

Vergaderjaar 2018–2019

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. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN CURAÇAO

Vastgesteld 12 juli 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Invoering van de elektronische Nederlandse identiteitskaart	2
3.	Uitbreiding van het basisregister reisdocumenten	4
4.	Bescherming van persoonsgegevens	7
5.	Verhouding Nederlandse identiteitskaart tot sédula's	9
6.	Gevolgen voor het land Curaçao en de burger	9
7.	Overige vragen	12

1. Inleiding

De in de Staten van Curaçao aanwezige fracties van de PAR, MAN en MFK hebben kennis genomen van het onderhavige voorstel van rijkswet en hebben de volgende op- en aanmerkingen.

De MAN-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van rijkswet, de MFK-fractie heeft kennisgenomen van het voorstel van rijkswet en de PAR-fractie is enthousiast over het voorstel van rijkswet. Ik bedank de fracties voor hun bijdragen en ga in deze nota graag in op de gestelde vragen. In deze nota zijn de verschillende onderwerpen die door de fracties aan de orde zijn gesteld in een aantal hoofdstukken ondergebracht, waarbij vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

Een deel van de vragen heeft betrekking op de in het voorstel van rijkswet opgenomen wijziging van de artikelen 26 en 40 van de Paspoortwet. Die wijziging houdt in dat aan de Gouverneur en de door de Gouverneur na overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daartoe aangewezen autoriteiten de taak wordt toebedeeld om aanvragen in ontvangst te nemen voor Nederlandse identiteitskaarten en deze vervolgens te verstrekken. De Raad van Advies van Curaçao heeft op

10 juli 2018 over het voorstel van rijkswet geadviseerd, waarbij onder andere is ingegaan op de uitvoeringsaspecten daarvan voor het land Curaçao. De inhoud van dit advies is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 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 BZK aangewezen autoriteit in het Europese deel van Nederland. Het voorstel van rijkswet is daartoe bij nota van wijziging aangepast.

Het voorgaande brengt met zich mee dat de vragen die door de fracties gesteld zijn met betrekking tot de uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel, voor zover die vragen specifiek zien op de uitgifte van Nederlandse identiteitskaarten door de Gouverneur en de eventueel aan te wijzen dienst Publieke Zaken van het Ministerie van Bestuur, Planning & Dienstverlening, in deze nota naar aanleiding van het verslag verder buiten behandeling kunnen blijven.

2. Invoering van de elektronische Nederlandse identiteitskaart

De leden van de drie fracties hebben de volgende vragen gesteld over de mogelijkheden een Nederlandse identiteitskaart te verkrijgen en het gebruik daarvan als publiek identificatiemiddel en als reisdocument: om een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen dient men straks geregistreerd te zijn in een basisregister. Wat zijn de criteria voor deze registratie? Hoeveel inwoners van Curaçao zijn thans geregistreerd in het basisregister? Kunnen alle Nederlanders – dus ook de inwoners van Curaçao met een Nederlands paspoort – een aanvraag indienen om een Nederlandse identiteitskaart te krijgen? Hoeveel inwoners van Curaçao komen in aanmerking om een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen? Hoe zal worden gezorgd dat degenen die zich willen laten registreren, dat feitelijk kunnen doen? Zal het mogelijk zijn om zich te registreren op Curaçao of moet men daarvoor persoonlijk in Nederland zijn?

Bij de voorgenomen invoering in het Caribische deel van het Koninkrijk van een Nederlandse identiteitskaart die voorzien is van een elektronische identificatiefunctie, de eNIK, heeft de regering primair de personen voor ogen gehad die in Nederland hebben gewoond, gestudeerd of gewerkt en later weer naar Curaçao zijn teruggekeerd. Zij werden tijdens hun verblijf in Nederland verplicht als ingezetene ingeschreven in de basisregistratie personen (BRP) en beschikken daardoor over een burgerservicenummer (BSN). Na hun terugkeer is de inschrijving in de BRP gewijzigd naar de status van niet-ingezetene. Daarmee zijn deze personen binnen de Nederlandse overheid en bij andere instellingen die het BSN gebruiken (zoals pensioenfondsen) nog steeds bekend. De eNIK stelt hen straks in staat om op afstand en op het hoogste niveau van betrouwbaarheid langs digitale weg met deze instellingen te communiceren.

Iedere persoon die niet eerder als ingezetene in de BRP is ingeschreven, kan verzoeken om inschrijving als niet-ingezetene. Daarvoor is het noodzakelijk om in persoon te verschijnen bij een inschrijffvoorziening van de Minister van BZK in het Europese deel van Nederland. Een andere mogelijkheid is dat een persoon wordt ingeschreven als niet-ingezetene op basis van een opgave door een Nederlands bestuursorgaan, zoals de Belastingdienst of de Sociale Verzekeringsbank, voor wie het van belang

is de betrokkene te registreren. In dat geval gebeurt de inschrijving automatisch en hoeft betrokkene niet zelf naar een inschrijffoorziening te komen.

Het aantal inwoners van Curaçao dat op dit moment als niet-ingezetene in de BRP is ingeschreven is niet met zekerheid bekend. In de Nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende dit voorstel van rijkswet is het getal genoemd van 30.076 personen (peildatum 26 maart 2019). Daarbij is echter 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 niet in alle gevallen bekend zijn.

De MAN-fractie vraagt of de voorgestelde wijzigingen ook gaan gelden voor burgers met een Nederlands paspoort die oorspronkelijk niet in het Koninkrijk zijn geboren.

Het antwoord daarop is bevestigend. De plaats van geboorte is niet van belang om aanspraak te kunnen maken op een elektronische Nederlandse identiteitskaart (eNIK). Van belang is slechts dat de betreffende persoon het Nederlanderschap bezit (hetzij door geboorte, hetzij door latere verkrijging daarvan) en is ingeschreven in de basisregistratie personen van het Europese deel van Nederland.

Hoe kunnen lokale burgers (burgers van Curaçao) die straks een Nederlandse identiteitskaart bezitten, gebruik gaan maken van de diensten van de Nederlandse overheid?

Nederlanders die beschikken over een Nederlandse identiteitskaart met elektronische identificatie kunnen op dezelfde wijze als andere Nederlanders gebruik maken van de elektronische dienstverlening met de Nederlandse overheid. Indien zij de beschikking krijgen over een eNIK zullen zij over die mogelijkheden nader worden geïnformeerd.

Wat voor zin heeft het om een Nederlands identiteitskaart te hebben terwijl de overheid van Curaçao nog geen elektronische diensten verleent die hieraan verbonden zijn en er geen synchronisatie is? Hoeveel tijd zal worden gegund om de nodige aanpassingen te doen zodat de elektronische diensten kunnen worden verleend op het vereiste niveau? Het is voor de MAN-fractie niet voor alle aspecten even duidelijk wat met de voorgestelde wijzigingen wordt beoogd. De fractie verlangt meer helderheid hierin te verkrijgen.

De mogelijkheid voor inwoners van het Caribische deel van het Koninkrijk om een elektronische Nederlandse identiteitskaart aan te vragen is uitsluitend bedoeld voor de personen die in de BRP zijn ingeschreven en op afstand diensten willen afnemen van de Europees Nederlandse instellingen. Er is dus geen sprake van het gebruik van de eNIK voor elektronische dienstverlening door de overheid van Curaçao. Het is een aangelegenheid van het land Curaçao zelf om te bepalen of de overheid op elektronische wijze diensten wil gaan verlenen aan haar inwoners en op welke wijze dat zou moeten gebeuren.

De MFK-fractie stelt in dit licht de volgende vraag: Is het de bedoeling dat straks de inwoners van Curaçao gebruik kunnen gaan maken van de nieuwe identiteitskaarten om te reizen gelijk de inwoners van Nederland?

Inwoners van Curaçao die in aanmerking komen voor een Nederlandse identiteitskaart beschikken daarmee over dezelfde reismogelijkheden als Nederlanders die in het Europese deel van Nederland of buiten het Koninkrijk een Nederlandse identiteitskaart hebben aangevraagd. Dat is nu ook al het geval voor Curaçaose Nederlanders die zich na verblijf in Nederland weer in Curaçao hebben gevestigd en nog beschikken over een Nederlandse identiteitskaart die zij destijds hebben aangevraagd bij de gemeente waar zij als ingezetene in de BRP waren ingeschreven.

3. Uitbreiding van het basisregister reisdocumenten

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over het basisregister reisdocumenten waaronder de vraag, evenals de verschillende fracties in Tweede Kamer, naar de reden waarom het basisregister zal worden uitgebreid met meer informatie.

De belangrijkste reden hiervoor is de wens om de eenheid van registraties te bevorderen en daarmee een beter en betrouwbaarder uitgifteproces te kunnen realiseren. Het huidige stelsel van afzonderlijke reisdocumenten-administraties 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. 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 reisdocumenten¹ worden bijgehouden:

1. RAAS (Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations)
Dit is de kern van de reisdocumentenadministratie van de tot verstrekking bevoegde instanties. Deze systemen bevatten aanvraaggegevens, de gezichtsopnamen en handtekeningen voor paspoorten en identiteitskaarten. Zij 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. Dit register 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. PIVA en PIVA-V (Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba)
De persoonsregistraties die in de Caribische Landen en de openbare lichamen worden bijgehouden. 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 uitsluitend decentraal.
4. 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

¹ Daar waar «reisdocumenten» staat, worden ook Nederlandse Identiteitskaarten bedoeld.

- is vervallen, ingehouden/ingeleverd en of de betrokken persoon is opgenomen in het register paspoortsignaleringen.
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.

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 kan ook dubbele aanvragen van documenten of «shopping» in de hand werken. Met «shopping» wordt bedoeld dat een persoon aan wie een document geweigerd is of wiens 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 efficiënte manier aan elkaar te koppelen en vormen deze systemen daarmee dus geen reëel alternatief.

Om de hierboven geschetste veelheid aan registers tegen te gaan is een centraal register noodzakelijk, waarin *alle* gegevens zitten die nodig zijn om op een betrouwbare manier reisdocumenten te verstrekken.

Daarnaast is de plaatsing en het gebruik van de e-functionaliteit op de Nederlandse identiteitskaart (en wellicht in een later stadium ook op paspoorten) een aanvullende reden dit register te realiseren. Voor gebruik van de e-functionaliteit is een register noodzakelijk dat te allen tijde (24/7) online en real-time bevragebaar is om de actuele gegevens en status van het document te kunnen leveren.

De verschillende fracties vragen daarnaast specifiek aandacht voor het verstrekkingenregime vanuit het nieuwe, uitgebreide register en voor de bescherming van persoonsgegevens van aanvragers van een reisdocument. Wie zal allemaal toegang krijgen tot het register, zijn dat ook andere overheidsorganen in het kader van controle- en opsporingstaken? De leden van de PAR-fractie wijzen erop dat in de rijkswet zelf en niet bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur zou moeten worden bepaald wie toegang heeft tot het register, welke informatie kan worden verstrekt en op welke wijze deze verstrekkingen plaatsvinden. Er moet volgens de fractie een betere en heldere uitleg komen over de informatie die zal worden gecentraliseerd, hoe dat zal geschieden en op welk moment dat zal plaatsvinden. Deze uitleg moet inzichtelijk zijn voor de burgers.

Met deze leden ben ik van mening dat de rijkswet zo veel mogelijk duidelijkheid moet geven over de verstrekkingen die uit het register plaatsvinden. De nota van wijziging die ik tezamen met de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer heb ingediend voorziet hierin.

Zoals in de toelichting bij die nota is gesteld, zijn in de artikelen 4c tot en met 4e van de Paspoortwet (na nota van wijziging) de kaders van het verstrekkingenregime opgenomen en wordt de nadere, technische uitwerking naar de onderliggende uitvoeringsregelgeving gedelegeerd. Dit betekent dat er in artikel 4e van de wet is uitgewerkt welke autoriteiten, organen of instellingen gegevens verstrekt kunnen krijgen en ten behoeve van welke taken of werkzaamheden zij deze gegevens kunnen krijgen. Naast de autoriteiten die belast zijn met het verstrekken van reisdocumenten zijn dat inderdaad instellingen die een wettelijke taak hebben op het terrein van handhaving of opsporing. Welke gegevens het exact betreft en de wijze waarop de verstrekkingen plaatsvinden, zal, met uitzondering van de verstrekkingen die nodig zijn voor het verwerken van aanvragen van reisdocumenten en de uitgifte daarvan, per organisatie en na een verzoek daartoe in een autorisatiebesluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden vastgelegd. Deze besluiten en een overzicht daarvan zullen op een voor eenieder kenbare wijze worden medegedeeld. Deze structuur vergroot de rechtszekerheid en transparantie met betrekking tot het verstrekkingenregime en doet meer recht aan het primaat van de rijkswetgever. Het nieuwe artikel 4e, waarin het verstrekkingenregime is neergelegd, bepaalt ten behoeve van welke werkzaamheden of taken gegevens verstrekt kunnen worden en aan welke organen en instellingen. Daarnaast biedt het artikel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van rijksbestuur aanvullende situaties op te nemen waarin gegevens uit het register kunnen worden verstrekt.

De verstrekkingdoeleinden die in artikel 4e zijn neergelegd zijn alle te relateren aan hetzij het uitgifteproces van reisdocumenten, dan wel aan een van de twee functies van de documenten: de reisfunctie of de identificatiefunctie. Dat betekent dat deze verstrekkingen direct verband houden met het hoofddoel van het basisregister reisdocumenten. De mogelijkheid om bij algemene maatregel van rijksbestuur aanvullende situaties op te nemen zal terughoudend worden gebruikt en is enkel bedoeld voor verstrekkingdoeleinden van geheel andere aard, niet te relateren aan een van de hierboven beschreven functies. Te denken valt bijvoorbeeld aan verstrekkingen ten behoeve van toerismestatistieken van het CBS. Dit is op dit moment ook de enige aanvullende situatie die is voorzien om in de algemene maatregel van rijksbestuur op te nemen.

Een instelling kan het register pas raadplegen, nadat de Minister van BZK de aanvraag hiertoe heeft getoetst en in een autorisatiebesluit heeft vastgelegd wat de gronden voor de verstrekking zijn, op welke gegevens het besluit betrekking heeft en hoe de verstrekking wordt vormgegeven. Een instelling kan bijvoorbeeld alleen willen toetsen of een getoond document inderdaad in omloop mag zijn. In dat geval volstaat een bevraging van het register naar de status van het document. De Minister toetst strikt op de proportionaliteit van het verzoek: de verzoekende instelling moet aantonen dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van haar taak.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PAR-fractie en de leden van de MAN-fractie welke gegevens in het register zullen worden vastgelegd, verwijs ik naar artikel 4d van het wetsvoorstel (na nota van wijziging). Kort gezegd betreft het alle gegevens die nodig zijn in het kader van de aanvraag, de vervaardiging en het gebruik van een reisdocument dan wel een identiteitskaart met daarop het publiek identificatiemiddel. Hierbij horen ook gegevens over de status van het document. Dus bijvoorbeeld het gegeven dat een document is ingetrokken of als vermist is opgegeven.

De MAN-fractie wil nog weten wie het basisregister zal gaan beheren of elk der landen van het Koninkrijk een afzonderlijk basisregister zal hebben of dat er sprake zal zijn van één centraal register in Nederland.

Het basisregister reisdocumenten zal – evenals voorheen – worden beheerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals dit is bepaald in artikel 4c (na nota van wijziging). Er is alleen één centraal register, waar alle uitgevende instanties een aansluiting op krijgen. Voor Curaçao is dat de dienst Publieke Zaken van het Ministerie van Bestuur, Planning & Dienstverlening en het Kabinet van de Gouverneur. Er is dan ook geen sprake van verschillende registers, die met elkaar worden gesynchroniseerd en die over en weer gegevens uitwisselen.

De PAR-fractie vraagt nog naar de situatie waarin iemand kort vóór de invoering van de voorgenomen wijzigingen van de Paspoortwet een paspoort in ontvangst neemt; zal zijn/haar informatie dan tot over 10 jaren worden geïncorporeerd in het basisregister? Of zal aan Publieke Zaken worden gevraagd om de aanwezige informatie over te brengen naar het centrale basisregister?

De gegevens met betrekking tot een paspoort, dat kort vóór de invoering van de voorgenomen wijzigingen van de Paspoortwet is aangevraagd en uitgereikt, zullen op het moment dat de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten in het kader van de vernieuwing van het reisdocumentenstelsel geheel is gerealiseerd, worden overgebracht naar het basisregister. Dat gebeurt dan automatisch door datamigratie.

De leden van de MAN-fractie willen weten wanneer het basisregisterreisdocumenten zal worden gemuteerd.

Er is nog geen exacte datum bekend waarop het overbrengen van alle gegevens uit de oude systemen, waaronder de gegevens die nu zijn opgeslagen in de reisdocumentenadministraties (RAAS-systeem) van de uitgevende autoriteiten in Curaçao, naar het vernieuwde en uitgebreide basisregister reisdocumenten zal plaatsvinden. Dat is afhankelijk van de planning die in het kader van het programma voor de vernieuwing van het reisdocumentenstelsel wordt opgesteld. Die datum ligt in ieder geval na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

4. Bescherming van persoonsgegevens

Zowel de leden van de PAR- fractie als de leden van de MAN-fractie stellen vragen met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens.

De PAR-fractie stelt dat er op een gegeven moment sprake zal zijn van een dubbele registratie in die zin dat informatie zowel in Nederland als in de woonplaats van de burger – d.w.z. een ander land in het Koninkrijk – opgeslagen wordt. Deze fractie wil graag weten hoe kan worden verzekerd dat gevoelige informatie van personen die een paspoort aanvragen voor wat betreft hun privacy gewaarborgd blijft? Wie is verantwoordelijk hiervoor?

De gegevens van degene die het document aanvraagt zullen in het aanvraagstelsel van de uitgevende instantie worden ingevoerd, daar worden opgeslagen, en van daaruit worden doorgezet naar het basisregister. Vanuit dit register kunnen de gegevens dan worden gebruikt voor de vervaardiging van het document.

De Paspoortwet is een rijkswet en de uitgifte van paspoorten een rijkstaak, waarbij alle burgers van het Koninkrijk op gelijke wijze worden behandeld. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op grond van artikel 4c, eerste lid (na nota van wijziging) verantwoordelijk voor het beheer van het basisregister en de verwerking van persoonsgegevens in het register. Dit is ook het geval bij andere registraties op rijksniveau, zoals het Register Paspoortsignaleringen. In uitvoeringsregelingen zullen nadere regels over het beheer, de betrouwbaarheid en de beveiliging van het register worden uitgewerkt. Naast de specifieke regels die in de paspoortwetgeving over het basisregister worden neergelegd, is de Minister gehouden aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)² en aan de hierin vastgelegde basisprincipes. Indien de Minister de privacy van de geregistreerde personen niet goed zou beschermen, is hij daarop niet alleen aanspreekbaar door de Autoriteit Persoonsgegevens als toezichthoudende instantie, maar ook in de rijksministerraad voor het gehele Koninkrijk. De AVG is daarnaast ook van toepassing op de instellingen in Nederland die op grond van artikel 4e van de Paspoortwet (na nota van wijziging) en een autorisatiebesluit informatie verstrekt krijgen uit het basisregister. Voor bepaalde instellingen zoals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst en de Nationale Politie geldt een eigen privacy- regime, dat in de sectorale wetgeving is vastgelegd. De organen of instellingen die tot de overheid van Curaçao behoren en die gegevens verstrekt krijgen zijn bij de verwerking van persoonsgegevens gehouden aan de voor hun geldende Curaçaose wetgeving. Hetzelfde geldt voor overige Curaçaose instellingen die informatie kunnen krijgen en waar de Curaçaose wetgeving op van toepassing is.

Ook vraagt de PAR- fractie onder welke (privacy) wet- en regelgeving de Vertegenwoordiging van Nederland in Curaçao valt.

De vertegenwoordigingen van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten maken organisatorisch deel uit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de voor hen voorziene taak van het innemen van aanvragen en de bijbehorende stukken voor een eNIK en het doorzetten daarvan naar een door de Minister van BZK aangewezen in Nederland gesitueerde instantie, is de Nederlandse wet- en regelgeving en de AVG op hen van toepassing. Artikel 3, eerste lid, van de AVG bepaalt dat de verordening van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke (in casu de Minister van BZK) of een verwerker in de Unie, ongeacht of de verwerking al dan niet in de Unie plaatsvindt. Voor de verwerking van persoonsgegevens door de Nederlandse vertegenwoordigingen buiten het grondgebied van Europees Nederland geldt de AVG dus ondanks het feit dat deze verwerking niet in de Unie plaatsvindt. Ten overvloede zij hier nog opgemerkt dat de Nederlandse Vertegenwoordigingen géén toegang hebben tot het basisregister reisdocumenten, maar enkel de aanvragen innemen en de eNik's aan de aanvrager overhandigen, zodra deze vanuit Europees Nederland zijn ontvangen.

Voorts stellen de leden van de PAR- fractie dat de Wet digitale overheid (Wdo) een Nederlandse wet is en derhalve niet voor Curaçao geldt. Deze leden willen weten hoe op Curaçao moet worden omgegaan met privacyaspecten voor documenten die op Curaçao worden afgegeven (en

² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad, 27 april 2016, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEG 1995, L 281).

waarvoor de WDO niet geldt). Hoe kan worden gewaarborgd dat de instelling die persoonsgegevens opvraagt rekening houdt met alle privacyaspecten van de burger van wie de informatie wordt verstrekt?

Ook voor deze vraag geldt dat de organen of instellingen die tot de overheid van Curaçao behoren dan wel andere instellingen die onder de Curaçaose privacywetgeving vallen en die gegevens verstrekt krijgen bij de verwerking van persoonsgegevens gehouden zijn aan de voor hun geldende Curaçaose wetgeving.

De leden van de MAN- fractie vragen naar de elektronische chip op de Nederlandse identiteitskaart. Hoe zal de privacy van de gebruiker gewaarborgd worden? Hoe zullen de voorgestelde wijzigingen aansluiten met de Curaçaose privacywetgeving?

De privacy wat betreft het gebruik van de eNIK in het kader van de elektronische dienstverlening zal, net als voor de andere Nederlanders die in de BRP zijn ingeschreven, worden gewaarborgd volgens Europees Nederlands recht. Dit houdt onder andere in dat de AVG van toepassing is. De gegevens worden vanaf aanvraag tot uitreiking uitsluitend door overheidsorganen van Europees Nederland verwerkt. Dat geldt ook voor de registratie van de gegevens in het basisregister reisdocumenten. Aansluiting op Curaçaose wetgeving is in dit verband niet relevant, omdat de verwerking van gegevens ten behoeve van de e-functie van het document enkel zal plaatsvinden door organisaties en instellingen die daar op grond van de WDO toe bevoegd zijn. De WDO geldt alleen voor publieke dienstverlenende instellingen («BSN-verwerkende instellingen») in Europees Nederland en vindt geen toepassing op Curaçao.

5. Verhouding Nederlandse identiteitskaart tot sédula's

Over de betekenis van de eNIK ten opzichte van de sédula worden de volgende twee vragen gesteld:

De leden van de MAN-fractie vragen zich af of de Nederlandse identiteitskaart op den duur de Curaçaose sédula (ID-kaart) zal vervangen? Zal de Curaçaose sédula op termijn ook van een elektronische chip worden voorzien? En zal daarmee in de toekomst het mogelijk worden om met deze sédula diensten in te kopen van de Nederlandse overheid?

De PAR-fractie vraagt of de voorgestelde wijzigingen later ook gaan gelden voor andere lokale officiële identificatiedocumenten zoals het rijbewijs en de sédula?

Een vervanging van de sédula door de Nederlandse identiteitskaart is in het kader van dit voorstel van rijkswet niet aan de orde. De uitgifte van de sédula is een aangelegenheid van het land Curaçao. Dat geldt ook voor de vraag of de sédula op termijn van een elektronische chip zal worden voorzien. Of het in de toekomst mogelijk zal zijn om met een dergelijke Curaçaose sédula diensten te kunnen afnemen van de Nederlandse overheid is op dit moment niet te bepalen. Dit voorstel gaat uitsluitend over de eNIK en heeft dus geen betrekking op de sédula of het rijbewijs.

6. Gevolgen voor het land Curaçao en de burger

De inbreng van de verschillende fracties op het voorstel van rijkswet geeft blijk van bezorgdheid over de gevolgen van de invoering van de eNIK voor het land Curaçao en voor de burger.

De MAN-fractie vraagt wat de financiële en organisatorische gevolgen zijn voor Curaçao bij inwerkingtreding van deze rijkswet?

Het is van belang onderscheid te maken tussen de gevolgen die verband houden met de aanvraag en uitgifte van de eNIK en de gevolgen die te maken hebben met de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten.

Wat betreft de gevolgen in verband met de aanvraag en uitgifte van de eNIK is in de inleiding van deze nota gemeld, dat inmiddels is besloten deze taak niet te beleggen bij de Gouverneur en de door de Gouverneur aan te wijzen dienst Publieke Zaken, maar bij de Nederlandse vertegenwoordiging en een door de Minister van BZK aan te wijzen autoriteit in het Europese deel van Nederland. De Nederlandse vertegenwoordiging neemt al geruime tijd aanvragen voor DigiD in ontvangst en de aanvraag voor een eNIK (ook wel aangeduid als DigiD-Hoog) is daarmee in een aantal opzichten vergelijkbaar. De aanvraag zal worden ingediend door de burger, die daarbij een uittreksel uit de bevolkingsregistratie van de Landen moet overleggen, alsmede de reis- en identiteitsdocumenten waarover hij beschikt. Bij de aanvraag en uitreiking van de eNIK zijn geen instanties van de Landen betrokken, zodat daaraan verder ook geen financiële of organisatorische gevolgen zijn verbonden voor de Landen.

Ook de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten heeft in beginsel geen financiële of organisatorische gevolgen voor de Landen. De aanvraag en uitreiking van paspoorten blijft op dezelfde wijze, bij dezelfde instanties en met gebruikmaking van dezelfde voorzieningen plaatsvinden. Het feit dat de aanvraaggegevens die op dit moment naar de leverancier van de paspoorten worden verzonden straks in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen, brengt hierin geen verandering. In het kader van de voorgenomen vernieuwing van het reisdocumentenstelsel zullen op termijn de huidige aanvraag- en archiefstations (RAAS) bij de afdeling burgerzaken en de Gouverneur, net als bij alle andere uitgevende instanties in het Koninkrijk, gaan verdwijnen en de aanvragen rechtstreeks op een centrale voorziening worden ingediend. De financiële en organisatorische gevolgen daarvan zullen op dat moment nader in beeld worden gebracht.

Met betrekking tot de uitvoeringsaspecten heeft de MAN-fractie nog gevraagd wat de totale investeringen zijn die gemoeid zijn met de invoering van de voorgestelde wijzigingen.

Aangezien zowel de uitgifte van de eNIK als de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten niet leidt tot financiële gevolgen voor Curaçao, zijn er ook geen investeringen voor de Landen mee gemoeid.

Wat betreft de financiële gevolgen voor de burger hebben de leden van de PAR-fractie nog enkele vragen.

De PAR-fractie merkt op dat de voorgestelde wijzigingen van belang zijn in het kader van verdere digitalisering van de dienstverlening en de bescherming van persoonlijke informatie van burgers. Gekozen is om de Nederlandse identiteitskaart als reisdocument wettelijk te regelen in de Paspoortwet. De kosten die hiermee verbonden zijn, zullen ook worden doorgerekend in de paspoorten. De kosten voor de uitgifte van paspoorten zullen dus stijgen, aldus de fractie. Kunnen de kosten voor het aanbrengen van een elektronische chip op de Nederlandse identiteitskaart en de kosten voor de uitgifte van paspoorten worden losgekoppeld en kan daarvan een indicatie worden gegeven? Wat zijn de kosten voor degenen die in de toekomst een Nederlandse identiteitskaart aanvragen en

degenen die een paspoort aanvragen? Kan hiervan een «breakdown» worden gegeven?

De PAR-fractie wil tevens weten of er zal worden bespaard op de totale kosten. Hoeveel zal de uitbreiding van het basisregister gaan kosten? Zullen de kosten voor het aanvragen van andere identificatiedocumenten zoals het rijbewijs ook wijzigen? Kan een duidelijke kostenplaat worden gegeven van de met de wijziging gemoeide kosten? Met betrekking tot de uitvoeringsaspecten vraagt de MAN-fractie wat de totale investeringen zijn die gemoeid zijn met de invoering van de voorgestelde wijzigingen

Uitgangspunt is dat de kosten van het reisdocumentenstelsel, de productiekosten, de kosten van het Rijk en de kosten van uitgevende instanties in de leges van de uitgegeven documenten worden doorberekend. Dit is de bestaande situatie. De kosten in verband met het aanbrengen van de e-functionnalité op de Nederlandse identiteitskaart, het daarmee verband houdende gegevensverkeer en het activeren van de e-functionnalité worden uitsluitend doorberekend aan de aanvrager van de Nederlandse identiteitskaart. De bovengenoemde kosten in verband met de e-functionnalité leiden derhalve niet tot een stijging van de leges van de paspoorten. Naar verwachting zal de stijging van de leges voor de Nederlandse identiteitskaart door de toevoeging van de e-functionnalité in lijn zijn met de stijging van de leges voor het al ingevoerde e-Rijbewijs van het Europese deel van Nederland.

De totale eenmalige investeringskosten, dat wil zeggen voor het realiseren van de voorzieningen voor het aanbrengen van een applet in de chip op de Nederlandse identiteitskaart, 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 getemporeerd. 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.

Deze eenmalige investeringskosten omvatten ook de kosten voor het vernieuwde basisregister reisdocumenten. Deze eenmalige kosten komen overigens grotendeels ten laste van de BZK-begroting in het kader van de digitale infrastructuur en worden voor de rest gefinancierd uit de huidige legesopbrengsten (rijksdeel) van de paspoorten en de Nederlandse identiteitskaarten. Dat hiervoor ook inkomsten uit de huidige paspoortleges worden gebruikt, heeft te maken met het feit dat de doorontwikkeling naar een nieuw basisregister niet alleen van belang is voor het invoeren van de e-functionnalité op de Nederlandse identiteitskaarten, maar ook van groot belang is voor het reisdocumentenstelsel (Nederlandse identiteitskaarten en paspoorten) in zijn geheel. Het gaat dan om zaken als verbetering van het aanvraag- en uitgifteproces en het tegengaan van fraude en misbruik.

De kosten van het beheer van het basisregister zullen worden doorberekend in het rijksdeel van de leges van zowel de Nederlandse identiteitskaarten als de paspoorten. Dat deze kosten ook over de paspoorten worden omgeslagen heeft dezelfde reden als hiervoor is genoemd: het

basisregister heeft een bredere functie, die ook van belang is voor de uitgifte en het gebruik van paspoorten. Deze kosten zullen pas in een later stadium duidelijk worden, waarbij het denkbaar is dat door het op termijn wegvallen van de kosten voor het onderhouden van de RAAS-systemen bij de uitgevende instanties, de totale beheerkosten uiteindelijk lager uitkomen dan in de huidige situatie. Eventuele besparingen zullen in het rijksdeel van de leges worden doorberekend en in dat geval leiden tot een daling van de leges voor zowel de Nederlandse identiteitskaarten als de paspoorten.

De PAR-fractie vraagt vervolgens of degenen die reeds vóór de invoering van de wijzigingen hebben betaald voor een nieuw paspoort, met meerkosten zullen worden geconfronteerd en of hiermee rekening is gehouden in een eventuele overgangsperiode?

Er zal, in ieder geval wat betreft het rijksdeel van de leges, geen sprake zijn van het in rekening brengen van meerkosten voor een paspoort dat vóór de invoering van de wijzigingen is aangevraagd en betaald. Op dit punt wordt niet afgeweken van de bestaande regels zoals die nu gelden bij reguliere tariefsverhogingen op grond van het Besluit paspoortgelden.

7. Overige vragen

De MFK-fractie en de PAR-fractie vragen naar de wijze waarop de publieksvoorlichting zal worden vormgegeven.

De burgers in de Caribische landen zullen – evenals de burgers in het Europese deel van het Koninkrijk – worden geïnformeerd over de mogelijkheid van het gebruik van de elektronische Nederlandse identiteitskaart bij de afname van diensten bij de desbetreffende overheidsinstantie.

De communicatie rond de eNIK 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 eNIK. RvIG zal deze organisaties ondersteunen met achtergrondinformatie en voorlichtingsmateriaal over de eNIK.

De leden van de MAN-fractie en van de PAR-fractie hebben enkele vragen gesteld met betrekking tot de reden waarom de Nederlandse identiteitskaart wettelijk geregeld is in de Paspoortwet en niet in een afzonderlijke wet. De PAR-fractie refereert hierbij aan het advies van de Raad van Advies van 10 juli 2018³, waarin de Raad in Paragraaf II van dat advies uitvoerig aandacht besteedt aan de grondslagen en overwegingen om de Nederlandse identiteitskaart juridisch in een Rijkswet te regelen in plaats van in een aparte Nederlandse wet.

Ik onderschrijf de analyse en de zienswijze van de Raad van Advies dat, nu de Nederlandse identiteitskaart sinds 18 december 2013 in de Paspoortwet nadrukkelijk niet meer is aangemerkt als zijnde een reisdocument van Nederland, het daarmee buiten de reikwijdte van artikel 3 van het Statuut valt en niet langer in een Rijkswet behoeft te worden geregeld. Ik zal bezien of en op welke wijze aan de regeling van de NIK op een andere wijze vorm kan worden gegeven.

³ RvA no. RA/19–18-RW

Deze leden vragen ook aandacht voor het feit dat er op dit moment een grote groep van inwoners van Curaçao is van wie het paspoort is ingetrokken, nadat bij nader onderzoek is gebleken dat er sprake is geweest van deficiënte registratie in hun land van herkomst. Dergelijke deficiënte registratie kan de oorzaak zijn van traumatische gebeurtenissen in het leven van personen die als gevolg daarvan hun paspoort en daarmee ook hun nationaliteit verliezen met alle gevolgen van dien. Op Curaçao komen elk jaar 20 à 30 personen bij die groep. Vaak ligt de oorzaak van de deficiënte registratie bij de ouders die al dan niet opzettelijk incorrecte informatie doorgeven. Hier moet speciale aandacht voor zijn, in het bijzonder waar het gaat om dubbele registratie, aldus deze leden.

De regering is het met deze leden eens dat er speciale aandacht moet zijn voor het probleem van de deficiënte registratie. Deze problematiek betreft het vaststellen van de aanspraak van personen op een paspoort, in het bijzonder wat betreft de identiteit en de nationaliteit van de betrokken personen en verdient voortdurende aandacht. Overigens speelt deze problematiek niet alleen op Curaçao, maar kan deze zich ook voordoen elders binnen en buiten het Koninkrijk.

De PAR-fractie wijst erop dat de Raad van State in zijn advies het volgende heeft opgemerkt: «Het voorstel voor de Wdo is recentelijk ingediend bij de Tweede Kamer. De Afdeling wijst erop dat indien de behandeling van de Wdo zou leiden tot aanzienlijke wijzigingen in het onderliggend voorstel, zij ervan uitgaat dat het voorstel nogmaals ter advisering aan haar wordt voorgelegd.» De leden vragen zich af of het niet beter is om het traject van de Wdo eerst af te wachten alvorens het proces van wijziging van de Paspoortwet in gang te brengen.

Het is om twee redenen niet opportuun het traject van de Wdo eerst af te wachten. Ten eerste omdat dit voorstel van rijkswet de grondslag behelst om reisdocumenten dan wel de Nederlandse identiteitskaart aan te wijzen als drager van het elektronische publieke identificatiemiddel en daarmee een mogelijkheid creëert voor een middel op betrouwbaarheidsniveau Hoog. Zou met de procedure tot wijziging van de Paspoortwet worden gewacht totdat het wetstraject van de Wdo is afgerond, dan zou dat de daadwerkelijke uitgifte van de eNIK met minimaal twee jaar vertragen. Daarnaast ziet dit voorstel van rijkswet ook op het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten tot een volledig, positief register, zoals eerder in deze nota uiteen is gezet. Deze wijziging staat los van het (wetgevings)traject van de Wdo en dient om die reden niet te worden vertraagd.

Ook vraagt deze fractie of de documenten die thans gebruikt worden voor noodgevallen zoals de laissez-passer ongewijzigd blijven of andere modellen zullen worden ingevoerd. Indien deze zullen wijzigen, hoe zal het publiek hierover geïnformeerd worden?

Dit voorstel van rijkswet beperkt zich tot de invoering van een Nederlandse identiteitskaart met een publiek identificatiemiddel en de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten. De uitgifte van paspoorten en andere reisdocumenten, zoals het laissez-passer in noodgevallen, blijft ongewijzigd.

De PAR-fractie refereert verder aan fraude: Hoeveel fraudegevallen zijn geconstateerd op Curaçao, waardoor het noodzakelijk is geworden om de informatie te centraliseren?

In deel 3 van deze beantwoording wordt uitgebreid ingegaan op de redenen voor het creëren van een uitgebreider centraal register. Deze redenen zijn niet gerelateerd aan eventuele gevallen van fraude op Curaçao.

Wat betreft de precieze uitvoering vraagt de PAR-fractie of de Nederlandse identiteitskaart voorzien zal worden van een barcode? Daarnaast is de vraag hoe de controle in de praktijk in zijn werk zal gaan? Wat zijn de diverse criteria voor de controle? Zal het paspoort voortaan moeilijker te vervalsen zijn? Zullen nieuwe controlemethoden worden toegepast?

Voor de e-functionaliteit van de eNIK wordt geen gebruik gemaakt van een barcode. Op de kaart is nu al een chip aangebracht, waarin een zogenoemde applet is opgenomen waarmee gegevens van de houder en het document kunnen worden uitgelezen ten behoeve van identiteitscontrole, bijvoorbeeld door de politie. Ten behoeve van het gebruik van de Nederlandse identiteitskaart als elektronisch identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog zal in de chip een tweede applet worden opgenomen. In de zogenaamde eID applet wordt het op speciale wijze versleutelde BSN (gerandomiseerd pseudoniem) van de houder opgeslagen. Die versleuteling vindt plaats om de privacy van de persoon te beschermen. Met deze eID applet kan op betrouwbaarheidsniveau hoog authenticatie van de identiteit van de houder van het document plaatsvinden in het elektronische verkeer met de instellingen die elektronische dienstverlening aanbieden. De juridische grondslag hiervoor staat in artikel 16 van de Wdo. Voor een uitvoerige uiteenzetting van de privacyaspecten in dit kader wijs ik graag op hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Het paspoort wordt niet geraakt door deze wetgeving. Daar zal dus niets aan veranderen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops