

Vergaderjaar 2012–2013

33 440 (R 1990)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met een andere status van de Nederlandse identiteitskaart, het verlengen van de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten, een andere grondslag voor de heffing van rechten door burgemeesters en gezaghebbers en het niet langer opslaan van vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie (Wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet strekt ertoe een aantal onderwerpen te regelen op het terrein van de verstrekking van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart. De voorgestelde wijzigingen vloeien enerzijds voort uit het regeerakkoord en anderzijds uit brieven en toezeggingen van het kabinet aan de Eerste en Tweede Kamer. De wijzigingen hebben betrekking op het verlengen van de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten van vijf naar tien jaar, het in wettelijke zin niet langer aanmerken van de Nederlandse identiteitskaart als reisdocument, het in de wet opnemen van een grondslag voor het heffen van rechten wegens handelingen ten behoeve van de aanvraag van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten door de burgemeester van een gemeente of de gezaghebber van een openbaar lichaam en het niet langer bewaren van de vingerafdrukken van aanvragers van reisdocumenten nadat de uitreiking dan wel de reden van niet-uitreiking van het reisdocument in de administratie is geregistreerd.

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen hangen grotendeels met elkaar samen. Afgezien van de verlenging van de geldigheidsduur van reisdocumenten en de Nederlandse identiteitskaart houden de meeste voorstellen verband met het opnemen van vingerafdrukken. De nieuwe status van de Nederlandse identiteitskaart heeft tot gevolg dat daarin geen vingerafdrukken meer worden opgenomen. Voorts wordt ten aanzien van de overige documenten geregeld dat bij de aanvraag geen vier, maar twee vingerafdrukken worden opgenomen, en dat deze na de uitreiking niet meer worden opgeslagen in de reisdocumentenadminis-

tratie. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel een nieuwe wettelijke grondslag voor de heffing van rechten wegens handelingen ten behoeve van de aanvraag van reisdocumenten en de Nederlandse identiteitskaart. Tijdens de parlementaire discussie inzake de wet houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart werd toegezegd dat deze nieuwe grondslag voor het heffen van rechten zou worden opgenomen in het wetsvoorstel dat de status van de Nederlandse identiteitskaart regelt. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt gevolg gegeven aan die toezegging.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele kleinere wijzigingen door te voeren. De Paspoortwet wordt in de eerste plaats op enkele onderdelen in overeenstemming gebracht met het wetsvoorstel basisregistratie personen (kamerstukken 33 219), waardoor diverse verwijzingen naar de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens dienen te worden vervangen door verwijzingen naar de nieuwe basisregistratie personen. Ook is ervoor gekozen dat bij verstrekking van reisdocumenten in het buitenland niet langer het hoofd van de consulaire post als bevoegde autoriteit wordt genoemd, maar de minister van Buitenlandse Zaken. Ten slotte wordt in artikel 3, vierde lid, voorgesteld de mogelijkheden voor het vermelden van het burgerservicenummer op reisdocumenten te verruimen. De gevallen waarin een dergelijke vermelding kan plaatsvinden worden bij ministeriële regeling bepaald. Daarmee kan de huidige restrictie dat het moet gaan om Nederlanders die zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie komen te vervallen. Deze wijzigingen worden verder toegelicht in het artikelgewijze deel van deze toelichting.

2. Verlenging geldigheidsduur reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaart

2.1 Aanleiding en afweging

In het regeerakkoord van 30 september 2010 is vastgelegd dat het kabinet met een voorstel zal komen dat inhoudt dat Nederland naar een paspoort-geldigheid van tien jaar gaat. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan dat voornemen.

Bij het besluit om de geldigheidsduur van het paspoort te verlengen van vijf naar tien jaar is een afweging gemaakt tussen de wens om de administratieve lasten voor burgers in verband met het aanvragen van een paspoort (met name als het gaat om aanvragen bij Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland) te verminderen enerzijds en anderzijds de risico's die door het verlengen van de geldigheidsduur kunnen ontstaan als gevolg van de afnemende gelijkenis van de houder met diens gezichtsopname en op het terrein van de fysieke duurzaamheid en de fysieke en elektronische beveiliging van het document.

De verlenging van de geldigheidsduur van het nationaal paspoort leidt tot een vermindering van administratieve lasten voor de burger. Hij hoeft zich in beginsel nog maar eens in de tien jaar in persoon aan de balie van een paspoortverstrekkende autoriteit¹ te melden om een nieuw paspoort aan te vragen en enige tijd daarna in ontvangst te nemen. Met name voor Nederlanders die buiten het Koninkrijk een paspoort moeten aanvragen is de daaruit voortvloeiende lastenverlichting substantieel. Zij zijn voor de verkrijging van een paspoort aangewezen op de Nederlandse consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland of een beperkt aantal gemeenten² in Nederland die bevoegd zijn verklaard tot het verstrekken van reisdocumenten aan Nederlanders die niet in de gemeentelijke basisadministratie personen (GBA) als ingezetene staan ingeschreven.

¹ De autoriteiten bevoegd tot het verstrekken van nationale paspoorten zijn de burgemeester, de minister van Buitenlandse Zaken alsmede de gouverneurs en gezaghebbers in Caribisch Nederland.

² De aangewezen gemeenten zijn: Den Haag, Enschede, Maastricht, Echt-Susteren en Oldambt.

Daarvoor moeten zij soms grote afstanden reizen, hetgeen kan leiden tot hoge reiskosten.

Aan het verlengen van de geldigheidsduur van paspoorten naar tien jaar zijn risico's verbonden op het punt van de identificatie. Bij een langere geldigheidsduur van het document is het door de afnemende gelijkenis van de foto met de houder, gemakkelijker voor iemand daarvan misbruik te maken door een identiteitsbewijs te gebruiken, waarvan hij niet de rechtmatige houder is, maar waarmee hij wel gelijkenis vertoont. Dit houdt het risico in dat bijvoorbeeld diensten aan personen worden verstrekt (bijvoorbeeld zorg van een ziekenhuis of een uitkering), waarop zij geen recht hebben of dat zij zich onder een andere identiteit laten registreren. Dit neemt niet weg dat veel andere landen reisdocumenten en identiteitskaarten met een geldigheidsduur van tien jaar uitgeven, die in het internationale verkeer worden gebruikt als document voor grensoverschrijding en als identiteitsdocument. Daarnaast kent Nederland ook een ander officieel identiteitsdocument met een geldigheidsduur van tien jaar, namelijk het rijbewijs. Tegen deze achtergrond wordt er in beginsel geen bezwaar gezien tegen een verlenging van de geldigheidsduur naar tien jaar. Daarbij wordt er overigens op gewezen dat voor houders in de leeftijd tot achttien jaar een andere afweging is gemaakt. Het risico van de afnemende gelijkenis van de houder met diens gezichtsopname is in deze leeftijdscategorie immers aanzienlijk hoger dan bij oudere personen. Om die reden blijft de geldigheidsduur voor personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, gehandhaafd op vijf jaar.

Met betrekking tot de fysieke beveiliging kan het volgende worden opgemerkt. De fysieke beveiliging van het paspoort bestaat uit een, deels internationaal voorgeschreven, complex van veiligheidskenmerken. Daarbij is niet alleen de geldigheidsduur van een individueel paspoort van belang, maar ook de periode waarin het model van het paspoort wordt uitgegeven. Ervan uitgaande dat, evenals thans, iedere vijf jaar een modelwijziging met daarin een update van de veiligheidskenmerken plaatsvindt, betekent dit bij een geldigheidsduur van tien jaar dat de fysieke beveiliging van het paspoort minimaal 15 jaar stand moet houden. Concreet, indien in 2013 wordt begonnen met de verstrekking van een tien jaar geldig paspoort, moet het betreffende model tot en met 2028 bestand zijn tegen namaak en vervalsing.

Wat betreft de fysieke duurzaamheid van het document, die moet waarborgen dat het document gedurende de geldigheidsduur niet kapot gaat, heeft de regering de overtuiging dat met aanvullende versterkingen het paspoort een geldigheidsduur van tien jaar aan zal kunnen. Er zullen, zoals dat gebruikelijk is bij de invoering van een nieuw model van de reisdocumenten, ook de nodige testen worden uitgevoerd om na te gaan wat voor gevolgen de voorziene geldigheidsduur heeft voor de documenten. Daarbij is het natuurlijk van belang dat de houder het document op een normale manier gebruikt. Bezien wordt of bij de invoering van de tien jaar geldigheid bij de uitgifte van de documenten aan de houder gebruiksinformatie kan worden verstrekt.

De voormalige staatssecretaris van BZK is in haar brief van 25 november 2009 ingegaan op de vraag of de beveiliging van de chip voor een lange periode gewaarborgd kan worden. In haar brief van 17 maart 2010¹ is zij hier nog verder op ingegaan. De wijze waarop de chip in de reisdocumenten moet worden beveiligd is voorgeschreven door de Europese Unie. Daarmee zijn de risico's op dit punt voor alle lidstaten van de Europese Unie vergelijkbaar. De geldigheidsduur van het paspoort is in een meerderheid van de lidstaten van de Europese Unie tien jaar. De regering onderkent dat door de invoering van een langere geldig-

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 25 764, nr. 42.

heidsduur het risico groter wordt dat gedurende de geldigheidsduur van de documenten de elektronische beveiliging niet meer zal voldoen en dat voor de dan reeds uitgegeven documenten hier niets aan gedaan kan worden. Doet zich een dergelijke situatie voor dan zal zo snel als dat mogelijk is een nieuwe (versie van de) chip worden toegepast. De regering onderkent echter ook dat het maanden en mogelijk nog langer kan duren voordat er voor een geconstateerde kwetsbaarheid een oplossing is gevonden die vervolgens in nieuw uit te geven documenten kan worden geïmplementeerd. De toename van het risico op dit punt vindt de regering echter niet opwegen tegen de voordelen die in een tienjarige geldigheidsduur heeft voor de burger. Het kabinet spant zich in om de risico's voor de elektronische beveiliging te beperken. Dat is aan de orde bij de implementatie van de beveiligingsprotocollen die door de Europese Unie zijn voorgeschreven. Het gaat dan concreet om de protocollen die de toegang tot de in de chip opgeslagen gegevens beschermen én die er voor zorgen dat gecontroleerd kan worden of de gegevens in de chip veranderd dan wel gekopieerd zijn. Op dit punt wil de regering behoedzaam te werk gaan. Zo dient de gecertificeerde chip die gebruikt gaat worden in de documenten met een tienjarige geldigheidsduur voorzien te kunnen worden van cryptografisch sleutel materiaal dat veilig is voor de beoogde geldigheidsduur.

2.2 Geldigheidsduur van nationale paspoorten voor jeugdigen tot achttien jaar

De regering is van opvatting dat de geldigheidsduur van tien jaar niet moet gelden ten aanzien van paspoorten voor jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaar. Op grond van onder meer artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) zijn leeftijdsgrenzen in regelgeving niet toegestaan tenzij daar een objectieve rechtvaardiging voor is. Dit betekent ten eerste dat er sprake moet zijn van een legitiem doel dat voorziet in een werkelijk bestaande behoefte, dat niet in strijd is met andere regelgeving en waaraan ieder oogmerk van verboden onderscheid ontbreekt. Ten tweede moet er sprake zijn van een passend middel. Dat wil zeggen dat het middel geschikt is om het doel te bereiken. Het middel moet bijvoorbeeld wel de juiste doelgroep treffen. Ten derde moet het gebruik van dat specifieke middel ook noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Dat wil zeggen dat het doel niet op een andere wijze, waarbij geen sprake is van onderscheid, kan worden bereikt en dat het middel in evenredige verhouding staat tot het doel.

Van de foto in het reisdocument van jeugdigen is bekend dat deze al snel geen goede gelijkenis meer vertoont met de betreffende persoon. Bij een verlenging van de geldigheidsduur naar tien jaar zou de gelijkenis van de foto zodanig afnemen, dat dit een betrouwbaar gebruik van het paspoort als reis- en identiteitsdocument in de weg staat. Het legitieme doel dat beoogd wordt is derhalve het betrouwbaar gebruik van het paspoort als reis- en identiteitsdocument. Er zijn internationaal geen voorschriften of aanbevelingen voor de geldigheidsduur van reisdocumenten voor jeugdige personen. De praktijk is dat ieder land een eigen leeftijdsgrens hanteert.¹ Dit wetsvoorstel geeft jeugdigen tot de leeftijd van achttien jaar recht op een nationaal paspoort met een geldigheidsduur van vijf jaar. De regering is van opvatting dat vanaf die leeftijd de gelijkenis van de foto langer gewaarborgd is dan daarvoor. Het middel is dan ook geschikt om het doel te bereiken, richt zich tot de juiste doelgroep en is tegelijkertijd ook noodzakelijk. Het doel – het betrouwbaar gebruik van het paspoort als reis- en identiteitsdocument – kan niet op een andere wijze worden bereikt omdat de gelijkenis op foto's van jeugdige personen te snel afneemt. Dit betekent overigens dat in de praktijk de geldigheidsduur van het paspoort

¹ Vindplaats <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/agencies-public-bodies/ips/general-ips-publications/passports/international-passport-comps?view=Binary>

voor deze categorie personen ongewijzigd blijft. Gelet op voorgaande overwegingen kan geconcludeerd worden dat er voldoende aanleiding is voor personen tot achttien jaar een kortere geldigheidsduur van het nationaal paspoort te hanteren en dat het maken van dit onderscheid proportioneel en gerechtvaardigd is.

2.3 Geldigheidsduur van andere reisdocumenten

De verlenging van de geldigheidsduur van het nationaal paspoort naar tien jaar zal ook van toepassing zijn op de nationale paspoorten die worden uitgegeven als faciliteitenpaspoort of als zakenpaspoort. Faciliteitenpaspoorten worden verstrekt aan personen die op grond van de Wet betreffende de positie van Molukkers als Nederlander worden behandeld. Het zakenpaspoort is een nationaal paspoort (of faciliteitenpaspoort), dat extra visumbladzijden bevat. De geldigheidsduur van faciliteitenpaspoorten en zakenpaspoorten wordt geregeld in de uitvoeringsregelgeving. Deze zal worden aangepast bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

Het nationaal paspoort dat als tweede paspoort kan worden verstrekt, blijft een geldigheidsduur houden van twee jaar. Gezien de functie van het tweede paspoort als tijdelijk extra document dat slechts in bijzondere situaties kan worden verstrekt¹, is er geen reden om de geldigheidsduur daarvan te verlengen.

Daarnaast houden ook de reisdocumenten voor vluchtelingen en de reisdocumenten voor vreemdelingen hun bestaande geldigheidsduur van maximaal vijf jaar. De regering is van mening dat aan de hier genoemde reisdocumenten geen langere geldigheidsduur dient te worden toegekend. Dit houdt verband met het feit dat het verblijfsrecht van de houder van een dergelijk reisdocument, zelfs al is dit van onbepaalde duur, in beginsel altijd kan worden ingetrokken. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn doordat de betrokken persoon zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst. Hoewel bij intrekking van het verblijfsrecht de geldigheid van het reisdocument van rechtswege vervalt kan de houder, zolang het document nog in zijn bezit is, daarmee in het buitenland de indruk blijven wekken over rechtmatig verblijf in Nederland te beschikken. Dit is een onwenselijke situatie, die zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Het verlengen van de geldigheidsduur van het reisdocument naar tien jaar zou het risico op het ontstaan van een dergelijke situatie echter juist verhogen. Om die reden wordt de geldigheidsduur van reisdocumenten voor vluchtelingen of vreemdelingen niet verlengd. Overigens wordt er op gewezen dat ook de verblijfsdocumenten die op grond van de Vreemdelingenwet 2000 aan vluchtelingen en vreemdelingen met een verblijfsrecht van onbepaalde duur worden afgegeven, een maximale geldigheidsduur hebben van vijf jaar.

2.4 Geldigheidsduur van de Nederlandse identiteitskaart

Evenals voor nationale paspoorten wordt ook voor de Nederlandse identiteitskaarten voorgesteld de geldigheidsduur te verlengen van vijf naar tien jaar. De hierboven in paragraaf 2.1 genoemde bedenkingen die bestonden tegen de verlenging van de geldigheidsduur van nationale paspoorten, golden evenzeer voor de verlenging van de Nederlandse identiteitskaart. Daar kwam voor de Nederlandse identiteitskaart bij dat er, meer nog dan bij het paspoort, onzekerheid bestond over de fysieke duurzaamheid van het document. Dit leidde er toe dat het kabinet aanvankelijk besloot om af te zien van een verlenging van de geldigheidsduur van de Nederlandse identiteitskaart. Na aandringen van de meerderheid van de Tweede Kamer op een verlenging van de geldig-

¹ Een tweede paspoort kan worden verstrekt op verzoek van houders van een nationaal paspoort, die aantonen dat zij voor zakelijke of beroepsmatige redenen (a) in een reis achtereenvolgens verschillende landen moeten bezoeken waarbij zij de gerede kans lopen dat hun toelating tot een land op problemen zal stuiten, omdat uit het daartoe over te leggen nationaal paspoort blijkt dat zij eerder in een ander land zijn geweest, dan wel (b) regelmatig dringend moeten reizen op een tijdstip dat hun nationaal paspoort zich in verband met visering bij een buitenlandse vertegenwoordiging bevindt.

heidsduur van de Nederlandse identiteitskaart, is nagegaan of dit besluit zou moeten worden herzien. Dit heeft ertoe geleid dat de Kamer bij brief van 2 april 2012¹ kon worden gemeld dat het na overleg met de producent inmiddels mogelijk is gebleken de nodige versterkingen in de Nederlandse identiteitskaart aan te brengen, waardoor de geldigheidsduur op tien jaar kan worden gebracht. Overigens is hetgeen in paragraaf 2.1 is opgemerkt met betrekking tot de fysieke en elektronische beveiliging van het nationaal paspoort evenzeer van toepassing op de Nederlandse identiteitskaart. Hetzelfde geldt voor de beperking van de geldigheidsduur voor jeugdigen tot achttien jaar. Aan deze categorie personen zal, om dezelfde redenen als die in paragraaf 2.2 zijn aangevoerd voor het nationaal paspoort, uitsluitend een Nederlandse identiteitskaart met een geldigheidsduur van vijf jaar kunnen worden verstrekt.

3. Wijziging van de status van de Nederlandse identiteitskaart

3.1 Doel van de wijziging

Bij brief van 19 mei 2011 is aan de Tweede Kamer medegedeeld dat de Paspoortwet zal worden gewijzigd in verband met het besluit om de Nederlandse identiteitskaart daarin niet meer de formele status van reisdocument toe te kennen². De Europese verordening³ waarin onder andere is voorgeschreven dat paspoorten en andere reisdocumenten twee vingerafdrukken van de houder moeten bevatten, is dan niet meer op de Nederlandse identiteitskaart van toepassing. Dit is tot nog toe wel het geval, omdat de Nederlandse identiteitskaart in de huidige Paspoortwet is aangemerkt als een formeel reisdocument.⁴ Door deze wettelijke status in de Paspoortwet te schrappen, geldt de bovenbedoelde Europese verordening niet meer voor de Nederlandse identiteitskaart en ontstaat dezelfde situatie die in de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten geldt ten opzichte van hun nationale identiteitskaart. Hierdoor kan het opnemen van vingerafdrukken in de Nederlandse identiteitskaart worden beëindigd. Het kabinet kiest er voor om wel de gedigitaliseerde foto (de gezichtsopname) in de Nederlandse identiteitskaart te handhaven. Deze zal worden opgeslagen in een contactloze chip in de identiteitskaart. Dat biedt onder meer de mogelijkheid om bij de controle van de Nederlandse identiteitskaart de foto uit te vergroten en zo beter te kunnen vergelijken met de persoon die het document gebruikt. De specificaties van de Europese Unie die gelden voor paspoorten en reisdocumenten zullen hiervoor worden gevolgd zowel wat betreft de chip als de gezichtsopname.

3.2 Gevolgen voor het aanvraag- en uitgifteproces

De regering ziet, ondanks de wijziging van de wettelijke status van de Nederlandse identiteitskaart, geen aanleiding om het huidige aanvraag- en uitgifteproces van dit document te wijzigen. Er zijn slechts enkele juridisch-technische wijzigingen die rechtstreeks verband houden met het vervallen van de in de wet opgenomen status van de identiteitskaart als reisdocument. De bepalingen die gelden voor reisdocumenten worden daarom – voor zover niet anders bepaald – van overeenkomstige toepassing verklaard op de Nederlandse identiteitskaart. Dit betekent dat de burgemeester in het Europese deel van Nederland bevoegd blijft tot het in ontvangst nemen van aanvragen van de Nederlandse identiteitskaart en ook belast is met het verstrekken, uitreiken, inhouden en definitief aan het verkeer onttrekken daarvan. In het buitenland is de minister van Buitenlandse Zaken daartoe bevoegd. Daarnaast blijft het – evenals thans – voor Nederlanders die woonachtig zijn in de Europese Unie of een op grond van artikel 16a aangewezen land, ook mogelijk de Nederlandse

¹ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 011, nr. 20.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 25 764, nr. 48.

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

⁴ Zie de brief van 18 april 2005, Kamerstukken II, 2004–2005, 25 764, nr. 26.

identiteitskaart aan te vragen bij een aangewezen gemeente op grond van artikel 26, eerste en vierde lid.

De enige verandering in het aanvraagproces is dat er geen vingerafdrukken meer zullen worden opgenomen van de aanvrager. De aanvragen en documentgegevens van een Nederlandse identiteitskaart zullen, evenals thans, worden bewaard in de gemeentelijke reisdocumentenadministratie. Vanuit een oogpunt van efficiëntie en kosten is er geen reden om hierin verandering te brengen. Gezien het feit dat het om dezelfde gegevens gaat als voorheen en ook de bestaande functies van de Nederlandse identiteitskaart als identiteitsdocument en document voor grensoverschrijding niet wijzigen, is er evenmin reden om het bestaande verstrekkingenregime van gegevens uit de gemeentelijke reisdocumentenadministratie aan te passen. Het verstrekkingenregime blijft dan ook ongewijzigd.

3.3 De Nederlandse identiteitskaart als document voor grensoverschrijding

De Nederlandse identiteitskaart blijft een document voor grensoverschrijding, ook indien deze niet langer in de Paspoortwet de status heeft van reisdocument. De Nederlandse identiteitskaart is thans geldig voor de landen die behoren tot de Europese Unie, alsmede voor Andorra, Liechtenstein, Monaco, Noorwegen, San Marino, Turkije, IJsland en Zwitserland.¹

De acceptatie van de Nederlandse identiteitskaart door de genoemde landen als document voor grensoverschrijding volgt niet uit het feit dat de Nederlandse identiteitskaart in de Paspoortwet is aangemerkt als «reisdocument», maar uit internationale regels.

De lidstaten van de EU accepteren de Nederlandse identiteitskaart als document voor grensoverschrijding op grond van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.² Ingevolge richtlijn 2004/38/EG heeft de burger die voorzien is van een geldige identiteitskaart het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven en zijn de lidstaten verplicht die burger hun grondgebied te laten binnenkomen.

In de andere genoemde landen kan de identiteitskaart als reisdocument gebruikt worden op basis van verschillende internationale verdragen of overeenkomsten.

In het licht van deze Europese regelgeving en internationale overeenkomsten, waarbij door het Koninkrijk der Nederlanden in beginsel wederkerig erkenning plaatsvindt van nationale identiteitskaarten van de andere betrokken staten, wordt geconcludeerd dat het onderhavige wetsvoorstel geen gevolgen zal hebben voor de acceptatie van de Nederlandse identiteitskaart als document voor grensoverschrijding in de desbetreffende staten.

4. Het opnemen van een grondslag voor heffing van rechten

4.1 Inleiding

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart in de Eerste Kamer is toegezegd dat deze tijdelijke regeling zal worden vervangen door een definitieve regeling in de Paspoortwet en dat de daarvoor noodzake-

¹ Artikel 10 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

² PbEU, L 158.

lijke wijziging van de Paspoortwet zal worden meegenomen in hetzelfde wetsvoorstel, waarin ook de andere status van de Nederlandse identiteitskaart zal zijn opgenomen.¹ De aanleiding voor de regeling van dit onderwerp is uitvoerig aan de orde gekomen in de memorie van toelichting² bij het inmiddels tot wet verheven wetsvoorstel³ en tijdens de behandeling daarvan in het parlement. Bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel was een van de belangrijkste punten van discussie of de Nederlandse identiteitskaart zou moeten worden bekostigd uit het opleggen van een heffing aan de burger die dit document aanvraagt of dat er sprake zou moeten zijn van bekostiging uit de algemene middelen.

4.2 Heffing van rechten of financiering uit de algemene middelen

Als gevolg van het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011⁴ is heffing van rechten voor het in behandeling nemen van een aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart op basis van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet niet meer toegestaan. De Hoge Raad oordeelde dat de Nederlandse identiteitskaart, naast het paspoort en het rijbewijs, een van de documenten is waarmee een burger kan voldoen aan de verplichting om zich desgevraagd te identificeren als bedoeld in de Wet op de uitgebreide identificatieplicht van 24 juni 2004⁵. In tegenstelling tot een paspoort waarmee mondiaal kan worden gereisd of een rijbewijs dat vereist is om motorrijtuig te mogen besturen, is bij een Nederlandse identiteitskaart in mindere mate een individueel belang gemoeid. Dit brengt de Hoge Raad tot het oordeel dat onder de werking van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht niet kan worden aangenomen dat de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart, zijnde het meest eenvoudig verkrijgbare en minst specifieke identificatiebewijs, naar zijn aard in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang voor de aanvrager daarvan. Het in behandeling nemen van een zodanige aanvraag is volgens de Hoge Raad dan ook geen dienst in de zin van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, zodat heffing van rechten uit hoofde van die bepaling niet mogelijk is.

Mede in het licht van het voornemen van het kabinet om aan de Nederlandse identiteitskaart de wettelijke status van reisdocument te ontnemen, ontstond zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer discussie over de vraag of het arrest van de Hoge Raad niet zo zou moeten worden uitgelegd, dat er in algemene zin geen rechtvaardiging is voor het heffen van rechten van burgers die een Nederlandse identiteitskaart aanvragen. Met name bij de behandeling van het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart in de Eerste Kamer is het punt aan de orde gekomen of heffing van rechten in dit geval in strijd zou zijn met enig algemeen beginsel en derhalve onverbindend zou zijn. Daarbij is van de zijde van de regering aangegeven, dat de Grondwet ten aanzien van belastingen (en de hier bedoelde rechten zijn belastingen) uitsluitend bepaalt dat de grondslag daarvan gevonden moet worden in de wet. De Hoge Raad heeft vastgesteld dat artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet daarvoor geen bruikbare grondslag is. Deze grondslag zou derhalve moeten worden aangevuld met een specifieke grondslag.

Nu er geen algemeen rechtsbeginsel is dat zich verzet tegen het heffen van rechten van individuele burgers die een Nederlandse identiteitskaart aanvragen, kan niettemin de vraag worden gesteld of het feit dat de Hoge Raad in het kader van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet heeft vastgesteld dat er bij de verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart sprake is van een overheersend algemeen belang en niet van een overheersend individualiseerbaar belang van de burger, er toch niet toe

¹ Handelingen Eerste Kamer, 2011–2012, dinsdag 11 oktober 2011.

² Kamerstukken II, 2011–2012, 33 011, nr. 3.

³ Stb. 2011, 440.

⁴ LJN BQ4105, Hoge Raad, 10/04967.

⁵ Stb. 2004, 300.

zou moeten leiden om de identiteitskaart in het vervolg uit de algemene middelen te bekostigen. De regering beantwoordt deze vraag ontkennend, op grond van dezelfde argumenten die zijn genoemd in het kader van het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart. Kort samengevat luiden die argumenten als volgt:

- het uitgeven van Nederlandse identiteitskaarten kost geld. Deze kosten moeten worden opgebracht. Het evenredig verdelen van deze kosten over de gebruikers van de kaarten, zoals wordt bereikt door iedere aanvrager een tarief in rekening te brengen, is in de ogen van de regering de meest passende en rechtvaardige manier van kostenverdeling;
- het bekostigen van de identiteitskaart uit de algemene middelen leidt er in de praktijk toe, zoals ook is gebleken in de periode direct na de uitspraak van de Hoge Raad van 9 september 2011, dat door aanvragers onvoldoende een afweging wordt gemaakt of een identiteitskaart wel echt nodig is. Iemand die al voorzien is van een identiteitsdocument als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht, zoals een paspoort, kan besluiten ook nog een identiteitskaart aan te vragen, omdat deze toch «gratis» is. Het gevolg is een aanzienlijke stijging van het te produceren volume en dus van de kosten, waar geen inkomsten tegenover staan.;
- de identiteitskaart wordt verstrekt ten behoeve van de aanvrager: niet alleen als hij moet voldoen aan zijn identificatieplicht, maar ook als hij er mee reist binnen Europa, of als hij de kaart gebruikt bij een bank of bij de huur van een auto. Het is de aanvrager die bepaalt of hij hiervoor een paspoort of identiteitskaart gebruikt.

Het voorgaande betekent niet dat de regering geen oog zou hebben voor de financiële gevolgen die het aanschaffen van een Nederlandse identiteitskaart voor individuele burgers kan hebben. Om die reden is in het Besluit paspoortgelden voor personen die op het moment van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart de leeftijd van veertien jaar nog niet hebben bereikt, een lager maximumtarief vastgesteld dan het reguliere tarief. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om personen die onvoldoende betalingscapaciteit bezitten om de identiteitskaart te kunnen bekostigen gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van rechten te verlenen.

4.3 Wettelijke systematiek en reikwijdte van de regeling

De wijze waarop in het wetsvoorstel een grondslag is opgenomen voor het kunnen heffen van rechten is in beginsel identiek aan de manier waarop dit in de Wet van 13 oktober 2011, houdende Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart is vormgegeven. De in artikel 7 van de Paspoortwet opgenomen regeling kent echter wel een grotere reikwijdte dan alleen de Nederlandse identiteitskaart. De regering heeft, mede uit een oogpunt van overzichtelijkheid van regelgeving, gemeend om de in de Paspoortwet opgenomen grondslag voor de heffing van leges niet alleen te laten gelden voor de Nederlandse identiteitskaart, maar ook voor paspoorten en de andere reisdocumenten die door een burgemeester kunnen worden uitgegeven. Dit brengt voor de gemeenten overigens geen andere gevolgen met zich mee dan onder de huidige tijdelijke wettelijke regeling voor de Nederlandse identiteitskaart al het geval is. Er wordt op dezelfde wijze aangesloten bij de bestaande procedures. Dit betekent onder meer ook dat de tarieven van de te heffen rechten, evenals thans, bij gemeentelijke verordening worden vastgesteld, waarbij de hoogte mede wordt bepaald door de maximumbedragen die in het Besluit paspoortgelden zijn opgenomen. Daarnaast blijven de in artikel 7, eerste lid, van de Paspoortwet opgenomen bepalingen met betrekking tot de verplichte

afdracht van kosten aan het Rijk door de gemeenten in verband met geleverde paspoorten en andere reisdocumenten en geleverde Nederlandse identiteitskaarten, alsmede de bepalingen omtrent het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding, gehandhaafd.

Het nieuwe artikel 7, tweede lid, wijkt wel af van het oude artikel doordat de rechten die gemeenten mogen heffen voor handelingen in verband met een aanvraag van een reisdocument in de nieuwe redactie van het tweede lid uitsluitend nog mogen worden geheven op basis van dat lid. Gemeenten mogen daardoor voor die handelingen geen extra rechten in rekening brengen op basis van de Gemeentewet. Dat betekent onder meer dat de zogenaamde «vermissingsleges», die veel gemeenten in rekening brengen voor het opmaken van een verklaring van vermissing indien het oude, in te leveren reisdocument, wordt vermist, niet langer mogen worden geheven bij de aanvraag van een nieuw reisdocument.

De uitbreiding van de regeling van de grondslag voor het heffen van rechten naar paspoorten en andere reisdocumenten heeft er voorts toe geleid dat in de Paspoortwet ook een grondslag is opgenomen voor het heffen van rechten door de gezaghebber van een openbaar lichaam in het Caribisch deel van Nederland. Voor de BES-eilanden geldt de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarin overeenkomstige bepalingen zijn opgenomen als in artikel 229 van de Gemeentewet. Dit betekent dat in de praktijk ook op de BES-eilanden de bestaande systematiek in de lokale verordeningen gehandhaafd kan blijven. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart al is opgemerkt, hebben de BES-eilanden niet de Nederlandse identiteitskaart, maar geven zij op grond van de Wet identiteitskaarten BES een *sédula* als identiteitskaart uit. In die wet wordt in artikel 7 ook voorzien in een grondslag voor het heffen van rechten voor de afgifte van een *sédula*. Het heffen van rechten voor een *sédula* blijft dus buiten het bereik van de Paspoortwet

5. Het opnemen van vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie

Een wijziging van de Paspoortwet is verder noodzakelijk in verband met het besluit van het kabinet¹ om met de opslag van de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie een pas op de plaats te maken. Bij brief van 19 mei 2011² is aan de Tweede Kamer gemeld dat, gelet op dit besluit, ook niet langer vier vingerafdrukken zullen worden opgenomen bij de aanvraag van een reisdocument. Volstaan wordt met het opnemen van de twee vingerafdrukken die op grond van Europese regelgeving verplicht zijn voor de opslag in de chip van het reisdocument. Voorts zullen, zoals vermeld in paragraaf 3.1, na inwerkingtreding van deze wet in het geheel geen vingerafdrukken meer worden opgenomen bij een aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart. Bij een aanvraag van een nationaal paspoort of ander reisdocument gebeurt dat wel, omdat de Europese regelgeving van toepassing blijft op deze documenten. De van de aanvrager opgenomen vingerafdrukken worden conform de regelgeving van de Europese Unie opgeslagen in de chip in het reisdocument. Het voorgaande betekent dat de wettelijke bepalingen die betrekking hebben op het opnemen van de vingerafdrukken van een aanvrager van een reisdocument en het opslaan daarvan in de reisdocumentenadministratie worden aangepast.

¹ Zie de brief aan de Tweede Kamer van 26 april 2011, Kamerstukken II 2010–2011, 25 764, nr. 46.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 25 764, nr. 48.

Voor het niet langer bewaren van de thans reeds opgenomen vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie is onder de werking van de huidige Paspoortwet al een voorlopige regeling getroffen. Door wijziging

van de Paspoortuitvoeringsregelingen is de daarin opgenomen bewaartermijn van de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie van de verstreckende autoriteiten verkort tot het moment dat de uitreiking van het aangevraagde document dan wel de reden voor het niet uitreiken daarvan, in het reisdocumentenstation is geregistreerd.¹ Voor die datum was de bewaartermijn elf jaar.

Onder de werking van dit wetsvoorstel zullen de vingerafdrukken worden bewaard totdat de uitreiking van het paspoort of ander reisdocument in de reisdocumentenadministratie is geregistreerd. Als het aangevraagde document niet wordt uitgereikt, bijvoorbeeld omdat het niet wordt afgehaald, worden de vingerafdrukken bewaard totdat de reden voor het niet uitreiken is geregistreerd. De in de administratie opgenomen vingerafdrukken worden gedurende die periode slechts verwerkt ten behoeve van de verstrekking en de uitreiking van het aangevraagde reisdocument.

6. Gevolgen van het wetsvoorstel voor de privacy

De regering is van mening dat het wetsvoorstel een positief effect heeft op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die een paspoort of een Nederlandse identiteitskaart aanvragen. Van burgers die een identiteitskaart aanvragen worden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen vingerafdrukken meer opgenomen. Daarnaast worden bij de aanvraag van een paspoort of ander reisdocument nog slechts twee in plaats van vier vingerafdrukken verlangd. Voorts wordt op wettelijk niveau vastgelegd, dat de bij de aanvraag van een paspoort of ander reisdocument opgenomen vingerafdrukken worden vernietigd zodra de uitreiking van het aangevraagde reisdocument dan wel de reden voor het niet uitreiken daarvan in de reisdocumentenadministratie is geregistreerd. Ook zullen als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur van nationale paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van vijf naar tien jaar minder vaak persoonsgegevens van aanvragers in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen.

De verlenging van de geldigheidsduur van de documenten van vijf naar tien jaar heeft overigens gevolgen voor de beveiliging van het document en van de daarin opgenomen chip. Dit leidt tot de vraag op welke wijze, in het licht van de voortschrijdende technologische ontwikkelingen, een passend beveiligingsniveau van de documenten kan worden gewaarborgd als bedoeld in artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), Artikel 13 Wbp bepaalt dat de verantwoordelijke (voor de gegevensverwerking) passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer legt om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. De ervaring met de fysieke beveiliging van het document heeft geleerd dat van tijd tot tijd aanpassingen in het model noodzakelijk zijn, omdat bepaalde beveiligingskenmerken gecompromitteerd zijn geraakt of omdat er inmiddels verbeterde beveiligingstechnieken zijn ontwikkeld die toegepast kunnen worden. In dit kader kan gesproken worden van een voortdurende wedstrijd om aanvallen op de beveiliging van de documenten te kunnen pareren. In de praktijk leidt dit er toe dat om de ca vijf jaar een nieuw model van de reisdocumenten wordt ingevoerd.

¹ Staatscourant van 22 juni 2011, 2011–1123 en van 23 juni 2011, 2011–11121.

De beveiliging van de chip die in de documenten is opgenomen staat eveneens bloot aan aanvallen. Experts verwachten dat in de toekomst het aantal kwetsbaarheden in de chips en het tempo waarin ze worden gevonden, zal toenemen. De reden hiervoor is dat door de groeiende populariteit van onder andere elektronische reisdocumenten de beveiliging van de chips is uitgegroeid tot een specialisme. Deze specialisten zijn continu bezig nieuwe aanvallen te bedenken om de beveiliging te testen. Kwetsbaarheden in de chip van een uitgegeven reisdocument kunnen niet worden hersteld. Althans daar bestaan thans geen mogelijkheden voor. Het is goed om dat onder ogen te zien. Evenzeer moet er rekening mee worden gehouden dat, zoals in paragraaf 2.1 al is aangegeven, voor een geconstateerde kwetsbaarheid niet snel een oplossing te vinden kan zijn.

De regering streeft er naar om al het mogelijke te doen om voor de documenten een passend beveiligingsniveau als bedoeld in artikel 13 Wbp te waarborgen. Er is echter altijd een kans dat de beveiliging van de chip in het document op een gegeven moment niet meer voldoet. In dat geval zal bekeken moet worden of en zo ja welke maatregelen kunnen worden getroffen om, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau van de reisdocumenten te waarborgen.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten

Aan de aanvraag van een paspoort of een Nederlandse identiteitskaart zijn administratieve lasten voor de burgers verbonden.

Paspoort

In de nulmeting administratieve lasten burgers is de jaarlijkse tijdsbesteding voor de aanvraag van een paspoort berekend op 5 076 000 uur en de jaarlijkse out of pocket kosten op € 7 387 200,00.¹ Als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur van vijf naar tien jaar zullen zowel de tijdsbesteding als de out of pocket kosten dalen. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat voor jeugdigen tot en met zeventien jaar de tijdsbesteding en de out of pocketkosten niet zullen afnemen aangezien voor die leeftijdscategorie de geldigheidsduur van het paspoort ongewijzigd blijft. In 2010² werd 13% van de paspoorten aangevraagd voor jeugdigen tot en met zeventien jaar en 87% voor personen van achttien jaar en ouder. Dit betekent dat gezien de nulmeting voor de groep aanvragers van paspoorten van achttien jaar en ouder de jaarlijkse tijdsbesteding 4 416 120 uur per jaar bedraagt en de jaarlijkse out of pocket kosten in totaal € 6 426,864,00. Deze kosten zullen halveren. Als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur van het nationaal paspoort van vijf naar tien jaar treedt er zowel wat betreft de jaarlijkse tijdsbesteding als de jaarlijks out of pocket kosten een vermindering op van 43,5 % ten opzichte van de nulmeting, namelijk 2 208 060 uur en € 3 213 432,00.

Nederlandse identiteitskaart

In de nulmeting administratieve lasten burgers is de jaarlijkse tijdsbesteding voor de aanvraag van een identiteitskaart berekend op 4 657 667 uur en de jaarlijkse out of pocket kosten op € 7 159 200³. In 2010⁴ werd 31,4 % van de identiteitskaarten aangevraagd voor jeugdigen tot en met zeventien jaar en 68,6 % voor personen van achttien jaar en ouder. De jaarlijkse tijdsbesteding bedraagt hiermee 3 195 159,5 uur en de jaarlijkse out of pocket kosten in totaal € 4 911 211,20 voor de groep aanvragers van een identiteitskaart van achttien jaar en ouder. Ook deze kosten zullen

¹ Nulmeting AL Burger Ministerie van BZK, aangepast aan ontwikkelingen 2005, SIRA Consulting, Nieuwegein, april 2006.

² Uitgegaan wordt van het jaar 2010. Het totaal aantal uitgegeven paspoorten en identiteitskaarten in 2011 is niet representatief als gevolg van zogenoemde «runs» op de identiteitskaarten in september en december 2012.

³ Zie noot 2.

⁴ Zie noot 3

halveren. Zowel wat betreft de jaarlijkse tijdsbesteding als de jaarlijks out of pocket kosten leidt de verlenging van de geldigheidsduur van de identiteitskaart tot een vermindering van 34,3 % van de administratieve lasten ten opzichte van de nulmeting, namelijk 1 597 579,7 uur en € 2 455 605,6.

Opgemerkt wordt dat de reductie pas effectief wordt vijf jaar nadat de eerste paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten met een geldigheidsduur van tien jaar zijn verstrekt.

8. Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, hebben voor de eerstkomende jaren geen noemenswaardige gevolgen voor de uitvoering van de Paspoortwet door de daarmee belaste instanties. Hetzelfde geldt voor de financiële gevolgen.

De verlenging van de geldigheidsduur van nationale paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van vijf naar tien jaar zal een vermindering van werkzaamheden betekenen van de uitgevende instanties. De gevolgen daarvan zullen echter pas vijf jaar na uitgifte van de documenten met een langere geldigheidsduur merkbaar worden. Dit geldt ook voor de financiële consequenties. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat deze lange invoeringstermijn de betrokken instanties de mogelijkheid biedt om zich op de veranderingen voor te bereiden en daarmee de uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor hun organisatie zoveel mogelijk te beperken.

De wijziging van de status van de Nederlandse identiteitskaart betekent een geringe vermindering van de uitvoeringslasten, omdat bij de aanvraag daarvan geen vingerafdrukken meer hoeven te worden opgenomen. Hetzelfde geldt voor het terugbrengen van het aantal op te nemen vingerafdrukken van vier naar twee bij het aanvragen van paspoorten en andere reisdocumenten. Deze maatregelen brengen voorts geen financiële lasten met zich mee voor de betrokken instanties.

Het in de Paspoortwet opnemen van een grondslag voor de heffing van rechten behelst slechts een juridische wijziging van de regelgeving en heeft, evenals bij de Wet van 13 oktober 2011, houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart, als zodanig geen gevolgen voor de uitvoering of de financiën van de gemeenten of de openbare lichamen. Wel is door het in artikel 7, tweede lid (nieuw), opgenomen voorschrift dat voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een reisdocument geen andere rechten worden geheven dan de rechten die hun basis vinden in de Paspoortwet, het voor gemeenten en openbare lichamen niet meer mogelijk om zelf nog leges te heffen in het geval van vermissing van een document. De daarop betrekking hebbende handelingen zijn immers handelingen ten behoeve van de aanvraag van een reisdocument. De financiële gevolgen voor de gemeenten en openbare lichamen zullen worden opgevangen door een verhoging van de maximumtarieven die zij voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van de verschillende documenten als leges aan de burger in rekening mogen brengen. Deze maximumtarieven worden vastgesteld op basis van onderzoek naar de werkelijke kosten die met het verrichten van deze handelingen zijn gemoeid.

Tenslotte zijn aan de voorgestelde bepaling in de Paspoortwet die regelt dat vingerafdrukken niet langer in de reisdocumentenadministratie worden opgeslagen, geen nieuwe uitvoeringslasten of financiële gevolgen

verbonden. Het gaat hier immers om een al bestaande regeling, die als gevolg van dit wetsvoorstel op het niveau van de wet wordt vastgelegd.

9. Reacties op het wetsvoorstel *)

Op 10 februari 2012 is een concept wetsvoorstel aangeboden voor advies aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Het concept wetsvoorstel is tevens voor commentaar voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). In dat concept wetsvoorstel was de verlenging van de geldigheidsduur van de Nederlandse identiteitskaart naar tien jaar nog niet opgenomen. De hierna volgende reacties op de opmerkingen die betrekking hebben op de verlenging van de geldigheidsduur van het paspoort naar tien jaar gelden mutatis mutandis voor de Nederlandse identiteitskaart.

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het CBP vraagt zich af in hoeverre, nu en in de toekomst, conform het bepaalde in artikel 13 Wbp een passend beveiligingsniveau van het paspoort met een geldigheidsduur van tien jaar kan worden gegarandeerd, rekening houdend met de stand van de techniek. Aan het advies van het CBP om aan deze vraag in de memorie van toelichting passende aandacht te besteden, is in hoofdstuk 6 gevolg gegeven.

De VNG en de NVVB hebben er voor gepleit om de verlenging van de geldigheidsduur van het paspoort naar tien jaar pas te laten ingaan voor jeugdigen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. De leeftijdsgrens van twaalf jaar, die in het ter consultatie aangeboden wetsvoorstel werd aangehouden, achten zij te laag, omdat ook na die leeftijd de fysieke verandering van deze groep jeugdigen nog zo groot is dat het deugdelijk vaststellen van de identiteit van deze personen in gevaar komt. Mede naar aanleiding van de adviezen van VNG en NVVB en het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is de regering tot de overtuiging gekomen dat in het licht van de betrouwbaarheid van de foto als identificatiemiddel het de voorkeur verdient om de leeftijdsgrens op achttien jaar te stellen.

De suggestie van de VNG om voor de duidelijkheid in de wijziging van artikel 7 niet te kiezen voor de term «rechten», omdat deze term ook in artikel 229 Gemeentewet wordt gebruikt, is niet overgenomen. In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat het niet goed denkbaar is dat verwarring kan ontstaan met de term uit artikel 229 van de Gemeentewet. In dat verband kan er op worden gewezen dat de term «rechten» al vanaf het begin in de Paspoortwet en in het daarop berustende Besluit paspoortgelden voorkomt en nimmer tot verwarring aanleiding heeft gegeven. Bovendien geeft, gezien het feit dat de regeling voor gemeentelijke rechten op grond van artikel 7 grotendeels van overeenkomstige toepassing is, de term «rechten» juist meer duidelijkheid.

In artikel 7 zijn de artikelen 229b en 229c van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard. De VNG vraagt zich af wat dit betekent voor de kostenonderbouwing van het door de gemeenten te heffen tarief. Artikel 229b van de Gemeentewet gaat er immers vanuit dat alle in één verordening opgenomen tarieven tezamen worden getoetst, terwijl de rechten die geheven worden op basis van artikel 7 van de Paspoortwet een andere juridische basis kennen dan de overige tarieven in de gemeentelijke legesverordening. De VNG is van oordeel dat desondanks de toets van artikel 229b van de Gemeentewet op het niveau van de gehele legesverordening van toepassing is.

Dit oordeel van de VNG wordt onderschreven. Het feit dat sprake is van een andere grondslag voor de heffing van de rechten staat er op zichzelf niet aan in de weg dat gemeenten de door hen vastgestelde tarieven op het niveau van de gehele legesverordening toetsen aan artikel 229b van de Gemeentewet. Op dit punt treedt in wezen geen verandering op in vergelijking met de huidige situatie, waarin op grond van artikel 7 van de Paspoortwet maximumtarieven kunnen worden vastgesteld voor de rechten die gemeenten voor paspoorten, andere reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten mogen heffen. Het staat gemeenten vrij deze maximumtarieven als een gegeven mee te nemen bij de kostenonderbouwing van de gezamenlijke tarieven in de legesverordening. Zij belemmeren die onderbouwing en de toetsing van de gezamenlijke tarieven in de legesverordening aan artikel 229b van de Gemeentewet niet.

De VNG noemt als verdergaande optie de mogelijkheid om in artikel 7 van de Paspoortwet de artikelen 229b en 229c van de Gemeentewet niet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Naar de mening van de VNG voegt dat namelijk niet veel toe. De maximering van de tarieven vindt immers plaats op basis van het Besluit paspoortgelden. Door het niet van overeenkomstige toepassing verklaren van de genoemde artikelen wordt de gemeente de administratieve kosten van de kostentoerekening bespaard.

Deze suggestie van de VNG wordt niet gevolgd. In de praktijk is gebleken dat een dergelijke kostentoerekening zinvol kan zijn, omdat zij kan leiden tot het vaststellen van lagere tarieven dan de maximumtarieven die in het Besluit paspoortgelden zijn opgenomen. Dit is uiteindelijk in het voordeel van de burger.

Wat betreft de mogelijkheid tot het heffen van extra kosten bij vermissing is de VNG van mening dat het geen goed idee is om daarbij de mate van verwijtbaarheid te betrekken. Voorzien wordt dat dit leidt tot ongewenste discussies aan het loket, waarbij verschillen in handelwijze al snel tot negatieve publiciteit leiden. Ook de NVVB geeft in overweging om in de regelgeving geen onderscheid te maken tussen vermissing of het gestolen zijn van documenten. Dit onderscheid zou naar de mening van de NVVB in de praktijk onuitvoerbaar blijken.

Naar aanleiding van de reacties van de VNG en de NVVB is besloten om in het wetsvoorstel geen grondslag op te nemen voor het heffen van rechten in verband met de vermissing van paspoorten, andere reisdocumenten of Nederlandse identiteitskaarten. Aan een burger die om wat voor reden dan ook niet in staat is het eerder aan hem uitgereikte document te overleggen, zullen geen extra rechten of leges in rekening kunnen worden gebracht. Dit betekent overigens niet dat er geen drempel zou zijn die voorkomt dat burgers al te gemakkelijk met hun documenten omgaan. In het kader van het beleid om misbruik van en fraude met identiteitsdocumenten te bestrijden, zijn uitgevende autoriteiten verplicht om meervoudige vermissing van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten te registreren. Indien een persoon binnen korte tijd, te vaak en zonder plausibele redenen een document als vermist opgeeft, kan dit er op grond van artikel 24, onder b, van de Paspoortwet uiteindelijk toe leiden dat hem een nieuw reisdocument wordt geweigerd.

De tekstuele opmerking van de VNG met betrekking tot het nieuwe tweede lid van artikel 7 heeft geleid tot aanpassing van die bepaling.

Naar aanleiding van het verzoek van de NVVB om in de toelichting duidelijker onderscheid te maken tussen reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten is de memorie van toelichting op enkele plaatsen verduidelijkt.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, B, C, onder 1 en 3, G, I, O onder 4, artikel II, onderdeel A

In deze onderdelen wordt de Nederlandse identiteitskaart niet langer aangemerkt als reisdocument, onder meer door het begrip reisdocument te definiëren in artikel 1. De territoriale geldigheid van de Nederlandse identiteitskaart wordt daarom niet meer vermeld in artikel 2, tweede lid, en in artikel 3, vijfde lid, van de Paspoortwet. Door de andere status van de Nederlandse identiteitskaart is Verordening (EG) Nr. 252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidsskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten daarop niet langer van toepassing. Het is daardoor vanuit Europees perspectief niet langer verplicht daarin vingerafdrukken op te nemen. Artikel 2, tweede en derde lid, en artikel 3, tweede lid, van de Paspoortwet worden daarom aangepast. Omdat er voor het overige geen inhoudelijke veranderingen worden beoogd, worden de bepalingen in de Paspoortwet over reisdocumenten van overeenkomstige toepassing verklaard op de Nederlandse identiteitskaart, tenzij anders is bepaald. De Nederlandse identiteitskaart behoudt wel de status van geldig identiteitsdocument in de zin van de Wet op de identificatieplicht. In verband met de gewijzigde status van de Nederlandse identiteitskaart wordt in artikel II, onderdeel A, tevens de nog niet in werking getreden wijziging van artikel 2 van de Paspoortwet uit de wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Stb. 2009, 252) aangepast.

Artikel I, onderdeel C onder 2 en 4, onderdeel O, onder 1, 2, 3 en 5, en artikel II, onderdelen B, C en D

Met de wijziging van artikel 3, vierde lid, wordt beoogd dat het burgerservicenummer niet alleen wordt vermeld op bijvoorbeeld paspoorten, verstrekt aan Nederlanders die als ingezetene zijn ingeschreven in een gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, maar ook op paspoorten die worden verstrekt aan Nederlanders, woonachtig in het buitenland, voor zover deze over een burgerservicenummer beschikken. Het ligt voor de hand dat de vermelding van het burgerservicenummer op het paspoort ook in die gevallen kan plaatsvinden. De voorgestelde bepaling maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling te bepalen in welke gevallen het burgerservicenummer op het reisdocument wordt vermeld.

In de toevoeging van artikel 3, negende lid, en de wijziging van artikel 65 wordt erin voorzien dat bij een aanvraag voor een reisdocument twee in plaats van vier vingerafdrukken van de aanvrager worden opgenomen en dat deze vingerafdrukken slechts met het oog op het aanvraag- en uitgifteproces van een reisdocument worden verwerkt. Zij worden bewaard totdat de uitreiking van het aangevraagde reisdocument, dan wel de reden voor het niet uitreiken daarvan, in de reisdocumentenadministratie is geregistreerd. De twee extra vingerafdrukken, die alleen werden opgeslagen in de reisdocumentenadministratie, zullen als gevolg van de wijziging van artikel 65 niet langer bij de aanvraag worden opgenomen en dus ook niet worden opgeslagen. In artikel II worden in de wijziging van de Paspoortwet in verband met de herinrichting van de reisdocumentenadministratie (Stb. 2009, 252) enkele artikelen gewijzigd om te regelen dat ook als de nieuwe centrale reisdocumentenadministratie zou worden gevormd daarin geen vingerafdrukken zullen worden opgeslagen. Met het oog daarop worden met name de nieuwe artikelen 4a en 4b uit de genoemde wijzigingswet aangepast.

Artikel I, onderdelen D en J, en artikel II, onderdeel E

Artikel 7 wordt gewijzigd met het oog op de regeling van een grondslag voor legesheffing voor de aanvraag van documenten in de Paspoortwet. In de Wet van 13 oktober 2011, houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (Stb.2011, 440) is in een tijdelijke grondslag voorzien. Uit systematisch oogpunt ligt regeling in de Paspoortwet meer voor de hand. Daartoe strekt deze wijziging van artikel 7, waarbij de Wet van 13 oktober 2011, houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart weer wordt ingetrokken (zie toelichting bij artikel IX). Ten slotte is in artikel 7, tweede lid, verduidelijkt dat indien wordt verzocht om een versnelde behandeling van de aanvraag, een hoger legestartief in rekening kan worden gebracht. Het heffen van rechten voor de documenten wordt verder op dezelfde leest geschoeid. Artikel 33 is naar aanleiding van het voorgaande redactioneel in overeenstemming gebracht met artikel 7. Door de bepaling dat voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een reisdocument geen andere rechten kunnen worden geheven dan de rechten op basis van artikel 7, in combinatie met de gronden waarop het tarief van de rechten kan verschillen, wordt bereikt dat voor andere handelingen die verricht worden bij het aanvragen van een reisdocument geen extra rechten in rekening mogen worden gebracht.

In artikel II, onderdeel D, is tevens de nog niet in werking getreden aanvulling van artikel 7 uit de wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Stb. 2009, 252), technisch aangepast voor wat betreft het nummer van het toe te voegen lid.

Artikel I, onderdelen E, H, L, M en N en artikel II, onderdelen F en G

Deze onderdelen strekken ertoe niet langer de hoofden van de buitenlandse posten aan te merken als bevoegde autoriteit voor het in ontvangst nemen van aanvragen en voor verstrekking van reisdocumenten, maar in plaats daarvan de minister van Buitenlandse Zaken. Achtergrond van deze wijziging is dat het postennet in het buitenland efficiënter en goedkoper moet gaan werken. Een van de wijzen om de efficiency te verbeteren is de invoering van de regionale service organisatie (RSO) waar namens de minister van Buitenlandse Zaken consulaire backoffice werkzaamheden en beheersmatige taken van posten uit omringende landen centraal worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen deze taken met een hogere kwaliteit, meer continuïteit en efficiënter worden uitgevoerd. De artikelen 8, 26, 40, 44 en 51, alsmede enkele onderdelen uit de wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie worden met het oog hierop aangepast.

Artikel I, onderdeel F

De geldigheidsduur van het nationaal paspoort wordt in het gewijzigde artikel 9 conform het regeerakkoord van 30 september 2010 verlengd van vijf jaar naar tien jaar. De verlenging zal ook gaan gelden voor het faciliteitenpaspoort, het zakenpaspoort en de Nederlandse identiteitskaart (zie met betrekking tot de Nederlandse identiteitskaart de wijziging van artikel 16a in artikel I, onderdeel G). Deze verlenging geldt niet voor de andere reisdocumenten, zoals het reisdocument voor vluchtelingen en het reisdocument voor vreemdelingen. Indien aan jeugdigen jonger dan achttien jaar een paspoort of een Nederlandse identiteitskaart wordt verstrekt, bedraagt de geldigheidsduur vijf jaar. Voor verdere toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel G

In artikel 16a wordt de geldigheidsduur van de Nederlandse identiteitskaart verlengd van vijf naar tien jaar. Evenals bij het nationaal paspoort geldt de langere geldigheidsduur van de Nederlandse identiteitskaart niet voor jeugdigen, jonger dan achttien jaar. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 16a is daarnaast redactioneel aangepast in verband met de gewijzigde status van de Nederlandse identiteitskaart: omdat niet meer gesproken kan worden van een territoriale geldigheid van een Nederlandse identiteitskaart is het artikel opnieuw geformuleerd. Inhoudelijk is geen wijziging beoogd.

Artikel I, onderdeel K

In de artikelen 34 en 36 wordt een niet meer kloppende verwijzing naar artikel 1, onderdeel f, van de Wet op de jeugdzorg aangepast: In een wijziging van die wet (Stb. 2010, 89) is de letteraanduiding in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg geschrapt, als gevolg waarvan de genoemde verwijzing aanpassing behoeft.

Artikel I, onderdeel P

Het nieuwe artikel 66a bevat overgangsrecht. Ingevolge het eerste lid geldt de nieuwe maximale geldigheidsduur van het nationaal paspoort van tien jaar voor paspoorten die worden verstrekt vanaf de datum van inwerkingtreding van de daartoe strekkende wijziging van de Paspoortwet. Nationale paspoorten, verstrekt voor die datum, blijven geldig, en behouden de oorspronkelijke geldigheid van vijf jaar. Deze overgangsregeling geldt ook voor de verlenging van de geldigheidsduur van Nederlandse identiteitskaarten.

Ingevolge het tweede lid geldt de wijziging van de status van de Nederlandse identiteitskaart en de daaruit voortvloeiende regeling om daarin niet langer vingerafdrukken op te nemen, alleen voor de identiteitskaarten die worden verstrekt vanaf de datum van inwerkingtreding van de daartoe strekkende wijziging van de Paspoortwet.

Artikelen III, IV, V, VI en VII

Enkele artikelen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, de Rijkswet op het Nederlanderschap, de Wet betreffende de positie van Molukkers en de Wet op de identificatieplicht moeten worden aangepast, om te bewerkstelligen dat zij ook na de statuswijziging van de Nederlandse identiteitskaart mede betrekking blijven hebben op Nederlandse identiteitskaarten. Met de statuswijziging van de Nederlandse identiteitskaart is niet beoogd verandering aan te brengen in het toepassingsbereik van de artikelen uit de eerdergenoemde wetten.

Artikelen VIII en IX

Door middel van artikel VIII wordt bereikt dat belastingverordeningen van gemeenten en openbare lichamen, die eerst berustten op een andere wettelijke grondslag, na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voor wat betreft de grondslag voor de heffing voor de aanvraag van Nederlandse identiteitskaarten, nationale paspoorten en andere reisdocumenten berusten op artikel 7 van de Paspoortwet. Artikel IX regelt de intrekking van de Wet van 13 oktober 2011, houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (Stb 440), die niet langer nodig is nadat de

definitieve grondslag voor heffing van rechten is opgenomen in artikel 7 van de Paspoortwet.

Artikelen X en XI

De artikelen X en XI passen de Paspoortwet aan aan het wetsvoorstel basisregistratie personen (kamerstukken 33 219). In dat wetsvoorstel wordt de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens vervangen door de basisregistratie personen. De verwijzingen naar de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden daarom vervangen door verwijzingen naar de basisregistratie personen, indien het genoemde wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

Artikel XII

Artikel XII regelt de samenloop met een wetsvoorstel tot wijziging van enkele bepalingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES. Het betreft het bij koninklijke boodschap van ... 2012 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden (kamerstukken). Omdat als gevolg van de wijziging van de status van de Nederlandse identiteitskaart de artikelen 231, 440 en 447b van het Wetboek van Strafrecht (zie artikel IV) en de artikelen 236, 460 en 466b van het Wetboek van Strafrecht BES (zie artikel V) aanpassing behoeven, en diezelfde artikelen ook in eerdergenoemd wetsvoorstel worden aangepast, is een samenloopartikel noodzakelijk. Omdat de eerdergenoemde wijziging van onder andere het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES de betrokken artikelen naast reisdocumenten ook betrekking laat hebben op identiteitsbewijzen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, is de wijziging van deze artikelen in het onderhavige wetsvoorstel niet meer nodig indien eerdergenoemd wetsvoorstel eerder in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. De Nederlandse identiteitskaart valt immers in die formulering ook onder het toepassingsbereik van de betrokken artikelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies