

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. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 19 november 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	1
2.	Het publiek identificatiemiddel	3
3.	De uitbreiding van het basisregister reisdocumenten	4
4.	Overige wijzigingen	5
5.	Privacykader en verenigbaarheid met andere grondrechten	5
6.	Gevolgen van het wetsvoorstel	6
7.	Reacties op het wetsvoorstel	7

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten. Graag willen zij de regering daarover een aantal vragen stellen.

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 gezichtsofname 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? De NVBB 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-functionaliteit. Waar wordt verder aan gedacht als het gaat om de verdere vernieuwing van het reisdocumentenstelsel en ook de e-functionaliteit? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een reactie op de hier naar voren gebrachte punten.

Met het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid tot het aanvragen van een Nederlandse identiteitskaart uitgebreid tot alle Nederlanders die in de basisregistratie personen zijn ingeschreven. Daarnaast wordt geregeld dat Nederlanders die buiten het Koninkrijk woonachtig zijn, zonder in de BRP te zijn ingeschreven, ook een Nederlandse identiteitskaart kunnen aanvragen. Is voor Nederlanders in het buitenland ingeschreven staan in het Register Niet-ingezetenen (RIN) een voorwaarde om een identiteitskaart te krijgen? Kunnen mensen die niet in het RNI staan ook een identiteitskaart krijgen? Wat is de basis daarvoor? Is er überhaupt een lijst met Nederlanders, woonachtig in het buitenland, die niet in het RNI staan? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking van de regering.

Betekent een en ander dat de groep Nederlanders in de BRP het identificatiemiddel kan gebruiken voor elektronische dienstverlening op het hoogste betrouwbaarheidsniveau met Nederlandse instanties in de (semi-) publieke sector en de groep Nederlanders buiten het Koninkrijk, zonder in de BRP ingeschreven te staan? Zo ja, wat is dan het voordeel voor de tweede groep om een Nederlandse identiteitskaart te kunnen aanvragen? In hoeverre komt het voor dat personen nu zowel een paspoort als een Nederlandse identiteitskaart bezitten? In feite kan het straks 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 belasting moet doen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan.

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.

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?

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

(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?

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 is de huidige infrastructuur van reisdocumentenadministraties ongeschikt om gegevensverwerking te bieden die noodzakelijk is in het licht van de plaatsing en het gebruik van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart? Hoe zal de ontwikkeling van deze nieuwe centrale administratie, het basisregister, in zijn werk gaan? Dit lijkt een ICT-project van formaat. Welke lessen van de Commissie-Elias zijn hierbij van belang? Wie zal er allemaal toegang hebben tot dit basisregister?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om de regering nog enkele vragen te stellen. Allereerst zouden deze leden graag van de regering vernemen hoe deze wetswijziging 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?

## **2. Het publiek identificatiemiddel**

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? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voor het gebruik van de e-NIK als elektronisch identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog zijn voorzieningen en gegevens nodig die op de kaart worden aangebracht. Alle documenten worden voorzien van een chip met een applet. Hoe ziet het tijdspad eruit als het gaat om de e-NIK gereed te hebben voor de digitale dienstverlening van de overheid? Welke kosten zijn gemoeid met het aanbrengen van een chip op de reisdocumenten? Voor wie zijn die kosten? In hoeverre lopen de technische aanpassingen en de voorbereidingen voor wetgeving synchroon? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

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

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.

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.

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.

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? 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.

### **3. De uitbreiding van het basisregister reisdocumenten**

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 er in te zijn opgenomen? Hoe lang zal de overgangsfase duren? 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.

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.

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?

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.

#### **4. Overige wijzigingen**

De leden van de VVD-fractie wijzen er op 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.

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.

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om het mogelijk te maken kosten in rekening te brengen voor de vervaardiging en verstrekking van een publiek identificatiemiddel en voor de handelingen die door de Minister van BZK worden verricht voor het gebruik kunnen maken van dit middel. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat, naar verwachting, de prijs van de nieuwe Nederlandse identiteitskaart zal zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat in het wetsvoorstel geregeld wordt dat Nederlanders die buiten het koninkrijk woonachtig zijn, zonder in de BRP te zijn ingeschreven, eveneens een Nederlandse identiteitskaart kunnen aanvragen. De aan het woord zijnde leden vragen of dit hiervoor nog niet mogelijk was? Wat verandert er voor hen in de praktijk? Kunnen alle Nederlanders in het buitenland ook gebruik maken van DigiD-hoog?

#### **5. Privacykader en verenigbaarheid met andere grondrechten**

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?

Kan de regering ook verder 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?

## **6. Gevolgen van het wetsvoorstel**

### *Financiële gevolgen voor de burger*

Burgers die niet beschikken over een mobiele telefoon met een zogeheten Android besturingssysteem zullen voor het uitlezen van het publiek identificatiemiddel een cardreader moeten aanschaffen om op het betrouwbaarheidsniveau hoog in te kunnen loggen. Voor wie komen deze kosten, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

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. 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.

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 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?

Ook schrijft de regering dat de financiële kosten, die de burger gedeeltelijk zelf draagt door hogere ID-kaartkosten, in het licht moeten worden gezien van het verminderen van de administratieve lasten. Hoe hoog zullen deze kosten zijn per burger per ID-kaart? Kan de regering een schatting maken? Klopt het dat de regering er voor 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? Klopt het dat ook mensen die geen gebruik willen maken van deze chip, toch de kosten ervoor moeten dragen?

### *Uitvoeringslasten*

De leden van de CDA-fractie wijzen er op 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. 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? Deze leden ontvangen op dit punt graag een nadere toelichting van de regering.

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. Deze leden vragen in dit verband ook 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.

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.* Kan de regering aangeven wat dit in materiele zin betekent voor de burgers uit het Caribische deel van het Koninkrijk? Hoeveel burgers uit het Caribisch deel van het Koninkrijk staan ingeschreven in de basisregistratie personen? Kan dit per land en per openbaar lichaam worden aangegeven? En op welke manier worden de burgers in deze landen en openbare lichamen geïnformeerd over de werking van deze wet?

## **7. Reacties op het wetsvoorstel**

Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert, zo merken de leden van de CDA-fractie op, 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 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.

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

tegenaan? Waarom is er nu geen sprake van een betrouwbare identiteitsvaststelling? Kortom, graag een nadere toelichting op de noodzaak van dit nieuwe centrale systeem.

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De waarnemend griffier van de commissie,  
Hendrickx