

Nota naar aanleiding van het verslag

Graag bedank ik de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel, houdende regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart). De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering een paar vragen stellen. De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen het streven naar een beter gereguleerde uitgifte en verwerking van persoonsgegevens, maar hebben nog enkele vragen over de praktische en juridische implicaties van het voorstel. De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en hebben wel nog enkele vragen daarover. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en steunen de doelen die het wetsvoorstel beoogt. Zij hebben hierbij geen vragen. In deze nota ga ik graag in op de door de leden van de VVD-fractie, de NSC-fractie, de BBB-fractie en de SP-fractie gestelde vragen.

I. Algemeen deel*1. Inleiding***1.1. Doel en aanleiding van het wetsvoorstel**

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om nader toe te lichten op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan de versterking van de beveiliging van de Nederlandse identiteitskaart, zoals vereist in Verordening (EU) 2019/1157. Deze leden verzoeken de regering met name om specifiek in te gaan op de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen in relatie tot het waarborgen van de privacy en het gebruiksgemak.

De huidige situatie in de Paspoortwet voldoet aan de beveiligingsstandaarden zoals vereist in Verordening (EU) 2019/1157.¹ In het onderhavige wetsvoorstel zijn geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie in de Paspoortwet beoogd (op één verouderde en één niet meer relevante bepaling na²). De bepalingen in de Paspoortwet met betrekking tot de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (hierna: NIK) zijn inhoudelijk 'een-op-een' overgenomen. Hetzelfde zal gelden voor de onder dit wetsvoorstel tot stand te brengen lagere regelgeving. De in dit wetsvoorstel neergelegde regels en in de lagere regelgeving neer te leggen regels over de aanvraag en uitgifte van de NIK voldoen aldus aan de beveiligingsstandaarden zoals neergelegd in Verordening (EU) 2019/1157.

Bij de totstandkoming van de Paspoortwet en de wijzigingen daarvan zijn telkens afwegingen gemaakt over de proportionaliteit van maatregelen in relatie tot het waarborgen van de privacy en het gebruiksgemak. Ook hiervoor geldt dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen in die eerdere afwegingen aanbrengt, omdat er geen inhoudelijke wijzigingen plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de BBB-fractie begrijpen het doel en de aanleiding van het wetsvoorstel. Deze leden hebben daartoe enkele vragen en opmerkingen. Deze leden lezen in de inleiding van de memorie van toelichting dat de Nederlandse identiteitskaart sinds 2013 in de Paspoortwet niet meer aangemerkt is als een reisdocument van het Koninkrijk, maar als identiteitskaart van het Europese deel van Nederland. Kan de regering deze leden vertellen waarom dit sinds 2013 zo is? En zou het mogelijk en/of wenselijk zijn om de Nederlandse identiteitskaart weer als reisdocument van het Koninkrijk aan te merken?

De reden om sinds 2013 de NIK niet meer aan te merken als reisdocument van het Koninkrijk hield verband met een Europese verordening over paspoorten en reisdocumenten³ (hierna:

¹ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188).

² Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 4, 37 en 38.

³ Verordening EG nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in

Paspoortverordening), waarin onder andere is voorgeschreven dat paspoorten en andere reisdocumenten twee vingerafdrukken van de houder moeten bevatten. Omdat de NIK destijds in de Paspoortwet was aangemerkt als reisdocument, was de Paspoortverordening, en dus ook de verplichting tot het opnemen van vingerafdrukken, daarop van toepassing.⁴ Door de wettelijke status van reisdocument voor de NIK in de Paspoortwet te schrappen,⁵ was de Paspoortverordening niet meer van toepassing op de NIK (net als die in de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten ook niet van toepassing was op hun nationale identiteitskaarten) en kon destijds het opnemen van vingerafdrukken in de NIK worden beëindigd.⁶ Vervolgens is in 2019 Verordening (EU) 2019/1157 tot stand gekomen die tot het opnemen van vingerafdrukken op identiteitskaarten verplicht. In verband daarmee is in 2021 in de Paspoortwet de uitzondering voor het opnemen van vingerafdrukken op de NIK geschrapt.⁷ De regering ziet geen enkele noodzaak noch meerwaarde om de NIK opnieuw aan te merken als reisdocumenten van het Koninkrijk. Ten eerste is de NIK een identiteitskaart van Nederland en niet van het Koninkrijk: de Caribische landen en openbare lichamen hebben hun eigen identiteitskaarten. De NIK kan dus niet als reisdocument voor het gehele Koninkrijk dienen. Voorts gelden binnen de EU nu, anders dan vóór 2019, verschillende regimes (Verordeningen) voor reisdocumenten en identiteitskaarten. De tweedeling tussen de NIK en reisdocumenten is hiermee volledig in lijn.

1.2. Korte inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de NSC-fractie zijn geïnteresseerd in hoe de regering gaat waarborgen dat de uitgebreide delegatie en subdelegatiegrondslagen in het wetsvoorstel geen afbreuk gaan doen aan de parlementaire betrokkenheid en het legaliteitsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet. Deze leden constateren namelijk dat artikel 10 vereist dat de hoofdregels omtrent het verwerken van persoonsgegevens in de wet zelf wordt vastgelegd. Zij vragen de regering om daarom toe te lichten waarom in het wetsvoorstel ruimte wordt gelaten voor algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen. Hoe gaat de regering garanderen dat essentiële waarborgen voor privacy en gegevensbescherming niet worden overgelaten aan lagere wetgeving?

In het wetsvoorstel is het uitgangspunt van artikel 10 van de Grondwet gevolgd om de hoofdregels omtrent het verwerken van persoonsgegevens in de wet zelf vast te leggen. Denk aan het in de wet vastleggen van de gegevens die op een NIK worden vermeld (artikel 3), van de gegevens die in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen (artikel 5), bepalingen rond de registratie in het register paspoortsignaleringen⁸ (hierna: RPS) (artikel 14 en artikel 30, tweede en derde lid, en 32, tweede lid) en bepalingen over de bij een aanvraag te overleggen gegevens (artikelen 17 tot en met 20). Ook zijn bijvoorbeeld de verantwoordelijkheden van diverse autoriteiten voor de verwerking van persoonsgegevens in het wetsvoorstel neergelegd (bv. de artikelen 4, 15, 25, 27). Zie verder paragraaf 4.1.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de manier waarop in het wetsvoorstel uitwerking is gegeven aan de beginselen voor gegevensverwerking volgens de Algemene Verordening gegevensbescherming (hierna:

door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEU 2009, L 142).

⁴ Zie de brief van 18 april 2005, Kamerstukken II 2004/05, 25764, nr. 26.

⁵ Rijkswet van 18 december 2013 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met een andere status van de Nederlandse identiteitskaart, het verlengen van de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten, een andere grondslag voor de heffing van rechten door burgemeesters en gezaghebbers en het niet langer opslaan van vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie (Wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart) (Stb. 2014, 10), inwerkingtreding 20 januari 2014 (Stb. 2014, 11).

⁶ Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 25764, nr. 48, Kamerstukken II 2010/11, 25764, nr. 46 en Kamerstukken II 2012/13, 33440 (R 1990), nr. 2 en nr. 3.

⁷ Rijkswet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (uitvoering verordening identiteitskaarten) (Stb. 2021, 351), inwerkingtreding 2 augustus 2021 (Stb. 2021, 353).

⁸ Het begrip "register paspoortsignaleringen" wordt in de paspoortuitvoeringsregelingen gedefinieerd als het register, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet (Paspoortwet). Zie bv. artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

AVG⁹).¹⁰ Daarmee is geborgd dat essentiële waarborgen voor privacy en gegevensbescherming niet worden overgelaten aan lagere wetgeving.

Het uitgangspunt van artikel 10 van de Grondwet om de hoofdregels omtrent het verwerken van persoonsgegevens in de wet zelf vast te leggen, sluit aan bij het primaat van de wetgever dat leidend is voor de keuze tussen regeling in een wet of bij algemeen verbindende voorschriften van lager niveau: de wet bevat ten minste de hoofdelementen van de regeling. Delegatie van niet-hoofdelementen naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur of (sub)delegatie naar het niveau van ministeriële regelingen is voor alle wetgeving, ook als het gaat om wetgeving die raakt aan privacy, zeker mogelijk, iets wat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies ook niet ontkent overigens. Regeling op het niveau van een ministeriële regeling is mogelijk en vaak ook wenselijk, bijvoorbeeld als het gaat om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regelingsaspect, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹¹ Het is de bedoeling om, net als nu onder de Paspoortwet, in ministeriële regelingen bijvoorbeeld regels vast te leggen over van welke vingers afdrucken worden gemaakt, over de voorschriften voor de technische en organisatorische voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de vervaardiging van het publiek identificatiemiddel, over de statusgegevens van reisdocumenten in het basisregister reisdocumenten (“in aanvraag”, “geldig”, “ongeldig, met inbegrip van de reden van ongeldigheid”, “definitief aan het verkeer onttrokken”), over de organisatie en het beheer van het aanvraagstelsel reisdocumenten en de beveiliging van bijvoorbeeld apparatuur en documenten. De regering blijft altijd kritisch op het juiste niveau van regeling van bepaalde elementen van wetgeving. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in de memorie van toelichting aangekondigd dat in de algemene maatregel van bestuur die onder de Wet op de Nederlandse identiteitskaart komt te vallen, het in voorbereiding zijnde Besluit Nederlandse identiteitskaart, enkele bepalingen zullen worden opgenomen die nu, onder de Paspoortwet, nog in ministeriële regelingen zijn geregeld. Het gaat ten eerste om bepalingen over in welke gevallen wordt afgezien van de opname op de NIK van vingerafdrucken en de handtekening.¹² Ten tweede gaat het om bepalingen over de verstrekking van gegevens door de uitgevende autoriteiten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) in verband met vermelding in het register paspoortsignalering van personen van wie het document van rechtswege is vervallen.¹³ Dezelfde ophoging naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur is ook voorzien voor het Paspoortbesluit, wat past in de daar ingezette weg om meer recht te doen aan het primaat van de wetgever door de wetgevingsarchitectuur te stroomlijnen en een aantal onderwerpen voortaan in het Paspoortbesluit te regelen in plaats van bij ministeriële regeling.¹⁴ Beide ontwerpbesluiten zijn in consultatie geweest en op dit moment wordt gewerkt aan het verwerken van de reacties.¹⁵

2. Inhoud van het voorstel

2.1 Overnemen uit Paspoortwet waar mogelijk en voor zover nodig

Naast de centrale registraties bestaan er zogenaamde lokale reisdocumentenadministraties. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een duiding van de relatie tussen de centrale registraties en de zogenaamde lokale reisdocumentenadministraties. Hoe verhouden die registraties zich tot elkaar?

Er bestaan drie centrale registraties op grond van de Paspoortwet: het basisregister reisdocumenten, het RPS en tijdelijk nog het register vermiste of vervallen reisdocumenten (hierna: RVVR).¹⁶ Deze praktijk wordt voortgezet, ook als de regels over de uitgifte van de NIK in een eigen wet zijn ondergebracht. De grondslag voor het beheer van die registraties blijft de Paspoortwet en de gegevens over de NIK blijven onderdeel

⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 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 (Algemene Verordening Gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 13.

¹¹ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

¹² Zie de toelichting bij artikel 3, Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 30.

¹³ Zie de toelichting bij artikel 30, Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 42-43.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 9, p. 8, en de Nota van toelichting bij het Paspoortbesluit (Stb. 2020, 418, p. 14).

¹⁵ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/bsluitnik/b1>.

¹⁶ Zie daarover Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 33-34.

uitmaken van die registraties.¹⁷ Daarnaast voert elke uitgevende instantie onder de Paspoortwet haar eigen lokale reisdocumentenadministratie. Op grond van het wetsvoorstel zal elke uitgevende instantie ook een Nederlandse identiteitskaartenadministratie moeten gaan voeren. In de praktijk zal hiervoor hetzelfde systeem worden gebruikt als voor de huidige reisdocumentenadministraties. In het basisregister reisdocumenten staan alle gegevens over het document en de status daarvan, met uitzondering van de gezichtsopname en handtekening. Deze zijn opgeslagen in de lokale reisdocumentenadministraties. Dit geldt ook voor de vingerafdruk, maar deze wordt slechts tijdelijk opgeslagen in de lokale reisdocumentenadministratie tot het moment dat het document wordt uitgereikt of dat het als vervallen wordt geregistreerd omdat het niet op tijd door de aanvrager is opgehaald. In het basisregister reisdocumenten staan dus gegevens over alle documenten centraal opgeslagen (m.u.v. de biometrische gegevens), in de lokale administraties alleen de gegevens van documenten die bij die instantie zijn uitgereikt.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of zij het risico ziet dat de overgang van de bepalingen uit de Paspoortwet naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart zou kunnen leiden tot juridische lacunes of conflicten. Kan de regering toelichten welke maatregelen zijn genomen om samenloopproblemen te voorkomen?

Dit risico is uiteraard onderkend. Het overhevelen van bepalingen uit de Paspoortwet naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart, en de bijhorende overheveling op de lagere niveaus van regelgeving, vereist een zeer precieze en zorgvuldige operatie, juist om lacunes en conflicten tussen straks twee wetten te voorkomen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de bijlage bij de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel¹⁸ artikelen van dit wetsvoorstel met corresponderende artikelen in de Paspoortwet zijn opgenomen. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt hoe de overheveling juridisch-technisch heeft plaatsgevonden. Dit kan dienen als handig hulpmiddel voor geïnteresseerden, zoals de leden van NSC.

Voor zover de leden van de NSC-fractie doelen op de samenloop van deze zogenaamde ontvlechting met andere in voorbereiding zijnde wijzigingen van de Paspoortwet, het Paspoortbesluit, het Besluit paspoortgelden en de vier paspoortuitvoeringsregelingen, geldt het volgende.

Op wetsniveau is al een zogenaamde samenloopbepaling met het reeds ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart¹⁹ opgenomen in artikel VI van het parallelle voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet.²⁰

Wat betreft het Besluit paspoortgelden is in artikel II van het parallelle voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet een voorziening getroffen om te voorkomen dat gemeenten en openbare lichamen reeds vastgestelde belastingverordeningen aangaande de tarieven voor reisdocumenten en NIK's opnieuw zouden moeten vaststellen enkel en alleen vanwege de overheveling van de regelgeving over de NIK naar een nieuwe wet.

Voor andere in voorbereiding zijnde wijzigingen van het Paspoortbesluit, het Besluit paspoortgelden en de paspoortuitvoeringsregelingen geldt dat per geval zal worden bekeken op welk moment aanpassingen nodig zijn om ervoor te zorgen dat wijzigingen die ook de NIK betreffen hun beslag krijgen in de regelgeving onder de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

2.2 Het belang van registraties en gegevensuitwisseling

De leden van de NSC-fractie vragen de regering welke concrete maatregelen er worden genomen om de privacy van burgers te beschermen bij het opnemen, opslaan en gebruiken van vingerafdrukken in de Nederlandse identiteitskaart. Kan de regering bijvoorbeeld inzicht geven in de technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen, zoals toegangscontrole, versleuteling en de beperking van opslagtermijnen? Deze leden zijn ook benieuwd naar hoe ongeoorloofde toegang te biometrische gegevens wordt voorkomen en welke rechten burgers met betrekking tot inzage, correctie en verwijdering van hun gegevens.

¹⁷ Zie verder Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 4-6.

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 53.

¹⁹ Kamerstukken 36587 (R2197).

²⁰ Kamerstukken 36643 (R2202).

Op grond van Verordening (EU) 2019/1157 worden bij het opnemen, opslaan en gebruiken van vingerafdrukken in verband met de NIK procedures gevolgd ter bescherming van de privacy van burgers. In artikel 3, achtste lid, van het wetsvoorstel is vastgelegd dat vingerafdrukken die worden afgenomen bij de aanvraag van een identiteitskaart bewaard dienen te worden tot het moment dat de uitreiking van de aangevraagde identiteitskaart, dan wel de reden van het niet uitreiken ervan, is geregistreerd in de Nederlandse identiteitskaartenadministratie van de uitgevende instantie. In de praktijk zullen vingerafdrukken dus nooit langer dan drie maanden worden bewaard, omdat een NIK die niet binnen drie maanden door de aanvrager wordt opgehaald definitief aan het verkeer wordt onttrokken (op grond van artikel 27, vierde lid, van het wetsvoorstel). De uitgevende instanties zijn voor hun eigen lokale administratie verwerkingsverantwoordelijk. Burgers kunnen zich tot hen richten voor inzage, correctie of wissing van gegevens.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de regering de Registratie voor Vermiste Reisdocumenten per medio 2025 wil gaan integreren in het basisregister reisdocumenten. In hoeverre acht de regering deze deadline realistisch en welke risico's zijn er verbonden met deze integratie? Zijn er bijvoorbeeld plannen om vertragingen en eventuele technische uitdagingen het hoofd te bieden? Wat zijn de gevolgen wanneer deze deadline niet wordt gehaald, en hoe wordt de continuïteit in de gegevensverwerking gewaarborgd, mocht dit het geval zijn?

Op dit moment staat de integratie van het RVVR in het basisregister reisdocumenten nog steeds gepland voor dit jaar. De technische voorbereiding voor deze integratie is al gereed. Alleen de gebruikers moeten nog aangesloten worden op het nieuwe basisregister reisdocumenten. De vertragingsrisico's liggen in de technische aanpassingen bij de gebruikers. De gebruikers (denk aan controlerende en handhavende instanties, zoals de politie, en verifiërende instanties, zoals banken) zijn in juli 2024 geïnformeerd dat zij een jaar de tijd hebben om op het basisregister reisdocumenten aan te sluiten. Recentelijk zijn ze nogmaals op de hoogte gebracht van deze deadline. De meeste gebruikers zijn inmiddels al gereed voor aansluiting. Als een partij niet op tijd is aangesloten op het basisregister reisdocumenten kunnen ze nog van het RVVR gebruik maken. Gemeenten moeten de betreffende gegevens registreren in het basisregister reisdocumenten, maar ook nog steeds in de categorie voor reisdocumenten in de basisregistratie personen, waarmee het RVVR wordt gevuld. Dit is voor gemeenten dubbel werk en kan bovendien betekenen dat gegevens in het RVVR niet actueel zijn. Daarom is het onwenselijk dat partijen te laat aansluiten. Bij vertraging is de continuïteit in de gegevensverwerking wel altijd gewaarborgd door synchronisatiekoppelingen tussen de basisregistratie personen en het basisregister reisdocumenten.

3. Gevolgen van het wetsvoorstel

3.1. Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid

De leden van de NSC-fractie lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat er mogelijke complexiteit dreigt bij de uitvoering van de voorgestelde wet bij gemeenten. Daarom vragen deze leden in welke mate de regering van plan is ondersteuning en middelen te bieden aan gemeenten om hun administratieve systemen en processen aan te passen aan de nieuwe wet. Zij vragen verder of de regering ook overleg voert met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over deze aanpassingen en zo ja, wat hiervan de uitkomsten zijn.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) liet in de consultatiefase van het wetsvoorstel in haar reactie weten onvoldoende duidelijkheid te hebben over de gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten. De gevolgen voor gemeenten zijn mede naar aanleiding hiervan, mede door de VNG, nader onderzocht.

Omdat er in het aanvraag- en uitgifteproces inhoudelijk niets wijzigt, zullen de gevolgen voor gemeenten beperkt zijn. De VNG heeft aangegeven deze conclusie te delen. Gemeenten voeren op grond van artikel 3 van de Paspoortwet een (lokale) reisdocumentenadministratie. Op grond van artikel 3 van dit wetsvoorstel zullen zij ook een Nederlandse identiteitskaartenadministratie moeten gaan voeren. In de praktijk zal dit hetzelfde systeem zijn dat nu wordt gebruikt voor de reisdocumentenadministratie, het reisdocumenten aanvraag- en archiefstation (RAAS). De benodigde technische aanpassingen in dit systeem zullen door de leverancier in opdracht van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (hierna: RvIG) worden uitgevoerd. Gemeenten hoeven hiervoor zelf dus niets te doen.

Gemeenten zullen wel zelf hun eigen interne en externe communicatie, zoals handboeken, opleidingsdocumenten of websites, moeten aanpassen voor zover deze verwijzen naar de Paspoortwet.

Voor de NIK zal dan voortaan ook naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart moeten worden verwezen.

Een ander gevolg is dat gemeenten en openbare lichamen voortaan in hun lokale belastingverordeningen, voor zover het gaat om het heffen van rechten voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een NIK, moeten baseren op de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Momenteel is de grondslag voor het heffen van rechten voor de NIK en de vervangende NIK neergelegd in de Paspoortwet.²¹ In het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart zal de heffing van rechten voor de NIK en vervangende NIK berusten op de wet.²² In artikel II van het voorstel van rijkswet is een voorziening getroffen om ervoor te zorgen dat gemeenten en openbare lichamen reeds vastgestelde belastingverordeningen niet opnieuw vast te hoeven stellen enkel en alleen vanwege de inwerkingtreding van de twee wetten. Omdat de tarieven voor de NIK en de vervangende NIK in het Besluit Nederlandse identiteitskaart niet zullen afwijken van de tarieven in het Besluit paspoortgelden, zullen de in de verordeningen vastgelegde rechten in overeenstemming blijven met de voor het lopende jaar vastgestelde maxima. Het enige gevolg voor gemeenten en openbare lichamen is dus dat bij de eerstvolgende vaststelling van belastingverordeningen voor de NIK moet worden verwezen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

Omdat de gevolgen voor gemeenten beperkt zijn, is de verwachting dat gemeenten weinig tot geen extra kosten zullen maken als gevolg van het wetsvoorstel. Compensatie van kosten wordt daarom niet nodig geacht.

De leden van de BBB-fractie lezen dat waar nu bij een controle of iemand gesignaleerd staat in het Register Paspoortsignaleringen (RPS), bij een hit in veel gevallen wordt verwezen naar het artikel in de Paspoortwet dat ten grondslag ligt aan de signalering, in het vervolg ook zal moeten worden verwezen naar de grondslag hiervoor in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart als die aan de signalering ten grondslag heeft gelegen. Deze leden vragen de regering of dit voor de ambtenaar die deze controle uitvoert gevolgen heeft in zijn werkzaamheden en de effectiviteit van dit soort controles.

Het toevoegen van verwijzingen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart naast de bestaande verwijzingen naar de Paspoortwet heeft geen gevolgen voor de werkzaamheden van de ambtenaar of de effectiviteit van de controle. De informatie over de signalering die de betreffende ambtenaar te zien krijgt als er een hit is bij de controle op registratie in het RPS, blijft hetzelfde bij een signalering onder artikel 13 van het wetsvoorstel als bij een signalering onder het vergelijkbare artikel 23b van de Paspoortwet. De ambtenaar krijgt te zien dat contact moet worden opgenomen met de RvIG om informatie te verkrijgen over de signalering. Voor signaleringen op grond van artikel 47 en 49 Paspoortwet zal de informatie die de ambtenaar ziet aangevuld worden met verwijzingen naar de nieuwe artikelen 30 en 32 van dit wetsvoorstel. De werkwijze blijft gelijk.

4. Toezicht en handhaving

4.1. Publiekrechtelijk toezicht

De leden van de NSC-fractie vragen de regering welke rol de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) krijgt bij het toezicht op de naleving van deze wet. Verder vragen deze leden of de regering kan toelichten of de huidige capaciteit van de AP voldoende is om deze taak effectief uit te voeren. Hoe wordt verder de samenwerking tussen de AP en andere toezichthouders georganiseerd?

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) is, net als nu bij de Paspoortwet, toezichthouder op de naleving van de verwerking van persoonsgegevens onder deze wet op grond van met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de AVG en de Nederlandse Uitvoeringswet AVG.

Omdat de huidige praktijk 1-op-1 wordt overgezet, wijzigt er niets in de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de aanvraag en uitgifte van NIK's. De werklust van de AP voor het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze wet zal daarom niet verschillen van de huidige situatie. In het algemeen merkt de regering op dat de AP de afgelopen jaren een budgetverhoging heeft ontvangen om de privacy van alle burgers goed te kunnen beschermen.²³ Net zoals nu het geval is voor de

²¹ Artikel 7, tweede lid, en artikel 7, zesde lid, in samenhang met artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet.

²² Artikel 9, tweede lid, en artikel 9, zesde lid, in samenhang met artikel 9, tweede lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 36600 VI, nr. 2.

Paspoortwet, zal het toezicht op de naleving van de wet vooral bij de uitgevende instanties zelf liggen en is de Minister van BZK uiteindelijk verantwoordelijk voor het toezicht. Daartoe voert de RvIG werkzaamheden uit, verzamelt relevante informatie en spreekt uitgevende instanties aan als zij niet aan de gestelde toezichtskaders en -eisen voldoen.

5. Advies en consultatie

5.1. Advies van de Autoriteit persoonsgegevens

De leden van de NSC-fractie merken op dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) signaleert dat het nieuwe wetsvoorstel sterk leunt op de centrale voorziening, terwijl deze nog niet wettelijk verankerd is en bezwaren kent vanuit de AP. Deze leden vragen daarom de regering hoe de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel wordt gegarandeerd als de centrale voorziening niet tijdig of volledig is ingevoerd.

De AP adviseerde om het wetsvoorstel minder afhankelijk te maken van het voorstel van rijkswet centrale voorziening. Laatstgenoemd wetsvoorstel heeft de consultatiefase doorlopen.²⁴ In de consultatieversie van het onderhavig wetsvoorstel en het parallelle voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet was uitgegaan van de tekst van de consultatieversie van het wetsvoorstel centrale voorziening. In reactie op het advies van de AP is in de tekst van beide wetsvoorstellen die aan de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn voorgelegd en vervolgens bij de Tweede Kamer zijn ingediend alsnog uitgegaan van de (huidige) geldende tekst van de Paspoortwet, zodat er geen relatie meer is met de centrale voorziening. Het onderhavige wetsvoorstel en het parallelle voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet kunnen in hun huidige vorm dus worden uitgevoerd, los van de totstandkoming van het voorstel van rijkswet centrale voorziening.

5.2. Internetconsultatie

De leden van de BBB-fractie lezen dat de regering een onderzoek start naar het eventueel verwijderen van de lengte van de houder van de Nederlandse identiteitskaart van die kaart. Deze leden vragen zich af of dit echt nodig en/of wenselijk is. Kan de regering hierop reflecteren? Waarom is dit onderzoek nodig? Hoeveel houders van Nederlandse identiteitskaarten ervaren nu daadwerkelijk een probleem door de vermelding van hun lengte op die kaart? Wat zijn de geschatte kosten van zulk onderzoek? En in hoeverre staan deze kosten in verhouding met de wenselijkheid van het verwijderen van de lengte aanduiding? En deelt de regering de mening dat het voor bijvoorbeeld opsporingsambtenaren en grensbewakers juist erg wenselijk is dat zij de lengte aanduiding kunnen gebruiken om te controleren of de persoon die een identiteitskaart overhandigt, daadwerkelijk de persoon is zoals omschreven op de overhandigde identiteitskaart?

Bij de internetconsultatie van dit wetsvoorstel werd in een reactie de vraag gesteld waarom het lengtegegeven op de identiteitskaart staat en of dit niet geschrapt zou kunnen worden. Er is daarop een kort onderzoek gedaan. Daarbij zijn geen verplichtingen gevonden in internationale en Europese regels en afspraken om het lengtegegeven op een identiteitskaart op te nemen. Enkele andere EU-landen vermelden de lengte van de houder ook niet op hun identiteitskaart, waaronder België, Estland, Ierland, Tsjechië en Spanje.

De toegevoegde waarde van het lengtegegeven is mogelijk beperkt, omdat het op het blote oog moeilijk in te schatten is en mogelijk verouderd kan zijn (zeker bij kinderen). Er zijn op dit moment echter geen signalen bekend dat het lengtegegeven op de identiteitskaart zorgt voor problemen voor houders of controlerende of uitgevende instanties. De regering geeft daarom op dit moment prioriteit aan andere ontwikkelingen in het model van de identiteitskaart en heeft nu geen voornemen om de lengte te verwijderen van de kaart.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de regering ten gevolge van de motie-Tuinman over het uitgeven van identiteitskaarten in het Fries (Kamerstuk 36410-VII, nr. 101), in de Bestjoersofspraak Fryske taal en kultuer 2024-2028 is afgesproken dat het opnemen van nieuwe talen op het paspoort en/of de Nederlandse identiteitskaart de komende tijd nader zal worden verkend. De motie-Tuinman is reeds aangenomen op 2 april 2024. Het dictum van deze motie luidt: "verzoekt het kabinet om bij het voorstel voor een nieuwe Wet op de identificatieplicht te borgen dat in ieder geval identiteitskaarten dan wel delen daarvan in het Frysk kunnen worden uitgegeven". Deze leden

spreken hun teleurstelling uit over het feit dat dit wetsvoorstel niet al voorziet in de wens van de Kamer. Deze leden vinden het positief dat hier afspraken over zijn gemaakt, maar vinden het een gemiste kans dat dit wetsvoorstel niet wordt gebruikt om te borgen dat in ieder geval identiteitskaarten dan wel delen daarvan in het Frysk kunnen worden uitgegeven. Kan de regering aangeven welke juridische belemmeringen hieraan ten grondslag liggen? En wat zijn de stappen van de regering om alsnog op korte termijn aan deze motie te voldoen? Overweegt de regering een nota van wijziging naar de Kamer te doen toekomen? Indien de regering dit niet overweegt: Heeft de regering andere redenen dan het verweer dat dit wetsvoorstel geen inhoudelijke wijzigingen beoogt?

Op de vraag van de leden van de BBB-fractie naar de juridische belemmeringen om in het wetsvoorstel te borgen dat in ieder geval identiteitskaarten dan wel delen daarvan in het Frysk kunnen worden uitgegeven, luidt het antwoord dat de systematiek is dat talen die op een NIK voorkomen niet in het wetsvoorstel zijn geregeld, maar in modellen van de NIK in een ministeriële regeling onder de nieuwe wet. Om die reden overweegt de regering ook niet om een nota van wijziging op dit punt aan de Kamer te doen toekomen, omdat dit onderwerp niet in een nota van wijziging kan worden geregeld.

Helaas is in de memorie van toelichting onbedoeld de verkeerde indruk gewekt dat het regelen van de talen op de identiteitskaart een onderwerp van het wetsvoorstel zelf had kunnen zijn. De op reisdocumenten en NIK's gebruikte talen zijn onder de nu geldende wetgeving geregeld in de modellen, voor de NIK meer specifiek in bijlage P (NIK), horende bij artikel 3, derde lid, onderdeel a, en bijlage Q (vervangende NIK), horende bij artikel 3, derde lid, onderdeel b, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001. De grondslag voor deze regeling is artikel 2, derde lid, van de Paspoortwet, waarin onder andere is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur het model van reisdocumenten en NIK's wordt vastgesteld en artikel 10.1, onderdeel b, van het Paspoortbesluit, waarin delegatie naar een ministeriële regeling is neergelegd. Het regelen van deze modellen in een ministeriële regeling is wenselijk en overigens ook noodzakelijk. De reden daarvoor is dat het om - ook technische - details gaat. Daarbij vereist het moment van inwerkingtreding van nieuwe modellen altijd heel specifieke afstemming tussen het zo laag mogelijk houden van de restvoorraad van de oude modellen (die een flinke financiële waarde vertegenwoordigt) en het gereed zijn van de producent voor productie van het nieuwe document. De exacte datum van invoering is dikwijls pas zo laat bekend, dat de modellen in de regeling pas na die datum met terugwerkende kracht worden vastgesteld. Omdat voortzetting van de huidige regeling van de modellen, en daarmee de daarop gebruikte talen, op het niveau van ministeriële regeling wenselijk en logisch is, is de systematiek van de Paspoortwet voortgezet in het onderhavige wetsvoorstel voor een Wet op de Nederlandse identiteitskaart. In artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel is daarom (net als nu in de Paspoortwet) bepaald dat het model van de NIK bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. De bedoeling is om in het nog tot stand te brengen Besluit Nederlandse identiteitskaart, net als in het Paspoortbesluit, de vaststelling van het model door te delegeren naar het niveau van ministeriële regeling.

Ter uitvoering van de motie-Tuinman wordt er op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om het Fries en het Papiaments toe te voegen aan de modellen van het paspoort en de NIK, aangezien hierbij onder andere complexe internationale, Europees- en nationaalrechtelijke vraagstukken aan de orde zijn. Uw Kamer wordt in een aparte brief over de uitkomsten van dit onderzoek en de opvolging van deze motie geïnformeerd.

5.3. Reactie van de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

De VNG geeft aan in principe positief te zijn over de twee wetsvoorstellen inzake de Nederlandse identiteitskaart. Maar de VNG ziet graag dat er een impactanalyse wordt uitgevoerd. De leden van de VVD-fractie vragen of deze analyse reeds is gestart en of er al een uitkomst van de analyse bekend is. Zo ja, wat zijn de uitkomsten van deze analyse? Welke meerkosten ten opzichte van de huidige situatie zijn er in de nieuwe situatie voor gemeenten? Worden gemeenten daarvoor gecompenseerd? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de impact van dit voorstel nader onderzocht wordt en gemeenten voor de financiële gevolgen worden gecompenseerd. Deze leden zijn blij met deze toezegging. Gemeenten zijn een belangrijke laag in het huis van Thorbecke en staan het dichtst bij de burger. Zij moeten voldoende middelen overhouden om hun kerntaken te kunnen uitoefenen. Kan de regering al iets zeggen over de verwachte financiële gevolgen?

De leden van de SP-fractie kunnen zich in algemene zin vinden in de voorstellen gedaan in het onderhavige wetsvoorstel. Wel is het voor de leden van de SP-fractie nog onduidelijk welke gevolgen de uitvoering van deze nieuwe wet zal hebben voor de gemeenten. Kan de regering aangeven om wat voor gevolgen dit in de praktijk zal gaan? Kan de regering tevens aangeven of zij voornemens is om de extra kosten die gemeenten moeten maken ter uitvoering van deze nieuwe wet te compenseren?

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de VVD-fractie, de BBB-fractie en de SP-fractie verwijs ik graag naar het antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de NSC-fractie in paragraaf 3.1 van deze nota over de uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel 3

De leden van de BBB-fractie lezen dat ten opzichte van de huidige Paspoortwet een inhoudelijke wijziging plaatsvindt. Namelijk het schrappen van de woonplaats en het adres in de opsomming in het eerste lid van de persoonsgegevens die op elke identiteitskaart wordt vermeld. Deze leden lezen dat in het Paspoortbesluit thans is bepaald dat deze gegevens niet op de (vervangende) Nederlandse identiteitskaart worden opgenomen. Deze leden willen graag van de regering weten waarom dat is. Het lijkt deze leden namelijk een voordeel om op de identiteitskaart minimaal een woonplaats te hebben staan. Is de regering het daarmee eens?

Artikel 3 van de Paspoortwet, dat ook van toepassing is op NIK's,²⁵ noemt de gegevens die op reisdocumenten worden opgenomen. Daarbij bestaat voor de geboorteplaats, woonplaats, adres en lengte de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur hiervan af te wijken. In artikel 1.3 van het Paspoortbesluit is bepaald dat de woonplaats en het adres van de houder niet op reisdocumenten worden opgenomen. NIK's vermelden op dit moment aldus wel de geboorteplaats en lengte, maar niet de woonplaats en het adres. Dat blijft zo in de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart, waarbij ervoor is gekozen dit op wetsniveau te regelen (artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel).

De woonplaats heeft weinig toegevoegde waarde voor identificatie van de houder. Bovendien zal het vaak voorkomen dat burgers naar een andere gemeente verhuizen tijdens de geldigheidsduur van het document (tien jaar voor volwassenen). Het gegeven is dus snel achterhaald. Instanties die gegevens verstrekt kunnen krijgen uit de BRP kunnen het actuele woonplaatsgegeven daaruit halen. De regering ziet dus geen reden om de woonplaats voortaan wel te vermelden op de NIK. Om die reden is ervoor gekozen bij het overzetten van artikel 3 van de Paspoortwet naar artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel de woonplaats en het adres op wetsniveau te schrappen. Dit betreft dus geen inhoudelijke wijziging, maar sluit aan bij de huidige praktijk dat de woonplaats en het adres niet op de NIK worden vermeld.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Eddie van Marum

²⁵ Artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet.