

## **Inhoudsopgave**

### **I      Algemeen**

#### **1.      Inleiding**

- 1.1    Aanleiding en doel van het wetsvoorstel
- 1.2    De inhoud van het wetsvoorstel
- 1.3    Opbouw van de memorie van toelichting

#### **2.      Het publiek identificatiemiddel**

- 2.1    De invoering van hoog betrouwbare elektronische dienstverlening bij de (semi) overheid
- 2.2    Het uitrusten van documenten met een publiek identificatiemiddel
  - 2.2.1    Wettelijke grondslagen en verantwoordelijkheden
  - 2.2.2    Het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op het document
  - 2.2.3.    De aanvraag, productie en uitgifte van documenten met een publiek identificatiemiddel
  - 2.2.4    Het gebruik van het publiek identificatiemiddel
- 2.3    Beheer en beveiliging

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

- 3.1    Inleiding
- 3.2    Doelstellingen van het basisregister
  - 3.2.1    Bronregistratie in het kader van het stelsel van elektronische dienstverlening
  - 3.2.2.    Bronregistratie in het kader van het reisdocumentenstelsel
  - 3.2.3    Voorkoming en bestrijding van fraude met en misbruik van reisdocumenten
  - 3.2.4    Overige doelen
- 3.3    Wettelijke grondslagen en verantwoordelijkheden
- 3.4    De op te nemen gegevens
  - 3.4.1    Gegevens betreffende aanvragen voor reisdocumenten
  - 3.4.2    Gegevens met betrekking tot de fysieke reisdocumenten
  - 3.4.3    Gegevens in verband met het gebruik van het publiek identificatiemiddel
  - 3.4.4    Administratieve gegevens
- 3.5    De bijhouding van de gegevens
- 3.6    De verstrekking van de gegevens

- 3.6.1 Verstrekking aan overheidsorganen, belast met de uitvoering van deze wet
- 3.6.2 Verstrekking aan overheidsorganen ten behoeve van de vervaardiging, uitgifte en werking van het publiek identificatiemiddel
- 3.6.3 Verstrekking in verband met het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten
- 3.6.4 Verstrekking aan overheidsorganen en instellingen en personen met een gerechtvaardigd belang
- 3.7 Beheer en beveiliging
- 3.8 De gefaseerde vernieuwing van het basisregister reisdocumenten
  - 3.8.1 Inleiding
  - 3.8.2 De gevolgen voor de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties
  - 3.8.3 Het register paspoortsignaleringen
  - 3.8.4 De basisregistratie personen en PIVA

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

- 4.1 Uitbreiding van de mogelijkheid om een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen
- 4.2 Het heffen van rechten in verband met het publiek middel

#### **5. Privacykader**

- 5.1 Scope
- 5.2 Beoordeling van de rechtmatigheid van de gegevensverwerkingen
  - 5.2.1 Algemene beginselen voor gegevensverwerking volgens de AVG
  - 5.2.2 Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel

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

- 6.1 Administratieve lasten en financiële gevolgen voor de burger
  - 6.1.1 Administratieve lasten
  - 6.1.2 Financiële gevolgen voor de burger
- 6.2 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid
  - 6.2.1 Uitvoeringslasten
  - 6.2.2 Financiële gevolgen voor de overheid

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

## **II Artikelsgewijs**

## **1. Inleiding**

### 1.1 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

In het kader van de invoering van elektronische dienstverlening aan burgers door instellingen van de (semi) overheid, worden publieke elektronische identificatiemiddelen ontwikkeld waarmee de burger zich op het hoogste niveau van betrouwbaarheid langs digitale weg kan identificeren. De hier bedoelde elektronische dienstverlening wordt wettelijk verankerd in de Wet digitale overheid (Wdo). Er is voor gekozen om de publieke identificatiemiddelen te plaatsen in de elektronische chip die is aangebracht op bestaande identiteitsdocumenten, waaronder de Nederlandse identiteitskaart. Dit leidt ertoe dat de Paspoortwet op een aantal onderdelen moet worden gewijzigd. Aangezien de Paspoortwet een rijkswet is die niet bij nationale wet kan worden aangepast, worden de voor de invoering van het publiek identificatiemiddel noodzakelijke wetswijziging niet meegenomen in de Wet digitale overheid, maar in een apart rijkswettraject.

Het voorgaande betekent in de eerste plaats dat in de wet bepalingen moeten worden opgenomen in verband met het plaatsen van een publiek identificatiemiddel op documenten die op grond van de Paspoortwet worden uitgegeven. Dit houdt onder meer in dat de wet het mogelijk moet maken om documenten aan te wijzen, waarop het publiek middel wordt geplaatst en dat er grondslagen worden gecreëerd voor nieuwe gegevensverwerkingen, zowel in verband met het aanbrengen van het publiek middel in het productieproces van het fysieke document als ten behoeve van de aanmelding en het gebruik van het publiek middel in het kader van de elektronische dienstverlening.

Als gevolg van de invoering van het publiek identificatiemiddel zal ook de huidige gefragmenteerde verwerking van gegevens met betrekking tot reisdocumenten in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties en een qua doel en inhoud beperkt basisregister bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) moeten worden gewijzigd. Door het publiek middel op bestaande fysieke documenten te plaatsen ontstaat er een nauwe samenhang in de processen betreffende aanvraag, productie, uitreiking en gebruik van het document en het publiek middel. In het bijzonder is hierbij van belang dat de geldigheid van het publiek middel mede afhankelijk is van de geldigheid van het document waarop het is aangebracht. Dit feit, in combinatie met de eis dat bij het gebruik van het publiek middel in het kader van de elektronische dienstverlening op ieder moment de geldigheid van dit middel moet kunnen worden gegarandeerd, leidt ertoe dat er één onderliggende administratie dient te zijn waarin digitaal 24/7 de actuele geldigheid van het publiek middel kan worden vastgesteld. Dat betekent dat ook de registratie van de documenten die als drager voor het publiek middel fungeren aan deze eis moet voldoen. De huidige opzet, waarbij een groot deel van de gegevens met betrekking tot reisdocumenten is opgeslagen in de verschillende administraties bij de uitgevende autoriteiten, die elektronisch niet met elkaar verbonden zijn, is daarvoor niet geschikt.

Het tweede hoofddoel van het wetsvoorstel is dan ook de vernieuwing van het huidige basisregister reisdocumenten, waarin nu nog slechts gegevens over

vermiste en van rechtswege vervallen reisdocumenten worden opgenomen. Die vernieuwing bestaat er in dat het basisregister ook de aanvraaggegevens en de gegevens betreffende de vervaardigde documenten worden opgenomen die op dit moment in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties worden bewaard, met uitzondering van de gezichtsopname en de handtekening die wel in deze reisdocumentenadministraties opgenomen blijven. Hierdoor ontstaat een registratie waarin alle gegevens betreffende het fysieke document en de status daarvan, vanaf de vervaardiging tot en met de definitieve onttrekking aan het verkeer, kunnen worden bijgehouden. Daarmee wordt het mogelijk op ieder moment de geldigheid van een document te bepalen. Tevens zullen in het nieuwe basisregister de statusgegevens van het op een document aangebracht publiek identificatiemiddel (van activatie tot intrekking) worden opgenomen. Daarmee zal het nieuwe basisregister reisdocumenten voldoen aan de eisen die in het kader van de elektronische dienstverlening worden gesteld aan de betrouwbaarheid van het publiek identificatiemiddel.

De gewijzigde opzet van het basisregister reisdocumenten biedt tegelijkertijd nieuwe mogelijkheden om fraude met dan wel misbruik van reisdocumenten effectiever te bestrijden. Dit is niet alleen van wezenlijk belang in het licht van het gebruik van die documenten als reis- of identiteitsdocument, maar ook voor het realiseren en waarborgen van het hoge niveau van betrouwbaarheid van het publieke middel dat op die documenten is aangebracht. Identiteitsfraude en andere vormen van misbruik met reis- en identiteitsdocumenten hebben een ontwrichtende werking op de samenleving en dienen met kracht te worden bestreden. Het wetvoorstel heeft mede tot doel de nieuwe mogelijkheden die het basisregister reisdocumenten op dit terrein biedt, te benutten, zoals verbeterde verificatie van gegevens bij de aanvraag en uitreiking van documenten.

In verband met het beleid om elektronische dienstverlening door de Nederlandse overheid op een zo breed mogelijk terrein en voor zoveel mogelijk burgers bereikbaar te maken, wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid tot het aanvragen van een Nederlandse identiteitskaart uitgebreid tot alle Nederlanders, ongeacht hun woon- of verblijfplaats, zodat meer burgers gebruik kunnen maken van het op dat document geplaatste publiek identificatiemiddel.

## 1.2 De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt een juridische grondslag te creëren voor:

- het op daartoe aangewezen reisdocumenten plaatsen van een publiek identificatiemiddel;
- het verwerken van persoonsgegevens en andere gegevens die noodzakelijk zijn voor het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op de documenten;
- het realiseren van een uitbreiding van het basisregister reisdocumenten, waarbij regels worden gesteld met betrekking tot:
  - a. het bijhouden van aanvraaggegevens en gegevens betreffende Nederlandse identiteitskaarten, paspoorten en andere reisdocumenten en de verschillende statussen van die documenten;
  - b. het bijhouden van gegevens die noodzakelijk zijn in verband met het gebruik van het op daartoe aangewezen documenten geplaatste publiek identificatiemiddel, waaronder de statusgegevens van dit publiek identificatiemiddel;

- c. het verplicht aanleveren van gegevens aan het basisregister betreffende zowel de documenten als het daarop geplaatste publiek identificatiemiddel door de daartoe aangewezen autoriteiten;
- d. het verstrekken van gegevens uit het basisregister voor zover deze noodzakelijk zijn voor de elektronische dienstverlening, de uitvoering van de Paspoortwet, het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en andere aangewezen doelen;
- het uitbreiden van de mogelijkheden om Nederlandse identiteitskaarten aan te vragen in het buitenland en in het Caribische deel van het Koninkrijk.

Naast de hiervoor genoemde onderwerpen bevat het wetsvoorstel nog enkele wetstechnische wijzigingen.

### 1.3 Opbouw van de memorie van toelichting

In het algemeen deel van deze toelichting worden eerst de twee belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel nader uitgewerkt. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de nieuwe taken en gegevensverwerkingen in verband met het plaatsen van een publiek identificatiemiddel in de chip van de daartoe aangewezen documenten en het gebruik van het publiek middel in het kader van de elektronische dienstverlening. Hoofdstuk 3 beschrijft de opzet, inhoud en gegevensverwerking van het vernieuwde basisregister reisdocumenten en de rol van dit register, zowel in het kader van het stelsel van elektronische dienstverlening als in het kader van het reisdocumentenstelsel. De overige onderwerpen komen in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet welke maatregelen worden getroffen om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger te waarborgen. Hoofdstuk 6 gaat in op de administratieve lasten voor de burger, de uitvoeringslasten voor de betrokken instanties en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 7 tenslotte worden de reacties uit de consultatie besproken.

## 2. Het publiek identificatiemiddel

### 2.1 De invoering van hoog betrouwbare elektronische dienstverlening bij de (semi) overheid

Reeds geruime tijd werkt de Nederlandse overheid aan het realiseren van voorzieningen waarmee burgers digitaal zaken kunnen doen met de Nederlandse overheid en in de semipublieke sector. Bij brief van 21 december 2016 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer toegezegd regelgeving op te stellen met betrekking tot publieke en private identificatiemiddelen die gebruikt kunnen worden bij het verlenen van toegang tot elektronische dienstverlening in het publieke domein. De ontwikkeling van deze middelen is nauw verbonden met de EU verordening van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt, de zogenoemde eIDAS verordening. Deze verordening beoogt grensoverschrijdend elektronisch verkeer binnen de EU te bevorderen door het mogelijk te maken dat een persoon met een in de eigen lidstaat verstrekt elektronisch identificatiemiddel in een andere lidstaat kan inloggen voor het verkrijgen van een elektronische dienst in die andere lidstaat.

De invoering van publieke identificatiemiddelen waarmee burgers digitaal toegang kunnen verkrijgen tot publieke dienstverlening wordt geregeld in de

eerste fase van de Wet digitale overheid (Wdo). Op grond van de Wdo draagt de minister van BZK zorg voor de digitale infrastructuur die nodig is om de burger met behulp van publieke identificatiemiddelen op betrouwbare wijze te laten inloggen bij de dienstverleners in de (semi) publieke sector.

#### *Het ontwikkelen van de publieke identificatiemiddelen*

Het huidige publieke identificatiemiddel DigiD wordt al vele jaren op grote schaal gebruikt, maar is slechts voor een deel van de elektronische dienstverlening geschikt. Het heeft een adequate mate van veiligheid door onder meer eisen die worden gesteld aan de wachtwoorden van burgers, en vanwege de beschikbaarheid van een bijzonder veilige infrastructuur. Dit betrouwbaarheidsniveau is echter niet toereikend voor het langs elektronische weg verlenen van diensten met belangrijke rechtsgevolgen of waarbij zeer vertrouwelijke informatie wordt uitgewisseld (zoals medische gegevens). In die gevallen moeten publieke dienstverleners met meer zekerheid dan met het bestaande DigiD mogelijk is, kunnen vaststellen of zij met de juiste persoon te maken hebben.

In het beleid met betrekking tot de digitale overheid wordt dan ook voorzien in de doorontwikkeling van publieke identificatiemiddelen naast het huidige DigiD. Er worden aan de uitgifte van identificatiemiddelen op de verschillende betrouwbaarheidsniveaus ('laag', 'substantieel' en 'hoog') nadere eisen gesteld. Deze eisen sluiten aan op de relevante bepalingen uit de genoemde eIDAS verordening inzake de betrouwbaarheid en het uitgifteproces van deze middelen en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordening 2015/1502. Deze laatste bevat technische normen, specificaties en procedures voor de identificatiemiddelen op de diverse betrouwbaarheidsniveaus op terreinen als de aanvraag- en uitgifteprocedures, de wijze van verificatie van de elektronische identiteit van de burger (authenticatie), het activeren, blokkeren en intrekken van het identificatiemiddel en de informatiebeveiliging. Deze zullen zowel de basis vormen voor de uitvoeringsregelgeving bij de voorgestelde Wet digitale overheid als voor de voorschriften die worden gesteld aan partijen buiten de overheid die private middelen willen aanbieden, waarmee in het (semi)publieke domein kan worden ingelogd. De keuze om het publiek identificatiemiddel met het betrouwbaarheidsniveau 'hoog' aan te brengen op bestaande fysieke identiteitsdocumenten betekent dat ook in regelgeving betreffende die fysieke identiteitsdocumenten, voorschriften te vinden zullen zijn die gelden voor het publiek identificatiemiddel. Voor zover het gaat om het publiek identificatiemiddel dat wordt geplaatst op documenten die worden uitgegeven op grond van de Paspoortwet zullen deze regels derhalve niet alleen bij of krachtens de Wet digitale overheid, maar ook bij of krachtens deze wet worden gesteld.

Evenals het huidige DigiD (laag) zal het gebruik van publieke identificatiemiddelen in de (semi)publieke sector plaatsvinden op basis van het burgerservicenummer (BSN) van de houder van het middel. Het staat derhalve uitsluitend open voor degene aan wie een BSN is toegekend. Dit zijn de personen die in de basisregistratie personen zijn ingeschreven, hetzij als ingezetene van een gemeente, hetzij als niet-ingezetene.

#### *Het ontwikkelen van digitale infrastructuur voor het gebruik van de publieke identificatiemiddelen*

Op grond van de Wet digitale overheid is de minister van BZK verantwoordelijk voor de generieke digitale infrastructuur. Het gaat hierbij om (ICT)voorzieningen die overheden en (semi)publieke organisaties in staat stellen hun primaire (digitale) processen doelmatig in te richten. Dit is een dynamisch geheel dat continu wordt doorontwikkeld, aangepast en uitgebreid. De taken die de minister in verband met de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking en beveiliging van de generieke digitale infrastructuur heeft, zijn in de Wdo functioneel omschreven. De opsomming in de Wdo van de daarmee samenhangende voorzieningen is dan ook niet limitatief.

De voorzieningen die deel uitmaken van deze infrastructuur zijn de volgende. In de eerste plaats moeten er publieke identificatiemiddelen worden uitgegeven waarmee burgers zich kunnen identificeren ('wie ben je?') en authenticeren ('ben je wie je zegt te zijn?'), indien zij toegang willen verkrijgen tot *online* te leveren publieke diensten. Zoals hiervoor gemeld, is het de bedoeling om publieke identificatiemiddelen uit te geven met betrouwbaarheidsniveau hoog, die op bestaande identiteitsdocumenten worden aangebracht. Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet digitale overheid betreft dat in eerste instantie de Nederlandse identiteitskaart (e-NIK) en het rijbewijs (e-rijbewijs).

Om identificatiemiddelen te kunnen gebruiken voor het verkrijgen van digitale toegang tot publieke diensten is een voorziening noodzakelijk die de in het publiek identificatiemiddel opgenomen elektronische identiteit van de betrokken persoon kan bevestigen. Dit gebeurt door een authenticatiedienst. Op dit moment functioneert onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK al een authenticatiedienst die de authenticatie verzorgt voor het huidige DigiD. Deze dienst zal ook de authenticatie verzorgen waarbij gebruik wordt gemaakt van publieke identificatiemiddelen op het hoogste betrouwbaarheidsniveau (DigiD Hoog).

De minister van BZK is op grond van de Paspoortwet verantwoordelijk voor het plaatsen van het publiek identificatiemiddel in de chip op het fysieke document en draagt op grond van de Wet digitale overheid zorg voor het elektronisch berichtenverkeer in de digitale infrastructuur in verband met het uitgeven van de publieke identificatiemiddelen en het gebruik ervan. Tevens stelt hij op grond van de Wet digitale overheid de burger in staat om met behulp van een inzagefunctie informatie te krijgen over de status van zijn publieke identificatiemiddelen (actief, geblokkeerd of ingetrokken). Voor zover het gaat om het publiek identificatiemiddel dat is aangebracht op een document dat wordt uitgegeven op grond van de Paspoortwet, worden deze gegevens ontleend aan het basisregister reisdocumenten.

Voorshands zal de Nederlandse identiteitskaart worden aangewezen als drager van het publiek identificatiemiddel. Gemakshalve wordt in dit hoofdstuk daarom steeds uitgegaan van de situatie waarin sprake is van een publiek identificatiemiddel op een Nederlandse identiteitskaart. Hetgeen daaromtrent in de toelichting is vermeld, is echter van overeenkomstige toepassing op paspoorten en andere reisdocumenten die als drager van een publiek identificatiemiddel kunnen worden aangewezen.

Hierna zal nader worden ingegaan op de infrastructuur die nodig is voor de uitgifte en het gebruik van de elektronische Nederlandse identiteitskaart als

drager van het publiek identificatiemiddel en de interactie die plaatsvindt tussen de voorzieningen van de digitale infrastructuur en de voorzieningen die op grond van dit wetsvoorstel in het leven worden geroepen.

## 2.2 Het uitrusten van documenten met een publiek identificatiemiddel

### 2.2.1 Wettelijke grondslagen en verantwoordelijkheden

In artikel 5 van de Wet digitale overheid wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers bij de generieke digitale infrastructuur. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de minister van BZK zorg draagt voor de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking en beveiliging van de generieke digitale infrastructuur, waaronder infrastructuur voor de uitgifte en het gebruik van publieke identificatiemiddelen door natuurlijke personen. De mate waarin de minister op grond van de Wdo zorg kan dragen voor deze infrastructuur is afhankelijk van de vorm van het publieke middel en de wijze waarop het wordt uitgegeven en gebruikt. Voor het huidige DigiD (laag) geldt dat de infrastructuur, bestaande uit de uitgifte en het gebruik van DigiD, alsmede de daarmee samenhangende gegevensverwerking, geheel onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Bij het publiek identificatiemiddel met het hoogste betrouwbaarheidsniveau ligt dit anders, omdat dit middel wordt aangebracht op fysieke documenten, waarvan de aanvraag en uitgifte in andere wetgeving is neergelegd. Dit betekent dat een deel van de verantwoordelijkheid voor het publiek identificatiemiddel dat op de Nederlandse identiteitskaart wordt geplaatst ligt bij de minister van BZK op grond van de Paspoortwet.

De documenten die als drager zullen dienen voor het publiek middel worden ingevolge dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen. Gezien het feit dat het een nieuwe functionaliteit betreft die leidt tot het opnemen van nieuwe gegevens op het document, tot nieuwe gegevensverwerkingen en tot een nieuwe vorm van gebruik van het document door de houder, ligt aanwijzing op het niveau van algemene maatregel van rijksbestuur voor de hand.

### 2.2.2 Het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op het document

Voor het gebruik van de e-NIK als elektronisch identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog zijn voorzieningen en gegevens nodig die op de kaart worden aangebracht. De voorzieningen bestaan uit een chip en een daarin opgenomen applet die samen zorgen voor de opslag en verwerking van de gegevens die nodig zijn voor de authenticatie van de elektronische identiteit van de houder, alsmede voor de communicatie van de gegevens tussen de chip en andere systemen. De Nederlandse identiteitskaart is thans reeds voorzien van een chip. Deze chip beschikt over de noodzakelijke rekenkracht om bewerkingen uit te voeren met de daarin opgeslagen gegevens en te kunnen communiceren met andere systemen. Een applet bevat programmatuur en geheugenruimte voor bepaalde functies. Met het oog op de reisfunctie die de Nederlandse identiteitskaart, naast identiteitsbewijs heeft, is in de chip van dit document al de zogenaamde eMRTD (electronic Machine Readable Travel Document) applet opgenomen. Zoals de naam aangeeft, gaat het hier om een applet, die er voor zorgt dat een reisdocument elektronisch kan worden uitgelezen, bijvoorbeeld bij grenspassage. In verband met het gebruik van de Nederlandse identiteitskaart



als publiek (elektronisch) identificatiemiddel dient er een tweede applet op de chip te worden geplaatst, de zogenaamde eID (elektronische identificatie) applet. In de eID applet worden gegevens opgeslagen, waarmee op betrouwbaarheidsniveau hoog, zoals verwoord in de Wet digitale overheid, authenticatie van de identiteit van de houder van het document kan plaatsvinden in het elektronische verkeer. Overigens zijn beide applets voorzien van hun eigen specifieke toegangsbeveiliging, zodat het voor gebruikers van de functionaliteit van de ene applet niet mogelijk is om toegang te krijgen tot (de gegevens in) de andere applet.

In de eID applet wordt om te beginnen het elektronische persoonsidentificerende gegeven opgeslagen. Dat gebeurt in de vorm van een tweetal (polymorfe) pseudoniemen, die gebaseerd zijn op het burgerservicenummer van de houder van het document. Polymorfe pseudoniemen zijn specifieke vormen van encryptie van gegevens. Iedere keer dat de burger met zijn publiek identificatiemiddel inlogt bij een (overheids)instantie, zorgt programmatuur in de chip op het document ervoor dat er een ander polymorf pseudoniem wordt gegenereerd. Dat wordt ook wel randomiseren genoemd. Dit maakt het mogelijk dat bij de verschillende voorzieningen die in de digitale infrastructuur een rol vervullen, de identiteit van de burger niet kan worden gezien, noch de dienstverleners waar deze iedere keer heeft ingelogd, kunnen worden achterhaald. Het gaat hier om voorzieningen als de authenticatiedienst die moeten zorgen voor het bevestigen van de elektronische identiteit van de burger, voor de controle op de status (geldigheid) van het publiek identificatiemiddel of voor het aan betrokkene verlenen van inzage in de status van zijn publiek identificatiemiddel, Uiteindelijk kan alleen degene bij wie de burger inlogt (bijvoorbeeld een overheidsinstantie) diens identiteit weer uit het polymorfe pseudoniem herleiden. In de digitale processen zelf blijft de burger dus anoniem. Daardoor wordt de persoonlijke levenssfeer van de burger optimaal gewaarborgd. Het gebruik van polymorfe pseudoniemen is onderdeel van de architectuur van DigiD Hoog en een toepassing van privacy-by design.

Gezien het feit dat op dit moment het burgerservicenummer ook zonder enige vorm van versleuteling in het zichtbare deel van het fysieke document is opgenomen, zou de vraag kunnen rijzen waarom het gebruik van pseudoniemen in dit geval noodzakelijk is. De belangrijkste reden is dat bij de elektronische identificatie van een burger die inlogt bij een dienstverlener in de (semi)publieke sector het gegeven dat de betrokken persoon uniek identificeert telkens moet worden bevestigd door een authenticatiedienst. Indien daarvoor het BSN zou worden gebruikt, ontstaat bij een dergelijke dienst in de authenticatieketen een zogenaamde 'hotspot', waar het inloggedrag van de burger eenvoudig is na te gaan. Dat is uit een oogpunt van beveiliging en privacybescherming ongewenst. In tegenstelling tot een fysiek identiteitsdocument, waarbij de houder van het document desgewenst het daarop geplaatste BSN kan afdekken, is dat bij elektronische identificatie niet mogelijk.

De personalisatie van de eID applet geschiedt als volgt. De leverancier van de e-NIK ontvangt van de autoriteit die een aanvraag voor een e-NIK in ontvangst heeft genomen de noodzakelijke gegevens voor het vervaardigen van het fysieke document, waaronder het BSN van deze persoon. Op basis van het BSN vraagt de leverancier bij het hiervoor genoemde BSN-Koppelregister om verstrekking van de (polymorfe) pseudoniemen waarin het BSN van de aanvrager is verwerkt

en slaat deze tijdens het personalisatieproces op in de eID applet. Het BSN-Koppelregister verstrekt ook een versleutelde versie van een van de pseudoniemen die wordt opgenomen in het basisregister reisdocumenten.

Naast de (polymorfe) pseudoniemen worden in de eID applet nog een aantal gegevens en voorzieningen opgenomen die nodig zijn voor het gebruik van het publiek identificatiemiddel. Met een intrekingscode kan de burger het hier bedoelde publiek identificatiemiddel intrekken. Het intrekken kan zelfs al geschieden voordat het middel is geactiveerd, voor het geval de betrokken persoon geen gebruik wenst te maken van de mogelijkheid tot elektronische dienstverlening met het desbetreffende publiek middel. Het intrekken (revocatie) is permanent en onomkeerbaar. Het document waarop het ingetrokken middel is aangebracht, blijft wel geldig als identiteitsdocument in de fysieke wereld tot het einde van de daarop vermelde geldigheidsduur. Het publiek identificatiemiddel kan overigens ook, om verschillende redenen, worden ingetrokken door daartoe bevoegde instanties. De meest voorkomende reden is het feit dat de geldigheidsduur van het document waarop het middel is aangebracht, is verlopen of dat het document is vermist of van rechtswege is vervallen. Het ongeldig worden van het fysieke document leidt tot wijziging van de status van het publieke identificatiemiddel naar "ingetrokken".

### 2.2.3 De aanvraag, productie en uitgifte van documenten met een publiek identificatiemiddel

Teneinde het gehele proces van het aanvragen, produceren, uitreiken en activeren van een publiek identificatiemiddel inzichtelijk te maken, wordt dit proces hier stapsgewijs beschreven.

**(1)** Als eerste stap dient de burger een aanvraag in voor een Nederlandse identiteitskaart. Hiertoe gaat de burger fysiek naar het aanvraagloket van de uitgevende instantie. Daar wordt onder meer de identiteit van de aanvrager gecontroleerd en nagegaan of alle gegevens voor een aanvraag, waaronder het BSN van de houder, aanwezig zijn. **(2)** Indien aan alle voorwaarden is voldaan, wordt er door de uitgevende instantie via de daartoe bestemde apparatuur een aanvraag voor het vervaardigen van het aangevraagde document verzonden naar de leverancier, die in opdracht van de minister van BZK het fysieke document zal produceren en voorzien van de persoonlijke gegevens van de aanvrager (personaliseren). **(3)** Nieuw ten opzichte van het huidige productieproces is dat de leverancier in de chip een eID applet zal plaatsen en die applet ook zal personaliseren als publiek identificatiemiddel van de houder. **(4)** Hiervoor haalt de leverancier op basis van het BSN van de houder dat in de aanvraag van het document is vermeld de (polymorfe) pseudoniemen op bij het BSN-Koppelregister (BSN-K). Deze pseudoniemen worden vervolgens in de eID applet geplaatst. **(5)** Het document met daarop het publiek identificatiemiddel wordt vervolgens naar het uitgifteloket verstuurd. **(6)** Op het moment dat de uitreiking van het document door de uitgevende instantie wordt vastgelegd in de reisdocumentenadministratie, gaat er een signaal naar de leverancier. Dit is het teken dat er een brief van de minister van BZK naar de burger moet worden gezonden waarin onder andere de persoonlijke PIN code staat waarmee de burger het publiek identificatiemiddel kan activeren. **(7)** De activering van het publiek identificatiemiddel door de burger vindt plaats bij de authenticatiedienst (DigiD Hoog), bijvoorbeeld met een smartphone die is uitgerust met een

geïntegreerde contactloze lezer (NFC reader) en een DigiD app. Hierbij dient de burger een eigen PIN code in te stellen. **(8)** De burger kan na de activering het middel gaan gebruiken om langs digitale weg toegang te verkrijgen tot diensten van instanties in de publieke of semipublieke sector.

#### 2.2.4 Het gebruik van het publiek identificatiemiddel

Hierna wordt in grote lijnen het proces beschreven van het gebruik van een publiek identificatiemiddel op het hoogste betrouwbaarheidsniveau (hier aangeduid als DigiD Hoog) waarmee een burger inlogt bij een dienstverlener in de (semi)publieke sector. Hoewel de burger over meerdere publieke middelen kan beschikken (bijvoorbeeld een e-NIK en een e-Rijbewijs) maakt dat voor het proces van elektronische identificatie niet uit.

De burger wil inloggen op een website van een dienstverlener (bijvoorbeeld zijn zorgverzekeraar) waarvoor gebruik moet worden gemaakt van een publiek identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog. **(1)** De burger logt in bij de dienstverlener die betrokkene digitaal doorstuurt naar de authenticatiedienst voor DigiD Hoog om zijn elektronische identiteit ('wie ben ik') te laten bevestigen ('ben ik degene die ik zeg te zijn'). Die bevestiging wordt ook wel authenticatie genoemd. **(2)** Betrokkene zal worden gevraagd zijn PIN code in te voeren. **(3)** Als de PIN invoer juist is, zal het publiek identificatiemiddel de elektronische identiteit van de burger, in de vorm van een pseudoniem, aan de authenticatiedienst afgeven. Aan de hand hiervan controleert de authenticatiedienst de status van het publiek middel van betrokkene (actief, geblokkeerd of ingetrokken). Voor het publiek middel dat is aangebracht op een Nederlandse identiteitskaart, worden die gegevens aangeleverd uit het basisregister reisdocumenten. **(4)** Als het middel actief is en alle controles positief waren, zal de authenticatiedienst een (pseudonieme) identiteitsverklaring afgeven aan de dienstverlener waar de burger heeft ingelogd. **(5)** De authenticatiedienst registreert deze authenticatie (ook wel 'transactie' genoemd) in een (pseudoniem) logbestand. **(6)** Tenslotte zal de burger door de authenticatiedienst digitaal weer worden teruggedleid naar de dienstverlener (in dit voorbeeld zijn zorgverzekeraar) om de gevraagde dienst af te nemen.

### 2.3 Beheer en beveiliging

De processen met betrekking tot het aanbrengen van een publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart en de daarmee samenhangende gegevensverwerkingen zijn zowel wat betreft het beheer als de beveiliging daarvan ingebed in de reeds bestaande processen die zien op de aanvraag, personalisatie en uitgifte van de fysieke documenten, waarop de publieke middelen worden aangebracht. Deze processen voldoen aan de voorschriften die op dit terrein gelden voor organisaties die werken binnen de rijksoverheid. Daarnaast zullen de processen die specifiek betrekking hebben op het plaatsen en het gebruik van het publiek identificatiemiddel ook voldoen aan de eisen die daaromtrent in het kader van de digitale infrastructuur worden gesteld op grond van de Wet digitale overheid.

Wat betreft de beveiliging kan in dit verband nog worden opgemerkt dat de beveiligingsmaatregelen met betrekking tot de fysieke documenten, vanwege de

cruciale rol die deze documenten al sinds jaar en dag, in binnen- en buitenland, vervullen als reis- en identiteitsdocument, van een hoog niveau zijn en voortdurend verder worden ontwikkeld om nieuwe bedreigingen die het vertrouwen in deze documenten zouden kunnen schaden het hoofd te bieden. Dit geldt ook voor de daarop aangebrachte elektronica in de chip, waarin de eID applet wordt opgenomen. Deze chip die zowel op de paspoorten als de Nederlandse identiteitskaart wordt gebruikt, moet voldoen aan de standaarden die in Europese regelgeving betreffende paspoorten en reisdocumenten zijn gesteld.

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

#### 3.1 Inleiding

Het regelen van een juridische grondslag voor de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten is het tweede hoofddoel van dit wetsvoorstel. Dit vernieuwde register zal gaan functioneren als bronregistratie voor het publiek identificatiemiddel in het kader van het stelsel van elektronische dienstverlening, als bronregistratie voor de fysieke reisdocumenten in het kader van het reisdocumentenstelsel en als bron van gegevens ten behoeve van de bestrijding van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Daarnaast kunnen nog gegevens worden verstrekt voor bij lagere regelgeving aangewezen doelen. Hierna zal eerst dieper worden ingegaan op de doelen van het vernieuwde basisregister, gevolgd door een uiteenzetting over de wettelijke grondslagen en de verantwoordelijkheden met betrekking tot de gegevensverwerking in het basisregister, de daarin op te nemen gegevens, de bijhouding van de gegevens, de verstrekking van de gegevens uit het register en de wijze waarop het beheer en de beveiliging zijn geregeld.

#### 3.2 Doelstellingen van het basisregister

##### 3.2.1 Bronregistratie in het kader van het stelsel van elektronische dienstverlening

De directe aanleiding voor de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten is de noodzaak om voor de daartoe bevoegde instanties een unieke, volledige, actuele, betrouwbare en 24/7 digitaal raadpleegbare bronregistratie van gegevens te realiseren die voldoet aan de eisen die worden gesteld in het kader van de uitgifte en het gebruik van het op de Nederlandse identiteitskaart aangebrachte publiek identificatiemiddel. Dit houdt in de eerste plaats in dat in het basisregister een aantal gegevens wordt bijgehouden betreffende het publiek identificatiemiddel, waardoor dit middel eenduidig is gekoppeld aan de identiteit van de persoon die houder is van het document waarop het identificatiemiddel is aangebracht. Daarnaast bevat het basisregister de gegevens die noodzakelijk zijn om op ieder moment de actuele status en daarmee de geldigheid van het publiek identificatiemiddel te kunnen vaststellen. Deze gegevens worden tevens gebruikt om de houder van het document te allen tijde inzage te kunnen geven in de status van zijn publiek middel. Tenslotte zijn in het basisregister gegevens opgenomen die van belang zijn voor de houder van het document om zijn publiek identificatiemiddel in gebruik te kunnen nemen, te beheren en te gebruiken. Het basisregister is wat dit betreft een onmisbare voorziening ten

behoefte van de digitale infrastructuur in het kader van de elektronische dienstverlening.

### 3.2.2. Bronregistratie in het kader van het reisdocumentenstelsel

Het tweede doel van het basisregister reisdocumenten is die van bronregistratie met aanvraaggegevens en gegevens betreffende alle documenten ten behoeve van de uitvoering van de Paspoortwet. Op dit moment zijn deze gegevens voor het grootste deel opgeslagen in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties en zijn in het huidige basisregister uitsluitend gegevens opgenomen betreffende reisdocumenten die niet in omloop mogen zijn. Het basisregister is daarmee een zogenaamd 'negatief register'. Dit betekent dat er geen samenhangend beeld bestaat van de reisdocumentenhistorie van een persoon. Voorts worden in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties na de uitreiking van het reisdocument geen statuswijzigingen van het document meer bijgehouden. Eventuele statuswijzigingen worden alleen verwerkt in de basisregistratie personen. Dit maakt het beeld rondom de in omloop zijnde document onvolledig omdat reisdocumenten van burgers woonachtig in het buitenland en het Caribische deel van het Koninkrijk hierin niet zijn opgenomen. Dat wringt met name bij aanvragen van reisdocumenten in het buitenland en van nooddocumenten die immers wel 24/7 worden gedaan. Zowel de reisdocumentenadministraties bij de uitgevende instanties als het (volledige) huidige basisregister zijn voorts niet 24 uur per dag, zeven dagen per week, te raadplegen. Het is derhalve ook voor een goed werkend, betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten noodzakelijk dat het bestaande basisregister wordt uitgebreid tot een 'positief' register. Een register waarin de volledige levensloop van alle reisdocumenten is vastgelegd, dat voortdurend wordt geactualiseerd en op ieder moment, waar ook ter wereld kan worden geraadpleegd door de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet.

### 3.2.3 Voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten

Het in de vorige paragraaf genoemde belang van het basisregister voor de betrouwbaarheid van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten is nauw verbonden met het derde doel van de uitbreiding van dit register, het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Het gaat hier om het oorspronkelijke doel waarvoor het basisregister in 2001 in het leven werd geroepen. De ervaring in de afgelopen jaren heeft geleerd dat het basisregister hieraan weliswaar een belangrijke bijdrage heeft geleverd, maar dat de hiervoor genoemde tekortkomingen beperkingen inhouden voor het bereiken van dit doel. Dit klemt temeer omdat andere systemen van identiteitsverificatie, zoals die onder andere in het kader van de elektronische dienstverlening worden gerealiseerd, in overwegende mate steunen op de betrouwbaarheid van de onderliggende fysieke documenten. De voorgestelde uitbreiding van het bestaande basisregister beoogt niet alleen te zorgen voor een betrouwbaarder aanvraag- en uitgifteproces, maar onder andere ook voor een verbeterde verificatie van de identiteit van personen in het kader van de uitvoering van wettelijke identificatieverplichtingen of strafrechtelijk onderzoek naar identiteitsfraude waarbij reisdocumenten zijn misbruikt.

### 3.2.4 Overige doelen

Het basisregister reisdocumenten heeft mede tot doel om in bij regelgeving aangewezen gevallen daaruit gegevens te verstrekken aan overheidsorganen en derden die daarbij een gerechtvaardigd belang hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verstrekking ten behoeve van de identificatie van slachtoffers bij rampen en ongevallen of de verstrekking aan tot paspoortsignalering bevoegde instanties die de gegevens nodig hebben in verband met het indienen van een verzoek tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument als bedoeld in de artikelen 18 tot en met 24 van de wet. Ook in het kader van de opsporing zal het register geraadpleegd worden: bij opname van een persoon in het opsporingsregister worden de nummers van de identiteitsdocumenten van betrokkene daaraan toegevoegd.

### 3.3 Wettelijke grondslagen en verantwoordelijkheden

De wettelijke grondslagen voor de gegevensverwerking in het basisregister reisdocumenten zijn neergelegd in het voorgestelde gewijzigde artikel 4a. Daarin wordt bepaald dat er een basisregister reisdocumenten is betreffende reisdocumenten en op reisdocumenten geplaatste publieke identificatiemiddelen. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de verwerking van gegevens in dit register, waaronder de verstrekking daarvan aan overheidsorganen en andere instellingen en personen met een gerechtvaardigd belang. In het artikel worden de gegevens c.q. categorieën van gegevens genoemd die in het register worden opgenomen. Voor de bijhouding van de gegevens in het register is het van essentieel belang dat overheidsorganen die belast zijn met taken in het kader de uitvoering van deze wet en bestuursorganen en andere aangewezen organisaties bedoeld in de Wet digitale overheid gegevens verstrekken aan de minister van BZK. Daarnaast biedt het artikel een grondslag om bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen welke andere overheidsorganen die bij de uitoefening van hun taak over gegevens komen te beschikken die van belang zijn voor de bijhouding van het register, tot verstrekking van gegevens verplicht zijn. Daarmee worden zij mede verantwoordelijk voor de volledigheid en actualiteit van de in het basisregister opgenomen gegevens. Tenslotte worden bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels gesteld met betrekking tot de gegevens die in het register worden opgenomen, de gegevensverwerking, alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in het register opgenomen gegevens.

### 3.4 De op te nemen gegevens

#### 3.4.1 Gegevens betreffende aanvragen voor reisdocumenten

Bij de aanvraaggegevens gaat het in de eerste plaats om persoonsgegevens van de aanvrager, zoals de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum, de geboorteplaats, het geslacht, de lengte en het BSN van betrokkene. Eventueel worden ook de huwelijkse staat van de houder en de geslachtsnaam van de (gewezen) echtgeno(o)t(e) of (voormalig) geregistreerd partner in het register vermeld. De biometrische gegevens van de houder (gezichtsopname en handtekening) worden niet in het basisregister opgenomen. Deze blijven enkel opgeslagen in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties. Ook de vingerafdrukken worden alleen bij de uitgevende instantie bewaard en slechts tot het moment waarop het document wordt uitgereikt dan wel de reden van het niet uitreiken daarvan is geregistreerd in de administratie van de

uitgevende instantie. Wat dat betreft treedt er geen wijziging op ten opzichte van de huidige situatie.

De persoonsgegevens van de aanvrager worden, met uitzondering van de woonplaats en het adres, overgenomen in het aangevraagde reisdocument. Indien de aanvraag niet leidt tot verstrekking van een reisdocument blijven de aanvraaggegevens niettemin in het register opgenomen. De aanvraaghistorie van een persoon is immers van belang in verband met het voorkomen van fraude in het kader van het aanvraag- en uitgifteproces. Zo wordt het door raadpleging van deze gegevens bijvoorbeeld mogelijk om herhaalde pogingen tot het verkrijgen van een document door dezelfde persoon bij verschillende uitgevende instanties te signaleren, zodat deze instanties beter in staat zijn om vast te stellen of betrokkene daadwerkelijk aanspraak heeft op verstrekking van een aangevraagd document.

#### 3.4.2 Gegevens met betrekking tot de fysieke reisdocumenten

De gegevens met betrekking tot de fysieke documenten zijn een combinatie van de in artikel 3, eerste, vierde, vijfde, zesde en zevende lid, van de wet genoemde houdergegevens en documentgegevens, alsmede de gegevens betreffende de status van het document. De houdergegevens komen overeen met de persoonsgegevens uit de aanvraag die in het reisdocument worden overgenomen. Tot de documentgegevens behoren het documentnummer, de autoriteit die het document heeft verstrekt, de datum van verstrekking, de territoriale geldigheid en het einde van de geldigheidsduur.

Daarnaast worden in het basisregister de verschillende statussen van de fysieke documenten bijgehouden. Onder 'status' wordt hier verstaan iedere relevante toestand in de levenscyclus van een reisdocument. Er kunnen ook in het proces van afhandeling van een aanvraag tot de vervaardiging van een reisdocument statussen worden onderkend. Deze statussen maken deel uit van de hiervoor genoemde aanvraaggegevens en kunnen bijvoorbeeld worden geraadpleegd door de autoriteiten die belast zijn met taken in het kader van de uitvoering van deze wet. Aangezien niet op voorhand kan worden uitgesloten dat er in de levenscyclus van een reisdocument zich een op dit moment nog niet voorziene toestand kan voordoen die relevant blijkt te zijn om als status te registreren en uit het register te verstrekken, wordt voorgesteld met betrekking tot dit gegeven flexibiliteit in de regelgeving aan te brengen. Dit betekent dat de verschillende statussen niet langer in de wet zelf worden genoemd, maar dat zij bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nader kunnen worden bepaald. Voorbeelden van statusgegevens betreffende reisdocumenten zijn uitgereikt, van rechtswege vervallen en definitief aan het verkeer onttrokken. De statussen van een document zijn van belang voor alle drie genoemde hoofdoelen van het basisregister. De statusgegevens ondersteunen het aanvraag- en uitgifteproces van documenten in het reisdocumentenstelsel, zijn medebepalend voor de geldigheid van het op een document geplaatst publiek identificatiemiddel en zijn van belang in het kader van de voorkoming en bestrijding van fraude met en misbruik van reisdocumenten.

#### 3.4.3 Gegevens in verband met het gebruik van het publiek identificatiemiddel

De tweede groep van gegevens in het basisregister betreft de gegevens die noodzakelijk zijn in verband met het gebruik van het op de daartoe aangewezen documenten geplaatste publiek identificatiemiddel, waaronder de statusgegevens van dit publiek middel. De inhoud van die gegevens wordt bepaald door de eisen die vanuit de digitale infrastructuur worden gesteld aan het publiek identificatiemiddel met het betrouwbaarheidsniveau hoog. Het gaat hierbij in belangrijke mate om technische gegevens die verband houden met de werking van de elektronische identificatiefunctie die op de chip van het document is aangebracht. Het gaat dan om het sequencenummer dat ook in de chip op het document is opgenomen en een versleutelde versie van het in de chip aangebrachte (polymorfe) pseudoniem. Met dit versleutelde pseudoniem worden vanuit het basisregister gegevens over de betrokken persoon uitgewisseld met de authenticatiedienst en diensten die zorgen voor controle van de status van het publiek identificatiemiddel en voor het verlenen van inzage aan de burger in de status van zijn het publiek middel. Het basisregister bevat voorts gegevens die van belang zijn voor het genereren van een intrekingscode en een PUK code.

Naast deze meer technische gegevens worden in het basisregister ook de statusgegevens van het publiek identificatiemiddel bijgehouden. Aangezien, net als bij de statussen van de reisdocumenten, niet kan worden uitgesloten dat in de loop van de tijd wijzigingen optreden in de statussen die betrekking hebben op het publiek identificatiemiddel, worden ook deze gegevens bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nader bepaald. Daarmee is gewaarborgd dat flexibel op de ontwikkelingen binnen de digitale infrastructuur kan worden ingespeeld. De op dit moment voorziene statussen zijn: geactiveerd, geblokkeerd en ingetrokken.

#### 3.4.4 Administratieve gegevens

Tenslotte zijn er in het basisregister administratieve gegevens opgenomen die onder andere van belang zijn voor het gegevensbeheer en de bewaking van de integriteit van de in het register opgenomen gegevens. Hierbij valt te denken aan het aanvraagnummer dat wordt gebruikt in het aanvraag- en uitgifteproces van een reisdocument en het administratienummer waarmee een persoon uniek in het basisregister is geregistreerd. Het administratienummer is noodzakelijk vanwege het feit dat niet iedere rechthebbende op een Nederlandse identiteitskaart, paspoort of ander reisdocument in het bezit is van een BSN. Verder bevat het basisregister functionele gegevens met betrekking tot de verwerking en de verwerkers, gegevens in verband met het inzage-recht van de burger in de verwerking van hem betreffende gegevens, zoals gegevens die de herkomst van de aangeleverde gegevens vastleggen, en gegevens ten behoeve van de protocollering van de gegevensverstrekkingen. Tenslotte worden ook een aantal zogenoemde configuratiegegevens die bij het plaatsen van het publiek middel op de chip worden opgenomen (versienummer, appletnummer) in het basisregister opgeslagen.

#### 3.5 De bijhouding van de gegevens

De minister van BZK is primair verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens in het basisregister reisdocumenten. Tegelijkertijd worden in het wetsvoorstel aan andere overheidsorganen en aangewezen organisaties



verplichtingen opgelegd om gegevens te verstrekken aan de minister van BZK met het oog op de opneming van die gegevens in het register.

Wat betreft de gegevens die betrekking hebben op reisdocumenten zijn de overheidsorganen die belast zijn met taken in het kader van de uitvoering van de Paspoortwet verplicht gegevens te verstrekken. Daartoe behoren de burgemeesters van de gemeenten in Nederland, de minister van Buitenlandse Zaken, de gezaghebbers van de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland, de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee. Het betreft in dat geval zowel gegevens met betrekking tot aanvragen voor reisdocumenten die bij hen zijn ingediend als gegevens die van belang zijn voor het bijhouden van de status van vervaardigde reisdocumenten die in omloop zijn gebracht. Het gaat dan om gegevens betreffende uitgereikte, ingehouden, ingeleverde, van rechtswege vervallen, als vermist of ingenomen opgegeven en definitief aan het verkeer onttrokken reisdocumenten. Ook de in de Paspoortwet genoemde autoriteiten belast met de grensbewaking, de politie en de autoriteiten belast met het toezicht op vreemdelingen, die bevoegd zijn tot inhouding van reisdocumenten en identiteitskaarten, zijn tot verstrekking van gegevens verplicht. De minister van BZK kan uit eigen hoofde gegevens in het basisregister registreren, zoals het gegeven dat een document is vervaardigd, waarbij tegelijkertijd de daarop betrekking hebbende documentgegevens worden opgenomen.

De verplichting tot het verstrekken van gegevens aan de minister van BZK geldt, vanwege de rol die het basisregister reisdocumenten vervult met betrekking tot het publiek identificatiemiddel ook voor bestuursorganen en aangewezen organisaties bedoeld in de Wet digitale overheid. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan de minister van BZK in zijn hoedanigheid van verantwoordelijke voor de authenticatiedienst DigiD, die gegevens moet verstrekken betreffende de status van het publiek middel (bijvoorbeeld dat het document geblokkeerd is door de burger).

Bij algemene maatregel van rijksbestuur kunnen nog andere overheidsorganen die bij de uitoefening van hun publiekrechtelijke taak over gegevens beschikken die van belang zijn voor de bijhouding van het register, worden verplicht om deze gegevens te verstrekken aan de minister van BZK. Daartoe kan bijvoorbeeld aanleiding zijn, indien in het basisregister een status van een reisdocument wordt opgenomen, waar bepaalde overheidsorganen in hun uitvoeringspraktijk kennis van dragen.

Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur zal nader worden bepaald welke gegevens moeten worden verstrekt ten behoeve van de registratie daarvan in het basisregister en op welke wijze de verstrekking geschiedt. Het is de bedoeling om, waar mogelijk, deze verstrekkingen langs elektronische weg te laten plaatsvinden.

### 3.6 De verstrekking van de gegevens

#### 3.6.1 Verstrekking aan overheidsorganen, belast met de uitvoering van deze wet

De overheidsorganen die belast zijn met de uitvoering van deze wet zijn in de eerste plaats de in de wet genoemde autoriteiten die bevoegd zijn tot het in

ontvangst nemen van aanvragen voor reisdocumenten, alsmede tot verstrekking, uitreiking, weigering, vervallenverklaring, inhouding en definitieve onttrekking aan het verkeer van reisdocumenten. Deze autoriteiten zijn hiervoor in paragraaf 3.5 al genoemd in verband met hun verplichting om ook gegevens te verstrekken aan het basisregister met het oog op de correcte bijhouding daarvan. Daarnaast kunnen uit het basisregister gegevens worden verstrekt aan de minister van BZK en de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in verband met hun bevoegdheid tot het in het register paspoortsignaleringen vermelden van personen ten aanzien van wie gronden tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument bestaan. Voorts kan de minister van BZK het basisregister raadplegen in verband met zijn taak om te zorgen voor de vervaardiging van de aangevraagde reisdocumenten, in het kader van de uitoefening van zijn toezichthoudende taak binnen het reisdocumentenstelsel en voor zover kennisneming van de gegevens noodzakelijk is in verband met het beheer of de beveiliging van het basisregister, waarvoor hij verantwoordelijk is. Tot de uitvoering van de Paspoortwet behoren ook de taken die verband houden met het plaatsen en het gebruik van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart. Voor de uitvoering van deze taken, waaronder het bijhouden van de gegevens met betrekking tot het publiek identificatiemiddel in het basisregister reisdocumenten is de minister van BZK verantwoordelijk. Voor zover hij in het kader van die taken gegevens uit het basisregister dient te raadplegen, gebeurt dat op grond van deze wet.

### 3.6.2 Verstrekking aan overheidsorganen ten behoeve van de vervaardiging, uitgifte en werking van het publiek identificatiemiddel

Het basisregister vervult een essentiële rol in de digitale infrastructuur voor de elektronische dienstverlening als bedoeld in de Wet digitale overheid, omdat het gegevens bevat met betrekking tot het publiek identificatiemiddel. Voor dit doel kunnen uit het register gegevens worden verstrekt aan overheidsorganen voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak met betrekking tot de vervaardiging, uitgifte en werking van het publiek identificatiemiddel. In dit verband moet worden gedacht aan de in hoofdstuk 2 van deze toelichting genoemde taken die op grond van de Wet digitale overheid worden verricht onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK door de authenticatiedienst DigiD en het BSN-Koppelregister. Het gaat hier meer specifiek om de verstrekking van de statusgegevens betreffende het publiek identificatiemiddel ten behoeve van de controle van de status van dit middel tijdens de authenticatie van de elektronische identiteit van de burger en om een burger inzage te kunnen geven in de status van diens publiek identificatiemiddel.

### 3.6.3 Verstrekking in verband met het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten

De verstrekking van gegevens uit het basisregister reisdocumenten voor dit doel is niet nieuw. Er is echter wel een belangrijk verschil met de verstrekking uit het huidige register, omdat er in het vernieuwde basisregister meer gegevens zijn opgeslagen met betrekking tot meer reisdocumenten. Dit betekent dat er meer mogelijkheden ontstaan om fraude met en misbruik van reisdocumenten te voorkomen en effectiever te bestrijden.

Het verstrekkingenregime voor dit doel wijkt in beginsel niet af van de huidige verstrekkingmogelijkheden. Dit betekent dat evenals nu uit het basisregister gegevens kunnen worden verstrekt aan overheidsorganen en derden die op grond van een op hen rustende wettelijke identificatieplicht moeten nagaan of het door betrokkene overgelegde document in omloop mag zijn. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan raadplegingen van het basisregister in

verband met identiteitsverificatie door de politie, toezichthouders of ambtenaren van de grensbewaking die de identiteit van een persoon mogen controleren, aan identiteitsverificatie in het kader van het gebruik van een BSN op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer of aan identiteitsverificatie door banken en andere financiële instellingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. In de meeste gevallen kan daarbij worden volstaan met een beperkte, zogenaamde hit/no hit toets. Deze houdt in dat de verstrekking van gegevens zich beperkt tot de mededeling of een in het register opgenomen reisdocument, waarvan de verzoeker het documentnummer heeft opgegeven, op grond van de geregistreerde status van het document in omloop mag zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat meer gegevens betreffende een persoon worden verstrekt dan voor het doel noodzakelijk is. Met het oog hierop regelt het wetsvoorstel dat de minister van BZK kan bepalen in welke gevallen de verstrekking op deze wijze plaatsvindt. Een verstrekking van gegevens zoals ze in het basisregister zijn opgenomen, bijvoorbeeld aan de politie of het openbaar ministerie in het kader van strafrechtelijke onderzoeken waarbij identiteitsfraude is gepleegd met behulp van reisdocumenten, zal zich in dat geval overigens altijd nog beperken tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de desbetreffende doel.

#### 3.6.4 Verstrekking aan overheidsorganen en instellingen en personen met een gerechtvaardigd belang

Deze mogelijkheid van verstrekking van gegevens uit het basisregister is gebaseerd op twee bepalingen in de huidige wet, maar bindt in tegenstelling tot die bepalingen de verstrekkingen aan een duidelijker wettelijk kader. In het de huidige wet is geregeld dat de in het register opgenomen gegevens worden verstrekt aan instellingen en personen, belast met een publiekrechtelijke taak, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak. Voorts is in de bestaande wet bepaald dat de minister van BZK andere instellingen en personen kan aanwijzen die een gerechtvaardigd belang hebben bij de verstrekking van gegevens uit het register. In dat geval beperkt de verstrekking zich tot de hiervoor genoemde hit/no hit toets.

Deze bestaande regeling kan in twee opzichten als onevenwichtig worden beschouwd. Zo wordt het verstrekkingenregime in beide bepalingen uitsluitend gevormd door individuele besluiten van de minister van BZK. Het is met het oog op het in het privacyrecht geldende beginsel dat een gegevensverwerking voorzienbaar en transparant dient te zijn, wenselijk de minister van BZK in dit geval een meer uitgewerkt kader te bieden voor verstrekkingen op grond van een gesteld gerechtvaardigd belang. Dat gebeurt door bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur in algemene zin de gevallen aan te wijzen waarin verstrekkingen uit het basisregister kunnen plaatsvinden aan overheidsorganen en derden die daarbij een gerechtvaardigd belang hebben. Een dergelijke kaderstelling bestaat overigens al waar het gaat om de verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties, zoals deze is opgenomen in de verschillende paspoortuitvoeringsregelingen. Op deze wijze kunnen de verstrekkingenregimes betreffende gegevens uit het basisregister reisdocumenten en uit de reisdocumentenadministraties worden geharmoniseerd.

De andere onevenwichtigheid betreft het feit dat in de huidige wettelijke regeling bij de verstrekking van gegevens in verband met een gerechtvaardigd belang uitsluitend kan plaatsvinden op basis van de zogenaamde hit/no hit toets. Daarmee worden de mogelijkheden van verstrekking in deze gevallen teveel beperkt. In het wetsvoorstel wordt derhalve geen onderscheid gemaakt tussen

de verschillende verstrekkingen die aan overheidsorganen of derden kunnen plaatsvinden, maar kan de minister van BZK ten aanzien van alle verstrekkingen bepalen in welke gevallen deze op basis van een hit/no hit toets plaatsvinden.

### 3.7 Beheer en beveiliging

Het basisregister reisdocumenten dient tot verwezenlijking van verschillende doelen die een aantal gemeenschappelijke kenmerken hebben, maar in een aantal opzichten ook uiteenlopen. Zo zullen de technische vereisten waaraan het systeem moet voldoen om op betrouwbare wijze gegevens te kunnen ontvangen, te registreren en 24/7 digitaal te kunnen verstrekken aan de daartoe bevoegde overheidsorganen en derden in de basis voor alle verstrekkingen dezelfde zijn. Beheer en beveiliging van het basisregister reisdocumenten moeten mede zijn afgestemd op de eisen en maatregelen die ingevolge de Wet digitale overheid gesteld worden aan het stelsel van identificatie bij elektronische dienstverlening in het algemeen en de gebruikmaking van publieke identificatiemiddelen binnen dat stelsel in het bijzonder. Het basisregister reisdocumenten maakt wat betreft de gegevensverwerking met betrekking tot het publiek identificatiemiddel immers onderdeel uit van dat stelsel.

De beveiliging van het basisregister reisdocumenten en van het gegevensverkeer tussen het register en de betrokken autoriteiten, instellingen en personen die verplicht zijn gegevens aan te leveren voor de bijhouding van het register of die gerechtigd zijn tot verstrekking van gegevens uit het register, zal in overeenstemming met de in paragraaf 2.3 al genoemde voorschriften voor de beveiliging van overheidssystemen worden ingericht en voortdurend worden geactualiseerd om nieuwe bedreigingen tegen te gaan. Teneinde manipulatie, uitval van het systeem, datalekken en andere ongeoorloofde kennisneming van gegevens te voorkomen, zijn in het technische ontwerp voor de nieuwe basisregister concrete beveiligingsmaatregelen uitgewerkt.

#### *De vertrouwelijkheid en de integriteit van de gegevens*

Er worden maatregelen genomen om de vertrouwelijkheid van de data te borgen, met andere woorden te voorkomen dat de data inzichtelijk worden voor niet-bevoegden. Zo worden de data opgeslagen in datacenters van de rijksoverheid met fysieke toegangsbeveiliging. De data worden versleuteld, ook de data die in de backup zijn opgenomen, zodat alleen geautoriseerde gebruikers toegang tot de gegevens kunnen krijgen. Dit is in overeenstemming met het beleidsuitgangspunt dat ook in het regeerakkoord 2017-2021 van 10 oktober 2017 genoemd.

Verder zal voor de communicatie met het basisregister gebruik gemaakt worden van zogeheten digitale certificaten. Met digitale certificaten wordt de toegang geregeld tot de gegevens (authenticatie), de vertrouwelijkheid van de gegevens (door versleuteling) en de authenticiteit en integriteit van mutaties (door digitale ondertekening). De identiteit van de gebruiker(sorganisatie) die toegang wil krijgen tot de gegevens in het basisregister kan daarmee eenduidig worden vastgesteld om te kunnen bepalen of de betrokken persoon inderdaad over de vereiste autorisatie beschikt. In aanvulling op de versleuteling van het transport van gegevens van en naar het basisregister zal gaan gelden dat alle instanties die van het register gebruik maken daar met een besloten infrastructuur en beveiligde verbinding op aangesloten zijn. Een beveiligde verbinding is een verbinding waarop een versleuteling is toegepast. Met besloten wordt in dit

verband niet publiek toegankelijke infrastructuur bedoeld. Daarmee wordt het voor organisaties die daartoe niet zijn geautoriseerd, in feite onmogelijk om gegevens toe te voegen, te veranderen of te verwijderen. Dit geldt zowel voor gegevens die in het basisregister zijn opgeslagen als voor gegevens die worden getransporteerd naar het register.

#### *Protocollering*

De uitgevoerde handelingen met betrekking tot het inzien, opvragen, verstrekken, invoeren, wijzigen of verwijderen van gegevens worden geprotocolleerd. Op verzoek van de burger of bij een vermoeden van misbruik kan worden achterhaald wie in de administratie een wijziging heeft aangebracht dan wel wie de administratie heeft bevestigd. Bij de registratie van een statuswijziging of van een bevestiging van het basisregister wordt de organisatie vastgelegd.

#### *Authenticatie en autorisatie*

Alle gebruikers die rechtstreeks toegang hebben tot het basisregister dienen zich voor iedere toelating digitaal te authenticeren met gebruikmaking daartoe voorgeschreven middelen die voorzien zijn van geldige certificaten die zijn uitgegeven conform bepaalde eisen, zoals die bijvoorbeeld ook al bestaan voor het verkrijgen van toegang tot de reisdocumentenapparatuur en applicaties bij de tot uitgifte van reisdocumenten bevoegde instanties. Na de authenticatie vindt autorisatie plaats om na te gaan of en zo ja, welke toegangsrechten de geauthenticerde gebruiker heeft. Om toegang te krijgen tot gegevens in het basisregister of daarin gegevens te kunnen registreren, is altijd een autorisatie nodig. De bevoegdheden die een organisatie of persoon binnen die organisatie heeft, zijn gekoppeld aan een autorisatieprofiel. De autorisatieprofielen worden vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de hand van de daarvoor gestelde voorschriften gedefinieerd en toegekend.

### 3.8 De gefaseerde vernieuwing van het basisregister reisdocumenten

#### 3.8.1 Inleiding

De uitbreiding van de gegevensverwerking in het basisregister reisdocumenten zal fasegewijs plaatsvinden. Vanaf het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt zullen daarin de nieuwe aanvraaggegevens voor een reisdocument worden opgenomen, alsmede de gegevens betreffende de reisdocumenten die naar aanleiding daarvan zijn vervaardigd en de publieke identificatiemiddelen voor zover deze op de documenten worden aangebracht. In een later stadium zullen de functionaliteiten van het register ook van toepassing worden op de gegevens die nu nog zijn opgeslagen in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties. Hierna zal eerst worden ingegaan op de gefaseerde invoering van het basisregister reisdocumenten en de gevolgen daarvan voor de gegevensverwerkingen in de reisdocumentenadministraties. Er zijn echter nog andere registraties die op dit moment een rol spelen bij de aanvraag, verstrekking en inhouding van reisdocumenten en geraakt worden door de komst van het nieuwe basisregister. Dit zijn het register paspoortsignaleringen en de bevolkingsadministraties in Europees Nederland (basisregistratie personen) en in het Caribische deel van het Koninkrijk (PIVA). Hieraan wordt in deze paragraaf eveneens aandacht besteed.

### 3.8.2 De gevolgen voor de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties

De gegevens betreffende aanvragen die worden gedaan en documenten die worden vervaardigd na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden vanaf het moment van inwerkingtreding op de nieuwe wijze in het basisregister reisdocumenten opgenomen en bijgehouden. Dit geldt in beginsel voor alle Nederlandse identiteitskaarten, paspoorten en andere reisdocumenten. Hetzelfde geldt voor de gegevens met betrekking tot het publiek identificatiemiddel dat is aangebracht op Nederlandse identiteitskaarten, die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden uitgegeven. Voor deze publieke identificatiemiddelen functioneert het nieuwe basisregister direct als de 24/7 raadpleegbare bronregistratie.

Voor de aanvragen die zijn ingediend en de documenten die zijn vervaardigd vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen de daarop betrekking hebbende gegevens uit andere registraties naar het nieuwe basisregister moeten worden overgebracht, zodat er op een gegeven moment een compleet register is. Het gaat hierbij om een in technische zin complexe operatie die, uit een oogpunt van beheersbaarheid, beveiliging en bescherming van de privacy van degenen met betrekking tot wie gegevens worden verwerkt, geleidelijk zijn beslag moet krijgen.

Een belangrijk uitgangspunt bij het creëren van het nieuwe basisregister is dataminimalisatie door gegevens zoveel mogelijk eenmalig op te slaan en vervolgens voor de verschillende wettelijk vastgelegde doelen te gebruiken. Dit neemt niet weg dat er tijdens de overgangperiode, waarin het basisregister geleidelijk wordt gevuld met de gegevens betreffende eerder ingediende aanvragen en verstreekte documenten, een deel van die gegevens zowel zal zijn opgeslagen in het basisregister als in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties. Het dubbel opslaan van gegevens in verschillende systemen levert het risico op dat gegevens niet hetzelfde blijken te zijn. Dit risico is echter in de huidige situatie waarin gegevens in verschillende systemen worden opgeslagen ook aanwezig en neemt ten opzichte daarvan af omdat bij de migratie van de gegevens naar het basisregister de gegevens uit de verschillende systemen met elkaar vergeleken kunnen worden. Daardoor kunnen eventuele afwijkingen in de gegevens eerder worden geconstateerd en worden opgelost, zodat zij eenduidig kunnen worden opgeslagen.

De omvorming van het bestaande basisregister naar het vernieuwde basisregister reisdocumenten, ziet er als volgt uit. Vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden de aanvraaggegevens die door de uitgevende autoriteit zijn opgeslagen in het reisdocumenten aanvraag- en archiefstation (RAAS) niet alleen naar de leverancier van het reisdocument gestuurd, maar (met uitzondering van de vingerafdrukken, gezichtsopname en handtekening) ook rechtstreeks naar het nieuwe basisregister. Na de vervaardiging van het aangevraagde document worden deze gegevens door de leverancier aangevuld met de gegevens die betrekking hebben op het geproduceerde document en, indien daar een publiek identificatiemiddel op is aangebracht, ook de gegevens die op dat middel betrekking hebben.

Dit betekent dat er niet voor is gekozen om in één keer over te gaan tot eenmalige opslag van alle gegevens in het vernieuwde basisregister. Dit zou namelijk een datamigratie uit de huidige 600 RAAS-systemen vergen die niet verenigbaar is met het tijdsplan voor het invoeren van het publiek identificatiemiddel. Daarnaast levert een scenario waarbij in één keer alle gegevens worden gemigreerd vanuit de systemen van de uitgevende instanties en tegelijkertijd processen worden aangepast eigen risico's op, zodat daarvan is afgezien. In dit kader is nu ook niet voorzien in een zodanige aanpassing van de huidige RAAS-systemen dat deze de gegevens voor nieuwe aanvragen niet meer opslaan maar alleen doorsturen. De gekozen oplossing (opslaan conform de huidige systematiek) en verzenden is technisch minder ingrijpend en daardoor bedrijfszekerder.

Er is evenmin voor gekozen de gegevens betreffende de Nederlandse identiteitskaarten die voorzien zijn van een publiek middel uitsluitend in het vernieuwde basisregister op te nemen en geen gegevens betreffende deze documenten meer op te slaan in de RAAS-systemen bij de uitgevende instanties. Dit zou immers betekenen dat gedurende meer dan 10 jaar parallelle systemen zouden moeten worden beheerd voor documenten die wel en voor documenten die niet zijn voorzien van een publiek identificatiemiddel. Die periode van 10 jaar hangt samen met de geldigheidsduur van de documenten. Dit is niet efficiënt. Dezelfde bezwaren zijn verbonden aan het in het leven roepen van aparte opslagsystemen voor Nederlandse identiteitskaarten enerzijds en paspoorten en andere reisdocumenten waarop nu geen publieke middelen zijn aangebracht, anderzijds. Los daarvan is het vanuit betrouwbaarheid van de reisdocumentenhistorie van een persoon van belang dat deze volledig is en alle gegevens betreffende Nederlandse identiteitskaarten, paspoorten en andere reisdocumenten bevat.

Het voornemen is om de periode van dubbele opslag zo kort mogelijk te houden. Zodra duidelijk is wanneer het gebruik van de bestaande RAAS-systemen kan worden beëindigd, zal dit in een separaat wetsvoorstel worden geregeld. Zolang de in de RAAS-systemen opgenomen gegevens die dateren van voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet zijn overgebracht naar het nieuwe basisregister reisdocumenten, zullen zij daaruit worden verstrekt door de autoriteiten die ingevolge artikel 3, achtste lid, van de wet verantwoordelijk zijn voor het voeren van een reisdocumentenadministratie, waar de RAAS-systemen onderdeel van uitmaken. Met het oog daarop is in dit wetsvoorstel in artikel 3, achtste lid een specifieke grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels te kunnen stellen met betrekking tot de verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministraties van de uitgevende autoriteiten. Die regels kunnen betrekking hebben op de gevallen waarin en de wijze waarop gegevens uit de reisdocumentenadministraties kunnen worden verstrekt door de daarvoor verantwoordelijke autoriteiten, zodat dit kan worden afgestemd met het regime dat geldt voor de verstrekking van de gegevens uit het basisregister reisdocumenten door de minister van BZK.

Nadat de migratie van gegevens uit de reisdocumentenadministraties naar het vernieuwde basisregister reisdocumenten is voltooid en daarmee alle documenten die voor en na inwerkingtreding van deze wet zijn vervaardigd in het register zijn opgenomen, kunnen tenslotte de gegevens met betrekking tot de ontvreemde, anderszins vermiste en van rechtswege vervallen documenten,

die nog zijn opgeslagen in de systemen waarmee het huidige basisregister wordt bijgehouden, worden overgenomen in de nieuwe database. Het gaat hier uitsluitend om een technische operatie. In juridische zin maken de gegevens al deel uit van de nieuwe basisregistratie waar de minister van BZK verantwoordelijk voor is.

### 3.8.3 Het register paspoortsignaleringen

Het register paspoortsignaleringen (RPS) is de in artikel 25 van de Paspoortwet geregelde persoonsregistratie waarin personen kunnen worden vermeld ten aanzien van wie gronden bestaan tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument. Deze gronden zijn genoemd in de artikelen 18 tot en met 24 van de wet. Opneming van gegevens over een persoon vindt meestal plaats op verzoek van de autoriteiten die ingevolge de genoemde artikelen daartoe bevoegd zijn. De beoordeling van de verzoeken geschiedt door de minister van BZK voor zover het verzoek in Nederland worden ingediend en door de respectieve Gouverneurs van de drie Caribische landen voor zover het verzoek daar wordt ingediend. De registratie wordt centraal bijgehouden onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. In het register worden daarnaast op grond van de artikelen 47, derde lid en 49, derde lid van de wet gegevens vermeld van de houder van een reisdocument dat van rechtswege is vervallen met het oog op de inhouding van het desbetreffende document. Deze vermelding kan worden gedaan door de minister van BZK of de Gouverneur, al dan niet op verzoek van een met de uitvoering van de Paspoortwet belaste autoriteit. De reden voor het gebruik van het register paspoortsignaleringen, naast de vermelding in het huidige basisregister reisdocumenten, is er in gelegen dat in tegenstelling tot het basisregister dergelijke meldingen via de bestaande infrastructuur voor paspoortsignaleringen actief kunnen worden verspreid naar de instanties die op grond van de wet bevoegd zijn tot inhouding van reisdocumenten. De tot inhouding bevoegde autoriteiten zijn de uitgevende instanties, de autoriteiten belast met de grensbewaking, de politie en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Indien het basisregister reisdocumenten gaat voorzien in de infrastructuur om dergelijke meldingen actief te kunnen doen aan de desbetreffende autoriteiten, kan het gebruik van het register paspoortsignaleringen voor dit doel worden beëindigd. In dat geval zal de wet worden aangepast.

### 3.8.4 De basisregistratie personen en PIVA

De basisregistratie personen (BRP) en de basisadministraties persoonsgegevens in het Caribische deel van het Koninkrijk (PIVA) bevatten de gegevens over personen die hetzij als ingezetene, hetzij als niet-ingezetene zijn ingeschreven. De gegevensverwerking met betrekking tot deze administraties is in de daarop betrekking hebbende wetgeving neergelegd. Op grond van die wetgeving worden uit deze administraties gegevens verstrekt aan overheidsorganen en daartoe aangewezen derden. Deze administraties vervullen in een aantal opzichten een ondersteunende rol bij de uitvoering van de Paspoortwet door de daarmee belaste autoriteiten. Zo raadplegen de uitgevende instanties die een aanvraag voor een reisdocument in ontvangst nemen deze administratie om daaruit persoonsgegevens te verkrijgen met betrekking tot de aanvrager van een reisdocument. Deze functie van de betreffende administraties zal als gevolg van de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten niet veranderen. In deze



administraties zijn naast persoonsgegevens over een ingezetene echter ook zogenaamde reisdocumentgegevens opgenomen. Het gaat dan om gegevens betreffende verstrekte reisdocumenten, het gegeven dat een reisdocument is vermist, ingehouden of van rechtswege is vervallen en of de betrokken persoon is opgenomen in het register paspoortsignaleringen. Deze gegevens worden primair geraadpleegd door de autoriteit die belast is met de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten in het kader van de Paspoortwet. Zij kunnen, met uitzondering van het gegeven omtrent de paspoortsignalering, op grond van de desbetreffende wetgeving, evenwel ook aan andere overheidsorganen en derden worden verstrekt. Nadat de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten is voltooid dient te worden beslist in hoeverre er nog behoefte is aan het bijhouden van deze gegevens in de BRP en PIVA.

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

##### **4.1 Uitbreiding van de mogelijkheid om een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen**

Een van de doelstellingen van de invoering van de elektronische Nederlandse identiteitskaart is dat ook Nederlanders die woonachtig zijn buiten het Europese deel van Nederland meer mogelijkheden worden geboden om langs elektronische weg te communiceren met instanties in de Nederlandse (semi)publieke sector. Op dit moment kan ook vanuit het Buitenland met DigiD worden ingelogd, maar met dat authenticatiemiddel kunnen niet alle diensten worden afgenomen. Voor diensten die elektronische identificatie van de burger op het betrouwbaarheidsniveau hoog vereisen, is een ander authenticatiemiddel nodig dat in het desbetreffende betrouwbaarheidsniveau voorziet, zoals beoogd voor de elektronische Nederlandse identiteitskaart. Om ook voor Nederlanders woonachtig buiten het Europese deel van Nederland elektronische dienstverlening op het hoogste betrouwbaarheidsniveau mogelijk te maken, dient deze wereldwijd een Nederlandse identiteitskaart met een publiek identificatiemiddel te kunnen aanvragen. Juist voor deze doelgroep heeft de mogelijkheid om digitaal zaken te kunnen doen met de Nederlandse overheid een extra toegevoegde waarde.

Op grond van het huidige artikel 16a van de Paspoortwet hebben uitsluitend Nederlanders die als ingezetene in de basisregistratie personen zijn ingeschreven of die woonachtig zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een bij ministeriële regeling aangewezen land buiten de Europese Unie, recht op verstrekking van een Nederlandse identiteitskaart. Voorgesteld wordt om de in deze omschrijving opgenomen beperking van de groep rechthebbenden te laten vervallen en iedere Nederlander het recht toe te kennen op een Nederlandse identiteitskaart. Dit betekent dat deze, ongeacht de plaats van zijn verblijf, binnen of buiten het Koninkrijk, een Nederlandse identiteitskaart kan aanvragen

De mogelijkheid om een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen strekt zich gezien het voorgaande ook uit tot het Caribische deel van het Koninkrijk. Dit laat onverlet dat Nederlanders die daar als ingezetene zijn ingeschreven in een basisadministratie van een van de openbare lichamen of de Caribische landen op basis van de daar geldende regelgeving ook nog steeds dienen te beschikken over een door de lokale overheid uitgegeven identiteitskaart (sedula of cedula).

Net als voor personen die in Nederland een Nederlandse identiteitskaart aanvragen, geldt ook voor de in het buitenland of in het Caribische deel van het Koninkrijk woonachtige houder van een Nederlandse identiteitskaart dat het daarop aangebrachte publiek identificatiemiddel slechts gebruikt kan worden indien betrokkene als ingezetene dan wel als niet-ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen.

Voor wat betreft het aanvraag- en uitgifteproces wordt aangesloten bij de huidige regeling. Dat betekent dat de afdelingen Burgerzaken van de landen aangewezen zullen worden door de Gouverneur om de aanvragen in ontvangst te nemen van personen die staan ingeschreven in de PIVA terwijl Nederlanders die niet in de PIVA staan ingeschreven zich zullen moeten wenden tot de Gouverneur.

#### 4.2 Het heffen van rechten in verband met het publiek identificatiemiddel

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om het mogelijk te maken leges te heffen voor de handelingen die door de minister van BZK worden verricht in verband met het publiek identificatiemiddel. De exacte legesbedragen zullen worden onderbouwd in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van rijksbestuur waarmee het Besluit paspoortgelden op dit punt wordt gewijzigd.

### 5. Privacykader

#### 5.1 Scope

Het wetsvoorstel bevat twee hoofddoelstellingen, het plaatsen van een publiek identificatiemiddel op daartoe aangewezen reisdocumenten enerzijds en de uitbreiding van het basisregister reisdocumenten anderzijds. In beide gevallen zijn nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens aan de orde. Het belangrijkste privacykader voor de verwerking van persoonsgegevens op grond van de Paspoortwet wordt op dit moment nog gevormd door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Deze wet zal worden vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) die vanaf 25 mei 2018 rechtstreeks van toepassing wordt.

In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is een zogenaamde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) als bedoeld in artikel 35 AVG uitgevoerd op het nieuwe basisregister reisdocumenten. Deze GEB onder de titel 'PIA Basisregister reisdocumenten nieuwe stijl' ziet op de wijziging van de Paspoortwet in verband met het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op een reisdocument en de daarvoor noodzakelijk aanpassingen van het basisregister reisdocumenten. In deze GEB zijn de verschillende gegevensverwerkingen in kaart gebracht en is een beoordeling gemaakt van de rechtmatigheid van de gegevensverwerkingen en de daaraan verbonden risico's en maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van degenen over wie gegevens worden verwerkt. Daarbij zijn bestaande gegevensverwerkingen die nu al plaatsvinden en niet worden geraakt door de voorgestelde vernieuwingen, buiten scope gelaten. Het gaat dan in de eerste plaats om de verwerking van de zogenaamde biometrische gegevens van de aanvrager van

het reisdocument. Deze blijven in de decentrale reisdocumentenadministraties bij de uitgevende instanties opgeslagen (gezichtsopname, handtekening) of worden direct na de uitreiking van het document vernietigd (vingerafdrukken). Wat deze gegevensverwerking betreft wijzigt er als gevolg van dit wetsvoorstel niets. Ook het verwerken van gegevens betreffende personen die mogelijk in aanmerking komen voor weigering of vervallenverklaring van een reisdocument, zoals dit plaatsvindt in het register paspoortsignaleringen, maakte geen deel uit van deze beoordeling. Hiervoor blijft het huidige proces eveneens intact. Datzelfde geldt voor de gegevensuitwisseling met de bevolkingsadministraties (BRP en PIVA). Zij zullen nog steeds een ondersteunende functie vervullen voor het verkrijgen van de nodige persoonsgegevens van de aanvrager van een reisdocument. De komst van het nieuwe basisregister reisdocumenten heeft op de gegevensverwerkingen in de genoemde administraties echter wel invloed in die zin dat zij nu nog gegevens bevatten met betrekking tot vermiste, van rechtswege vervallen en definitief aan het verkeer onttrokken reisdocumenten. In paragraaf 3.8 is hier nader op ingegaan.

De gegevensverwerking in de digitale infrastructuur voor de elektronische dienstverlening als bedoeld in de Wet digitale overheid, waar het publiek middel en het basisregister reisdocumenten een belangrijke rol in vervullen, is als zodanig eveneens buiten de scope van de onderhavige gegevenseffectbeoordeling gelaten. Hiervoor wordt verwezen naar de gegevenseffectbeoordelingen van Digid-hoog (en DigiD-substantieel) respectievelijk het eID stelsel. Dit betekent dat op deze plaats niet wordt ingegaan op de privacyaspecten die samenhangen met de verwerking van gegevens door het BSN-Koppelregister, de authenticatiedienst of de voorzieningen die moeten zorgen voor de controle van en het aan de burger verlenen van inzage in de status van het publiek middel. Dit geldt ook voor de ontwerpkeuzes die zijn gemaakt in het kader van de digitale infrastructuur, zoals het werken met (polymorfe) pseudoniemen die gebaseerd zijn op het BSN van de betrokkene (privacy by design) of de keuze om de burger via een (aangetekende) brief te informeren over de codes waarmee hij zijn publiek middel kan activeren, gebruiken of intrekken.

In dit kader is het van belang om op te merken dat wat betreft de voorzieningen waarvoor de minister van BZK ingevolge de Paspoortwet verantwoordelijk is en die verband houden met het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op de reisdocumenten en het gebruik daarvan, waaronder het nieuwe basisregister reisdocumenten, eisen gelden die inhoudelijk voortvloeien uit de eisen die op grond van de Wet digitale overheid worden gesteld aan voorzieningen die een rol vervullen in het kader van de digitale infrastructuur. Die eisen bevatten op zichzelf al een uitwerking van beginselen die de privacy bevorderen en waarborgen. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan dataminimalisatie en het gebruik van privacy enhancing technologies. Een en ander is nader toegelicht bij het wetsvoorstel betreffende de Wet digitale overheid. Wat betreft het basisregister kan hier worden opgemerkt dat de nieuwe eisen mede bijdragen aan een nog betrouwbaardere en meer beveiligde verwerking van de gegevens in dit register, ook waar het gaat om gegevens die voor andere doeleinden dan in verband met het publiek identificatiemiddel daarin worden opgenomen.

## 5.2 Beoordeling van de rechtmatigheid van de gegevensverwerkingen

### 5.2.1 Algemene beginselen voor gegevensverwerking volgens de AVG

Uit artikel 5, lid 1, AVG volgt dat persoonsgegevens (a) moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is, (b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden, (c) toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, (d) juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd dan wel gewist of gerectificeerd als zij niet (meer) juist zijn, (e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is en f) door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is. De verwerkingsverantwoordelijke is blijkens artikel 5, lid 2, AVG verantwoordelijk voor de naleving van deze verplichtingen en moet de naleving daarvan kunnen aantonen.

In het wetsvoorstel is de verantwoordelijkheid vastgelegd van de minister van BZK voor gegevensverwerkingen in verband met het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op de daartoe aangewezen reisdocumenten (artikel 3a, juncto artikel 2, derde lid) en het basisregister reisdocumenten (artikel 4a). Tevens zijn in het wetsvoorstel de nodige grondslagen opgenomen om daaromtrent nadere regels te stellen in lagere regelgeving. Daarmee is niet alleen duidelijk dat het hier gaat om gegevensverwerkingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, lid 1, onder e, AVG), maar wordt ook voldaan aan de eis dat deze rechtsgrond voor het verwerken van persoonsgegevens is vastgelegd in het lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is (artikel 6, lid 3, onder b, AVG). Dat geldt ook voor de verantwoordelijkheid van de uitgevende instanties voor de verwerking van gegevens in hun reisdocumentenadministraties, die is neergelegd in artikel 3, achtste lid, van de wet.

### 5.2.2 Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel

De in artikel 5 AVG genoemde beginselen zijn niet nieuw. Zij komen overeen met de beginselen die zijn genoemd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Afgezien van de gegevens die verband houden met het publiek identificatiemiddel, worden er als gevolg van dit wetsvoorstel in beginsel geen nieuwe gegevens verwerkt. Wel is het de bedoeling dat een groot deel van de gegevens die nu worden bijgehouden in de afzonderlijke en niet digitaal met elkaar verbonden reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties, op één plaats verwerkt zullen gaan worden in het nieuwe basisregister reisdocumenten. De doelstellingen van de gegevensverwerkingen blijven daarbij overigens in beginsel dezelfde. Het bij elkaar brengen van de gegevens in het basisregister zorgt niet alleen voor een betere ondersteuning van de processen in het reisdocumentenstelsel en een effectievere voorkoming en bestrijding van fraude met en misbruik van reisdocumenten, zowel in het reisdocumentenstelsel als daarbuiten, maar biedt ook de mogelijkheid om een verdergaande invulling te kunnen geven aan de in artikel 5 opgenomen beginselen dan in de huidige situatie mogelijk is. In het onderstaande zal nader op de verschillende beginselen worden ingegaan.

### *Transparantie*

De opslag van gegevens met betrekking tot reisdocumenten die aan een burger zijn verstrekt in één registratie verhoogt de transparantie van de gegevensverwerking voor de burger. De burger weet bijvoorbeeld dat alle gegevens betreffende zijn reisdocumenten die hij in de loop der jaren bij verschillende instanties heeft aangevraagd (met uitzondering van de gezichtsofopname en handtekening) op één plaats worden bewaard en verwerkt, wie daarvoor verantwoordelijk is en tot wie hij zich moet wenden indien hij inzage, correctie of wissing van gegevens wenst.

### *Doelbinding*

De gegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verwerkt. Het wetsvoorstel geeft invulling aan dit beginsel door in de wetstekst uitdrukkelijk de doelen te benoemen waarvoor gegevens worden verwerkt dan wel daarin een grondslag op te nemen om dit bij lagere regelgeving te bepalen. Dit geldt zowel voor de gegevensverwerking in verband met het publiek identificatiemiddel als in het nieuwe basisregister reisdocumenten en de reisdocumentenadministraties bij de uitgevende autoriteiten. Hiermee wordt geen afbreuk gedaan aan de eisen die uit een oogpunt van privacybescherming aan de gegevensverwerking worden gesteld. De gegevensverwerking is nog steeds voorzienbaar, kenbaar en transparant. Het feit dat de gegevensverwerking (deels) in lagere regelgeving is neergelegd, doet hier niet aan af.

### *Proportionaliteit en subsidiariteit*

Artikel 5 AVG bepaalt ook dat de gegevens toereikend moeten zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Dit betekent in de eerste plaats dat proportionaliteit en subsidiariteit als uitgangspunten worden gehanteerd bij het inrichten van nieuwe of het wijzigen van bestaande gegevensverwerkingen.

Bij de vraag naar de proportionaliteit gaat het erom of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene door de verwerking van de hem betreffende gegevens niet onevenredig is met het doel van de verwerking. De verwerkingen vinden ingevolge dit wetsvoorstel plaats in het kader van de verstrekking van reisdocumenten, het gebruik van het publiek middel dat op een daartoe aangewezen reisdocument is geplaatst, het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en overige bij algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen doelen. Op de noodzaak van deze doelen is elders in deze memorie van toelichting en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de Wet digitale overheid al nader ingegaan. Het gaat hier om primaire voorzieningen van de staat aan zijn burgers die zich in binnen- en buitenland moeten kunnen identificeren en ook langs elektronische weg diensten moeten kunnen verkrijgen van de overheid. Het document en de achterliggende administratie zijn echter, meer dan vroeger, ook een belangrijke bron om op terug te vallen bij de verificatie van de identiteit van de persoon in het dagelijks leven en daarmee tevens een sleutel voor de toegang tot maatschappelijke en financiële dienstverlening. Er zijn derhalve veel belanghebbenden bij een betrouwbare identiteitsvaststelling, niet in de laatste plaats ook de burger zelf. De gevolgen van identiteitsfraude en identiteitsdiefstal kunnen voor een persoon zeer ingrijpend zijn. De hiervoor genoemde doelen

kunnen zonder de nieuwe opzet van het basisregister niet worden verwezenlijkt. Wat betreft de overige doelen die bij algemene maatregel van rijksbestuur zullen worden aangewezen wordt op dit moment uitgegaan van de huidige doelen waarvoor verstrekking van gegevens uit het basisregister plaatsvindt. Vanzelfsprekend zal ook bij het opstellen van de desbetreffende algemene maatregel van rijksbestuur de proportionaliteitstoets worden gedaan.

Bij het beoordelen van de subsidiariteit gaat het om de vraag of de doelen niet op een minder ingrijpende manier kunnen worden bereikt. Gelet op het uitgangspunt dat voor het functioneren van het publiek identificatiemiddel in het stelsel van elektronische dienstverlening actuele statusgegevens noodzakelijk zijn, zowel van het publiek identificatiemiddel zelf als van de documenten die als drager daarvan kunnen fungeren, is geconcludeerd dat er geen andere manier is om deze gegevens te verzamelen dan in een centrale database.

### *Dataminimalisatie*

Behalve proportionaliteit en subsidiariteit is ook dataminimalisatie van belang om er voor te zorgen dat een minimum aan verwerking van persoonsgegevens wordt gerealiseerd. Een belangrijk uitgangspunt bij het creëren van het nieuwe basisregister is dataminimalisatie door gegevens zoveel mogelijk eenmalig op te slaan en vervolgens voor de verschillende wettelijk vastgelegde doelen te gebruiken. Dit neemt niet weg dat er tijdens de overgangperiode, waarin het basisregister geleidelijk wordt gevuld met de gegevens betreffende eerder ingediende aanvragen en verstrekte documenten, een deel van die gegevens zowel zal zijn opgeslagen in het basisregister als in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende autoriteiten. Het dubbel opslaan van gegevens in verschillende systemen levert het risico op dat gegevens niet hetzelfde blijken te zijn. Dit risico is echter in de huidige situatie waarin gegevens in verschillende systemen worden opgeslagen ook aanwezig en neemt ten opzichte daarvan af omdat bij de migratie van de gegevens naar het basisregister de gegevens uit de verschillende systemen met elkaar vergeleken kunnen worden. Daardoor kunnen eventuele afwijkingen in de gegevens eerder worden geconstateerd en worden opgelost, zodat zij eenduidig kunnen worden opgeslagen.

Een andere vorm van dataminimalisatie die al in de huidige wet is opgenomen betreft de zogenaamde hit/no hit raadpleging van het basisregister waar in paragraaf 3.6.4 op is ingegaan in het kader van gegevensverstrekking ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Deze hit/no hit raadpleging houdt in dat de verstrekking van gegevens zich beperkt tot de mededeling of een in het register opgenomen reisdocument, waarvan de verzoeker het documentnummer heeft opgegeven, op grond van de geregistreerde status van het document niet meer in omloop mag zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat meer gegevens betreffende een persoon worden verstrekt dan voor het doel noodzakelijk is. Deze uitwerking van het beginsel van dataminimalisatie is in dit wetsvoorstel gehandhaafd en ten opzichte van de huidige wet zelfs uitgebreid. Terwijl op grond van de bestaande wet deze hit/no hit raadpleging zich beperkt tot gegevensverstrekkingen aan personen en instellingen die daarbij een gerechtvaardigd belang hebben, is in dit wetsvoorstel een algemene grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen op welke wijze verstrekkingen uit het basisregister reisdocumenten kunnen plaatsvinden. Daarmee ontstaat de mogelijkheid deze

vorm van raadpleging ook te laten gelden voor overheidsorganen en tevens toe te passen op verstrekking van andere gegevens.

#### *Opslagbeperking*

Voor de bewaartermijn van de gegevens zal in het nieuwe basisregister worden aangesloten bij de huidige bewaartermijnen zoals die ook voor de opslag van de gegevens in de administraties van de uitgevende instanties gelden, waarbij gedifferentieerd kan worden naar het type gegevens en de geldigheidsduur van het document. Deze bewaartermijnen zullen in de uitvoeringsregelgeving worden vastgelegd.

#### *Beheer en beveiliging*

Blijkens artikel 5 AVG dienen gegevens door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier te worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. Het gaat hier om uitgangspunten als integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevensverwerking. Ten aanzien van de beveiliging van persoonsgegevens werkt artikel 32 van de AVG dit uit. Bepaald wordt dat, waar passend, pseudonimisering en versleuteling dienen te worden ingezet. Ook wordt aangegeven dat maatregelen moeten worden genomen om te zorgen dat op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen kan worden gegarandeerd, en dat de beveiligingsmaatregelen op gezette tijden getest en geëvalueerd worden. Voorts volgt uit dit artikel dat dient te worden voorzien in maatregelen om, bij een fysiek of technisch incident, de beschikbaarheid van en de toegang tot persoonsgegevens tijdig te kunnen herstellen.

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om regels te stellen omtrent de technische en organisatorische inrichting van de voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de vervaardiging en het kunnen gebruiken van het publiek identificatiemiddel en de daarmee samenhangende verwerking van gegevens, alsmede een grondslag om regels te stellen over de zorg voor het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van het basisregister reisdocumenten.

#### *Rechten van de burger*

In hoofdstuk III van de AVG worden de rechten van de burger geregeld in verband met de verwerking van hem betreffende gegevens. De in dat hoofdstuk opgenomen bepalingen vormen een nadere uitwerking van de beginselen in artikel 5, lid 1, AVG. Het gaat onder meer om het recht van de burger op algemene informatie over de gegevensverwerking, waaronder het doel, de soorten gegevens die worden verwerkt en aan wie de gegevens worden verstrekt (artikel 13 en 14 AVG), het recht om te weten welke gegevens over hem worden verwerkt en daar een kopie van te krijgen (artikel 15 AVG) en het recht om de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken hem betreffende gegevens te rectificeren, gegevens te wissen, of de verwerking te beperken (artikel 16 tot en met 18 AVG). De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze rechten, zal worden vastgelegd in uitvoeringsregelgeving op basis van dit wetsvoorstel.

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

## 6.1 Administratieve lasten en financiële gevolgen voor de burger

### 6.1.1 Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel leidt als zodanig niet tot een verhoging van de administratieve lasten voor de burger. Op grond van dit wetsvoorstel kunnen straks documenten worden aangewezen die voorzien zijn van een publiek identificatiemiddel als bedoeld in de Wet digitale overheid. Het bestaande aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en identiteitskaarten wijzigt niet. Het aanbrenge van het publiek middel op de documenten geschiedt op basis van de gegevens die al worden verzameld in het kader van de aanvraag van het fysieke document en vindt voor het overige in het productieproces plaats. De burger hoeft hier niets voor te doen. Na het uitreiken van het document wordt een zogenaamde PIN-brief naar het adres van de betrokkene gestuurd, waarin wordt uitgelegd op welke wijze de burger, desgewenst, het publiek identificatiemiddel kan activeren en gebruiken. De administratieve lasten verbonden aan het activeren en gebruiken van het publieke middel zijn een uitvloeisel van de Wet digitale overheid, waarin het gebruik van het publieke middel wordt geregeld en niet het gevolg van de onderhavige wetswijziging. Die lasten zijn overigens zeer gering en vallen in het niet bij de verwachte vermindering van de administratieve lasten die het gevolg is van de mogelijkheden om met het publieke middel op elektronische wijze en op het hoogste niveau van betrouwbaarheid diensten van de (semi)overheid af te nemen.

Ook de in dit wetsvoorstel voorziene uitbreiding van het basisregister reisdocumenten heeft geen verhoging van administratieve lasten voor de burger tot gevolg. Het betreft hier immers enerzijds een wijziging in de opzet van de bestaande reisdocumentenadministratie en anderzijds het daarin opnemen van gegevens met betrekking tot (de status van) het publieke middel. De gegevens voor het basisregister reisdocumenten worden aangeleverd door de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Paspoortwet dan wel door bestuursorganen en aangewezen organisaties bedoeld in de Wet digitale overheid. Aan de burger worden in dit verband geen verplichtingen opgelegd, zodat er ook geen administratieve lasten ontstaan.

Er zijn aan dit wetsvoorstel geen administratieve lasten voor bedrijven verbonden.

### 6.1.2 Financiële gevolgen voor de burger

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de burger dienen in samenhang te worden gezien met de vermindering van diens administratieve lasten indien hij gebruik gaat maken van het publiek identificatiemiddel. Daarmee kan hij zich toegang verschaffen tot digitale dienstverlening waarvoor hij zich nu nog fysiek moet melden, ook indien het gaat om diensten die identiteitsverificatie op het hoogste niveau van betrouwbaarheid vereisen. De financiële gevolgen voor de burger bestaan in de hogere aanschafkosten van de documenten, waarop een publiek middel is geplaatst. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt in het wetsvoorstel betreffende de Wet digitale overheid dat burgers de aanschafkosten van de publieke middelen moeten dragen. Voor het gebruik van het publieke middel worden overigens geen kosten aan de burger in rekening



gebracht. Die kosten worden doorbelast aan de instantie in de (semi)publieke sector waar de burger inlogt in het kader van de elektronische dienstverlening.

Er is voor gekozen om in het geval in de regelgeving een documentsoort wordt aangewezen om te dienen als drager voor het publieke identificatiemiddel (zoals een Nederlandse identiteitskaart of een rijbewijs), deze functionaliteit standaard te plaatsen op alle documenten die worden verstrekt, ongeacht het al dan niet activeren van het middel door de burger. Dit heeft verschillende redenen. Enerzijds streeft de overheid naar een zo breed mogelijk gebruik van elektronische dienstverlening op het hoogste niveau van betrouwbaarheid, waarvoor de noodzakelijke identificatiemiddelen voor handen moeten zijn. In dat kader is besloten om publieke identificatiemiddelen uit te geven, naast eventuele private identificatiemiddelen die kunnen worden erkend indien zij aan de bij regelgeving gestelde voorwaarden voldoen. Het standaard aanbrengen van de elektronische identificatiefunctie op meerdere documenten heeft daarnaast andere voordelen. Burgers zijn op grond van de Wet digitale overheid of de Paspoortwet niet verplicht het publiek middel op hun document bij de uitreiking daarvan te activeren, bijvoorbeeld omdat zij geen gebruik denken te maken van elektronische dienstverlening of omdat zij al beschikken over een ander publiek dan wel erkend privaat middel voor elektronische identificatie. Indien zij in een later stadium alsnog besluiten het middel te gaan gebruiken is dit mogelijk, zonder dat zij een nieuw document hoeven aan te vragen. Voorts kan een burger die wel gebruik wenst te maken van elektronische dienstverlening, maar van wie het document met het geactiveerde publiek identificatiemiddel is gestolen of anderszins is vermist, eventueel terugvallen op een ander document met een publiek middel waarover hij beschikt en dit middel alsnog activeren. Gezien het vorenstaande is er dan ook van af gezien om aparte productieprocessen in te richten voor documenten met en zonder publiek identificatiemiddel.

Een aantal kosten als gevolg van dit wetsvoorstel zullen worden doorberekend in de leges die burgers moeten betalen bij de aanschaf van reisdocumenten. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de kosten die samenhangen met het plaatsen van een publiek identificatiemiddel op daartoe aangewezen documenten en de kosten in verband met het nieuwe basisregister reisdocumenten. De eerstgenoemde kosten betreffen de kosten voor het plaatsen van het publiek middel op de documenten, het daarmee verband houdende gegevensverkeer en het in stand houden van de voorziening waarmee na uitreiking van het document een brief aan de burger wordt gestuurd met de gegevens voor het activeren van het publiek middel. Deze kosten zullen worden doorberekend in het rijksdeel van de leges voor de documenten waarop het publieke middel wordt aangebracht. De kosten die verband houden met het nieuwe basisregister reisdocumenten zullen, voor zover zij niet ten laste worden gebracht van de begroting in het kader van de digitale infrastructuur, worden doorberekend in het rijksdeel van de leges van alle documenten die op grond van de Paspoortwet worden uitgegeven. De reden daarvoor is het belang dat het nieuwe basisregister heeft voor het gehele reisdocumentenstelsel, naast de functie die het register vervult ten behoeve van de elektronische dienstverlening. De exacte legesbedragen zullen worden onderbouwd in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van rijksbestuur waarmee het Besluit paspoortgelden op dit punt wordt gewijzigd.

## 6.2 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid

### 6.2.1 Uitvoeringslasten

In de uitvoeringslasten en de financiële lasten van uitgevende instanties treden geen wijzigingen op, omdat het aanvraag- en uitgifteproces van de documenten niet door het wetsvoorstel worden geraakt. Het plaatsen van het publiek identificatiemiddel geschiedt in het kader van het productieproces, waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is. De uitgevende instanties hebben hier verder geen enkele betrokkenheid bij. Dat geldt voornamelijk ook voor de voorlichting met betrekking tot de publieke identificatiefunctie, die vanuit de rijksoverheid zal worden verzorgd.

Er is wel een toename van uitvoeringslasten bij de rijksoverheid. Dit betreft enerzijds het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op het aangevraagde document en het sturen van een brief aan de burger met de gegevens die nodig zijn om het middel te activeren. Anderzijds is er sprake van een uitbreiding van het basisregister reisdocumenten, dat nieuwe functies zal gaan bevatten. Het beheer van het nieuwe basisregister zal namens de minister van BZK worden gedaan door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Deze is nu ook verantwoordelijk voor het beheer van het huidige basisregister. 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. Dit betekent dat op termijn de werkzaamheden met betrekking tot de opslag, het beheer en de verstrekking van die gegevens bij de uitgevende instanties zullen verminderen. Daar staat tegenover dat zij wel verplicht zijn om vaker gegevens aan te leveren aan het basisregister reisdocumenten. De verwachting is dat per saldo de uitvoeringslasten voor de uitgevende instanties niet zullen toenemen als gevolg van dit wetsvoorstel.

### 6.2.2 Financiële gevolgen voor de overheid

In het licht van de in paragraaf 6.2.1 uitgesproken verwachting dat de uitvoeringslasten voor de uitgevende instanties niet zullen toenemen, leidt het wetsvoorstel niet tot extra financiële lasten voor de betrokken autoriteiten.

Wat betreft de financiële gevolgen voor de rijksoverheid kan het volgende worden opgemerkt.

De eenmalige investeringskosten voor het mogelijk maken van het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op de documenten, het daarmee samenhangende gegevensverkeer en het sturen van een brief aan de burger met de gegevens om het publiek middel te activeren, alsmede de investeringen die nodig zijn om te komen tot het vernieuwde basisregister reisdocumenten bedragen ongeveer € 7.5 miljoen. Zoals vermeld in paragraaf 6.1.2 zullen deze kosten worden doorberekend in het rijksdeel van de leges die van de burger worden geheven bij de aanvraag van het document waarop het publiek middel is aangebracht.

Deze kosten worden deels (circa € 5 miljoen) gefinancierd ten laste van de begroting in het kader van de digitale infrastructuur omdat deze investering immers direct samenhangt met het invoeren van de publieke identificatiefunctie.

Hiervoor is dekking aanwezig in het kader van de digitale infrastructuur. Deels (circa € 2.5 miljoen) worden deze gefinancierd uit de huidige legesopbrengsten van de reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten. Hiervoor is gekozen omdat deze doorontwikkeling naar een nieuw basisregister ook belangrijke voordelen met zich meebrengt voor het reisdocumentenstelsel. Het aanvraag- en uitgifteproces wordt hiermee betrouwbaarder en veiliger. Deze (eenmalige) investeringen zijn gefinancierd uit de jaarlijkse reservering voor doorontwikkeling van het stelsel.

Daarnaast zal het nieuwe basisregister uiteraard ook beheerkosten met zich meebrengen. Deze kosten voor beheer, exploitatie en doorontwikkeling zullen pas in een later stadium duidelijk worden. Zoals vermeld in paragraaf 6.1.2 zullen deze kosten worden doorberekend in het rijksdeel van de leges van alle documenten die op grond van de Paspoortwet worden uitgegeven. De inschatting is dat de overgang van de gegevens uit de administraties van de uitgevende instanties naar het nieuwe basisregister reisdocumenten (met uitzondering van de biometrische gegevens) ook besparingen op het beheer kan opleveren, zowel voor de rijksoverheid als bij uitgevende instanties. Er wordt nu immers gewerkt met ongeveer 600 reisdocumenten aanvraag- en archiefstations. Deze zijn aangeschaft en worden onderhouden onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en niet door de uitgevende instantie zelf. Eventuele besparingen zullen in het rijksdeel van de leges worden doorberekend.

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

### **II Artikelsgewijs**

#### **Artikel I, onderdeel A**

In verband met het plaatsen van een publiek identificatiemiddel op reisdocumenten wordt voorgesteld twee nieuwe onderdelen toe te voegen. In de nieuwe onderdelen p en q worden de definities van "publiek identificatiemiddel" en "elektronische dienstverlening" neergelegd, waarbij telkens is aangesloten bij de Wet digitale overheid.

Voorts wordt voorgesteld in een nieuw onderdeel r de definitie van "overheidsorgaan" op te nemen. Deze term verdient voor de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde bepalingen de voorkeur boven het thans niet gedefinieerde begrip "autoriteiten".

#### **Artikel I, onderdeel B**

De voorgestelde wijziging van artikel 3, achtste lid, omvat voornamelijk redactionele verduidelijkingen. Aangezien de reisdocumentenadministratie als zodanig in de afzonderlijke paspoortuitvoeringsregelingen wordt gedefinieerd en de term daar wordt gehanteerd, is het overzichtelijker deze administratie ook in de paspoortwet met dezelfde term aan te duiden. De reisdocumentenaanvraag- en archiefstations (RAAS) maken onderdeel uit van deze decentrale reisdocumentenadministratie. Daarnaast wordt voorgesteld om in dit artikel de delegatiegrondslag op te nemen om in de paspoortuitvoeringsregelingen te

bepalen welke gegevens uit de administratie verstrekt mogen worden, met welk doel en aan welke instanties.

### **Artikel I, onderdeel C**

Het voorgestelde nieuwe artikel 3a bevat de bepalingen die nodig zijn om reisdocumenten te kunnen gebruiken als dragers van het publiek identificatiemiddel. Allereerst wordt daartoe bepaald dat bij algemene maatregel van rijksbestuur reisdocumenten kunnen worden aangewezen die als elektronisch identificatiemiddel zullen worden gebruikt. Zoals in het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 2.1) is gesteld, zal dat in eerste instantie de Nederlandse identiteitskaart (e-NIK) betreffen.

Het voorgestelde tweede lid ziet op de benodigde gegevens om de elektronische dienstverlening mogelijk te maken. Deze verwerking van persoonsgegevens heeft een wettelijke grondslag. Aan het reisdocument worden elektronische functionaliteiten toegevoegd door een applet met software en gegevens in een chip op het document te plaatsen. De applet bevat het versleutelde BSN van de houder van het document en werkt op basis van randomisatie. Daarnaast bevat het een zogenoemd sequencenummer. Zie voor een uitvoerige beschrijving van het proces van authenticatie met behulp van polymorfe pseudoniemen paragraaf 2.2.2. van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Bij algemene maatregel van rijksbestuur zal nader worden bepaald welke gegevens in de chip worden opgenomen.

In het voorgestelde derde lid wordt bepaald dat de benodigde technische en organisatorische voorzieningen getroffen kunnen worden voor het gebruik van het publiek identificatiemiddel. Het betreft productievoorzieningen zoals een CAN code (card access number), PIN code (personal identification number), een PUK code (pin unlock key) en een code waarmee het publieke identificatiemiddel definitief kan worden ingetrokken. Daarnaast moeten organisatorische voorzieningen worden getroffen voor het genereren en verzenden van de PIN en PUK codes die noodzakelijk zijn om het middel te kunnen activeren. De gedetailleerde inrichting van de technische voorzieningen van dit proces en de ermee samenhangende verwerking van gegevens zal bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nader worden uitgewerkt.

Het voorgestelde vierde lid tenslotte behelst de grondslag om het mogelijk te maken leges te heffen voor de kosten die samenhangen met het plaatsen van een publiek identificatiemiddel op daartoe aangewezen documenten en het daarmee verband houdende gegevensverkeer en het in stand houden van de voorziening waarmee na uitreiking van het document een brief aan de houder van het document wordt gestuurd met de gegevens voor het activeren van het publieke identificatiemiddel. Deze kosten zullen worden doorberekend in het rijksdeel van de leges voor de documenten waarop het publieke identificatiemiddel wordt aangebracht. De exacte legesbedragen zullen worden onderbouwd in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van rijksbestuur waarmee het Besluit paspoortgelden op dit punt wordt gewijzigd.

### **Artikel I, onderdeel D**

Het voorgestelde nieuwe artikel 4a bevat de wettelijke bepalingen met betrekking tot het vernieuwde basisregister reisdocumenten, waar in hoofdstuk 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting op in wordt gegaan. Artikel 4a, zoals het thans luidt, bevat bepalingen ten behoeve van een zogenaamd "negatief register", waarin wordt bijgehouden wanneer een reisdocument vervallen is verklaard, van rechtswege is vervallen, definitief aan het verkeer is onttrokken; een uitgereikt reisdocument is ingehouden dan wel is ingeleverd of een documenten is ontvreemd of anderszins als vermist is opgegeven. Het doel van het huidige basisregister is het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Dit doel en deze functie van het basisregister blijven ongewijzigd. De reeds bestaande bepalingen zijn samengevoegd met nieuwe bepalingen om zo de juridische basis te creëren om het register uit te breiden. Zoals in het algemene deel uiteen is gezet, is deze uitbreiding noodzakelijk om het gebruik van het publieke identificatiemiddel op reisdocumenten als drager te kunnen realiseren.

Het voorgestelde eerste lid bevat een omschrijving van het object van het vernieuwde basisregister reisdocumenten. Voorts wordt de Minister van BZK aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke van persoonsgegevens in het register, als bedoeld in artikel 4, onderdeel 7, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

In het voorgestelde tweede lid wordt de doelstelling van het register vastgelegd. Zoals reeds beschreven in paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting, gaat het om het verwerken van gegevens ten behoeve van een van de drie hoofddoelen, te weten de uitvoering van taken in het kader van de Paspoortwet, het bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en het doen functioneren van het publieke identificatiemiddel waarmee digitale transacties met de overheid kunnen worden gedaan. In de voorgestelde bepaling wordt de doelbinding tot uitdrukking gebracht die voor een gerechtvaardigde verwerking van gegevens noodzakelijk is. Verstrekken van gegevens uit het register mag alleen geschieden aan overheidsorganen en derden die een wettelijke taak hebben met betrekking tot een van deze doelen. Er zijn echter nog aanvullende doelen die verstrekkingen uit het register rechtvaardigen. Om dit mogelijk te maken, voorziet het voorgestelde onderdeel D erin dat de verstrekking van gegevens ten behoeve van enkele, van tevoren bij algemene maatregel van rijksbestuur nauw ingekaderde taken en bevoegdheden is toegestaan.

Het voorgestelde derde lid geeft de grondslag om in lagere regelgeving nader te bepalen aan welke overheidsorganen en derden gegevens uit het register kunnen worden verstrekt en op welke wijze de betreffende verstrekking geschiedt. Op dit moment vindt een aantal verstrekkingen plaats vanuit de decentrale administraties, bijvoorbeeld ten behoeve van de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht of ter identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen. Ook verstrekkingen in het kader van paspoortsignaleringen vallen hieronder. Daarnaast moeten opsporingsambtenaren of ambtenaren van het Openbaar Ministerie in enkele specifieke gevallen toegang kunnen krijgen tot gegevens uit het register. De verstrekkingen ter voorkoming van fraude met en misbruik van reisdocumenten worden nu al vanuit het basisregister reisdocumenten gedaan.

Voor wat betreft de wijze van verstrekken geldt dat er twee hoofdmogelijkheden zijn. Ten eerste het gewone verstrekken van gegevens, zoals documentgegevens. Daarnaast kan de verstrekking worden beperkt tot een zogenoemde "hit/no hit- verstrekking". Dit houdt in dat de verstrekking enkel bestaat uit het antwoord op een specifieke vraag. Bijvoorbeeld: mag het document in omloop zijn.

Zowel de verstrekkingen aan deze aangewezen overheidsorganen en derden als verstrekkingen in het kader van het reisdocumentenstelsel zullen pas vanuit het vernieuwde basisregister worden gedaan wanneer dit technisch mogelijk is. Daarvoor is het noodzakelijk dat het register volledig is gevuld met de hiervoor benodigde gegevens, die vanuit de decentrale administraties worden overgeheveld. Dit proces zal niet gelijk bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn afgerond. Omdat volstrekt helder moet zijn dat verstrekkingen enkel vanuit één register plaats vinden, zullen de onderdelen a en d van het tweede lid en het derde lid pas op een later moment in werking treden en wordt tot die tijd enkel op de gebruikelijke wijze vanuit de decentrale administraties verstrekt. Het voorgestelde vierde lid regelt welke categorieën gegevens in het centrale register kunnen worden opgenomen. De in het vernieuwde register op te nemen gegevens omvatten de gehele zogenaamde reisdocumentenketen. Dit houdt in dat alle relevante gegevens met betrekking tot een reisdocument vanaf het moment van de vervaardiging tot en met de definitieve onttrekking van het document aan het verkeer, worden opgenomen. Daarnaast worden ook gegevens die betrekking hebben op de aanvrager van een document opgenomen. Een tweede categorie gegevens die in het register zullen komen, zijn de gegevens die noodzakelijk zijn voor het functioneren van het publieke identificatiemiddel, waarvan het document de drager is. Evenals in de bestaande decentrale reisdocumentenadministraties en in het huidige basisregister reisdocumenten worden uitsluitend gegevens opgenomen over Nederlandse reisdocumenten.

Om de aanlevering van gegevens aan het register vast te leggen, is in het voorgestelde vijfde lid bepaald, dat de gegevens afkomstig zijn van overheidsorganen die bij de uitoefeningen van de hen op grond van de Paspoortwet opgedragen taken, en van overheidsorganen of de in de Wet digitale overheid aangewezen instellingen die bij de uitoefening van de aan hen opgedragen taken over deze gegevens komen te beschikken. De gevallen waarin deze overheidsorganen tot mededeling van gegevens verplicht zijn, zullen in een algemene maatregel van rijksbestuur worden opgenomen.

Ingevolge het voorgestelde zesde lid stelt de minister van BZK regels met betrekking tot het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van het register en de daarin opgenomen gegevens. Deze eisen hebben betrekking op P.M. en voor wat betreft het publieke identificatiemiddel op authenticatiediensten, ontsluitende diensten, machtigingsdiensten en attributendiensten. De Minister is als verwerkingsverantwoordelijke op grond van artikel 24, 25 en 32 van de AVG gehouden passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen. De uitwerking van deze eis zal grotendeels bij ministeriële regeling geschieden aangezien het grotendeels zeer gedetailleerde technische en organisatorische zaken betreft. Deze bepaling behelst de hiervoor benodigde wettelijke grondslag. Bij de uitwerking in de ministeriële regeling is de AVG leidend, hetgeen betekent dat

ervoor wordt gewaakt dat het benodigde beschermingsniveau dat voortvloeit uit artikel 32 van de AVG in acht is genomen.

Tenslotte is in het voorgestelde zevende lid bepaald dat de nadere uitwerking van de op te nemen gegevens en de verwerking van deze gegevens in het register bij lagere regelgeving zal geschieden. Hierbij zal niet alleen aandacht worden besteed aan bijvoorbeeld de maximale bewaartermijn van de gegevens, maar ook aan de verwijdering van onjuiste gegevens die, bijvoorbeeld als gevolg van identiteitsfraude, in het register terecht zijn gekomen. P.M.

### **Artikel I, onderdeel E**

Het voorgestelde aanpassing van artikel 16a beoogt het mogelijk te maken dat ook Nederlanders die buiten het Europese deel van Nederland woonachtig zijn, een Nederlandse identiteitskaart met een publiek middel kunnen aanvragen en daarmee gebruik kunnen maken van elektronische dienstverlening op het hoogste betrouwbaarheidsniveau. In het algemene deel van deze memorie van toelichting is deze beoogde wijziging in paragraaf 4.1. uiteengezet.

### **Artikel I, onderdeel F en I**

De uitbreiding van het recht van Nederlanders op een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen leidt tot de voorgestelde aanpassing van de artikelen 26 en 40, waarin de autoriteiten worden aangewezen die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart c.q. tot verstrekking daarvan.

### **Artikel I, onderdelen G, H, J**

De voorgestelde wijzigingen zijn overwegend van redactionele aard en betreffen het herstellen van enkele kleine omissies. Ook is een delegatiegrondslag om regels te stellen in het kader van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten overgeheveld van artikel 59 naar artikel 28. Het betreft dus geen introductie van een nieuwe delegatiegrondslag, maar om het verplaatsen daarvan naar een logischere plaats.

### **Artikel I, onderdeel K en L**

Met de voorgestelde wijziging worden drie overgangsbepalingen (artikel 65, 65a en artikel 66 Paspoortwet) ingetrokken. De wijziging van artikel 59 Paspoortwet houdt verband met het intrekken van artikel 65, derde lid. Daarin is bepaald dat tot aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen D en E, van de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie, de in artikel 3, derde lid, bedoelde bij algemene maatregel van rijksbestuur te stellen regels en de in artikel 59 bedoelde bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur te stellen regels zullen worden voorzien bij ministeriële regeling. Nu deze Rijkswet echter wordt ingetrokken (zie de toelichting bij Artikel II van dit wetsvoorstel), vervallen de hier genoemde bepalingen. Dit heeft consequenties voor artikel 3, derde lid, en artikel 59 van de Paspoortwet. Voor wat betreft artikel 3, derde lid, zal bij algemene maatregel van rijksbestuur worden voorzien in hetgeen hiervoor thans bij ministeriële regeling is bepaald. Het betreft het aanwijzen van

reisdocumenten die niet worden voorzien van vingerafdrukken, handtekening dan wel of gezichtsopname en van gevallen waarin kan worden afgezien van het opnemen van deze gegevens indien die niet van de houder kunnen worden verkregen. Voor de voorgestelde wijziging van artikel 59 geldt dat hierin de delegatiegrondslag staat om daar waar nodig uitvoeringsregels bij ministeriële regeling te kunnen treffen.

## **Artikel II**

Met het voorgestelde artikel II wordt de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie ingetrokken. Deze rijkswet beoogde het tot stand brengen van een reisdocumentenadministratie die 24 uur per dag, 7 dagen per week (online) raadpleegbaar zou zijn met als voornaamste doel het creëren van een betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude. Daartoe was onder meer bepaald dat de gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de documenthouder in de administratie zouden worden opgeslagen. De bepalingen van deze rijkswet zijn niet inwerking getreden en een reisdocumentenadministratie zoals was voorzien is niet tot stand gekomen. Met het inwerking treden van onderhavig wetsvoorstel wordt deze ook achterhaald. Onderhavig wetsvoorstel regelt immers het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten en daarmee op termijn het inrichten van een bronregistratie in het kader van het reisdocumentenstelsel waaraan gedeeltelijk dezelfde uitgangspunten als aan de herinrichting van de reisdocumentenadministratie ten grondslag liggen. De vernieuwing van het basisregister reisdocumenten staat bovendien in het teken van de elektronische dienstverlening door middel van het plaatsen van publieke identificatiemiddelen op reisdocumenten. Hierop waren de bepalingen van de Rijkswet uit 2009 uiteraard niet toegesneden. Nu de in 2009 voorziene herinrichting van de reisdocumentenadministratie in deze vorm definitief niet tot stand komt, verdient het de voorkeur deze Rijkswet in te trekken.

## **Artikel III**

Het voorgestelde artikel III regelt de inwerkingtreding van de Rijkswet. Deze zal bij kb geschieden en kan voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend zijn. Daar waar dit van toepassing is, is dit in deze toelichting al toegelicht. Ingevolge artikel 5, onderdeel f, van de Wet raadgevend referendum is dit wetsvoorstel niet referendabel.