer door degenen die niet de beschikking hebben over een Android-telefoon of over mogelijke andere methoden om het probleem op te lossen.

Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie begrijpen dat een hoger betrouwbaarheidsniveau bij het inloggen positief is voor de burger, het is veiliger. Deze leden lezen daarnaast dat dit voorstel de administratieve lasten van de burger vermindert. Deze leden

³ Kamerstuk 26643, nr. 590.

vragen graag aan de regering of zij kan toelichten door middel van een praktisch voorbeeld hoe dit voorstel de administratieve lasten van de burger vermindert. Tot welke digitale dienstverlening zal de burger toegang hebben waarvoor hij of zij zich nu nog fysiek moet melden?

De CDA-fractie merkt op in dit verband: Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert het identificatiemiddel met betrouwbaarheidsniveau Hoog zo te introduceren dat de voordelen van het (digitale) identificatiemiddel voor burgers duidelijk zijn en dat zij vertrouwen dat het identificatiemiddel hun privacygevoelige gegevens beschermt. De regering stelt dat dit advies zeker zal worden gevolgd. De leden van de CDA-fractie vragen de regering reeds in de nota naar aanleiding van het verslag in te gaan op de voordelen voor burgers en het vertrouwen van burgers, met zo min mogelijk technisch jargon.

De WDO regelt dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het uitgeven van een publiek identificatiemiddel op een substantieel en hoog betrouwbaarheidsniveau zodat nieuwe mogelijkheden ontstaan om digitaal zaken te doen. De voorbeelden van de voorziene administratieve lastenverlichting als gevolg van de toegenomen mogelijkheden om digitaal zaken te doen, zijn uiteengezet in de toelichting van het voorstel voor de WDO. Het betreft praktische voorbeelden zoals het digitaal inzage krijgen in gerechtelijke dossiers en het patiëntendossier. Ook van eHealth worden voordelen verwacht, zoals het thuis uitvoeren van metingen waarvan de uitslag digitaal wordt doorgegeven aan de zorgverlener. De burger bespaart daarmee tijd en kosten van een reis naar de zorgverlener. Onderhavig wetsvoorstel faciliteert dat burgers veilig digitaal zaken doen met (semi)publieke dienstverleners zodat het moeilijker wordt voor kwaadwillenden om identiteitsfraude te plegen, hetgeen burgers tijd en mogelijk ook schade kan schelen.

4. Kosten project en kosten e-NIK

Welke kosten zijn gemoeid met het aanbrengen van een chip op de reisdocumenten? Voor wie zijn die kosten? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Eveneens vragen de leden van de VVD-fractie zich af wat, naar verwachting, de prijs van de nieuwe Nederlandse identiteitskaart zal zijn.

De leden van de D66-fractie vragen ook naar de kosten per burger per ID-kaart. Kan de regering een schatting maken? Klopt het dat de regering ervoor kiest om naast de kosten voor de chip, ook de kosten die verband houden met het basisregister reisdocumenten door te berekenen in de prijs voor een ID-kaart? Kan de regering dit verduidelijken?

De kosten voor het beheer en de doorontwikkeling van de voorzieningen die getroffen moeten worden om de e-functionaliteit op het reisdocument mogelijk te maken, zullen worden doorberekend. Dit is inclusief de kosten voor het basisregister reisdocumenten. Dit betreft geen nieuwe situatie: de kosten van het reisdocumentenstelsel, de productiekosten, de kosten van het Rijk en de kosten van uitgevende instanties worden al in de leges doorberekend. Omdat de doorontwikkeling van het basisregister bredere baten heeft dan alleen het gebruik van het publiek middel op de Nederlandse identiteitskaart en ook betrekking heeft op paspoorten worden de kosten voor het basisregister via zowel de tarieven voor identiteitskaarten als overige reisdocumenten verrekend. Deze baten hebben betrekking op het tweede en derde doel van het basisregister zoals beschreven in de memorie van toelichting, namelijk die van bronregistratie van het reisdocumentenstelsel en het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten.

De totale kosten voor het aanbrengen van een applet in de chip op de reisdocumenten, het laten functioneren van de e-NIK als publiek identificatiemiddel voor digitale dienstverlening met de authenticatiedienst DigiD hoog en de ontwikkeling van een centrale middelenregistratie zijn nu begroot op circa 10 mln. euro. De werkzaamheden lopen tot en met 2019. Dit bedrag is hoger dan eerder aangegeven in de memorie van toelichting (7, 5 miljoen). De voornaamste reden

daarvoor is herprioritering in de doorontwikkeling van DigiD naar een hoger betrouwbaarheidsniveau. Er is meer energie gezet op de werkzaamheden voor DigiD substantieel, waardoor de werkzaamheden om de Nederlandse identiteitskaart geschikt te maken voor DigiD hoog zijn getemporiseerd. Temporiseren kost geld omdat personeel en leveranciers langer moeten worden vastgehouden dan oorspronkelijk begroot of opnieuw moeten worden aangetrokken en ingewerkt. Daarnaast moet een aantal technische testen opnieuw worden gedaan. De projectkosten worden grotendeels gefinancierd uit de BZK-begroting.

Deze projectkosten staan overigens los van de kosten voor het aanbrengen van de e-functionaliteit op de kaart na livegang. Deze kosten zullen worden bekostigd door legesheffing. Naar verwachting zal de kostenstijging door de functionaliteit in lijn zijn met het al ingevoerde e-Rijbewijs.

Niet-gebruiken van het publiek identificatiemiddel

De regering stelt, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de burger in samenhang dienen te worden gezien met de vermindering van diens administratieve lasten indien hij gebruik gaat maken van het publiek identificatiemiddel. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband wat de financiële gevolgen zijn voor de burger indien hij geen gebruik gaat maken van het publiek identificatiemiddel. Ook vragen deze leden naar de financiële gevolgen voor de burger indien hij gebruik wil maken van het publiek identificatiemiddel, terwijl zijn Nederlandse identiteitskaart nog negen jaar geldig is.

In lijn met de vorige vraag willen de leden van de D66-fractie weten of het klopt dat ook mensen die geen gebruik willen maken van deze chip, toch de kosten ervoor moeten dragen.

Ongeacht of burgers gebruik gaan maken van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart worden er kosten gemaakt voor de vervaardiging daarvan. Deze kosten worden verdisconteerd in de leges die de burger betaalt bij aanschaf van het document. Ook de leges van kaarten met een e-functionaliteit die niet kan worden gebruikt (omdat de houder niet in de BRP staat ingeschreven) zullen met hetzelfde bedrag worden opgehoogd. Het gaat naar verwachting om een beperkte groep. De kosten om daarvoor gescheiden productie- en administratieve processen in te richten staan niet in verhouding tot het doorberekenen van de kosten in de leges voor alle Nederlandse identiteitskaarten. Hierbij zij nog gewezen op de huidige situatie waarbij burgers ook betalen voor de kosten van de chip die gegevens bevat die noodzakelijk zijn bij reizen naar het buitenland, ongeacht of men daarvan gebruik maakt. Daarnaast is het inderdaad zo dat iemand met een nog negen jaar geldig document de prijs van een nieuwe e-NIK zal moeten betalen indien hij besluit zijn document eerder te vervangen om gebruik te kunnen maken van de e-functionaliteit.

5. Nederlanders in het buitenland en in het Caribische deel van het Koninkrijk

Nederlanders in het buitenland

De leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie stellen enkele vragen over Nederlanders die woonachtig zijn buiten het Koninkrijk:

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het voor Nederlanders buiten het Koninkrijk die in het Register Niet-ingezetenen (RNI) staan ingeschreven ook mogelijk is een identiteitskaart te krijgen en wat de basis daarvoor is. De D66-leden willen graag verduidelijking of het voor Nederlanders woonachtig buiten het Koninkrijk en niet-ingeschreven in de BRP eerder nog niet mogelijk was om een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen en wat er voor deze groep in de praktijk verandert.

Het ingeschreven staan in het RNI-systeem (dat wil zeggen het als niet-ingezetene zijn opgenomen in de BRP) is voor Nederlanders in het buitenland geen voorwaarde om een Nederlandse identiteitskaart te krijgen. Ook Nederlanders die niet in de BRP staan ingeschreven komen in aanmerking voor een identiteitskaart, mits zij woonachtig zijn buiten het Koninkrijk. Dat is nu al zo op grond van het huidige artikel 16a, eerste lid, van de Paspoortwet en dat blijft zo. Een aanvraag daarvoor kan worden ingediend bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land waar betrokkene woonachtig is. Aangezien de aanvrager echter niet beschikt over een BSN, zal de e-functionaliteit niet kunnen worden geactiveerd. De groep Nederlanders in het buitenland die niet is ingeschreven in de BRP, zal dus wel een Nederlandse identiteitskaart kunnen aanvragen, maar geen gebruik kunnen maken van het daarop geplaatste elektronisch identificatiemiddel. Daarmee blijft de situatie voor deze groep in de praktijk gelijk.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat het voordeel is voor deze groep om een Nederlandse identiteitskaart te kunnen aanvragen.

Deze mogelijkheid is bij de wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 van 28 oktober 2016 geïntroduceerd.⁴ In de toelichting bij het wijzigingsbesluit is daarover onder andere het volgende opgemerkt: "Geconstateerd is dat onder Nederlanders in andere landen soms ook behoefte is om een identiteitskaart aan te schaffen om daarmee naast of in plaats van met hun paspoort binnen de Europese Unie te kunnen reizen. Ook komt het voor dat zij soms een Nederlandse identiteitskaart willen om zich in het land waar zij woonachtig zijn te kunnen identificeren met een ander document dan een paspoort. Dat de identiteitskaart in bepaalde landen niet op grond van een internationaal verdrag of overeenkomst als reisdocument wordt aangemerkt, is daarom niet langer van doorslaggevend belang in het kader van de vraag of een Nederlander buiten de Europese Unie recht heeft op verstrekking van een Nederlandse identiteitskaart."

Ook vragen deze leden of er een lijst is van de Nederlanders woonachtig in het buitenland die niet in het RNI staan.

Een dergelijke lijst is er niet, omdat er geen verplichte bevolkingsadministratie voor Nederlanders in het buitenland bestaat. Nederlanders in het buitenland kunnen zich laten inschrijven als niet-ingezetene in de BRP (het RNI-systeem), maar zijn daartoe niet verplicht. Daarnaast bestaan er andere registraties waar Nederlanders woonachtig in het buitenland in zouden kunnen staan, zoals de reisdocumentadministratie, indien zij een reisdocument zouden aanvragen, of het kiezersregister buitenland, indien zij zich als kiezer zouden registreren. Maar geen van deze registraties is verplicht en daarmee niet in staat een volledig beeld te schetsen van de Nederlanders in het buitenland.

Daarnaast willen de leden van de VVD-fractie graag weten in hoeverre het voorkomt dat personen nu zowel een paspoort als een Nederlandse identiteitskaart bezitten.

Er zijn ongeveer 1,2 miljoen mensen die zowel een paspoort als een NIK hebben. Er zijn ongeveer 1 miljoen mensen die geen van deze documenten hebben (bijvoorbeeld jonge kinderen of mensen met een rijbewijs die niet naar het buitenland reizen). Veruit de grootste groep Nederlanders (bijna 14 miljoen) heeft slechts één reisdocument. Dat zijn ongeveer zes miljoen Nederlanders met alleen een NIK en een kleine acht miljoen met enkel een paspoort.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het in feite straks kan voorkomen dat mensen naast het aanschaffen van een paspoort een identiteitskaart nodig hebben voor de digitale dienstverlening van de overheid. Hoe werkt het als je bijvoorbeeld, als Nederlander in het buitenland woont en in Nederland belastingaangifte moet doen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan.

⁴ Stcrt. 2016, 59294.

Indien men op termijn niet beschikt over een rijbewijs of mogelijk een privaat inlogmiddel, kan het inderdaad voorkomen dat het noodzakelijk is om naast het paspoort (reisdocument) een Nederlandse identiteitskaart aan te schaffen om gebruik te kunnen maken van elektronische dienstverlening op betrouwbaarheidsniveau hoog. Hierbij zij gewezen op de keuze voor een geleidelijke invoering van digitale identificatiemiddelen. In het kader van het overgangsrecht onder de WDO zal het de komende jaren mogelijk blijven om bijvoorbeeld zaken met de Belastingdienst digitaal af te handelen met een inlogmiddel op niveau laag, mits sprake is van zogenaamde tweefactorauthenticatie (zoals DigiD gebruikersnaam en wachtwoord + SMS). Tevens wordt ingezet op de werving van een privaat inlogmiddel op het niveau substantieel in 2019, waarmee ook elektronische dienstverlening met overheidsinstanties mogelijk is. Afhankelijk van behoefte en haalbaarheid zal worden bezien of op termijn ook het paspoort geschikt kan worden gemaakt om te dienen als publiek elektronisch identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog.

De leden van de D66-fractie willen graag weten of alle Nederlanders in het buitenland ook gebruik kunnen maken van DigiD Hoog. De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het niet ondenkbeeldig is dat een Nederlander in het buitenland met een identiteitskaart, die niet in de BRP is ingeschreven, af en toe digitaal contact met de Nederlandse overheid heeft voor het regelen van bepaalde zaken, waar hij de overheid voor nodig heeft. Hoe gaat dat dan? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hierop te reageren.

Of je als Nederlander in het buitenland gebruik kunt maken van DigiD hoog is van een aantal zaken afhankelijk. Ten eerste, zoals eerder gezegd, is voor gebruik van een Nederlands publiek identificatiemiddel hoog beschikken over een BSN en daarom inschrijving in de BRP noodzakelijk. Hiervoor zou de burger zich bij een inschrijffoorziening van de minister van BZK als bedoeld in artikel 2.64 Wet BRP als niet-ingezetene in de BRP kunnen laten inschrijven en daarmee in aanmerking komen voor verstrekking van een e-NIK. Denkbaar is verder dat een burger die woonachtig is binnen de EU de beschikking heeft over een door een EU-lidstaat aan de Europese Commissie genotificeerd elektronisch identificatiemiddel, waarmee op grond van de Europese eIDAS-verordening tevens kan worden ingelogd bij de Nederlandse overheid. Een andere mogelijkheid is dat er private middelen, gebaseerd op het BSN, worden aangeboden die door de minister van BZK zijn toegelaten als inlogmiddel voor elektronische dienstverlening van de overheid en de burger over een dergelijk middel beschikt.

Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag van de regering vernemen hoe deze wetwijziging is ontvangen bij de regeringen van de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Hebben de regeringen van de andere landen van het Koninkrijk gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden om aan te geven hoe zij over het voorliggende wetsvoorstel denken?

Dit voorstel van rijkswet heeft de gebruikelijke procedure gevolgd, wat inhoudt dat de Caribische landen in de voorbereiding en in de besluitvorming zijn betrokken. De Raad van Advies van Curaçao heeft op 10 juli 2018 over het voorstel geadviseerd. De inhoud van dit advies is meegenomen in gesprekken over de uitvoering van de voorgestelde regelgeving. Hierbij bleken er gaandeweg vragen op te komen over het voornemen om de uitgifte van Nederlandse identiteitskaarten bij de kabinetten van de Gouverneurs c.q. de door de Gouverneurs eventueel aan te wijzen afdelingen burgerzaken van de Caribische landen te beleggen. Naar aanleiding van deze signalen heeft nader overleg met de betrokkenen plaatsgevonden en is besloten deze taak te laten uitvoeren door de Nederlandse vertegenwoordigingen in deze landen samen met een door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen autoriteit in het Europese deel van Nederland. De bijgevoegde nota van wijziging op het voorstel van rijkswet ziet onder meer op deze wijziging.

Zoals boven aangegeven, heb ik op 9 en 13 april jl. het verslag van de Staten van Sint Maarten, respectievelijk dat van de Staten van Curaçao ontvangen. Ik zal ingaan op de vragen in een aparte nota.

Gaat de regering ervan uit, dat het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart weinig aantrekkelijk is voor Nederlanders in het Caribische deel van het Koninkrijk en Nederlanders in het buitenland? De leden van de CDA-fractie ontvangen op dit punt graag een nadere toelichting van de regering.

Of een e-NIK aantrekkelijk is voor Nederlanders buiten het Europese deel van Nederland hangt ervan af in hoeverre iemand een relatie heeft met de Nederlandse (semi-)overheid en daarmee digitaal zaken wil doen op het hoogste beveiligingsniveau. Personen die niet in de BRP zijn ingeschreven en dus geen BSN hebben, zullen naar verwachting geen diensten van de Nederlandse overheid afnemen.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de regering ervan uitgaat dat het aantal aanvragen van een e-NIK in het Caribische deel van het Koninkrijk en in het buitenland beperkt van omvang zal zijn, als gevolg van de eis dat de aanvrager in de BRP moet zijn ingeschreven. Hoeveel personen in het Caribische deel van het Koninkrijk en in het buitenland zijn op dit moment ingeschreven in de BRP, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Ook de leden van de D66-fractie vragen hoeveel burgers uit het Caribisch deel van het Koninkrijk staan ingeschreven in de basisregistratie personen en willen dit graag per land en per openbaar lichaam zien aangegeven.

Op de peildatum van 26 maart 2019 stonden 811.777 Nederlanders als niet-ingezetene ingeschreven in de BRP. Dit aantal betreft zowel de personen die sedert 1 oktober 1994 (invoering GBA) zijn geëmigreerd als de buiten het Europese deel van Nederland wonende Nederlanders die op eigen verzoek of op basis van een opgave door een in het Besluit BRP aangewezen bestuursorgaan (zoals de Belastingdienst) als niet-ingezetene zijn ingeschreven.

In de basisregistratie personen (BRP) staan in totaal 64.410 Nederlanders ingeschreven die woonachtig zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk en daar zijn ingeschreven in de PIVA.

Per land en per openbaar lichaam is de verdeling als volgt:

Land	
Aruba	16.337
Curaçao	30.076
Sint Maarten	2.956
Openbaar Lichaam	
Bonaire	4.898
Saba	198
Sint Eustatius	446
Nederlandse Antillen (geëmigreerd vóór 10-10-2010)	9.499
	64.410

Hierbij moet wel nadrukkelijk worden aangetekend dat de gegevens over niet-ingezetenen per definitie minder goed kunnen worden bijgehouden dan het geval is bij personen die in een gemeente in Nederland wonen. Zo zal het overlijden van

een niet-ingezetene in het buitenland in het algemeen slechts sporadisch bekend zijn.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat voor de in de BRP ingeschreven Nederlanders die tijdelijk in het Caribisch deel van het Koninkrijk verblijven (bijvoorbeeld vanwege vakantie) nog zal worden bepaald of zij ook ter plekke een e-NIK kunnen aanvragen. De leden van de VVD-fractie vragen waar dat van af zal hangen en waar de verantwoordelijkheid daarvoor ligt. Deze Nederlanders hebben toch voldoende gelegenheid om een e-NIK in Nederland zelf aan te vragen. Graag krijgen zij een reactie van de regering.

Het uitgangspunt is dat een e-NIK wordt aangevraagd bij de ingevolge de Paspoortwet bevoegde autoriteit in de gemeente waar de aanvrager als ingezetene in de BRP staat ingeschreven. Dat is de gemeente waar de aanvrager zijn woon- of briefadres heeft. Uit een oogpunt van dienstverlening zou de mogelijkheid geboden kunnen worden de e-NIK ook aan deze groep Nederlanders te verstrekken indien zij tijdelijk in het Caribische deel van het Koninkrijk verblijven. Gezien de uitvoeringslasten die hiermee gemoeid zijn, afgezet tegen de noodzaak van deze groep om ook bij tijdelijk verblijf in het Caribisch gebied daar een e-NIK te kunnen aanvragen, is besloten dit op dit moment niet mogelijk te maken en deze optie op een later moment te evalueren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel in zowel de andere landen van het Koninkrijk als in de bijzondere openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De regering schrijft in reactie op het advies van de Raad van State: "Daar waar het echter het plaatsen van het elektronisch middel op reisdocumenten, waaronder begrepen de Nederlandse identiteitskaart, betreft, dient dit, zoals de Afdeling terecht stelt, bij wijze van rijkswet te geschieden. De burgers van de andere landen van het Koninkrijk kunnen op gelijke wijze van de voordelen van deze digitale dienstverlening gebruik maken als waarop burgers uit het Europese deel van het Koninkrijk dat kunnen, mits zij in de basisregistratie personen zijn ingeschreven." De leden van deze fractie vragen voorts of de regering kan aangeven wat dit in materiële zin betekent voor de burgers uit het Caribische deel van het Koninkrijk?

Dit houdt in dat Nederlanders die een band hebben met Europees Nederland, in die zin dat ze zijn ingeschreven in de BRP en dus een BSN hebben (bv. omdat zij eerder in Europees Nederland hebben gewoond) met een e-NIK op betrouwbaarheidsniveau hoog gebruik kunnen maken van elektronische dienstverlening met de Europees Nederlandse overheid. Zij kunnen nu al een DigiD aanvragen met een lager betrouwbaarheidsniveau. De mogelijkheid om in het Caribisch deel van het Koninkrijk voortaan een Nederlandse identiteitskaart aan te kunnen vragen is nieuw en ziet specifiek op het gebruik van het publiek identificatiemiddel dat op het document is geplaatst. De e-NIK zal niet in de plaats komen van de eigen identiteitskaarten (sedula's) die in het Caribische deel van het Koninkrijk worden uitgegeven.

Voor wat betreft de uitvoerbaarheid is vooral de verstrekking van e-NIKs van belang. In de Caribische landen wordt deze nieuwe taak, zoals eerder opgemerkt, bij de Nederlandse vertegenwoordigingen en een door de minister van BZK aan te wijzen autoriteit in Nederland belegd. Voor de openbare lichamen zal het naar verwachting slechts om geringe aantallen aanvragen gaan, zodat deze extra werkzaamheden in beginsel kunnen worden opgevangen binnen de bestaande formatie van de afdelingen burgerzaken.

Ook willen deze leden graag weten op welke manier de burgers in deze landen en openbare lichamen worden geïnformeerd over de werking van deze wet.

Burgers in deze landen zullen - evenals burgers in het Europese deel van het Koninkrijk - worden geïnformeerd over de mogelijkheid van het gebruik van eID bij de afname van diensten bij de desbetreffende overheidsinstantie.

De communicatie rond de e-NIK is tweeledig. De Rijksdienst voor identiteitsgegevens (RvIG) van het ministerie van BZK communiceert hoofdzakelijk

naar de uitgevende instanties in Nederland en in de landen. Deze instanties hebben direct contact met de burger en zullen de burger informeren over de e-NIK. RvIG zal deze organisaties ondersteunen met achtergrondinformatie en voorlichtingsmateriaal over de e-NIK.

6. Overig

Nu de Paspoortwet met de voorgestelde wijziging een toevoeging krijgt ten opzichte van de huidige wet, te weten de invoering van elektronische identificatie, - de considerans van het wetsvoorstel geeft dat ook aan -, vragen de leden van de VVD-fractie zich af of niet ook de considerans van de Paspoortwet in die zin moet worden gewijzigd, want daarin is nu niets over elektronische identificatie opgenomen. Of wordt de considerans door dit wetsvoorstel automatisch gewijzigd? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Bij het antwoord op deze vraag is ervan uitgegaan dat de leden van de VVD-fractie de considerans van de Paspoortwet bedoelen zoals die luidde op het moment waarop de Paspoortwet tot stand kwam. Het opschrift of de aanhef (waaronder begrepen de considerans) van een wet worden echter niet gewijzigd.⁵ Het opschrift en de aanhef van een regeling vormen namelijk met het slotformulier het deel van de regeling dat een eenmalige, aan het tijdstip van totstandkoming gebonden, betekenis heeft. Indien de strekking van een wet wordt gewijzigd, kan dit tot uitdrukking worden gebracht in het opschrift en de considerans van de wet die in de wijziging voorziet. In de considerans van onderhavig wetsvoorstel wordt de uitbreiding naar elektronische identificatie met een publiek middel naar voren gebracht.

De regering stelt dat met het oog op een tijdige invoering van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart het onderhavige voorstel van rijkswet 'zo mogelijk parallel' aan de WDO bij de Tweede Kamer wordt ingediend. De leden van de CDA-fractie constateren dat dit niet is gebeurd: het onderhavige wetsvoorstel is ingediend op 1 oktober, terwijl het wetsvoorstel WDO is ingediend op 19 juni. Hoe verhouden beide wetsvoorstellen zich tot elkaar, zo vragen deze leden. Acht de regering gelijktijdige parlementaire behandeling wenselijk?

Het is inderdaad wenselijk dat parlementaire behandeling van onderhavig voorstel niet onnodig lang na de behandeling van de WDO plaatsvindt, omdat de invoering van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart anders niet gerealiseerd kan worden. Het is echter niet noodzakelijk dat beide wetsvoorstellen tegelijkertijd worden behandeld. In de WDO wordt een groot aantal zaken geregeld, waar het publiek identificatiemiddel een onderdeel van is. Spoedige behandeling van de WDO is opportuun vanwege de gewenste spoedige inwerkingtreding van een aantal onderwerpen in die wet (o.a. de grondslagen voor standaarden, persoonsgegevensverwerking en bekostiging). Voor onderhavig wetsvoorstel geldt hetzelfde: naast de mogelijkheid om de Nederlandse identiteitskaart aan te wijzen als drager van het publiek identificatiemiddel, ziet een groot deel van het voorstel op de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten in het kader van het reisdocumentenstelsel. Dit onderwerp heeft geen enkele relatie met hetgeen met de WDO moet worden bewerkstelligd. Om die reden verdient spoedige parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen de voorkeur boven gelijktijdige behandeling, als dit zou betekenen dat de behandeling van een van beide voorstellen daarvoor zou worden uitgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag hoe de levensduur van de chip zich verhoudt tot de juridische geldigheidsduur van de Nederlandse identiteitskaart.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet, waarbij in de Paspoortwet onder andere de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitsdocumenten werd verlengd van vijf naar tien jaar en in de nota naar

⁵ Aanwijzing 6.7 Aanwijzingen voor de regelgeving.

aanleiding van het verslag op dat wetsvoorstel is uitvoerig stilgestaan bij de beveiligingsaspecten van de chip in deze documenten in relatie tot de juridische levensduur van het document. Als algemene conclusie werd daarover van regeringszijde opgemerkt dat de risico's met de invoering van de tienjarige geldigheidsduur groter zouden zijn, omdat de kans groter wordt dat de elektronische beveiliging van de chip gedurende de geldigheidsduur niet meer zal voldoen. De regering gaf bij die gelegenheid aan ernaar te streven al het mogelijke te doen om voor de documenten een passend beveiligingsniveau te waarborgen door de ontwikkelingen die de documenten – en de chip in het bijzonder – kwetsbaar maken zo goed mogelijk te volgen. Tevens werd toegezegd dat bij gebleken kwetsbaarheden bekeken zal worden of en zo ja welke maatregelen kunnen worden getroffen om, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau van de reisdocumenten te waarborgen. Overigens worden technische ontwikkelingen natuurlijk altijd meegenomen en worden nieuwe documenten met een nieuwe, technisch geavanceerdere chip uitgerust indien die beschikbaar komt. Het is uiteraard niet zo dat enkel om de tien jaar voor een nieuwe, beter beveiligde chip kan worden gekozen.

De leden van de D66-fractie lezen dat het verstrekken van gegevens uit dit nieuwe basisregister mogelijk wordt gemaakt middels deze wet. Deze gegevens kunnen verstrekt worden wanneer deze noodzakelijk zijn voor de elektronische dienstverlening, maar ook bij het voorkomen en bestrijden van fraude. Welke grenzen en voorwaarden worden er bij het verstrekken, met als doel fraude te bestrijden, gesteld?

Zoals opgemerkt in paragraaf 3.6.3 van de memorie van toelichting is de verstrekking van gegevens uit het basisregister reisdocumenten in verband met het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten niet nieuw. Het verstrekkingenregime met het oog op het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten zal in beginsel niet afwijken van de huidige verstrekkingmogelijkheden. Dat wil zeggen dat de huidige grenzen en voorwaarden ook het uitgangspunt zullen zijn voor de verstrekking van gegevens voor dit doel uit het nieuwe basisregister reisdocumenten. In de memorie van toelichting is aan de hand van een aantal voorbeelden op het huidige verstrekkingenregime ingegaan.

Ook vragen de leden van deze fractie of de regering verder kan ingaan op de eventuele risico's die uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) naar voren zijn gekomen en op welke manier er maatregelen zijn getroffen deze risico's aan te pakken?

De belangrijkste conclusies uit de GEB, ook wel privacy impact assessment (PIA) genoemd, hadden betrekking op de navolgende onderwerpen: (1) dataminimalisatie, (2) opslagbeperking, (3) juistheid van gegevens, (4) beveiliging, (5) verantwoording en (6) transparantie. Op deze onderwerpen en de maatregelen die zijn getroffen om eventuele risico's op dat vlak aan te pakken is met name in de paragrafen 2.3, 3.7, 3.8 en 5.1 van de memorie van toelichting nader ingegaan. Korthedshalve moge hiernaar worden verwezen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops