

DSP

DECISIO



ID-kaart BES

Mogelijke scenario's voor een toekomstbestendige ID-kaart
voor Caribisch Nederland

Manja Abraham en Menno de Pater

Contactgegevens

November, 2024.

Manja Abraham

Mabraham@dsp-groep.nl

Menno de Pater

m.depater@decisio.nl

Met medewerking van:

Oberon Nauta

Disclaimer

Hoewel is getracht rekening te houden met de standpunten en perspectieven van belanghebbenden die zijn geraadpleegd op Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Nederland, weerspiegelt de interpretatie van de informatie, conclusies en aanbevelingen het perspectief van de auteurs. De standpunten die in dit rapport worden geuit zijn die van de onderzoekers en niet die van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie en Veiligheid of andere onderdelen van de Nederlandse regering.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding en doel onderzoek	13
2 Opdrachtbeschrijving en probleemverkenning	16
3 Huidige situatie: inleiding en kader	20
4 Knelpunten huidige ID-kaart BES: nul-scenario	28
5 Situatie bij invoering NIK ter vervanging ID-kaart BES	40
6 Mogelijke alternatieven, een menukaart	49
7 Conclusies en aanbevelingen	58
Bijlagen	
Bijlage 1: verantwoording onderzoek	66
Bijlage 2: minimale eisen aan hoogwaardige ID-kaart	67
Bijlage 3: beoordelingskader voor verschillende toekomstscenario's	68

Samenvatting

Centrale vraag en opdracht: toekomstopties voor de ID-kaart BES

De drie Nederlandse 'bijzondere gemeenten' Bonaire, Saba en Sint Eustatius, hebben een eigen Identiteitskaart: de ID-kaart BES (ook wel Sédula¹).

Deze voor inwoners van 12 jaar en ouder verplichte identiteitskaart, is geldig op de drie respectievelijke eilanden. De ID-kaart BES wijkt af van de Nederlandse Identiteitskaart (NIK) op verschillende punten, waaronder de volgende.

- De ID-kaart BES is een relatief simpele kaart die voor burgers goedkoop is in aanschaf (wegens subsidie) en lokaal wordt gepersonaliseerd "klaar terwijl u wacht". De eenvoudige kaart bevat geen chip en is daarmee niet geschikt om digitaal zaken te doen met de overheid via DigiD op een substantieel of hoog betrouwbaarheidsniveau. Dit in tegenstelling tot de geavanceerde NIK. Ook bevat de kaart weinig echtheidskenmerken.
- De kaart wordt in de praktijk gebruikt als vreemdelingendocument en vanuit die hoedanigheid gebruikt om het ingezetenschap en verblijfsstatus van de houder aan te tonen. De ID-kaart BES wordt uitgegeven aan bewoners van Caribisch Nederland bij rechtmatig verblijf en na inschrijving in het bevolkingsregister. Zij dienen hun kaart in te leveren bij verhuizing van het eiland. Het bewijs van ingezetenschap en daarmee het onderscheid tussen Nederlanders die wel en niet op het eiland wonen, is van belang voor lokaal beleid (neergelegd in lokale wet- en regelgeving), de naleving daarvan en de controle daarop. Denk aan de maximale verblijfsduur op de eilanden, de toeristenbelasting op Bonaire en de maximale arbeidsduur waarbij er verschil is tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.
- Ook wordt de kaart (als pilot) geaccepteerd als reisdocument bij het reizen binnen Caribisch Nederland en van/naar Curaçao en Sint Maarten. De NIK daarentegen is alleen een identificatiemiddel en reisdocument binnen Europa en wordt niet geaccepteerd in Caribisch Nederland.

Er zijn verschillende aanleidingen om de wenselijkheid van deze situatie nader te bekijken.

- De eenvoudige kaart bevat weinig echtheidskenmerken en er is geen raadpleegbaar register waarmee handhaving of grenscontrole kan controleren of de kaart nog steeds in omloop mag zijn (bijvoorbeeld omdat deze als gestolen of verloren is opgegeven). Daarmee ligt vervalsing en misbruik van de kaart mogelijk op de loer.

¹ De kaart staat vooral op Bonaire bekend onder de naam Sédula.

- Publieke authenticatiemiddelen (DigiD) op het hoogste (en dus ook het onderliggende substantiële) betrouwbaarheidsniveau worden in Europees Nederland ondersteund door de NIK en het Nederlandse rijbewijs. Weinig inwoners in Caribisch Nederland beschikken hierover, wat de uitrol van DigiD op een hoog betrouwbaarheidsniveau bemoeilijkt.
- Dat de identiteitsstelsels in Caribisch en Europees Nederland ingrijpend van elkaar verschillen, staat op gespannen voet met het principe van 'comply or explain'.
- Daarbij financiert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het systeem dat gebruikt wordt voor personificatie en beheer van de ID-kaart BES en zet het ministerie van BZK iedere vier jaar een aanbesteding uit voor de ID-kaart BES. Het ministerie denkt daarom in voorbereiding op een volgende aanbestedingsronde na over een toekomstvast scenario voor de ID-kaart BES.

Dit onderzoek gaat in op de voor- en nadelen van verschillende toekomstscenario's voor de ID-kaart BES. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. Met de uitkomsten kan een onderbouwd besluit worden genomen over de toekomst van de identiteitskaarten in Caribisch Nederland vanaf de volgende aanbestedingsronde (circa 2030). De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op bestaande informatie, en interviews en sessies met de belangrijkste partijen in Europees en Caribisch Nederland. De conceptresultaten zijn aan deze partijen teruggekoppeld in een verificatieronde en op basis daarvan aangescherpt.

Het onderzoek belicht de stand van zaken juni 2024.

Conclusies

Knelpunten toegeschreven aan de ID-kaart BES hebben in praktijk meer te maken met het ontbreken van BSN en beperkte gegevensuitwisseling, dan met de ID-kaart BES zelf. Wel is er de wens in de toekomst digitale overheidsdiensten te kunnen aanbieden.

De aanleiding om naar een alternatief voor de ID-kaart BES te kijken komt voort uit de drie knelpunten die het ministerie van BZK meegaf bij aanvang van het onderzoek: 1) de fraudegevoeligheid 2) de wensen voor digitalisering en 3) het op gespannen voet staan met het comply or explain principe. Echter, deze knelpunten komen maar deels overeen met de door stakeholders uit Caribisch Nederland geconstateerde problemen rondom de ID-kaart. Zij zien het ontbreken van BSN en de beperkte gegevensuitwisseling als voornaamste knelpunten.

- ② **ID Fraude** met de ID-kaart BES blijkt een relatief beperkt probleem. Er zijn bij stakeholders niet méér signalen van fraude met de ID-kaart BES dan met (bijvoorbeeld) het paspoort, ook omdat de ID-kaart BES geen geldig reisdocument is (buiten de pilot). Een valse ID-kaart is dus zeer beperkt bruikbaar. Een identificatiemiddel met een hogere kwaliteit is wenselijk vanuit de arbeidsinspectie en vreemdelingenpolitie (met name op Bonaire) gezien de fraudegevoeligheid.²
- ② Er is vanuit de Caribische en Europees-Nederlandse overheid de **behoefte om betrouwbare digitale dienstverlening te leveren**. Het is echter niet zo dat het ontbreken van een geavanceerde ID-kaart BES die toegang geeft tot dergelijke dienstverlening, de beperkende factor is. Immers, de toegang tot digitale dienstverlening komt - na invoering van het BSN medio 2025 - ook via andere wegen beschikbaar en wel via de NIK (voor diensten die betrouwbaarheidsniveau hoog vereisen) en het paspoort (voor diensten die betrouwbaarheidsniveau substantieel vereisen).
- ② Wanneer een '**volledig comply**' situatie wordt nagestreefd, zou meer moeten worden aangepast dan de ID-kaart BES te vervangen door de NIK. Als volledig comply gewenst is, zou ook het onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen Nederlanders moeten worden opgeheven (wat consequenties heeft voor de maximum verblijfsduur, werk, vestigen, etc.). Ook dient een oplossing te worden geboden voor de vreemdelingenkaart; in de huidige praktijk wordt daarvoor vaak de ID-kaart BES gebruikt.

De huidige situatie ten aanzien van de ID-kaart BES kent (gepercipieerde) knelpunten en voordelen.

Uit de studie blijkt dat er verschillende voor- en nadelen worden gezien ten aanzien van de huidige situatie rond de ID-kaart BES, en dat de situatie rondom de meegegeven knelpunten in werkelijkheid genuanceerder is dan mogelijk aanvankelijk gedacht. De (gepercipieerde) knelpunten en voordelen van de huidige situatie van ID-kaart BES zijn uiteengezet in onderstaande tabellen, waarbij ook wordt ingegaan waarom dit al dan niet een knelpunt of voordeel is en of dat vraagt om een aanpassing of behoud van (deze functie van) de ID-kaart BES.

² Daarnaast geldt dat zolang het huidige rijbewijs op de eilanden een geldig identificatiemiddel is, een vervanging van de ID-kaart BES dit (beperkte) probleem niet oplost. Het rijbewijs wordt immers met dezelfde apparatuur geproduceerd als de ID-kaart BES.

(Gepercipieerde) knelpunten huidige situatie	Een echt probleem?	Wat biedt een oplossing voor welk probleem?
ID-kaart BES is fraudegevoelig, makkelijk na te maken	Incidenteel. Fraudegevallen komen sporadisch voor en gevolgen zijn relatief klein.	Een betere kwaliteit kaart helpt. Belangrijker lijkt een op afstand raadpleegbaar register waarmee de status van een kaart (o.a. verloren/gestolen) gecontroleerd kan worden. Zo ook koppelingen tussen systemen van overheidsinstellingen (IND, KMar, vreemdelingenpolitie, Belastingdienst, burgerzaken), met bijbehorende wetgeving. Zolang het lokale rijbewijs (wat van vergelijkbare kwaliteit is en van dezelfde machines komt) ook een geldig identificatiemiddel is, blijven dezelfde fraudemogelijkheden bestaan.
ID-kaart BES is geen identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau «hoog» voor dienstverlening	Nee. Voor betrouwbaarheidsniveau substantieel wordt aan een oplossing voor het paspoort gewerkt die geldig is voor alle Nederlandse burgers die niet in Europees Nederland staan ingeschreven. Aangezien vrijwel alle bewoners in Caribisch Nederland over een paspoort beschikken, kunnen zij daarna na invoering van BSN direct op betrouwbaarheidsniveau substantieel zakendoen met de overheid. Burgers die op hoog betrouwbaarheidsniveau zaken willen doen, kunnen een NIK aanschaffen (na invoering BSN). De groep in Europees Nederland die geen Nederlands rijbewijs of NIK heeft – en dus ook niet op niveau hoog zaken kan doen met de overheid – is overigens groter dan de groep in Caribisch Nederland. Wanneer er een oplossing voor deze groep komt, kunnen inwoners van Caribisch Nederland daar mogelijk op meeliften. Voor buitenlandse inwoners (25% van Caribisch Nederland, en 50% van beroepsbevolking op Saba) biedt de andere ID-kaart voor Nederlandse inwoners geen oplossing. Deze komt immers niet voor hen beschikbaar.	Het BSN is nodig voor de invoering van DigiD. Daarna is (na 'ICAO-oplossing' voor paspoort ³) DigiD op niveau substantieel beschikbaar voor iedereen met een BSN en paspoort. Voor niveau hoog is voorlopig een NIK of Nederlands rijbewijs nodig. De NIK is als publiek middel beschikbaar voor alle Nederlandse inwoners ná invoering van BSN. Probleem is dat de NIK duurder is dan ID-kaart BES voor de burger en verder geen functie heeft in Caribisch Nederland. Op dit moment bestaan er nog geen diensten die niveau hoog vereisen (ook niet in Europees Nederland). Versnelde/gesubsidieerde invoering NIK na invoering BSN , lost de toegang tot niveau hoog op. Niveau substantieel kan tot slot ook met een balieproces worden gerealiseerd. De ID-kaart BES staat daar in principe los van. Voor gebruik van digitale identificatie moet ook het aanbod aan digitale diensten groeien en vervolgens het gebruik. Dat vergt tijd (gewenning, telefoons met chipreaders, etc.) en wegnemen praktische knelpunten (geen nummerportabiliteit telefoon, leren digitaal zakendoen met overheid, vertrouwen in techniek, etc.).
Identiteitsstelsel ID-kaart BES komt niet overeen met Europees Nederlands systeem	Nee. Zolang kan worden uitgelegd waarom niet wordt voldaan aan <i>comply</i> is dit geen probleem.	Onderbouwde uitleg is mogelijk. Er zijn duidelijke verschillen, die ook een verschil in het identiteitsstelsel uitlegbaar maken.

³ Voor het paspoort wordt gewerkt aan een 'ICAO-oplossing' om DigiD-substantieel te activeren die werkt voor alle Nederlandse inwoners buiten Europees Nederland. Daarbij leest de telefoon de ICAO-applet uit de chip van het paspoort en verifieert de DigiD-app de geldigheid van het paspoort en identificatie van de persoon op basis van het basisregister reisdocumenten. Als deze oplossing is ontwikkeld, is niveau substantieel beschikbaar voor alle Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland met een geldig paspoort (hiervoor is geen nieuw paspoort nodig). Vrijwel alle volwassenen beschikken over een geldig paspoort, waarmee geen extra pas nodig is om DigiD-substantieel te activeren.

(Gepercipieerde) voordelen huidige scenario	Iets om rekening mee te houden?	Wat is nodig als de ID-kaart wegvalt om nadelige gevolgen te beperken?
ID-kaart BES wordt in de praktijk gebruikt als verblijfsdocument, om ingezetenschap te tonen (en moet daarom blijven)	Ja. Zolang er aan toonder onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende verblijfstitels, is daarvoor een fysiek document nodig. Specifiek ten aanzien van mensen met de Nederlandse nationaliteit moet kunnen worden vastgesteld of zij wel of niet ingezetene zijn (of verblijf van rechtswege hebben). In een comply scenario is er voor vreemdelingen immers een vreemdelingendocument en dus een fysiek bewijs van ingezetenschap (wie dit moet produceren en hoe, is overigens nog niet duidelijk).	Als het onderscheid tussen niet-ingezetenen en ingezetenen Nederlanders wordt afgeschaft, is dit probleem verholpen. Anders blijft altijd een fysiek document nodig (en dus een afwijkend stelsel) om het ingezetenschap aan te tonen (niet iedereen die hierop moet kunnen controleren kan toegang tot de juiste registers krijgen), dus is een volledig comply scenario niet mogelijk . Tenzij een digitaal identiteitsbewijs verplicht wordt gesteld (maar dat lijkt het komende decennium in ieder geval niet het geval te zijn).
ID-kaart BES wordt gebruikt als zorgpas (en moet daarom blijven)	Nee. ID-kaart BES is NIET noodzakelijk voor zorgverlening (dat is o.a. inschrijving in het bevolkingsregister). Daarnaast wordt in het voorjaar van 2024 een zorgpas ingevoerd (vooral nodig voor zorg in het buitenland).	Niets , de praktijk is dat de ID-kaart BES niet het document is op basis waarvan de verzekering wordt vastgesteld.
ID-kaart BES is goedkoop voor de burger (en moet daarom blijven)	Deels. ID-kaart BES is voor burgers goedkoop omdat deze is gesubsidieerd (door BZK en het Openbaar Lichaam). De BZK-bijdrage van circa 250 duizend euro per jaar voor het ID-kaart-BES-systeem die vrijvalt als de ID-kaart BES wordt afgeschaft, kan theoretisch ook worden ingezet om de NIK of het paspoort te subsidiëren. Probleem is dat er wel kosten gemaakt moeten worden (mogelijk instandhouding gehele systeem) voor de productie van rijbewijzen en vreemdelingenpassen. Ook gaat subsidiëring van een NIK of paspoort in tegen een volledig comply scenario (wijkt immers af van Europees Nederlandse gemeenten, waar bijdrage kostendekkend is).	De openbare lichamen bepalen wat de burger moet betalen voor de afgifte van de ID-kaart –binnen hun financiële en wettelijke mogelijkheden. Het is uiteindelijk vooral een keuze, waarbij duidelijk is dat de introductie van een betere kaart kosten met zich meebrengt. Vraag is of de baten (minus overige nadelen) daar tegenop wegen. De kostenstijging voor productie van kaarten zal marginaal zijn: het gaat om een paar duizend extra NIK's tegen marginale kosten. Het is vooral de discussie over hoe kosten verdeeld gaan worden tussen BZK, burger, IND en Openbaar Lichaam. De transitiekosten zijn naar verwachting hoger dan de productiekosten van de kaart (hoe hoog, hangt van de wijze van transitie af).
ID-kaart BES is belangrijk voor de eilandidentiteit (en moet daarom blijven)	Nee. De kaart heeft hierin geen belangrijke bijdrage.	Er zijn andere elementen die veel bepalender zijn voor de eilandidentiteit.
De ID-kaart BES is klaar terwijl u wacht	Deels. Vooral voor spoedprocedures zijn oplossingen nodig. In Europees Nederland moet men ook minimaal een week wachten voor dat de kaart er is. Wanneer dat twee of drie weken is, vergt dat vooral een betere planning. Daarnaast gaat aanvraag nu ook niet altijd snel (wachttijden maken afspraak én falende productieapparatuur).	Acceptatie en goede communicatie , en een mogelijk register met reminder voor het op tijd aanvragen van een nieuw identiteitsbewijs. Ruim voordat het huidige identiteitsbewijs verloopt (met betere digitale dienstverlening wordt dat eenvoudiger).

Conclusie: er zijn verschillende toekomstscenario's denkbaar, met elk eigen voor- en nadelen.

De volgende scenario's op hoofdlijnen kunnen worden overwogen:

1. In stand houden van de huidige situatie: **ID-kaart BES blijft onveranderd**. Voordelen: zaken blijven onveranderd en het onderscheid naar ingezetenschap blijft mogelijk op basis van een fysiek document. De keuze voor dit scenario heeft geen verdere consequenties. Nadelen: de (beperkte) problemen rondom fraudegevoeligheid blijven onopgelost en een apart stelsel moet in stand worden gehouden met bijbehorende kosten (circa 250 duizend euro per jaar)⁴. Na invoering van het BSN (medio 2025) kan de toegang tot digitale dienstverlening via DigiD worden gerealiseerd. Inwoners van Caribisch Nederland kunnen daarna DigiD op niveau substantieel activeren als ze over een paspoort beschikken (Nederlandse nationaliteit) of via het balieproces (ook voor overige ingezetenen met BSN). Niveau hoog is alleen beschikbaar voor bewoners met de Nederlandse nationaliteit als men specifiek daarvoor een NIK aanschaft⁵.
2. **Huidige situatie + goedkope NIK voor digitale toegang**. ID-kaart BES blijft onveranderd. Voordelen: zaken blijven onveranderd, onderscheid naar ingezetenschap blijft mogelijk op basis van een fysiek document en de toegang tot digitale dienstverlening wordt versneld gerealiseerd via NIK. Nadelen: (de beperkte) problemen rondom fraudegevoeligheid blijven onopgelost, en zowel de kosten voor de uitroloperatie van de NIK als de kosten voor het ID-kaart BES stelsel moet in stand worden gehouden (kosten uitrol + circa 250 duizend euro per jaar). De invoering van BSN levert al een verbetering. De uitrol van een NIK kan ook pas worden gestart als alle inwoners een BSN hebben. De vraag is hoeveel mensen een NIK zullen aanschaffen, zolang zij de meerwaarde van digitale dienstverlening nog niet ervaren. De NIK is er alleen voor inwoners met de Nederlandse nationaliteit. Op termijn hebben zij ook toegang tot digitale dienstverlening op niveau substantieel via het paspoort. Op niveau hoog zijn er nog geen diensten en als deze er wel komen is de kans ook groot dat ook voor veel inwoners in Europees Nederland een oplossing gevonden moet worden omdat zij niet over een NIK of Nederlands rijbewijs beschikken. Voor inwoners met een buitenlandse nationaliteit heeft dit scenario geen gevolgen.
3. **NIK met lokaal kenmerk vervangt ID-kaart BES en daarnaast is er een apart vreemdelingen document**. Voordelen: de meeste problemen rondom fraudegevoeligheid van de huidige kaart worden opgelost (maar deze kunnen zich verplaatsen naar het lokale rijbewijs, dat ook een geldig identificatiemiddel is). Toegang tot digitale dienstverlening op een hoog betrouwbaarheidsniveau wordt versneld gerealiseerd via NIK (voor Nederlanders). Onderscheid naar ingezetenschap/verblijfsstatus op basis van fysiek document blijft mogelijk met behulp van vreemdelingenkaart en lokaal kenmerk NIK. Er hoeft geen apart systeem in stand gehouden te worden voor de ID-kaart BES. Er is één pas die zowel de identiteit als het ingezetenschap aantoont, als geschikt is voor digitale diensten op een

⁴ Jaarlijks betaalt BZK circa € 250 K (begroting 2023-2024/ aanbesteding) aan RvIG voor het beheer van de soft- en hardware voor de productie van ID-kaarten. Doorontwikkeling van de kaart en de achterliggende ICT, zitten daar niet in. Ook de personele kosten die RvIG maakt en de personele inzet voor de uitgifte van de kaart zijn niet inbegrepen in dit bedrag. Het feitelijke bedrag is dus hoger.

⁵ En uiteraard voor de inwoners die nu al over een NIK of Nederlands rijbewijs beschikken.

hoog betrouwbaarheidsniveau. Nadelen: er zijn kosten voor de productie van een NIK met lokaal kenmerk en de transitie/uitroloperatie (hoogte is van de gekozen uitvoering). Een aparte print of visueel kenmerk als lokaal kenmerk is zeer kostbaar, vermelding plaats van uitgifte of enkele extra letters niet. Noodzakelijk is dat deze 'bijzondere NIK' ingeleverd moet worden bij vertrek van het eiland (immers: hij moet het bewijs van ingezetenschap aantonen) en de Nederlandse NIK waarschijnlijk moet worden ingeleverd bij een verblijf van rechtswege (men mag niet meerdere NIK's in het bezit hebben). Dit vergt aangepaste wet- en regelgeving in Caribisch en Europees Nederland (een Caribische NIK mag niet behouden blijven bij verhuizing naar Europees Nederland en vice versa) en extra kosten voor Caribische en Europese Nederlanders die heen en weer verhuizen, tijdelijk werken of studeren. Daarnaast zijn er kosten voor de productie van vreemdelingendocumenten en de productie van rijbewijzen waar een oplossing voor gevonden moet worden. Inwoners met een buitenlandse nationaliteit krijgen een vreemdelingenpas in plaats van een ID-kaart BES; de toegang tot digitale diensten verandert niet voor hen.

4. **NIK vervangt ID-kaart BES en ID-kaart BES blijft bestaan om ingezetenschap aan te tonen (geen geldig ID meer).** Voordelen: de meeste problemen rondom fraudegevoeligheid van de huidige kaart worden opgelost (maar deze kunnen zich verplaatsen naar het lokale rijbewijs, dat ook een geldig identificatiemiddel is). Toegang tot digitale dienstverlening op een hoog betrouwbaarheidsniveau wordt versneld gerealiseerd via NIK (voor Nederlanders). Het onderscheid naar ingezetenschap en verblijfsstatus blijft mogelijk met behulp van ID-kaart BES. De lokale rijbewijzen kunnen via de huidige machines worden geprint. Productiekosten van extra NIK's zijn beperkt. Nadelen: De burger heeft in bepaalde situaties twee passen nodig: een ID-kaart én een ingezetenenpas/ vreemdelingenkaart om zich te identificeren en de verblijfsstatus aan te tonen. Dat is waarschijnlijk vrij incidenteel het geval, maar inwoners van andere nationaliteiten hebben wel hun paspoort nodig om zich te identificeren in plaats van de compacte ID-kaart BES. De wachttijd op een NIK is langer dan op een ID-kaart BES en de eisen aan het balieproces hoger. Daarnaast zijn er transitiekosten (uitrol, aanpassing wet- en regelgeving) én is het de vraag of de NIK populair wordt: immers hebben vrijwel alle inwoners van Caribisch Nederland een paspoort. De vraag is of men een NIK aanschaft alleen vanwege het compacte formaat of de mogelijkheden van DigiD-hoog (waar nog geen diensten voor zijn). De toegang tot digitale diensten verandert niet voor buitenlandse nationaliteiten.
5. **Comply: NIK vervangt ID-kaart BES, daarnaast is er een apart vreemdelingendocument.** Voordelen: meeste problemen rondom fraudegevoeligheid van de huidige kaart worden opgelost (maar deze kunnen zich verplaatsen naar het lokale rijbewijs, dat ook een geldig identificatiemiddel is). Toegang tot digitale dienstverlening op een hoog betrouwbaarheidsniveau wordt versneld gerealiseerd via uitrol NIK (voor Nederlanders). Nadelen: er is *geen* manier om op basis van de ID-kaart het ingezetenschap van Nederlanders te bepalen. Er moet een oplossing gevonden worden voor het printen van rijbewijzen. De invoering van de NIK en het vreemdelingendocument brengen kosten met zich mee. De vraag is of men een NIK aanschaft alleen vanwege het compacte formaat of de mogelijkheden van DigiD-hoog (waar nog geen diensten voor zijn); men heeft immers een paspoort en vaak ook rijbewijs. Vreemdelingen hebben mogelijk een paspoort nodig om zich te identificeren in plaats van compacte

ID-kaart-BES (tenzij de vreemdelingenkaart ook hoogwaardiger geproduceerd wordt en net als in Nederland binnen de landsgrenzen een geldig identificatiemiddel is). De toegang tot digitale diensten verandert niet voor buitenlandse nationaliteiten.

In dit overzicht zijn de kosten voor de burger bewust niet opgenomen. Deze worden niet per se bepaald door de productiekosten, maar ook door de door de openbare lichamen te heffen leges en eventuele subsidies vanuit BZK. Ook is niet ingegaan op de optie om de identiteit en ingezetenschap vast te stellen via een (vrijwillige) App of Wallet. Het gebruik van een wallet voor identificatie wordt *nadrukkelijk niet verplicht gesteld* in het plan van de EU-wallet. Dat betekent dat *altijd een fysiek document beschikbaar moet blijven om aan de wettelijke identificatieplicht te voldoen* (en in dit geval ook vaststellen van verblijfsstatus/ingezetenschap).

Aanbevelingen

Geen draagvlak voor grote aanpassingen aan ID-kaart BES op korte termijn; investeer in BSN, koppelingen, gegevensuitwisseling en raadpleegbaarheid systemen

Binnen Caribisch Nederland wordt op dit moment geen urgentie ervaren om grote veranderingen door te voeren ten aanzien van de ID-kaart BES. De door stakeholders uit Caribisch Nederland geconstateerde problemen hebben vooral te maken met het ontbreken van BSN en beperkte gegevensuitwisseling, en niet zozeer met de ID-kaart BES zelf. Met de uitrol van BSN zijn hier verbeteringen aanstaande, waarop kan worden doorgepakt. Het momentum kan worden aangegrepen om verdergaande afspraken te maken rondom gegevensdeling en de daarvoor benodigde wetgeving op orde te brengen. In diezelfde slag dient ook aandacht te zijn voor de raadpleegbaarheid van de systemen, opdat gegevens ook kunnen worden gebruikt voor managementdoeleinden.⁶

Wel is er de behoefte de kwaliteit van de ID-kaart BES op onderdelen te verbeteren. Het betreft voornamelijk de betrouwbaarheid van de hardware voor productie en gegevensverwerking. Dit kan bijvoorbeeld door het aanscherpen van kwaliteitseisen in de aanbesteding. Een echt hogere kwaliteit kaart (polycarbonaat) is als wens door sommigen ook benoemd, maar dan kan de kaart niet meer lokaal worden geproduceerd. Het betreft een kaart voor de circa 30 duizend inwoners van Caribisch Nederland. Er wordt op dit moment geen meerwaarde gezien in een nieuwe kaart en bijbehorend identiteitsstelsel geënt op de NIK.

⁶ Zo is op dit moment niet eenvoudig te achterhalen hoeveel inwoners van Caribisch Nederland op welke grond staan ingeschreven in het bevolkingsregister, en kan geen koppeling worden gemaakt tussen de Bap BES en de IND.

Wel draagvlak voor doorontwikkeling digitale dienstverlening

Er is veel draagvlak voor de verbetering van digitale overheidsdienstverlening. Dit vraagt er in eerste instantie om dat de basis op orde is en meer gegevensuitwisseling tussen verschillende systemen en diensten kan plaatsvinden. Dit vraagt vervolgens ook om voorlichting en gewenning bij burgers opdat zij voldoende digitaal vaardig zijn en de verdere ontwikkeling van het digitale dienstenaanbod. Voorts ook is digitale authenticatie nodig voor de toegang van digitale dienstverlening. De reële opties voor de ID-kaart BES hebben op dit proces slechts beperkte invloed.

Advies over het meest kansrijk, toekomstbestendig en politiek-bestuurlijk gedragen scenario

Op basis van bovenstaand wordt het volgende advies meegegeven: Behoud voorlopig de ID-kaart BES, ga verder met digitale dienstverlening en de invoering van BSN, zorg voor oplossingen met inloggen op betrouwbaarheidsniveau substantieel en hoog die verder reiken dan alleen Caribisch Nederland (ook in Nederland zijn meer dan een miljoen inwoners zonder rijbewijs of NIK; een paspoortoplossing verdient prioriteit). Verstrek eventueel een NIK tegen een lager tarief als dit een belemmering gaat vormen in de uitrol van digitale oplossingen. Wanneer nieuwe oplossingen beschikbaar komen voor het vaststellen van het ingezetenschap (voor iedereen die dit moet kunnen vaststellen) of wanneer we dit wettelijk onderscheid loslaten, kan naar andere oplossingen voor de ID-kaart BES worden gekeken.

Een volledige toets op politiek-bestuurlijk draagvlak voor de verschillende scenario's is binnen de context van dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ook gezien het bijbehorend tijdspad (scenario's voor na 2028) en de ontwikkelingen op korte termijn (o.a. invoering BSN, verbetering uitwisseling gegevens en diensten).

Ongeacht welk scenario volgt: stel een communicatieplan op voor stakeholders en burgers

Voor iedere wijziging is het essentieel om de voordelen helder te communiceren en de nadelen te beperken. Dit geldt voor zowel de stakeholders in Caribisch Nederland als in Europees Nederland die betrokken zijn bij de uitgifte en het gebruik van de kaarten. Maar zeker ook richting *burgers* op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Verdere uitwerking in gezamenlijkheid voor optimaal draagvlak

Wanneer keuzes zijn gemaakt dient door Europees en Caribisch Nederland gezamenlijk verdere uitwerking te worden gegeven aan de scenario's. Maak daarbij duidelijk waar kosten liggen en wie deze draagt. Dit geldt ook voor de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties.

1 Inleiding en doel onderzoek

Inleiding

De ID-kaart BES (op Bonaire Sédula genoemd) is het identiteitsbewijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, ook wel Caribisch Nederland (CN). Vrijwel alle bewoners op de eilanden beschikken over deze -voor inwoners van 12 jaar en ouder wettelijk verplichte- ID-kaart. De kaart dient namelijk niet alleen als identiteitsbewijs, zoals de Nederlandse Identiteitskaart en het paspoort, maar wordt in de praktijk ook gebruikt als bewijs van ingezetenschap; dat men op het eiland woonachtig is en daar rechtmatig mag verblijven. De kaart geeft ook de afgegeven verblijfsstatus voor vreemdelingen aan. De pas vormt daarmee een essentieel onderdeel van de het huidige stelsel op de eilanden om aan toonder de identiteit en het ingezetenschap vast te stellen.⁷

Figuur 1.1 Voorbeeld van ID-kaart BES en NIK



Dit identiteitsbewijs wijkt dus af van de Nederlandse Identiteitskaart (NIK). In tegenstelling tot de ID-kaart BES is de NIK geen zelfstandig bewijs van ingezetenschap, en voor de verblijfsstatus van vreemdelingen wordt in Europees Nederland een apart document uitgegeven. Aan de andere kant ontbreekt aan de ID-kaart BES een aantal kenmerken die het Nederlandse Identiteitsbewijs wel bevat. De kaart is relatief simpel qua technische- en echtheidsspecificaties, de kaart bevat geen chip, de geldigheidsduur van de kaart is beperkter (5 i.p.v. 10 jaar) en de geldigheidsstatus (verloren, gestolen, etc.) kan niet op afstand worden gecontroleerd via een raadpleegbaar register zoals dat er wel voor Nederlandse Reisdocumenten is. Omdat het identiteitsstelsel in de voormalige Nederlandse Antillen traditioneel anders was

⁷ Hoewel de ID-kaart geen geldig document is in de WTU-BES om de verblijfsstatus mee aan te tonen, wordt deze daarvoor in de praktijk weldegelijk gebruikt.

ingericht dan in Nederland en het kabinet tot 2019 legislatieve terughoudendheid betrachtte, beschikken inwoners van Caribisch Nederland over een andere identiteitskaart² dan inwoners van Europees Nederland.

Onderzoek

Met de digitalisering op de eilanden en de introductie van DigiD die wordt voorbereid vanuit de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren, is er behoefte aan een betrouwbaar authenticatiemiddel dat toegankelijk is voor alle bewoners van de eilanden. De huidige ID-kaart BES voldoet daar niet aan en overwogen kan worden de ID-kaart BES te vervangen door de NIK – of een tussenliggend scenario.

In dit onderzoek hebben we de mogelijkheden verkend voor een gedragen ID-kaart BES. Daarbij is gestart vanuit twee uiterste scenario's: *comply* 'over naar de Europees Nederlandse situatie' or *explain* 'huidige situatie'. Oftewel: er wordt volledig voldaan aan de Europees Nederlandse wet- en regelgeving óf er wordt niets aangepast aan de situatie op de eilanden en de huidige ID-kaart BES met alle wet- en regelgeving eromheen blijft in onaangepaste vorm bestaan. Daarbij merken we op dat onder *explain* ook ieder ander scenario kan vallen dat niet overeenkomstig is met de Europees Nederlandse situatie. In beide situaties ontstaan verschillende problemen en knelpunten. Vanuit deze problemen is gekeken welke tussenliggende scenario's kunnen worden ontwikkeld en, voor zover mogelijk binnen dit onderzoek, welk draagvlak daarvoor is. Het doel van het onderzoek is om te komen tot de bouwstenen voor mogelijke toekomstscenario's en bijbehorende afwegingen, opdat een onderbouwde keuze kan worden gemaakt voor een gedragen scenario.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep in samenwerking met Decisio, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de eerste helft van 2024. De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op bestaande informatie en interviews en sessies met de belangrijkste partijen in Europees en Caribisch Nederland. De interviews en sessies vonden plaats in de maanden februari, maart en april 2024. De conceptresultaten zijn aan deze partijen teruggekoppeld in een verificatieronde en op basis daarvan aangescherpt. Een volledig overzicht van alle gebruikte bronnen en geïnterviewde partijen is te vinden in bijlage 1.

De focus van het onderzoek ligt op de voor- en nadelen van de verschillende scenario's van een mogelijke ID-kaart BES. De invoering van BSN en DigiD worden beschouwd als een gegeven. Hetzelfde geldt voor activiteiten die vallen onder spoor 5 van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren: Versterken digitale samenleving in het Caribisch deel van het Koninkrijk. De productie van rijbewijzen valt buiten de scope van het onderzoek.

Enkele definities

Comply or explain: Het beleid van comply or explain vervangt sinds 2019 de zogenoemde legislatieve terughoudendheid van het kabinet. Dat betekent dat in principe wordt gewerkt met dezelfde wetten (comply), maar als het nodig is kunnen er wetten zijn die anders worden ingericht. Het belangrijkste uitgangspunt van comply or explain is dat alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.

*"In beginsel is alle wet- en regelgeving ook op de BES van toepassing ('comply'), tenzij er goede redenen zijn om ze uit te sluiten. Het besluit om een wet niet van toepassing te verklaren dient deugdelijk gemotiveerd te worden ('explain')."*⁸

Eilandskind: Onder eilandskinderen van de openbare lichamen wordt verstaan: Nederlanders die op Bonaire, Sint Eustatius of Saba zijn geboren of de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en hun Nederlandse kinderen, waar dan ook geboren. (Een meer uitgewerkte definitie is te vinden in de Flowchart Eilandskinderen van de IND.)

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we de opdracht en probleemverkenning uiteen: de redenen waarom een aanpassing van de ID-kaart BES wenselijk kan zijn. Het kader waarbinnen dit probleem zich afspeelt schetsen we in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we in op het 'nul-scenario' en beschrijven in hoeverre de geconstateerde problemen daadwerkelijk samenhangen met de ID-kaart BES. In het volgende hoofdstuk 5 gaan we naar het andere eind van het spectrum en beschrijven we wat er moet veranderen als de volledig Nederlandse systematiek wordt ingevoerd. In hoofdstuk 6 staan we stil bij de alternatieven en bieden we een menukaart. Tot slot trekken we op basis van de verkenning in hoofdstuk 7 conclusies, reflecteren op de uitkomsten en doen aanbevelingen voor de toekomst.

In het onderzoek gaan we zo veel mogelijk in op de situatie in Caribisch Nederland in het algemeen. Wanneer dat nodig is maken we onderscheid tussen de verschillende eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

⁸ Kabinetsreactie (35300-IV-11) 4 oktober 2019.

2 Opdrachtbeschrijving en probleemverkenning

Opdrachtbeschrijving scenariostudie

Het ministerie van BZK wenst zicht te krijgen op de mogelijkheden van een toekomstbestendige ID-kaart BES en vraagt daartoe verschillende scenario's te schetsen.

De opdrachtformulering van het ministerie van BZK luidt:

- 🕒 Schets (drie tot vijf) verschillende scenario's voor een toekomstige ID-kaart BES (variërend van scenario huidige situatie tot scenario NIK).
- 🕒 Breng voor de verschillende scenario's de gevolgen in kaart voor Caribisch Nederland, de relevante uitvoeringsorganisaties en de burgers.
- 🕒 Geef aan welk van de scenario's het meest kansrijk, toekomstbestendig en in overeenstemming met de politiek-bestuurlijke wensen is.

Achterliggende probleemverkenning

Het verzoek voor een scenarioverkenning komt voort uit de volgende gegevens. Vanuit verschillende perspectieven zijn er wensen/behoefte voor een 'betere kaart' dan de huidige ID-kaart BES. Het gaat dan om:

- 🕒 Digitale dienstverlening: de kaart heeft geen chip en is ongeschikt voor DigiD-hoog of substantieel. Daarmee kan geen betrouwbare aansluiting worden gevonden bij digitale dienstverlening op de eilanden en de introductie van DigiD, die wordt voorbereid door BZK.
- 🕒 Fraudegevoeligheid: de kaart heeft weinig echtheidskenmerken en is van een lage kwaliteit. Het folie laat los, de foto- en afdrukkwaliteit is niet optimaal en niet iedere kaart overleeft de geldigheidsduur van 5 jaar. De status van de kaart (uitgegeven/verloren/gestolen) is niet beschikbaar via een raadpleegbaar register bij controle en er staan beperkte biometrische gegevens op de kaart (geen vingerafdruk, gezichtsopname) die misbruikmogelijkheden beperken.
- 🕒 Comply or explain: de kaart wijkt af van Europees Nederlandse identiteitsdocumenten. Met o.a. de invoering van het BSN en DigiD (beleidsintensivering, wetwijziging) is een goede uitleg rondom een afwijkend stelsel óf aanpassing van het stelsel nodig vanuit het principe van comply or explain.

Wanneer de ID-kaart BES wordt vervangen door de Nederlandse Identiteitskaart (NIK) worden de bovenstaande punten, zo is een eerste gedachte, getackeld. Echter, de huidige ID-kaart BES heeft een aantal kenmerken waardoor een 1-op-1 vervanging niet gaat zonder nieuwe problemen te creëren. Een oplossing voor onderstaande punten is nodig wanneer de ID-kaart BES wordt vervangen door de NIK:

- ① ID-kaart BES is een controlemiddel voor het bewijs van ingezetenschap en de verblijfsstatus van de houder (eilandskind/ Nederlander of Amerikaan met verblijf van rechtswege/ vreemdeling met een verblijfsvergunning). Het ingezetenschap is onder andere van belang voor het verkrijgen van zorg⁹, de mogelijkheid arbeid te verrichten en voor de vrijstelling van toeristenbelasting op Bonaire¹⁰. Voor de vestigingsmogelijkheden op de eilanden is er onderscheid tussen eilandskinderen¹¹ en Nederlanders die *geen* eilandskind zijn van Bonaire, Saba of Sint Eustatius. Dit zijn de Europese Nederlanders maar óók de Nederlanders die eilandskind zijn op Curaçao, Aruba of Sint Maarten.¹²
- ② De ID-kaart BES wordt in de praktijk ook gebruikt als vreemdelingendocument. De ID-kaart BES is beschikbaar en verplicht voor alle ingezetenen van ouder dan 12 jaar op de eilanden. De NIK is alleen beschikbaar voor Nederlanders.
- ③ De productieapparatuur voor de ID-kaart BES (waarmee de blanco kaart wordt gepersonifieerd¹³) wordt gebruikt voor de productie van het lokale rijbewijs (wat wordt gedoogd).

Bij het nadenken over de verschillende scenario's voor een toekomstige ID-kaart BES speelt vanuit het ministerie van BZK nog een aantal wensen en overwegingen:

- ① Het ministerie van BZK betaalt de productieapparatuur van de kaart (soft- en hardware). In het kader van kostenefficiëntie vraagt het ministerie zich af of middelen efficiënter besteed kunnen worden dan aan een relatief verouderd identiteitsbewijs. Ook bij andere scenario's dient het integrale kostenaspect in beschouwing te worden genomen.
- ② Tegelijkertijd wordt de ID-kaart BES in de praktijk ook gebruikt als vreemdelingenkaart en wordt de productieapparatuur ook gebruikt voor de productie van het lokale rijbewijs. Dit terwijl de IND/ het ministerie van JenV (verantwoordelijk voor de vreemdelingenkaart) en het Openbaar Lichaam (verantwoordelijk voor het rijbewijs) niet meebetalen aan de apparatuur en het onderhoud daarvan.

⁹ Besluit zorgverzekering BES (BWBR0029404).

¹⁰ Zie <https://tourismtax.bonairegov.com>.

¹¹ Onder eilandskinderen van de openbare lichamen wordt verstaan: Nederlanders die op Bonaire, Sint Eustatius of Saba zijn geboren of de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en hun Nederlandse kinderen, waar dan ook geboren. (Een meer uitgewerkte definitie is te vinden in de Flowchart Eilandskinderen van de IND.)

¹² Bronnen: Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES; BWBR0028571); [Verblijfsaanvraag Nederlanders | Immigratie & naturalisatie | Rijksdienst Caribisch Nederland \(rijksdienstcn.com\)](#).

¹³ Onder productie wordt verstaan: het personifiëren van de blanco kaarten. De blanco kaarten worden op kosten van BZK worden geproduceerd in Haarlem bij ID&D.

- De betaalbaarheid en levertijd van de ID-kaart zijn belangrijke aandachtspunten: de huidige ID-kaart BES is goedkoop in aanschaf voor de burger (dankzij subsidie) en 'klaar terwijl u wacht'.
- Het BSN moet zijn ingevoerd om digitale toegang te kunnen realiseren, zonder BSN kan men DigiD niet gebruiken.
- Tot slot moet het BSN zijn ingevoerd alvorens een NIK (met een 'gevulde chip' en BSN op de pas) beschikbaar kan worden gesteld voor iedere burger met Nederlandse nationaliteit op de eilanden. Zonder BSN kan de NIK niet worden geïntroduceerd als identificatiemiddel en als vervanging dienen voor de ID-kaart BES.

Daarbij zijn er verschillen beleidsverantwoordelijke partijen betrokken bij de (toekomstige) ID-kaart BES. Een zeer beknopte weergave is de volgende:

- Ministerie van BZK draagt kosten voor productie en personificatie kaarten, verantwoordelijk voor digitale overheid, stelselverantwoordelijk decentraal bestuur, paspoortwet, koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vreemdelingenkaart, verantwoordelijk voor vreemdelingenbeleid.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst Caribisch Nederland (IND-CN) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid CN op Bonaire, behandelt aanvragen voor toelating van vreemdelingen en Nederlanders (niet zijnde eilandskinderen of toeristen) die zich in Caribisch Nederland willen vestigen.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, (stelsel)verantwoordelijk voor zorg.
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), uitvoeringsorganisatie van BZK, verantwoordelijk voor reisdocumenten en identiteitsdocumenten.
- Openbare lichamen en uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland, verantwoordelijk voor o.a. burgerzaken inclusief bevolkingsregister, administratie en de afgifte van identiteitskaarten.

Waarom deze verkenning, op dit moment?

Wanneer er wordt overgegaan tot een aangepaste of andere ID-kaart, dient naar verwachting wetgeving te worden aangepast. Omdat wetsaanpassingen meerdere jaren in beslag kunnen nemen, is het zinvol tijdig een besluit te nemen over hoe een toekomstbestendige ID-kaart eruit kan zien, opdat hierop tijdig kan worden geacteerd. Daarin speelt ook dat de ID-kaart grotendeels wordt betaald door het ministerie van BZK en dat de productie wordt geregeld via een openbare aanbesteding. Ook het aanbestedingsproces kan veel tijd in beslag nemen, nog een reden om tijdig te beslissen over de vorm van de toekomstbestendige kaart. Last but not least: draagvlak van alle stakeholders is belangrijk en het is uitdrukkelijk de bedoeling Caribisch Nederland vroegtijdig te betrekken bij verdere verkenningen en uitwerkingen van scenario's.

Voorafgaand heeft BZK al een beknopte inventarisatie van wensen laten uitvoeren in het kader van de aanbesteding van de apparatuur en onderhoud die begin 2024 is uitgezet. Dit leverde een overzicht van knelpunten en wensen (Evaluatie identiteitskaart BES periode 2016-2022, 2021). De input is meegenomen in voorliggend onderzoek.

3 Huidige situatie: inleiding en kader

Kenmerken ID-kaart BES

De ID-kaart BES heeft zoals eerder gesteld verschillende functies. Niet alleen wordt de kaart gebruikt als identiteitsbewijs, ook fungeert deze in de praktijk als vreemdelingenkaart en is daarmee een identiteitsbewijs voor vreemdelingen, waarop de verblijfsstatus van de kaartdrager (op het moment van afgifte van de kaart) staat aangegeven. Belangrijk in dit kader op te merken is dat eilandskinderen en Europese Nederlanders niet zijnde een eilandskind (beiden in principe met een Nederlandse nationaliteit) op Caribisch Nederland een verschillende verblijfsstatus hebben: de Europese Nederlander met verblijf van rechtswege is een vreemdeling, waar een eilandskind dat niet is. Voor alle ingezetenen volgt met de inschrijving in de Basis Administratie Persoonsgegevens (Bap BES, ook bekend als PIVA) het recht op zorg op de eilanden en de mogelijkheid om te werken (Europese Nederlanders mogen maximaal 90 dagen per jaar zonder ingeschreven te staan werken op de eilanden). De kaart is beschikbaar tegen lage kosten voor de burger en wordt afgegeven volgens het 'klaar terwijl u wacht' principe. De openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (CN), hebben dezelfde kaart, waarbij in tekst en code is aangegeven of de kaart is afgegeven op Bonaire, Saba of Sint Eustatius.

Wettelijk kader

In de Wet identiteitskaarten BES en bijbehorende Besluit en Regeling zijn bepalingen opgenomen over de ID-kaart. Onder andere staat daarin:

- ⦿ Ieder, die in het bevolkingsregister van een openbaar lichaam is opgenomen en 12 jaar of ouder is, dient in het bezit te zijn van een op hem betrekking hebbende geldige identiteitskaart BES, door of namens de gezaghebber van het betrokken openbaar lichaam afgegeven. Het model van de identiteitskaart wordt voor ieder openbaar lichaam vastgesteld bij ministeriële regeling.
- ⦿ De Minister van BZK draagt zorg voor de vervaardiging van de blanco identiteitskaarten en de distributie daarvan naar de gezaghebbers van de openbare lichamen; en draagt zorg dat de gezaghebbers beschikken over de apparatuur en overige materialen in verband met het personaliseren van de blanco identiteitskaarten.
- ⦿ In een identiteitskaart verstrekt aan een vreemdeling [dus met inbegrip van een Europese Nederlander die verblijf van rechtswege heeft] wordt ook de verblijfsstatus van betrokkene vermeld.
- ⦿ Er worden vereisten gesteld aan de op de identiteitskaart aan te brengen foto, zoals opgenomen in de ministeriële regeling.
- ⦿ In de regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot andere op de identiteitskaart aan te brengen gegevens en gegevensdragers.

- Wanneer een inwoner vertrekt van een openbaar lichaam dient deze zich uit te schrijven en moet de ID-kaart worden ingeleverd.
- Voor de afgifte van identiteitskaarten is een bij eilandsverordening vastgestelde vergoeding verschuldigd. De gezaghebber kan ontheffing verlenen van deze betaling. Vergoedingen verkregen voor de afgifte van identiteitskaarten komen ten bate van de kas van het openbaar lichaam waar de identiteitskaart is afgegeven. Een openbaar lichaam is voor iedere beschikbaar gestelde blanco identiteitskaart een bij ministeriële regeling vastgesteld bedrag aan het Rijk verschuldigd.
- De gezaghebber bepaalt de leges van de ID-kaart BES. De eilanden betalen \$ 3 per uitgegeven kaart aan RVIG.

Tabel 3.1 Leges voor de verschillende identiteitsbewijzen (2024)

Leges Identiteitsbewijzen	Bonaire	Saba	Sint Eustatius	Waarvan aan het Rijk verschuldigde kosten
ID-kaart BES minderjarige	\$ 2,79	\$3	\$9	\$3
ID-kaart BES meerderjarige	\$ 8,38	\$ 14	\$15	\$3
ID-kaart BES vermissing minderjarige	\$ 8,38	\$ 9	\$9	\$3
ID-kaart BES vermissing meerderjarige	\$ 13,97	\$ 20	\$15	\$3
Paspoort minderjarige	\$ 84,36	\$94,00	\$94,16	\$28,99
Paspoort meerderjarige	\$ 84,36	\$109,00	\$109,07	\$51,30
NIK minderjarige	(Maximaal \$ 78,07) *	(Maximaal \$ 78,07) *	(Maximaal \$ 78,07) *	\$9,22
NIK meerderjarige	(Maximaal \$ 116,16) *	(Maximaal \$ 116,16) *	(Maximaal \$ 116,16) *	\$47,30

Bronnen: www.rvig.nl/tarieven-reisdocumenten en de websites van openbare lichamen van Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

*De openbare lichamen hebben geen tarieven vastgesteld voor uitgifte van de NIK. In praktijk wordt de NIK ook nauwelijks aangevraagd. Vermoedelijk wordt het maximumtarief gevraagd in die gevallen.

Plaats ID-kaart in identiteitsinfrastructuur van Caribisch Nederland

De ID-kaart BES neemt een plek in de identiteitsinfrastructuur in. Daarmee wordt het geheel van wetten en regels, systemen, basisadministraties, identiteitsdocumenten en processen van de overheid aangeduid, die bedoeld zijn om de identiteit van haar inwoners vast te kunnen stellen, te registreren en te controleren. De identiteitsinfrastructuur van Caribisch Nederland wordt gevormd door de basisadministraties persoonsgegevens BES (Bap BES), het identificerend persoonsnummer ('ID-nummer' in de Bap BES), de ID-kaart BES en het Nederlandse paspoort. In Europees Nederland bestaat de identiteitsinfrastructuur uit de Basisregistratie Personen (BRP),

het identificerende persoonsnummer 'BSN', de Nederlandse Identiteitskaart (NIK) en het Vreemdelingendocument als identiteitskaart (geen reisdocument) en het Nederlands paspoort. De identiteitsinfrastructuur van Caribisch en Europees Nederland verschillen dus van elkaar op het gebied van de bevolkingsadministratie, het identificerend persoonsnummer en de identiteitskaart.¹⁴

Zoals blijkt uit voorgaande alinea dienen burgers opgenomen in het bevolkingsregister van een openbaar lichaam vanaf 12 jaar in bezit te zijn van een geldige ID-kaart BES. (In Europees Nederland dienen burgers zich vanaf 14 jaar te kunnen identificeren op verzoek van een ambtenaar in functie voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn/haar taak, maar er is geen verplichting tot het hebben van een specifieke identiteitskaart.)

Tabel 3.2 Enkele kenmerken voor de ID-kaart BES, NIK en het Nederlands paspoort

Kenmerken	ID-kaart BES	Nederlandse Identiteitskaart (NIK)	Nederlands paspoort	Opmerking
Voor wie beschikbaar?	Verplicht voor iedereen die op één van de BES-eilanden is ingeschreven, ongeacht nationaliteit.	Voor iedereen met de Nederlandse nationaliteit én een BSN *.	Voor iedereen met de Nederlandse nationaliteit.	In CN is 25% niet-Nederlands, op Saba is helft van de beroepsbevolking niet-Nederlands.
Toont verblijfsstatus	Ja (toont verblijfsstatus op moment van afgifte)	Nee	Nee	
Geldigheidsduur	5 jaar (of de maximale verblijfsduur bij een verblijfsvergunning)	Jonger dan 18? 5 jaar; Ouder dan 18? 10 jaar	Jonger dan 18? 5 jaar; Ouder dan 18? 10 jaar	
Geschikt voor DigiD-substantieel**	Nee	Ja	Naar verwachting op termijn via zogenaamde 'ICAO-oplossing'	Andere nationaliteiten hebben geen geschikte ID-kaart voor DigiD-substantieel en hoger. Dat geldt ook in Europees Nederland maar het aandeel migranten is hoger op de eilanden. Daarbij is er in Europees Nederland wel een oplossing voor Europeanen die met hun paspoort DigiD-substantieel kunnen activeren, en als ze hun rijbewijs hebben
Geschikt voor DigiD-hoog	Nee	Ja	Mogelijk op langere termijn, indien in het bezit van paspoort met BSN* --> besluit BZK nodig om dit te regelen	

¹⁴ BSN en Caribisch Nederland. Nauta et al 2019. DSP-groep, Amsterdam.

Kenmerken	ID-kaart BES	Nederlandse Identiteitskaart (NIK)	Nederlands paspoort	Opmerking
				omgezet in een Nederlands rijbewijs ook voor DigiD-hoog.
Geldig ID in Caribisch Nederland	Ja	Nee	Ja	
Geldig ID in Europees Nederland	Nee	Ja	Ja	
Reizen van Europees Nederland naar Caribisch Nederland?	Nee	Nee	Ja	
Reizen binnen Caribisch Nederland/ voormalige Nederlandse Antillen	Pilot voormalige Nederlandse Antillen, exclusief Aruba	Nee	Ja	
Reizen binnen Europa	Nee	Ja	Ja	
Makkelijk mee te nemen	Ja	Ja	Nee	
Wie bezit de kaart in CN?	Iedereen ouder dan 12 (Nederlandse én buitenlandse nationaliteit)	Vrijwel niemand op de eilanden. Alleen Europese Nederlanders die er toevallig nog een hebben.	Vrijwel iedere bewoner van Caribisch Nederland met de Nederlandse nationaliteit. Noodzakelijk om van het eiland af te komen (zorg, vakantie, familie).	
Hoeveel kaarten worden op de eilanden uitgegeven per jaar?	6 à 7 duizend (waarvan een onbekend deel met een kortere geldigheidsduur van 5 jaar)	Nauwelijks, hooguit enkelen	Onbekend (naar inschatting enkele duizenden)	
Kosten voor burger CN	\$ 3 - 15	Maximaal \$ 78 - 116	\$ 85 - 120	
Kosten productie per kaart	Circa € 40 - 50 per kaart***	€ 7 (5 jaar geldig) - € 37 (10 jaar geldig); kosten éxtra kaart onbekend (zeer klein)	€ 26 (5 jaar geldig) - € 46 (10 jaar geldig); kosten éxtra kaart onbekend (klein)	

Kenmerken	ID-kaart BES	Nederlandse Identiteitskaart (NIK)	Nederlands paspoort	Opmerking
Kosten uitgifte in CN	Niet exact bekend, maar er is een relatief klein verschil tussen de kaarten. Voor Saba en Sint Eustatius geldt aandachtspunt voor hogere eisen aan uitgifteproces NIK en paspoort: rolverdeling en functiescheiding bij aanvraag en uitgifte kan met de huidige bezetting niet iedere dag in het jaar gegarandeerd worden. Transportkosten naar CN (verschil t.o.v. transport naar NL-gemeente) hebben we binnen het onderzoek niet kunnen achterhalen.			

* Niet alle eilandskinderen hebben op dit moment een BSN, dit volgt met de implementatie van BSN. Dit is een randvoorwaarde om digitaal zaken met de overheid te kunnen doen.

**Voor DigiD-laag is alleen een BSN nodig en geen ID-kaart met chip. Voor DigiD-substantieel kan een balieproces volstaan.

*** Alle kosten toegerekend aan de ID-kaart BES. Apparatuur wordt ook gebruikt voor rijbewijzen.

Aantallen

Het totaal aantal inwoners van Caribisch Nederland bedraagt ruim 30.000 (peildatum 1 januari 2024)¹⁵. Het aantal ID-kaarten BES is daarmee iets maar niet veel lager. Bijna alle inwoners zijn in bezit van een paspoort. Cijfers over de grond van afgifte van de ID-kaart zijn *niet* zonder meer uit de registratiegegevens van Burgerzaken te halen. Daarmee ontbreekt sturingsinformatie.

Tabel 3.3 Enkele aantallen ten aanzien van de identiteitsinfrastructuur in CN

Bonaire	Saba	Sint Eustatius
Aantal inwoners: circa 25.000	Aantal inwoners: circa 2.000	Aantal inwoners: circa 3.200
Bijna alle inwoners hebben een paspoort	Bijna alle inwoners hebben een paspoort	Bijna alle inwoners hebben een paspoort
Benadering aantal verstrekte ID-kaarten BES op jaarbasis: ca. 5.000	Benadering aantal verstrekte ID-kaarten BES op jaarbasis: ca. 500	Benadering aantal verstrekte ID-kaarten BES op jaarbasis: ca. 800

Bronnen: CBS (peildatum 1 januari 2024), gesprekken Burgerzaken en aanbestedingsdocumenten Idkaart-BES (RvIG, 2024; kenmerk: 201865002.105.002)

¹⁵ Zie cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84712NED.

Een Nederlandse nationaliteit

In Caribisch Nederland wordt ten aanzien van verschillende thema's onderscheid gemaakt tussen eilandskinderen, Europese Nederlanders met verblijf van rechtswege en Europese Nederlanders zonder verblijf van rechtswege¹⁶, allen in bezit van een Nederlandse nationaliteit. De eerste twee zijn, mits ingeschreven, in bezit van een ID-kaart BES. Daarop is via een code af te lezen of zij eilandskind respectievelijk vreemdeling zijn. De derde groep komt niet in aanmerking voor een ID-kaart BES.

Redenen waarom dit onderscheid tussen eilandskinderen en Europese Nederlanders met verblijf van rechtswege relevant is, zijn bijvoorbeeld:

- 🕒 Caribisch Nederland en Europees Nederland kennen verschillende zorgverzekeringsystemen; ingezetenen van Caribisch Nederland zijn van rechtswege tegen ziektekosten verzekerd waar in Europees Nederland ingezetenen daar zelf zorg voor dragen.
- 🕒 Europese Nederlanders hebben een vergunning nodig om te kunnen werken in Caribisch Nederland, met een beperkt aantal dagen waarin betaalde arbeid mag worden verricht. Eilandskinderen hebben deze vergunningsplicht en beperking niet.
- 🕒 Caribisch Nederland en Europees Nederland kennen verschillende belastingssystemen; er wordt mede op basis van de verblijfsstatus betaald aan verschillende belastingdiensten.
- 🕒 Er is sprake van een bevolkingsgroei op met name Bonaire. Deze groei (van ruim 15.000 in 2011 naar ruim 25.000 in 2024 inwoners op Bonaire) wordt mede verklaard door de komst van Nederlanders uit Europa, die zich daar in toenemende aantallen hebben gevestigd.¹⁷

¹⁶ Toeristen, passanten en/of illegaal verblijvenden.

¹⁷ Bron: CBS statline. Caribisch Nederland; bevolking, geslacht, leeftijd en geboorteland.

Tabel 3.4 Enkele kenmerken van de inwonersgroepen

Kenmerken	Eilandskinderen	Europese Nederlanders*	Overige nationaliteiten	Opmerking
Mag zich vrij vestigen	Geen beperkingen	Verblijf van rechtswege is nodig (VOG, bewijs huisvesting en voldoende inkomen om rond te komen)	Vestigen (in beginsel) op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning	
Maximaal verblijf	Geen beperkingen	180 dagen per 365 dagen	90 dagen per 180 dagen	
Maximale werkzaam zonder vergunning (en verblijf indien men gewerkt heeft)	Geen beperkingen	90 dagen	Niet toegestaan, verblijfsvergunning is nodig om te mogen werken	Arbeidsinspectie en werkgevers hebben geen toegang tot gegevens IND/PIVA voor verblijfsstatus.
Recht op zorg	Indien ingeschreven op eiland (en bij tijdelijk verblijf in buitenland voor studie of werk)	Indien verblijf van rechtswege, niet verzekerd in Europees Nederland én niet in loondienst of uitkering ontvangend vanuit Europees Nederland.	Bij geldige verblijfsvergunning	Zorgkantoor controleert recht op zorg niet op basis van ID-kaart BES. ID-kaart geen effect.
Toeristenbelasting Bonaire (op andere eilanden geen belasting bij bezoek aan eiland die afhangt van ingezetenschap)	Geen indien woonachtig op Bonaire, verlaagd tarief indien woonachtig op andere eilanden voormalige Nederlandse Antillen ¹⁸	\$ 75 per bezoek, tenzij verblijf van rechtswege (dan gelijk aan eilandskinderen)	\$ 75 per bezoek, tenzij verblijfsvergunning (dan gelijk aan eilandskinderen)	ID-kaart BES helpt openbaar lichaam bij controle ingezetenschap. Voor openbaar lichaam niet anders te controleren bij grens.
Wanneer een ID-kaart BES?	Verplicht vanaf 12 jaar	Verplicht bij toelating van rechtswege	Verplicht bij toelating bij verkrijgen verblijfsvergunning	
Functie ID-kaart BES	ID & bewijs eilandskind**	ID & bewijs verblijf van rechtswege**	ID & geeft verblijfsstatus aan**	
BSN	Nog niet automatisch, wordt aan gewerkt	Heeft iedere Europese Nederlander	Moet er ook komen voor iedereen met een verblijfsvergunning, net als voor eilandskinderen	

*Voor Amerikanen gelden dezelfde rechten als voor Europese Nederlanders in Caribisch Nederland

** Dit is vooral van belang voor werkgevers die personeel aannemen, controles door de arbeidsinspectie en bij de grenscontrole. Zorgkantoor controleert op basis van gegevens van de gemeente (en voert indien nodig check bij de IND uit). Het betreft de verblijfsstatus op het moment van afgifte van de kaart.

¹⁸ Enkele uitzonderingen daargelaten. Zo hoeven eilandskinderen die in het buitenland studeren en BES studiefinanciering ontvangen de *visitor tax* niet te betalen.

Digitalisering

Vanuit de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van het identiteitsstelsel. Een van de onderdelen betreft de invoering van BSN en DigiD CN. De invoering van BSN wordt voorzien in medio 2025. Op dat moment beschikt iedere ingezetene op Caribisch Nederland ook over een BSN.

Tussentijdse conclusies

Op basis van voorgaande stellen we vast dat:

- 🕒 De (verplichte) ID-kaart BES is onderdeel van de identiteitsinfrastructuur van de Caribisch Nederland, naast o.a. paspoorten.
- 🕒 Bijna alle inwoners van Caribisch Nederland zijn in het bezit van een paspoort.
- 🕒 Op jaarbasis worden in totaal circa 6.300 ID-kaarten BES verstrekt¹⁹. Het is niet bekend hoeveel daarvan zijn verstrekt per juridische grondslag. Er kan daarmee geen onderscheid worden gemaakt naar het aantal ID-kaarten dat fungeert, in Europees Nederlandse termen, als ID-kaart en het aantal kaarten dat wordt gebruikt als ingezetenenkaart of vreemdelingenkaart met daarop vermelding van de verblijfsstatus ten tijde van afgifte.

¹⁹ Bron: aanbesteding "Identiteitskaart Caribisch Nederland configuratie en Materiaal" van 10-1-2024.

4 Knelpunten huidige ID-kaart BES: nul-scenario

Op basis van gesprekken zijn we nagegaan in hoeverre zich voor de stakeholders op dit moment knelpunten voordoen bij de afgifte en het gebruik van de huidige ID-kaart. Daarbij gaan we in op de onderwerpen: identiteitsfraude met de kaart, beperkingen voor de digitale dienstverlening, en het feit dat de huidige situatie op CN niet compliant is met die in Europees Nederland. Telkens stellen we daarbij de vraag: in hoeverre is de ID-kaart BES *debet* aan het geconstateerde knelpunt en kan aanpassing van de kaart inderdaad leiden tot een verbetering? In onderstaande tabellen zijn de uitkomsten per stakeholder weergegeven. Met kleurcode is aangegeven of het geconstateerde knelpunt ook daadwerkelijk samenhangt met de huidige ID-kaart, om daarmee aan te geven of hieraan iets zou moeten veranderen met het oog op een toekomstbestendige kaart (variërend van rood = urgent tot groen = geen aanpassing nodig).

Knelpunten bij de huidige ID-kaart BES

Identiteitsfraude – uitgeven voor een ander om voordeel te verkrijgen

Alles overziend stellen we vast dat identiteitsfraude zich in beperkte mate voordoet en daarmee een mogelijk probleem vormt bij de arbeidsinspectie, Belastingdienst, KMar en vreemdelingenpolitie, zo lezen we af uit onderstaande tabel. Het gaat dan om het onrechtmatig gebruik van de kaart waarbij de houder zich uitgeeft voor iemand anders, al dan niet met behulp van een gemanipuleerde of valse ID-kaart. Cijfers zijn echter niet bekend en het is lastig een gewicht te hangen aan de omvang en ernst van de fraude. Volgens respondenten doet het probleem zich echter minder vaak voor dan bij paspoorten, en zijn de mogelijke consequenties van identiteitsfraude met de ID-kaart een stuk kleiner dan bij fraude met paspoorten. Voor de arbeidsinspectie is het probleem het meest prangend omdat bij een controle ter plaatse de gecontroleerde werknemer vaak alleen een ID-kaart BES bij zich heeft. De controlemogelijkheden bij een ID-kaart met lage kwaliteit zijn daarmee beperkt. De Belastingdienst gebruikt bij voorkeur een paspoort voor identificatie, maar in enkele gevallen moet men de ID-kaart BES accepteren waarbij controlemogelijkheden beperkt zijn. Voor de KMar geldt dat de reismogelijkheden met de ID-kaart beperkt zijn en er in de praktijk bij grenscontroles wordt gevraagd naar paspoort én ID-kaart BES. Voor de vreemdelingenpolitie ten slotte, die de ID-kaart BES gebruikt om de verblijfsstatus te controleren, is het risico en de gevolgen van identiteitsfraude met de ID-kaart naar verwachting vergelijkbaar met die van de arbeidsinspectie.

Het rijbewijs valt buiten de scope van dit onderzoek, maar zolang dit met dezelfde apparatuur wordt gepersonaliseerd en beheerd als de ID-kaart BES, blijven mogelijkheden voor identiteitsfraude vrijwel gelijk als alleen de ID-kaart BES verbetert. Het rijbewijs is immers ook een geldig legitiemiddel.

Tot slot, en dat zet het probleem van identiteitsfraude met de ID-kaart BES verder in perspectief, zien we dat er om mogelijke identiteitsfraude tegen te gaan bij voorgenoemde partijen vooral behoefte is aan de invoering van een *unique identifier*²⁰ waarvan alle instanties gebruik kunnen maken en gegevensuitwisseling. De komst van BSN voorziet in het eerste. Bijbehorende uitwisseling van gegevens op basis van BSN is nodig om processen effectiever te maken en fraude beter op te kunnen sporen.

Tabel 4.1: Knelpunten en urgentie voor aanpassing t.a.v. identiteitsfraude per stakeholder

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Arbeidsinspectie		Persoon (m.n. vreemdeling) heeft de mogelijkheid om zich uit te geven voor een ander. Er is geen mogelijkheid op controle geldigheid ID-kaart. Daarmee risico op niet geconstateerd zwart werken (en dus ook voor Belastingdienst een aandachtspunt).	Werkgevers denken (of doen alsof) dat de ID-kaart BES een werkvergunning is, maar dat hangt af van de code op de kaart. Vaak is de vergunning maar geldig voor één bedrijf. Handmatig werk voor arbeidsinspectie om dat te controleren.
Banken/ verzekeraars/ aanbieders abonnementen		Nu geen signalen van identiteitsfraude. Voor de meeste diensten moet iemand in persoon verschijnen aan de balie. Dat kan veranderen bij verdere digitalisering (maar kans is groot dat eis aan digitale identificatie hoger is en de ID-kaart BES niet geaccepteerd wordt bij digitale dienstverlening). Zie politie en OM.	Voor digitalisering is betrouwbaarder ID nodig dan de ID-kaart BES. Dat kan ook door minimaal paspoort te eisen. Belangrijk is dat op de eilanden de mensen elkaar kennen, digitale dienstverlening afhankelijk is van buitenlandse partijen die geen processen o.b.v. ID-kaart BES zullen ontwikkelen (te klein in omvang) en vrijwel iedereen een paspoort heeft.
Belastingdienst		Er zijn wel vermoedens van incidenteel misbruik (geen bewijs). Iedere belastingbetaler heeft een uniek CRIB-nummer. Dit wordt aangemaakt o.b.v. identiteitsbewijs. Daarmee kan de ID-kaart BES leidend zijn. Er zijn geen controlemogelijkheden op geldigheid of dat de juiste persoon verschijnt en er zijn weinig echtheids-kenmerken (zoals vingerafdruk). Indirect is er via beperkte controlemogelijkheden van de arbeidsinspectie impact door risico's op zwart werken.	Bij voorkeur wordt paspoort gebruikt, maar ID-kaart BES is ook geldig ID. Het gaat uiteindelijk bij de Belastingdienst wel om mensen die belasting betalen. Dus eerder 'grijs werken' onder andere naam i.p.v. zwart werken. Geen signalen dat vals ID leidt tot directe gederfde belastinginkomsten. Meer uitwisseling gegevens IND en burgerzaken is wenselijk.

²⁰ De Belastingdienst gebruikt CRIB-nummers, de Bap BES gebruikt het A-nummer en het ID-nummer. Het ID-nummer staat ook op de ID-kaart BES en is opgebouwd uit de geboortedatum en een volgnummer. Bij verhuizing van en naar het eiland, kan dit ID-nummer wijzigen indien een ander met dezelfde geboortedatum zich er heeft gevestigd; dit is dus niet uniek aan één persoon gekoppeld. De Belastingdienst gebruikt een afwijkend nummer. Personen die wél belasting moeten betalen, maar niet ingezet zijn (stage/tijdelijk werk Europese Nederlanders), hebben wel een CRIB-nummer maar geen ID-nummer. Dit bemoeilijkt gegevensuitwisseling.

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Burgers		Geen issues met identiteitsfraude bekend, alleen indirect.	
Burgerzaken		Geen probleem bij uitgifte.	Vorraadbeheer is risicofactor duplicatie elders. Eventuele risico's bij uitgifte, zijn beperkt van de pas afhankelijk.
BZK		Fraudegevoeligheid is genoemd als een van de meegegeven knelpunten voorafgaand aan het onderzoek. In de praktijk zijn er weinig signalen die wijzen op fraude. Wel betaalt BZK voor kaart met lage kwaliteit en krijgen de eilanden een kaart met een lagere kwaliteit dan Europees Nederland.	BZK houdt apart systeem in de lucht voor aparte kaart met beperkte oplage.
IND		De ID-kaart BES zelf ligt niet aan basis van identificatie, dus leidt voor de IND niet tot fraude. De ID-kaart is resultante van een proces.	
KMar		Beperkte signalen van identiteitsfraude. De reismogelijkheden met ID-kaart BES zijn beperkt (alleen tussen Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland), daarmee ook geen interessant document om te vervalsen.	De kaart functioneert maar er worden sporadisch valse kopieën aangetroffen. In de praktijk wordt óók paspoort gevraagd als ID-kaart BES wordt getoond (en omgekeerd).
Openbaar lichaam		Er zijn geen signalen van identiteitsfraude. Mogelijk is er wel risico op behoud van kaart waar men geen recht meer op heeft voor korting visitor tax bij bezoek aan de eilanden. Zie verder KMar.	Visitor tax wordt alleen geïnd op Bonaire. Voor Saba en Sint Eustatius is er geen urgentie voor aanpassing.
Overige bedrijven (die korting geven, leeftijdscontrole)		Korting geeft men uit vrije wil. Uitgeven voor een ander gebeurt vast af en toe, maar dat is geen groter aandachtspunt dan bij andere kortingskaarten of ID-kaarten van broer/zus bij leeftijdscontrole. Bedrijfsmatige afweging.	Daarbij: het aantal inwoners is relatief beperkt en doorgaans kent men elkaar. Zo kan aan (mede)ingezetenen eenvoudig korting worden gegeven.
Politie en OM		Identiteitsfraude is op dit moment geen veel voorkomend probleem. Kan het wel worden bij verdere digitalisering (maar relatie met ID-kaart BES niet direct duidelijk). Bij gepakt worden bij begaan van een overtreding zijn er geen grote problemen bij vaststellen identiteit (ook hier geldt: klein eiland, men kent elkaar → risico grootste bij personen zonder ID-kaart BES).	Bij digitale dienstverlening is een betrouwbaar digitaal identificatiemiddel gewenst. Een vingerafdruk op de pas bij vaststellen identiteit helpt, maar vooral versnelling proces bij personen waarbij vaststellen identiteit lastig is.
SZW		CRIB-nummer is leidend in het proces (niet de ID-kaart BES) en er is controle via de Bap BES, want alleen ingezetenen maken aanspraak op diensten van SZW. Misbruik lijkt lastig.	

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Vreemdelingenpolitie		Waarschijnlijk vergelijkbaar met arbeidsinspectie (maar onbekend; van de vreemdelingenpolitie hebben we geen reactie ontvangen).	
Werkgevers		Er is verwarring doordat dezelfde kaart voor vreemdelingen en niet vreemdelingen wordt uitgegeven. Hierdoor denken werkgevers soms dat het bezit van een ID-kaart BES voldoende bewijs is om iemand aan te mogen nemen. En in theorie kan iemand zich uitgeven voor een ander, maar dat lijkt een beperkt probleem. Zie arbeidsinspectie.	De ID-kaart BES helpt werkgevers ook: voor iedereen met een NL-nationaliteit is het direct duidelijk hoe lang die in dienst mag zijn. Voor Nederlanders zonder kaart, is dat niet duidelijk voor werkgever.
Zorgverzekering/zorgkantoor		Beperkt probleem. Controle o.b.v. Bap BES. ID-kaart BES is niet leidend in het proces.	
Zorg: nulde- en eerstelijnszorg		In theorie is het mogelijk dat iemand zich uitgeeft voor een ander. Met een 'valse ID-kaart BES' kan geen aanspraak worden gemaakt op zorg, want die staat niet bij het zorgkantoor geregistreerd.	Dokters kennen patiënt. Dat maakt kans op structurele fraude klein.
Zorg: tweedelijnszorg (uitzending)		Bij uitzending voor complexere zorg is een paspoort nodig, dat maakt fraude met ID-kaart BES onmogelijk.	

Digitalisering: waar belemmert de kaart de huidige en toekomstige digitale dienstverlening?

Aan stakeholders is gevraagd of de huidige technisch beperkte ID-kaart voor het verlenen van digitale dienstverlening een belemmering vormt of in de toekomst zal vormen. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten per stakeholder weergegeven. Alles overziend concluderen we dat het thema digitale dienstverlening nog niet erg speelt in Caribisch Nederland. Het aanbod van de digitale dienstverlening is nog zeer beperkt en het is ook voor de stakeholders de vraag of en wanneer dit aanbod kan worden verwacht. De huidige ID-kaart BES wordt daarin niet gezien als een belemmerende factor. Mogelijke problemen ten aanzien van digitale dienstverlening op korte termijn doen zich voor bij de digitale aangifte van belasting via DigiD waarbij betrouwbaarheidsniveau substantieel wordt gevraagd (andere diensten moeten nog volgen). Om op het vereiste betrouwbaarheidsniveau te komen is een chip vereist, die niet verwerkt zit in de huidige ID-kaart BES. Een randvoorwaarde voor deze digitale dienstverlening is overigens dat er een BSN beschikbaar is in Caribisch Nederland voor *alle* ingezetenen. Dat is op dit moment nog niet het geval.

DigiD en BSN

BSN komt medio 2025 voor alle ingezetenen van Caribisch Nederland beschikbaar. Het hebben van een BSN is een randvoorwaarde voor het verkrijgen van DigiD. De DigiD infrastructuur gebruikt het BSN als het identificatienummer om de juiste gegevens aan de juiste persoon te laten zien. Derhalve moet vóórdat DigiD beschikbaar is voor alle inwoners, eerst het BSN aan alle inwoners zijn toegekend.

Met een BSN kan DigiD op niveau laag worden aangevraagd. Het BSN is tevens noodzakelijk om de chip op de Nederlandse Identiteitskaart (NIK) 'te vullen' die het mogelijk maakt om met DigiD-hoog in te loggen. Daarna kan deze door een telefoon met NFC-reader²¹ worden uitgelezen (voor niveau hoog moet bij iedere inlog de chip worden uitgelezen). Niveau hoog kan op dit moment alleen via een NIK worden bereikt (en het Nederlandse rijbewijs). De DigiD-applet staat (nog) niet op de chip van het paspoort. Voor DigiD-hoog zijn momenteel nog geen toepassingen, niveau substantieel wordt wel gebruikt en vereist dat de DigiD-app op een mobiele telefoon door geverifieerde gebruiker wordt gebruikt. Hiervoor is een eenmalige verificatie nodig. Voor inwoners van Europees Nederland kan dat behalve met de NIK en het rijbewijs, ook met de chip in het paspoort. Activatie vindt plaats via de koppeling met het BSN in het BRP (Basis Registratie Personen). Inwoners van Caribisch Nederland staan daar niet in, maar dat geldt voor meer Nederlanders. Voor het paspoort wordt daarom gewerkt aan een 'ICAO-oplossing' die werkt voor alle Nederlandse inwoners buiten Europees Nederland. Daarbij leest de telefoon de ICAO-applet uit de chip van het paspoort en verifieert de DigiD-app de geldigheid van het paspoort en identificatie van de persoon op basis van het basisregister reisdocumenten in plaats van het BRP. Als deze oplossing is ontwikkeld, is niveau substantieel beschikbaar voor alle Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland met een geldig paspoort (hiervoor is ook geen nieuw paspoort nodig). Het niveau substantieel kan ook via een balieproces worden geactiveerd, maar vergt daarmee een extra bezoek aan een overheidsinstelling.

Vreemdelingen met een verblijfsvergunning zullen ook beschikking krijgen over een BSN, maar niet over een Nederlands paspoort of Nederlandse Identiteitskaart. Hun toegang tot de digitale overheid is dus niet afhankelijk van de toekomst van de ID-kaart BES, alleen van de invoering van BSN en DigiD.

De invoering en het gebruik van DigiD kent daarnaast in Caribisch Nederland nog een aantal praktische aandachtspunten. Zo is de digitale dienstverlening niet op het niveau van Europees-Nederland, hebben niet alle bewoners een telefoon met NFC-reader, kent SMS-verificatie problemen omdat nummerportabiliteit nog niet is geregeld (mensen kunnen hun telefoonnummer niet meenemen als ze van telefoonaanbieder veranderen, waardoor sms-verificatieberichten niet meer aankomen bij verandering van aanbieder) en is men minder gewend digitaal zaken te doen met de overheid. De beperkte vraag naar en aanbod van digitale diensten is een kip-ei vraagstuk, maar het aanbod hangt ook samen met de kleinschaligheid. Voor sommige mogelijke vormen van digitale dienstverlening kan de schaal te klein zijn, als Europees-Nederlandse toepassingen niet gekopieerd kunnen worden.

²¹ NFC staat voor Near Field Communication, een draadloze communicatietechnologie die apparaten op korte afstand met elkaar laat communiceren.

Een belangrijke bevinding is dat het voor BZK en de Openbare Lichamen bezwaarlijk is als de huidige kaart de mogelijkheid voor digitale dienstverlening uitsluit door het ontbreken van een chip. Dit lijkt overigens niet het geval omdat er andere methoden zijn om toegang te krijgen tot digitale dienstverlening. Na invoering van het BSN kunnen alle ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit een NIK aanschaffen en op korte termijn zal ook het Nederlandse paspoort geschikt worden om DigiD op betrouwbaarheidsniveau substantieel (en mogelijk op termijn ook hoog²²) te activeren. Voor DigiD-substantieel hoeft men geen nieuw paspoort aan te schaffen (zie kader). Een bijkomend aandachtspunt is wel dat het aandeel vreemdelingen dat woont en werkt in Caribisch Nederland en niet in bezit is van een Nederlandse nationaliteit, significant is (25%-50%). Voor hen levert de NIK geen bijdrage om digitaal zaken te doen met de overheid. Via een balieproces kan DigiD-substantieel geactiveerd worden. Digitaal zakendoen op betrouwbaarheidsniveau hoog zal voor hen vaak niet mogelijk zijn. Ter nuancering: ook in Nederland worden er nog geen digitale diensten op niveau hoog aangeboden én zijn er grote groepen zonder NIK of Nederlands rijbewijs die dus ook niet met DigiD-hoog kunnen inloggen. Die situatie op Caribisch Nederland is niet wezenlijk anders dan in Europees Nederland.²³ Voor een versnelling van de digitalisering zou een alternatief voor gevonden kunnen worden (met bijbehorende kosten), zoals een eenmalige uitgifte van NIK voor digitale dienstverlening. Maar dat vraagstuk staat los van de toekomst van de ID-kaart BES.

Tot slot, ook ten aanzien van het verlenen van digitale dienstverlening is de eerste te nemen stap de implementatie van BSN en gegevensuitwisseling tussen verschillende systemen en diensten. Daarna pas kan de invoering van DigiD plaatsvinden. Het idee leeft dat een nieuwe ID-kaart een oplossing biedt. Een slim uitrolproces voor een nieuwe ID-kaart kan helpen bij het opschonen van databases en ontwikkelingen rondom digitale dienstverlening versnellen. Dit zorgt voor een versnelde beschikbaarheid van een kaart met chip én BSN voor alle Nederlandse ingezetenen.

²² Technisch gezien kan de e-functionaliteit voor DigiD-hoog ook op het paspoort worden gezet. Maar er is politiek-bestuurlijke besluitvorming voor nodig om dit te realiseren.

²³ Het aandeel vreemdelingen dat woont en werkt in Caribisch Nederland (25% en op Saba om bijna de helft van de bevolking) is significant hoger dan in Europees Nederland (7%). Bron: CBS.

Tabel 4.2: Knelpunten en urgentie voor aanpassing t.a.v. digitale dienstverlening per stakeholder

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Arbeidsinspectie		Kaart vormt geen belemmering voor digitale dienstverlening.	Er zijn wel behoeften in digitalisering. Veel zijn gekoppeld aan BSN, uitwisseling gegevens (IND, Bap BES, Belastingdienst, status ID-kaart in kunnen zien, etc.).
Banken/verzekeraars/aanbieders abonnementen		Betere ID-kaart is nodig voor digitale identificatie, maar dat is oplosbaar: men kan eisen dat een paspoort of NIK nodig is voor digitale identificatie. Mensen met alléén ID-kaart BES, zijn naar verwachting ook minder digitaal vaardig (dat is een kleine groep die nooit van het eiland af gaat).	In praktijk: voor eerste contact altijd in persoon naar de bank, verzekeraar, etc. Digitaal pas nadat men zich in persoon heeft geïdentificeerd. Specifieke procedures voor klein eiland aanpassen/aanbieden is niet realistisch.
Belastingdienst		De Belastingdienst CN moet voor digitale aangifte van huidige 2 factor authenticatie naar DigiD-substantieel (opdracht van Belastingdienst Nederland). Daarvoor is BSN nodig en een kaart met chip (paspoort of NIK): die komt beschikbaar maar is er mogelijk niet direct voor iedereen na invoering DigiD (met balieproces DigiD oplosbaar).	Grootste deel belastingaangifte gaat al digitaal. Behalve een ID met chip en de 'ICAO-oplossing' die het paspoort geschikt maakt voor DigiD-substantieel, is ook een telefoon met Chipreader een aandachtspunt voor de korte termijn.
Burgers		ID-kaart BES is onvoldoende voor digitale dienstverlening met hoog betrouwbaarheidsniveau, maar BSN is leidend. Na BSN voldoet paspoort tot substantieel (op termijn ook 'hoog') en is NIK in principe ook beschikbaar. Voor de vreemdeling (groot deel arbeidskrachten) biedt het Nederlands paspoort en NIK geen oplossing.	De vraag is vooral: hoe is na invoering BSN ook DigiD op korte termijn beschikbaar voor iedereen? En hoe zit het met praktische zaken als telefoon met chipreader? ID-kaart BES is niet de beperkende factor.
Burgerzaken		Geen probleem bij uitgifte.	
BZK		Afwijkende ID-kaart past niet in reisdocumentensysteem. Huidige ID-kaart is een apart geval buiten bestaande systemen, waar speciaal kosten voor gemaakt moeten worden.	BSN is belangrijkste punt voor aansluiting op de Generieke Digitale-Infrastructuur (GDI). De ID-kaart BES is er niet op aangesloten, maar is ook een afwijkende kaart.
IND		BSN en DigiD zijn nodig, maar dat is niet afhankelijk van vervangen ID-kaart BES.	

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
KMar		Geen probleem, geen relatie met burger die moet inloggen.	
Openbaar lichaam		Vooral behoefte aan invoering digitale dienstverlening en DigiD, geen directe relatie met de ID-kaart BES.	
Overige bedrijven (die korting geven, leeftijdscontrole)		N.v.t.	
Politie en O		Voor digitale dienstverlening (digitaal aangifte doen, status aangifte of boete inzien, e.d.), maar dan gaat het vooral om DigiD. Let op: dit zijn wensen die in ontwikkeling zijn.	
SZW		Centraal staat de toegankelijkheid voor de kwetsbare burger. Die is vaak minder digitaal vaardig. DigiD diensten komen later.	
Vreemdelingenpolitie		Waarschijnlijk vergelijkbaar met arbeidsinspectie (maar onbekend).	
Werkgevers		Geen probleem, geen relatie met burger die moet inloggen.	
Zorg		Voor digitale toegang tot zorggegevens is DigiD op een hoog betrouwbaarheidsniveau nodig (DigiD-hoog heeft nog geen toepassing in Europees Nederland en omdat voor veel zorg gereisd moet worden is bovendien de verwachting dat deze dienstverlening alleen gebruikt wordt door inwoners met paspoort; de ID-kaart BES is geen belemmering).	Grootste stap is te maken met BSN en integratie van systemen, daarna DigiD, niet met kaart zelf. Kaart kan dit proces ondersteunen, maar iedereen die DigiD gebruikt heeft ook een paspoort. Belangrijker lijkt dat het paspoort op termijn voor DigiD-hoog gebruikt kan worden.

Comply or explain ²⁴

Met verschillende stakeholders is gesproken over het in Caribisch Nederland afwijkende beleid ten aanzien van de ID-kaart BES en in hoeverre dat voor hen op gespannen voet staat met het principe van comply or explain. Immers, wanneer de nadelen van comply zwaarwegend zijn, kan dit afwijkend beleid rechtvaardigen. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de gesprekken per stakeholder weergegeven. Er zijn uiteenlopende signalen over hoe het principe van comply wordt ervaren, waarbij de discussie al snel breder wordt: enerzijds geeft het ook voor de eilanden aan dat ze gelijk behandeld worden, anderzijds dat een stukje eigen identiteit en het gegeven dat ze anders zijn, wel eens wordt gemist. De principiële vraag daarbij is steeds in hoeverre selectief compliant zijn een optie is. De discussie gaat snel over onderscheid tussen wel/niet ingezetenen Nederlanders, verschil in uitkeringen, lonen, zorgstelsel, etc. (afhankelijk van wie men spreekt). Uiteindelijk vinden alle stakeholders dat compliant zijn met de ID-kaart geen doel op zich is en er duidelijke voordelen aan moeten zitten die de nadelen overtreffen wil men overgaan tot een NIK.

Tabel 4.3: Knelpunten en urgentie voor aanpassing t.a.v. comply or explain per stakeholder

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Belastingdienst		De Nederlandse Belastingdienst wil dat Caribisch Nederland voor de digitale dienstverlening aan dezelfde standaarden voldoet. Daarbij is DigiD-substantieel nodig en daarbij helpt een andere ID-kaart (de ID-kaart BES is daar niet geschikt voor; maar paspoort wel binnenkort).	Niet vergeten moet worden dat explain ook een mogelijkheid is. De reflex (en afspraak) om vanuit comply te denken, wekt bij verschillende respondenten weerstand op.
BZK		BZK moet uitleggen waarom er in Caribisch Nederland een andere ID-kaart geldt dan in Nederland. En BZK betaalt om dat systeem in stand te houden (inclusief medegebruik door IND en productie rijbewijzen).	
IND		IND moet uitleggen waarom er geen apart vreemdelingendocument is. En op andere fronten zijn er bijzonderheden: zoals het verblijf van rechtsweg voor Nederlanders en Amerikanen, maar dat hangt niet samen met de ID-kaart.	

²⁴ Comply or explain: Het beleid van comply or explain vervangt sinds 2019 de zogenoemde legislatieve terughoudendheid van het kabinet. Dat betekent dat in principe wordt gewerkt met dezelfde wetten (comply), maar als het nodig is kunnen er wetten zijn die anders worden ingericht. Het belangrijkste uitgangspunt van comply or explain is dat alle beleidsintensivering en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Openbare lichamen		Comply 'an sich' is geen reden om iets te willen. Alleen als er duidelijke voordelen tegenover staan, die opwegen tegen de nadelen.	Hier zijn wel nuanceverschillen tussen de eilanden. Zo is er ook de gedachte dat CN er niet aan ontkomt en nu eenmaal onderdeel is van het Koninkrijk.
Overige partners		Comply aan Nederlandse wet- en regelgeving wordt vaak als last gezien. En niet realistisch. Zaken zijn anders dan in Europees Nederland, dat rechtvaardigt een andere oplossing.	

Overige knelpunten en wensen t.a.v. huidige ID-kaart BES

Tot slot is de stakeholders gevraagd welke knelpunten er nog meer spelen rondom de huidige ID-kaart BES. De genoemde knelpunten wijzen er (zoals eerder genoemd) vooral op dat er winst te behalen valt in de processen rondom aanvraag, registratie en informatie-uitwisseling van persoonsgegevens (het ontbreekt aan unieke ID's, koppelingen tussen systemen en wetgeving die dit toestaat). Voorts zijn er bij zowel de verschillende afdelingen burgerzaken als de IND-personeelstekorten en incidentele problemen met de productie (personificatie) van de kaarten. Dat leidt tot lange wachttijden en doorlooptijden. Het personele probleem speelt met name op Bonaire, waar de bevolking afgelopen jaren flink is gegroeid. Op Saba en Sint Eustatius staat voorts maar één productiemachine (op Bonaire drie). Een defect kan ertoe leiden dat een aantal weken geen kaart kan worden geproduceerd (het gaat dan om enkele tientallen mensen die langer op het kaart moeten wachten). Ook daar is voor balie, beheer en onderhoud goed personeel nodig. Daarnaast geeft BZK aan dat zij nu de kosten draagt voor de aanschaf en het onderhoud van de productieapparatuur van lokale rijbewijzen en vreemdelingenkaarten, wat niet valt onder de wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van BZK. En tot slotte benoemen stakeholders uit de strafrechtelijke keten dat de huidige kaart mogelijk malafide personen faciliteert buiten zicht van instanties te blijven. Dit is volgens hen vooral te wijten aan het ontbreken van uitwisseling van relevante gegevens met de strafrechtelijke keten (en daartoe ingerichte processen en wetgeving).

Daarnaast zijn er wensen voor een hogere kwaliteit van de kaart. De huidige kaart is een blanco pvc kaart die met een printer wordt gepersonaliseerd en daarna met een plastic laag wordt gelamineerd. Ook de kwaliteit van de foto laat in gevallen te wensen over. Hoewel doorgaans de kaart de maximale geldigheidsduur van vijf jaar doorstaat, wordt bij onzorgvuldig gebruik de kaart slecht leesbaar en vervaagt de foto aldus burgerzaken en de openbare lichamen. Dit knelpunt zou bijvoorbeeld kunnen worden opgelost door de huidige kaart te vervangen door een vergelijkbare kaart van polycarbonaat, en te zorgen voor een goede belichting bij het maken van foto's.

Tabel 4.4: Knelpunten en urgentie voor aanpassing t.a.v. overige knelpunten per stakeholder

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Burgerzaken		De bevolking op Bonaire is gegroeid, het aantal aanvragen ook. De huidige bezetting is te klein en past niet bij de groei. De productie faalt met regelmaat. Dit zorgt voor vertraging en kosten. Het voorraadbeheer van de passen moet ook worden gedaan. Het komt voor dat voorraden te laat worden aangevuld.	Problemen zijn niet direct opgelost met een andere kaart. Maar als de implementatie een 'nieuwe' kaart hieraan bij kan dragen, is dat wel mooi meegenomen.
Burger en vreemdeling		Als gevolg van haperende productiemachines en onderbezetting zijn er lange wachttijden (eerstvolgende afspraak over een of enkele maanden, zonder afspraak zijn wachttijden bij de balie snel 3 uur).	
BZK		Betaalt voor kaart die niet aan hoge standaarden voldoet. Bovendien betaalt IND niet mee aan vreemdelingenpas en het openbaar lichaam niet mee aan uitgifte rijbewijzen. BZK betaalt daarmee oplossing voor andere partijen.	
Politie en OM (Europees Nederland)		De kaart biedt malafide personen de mogelijkheid buiten zicht te blijven van instanties. Beperkt probleem, want geen reisdocument (alleen verplaatsen tussen de eilanden). Heeft veelal met koppeling en BSN te maken, minder direct met kenmerken kaart.	
Burgerzaken en openbare lichamen		De kaart is van slechte kwaliteit, idem de foto die erop staat. De kaart valt snel uit elkaar vervaagt snel.	

Enkele misvattingen over ID-kaart BES

Voorts zien we enkele misvattingen over de ID-kaart BES:

- De ID-kaart BES is geen zorgpas, zoals vaak wordt gedacht. In het verleden was dit het bewijs van ingezetenschap en werd dat daarmee direct ook geaccepteerd als recht op verzekerde zorg. Inmiddels controleert het zorgkantoor in de Bap BES de actuele verblijfsstatus²⁵, vraagt aanvullende gegevens van de IND op indien nodig en stelt daarna het recht op zorg vast. De ID-kaart BES is als document dus niet maatgevend voor het recht op zorg. Zorgverleners schrijven patiënten in en controleren (digitaal) bij het zorgkantoor of deze verzekerd is. Daarbij is in april 2024 de zorgpas geïntroduceerd op Caribisch Nederland.

²⁵ ZJCN heeft een eigen polis administratie, deze wordt met vertraging van maximaal een maand gesynchroniseerd.

- ⦿ Het klaar terwijl u wacht principe leidt vaak wel maar niet altijd tot het snel beschikken over een kaart. Het kan voorkomen dat burgers lang (weken) moeten wachten voordat zij een afspraak hebben bij burgerzaken of dat de apparatuur in onderhoud is.
- ⦿ Het duurt voor vreemdelingen (dat zijn *ook* Europese Nederlanders die verblijf van rechtswege hebben/aanvragen) vaak lang voordat men over de ID-kaart BES kan beschikken. Dat heeft vooral te maken met de duur van procedures en beperkte mogelijkheden om geautomatiseerd de benodigde gegevens uit te wisselen tussen personen, werkgevers, de IND en burgerzaken. Wanneer de ID-kaart BES zou verdwijnen en er een vreemdelingendocument voor in de plaats zou komen, duurt het verkrijgen van dat document net zo lang (totdat dit probleem is opgelost).

Tussentijdse conclusies

Op basis van voorgaande stellen we vast dat:

- ⦿ Er is voor zover bekend geen sprake van identiteitsfraude op grote schaal.
- ⦿ Er is een nadrukkelijke wens voor digitale dienstverlening in de nabije toekomst.
- ⦿ De noodzaak om de ID-kaart BES om deze reden aan te passen lijkt echter beperkt. De beschikbaarheid van digitale dienstverlening hangt af van meerdere factoren. Zo dient er ook aandacht te zijn voor het uitwisselen van gegevens, het digitale dienstaanbod en de digitaal vaardigheid van burgers. Er zijn verschillende wegen om toegang te krijgen tot digitale dienstverlening.
- ⦿ Er zijn weinig problemen met de huidige situatie en het gebruik van een afwijkende kaart is uitlegbaar ('explain' is van toepassing).
- ⦿ Vaak al wordt uitgeweken naar het paspoort om meer zekerheid te krijgen.

De urgentie voor verbetering is vooral gelegen in het verbeteren van processen, de invoering van BSN en het bevorderen van gegevensuitwisseling. Stakeholders zien wel de meerwaarde van een beter en betrouwbaarder identificatiemiddel, maar dit heeft geen grote prioriteit. Ook hier geldt dat met name het opvragen van de status van de kaart en de controle en koppeling op basis van BSN, belangrijker zijn dan de kaart of pas waarmee dit gebeurt.

5 Situatie bij invoering NIK ter vervanging ID-kaart BES: volledig compliant d.w.z. met separaat vreemdelingendocument en zonder mitigerende maatregelen

Op basis van gesprekken met stakeholders zijn we nagegaan welke gepercipieerde knelpunten zich zouden voordoen wanneer vanaf circa 2030 in Caribisch Nederland zonder verdere aanpassingen de NIK zou worden ingevoerd en tot welke verbeteringen dit zou leiden. Het gaat om het scenario waarbij de NIK één-op-één de ID-kaart BES vervangt en er een aparte kaart nodig is voor vreemdelingen. Daarbij gaan we in op knelpunten ten aanzien van het vaststellen van ingezetenschap en/of verblijfsstatus op basis van de kaart en overige aandachtspunten. Telkens stellen we daarbij de vraag: in hoeverre kan voor stakeholders de vervanging van ID-kaart BES door een NIK plus vreemdelingenkaart leiden tot een verbetering, en waar ontstaan knelpunten die debet zijn aan een aanpassing van dit stelsel? We gaan er hierbij van uit dat het BSN is ingevoerd en vermeld staat op de NIK en het paspoort van eilandbewoners met de Nederlandse nationaliteit, alsmede op de vreemdelingenpas voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning. In onderstaande tabellen zijn de uitkomsten per stakeholder weergegeven. Met kleurcode is aangegeven of het geconstateerde knelpunt ook samenhangt met de NIK, om daarmee aan te geven of er iets zou moeten veranderen aan de kaart (variërend van rood =urgent tot groen=geen aanpassing nodig).

Wanneer de NIK wordt ingevoerd als ID-kaart BES

Vaststellen ingezetenschap/verblijfsstatus op basis van kaart

Een eerste probleem dat zou ontstaan in het geval een NIK zou worden ingevoerd in Caribisch Nederland heeft betrekking op ingezetenschap en verblijfsstatus. Zoals eerder aangegeven heeft de huidige ID-kaart BES naast de functie van identiteitskaart in de praktijk ook de functie van vreemdelingenkaart waarop ook de verblijfsstatus van de ingezetene staat aangegeven. Wanneer een NIK wordt ingevoerd dient er, wanneer wordt uitgegaan van een vergelijkbare situatie als in Europees Nederland, door

de IND een vreemdelingendocument te worden afgegeven. Echter, dit vreemdelingendocument zou dan ook bestemd zijn voor Nederlanders die geen eilandskinderen²⁶ zijn maar wel rechtmatig verblijven in Caribisch Nederland. Deze situatie is per definitie niet-compliant: men zou een Nederlander in het eigen land een vreemdelingendocument geven. De vraag die daarmee gepaard gaat is of het nodig en/of wenselijk om op basis van de kaart ingezetenschap of verblijfsstatus te kunnen vaststellen. Dit onderscheid in verblijfsstatus wordt behalve door de IND gemaakt door de KMar. De KMar bepaalt bij de grensposten mede aan de hand van deze informatie aan welke controle de reiziger moeten worden onderworpen, welke vragen dienen te worden gesteld en welke registers eventueel moeten worden geraadpleegd. Wanneer de informatie niet op een te tonen kaart beschikbaar is, moet iedereen aan de hand van het paspoort via koppeling met achterliggende systemen gecontroleerd worden op ingezetenschap en rechtmatig verblijf. In de huidige situatie hoeft dat niet: met ID-kaart BES hoeft alleen de identiteit te worden vastgesteld (aan de hand van een paspoort). Ook moeten systemen worden ingericht om de controle op rechtmatig verblijf te kunnen doen (koppeling met Bap BES en IND). Een alternatief zou zijn om het border managementsysteem van de grens te koppelen met de systemen van de IND en de Bap, zodat het systeem het rechtmatig verblijf controleert op basis van de persoonlijke gegevens in het paspoort of NIK. Bij vreemdelingen zonder Nederlands paspoort kan alleen de identiteit worden vastgesteld op basis van het nationale paspoort. Het rechtmatig verblijf kan gecontroleerd worden middels een vreemdelingendocument waar het BSN in staat. Ook voor de openbare lichamen doet zich een probleem voor omdat het onderscheid naar ingezetenschap en afkomst (plaats van geboorte) relevant is ten aanzien van de toeristenbelasting van Bonaire (visitor entry tax). Ingezetenen zijn vrijgesteld en bewoners van de voormalige Nederlandse Antillen betalen een lagere toeristenbelasting bij aankomst op Bonaire op vertoon van hun ID-kaart.²⁷ Anderen betalen \$ 75,- per persoon per bezoek^{28,29}. Enerzijds zijn de inwoners van de eilanden erbij gebaat dat zij op vertoning van de kaart geen of minder belasting hoeven te betalen. Anderzijds vormt de betaling van belastingen door niet-inwoners een inkomstenbron voor het openbare lichaam. Het is voor de openbare lichamen momenteel niet mogelijk elkaars basisadministratie persoonsgegevens te raadplegen.³⁰ Er kan dus niet op basis van het persoonsnummer (bij invoering NIK: het BSN) worden vastgesteld of iemand een gereduceerd tarief mag betalen voor de *visitor entry*. Daarnaast is het onderscheid naar ingezetenschap voor de openbare lichamen relevant omdat het de basis vormt voor de pilot, waarmee tussen de eilanden kan worden gereisd zonder paspoort maar met ID-kaart. Wanneer wordt overgegaan op de NIK dient te worden nagedacht of de pilot vrij reizen tussen de eilanden kan worden voortgezet en zo ja op welke gronden.

²⁶ Onder eilandskinderen van de openbare lichamen wordt verstaan: Nederlanders die op Bonaire, Sint Eustatius of Saba zijn geboren of de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en hun Nederlandse kinderen, waar dan ook geboren. (Een meer uitgewerkte definitie is te vinden in de Flowchart Eilandskinderen van de IND.)

²⁷ Saba en Sint Eustatius heffen geen visitor entry tax, wel departure tax bij vertrek per vliegtuig. Deze belasting is echter van toepassing voor *alle* personen vanaf 2 jaar die vertrekken per vliegtuig, enkele uitzonderingen daargelaten (o.a. medisch personeel).

²⁸ Peiljaar 2024.

²⁹ Enkele uitzonderingen daargelaten. Zo zijn studerende eilandskinderen die BES studiefinanciering ontvangen ook vrijgesteld van visitor tax en geldt een ander tarief voor kinderen tot 12 jaar.

³⁰ Let op: hier is ook connectie met de systemen van Curaçao en Sint Maarten en Aruba nodig, die niet door RVIG wordt beheerd.

Een volgend probleem wat zich met de invoering van de NIK voordoet heeft betrekking op werkgevers. Zij kunnen op basis van de NIK niet vaststellen hoe lang iemand rechtmatig mag werken op het eiland. Al in voorgaand hoofdstuk lazen we echter dat werkgevers soms ook betrokken zijn bij de initiële aanvraag, op basis waarvan een werkvergunning is afgegeven en toestemming voor verblijf van rechtswege is afgegeven. Tot slot vraagt de invoering van de NIK om aanpassingen in wet- en regelgeving. Dit geldt niet alleen voor de Wet identiteitskaarten BES en bijbehorende Besluit en Regeling, maar ook de Wet Identificatieplicht BES en regelgeving omtrent het ingezetenschap. Welke aanpassingen precies nodig zijn kan pas in een later stadium worden bepaald. Tot slot wordt het onderscheid naar ingezetenschap gebruikt door sommige ondernemers, die bewoners van de eilanden korting geven op basis van vertoning van hun ID-kaart BES. Deze mogelijkheid vervalt bij de invoering van de NIK. Wat natuurlijk niet wegneemt dat er legio andere manieren zijn om korting te verstrekken en in de praktijk de eilandbewoners elkaar kennen en herkennen, waardoor het tonen van de ID-kaart BES vaak niet nodig is om korting te krijgen.

Tabel 5.1: Voorziene knelpunten en urgentie voor aanpassing t.a.v. vaststellen ingezetenschap/verblijfsstatus per stakeholder

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Arbeidsinspectie		Kleine verbetering door invoering vreemdelingenkaart: duidelijker dan bij vreemdelingenkaart andere regels gelden dan bij ID-kaart BES. Maar om grotere slag te maken, moeten alle koppelingen (met Bap BES, IND, KMar) op orde zijn, en controleurs voorzien zijn van apparatuur en eiland-dekkende internetverbinding. Apart vreemdelingendocument creëert hopelijk meer bewustzijn bij werkgevers.	Arbeidsinspectie is belast met de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Nederlanders vallen daar niet onder en worden dus niet gecontroleerd op rechtmatig werk/verblijf. Bij twijfel gedurende een controle, neemt de arbeidsinspectie contact op met KPCN Vreemdelingentoezicht die belast is met de Wet Toelating en Uitzetting. Die kan vervolgens eventueel controleren op de maximale verblijfsduur van 3 maanden voor Europese Nederlanders zonder verblijf van rechtswege. Bij de invoering van een NIK blijft dat aandachtspunt gelijk.
Belastingdienst		Ingezetenschap is niet bepalend. Dus geen probleem.	Wel wensen voor betere identificatie. Gebruik van vingerafdruk, koppelingen systemen, et cetera.
Burgers/ ingezetenen		Afschaffen lokale ID-kaart heeft met name gevolgen voor toeristenbelasting en vrij reizen tussen Curaçao, Sint Maarten naast Bonaire, Saba, Sint Eustatius, omdat ingezetenschap niet kan worden afgelezen van kaart. Mogelijk ook gevolgen ten aanzien van korting verstrekt door bedrijven	Zie onderstaand bij betreffende stakeholders.

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
		aan ingezetenen die dan op een andere manier moeten worden vormgegeven – maar in voorgaand hoofdstuk bleek dit maar beperkt te gelden.	
IND		IND moet een vreemdelingendocument gaan produceren. Een vreemdelingendocument voor Nederlanders (geen eilandskinderen) met verblijf van rechtswege is per definitie niet-compliant.	Ook voor Nederlanders (en Amerikanen) met verblijf van rechtswege is eigenlijk een vreemdelingendocument nodig, maar onduidelijk wanneer daarop gecontroleerd wordt.
SZW		Gegevens Belastingdienst zijn leidend, (de invoering van) een NIK heeft geen invloed op de situatie. Eventuele uitkeringen gaan naar persoon die ingeschreven staat op het eiland én bij Belastingdienst.	
Vreemdelingenpolitie		Gelijk aan Arbeidsinspectie. NIK biedt geen oplossing voor Nederlanders die langer verblijven dan wettelijk toegestaan.	
Zorgverleners nulde- en eerstelijnszorg		Geen probleem, controle gaat op basis van ID (BSN) en koppeling met zorgkantoor	
Zorgverzekering/zorgkantoor		Beperkt probleem. Controle o.b.v. Bap BES, ID-kaart BES is niet leidend.	
Banken/verzekeraars/aanbieders abonnementen		Ingezetenschap speelt geen directe rol. Bewijs van adres soms wel, maar dat gaat niet met de ID-kaart BES (rekening elektra, telefoon e.d.).	
Burgerzaken		Voor ingezetenschap geen issue, maakt niet uit voor procedure.	
BZK		Aanpassing in wetgeving is nodig: zowel voor NIK als geldig identificatiemiddel op de eilanden.	
KMar		Iedereen moet gecontroleerd worden op identiteit en rechtmatig verblijf. De ID-kaart BES kan worden gebruikt voor beide aspecten: het vaststellen van de identiteit en het rechtmatig verblijf (alhoewel meestal	Op Bonaire met grotere stromen, is dat een groter probleem dan op Saba en Sint Eustatius. Met een aparte vreemdelingenkaart kan de KMar wel het rechtmatig verblijf van derdelanders vaststellen, maar niet die van

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
		het paspoort wordt gebruikt om de identiteit vast te stellen; de KMar controleert immers aan de grens). Bij het invoeren van de NIK kan alleen de identiteit worden vastgesteld. Een additioneel document is nodig om het rechtmatig verblijf vast te stellen. Bijvoorbeeld een vorm van een ingezetenenbewijs voor alle inwoners (vreemdelingen, Caribische en Europese Nederlanders).	Nederlanders. Daarvoor zijn digitale koppelingen nodig met de IND en Bap (of een apart document voor Nederlanders). Dit vergroot het risico op vertraging bij de grenscontrole.
Openbaar lichaam		OBL hebben geen toegang tot elkaars Bap BES; ingezetenschap kan niet worden bepaald. Relevant want de Toeristenbelasting op Bonaire wordt bepaald op basis van ingezetenschap bij aankomst. Dat moet ter plekke vastgesteld kunnen worden, ook ten aanzien van ingezetenschap van de andere eilanden van het Caribisch deel van het Koninkrijk (dan geldt een gereduceerd tarief). Ook relevant ten aanzien van pilot vrij reizen Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland o.b.v. ID-kaart BES (en niet met NIK).	Regeling van toeristenbelasting kan aangepast worden, maar dit is een belangrijk aandachtspunt. De toeristenbelasting is een belangrijke inkomstenbron voor Bonaire, maar het is ongewenst deze op te leggen aan ingezetenen van Caribisch Nederland. Op Sint Eustatius en Saba is er geen onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen bij de departure tax.
Overige bedrijven (die korting geven, leeftijdscontrole)		Bedrijven kunnen geen korting meer geven op basis van de ID-kaart BES. Dus moeten alternatief zoeken (bijvoorbeeld locatie uitgifte NIK/paspoort, klantenpas).	Veel ons kent ons en alternatieve oplossing vanuit bedrijven mogelijk. Dit lijkt een beperkt aandachtspunt.
Politie en OM		Geen probleem. Ingezetenschap maakt niet uit voor procedure na begaan van overtreding/ misdrijf.	
Werkgevers		Werkgevers kunnen niet meer vaststellen hoe lang iemand rechtmatig mag werken op het eiland, op basis van NIK.	Moet dit 100% verantwoordelijkheid werknemers worden? Voor niet-Nederlanders een apart vreemdelingendocument juist duidelijk.

Overige aandachtspunten en verdere consequenties

Wanneer ter vervanging van de huidige ID-kaart BES de NIK voor alle ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit wordt ingevoerd ter vervanging van de ID-kaart BES, heeft dit de volgende consequenties voor verschillende partijen.

Ten eerste dient voordat de NIK kan worden ingevoerd de basis op orde te zijn bij alle overheidspartijen ten aanzien van de burgeradministratie, wat nu nog niet het geval is. Dat betekent dat systemen geschoond zijn, BSN is ingevoerd en een koppeling van systemen en uitwisseling van gegevens op basis van BSN en GDI mogelijk is. We zien dit als een randvoorwaarde en niet als een probleem van de invoering van de NIK. Sterker nog: als aan deze voorwaarden wordt voldaan, is de NIK met BSN en gevulde chip voor iedere Nederlandse inwoner in Caribisch Nederland beschikbaar. De vervanging van de ID-kaart BES is er alleen nog niet mee geregeld omdat dan ook een vreemdelingendocument nodig is én het onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen Nederlanders nog niet geregeld is).

Een volgend punt betreft de nodige aanpassingen in wet- en regelgeving. Dit zal vooral op conto komen van BZK en de openbare lichamen. Het gaat onder andere om aanpassingen in de Wet identiteitskaarten BES en bijbehorende Besluit en Regeling. In het verlengde hiervan merken we op dat ook voor de uitwisseling van gegevens en de toepassing van digitale dienstverlening aanpassingen nodig zijn in het wettelijk kader, zodat bijvoorbeeld IND, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, SZW, Zorgkantoor, KMar en Politiegegevens kunnen uitwisselen. Vanuit de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren worden hierop de voorbereidingen gemaakt.

Voor de burger brengt de invoering van een NIK hogere kosten met zich mee ten opzichte van de ID-kaart BES als tarieven gelijk worden aan de Europees Nederlandse situatie. We merken hierbij op dat deze kosten ook kunnen worden teruggebracht met subsidie. Ook de huidige ID-kaart BES wordt immers gesubsidieerd. Daarbij bepaalt het openbare lichaam hoe hoog de leges zijn die zij hun burgers vragen.

Wanneer burgers snel beschikking willen hebben over de NIK, kan dat leiden tot een toeloop van burgers die een NIK aanvragen³¹. Daarbij worden aan de uitgifte van de NIK hogere eisen gesteld dan het geval is bij de ID-kaart BES, wat betekent dat meer personeel nodig is om de strengere eisen rondom rolverdeling en functiescheiding te kunnen garanderen. We gaan hierbij uit van het scenario dat de NIK worden geproduceerd en gepersonaliseerd in Europees Nederland, zoals dit nu al gebeurt. Gezien de eisen die worden gesteld aan de opslag en productie van Nederlandse identiteitskaarten (zie bijlage 3), achten we een lokale productie niet haalbaar. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat voor de productie van een beperkt aantal kaarten (op jaarbasis minder dan 7.000 kaarten op de drie eilanden gezamenlijk), een eigenstandige en afgeschermd productie en distributie dient te worden geregeld. Dit is naar inschatting van RvIG zeer kostbaar.

Een nieuwe uitdaging die ontstaat bij de invoering van de NIK is dat wanneer de oude, lokale machines verdwijnen, ook de rijbewijzen elders/op andere wijze moeten worden geprint. BZK, dat sinds 2010 heeft betaald voor deze machines, geeft aan dat het openbaar lichaam hiervoor zelf verantwoordelijk is. Tot slot zullen er kosten

³¹ Afhankelijk van de wijze van invoering en de exacte functie die NIK krijgt. Als deze alleen een ID-kaart is en de kosten gelijk zijn aan de Europees Nederlandse situatie, is de verwachting dat vrijwel niemand een NIK aan zal schaffen: iedereen heeft immers al een paspoort en men kan niet reizen met een NIK. De meerwaarde is dan beperkt. In Nederland hebben ook zeer weinig mensen zowel een paspoort als NIK.

ontstaan voor de overgang naar de NIK voor diverse overheidsorganisaties. De nieuwe kaart dient te kunnen worden uitgelezen en geregistreerd, dat vergt aanpassingen in registraties, personeel, IT-apparatuur (uitleesmogelijkheden), et cetera. Zonder dergelijke mogelijkheden (uitlezen chip, vingerafdruk, koppelingen met registraties andere instanties), is de meerwaarde van de NIK beperkt.

Tabel 5.2: Voorziene knelpunten en urgentie voor aanpassing t.a.v. overige knelpunten NIK per stakeholder

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
Alle overheidspartijen – basis op orde		De basis data-infrastructuur moet op orde zijn om de kaart in te kunnen voeren: koppeling van systemen en uitwisseling van gegevens op basis van BSN/GDI, ontsluiting naar verschillende dienstverleners/instantie, goede dataverbindingen op de eilanden. Anders wordt vaststellen van ingezetenschap voor de partijen die dit moeten kunnen doen onmogelijk.	Kosten niet toe te rekenen aan nieuwe kaart, maar wel een randvoorwaarde om NIK te introduceren, daar meerwaarde uit te halen en draagvlak voor introductie te hebben. Hier wordt aan gewerkt, maar het is nog niet zover.
Burger – kosten		Bij volledig comply zijn de kosten voor aanschaf van een NIK aanzienlijk hoger dan die voor de ID-kaart BES. Voor vreemdelingen zijn aanzienlijke kosten te verwachten voor aanschaf van een vreemdelingenpas. ³²	Is op te lossen met subsidie. Huidige kaart wordt ook gesubsidieerd. OBL bepaalt leges.
Burger – klaar terwijl u wacht		Nu direct gepersonaliseerd en beschikbaar, straks nog een afspraak voor afhalen én mogelijk foto laten maken bij fotograaf. Wachtijd op Saba en Sint Eustatius groter aandachtspunt (minder vluchten die kant op).	Foto is oplosbaar door live-capture pilot. Enige wachttijd is ook in Europees Nederland gebruikelijk. Bij een 10 jaar lang geldige kaart lijkt dit geen onoverkomelijk probleem als voordelen groot genoeg zijn.
Burgerzaken – aanvraag en uitgifte		Nu al is er personele onderbezetting op met name Bonaire. In het geval dat NIK voor iedereen snel beschikbaar komt (om snel DigiD-hoog/substantieel te kunnen bieden) dan betekent dat veel extra baliebezoek met beperkte bezetting. Daarbovenop komt dat de eisen voor rolverdeling en functiescheiding die gelden bij de aanvraag en uitgifte van een NIK zijn hoger dan voor de ID-kaart BES. Dit vraagt (o.a.) meer personeel. Ook op Saba en Sint Eustatius is personeelsbezetting een structureel aandachtspunt.	De aanvraagprocedure staat al, inclusief alle apparatuur (gelijk aan paspoort). Daar zijn geen kosten voor nodig.

³² De leges voor een aanvraag in Europees Nederland bijvoorbeeld bedragen enkele honderden dollars. Zie <https://ind.nl/nl/leges-kosten-van-een-aanvraag>.

Wie	Urgentie voor aanpassing	Knelpunt/ aandachtspunt	Opmerkingen
		Overgang met instandhouding oude servers is ook aandachtspunt.	
Eilandsidentiteit		Lijkt niet af te hangen van ID-kaart. Maar verandering 'opgelegd door Den Haag' zonder duidelijk voordeel, roept weerstand op.	Inclusiviteit in ontwerp nieuwe NIK, is ander aandachtspunt. Grafische aanpassingen op NIK zijn zeer kostbaar.
Openbaar Lichaam – productie rijbewijzen		Rijbewijzen moeten elders geproduceerd worden, als de machines voor de ID-kaart BES verdwijnen.	
Veel overheidspartijen – transitiekosten		Nieuwe kaart, nieuwe kenmerken, nieuwe mogelijkheden en nieuwe controlemiddelen/procedures, vergt aanpassingen in registraties, personeel, IT-apparatuur (uitleesmogelijkheden), etc.	Met name kosten bij belastingdiensten, KMar, vreemdelingenpolitie, IND, arbeidsinspectie, controleurs toerismebelasting openbaar lichaam.

Denkbeelden over NIK en ID-kaart BES

We zien enkele misvattingen over de NIK in relatie tot de ID-kaart BES:

-  In een eerdere verkenning naar de mogelijke knelpunten van de ID-kaart BES werd in Europees Nederland vaak genoemd dat de ID-kaart onderdeel uitmaakt van de eilandsidentiteit. Daarmee zou stoppen met de ID-kaart BES gevoelig liggen. Ook ten behoeve van de Evaluatie identiteitskaart BES gaven gezaghebbers aan dat ze veel waarden hechten aan het eigen ontwerp van de kaart.³³ In de gevoerde gesprekken met o.a. openbare lichamen, maar ook andere stakeholders in Caribisch Nederland, is de kaart als onderdeel van de eilandsidentiteit geen enkele keer genoemd. De eilandsidentiteit wordt bepaald door (vele) andere zaken (zoals bijvoorbeeld taal, cultuur). Wel zien we dat er bij verschillende openbare lichamen weerstand is bij de gedachte dat 'Den Haag' een verandering oplegt, zonder dat daar een duidelijk voordeel voor de eilanden tegenover staat. Ook wordt door een openbaar lichaam opgemerkt dat een verder onderscheid tussen eilandskinderen, Europees Nederlandse ingezetenen van de eilanden en vreemdelingen, polarisatie in de hand kan werken. Voordelen voor burgers staan voorop, de te gebruiken kaart is daaraan ondergeschikt.

³³ Soliano (2021), Evaluatie Identiteitskaart BES.

- 🕒 Lokale productie van de NIK op de eilanden is een zeer kostbare en arbeidsintensieve aangelegenheid gezien de vele eisen die aan een hoogwaardige identiteitskaart worden gesteld. Het ligt daarmee niet voor de hand een verbeterde kaart (vergelijkbaar met de kwaliteit van een NIK) lokaal te produceren gegeven het aantal jaarlijks te produceren kaarten. Dit in tegenstelling tot wat soms wordt gedacht. Ook kleine aanpassingen aan het ontwerp van de NIK zijn kostbaar. Ideeën over het toevoegen van lokale kenmerken in het fotogedeelte zijn niet uitvoerbaar in verband met internationale afspraken.

Tussentijdse conclusies

Op basis van voorgaande stellen we vast dat:

- 🕒 De invoering van een NIK ter vervanging van de ID-kaart BES heeft verschillende praktische consequenties zoals transitiekosten voor overheidspartijen en hogere kosten voor de burger. De basis dient op orde te zijn.
- 🕒 Wanneer een NIK wordt ingevoerd ter vervanging van de ID-kaart BES dient - door de geëigende partijen - een oplossing te worden gevonden voor de productie van vreemdelingenkaarten en rijbewijzen.
- 🕒 Zolang het onderscheid naar ingezetenschap moet kunnen worden gemaakt, is een comply-variant waarbij een NIK wordt ingevoerd ter vervanging van de ID-kaart BES, niet haalbaar.

De urgentie voor de invoering van de NIK is gelegen in de meerwaarde die de NIK kan bieden voor de eilanden. Zoals: de reductie op fraudekansen (blijvende vernieuwing echtheidskenmerken en controle mogelijkheden status van de pas), de mogelijke versnelling van de uitrol van digitale authenticatie en de mogelijkheid binnen Europa te reizen met een zakformaat reisdocument. Hierbij merken we nogmaals op dat 25% van de inwoners van Caribisch Nederland niet de Nederlandse nationaliteit heeft, en dus ook geen NIK kan krijgen.

6 Mogelijke alternatieven, een menukaart

De aanleiding om naar een alternatief scenario voor de ID-kaart BES te kijken kwam voort uit drie eerder geconstateerde knelpunten: 1) de fraudegevoeligheid van de kaart, 2) de wensen voor de toegankelijkheid van digitale overheidsdiensten en in het bijzonder de digitale authenticatie op niveau hoog welke niet mogelijk is met de ID-kaart BES en 3) het feit dat de huidige situatie op gespannen voet staat met het comply or explain principe. In de hoofdstukken 4 en 5 zagen we dat in de praktijk niet alle knelpunten even urgent waren en er daarnaast andere voor- en nadelen kleven aan zowel de ID-kaart BES als de NIK. Op basis van de uitkomsten zijn verschillende scenario's geschetst voor een toekomstige ID-kaart BES, waarin deze knelpunten worden opgelost, of argumenten gegeven om deze knelpunten te accepteren.

Verschillende scenario's voor een toekomstige ID-kaart BES

Opdat de belangrijkste keuzes beargumenteerd kunnen worden gemaakt, zijn hieronder vijf scenario's geschetst voor een toekomstige ID-kaart BES. De belangrijkste opties liggen in het midden van het spectrum, met aan de ene kant het in stand houden van de huidige situatie en aan de andere kant het vervangen van de ID-kaart BES door de NIK zoals in de Europees Nederlandse situatie.

Tabel 6.1: Oplossing initiële knelpunten en overige consequenties voor vijf scenario's

Beschrijving (gepercipieerde) knelpunten	Fraudegevoeligheid. Knelpunt opgelost?	Wens voor digitalisering (DigiD) Knelpunt opgelost?	Comply/ explain	Overige consequenties
1. Huidige situatie ID-kaart BES (inclusief benutting beschikbare mogelijkheden van paspoort en balieproces)	X	V*	Explain	N.v.t.
2. Huidige situatie ID-kaart BES, daarnaast is er een goedkope NIK voor digitale toegang	X	V	Explain	Financieel (beperkt).
3. NIK met lokaal kenmerk vervangt ID-kaart BES, daarnaast is er een apart vreemdelingen document	V	V	Explain	NIK moet worden ingeleverd bij uitschrijving bijzondere gemeente + oplossing lokaal rijbewijs.

Beschrijving (gepercipieerde) knelpunten	Fraudegevoeligheid. Knelpunt opgelost?	Wens voor digitalisering (DigiD) Knelpunt opgelost?	Comply/ explain	Overige consequenties
4. NIK vervangt ID-kaart BES en ID-kaart BES blijft bestaan om ingezetenschap aan te tonen (geen geldig ID meer)	V	V	Explain	Extra pasje nodig, bij specifieke situaties.
5. Comply: NIK vervangt ID-kaart BES, daarnaast is er een apart vreemdelingendocument, er is geen manier om o.b.v. ID-kaart ingezetenschap van Nederlanders te bepalen	V	V	Comply + explain	Vaststellen ingezetenschap wordt knelpunt + oplossing nodig voor rijbewijs.

**Na invoering BSN, kunnen alle inwoners met de Nederlandse nationaliteit op de eilanden een paspoort of NIK aanvragen. Deze is in principe voor alle Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland beschikbaar.*

Anderzijds heeft momenteel vrijwel iedereen een paspoort³⁴ en daarmee toegang tot DigiD-substantieel. De termijn waarop DigiD-hoog voor iedereen (met de Nederlandse nationaliteit) beschikbaar is in een comply- of tussenscenario is óók afhankelijk van het tempo waarin alle Nederlandse inwoners over een geschikte pas beschikken (dus het uitroltempo). De ID-kaart BES is dus niet de beperkende factor.

De gedachte achter de scenario's is als volgt:

- Huidige situatie.** Autonome ontwikkelingen zoals de introductie van BSN en DigiD gaan door. De ID-kaart BES blijft een geldig identiteitsbewijs op de eilanden, is verplicht voor alle ingezetenen boven de 12 en blijft gelden als het ingezetenenbewijs en de vreemdelingenpas. Als de pilot wordt voortgezet, is dit ook een geldig reisdocument tussen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao en Sint Maarten. Er komt geen oplossing voor zaken die fraude met de pas eenvoudig maken (relatief lage kwaliteit van de pas en geen controle mogelijkheid om status van de pas te controleren). Met de nieuwe aanbesteding en daarin gestelde kwaliteitseisen ³⁵ nemen naar verwachting wel de huidige productieproblemen met uitval van apparatuur af. De apparatuur voor de ID-kaart BES kan blijvend worden gebruikt voor productie van het lokale rijbewijs. DigiD-substantieel komt beschikbaar voor alle inwoners met BSN via een balieproces én wanneer men over een Nederlands paspoort beschikt (en de ICAO oplossing is geïmplementeerd in de DigiD-app voor activatie van DigiD-substantieel). Mogelijk is op termijn, mits daarvoor beleidsmatig wordt gekozen, ook DigiD-hoog beschikbaar via het paspoort voor inwoners met de Nederlandse nationaliteit. Voor vreemdelingen zonder Nederlandse nationaliteit geeft dit in eerste instantie geen extra mogelijkheden voor digitale dienstverlening. (Overigens bestaat ook in Europees Nederland deze groep en vergelijkbare beperkingen tot digitale dienstverlening.) Wel kan, wanneer zij beschikken over BSN, via een balieproces ook voor hen DigiD-substantieel beschikbaar komen.

³⁴ Een paspoort is vrijwel altijd nodig bij vertrek van het eiland en daarmee ook noodzakelijk voor veel vormen van zorg, omdat daarvoor gevlogen moet worden. Op Saba en Sint Eustatius hebben daardoor ook zo goed als alle kinderen een paspoort. Op Bonaire is de inschatting dat 96% van de bevolking een paspoort heeft en de 4% die dat niet heeft voornamelijk jonge kinderen betreft.

³⁵ Vierjaarlijkse aanbesteding voor de apparatuur en onderhoud van de ID-kaarten. Zie hoofdstuk 1.

2. **Huidige situatie + goedkope NIK voor digitale toegang.** Gelijk aan het bovenstaande scenario. Maar iedere Nederlandse ingezetene op de eilanden kan tegen lage kosten (of eenmalig gratis) een NIK verkrijgen om daarmee gebruik te kunnen maken van DigiD-hoog/substantieel (afhankelijk van de aangeboden diensten). Deze pas is dus alleen geschikt voor digitale authenticatie (activatie en gebruik DigiD-app), want de NIK is (nog) geen geldig identiteitsbewijs op de BES-eilanden. Dit scenario kan bijdragen aan een versnelde uitrol en - mits diensten worden aangeboden en telefoons met chipreaders gangbaar zijn - versneld gebruik van DigiD. Immers, men kan de NIK aanvragen wanneer de ICAO-paspoort oplossing voor DigiD-substantieel op zich laat wachten. Men kan ook direct gebruik maken van DigiD-hoog op het moment dat daar aanbod voor is. Ook dit scenario geeft vreemdelingen zonder Nederlandse nationaliteit in eerste instantie geen extra mogelijkheden voor digitale dienstverlening.
3. **NIK met lokaal kenmerk vervangt ID-kaart BES en daarnaast is er een apart vreemdelingendocument.** Er komt een NIK speciaal voor de eilanden, ter vervanging van de ID-kaart BES, waarmee de kaarthouder het bewijs van ingezetenschap aantoont. Deze NIK wordt in Europees Nederland geproduceerd en gepersonaliseerd, is geldig als identiteitsbewijs op de eilanden en in Europa, maar heeft een lokaal kenmerk. Een kosteneffectieve manier om hier vorm aan te geven is om als lokaal kenmerk op de kaart de uitgevende instanties (openbare lichamen Bonaire, Saba, Sint Eustatius) te vermelden. Daarmee is de kaart technisch en qua uiterlijk identiek aan de NIK, maar moet in wet- en regelgeving geregeld worden dat deze NIK (net zoals de ID-kaart BES nu) ingeleverd dient te worden wanneer men niet langer op het eiland woont. Dat betekent een aparte status voor de NIK uitgegeven op de eilanden. Een apart model ontwerpen voor de eilanden die aan alle eisen en internationale richtlijnen moet voldoen, is een zeer kostbare aangelegenheid (orde grootte miljoenen euro's) en ligt daarmee niet voor de hand gegeven het beperkte aantal jaarlijks te produceren kaarten. Met dit scenario worden enerzijds de risico's op fraude teruggebracht: de kaart is niet manipuleerbaar, ingewikkeld om na te maken en de status van de kaart is opvraagbaar. Er moet een oplossing gevonden worden voor de productie van de vreemdelingenkaart en het lokale rijbewijs (in stand houden huidige apparatuur, of een alternatief; dit is ook bepalend voor de uiteindelijke reductie van fraudemogelijkheden). Deze vreemdelingenkaart moet ook geproduceerd en gepersonaliseerd worden voor Nederlanders die meer dan 90 dagen op het eiland verblijven en in die tijd werken of stage lopen, maar zich er niet vestigen (en dus geen NIK op het eiland aan kunnen vragen). Het vreemdelingendocument blijft alleen geldig op het betreffende eiland (en is niet geldig in Europees Nederland). Voor reizen tussen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao en Sint Maarten moeten afspraken gemaakt worden over acceptatie van deze NIK als reisdocument, vreemdelingen hebben een paspoort nodig voor het reizen van/naar deze eilanden. Voor reizen van/naar Europees Nederland blijft een paspoort noodzakelijk, zoals dat nu ook het geval is. Aandachtspunten zijn er rondom de kosten en het verplichte bezit vanaf 12 jaar. Ook dit scenario geeft vreemdelingen zonder Nederlandse nationaliteit in eerste instantie geen extra mogelijkheden voor digitale dienstverlening.
4. **NIK vervangt ID-kaart BES en ID-kaart BES blijft bestaan om ingezetenschap aan te tonen (geen geldig ID meer).** De ID-kaart-BES is geen geldig zelfstandig identiteitsbewijs meer. Maar deze wordt nog wel gebruikt om (in combinatie met paspoort of NIK) het ingezetenschap en de vreemdelingenstatus aan te tonen. De

ID-kaart-BES kaart is dus een éxtra kaart, die men niet bij zich hoeft te hebben (tenzij men een vreemdeling is, zoals men nu ook verplicht is om een vreemdelingenstatus aan te kunnen tonen). Fraudemogelijkheden met de ID-kaart BES als identiteitsbewijs worden daarmee beperkt. Maar in tegenstelling tot scenario 3 heeft de NIK die is uitgegeven op het eiland geen aparte status. Tegelijkertijd wordt de kaart, een NIK, mogelijk aantrekkelijker om fraude mee te plegen omdat de kaart meer is dan een lokaal identiteitsbewijs. De apparatuur blijft nodig en is daarmee naar verwachting beschikbaar om vreemdelingendocumenten en lokale rijbewijzen te fabriceren. Voor het reizen tussen de eilanden is een paspoort (of bij acceptatie in Curaçao en Sint Maarten een NIK) nodig, waarbij met de ID-kaart BES eenvoudig ingezetenschap van (een van de) eilanden kan worden bepaald ten behoeve van controle door de KMar en het innen van toeristenbelasting. De ID-kaart-BES is geen zelfstandig reisdocument meer. De kosten voor een betaalbaar identiteitsbewijs zijn een aandachtspunt. Hoewel vrijwel iedereen een paspoort heeft, zal men dat niet altijd op zak hebben en is er mogelijk behoefte aan een goedkope kaart om aan de identificatieplicht te kunnen voldoen (maar dat is in Europees Nederland niet anders voor personen die alleen een paspoort en geen NIK of rijbewijs hebben). Op termijn zijn daar naar verwachting ook digitale oplossingen voor, zoals de (nader uit te werken en niet verplichte) EU-wallet. Ook dit scenario geeft vreemdelingen zonder Nederlandse nationaliteit geen extra mogelijkheden voor digitale dienstverlening.

5. **Comply: de NIK vervangt ID-kaart BES en daarnaast is er een apart vreemdelingendocument.** Er is in dit scenario geen manier om op basis van een pas het ingezetenschap en de verblijfsstatus van Nederlanders te bepalen. Dit kan alleen via koppelingen met de Bap BES en de IND. Deze koppelingen zijn er (nog) niet voor alle instanties die dit kunnen/moeten controleren. Voor werkgevers komt deze koppeling er waarschijnlijk ook niet. Er komt geen vreemdelingendocument voor niet-ingezetenen Nederlanders en Nederlandse niet-eilandskinderen die langer dan 3 maanden op het eiland werken en verblijven (dat is immers ook niet compliant), waarmee werkgevers niet kunnen controleren of een werknemer met de Nederlandse nationaliteit mag werken. Daarmee lijkt dit scenario alleen mogelijk als het onderscheid tussen eilandskinderen, ingezetenen en niet-ingezetenen Nederlanders wordt opgeheven, wat meer aandachtspunten vergt dan alleen de kaart. Inwoners zonder Nederlandse nationaliteit hebben een vreemdelingendocument nodig. Een volledig compliant scenario lijkt daarmee lastig. Fraudemogelijkheden met de NIK zijn beperkt gezien o.a. de echtheidskenmerken en raadpleegbaarheid van het register. Tegelijkertijd wordt de kaart, een NIK, mogelijk aantrekkelijker om fraude mee te plegen omdat de kaart meer is dan een lokaal identiteitsbewijs. De NIK is geen geldig reisdocument naar Curaçao en Sint Maarten (hierover kunnen afspraken worden gemaakt) en naar Europees Nederland. De productie van het vreemdelingendocument en lokale rijbewijs zijn aandachtspunten. Ook dit scenario geeft vreemdelingen zonder Nederlandse nationaliteit geen extra mogelijkheden voor digitale dienstverlening.

Vreemdelingen zonder Nederlandse nationaliteit kunnen nooit beschikken over een Nederlands paspoort of Nederlandse ID-kaart. Geen van de scenario's biedt zonder aanvullend proces toegang tot digitale overheid voor vreemdelingen op niveau substantieel of hoger. Wel krijgen vreemdelingen (bij de uitrol) een BSN en staan ze

ingeschreven in de Bap BES. Daarmee kunnen ze in beginsel een DigiD aanvragen voor niveau laag. Voor niveau substantieel is een aanvullend balieproces nodig (zie hoofdstuk 5). Niveau hoog is voor hen via niet toegankelijk. (Ook in Europees Nederland valt deze groep erbuiten.)

Verschillende functies, vele variaties, principiële keuzes

Het onderstaand schema vat de functies die de kaart in de verschillende scenario's heeft samen.

Tabel 6.2: Verschillende functies van identiteitskaarten voor vijf scenario's

	ID-kaart BES					Rol NIK			Vreemdelingenkaart
Functies	ID in CN	Ingezetenschap NL/VS burgers	Vreemdelingen-kaart	DigiD-niveau hoog	Reisdocument van/ naar CN	ID in CN	DigiD-niveau hoog (na invoering BSN)	Reisdocument van/ naar CN	Aparte vreemdelingenkaart (ook voor VS)
1. Huidige situatie	V	V	V	X	Pilot eilanden	X	V (kan technisch ook met paspoort, beleidskeuze)	X	N.v.t.
2. Huidig + goedkope NIK	V	V	V	X	Pilot eilanden	X	V (kan technisch ook met paspoort, beleidskeuze)	X	N.v.t.
3. NIK met lokaal kenmerk	V*	Voor NL/ niet VS, die hebben vreemdelingenkaart	X	V	Pilot eilanden	V	V (kan technisch ook met paspoort, beleidskeuze)	V/?	V
4. NIK + ID-kaart BES	X	V	V	X	X	V	V (kan technisch ook met paspoort, beleidskeuze)	? (+ID-kaart BES?)	N.v.t.
5. NIK + vreemdelingendocument	X	X**	X	X	X	V	V	X/?	V

* De NIK is de ID-kaart BES, want deze moet worden ingeleverd bij verhuizing van het eiland.

** Deze functie wordt niet afgedekt. Dus óf onderscheid moet worden afgeschaft, óf functie moet op een andere wijze worden ingevuld (maar dat is per definitie niet compliant, want dan hebben meer diensten – o.a. werkgevers – digitale toegang nodig om ingezetenschap vast te stellen).

Belangrijk is om te benoemen dat er tal van variaties zijn, ook binnen de scenario's. De varianten kunnen (deels) bijdragen aan het oplossen van de geconstateerde knelpunten, zowel ten aanzien van knelpunten bij de huidige kaart als problemen die ontstaan bij de introductie van een alternatief. Het kan gaan om fasering, de kostenverdeling/tarieven van de kaart, investeringen in digitale ontsluiting van status ID-kaart BES, de NIK die sowieso een geldig identiteitsbewijs kan worden ongeacht de toekomst van de ID-kaart BES, uitwisseling van gegevens tussen de eilanden, het stopzetten van de pilot reizen tussen de eilanden met ID-kaart BES, et cetera. Maar voordat een verdere uitwerking kan worden gegeven, is het nodig om principiële keuzes te maken: waar liggen de prioriteiten en welk probleem moet als eerste opgelost worden?

Ook zijn er geconstateerde problemen die *niet* met een van de scenario's voor een toekomstige ID-kaart BES worden opgelost. Daarvoor zijn andere oplossingen geboden. Bijvoorbeeld waar het gaat om Nederlanders die langer verblijven (en werken) dan is toegestaan op de eilanden. Goede koppelingen tussen de basisregistratie, het inreisregister van de KMar, Belastingdienst en de Bap BES zijn nodig voor bijvoorbeeld de arbeidsinspectie en KMar om te kunnen controleren of (niet-ingezetene) Nederlanders langer dan 3 maanden op het eiland verblijven en werken en dus een werkvergunning nodig hebben. Dit staat los van de pas zelf, maar het op orde hebben van deze koppelingen wordt wel belangrijker als de ID-kaart-BES zou verdwijnen.

Consequenties van de scenario's: voor- en nadelen

De verschillende scenario's kennen verschillende consequenties. De consequenties van **scenario 1** zijn eerder al beschreven (in hoofdstuk 4). Samengevat helpt **scenario 2** vooral bij de uitrol van DigiD voor ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit. Het scenario lost geen van de geconstateerde problemen op, maar creëert ook geen nieuwe problemen. De kosten zijn te overzien, want de apparatuur en het proces om een NIK aan te vragen zijn exact gelijk aan dat van het paspoort. De productiekosten van een aantal extra NIK's zijn niet exact bekend, maar relatief beperkt. Wel moet goed worden nagedacht over de uitrol en hoe de personele bezetting geregeld gaat worden. Als alle Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland in 1 of 2 jaar hun NIK aanvragen, vergt dat wat van de personele inzet op de eilanden. Dit is met de huidige personele krapte op Bonaire een uitdaging. Voor Saba en Sint Eustatius geldt dat een groter aantal aanvragen van NIK's een structurele uitdaging is: de eisen aan het uitgifteproces zijn hoger (o.a. rolverdeling functiescheiding). Bij ziekte of uitval van personeel kan dat een probleem opleveren.

Scenario 3 zorgt ervoor dat de NIK functioneert als de huidige ID-kaart BES voor ingezetene Nederlanders. Er wordt aangesloten op de bestaande generieke data-infrastructuur voor reisdocumenten, waardoor de status van kaarten zichtbaar is voor controleurs. De risico's op fraude worden beperkt, tegelijkertijd wordt de kaart (een NIK) mogelijk aantrekkelijker voor kwaadwillenden. De huidige productieapparatuur is niet meer nodig voor de productie van ID-kaarten, maar kan niet zomaar worden

afgeschaft. Rijbewijzen en vreemdelingenpassen moeten immers ook nog ergens gepersonaliseerd worden. Het grootste aandachtspunt is de afwijkende status van de kaart ten opzichte van een NIK afgegeven in een niet-bijzondere Nederlandse gemeente. Voor Nederlandse burgers betekent dit scenario dat zij langer moeten wachten op hun ID-kaart, de kosten van de ID-kaart zijn afhankelijk van de leges die gevraagd worden, voor vreemdelingen hangt het af van de wijze waarop deze passen geproduceerd en gepersonaliseerd gaan worden.

Scenario 4 is een tussenoplossing die eenvoudiger te implementeren lijkt dan scenario 3. Waar nu een ID-kaart BES nodig is, is straks een ID-kaart BES in combinatie met een geldig identiteitsbewijs nodig. Om aan de identificatieplicht te voldoen, zullen sommigen een paspoort bij zich moeten hebben omdat de ID-kaart BES formeel niet voldoende is. Of men moet specifiek een NIK kopen om zich met een handzaam formaat te kunnen identificeren. Dit is gelijk aan de Nederlandse situatie, ware het niet dat de vreemdelingenkaart binnen Nederland een geldig identificatiemiddel is; dat zou de ID-kaart BES – die ook als vreemdelingenkaart dient – in dit scenario niet zijn. De consequenties van **scenario 5** zijn op dit moment nog niet goed in te schatten. Er zijn te veel onzekerheden en met name complexiteiten om het onderscheid tussen eilandskinderen, ingezet en niet-ingezet Nederlanders te maken. Een generiek aandachtspunt bij de NIK (scenario 3 en 5) t.o.v. de ID-kaart BES is dat de NIK voor kwaadwillenden naar verwachting waardevoller/aantrekkelijker is om fraude mee te plegen dan de ID-kaart BES dat alleen een lokaal identiteitsbewijs is.

Alle scenario's, met uitzondering van scenario 1 (huidige situatie), vereisen aangepaste wet- en regelgeving (in Europees en /of in Caribisch Nederland). Naar verwachting is de aanpassing het meest complex bij scenario 3 omdat de NIK lokale kenmerken krijgt en een NIK van Caribisch Nederland ingeleverd moet worden bij verhuizing van het eiland. Bij scenario 4 en met name scenario 5 is de aangepaste wetgeving het meest complex in Caribisch Nederland, omdat er veel wijzigingen zijn in de identificatieplicht en het aantonen van het bewijs van ingezetenschap.

Technische specificaties, mogelijkheden en beperkingen

Bij de uitwerking van de scenario's is, op basis van een tech-sessie georganiseerd door RvIG, uitgegaan van de volgende uitgangspunten.

- ⦿ Geen lokale productie van een hoogwaardige identiteitskaart met chip. De eisen aan productie van een hoogwaardige identiteitskaart zijn dusdanig hoog van grondstof- en voorraadbeheer tot de productie en opslag van kaarten, dat dit niet op te zetten is voor de productie van de naar schatting minder dan 7.000 kaarten per jaar³⁶.

³⁶ Als bovendien door de hogere kwaliteit van het materiaal de geldigheid van een dergelijke kaart ook naar 10 jaar zou gaan in plaats van de huidige 5 jaar, wordt het aantal jaarlijks te produceren nog lager.

- ④ Geen aanpassingen in fysieke kaart als lokaal kenmerk. Het wijzigen van het ontwerp van de NIK is een zeer kostbare aangelegenheid gezien alle internationaal geldende afspraken hieromtrent. Dit is financieel niet haalbaar voor de naar schatting minder dan 7.000 kaarten op jaarbasis. In theorie zou zonder het gehele ontwerp van de NIK te wijzigen, een kleine aanpassing gedaan kunnen worden in het bewerkbare deel van kaart. Denk aan een vlag van Bonaire in pasfoto verwerkt. Internationale richtlijnen verbieden dergelijke aanpassingen echter.
- ④ Eiland specifieke informatie op de chip van de kaart. Het is wel mogelijk om eiland specifieke informatie op de chip van de kaart te plaatsen. Is een chip eenmaal gevuld, dan is deze daarna in principe niet meer te wijzigen. Bij een pas die 10 jaar geldig is, kan deze informatie dus niet gebruikt worden om de actuele status van het ingezetenschap aan te tonen (deze verandert immers bij verhuizing van of naar de eilanden).
- ④ Digitale identificatie kan niet als volwaardig alternatief voor een fysieke pas gelden. Er zijn hoge verwachtingen van de EU-wallet voor digitale identificatie: een wallet waarin persoonlijke informatie gekoppeld aan services van centrale overheden gedeeld kan worden met instanties, zodat deze betrouwbaar en actueel digitaal de identiteit met overige benodigde informatie kunnen vaststellen van de persoon in kwestie. Deze wallet zou ook uitstekend kunnen dienen om de actuele status van het ingezetenschap aan te tonen. Uitgangspunt van de wallet is echter dat deze vrijwillig is. Daarmee kan deze volledige vervanging zijn van een fysiek document. Ook is de digitale infrastructuur en het vertrouwen in digitale dienstverlening in Caribisch Nederland nog niet op het niveau dat dit een optie is. Voor vreemdelingen van buiten de EU en Amerikanen die dezelfde status hebben als Europese Nederlanders, is de wallet ook geen optie.

Nabranders

Bij de beschouwing van de verschillende scenario's en functies zijn de volgende aandachtspunten aan bod gekomen:

- ④ Nieuwe situaties brengen nieuwe risico's met zich mee, zoals online fraude en digitale criminaliteit. Deze dienen niet te worden onderschat. Een NIK is voor kwaadwillenden waardevoller dan een (lokale, beperkte) ID-kaart BES.
- ④ Voor een verdere uitwerking dienen principiële keuzes te worden gemaakt. Welk probleem dient te worden aangepakt met prioriteit?
- ④ Voor een verdere uitwerking is inzicht in de aantallen afgegeven kaarten nodig per eiland per type/grond kaart. Deze aantallen ontbreken vooralsnog.
- ④ Gezien de rol die BSN speelt in alle hiervoor gepresenteerde scenario's is het tijdspad van de implementatie van BSN mede leidend. Deze is, aldus BZK, voorzien medio 2025.

Tussentijdse conclusies

Op basis van voorgaande stellen we vast dat:

- 🕒 Er zijn vele variaties en oplossingen voor de genoemde problemen mogelijk. Niet alle (gepercipieerde) problemen worden opgelost met alleen de invoering van een nieuwe ID-kaart.
- 🕒 Het onderscheid op basis van ingezetenschap (eilandskind, vreemdeling met Nederlandse nationaliteit, overige vreemdeling) en in hoeverre dat op een ID-kaart dient te worden vermeld, is bepalend voor de invulling van een toekomstscenario.
- 🕒 Een lokale variant met een eigen uiterlijk is een zeer kostbare aangelegenheid gezien de vele eisen die aan een hoogwaardige kaart worden gesteld en ligt daarmee niet voor de hand gegeven het aantal jaarlijks te produceren kaarten (naar schatting minder dan 7.000).
- 🕒 Voor vreemdelingen zonder Nederlandse nationaliteit zijn aanvullende (balie)processen nodig om toegang te krijgen tot digitale dienstverlening op niveau substantieel. Niveau hoog is vooralsnog voor hen buiten bereik. Een vergelijkbare situatie doet zich overigens voor in Europees Nederland.

7 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Op basis van de verkenning trekken we de volgende conclusies:

Knelpunten toegeschreven aan de ID-kaart BES hebben in praktijk meer te maken met het ontbreken van BSN en beperkte gegevensuitwisseling, dan met de ID-kaart BES zelf. Wel is er de wens in de toekomst digitale overheidsdiensten te kunnen aanbieden.

De aanleiding om naar een alternatief voor de ID-kaart BES te kijken komt voort uit de drie knelpunten die het ministerie van BZK meegaf bij aanvang van het onderzoek: 1) de fraudegevoeligheid 2) de wensen voor digitalisering en 3) het op gespannen voet staan met het comply or explain principe. Echter, deze knelpunten komen maar deels overeen met de door stakeholders uit Caribisch Nederland geconstateerde problemen rondom de ID-kaart. Zij zien het ontbreken van BSN en de beperkte gegevensuitwisseling als voornaamste knelpunten.

- 🕒 **ID Fraude** met de ID-kaart BES blijkt een relatief beperkt probleem. Er zijn bij stakeholders niet méér signalen van fraude met de ID-kaart BES dan met (bijvoorbeeld) het paspoort, ook omdat de ID-kaart BES geen geldig reisdocument is (buiten de pilot). Een valse ID-kaart is dus zeer beperkt bruikbaar. Een identificatiemiddel met een hogere kwaliteit is wenselijk vanuit de arbeidsinspectie en vreemdelingenpolitie (met name op Bonaire) gezien de fraudegevoeligheid.³⁷
- 🕒 Er is vanuit de Caribische en Europees-Nederlandse overheid de **behoefte om betrouwbare digitale dienstverlening te leveren**. Het is echter niet zo dat het ontbreken van een geavanceerde ID-kaart BES die toegang geeft tot dergelijke dienstverlening, de beperkende factor is. Immers, de toegang tot digitale dienstverlening komt - na invoering van het BSN medio 2025 - ook via andere wegen beschikbaar en wel via de NIK (voor diensten die betrouwbaarheidsniveau hoog vereisen) en het paspoort (voor diensten die betrouwbaarheidsniveau substantieel vereisen).
- 🕒 Wanneer een '**volledig comply**' situatie wordt nagestreefd, zou meer moeten worden aangepast dan de ID-kaart BES te vervangen door de NIK. Als volledig comply gewenst is, zou ook het onderscheid tussen ingezet en niet-ingezet Nederlanders moeten worden opgeheven (wat consequenties heeft voor de maximum

³⁷ Daarnaast geldt dat zolang het huidige rijbewijs op de eilanden een geldig identificatiemiddel is, een vervanging van de ID-kaart BES dit (beperkte) probleem niet oplost. Het rijbewijs wordt immers met dezelfde apparatuur geproduceerd als de ID-kaart BES.

verblijfsduur, werk, vestigen, etc.). Ook dient een oplossing te worden geboden voor de vreemdelingenkaart; in de huidige praktijk wordt daarvoor vaak de ID-kaart BES gebruikt.

De urgentie voor aanpassing van de kaart is op dit moment beperkt

- 🕒 Het kunnen aanbieden van digitale dienstverlening staat op dit moment hoog op de prioriteitenlijst in Caribisch Nederland en Europees Nederland. Maar voordat hiertoe kan worden overgegaan dient eerst de basis op orde te zijn. Dat betekent dat BSN is ingevoerd, registers raadpleegbaar zijn op afstand en uitwisseling van gegevens mogelijk is. Een volgende stap is het aanbieden van -en kunnen werken met - digitale dienstverlening op betrouwbaarheidsniveau substantieel (nog niet hoog).
- 🕒 We zien dat er enkele misvattingen zijn ten aanzien van eerder geconstateerde problemen. Zo lijkt fraude met de huidige ID-kaart beperkt te zijn door de beperkte gebruiksmogelijkheden. Ook zijner verschillende manieren om toegang te krijgen tot digitale dienstverlening, waardoor de huidige ID-kaart daarin geen beperkte factor is. Anderzijds zijn er ook misvattingen over zaken die een verandering complex zouden maken: de kaart wordt gezien als zorgpas, maar is feitelijk niet verbonden aan de toegang tot zorg en de huidige lage kosten van een ID-kaart voor de burger, worden mede bepaald door de openbare lichamen en subsidies vanuit BZK. Dat de NIK en paspoort nu duurder zijn dan de ID-kaart BES voor de burger, is een keuze, geen gegeven voor de toekomstige situatie.
- 🕒 Eerder al stelden we vast dat de geconstateerde problemen meer te maken hebben met het ontbreken van BSN en beperkte gegevensuitwisseling, dan met de ID-kaart BES.

Er zijn verschillende toekomstscenario's denkbaar, met elk eigen voor- en nadelen.

De volgende scenario's op hoofdlijnen kunnen worden overwogen:

1. In stand houden van de huidige situatie: **ID-kaart BES blijft onveranderd**. Voordelen: zaken blijven onveranderd en het onderscheid naar ingezetenschap blijft mogelijk op basis van een fysiek document. De keuze voor dit scenario heeft geen verdere consequenties. Nadelen: de (beperkte) problemen rondom fraudegevoeligheid blijven onopgelost en een apart stelsel moet in stand worden gehouden met bijbehorende kosten (circa 250 duizend euro per jaar)³⁸. Na invoering van het BSN (medio 2025) kan de toegang tot digitale dienstverlening via DigiD worden gerealiseerd. Inwoners van Caribisch Nederland kunnen daarna

³⁸ Jaarlijks betaalt BZK circa € 250 K (begroting 2023-2024/ aanbesteding) aan RvIG voor het beheer van de soft- en hardware voor de productie van ID-kaarten. Doorontwikkeling van de kaart en de achterliggende ICT, zitten daar niet in. Ook de personele kosten die RvIG maakt en de personele inzet voor de uitgifte van de kaart zijn niet inbegrepen in dit bedrag. Het feitelijke bedrag is dus hoger.

DigiD op niveau substantieel activeren indien ze over een paspoort beschikken (Nederlandse nationaliteit) of via het balieproces (ook voor overige ingezetenen met BSN). Niveau hoog is alleen beschikbaar voor bewoners met de Nederlandse nationaliteit indien men specifiek daarvoor een NIK aanschaft³⁹.

2. **Huidige situatie + goedkope NIK voor digitale toegang.** ID-kaart BES blijft onveranderd. Voordelen: zaken blijven onveranderd, onderscheid naar ingezetenschap blijft mogelijk op basis van een fysiek document en de toegang tot digitale dienstverlening wordt versneld gerealiseerd via NIK. Nadelen: (de beperkte) problemen rondom fraudegevoeligheid blijven onopgelost, en zowel de kosten voor de uitroloperatie van de NIK als de kosten voor het ID-kaart BES stelsel moet in stand worden gehouden (kosten uitrol + circa 250 duizend euro per jaar).

De invoering van BSN levert al een verbetering. De uitrol van een NIK kan ook pas worden gestart als alle inwoners een BSN hebben. De vraag is hoeveel mensen een NIK zullen aanschaffen, zolang zij de meerwaarde van digitale dienstverlening nog niet ervaren. De NIK is er alleen voor inwoners met de Nederlandse nationaliteit. Op termijn hebben zij ook toegang tot digitale dienstverlening op niveau substantieel via het paspoort. Op niveau hoog zijn er nog geen diensten en als deze er wel komen is de kans ook groot dat ook voor veel inwoners in Europees Nederland een oplossing gevonden moet worden omdat zij niet over een NIK of Nederlands rijbewijs beschikken. Voor inwoners met een buitenlandse nationaliteit heeft dit scenario geen gevolgen.

3. **NIK met lokaal kenmerk vervangt ID-kaart BES en daarnaast is er een apart vreemdelingen document.** Voordelen: de meeste problemen rondom fraudegevoeligheid van de huidige kaart worden opgelost (maar deze kunnen zich verplaatsen naar het lokale rijbewijs, dat ook een geldig identificatiemiddel is). Toegang tot digitale dienstverlening op een hoog betrouwbaarheidsniveau wordt versneld gerealiseerd via NIK (voor Nederlanders). Onderscheid naar ingezetenschap/verblijfsstatus op basis van fysiek document blijft mogelijk met behulp van vreemdelingenkaart en lokaal kenmerk NIK. Er hoeft geen apart systeem in stand gehouden te worden voor de ID-kaart BES. Er is één pas die zowel de identiteit als het ingezetenschap aantoont, als geschikt is voor digitale diensten op een hoog betrouwbaarheidsniveau. Nadelen: er zijn kosten voor de productie van een NIK met lokaal kenmerk en de transitie/uitroloperatie (hoogte is van de gekozen uitvoering). Een aparte print of visueel kenmerk als lokaal kenmerk is zeer kostbaar, vermelding plaats van uitgifte of enkele extra letters niet. Noodzakelijk is dat deze 'bijzondere NIK' ingeleverd moet worden bij vertrek van het eiland (immers: hij moet het bewijs van ingezetenschap aantonen) en de Nederlandse NIK waarschijnlijk moet worden ingeleverd bij een verblijf van rechtswege (men mag niet meerdere NIK's in het bezit hebben). Dit vergt aangepaste wet- en regelgeving in Caribisch en Europees Nederland (een Caribische NIK mag niet behouden blijven bij verhuizing naar Europees Nederland en vice versa) en extra kosten voor Caribische en Europese Nederlanders die heen en weer verhuizen, tijdelijk werken of studeren. Daarnaast zijn er kosten voor de productie van

³⁹ En uiteraard voor de inwoners die nu al over een NIK of Nederlands rijbewijs beschikken.

vreemdelingendocumenten en de productie van rijbewijzen waar een oplossing voor gevonden moet worden. Inwoners met een buitenlandse nationaliteit krijgen een vreemdelingenpas in plaats van een ID-kaart BES; de toegang tot digitale diensten verandert niet voor hen.

4. **NIK vervangt ID-kaart BES en ID-kaart BES blijft bestaan om ingezetenschap aan te tonen (geen geldig ID meer).** Voordelen: de meeste problemen rondom fraudegevoeligheid van de huidige kaart worden opgelost (maar deze kunnen zich verplaatsen naar het lokale rijbewijs, dat ook een geldig identificatiemiddel is). Toegang tot digitale dienstverlening op een hoog betrouwbaarheidsniveau wordt versneld gerealiseerd via NIK (voor Nederlanders). Het onderscheid naar ingezetenschap en verblijfsstatus blijft mogelijk met behulp van ID-kaart BES. De lokale rijbewijzen kunnen via de huidige machines worden geprint. Productiekosten van extra NIK's zijn beperkt. Nadelen: De burger heeft in bepaalde situaties twee passen nodig: een ID-kaart én een ingezetenenpas/ vreemdelingenkaart om zich te identificeren en de verblijfsstatus aan te tonen. Dat is waarschijnlijk vrij incidenteel het geval, maar inwoners van andere nationaliteiten hebben wel hun paspoort nodig om zich te identificeren in plaats van de compacte ID-kaart BES. De wachttijd op een NIK is langer dan op een ID-kaart BES en de eisen aan het balieproces hoger. Daarnaast zijn er transitiekosten (uitrol, aanpassing wet- en regelgeving) én is het de vraag of de NIK populair wordt: immers hebben vrijwel alle inwoners van Caribisch Nederland een paspoort. De vraag is of men een NIK aanschafft alleen vanwege het compacte formaat of de mogelijkheden van DigiD-hoog (waar nog geen diensten voor zijn). De toegang tot digitale diensten verandert niet voor buitenlandse nationaliteiten.
5. **Comply: NIK vervangt ID-kaart BES, daarnaast is er een apart vreemdelingendocument.** Voordelen: meeste problemen rondom fraudegevoeligheid van de huidige kaart worden opgelost (maar deze kunnen zich verplaatsen naar het lokale rijbewijs, dat ook een geldig identificatiemiddel is). Toegang tot digitale dienstverlening op een hoog betrouwbaarheidsniveau wordt versneld gerealiseerd via uitrol NIK (voor Nederlanders). Nadelen: er is *geen* manier om op basis van de ID-kaart het ingezetenschap van Nederlanders te bepalen. Er moet een oplossing gevonden worden voor het printen van rijbewijzen. De invoering van de NIK en het vreemdelingendocument brengen kosten met zich mee. De vraag is of men een NIK aanschafft alleen vanwege het compacte formaat of de mogelijkheden van DigiD-hoog (waar nog geen diensten voor zijn); men heeft immers een paspoort en vaak ook rijbewijs. Vreemdelingen hebben mogelijk een paspoort nodig om zich te identificeren in plaats van compacte ID-kaart-BES (tenzij de vreemdelingenkaart ook hoogwaardiger geproduceerd wordt en net als in Nederland binnen de landsgrenzen een geldig identificatiemiddel is). De toegang tot digitale diensten verandert niet voor buitenlandse nationaliteiten.

In dit overzicht zijn de kosten voor de burger bewust niet opgenomen. Deze worden niet per se bepaald door de productiekosten, maar ook door de door de openbare lichamen te heffen leges en eventuele subsidies vanuit BZK. Ook is niet ingegaan op de optie om de identiteit en ingezetenschap vast te stellen via een (vrijwillige) App of

Wallet. Het gebruik van een wallet voor identificatie wordt *nadrukkelijk niet verplicht gesteld* in het plan van de EU-wallet. Dat betekent dat *altijd een fysiek document beschikbaar moet blijven om aan de wettelijke identificatieplicht te voldoen* (en in dit geval ook vaststellen van verblijfsstatus/ingezetenschap).

In het geval dat wordt overgegaan op een NIK dient rekening te worden gehouden met de volgende consequenties en vraagstukken

- 🕒 **Volgordelijkheid** is belangrijk. Vóórdat een NIK ingevoerd kan worden als vervanging van de ID-kaart BES, moet het **BSN** ingevoerd zijn, dienen systemen te zijn gekoppeld én moeten diensten allemaal uitgerust zijn met kennis, kunde en apparatuur (en goede verbindingen) om op basis van BSN het ingezetenschap te kunnen bepalen. Zolang dat niet zo is, is bij controle een (ID)kaart nodig die het ingezetenschap aangeeft. Dat betekent ook dat deze ingeleverd moet worden bij uitschrijving van het eiland.
- 🕒 De huidige, voor bewoners verplichte ID-kaart BES vervult verschillende functies: naast identiteit toont deze kaart ook het ingezetenschap van de houder. Zo kan aan de hand van de kaart **onderscheid worden gemaakt tussen Europese Nederlanders met verblijf van rechtswege, Europese Nederlanders zonder verblijf van rechtswege en Caribische Nederlanders** (eilandskinderen). Dit onderscheid is relevant voor o.a. de KMar, de openbare lichamen, de arbeidsinspectie en werkgevers. Wanneer wordt overgegaan tot een NIK is dit onderscheid niet mogelijk op basis van de kaart.

Aanbevelingen

We doen op basis van de verkenning de volgende aanbevelingen om te komen tot een toekomstgerichte, gedragen ID-kaart BES:

Geen draagvlak voor grote aanpassingen aan ID-kaart BES op korte termijn; investeer in BSN, koppelingen, gegevensuitwisseling en raadpleegbaarheid systemen

Binnen Caribisch Nederland wordt op dit moment geen urgentie ervaren om grote veranderingen door te voeren ten aanzien van de ID-kaart BES. De door stakeholders uit Caribisch Nederland geconstateerde problemen hebben vooral te maken met het ontbreken van BSN en beperkte gegevensuitwisseling, en niet zozeer met de ID-kaart BES zelf. Met de uitrol van BSN zijn hier verbeteringen aanstaande, waarop kan worden doorgepakt. Het momentum kan worden aangegrepen om verdergaande afspraken te maken rondom gegevensdeling en de daarvoor benodigde wetgeving op orde te brengen. In diezelfde slag dient ook aandacht te zijn voor de raadpleegbaarheid van de systemen, opdat gegevens ook kunnen worden gebruikt voor managementdoeleinden.⁴⁰

⁴⁰ Zo is op dit moment niet eenvoudig te achterhalen hoeveel inwoners van Caribisch Nederland op welke grond staan ingeschreven in het bevolkingsregister, en kan geen koppeling worden gemaakt tussen de Bap BES en de IND.

Wel is er de behoefte de kwaliteit van de ID-kaart BES op onderdelen te verbeteren. Het betreft voornamelijk de betrouwbaarheid van de hardware voor productie en gegevensverwerking. Dit kan bijvoorbeeld door het aanscherpen van kwaliteitseisen in de aanbesteding. Een echt hogere kwaliteit kaart (polycarbonaat) is als wens door sommigen ook benoemd, maar dan kan de kaart niet meer lokaal worden geproduceerd. Het betreft een kaart voor de circa 30 duizend inwoners van Caribisch Nederland. Er wordt op dit moment geen meerwaarde gezien in een nieuwe kaart en bijbehorend identiteitsstelsel geënt op de NIK.

Wel draagvlak voor doorontwikkeling digitale dienstverlening

Er is veel draagvlak voor de verbetering van digitale overheidsdienstverlening. Dit vraagt er in eerste instantie om dat de basis op orde is en meer gegevensuitwisseling tussen verschillende systemen en diensten kan plaatsvinden. Dit vraagt vervolgens ook om voorlichting en gewenning bij burgers opdat zij voldoende digitaal vaardig zijn en de verdere ontwikkeling van het digitale dienstenaanbod. Voorts ook is digitale authenticatie nodig voor de toegang van digitale dienstverlening. De reële opties voor de ID-kaart BES hebben op dit proces slechts beperkte invloed.

Advies over het meest kansrijk, toekomstbestendig en politiek-bestuurlijk gedragen scenario

Op basis van bovenstaand wordt het volgende advies meegegeven: Behoud voorlopig de ID-kaart BES, ga verder met digitale dienstverlening en de invoering van BSN, zorg voor oplossingen met inloggen op betrouwbaarheidsniveau substantieel en hoog die verder reiken dan alleen Caribisch Nederland (ook in Nederland zijn meer dan een miljoen inwoners zonder rijbewijs of NIK; een paspoortoplossing verdient prioriteit). Verstrek eventueel een NIK tegen een lager tarief als dit een belemmering gaat vormen in de uitrol van digitale oplossingen. Wanneer nieuwe oplossingen beschikbaar komen voor het vaststellen van het ingezetenschap (voor iedereen die dit moet kunnen vaststellen) of wanneer we dit wettelijk onderscheid loslaten, kan naar andere oplossingen voor de ID-kaart BES worden gekeken.

Een volledige toets op politiek-bestuurlijk draagvlak voor de verschillende scenario's is binnen de context van dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ook gezien het bijbehorend tijdspad (scenario's voor na 2028) en de ontwikkelingen op korte termijn (o.a. invoering BSN, verbetering uitwisseling gegevens en diensten).

Stel een communicatieplan op voor stakeholders en burgers

Voor iedere wijziging is het essentieel om de voordelen helder te communiceren en de nadelen te beperken. Dit geldt voor zowel de stakeholders in Caribisch Nederland als in Europees Nederland die betrokken zijn bij de uitgifte en het gebruik van de kaarten. Maar zeker ook richting *burgers* op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Verdere uitwerking in gezamenlijkheid voor optimaal draagvlak

Wanneer keuzes zijn gemaakt dient door Europees en Caribisch Nederland gezamenlijk verdere uitwerking te worden gegeven aan de scenario's. Maak daarbij duidelijk waar kosten liggen en wie deze draagt. Dit geldt ook voor de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties.

Tot slot

Het is goed dat vroegtijdig bij verschillende stakeholders in Caribisch Nederland een open gesprek is gevoerd om informatie op te halen over hun ervaringen met de huidige ID-kaart BES en wensen voor de toekomst. Verschillende respondenten gaven dit tijdens de interviews expliciet aan. Het is een veelgehoorde klacht dat veranderingen op de eilanden volgen op besluiten vanuit Den Haag. Het wordt gewaardeerd dat dit nu niet het geval lijkt. Wel wordt meegegeven dat de ID-kaart BES een in verhouding tot andere problemen mineur issue is, zeker wanneer wordt gekeken naar het spanningsveld rondom 'comply or explain'. Immers, ook ten aanzien van infrastructuur, de aanpak van armoede, minimumlonen, AOW en andere zaken zouden de eilanden graag overgaan tot comply. Dit raakt aan het grotere vraagstuk rondom de verhouding tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland.

Bijlagen

Bijlage 1: verantwoording onderzoek

Om de verschillende scenario's in beeld te brengen hebben we verschillende stappen doorlopen en verschillende onderzoeksmethoden ingezet. In onderstaand figuur is het onderzoek beknopt weergegeven. De dataverzameling vond plaats in de periode februari tot en met april 2024.

Documentstudie

- Relevante wet- en regelgeving
- Interne rapportages
- Opgevraagde cijfers en bedragen

Groepsinterviews met stakeholders van Europees Nederland (in totaal 3 groepsgesprekken):

- BZK (o.a. digitalisering en wetgeving)
- IND (o.a. vreemdelingenbeleid)
- RVIG (o.a. technische mogelijkheden en beperkingen productieproces)

Interviews met stakeholders in Caribisch Nederland (in totaal 25 personen gesproken):

- (Kabinet van de) Gezaghebbers OLB, OLE en OLS
- Burgerzaken OLB, OLE en OLS
- Stakeholders vanuit verschillende organisaties: arbeidsinspectie, Belastingdienst, IND, KMar, politie, RCN SZW-unit, RCN VWS-unit, vertegenwoordiger vanuit ondernemers, vertegenwoordiger vanuit consumenten, zorgpartners.

Duidingssessie met een selectie van bovenstaande stakeholders op Bonaire

Tech-sessie georganiseerd door RViG

Verificatieronde voorlopige bevindingen onder stakeholders Caribisch Nederland

Rapportage en bijstelling

Rol begeleidingscommissie

Het onderzoek werd begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, RViG en het ministerie van JenV. De commissie dacht mee over de opzet en uitvoering van het onderzoek en leverde commentaar op de conceptrapportage.

Bijlage 2: minimale eisen aan hoogwaardige ID-kaart

RViG heeft een overzicht opgesteld met minimale eisen waaraan de productie en uitgifte van een hoogwaardige identiteitskaart moeten voldoen. Een verkorte weergave overgenomen uit de presentatie van RViG is ter illustratie hieronder opgenomen om duidelijk te maken dat er veel en vergaande eisen mee gepaard gaan om een veilige, betrouwbare en interoperabele kaart te kunnen realiseren.

- Security eisen aan gebouw, personeel bij productie en personalisatie
- Security eisen voor digitale echtheidskenmerken (cryptografisch sleutelbeheer)
- Security eisen voor fysieke echtheidskenmerken
- Security eisen bij de aanvraag (huidig proces)
- Veilig transport data en documenten
- Voorraad en voorraad management inclusief chip
- Grondstofbeheer
- Beheer registratie aangevraagde en uitgegeven kaarten
- Beheer registratie gestolen en vermiste kaarten
- ICAO compliant → eisen uit doc 9303
- Kwaliteitschecks en –controles
- ISO certificering met bijbehorende periodieke audits
- Helpdesk voor gemeenten en burgers met openingstijden die aansluiten bij CN
- Beheer ecosysteem
- Contractbeheer
- SLA

Bijlage 3: beoordelingskader voor verschillende toekomstscenario's

Achtereenvolgens geven we in deze bijlage de beoordeling op verschillende onderdelen voor de scenario's 1 en 5, gevolgd door de tussenscenario's 2, 3 en 4.

	Situatie zonder gewijzigd beleid CN	Scenario Comply aan Nederlandse systematiek
Beoordeling op	1. Nulscenario: huidige situatie	5. Volledige uitrol Nederlandse systematiek van NIK en een separaat vreemdelingendocument
Kosten invoering, beheer en productie ID-kaarten (op 'systeemniveau')	1. Jaarlijks betaalt BZK circa € 250 K (begroting 2023-2024/ aanbesteding) aan RvIG voor het beheer van de soft- en hardware voor de productie van ID-kaarten. Doorontwikkeling van de kaart en de achterliggende ICT, zitten daar niet in, ook de personele kosten die RvIG maakt niet. 2. De personele inzet voor de uitgifte van de kaart is niet inbegrepen in dit bedrag. Het feitelijke bedrag is dus hoger. 3. Het gaat om circa 6 à 7 duizend kaarten per jaar. Het Openbaar Lichaam betaalt RvIG \$ 3 per geleverde kaart. 4. Momenteel problemen met verouderde productieapparatuur en veel storingen. Dit moet na de aanbesteding aan het eind van 2024 verholpen zijn.	Kosten zijn niet in te schatten, omdat invoering van de NIK niet een-op-een de ID-kaart-BES kan vervangen. Maar aantal aandachtspunten is wel mee te geven: 1. De huidige € 250 K aan kosten kan niet direct bespaard worden. De ID-kaart BES- die in de praktijk ook fungeert als vreemdelingenpas - en rijbewijzen worden nu ook gemaakt met dezelfde apparatuur. Indien de bijdrage van BZK aan de apparatuur wordt gestaakt, moeten kosten gemaakt worden om deze op een andere wijze te produceren. 2. De productiekosten van 6 à 7 duizend Nederlandse Identiteitskaarten extra per jaar voor het Caribisch gebied zijn zeer beperkt. De Rijksleges zijn weliswaar € 8,44 voor een 5 jaar geldige kaart en € 43,43 voor een 10 jaar geldige kaart (o.b.v. kostprijs plus opslag). Maar dat betreft de gemiddelde kostprijs inclusief toerekening van vaste lasten. De marginale kostprijs (de kosten voor productie van een extra kaart) is aanzienlijk lager, maar niet gepubliceerd. Aandachtspunt is dat deze leges hoger zijn dan de afdrachten die openbaar lichaam nu aan RvIG betaalt. Daarbovenop komen nog transportkosten. 3. De NIK geeft niet de status van het ingezetenschap van Nederlanders weer. Kosten om dit op een andere manier op te lossen en de systemen daaromheen, aan te passen werkprocessen, instructies, etc., kunnen nu niet ingeschat worden. De introductie van het BSN en integratie van/ toegang tot systemen (IND, Bap BES, Reisdocumenten) is bovendien stap 1, voordat deze stap gezet kan worden. Gaat bovendien ook over afspraken tussen de eilanden. 4. Op alle eilanden dient rekening gehouden te worden met het feit dat voor een hoogwaardiger ID, ook een hoogwaardiger uitgifteproces vereist is. Er is altijd

	Situatie zonder gewijzigd beleid CN	Scenario Comply aan Nederlandse systematiek
Beoordeling op	1. Nulscenario: huidige situatie	5. Volledige uitrol Nederlandse systematiek van NIK en een separaat vreemdelingendocument
		sprake van functiescheiding en verdeling van rollen, zoals ook voor de paspoorten nodig is. Voor paspoorten zijn ad-hoc oplossingen bij ziekte of vakantie (gezaghebber rol vervangen). Maar deze worden veel minder frequent uitgegeven dan de ID-kaart BES (deze zijn immers niet verplicht en langer geldig). 5. Bij versnelde uitrol (iedereen in 1 of 2 jaar een NIK) is meer personele inzet ook een aandachtspunt. De huidige organisaties bij burgerzaken krijgen dat niet voor elkaar. Hier gaan kosten mee gepaard.
Frauderisico's	Kaart is in theorie relatief eenvoudig te vervalsen en aanvraag van nieuwe kaart (en oude als verloren of gesloten opgeven) gaat eenvoudig. Doordat een op afstand bevragebaar register ontbreekt, kunnen dubbele kaarten in omloop zijn. Daar staat tegenover: de kaart is alleen bruikbaar op de eilanden en daarmee beperkt interessant om na te maken. Grootste risico lijkt te liggen in het gebruik als vreemdelingendocument (illegaal in dienst bij werkgever) en bij verkrijgen van voordeeltjes, zoals een lagere visitor tax. Risico's zijn er vooral op Bonaire. Saba en Sint Eustatius zijn van een dusdanige omvang dat men vrijwel iedereen in het bezit van een ID-kaart BES kent. Met goede gegevensuitwisseling tussen organisaties (i.c.m. BSN) is waarschijnlijk een grotere slag te maken dan met een andere ID-kaart.	De kaart is moeilijker te vervalsen en wordt periodiek aangepast. De kaart is ook meer waard. Dat vergroot het frauderisico. De basisvoorzieningen, zoals een bevragebaar Basisregister Reisdocumenten is aanwezig. Maar om de winst te boeken op de eilanden, is vooral van belang dat organisaties ook onderling meer gegevens mogen uitwisselen. Dat is vaak nog niet geregeld (en staat los van de ID-kaart).
Mogelijkheid tot digitaliseren	Na invoering BSN is ook DigiD-laag voor iedereen beschikbaar op de eilanden. Eenieder met Nederlandse nationaliteit kan dan een NIK aanvragen, waarmee DigiD-hoog mogelijk wordt. Met het (bestaande) paspoort is waarschijnlijk DigiD-substantieel op korte termijn beschikbaar. Indien het applet voor DigiD-hoog op termijn op de chip van het paspoort wordt gezet, moet daar een nieuw paspoort voor worden aangeschaft. De crux zit in invoering BSN. Daarna is er geen technische belemmering meer voor digitalisering. Mogelijk wel een praktische en kostentechnische: als men net een nieuw paspoort heeft dat nog 10 jaar geldig is, wil men dan een nieuwe aanvragen die alleen nuttig is vanwege DigiD-hoog?	Beperkt onderscheidend van het nulscenario. Bij versnelde invoering van NIK als vervanging van de ID-kaart BES, mogelijk een kleine versnelling. Maar belangrijk aandachtspunt: eilanden van Caribisch Nederland zijn klein, waarmee digitale dienstverlening ook pas zal volgen nadat voorbeelden vanuit Nederland gekopieerd kunnen worden.

	Situatie zonder gewijzigd beleid CN	Scenario Comply aan Nederlandse systematiek
Beoordeling op	1. Nulscenario: huidige situatie	5. Volledige uitrol Nederlandse systematiek van NIK en een separaat vreemdelingendocument
Comply or explain	Explain, waarom in verband met afwijkende wet- en regelgeving (m.n. ingezetenschap Nederlanders) en praktisch gebruik (productie rijbewijs en vreemdelingendocument) de huidige situatie (min of meer) in stand blijft en hoe het toekomstperspectief eruit ziet.	Comply + explain. Voor volledig compliant is meer nodig dan alleen de kaart. Dan gaat het ook om onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen Nederlanders en komen meer discussies naar voren (zorg, uitkeringen, etc.). Voorlopig lijken er uitzonderingen te blijven die het lastig maken om 'met de kaart' compliant te zijn. Acceptatie van NIK is wel een stap in de richting.
Gevolgen voor instanties die identiteit vast moeten stellen (kosten eenmalig/structureel, praktische haalbaarheid en procedures), met onderscheid naar Caribisch/ Europees Nederland	Procedures blijven zoals ze zijn. Dat betekent dat de geldigheid van de ID-kaart BES niet gecontroleerd kan worden. Dit is vooral een risico bij vreemdelingen en controle bij de arbeidsinspectie, vreemdelingenpolitie en aangifte bij de Belastingdienst. Het gegeven dat een ID-kaart BES een geldig identificatiemiddel is, is daarbij het risico. Met het BSN en verdere integratie van systemen, nemen de controle mogelijkheden bij vermoedens van fraude wel toe.	1. Bij grenscontrole kan niet snel meer het onderscheid gemaakt worden tussen ingezetenen en niet-ingezetenen o.b.v. de Identiteitskaart. Dat betekent dat dit per persoon op basis van het BSN opgevraagd moet worden (daarvoor is een koppeling met Bap BES nodig en systeem om dat snel te scannen en op te vragen) en afhankelijk van status die uit het systeem volgt wel/geen vervolgvragen over verblijfsduur. Daarvoor moet eerst iedere burger de BSN in zijn/haar paspoort hebben (dus dat is pas 10 jaar na invoering BSN het geval). Daarnaast kost dit naar verwachting meer tijd, met name op Bonaire als een volledig vliegtuig uit Nederland leegstroomt. Dus neemt de wachttijd toe, of is extra personeel inzet en meer ruimte bij de grenscontrole nodig. 2. Voor het innen van de toeristenbelasting op Bonaire geldt hetzelfde knelpunt. Bovendien is dan ook inzicht in de Bap BES van de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen nodig om de verlaagde toeristenbelasting op basis van het BSN vast te kunnen stellen. 3. Voor de vreemdelingenpolitie en arbeidsinspectie wordt het eenvoudiger: er is een vreemdelingendocument in combinatie met een paspoort nodig als een immigrant zich identificeert. Dat maakt de kans op misbruik kleiner. De verblijfsstatus en werkvergunning van Nederlanders controleren blijft lastig. 4. Bij de Belastingdienst is de kans op misbruik kleiner. Nu neemt daarmee het risico op zwart werken toe; 'grijs werken' en belasting betalen op andere naam wordt moeilijker. Ook hierbij geldt dat BSN al een grote verbetering oplevert.
Gevolgen voor burgers in Caribisch Nederland (eenmalig en structureel)	Zaken blijven zoals ze zijn: 1. De ID-kaart BES is goedkoop in aanschaf (\$ 8 - 15) en gaat 5 jaar mee; 2. De ID-kaart BES wordt lokaal gepersonaliseerd 'klaar terwijl u wacht'; 3. De ID-kaart BES is geldig als reisdocument tussen Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Sint Maarten en Curaçao (zolang de pilot niet stopt); 4. BSN en DigiD worden ingevoerd. Authenticatie op niveau substantieel wordt	1. Er is geen goedkoop identificatiedocument meer. De kosten voor een NIK bedragen (indien de openbare lichamen hun leges gelijk houden) ongeveer tussen de \$ 15 voor een kaart voor jongeren onder de 18 (die 5 jaar geldig is) en \$ 60 voor de kaart voor volwassenen die 10 jaar mee gaat. 2. Voor dit identificatiedocument moet men twee keer naar de afdeling burgerzaken. Maar wel minder vaak (slechts 1 keer in de 10 jaar vanaf 18 jaar;

	Situatie zonder gewijzigd beleid CN	Scenario Comply aan Nederlandse systematiek
Beoordeling op	1. Nulscenario: huidige situatie	5. Volledige uitrol Nederlandse systematiek van NIK en een separaat vreemdelingendocument
	zeker mogelijk met een paspoort, niveau hoog misschien. De NIK is beschikbaar indien men dit wenst (maar tegen hoge kosten van circa \$ 100).	men kan ook besluiten de NIK niet aan te schaffen aangezien de meeste inwoners een paspoort of rijbewijs hebben om zich te identificeren). Of (in 2028) een pasfoto nodig is, is nog niet duidelijk. Live-enrolment zo mogelijk moeten zijn. 3. Het duurt langer voor men de ID-kaart heeft. Indien het 'comply' is, zou Nederland ook in 5 werkdagen moeten leveren? Op dit moment duurt de levering van een paspoort 2 tot 3 weken. 4. Vreemdelingen hebben twee passen nodig om zich te identificeren: een vreemdelingenpas en hun paspoort. Let op: op Saba is dat de helft van de werkende bevolking! Op Bonaire circa 20%. 5. Eenmaal in Europa, kan de ID-kaart gebruikt worden om vrij te reizen en hoeft men geen groot paspoort mee te nemen. 6. Bedrijven die korting willen geven aan locals, moeten een alternatief verzinnen voor de ID-kaart-BES.
Draagvlak en specifieke aandachtspunten per eiland	Helemaal houden 'zoals het is', heeft nadelen. De eilanden willen ook een volwaardiger onderdeel uitmaken van Nederland. Met BSN en DigiD worden belangrijke stappen gezet. Betaalbaar gebruik kunnen maken van DigiD wordt daarbij ook belangrijk en symbolisch kan het identiteitsbewijs daar bij helpen.	Helemaal afstand doen van een eigen kaart, kan ook gepaard gaan met emoties, alhoewel die rondom de kaart relatief beperkt lijken. Vooral van belang is dat er een betaalbaar en snel beschikbaar alternatief blijft voor identificatie en vaststellen van ingezetenschap. En dat er geen grotere problemen gecreëerd worden, dan er worden opgelost. Een te snelle en ondoordachte invoering van een NIK als vervanging voor de ID-kaart-BES wordt door verschillende stakeholders als risico gezien. Er zijn redenen om een aparte kaart te houden. Als de voordelen tegen de nadelen opwegen, zal er draagvlak zijn. Dit geldt voor alle eilanden, met als belangrijk aandachtspunt dat toegang en volwaardig meedoen van vreemdelingen van groot belang is voor het economisch functioneren. Veel arbeidskrachten komen van buiten de eilanden en zijn hard nodig om de zaken draaiend te houden. Dat geldt nog meer voor de kleine eilanden dan voor Bonaire.

Beoordeling op	Tussenscenario's		
	2. Huidig + goedkope NIK	3. NIK met lokaal kenmerk	4. NIK + ID-kaart BES
Kosten invoering, beheer en productie ID-kaarten (op 'systeemniveau')	1. Kosten gelijk aan het nulscenario met een kleine plus voor een aantal extra uit te geven NIK's. Verwachting is dat het aantal aangevraagde NIK's laag is, tenzij het op korte termijn nuttig is voor DigiD. Indien het aantal aangevraagde NIK's hoog wordt, leidt dat wel voor aanvullende kosten voor de personele bezetting aan balie. Er moet immers een extra kaart uitgegeven worden (per kaart ongeveer 15 minuten aan behandeltijd). 2. Na te denken valt over het tarief van de NIK. Als dit tegen marginale kostprijs wordt geleverd omdat de kaart nu als 'extra kaart' naar de eilanden gaat, kunnen de Rijksleges onderbouwd lager zijn dan in Nederland. Ook een (eenmalige) subsidie is te overwegen in het kader van de digitalisering. Als de NIK tegen de huidige leges wordt geleverd, kan in theorie de lege van de kaart met enkele centen omlaag (vaste lasten worden over meer kaarten verdeeld).	1. Punten 1,2, 4 en 5 van het scenario van volledige uitrol blijven gelden. Aandachtspunt 3 komt te vervallen. 2. Kosten specifiek ontwerp zijn hoog voor slechts 7.000 kaarten (paar miljoen euro). Maar lokaal kenmerk kan ook de uitgevende instantie zijn (gezaghebber CN). Dat brengt geen kosten met zich mee in de productie (wel in wet- en regelgeving). Lokale productie van NIK is kostentechnisch niet haalbaar. 3. Van belang is dat kosten (in Caribisch én Europees Nederland) gemaakt moeten worden voor wet- en regeling en procedures om inleveren en vervallen van kaarten uitgegeven in Caribisch Nederland te waarborgen op het moment dat iemand geen ingezetenen meer is. Afspraken tussen eilanden van voormalige Nederlandse Antillen zijn nodig voor acceptatie van de kaart.	4. Qua kosten naar verwachting ongeveer gelijk aan scenario 2, met daarbovenop aanpassing van lokale wet- en regelgeving voor acceptatie van de NIK als wettig identificatiemiddel. De vraag is vooral hoe populair de NIK wordt in dit scenario. In Nederland is het paspoort ook al een populairder identificatiemiddel/ reisdocument dan de NIK. In Caribisch Nederland kan je met de NIK nauwelijks reizen (vanuit Nederland is de NIK voldoende voor alle reizen binnen de EU). Het formaat van de NIK is handiger, maar het rijbewijs functioneert ook voor iedereen van boven de 18.
Frauderisico's	Gelijk aan scenario 1.	Gelijk aan scenario 5.	Gelijk aan scenario 5. Als men zich bij controles aan de regels houdt, kan de ID-kaart BES alleen in combinatie met een geldig identificatiemiddel (NIK, paspoort of rijbewijs) worden geaccepteerd.
Mogelijkheid tot digitaliseren	Lage kosten maakt het e.e.a. in principe toegankelijker. Maar op termijn is paspoort ook geschikt dus is de NIK niet noodzakelijk om digitaal zaken te doen. Vooral op korte termijn na introductie BSN en DigiD een voordeel (als ook digitale dienstverlening aangeboden wordt).	Zie andere scenario's, beperkt effect.	Zie andere scenario's, beperkt effect.
Comply or explain	Explain, gelijk aan huidig én waarom de NIK minder hoeft te kosten in Caribisch Nederland	Explain van lokaal kenmerk en inleveren NIK bij verhuizing van eiland	Explain van noodzaak extra pas voor vaststellen ingezetenschap

	Tussenscenario's		
Beoordeling op	2. Huidig + goedkope NIK	3. NIK met lokaal kenmerk	4. NIK + ID-kaart BES
Gevolgen voor instanties die identiteit vast moeten stellen (kosten eenmalig/structureel, praktische haalbaarheid en procedures), met onderscheid naar Caribisch/ Europees Nederland	Gelijk aan scenario 1.	Voordelen van scenario 2, zonder de nadelen.	Voordelen van scenario 2, zonder de nadelen.
Gevolgen voor burgers in Caribisch Nederland (eenmalig en structureel)	Gelijk aan scenario 1, maar men kan goedkoop een NIK krijgen om op korte termijn digitaal zaken te doen op een hoog betrouwbaarheidsniveau met de overheid.	Gelijk aan scenario 2, maar dan zonder punt 6. Daarnaast moeten burgers de NIK inleveren als ze verhuizen van het eiland. De kaart is dus alleen 10 jaar geldig, zolang men op het eiland blijft.	Combinatie van scenario 1 en 2. Burgers moeten voor 2 passen naar burgerzaken en hebben een extra pas nodig. De kans is groot dat de meeste burgers geen NIK aanschaffen, waarmee het scenario in praktijk overeen komt met scenario 1: men heeft een paspoort en een ingezetenenpas (die nu ook geldt als wettig identificatiemiddel, maar dan niet meer).
Draagvlak en specifieke aandachtspunten per eiland	De tussenoplossingen gaan om prioriteren. Welk probleem wil men als eerste aanpakken? Draagvlak is mogelijk, zolang aan de randvoorwaarden wordt voldaan van betaalbaarheid, beschikbaarheid en dat voordelen tegen nadelen opwegen. Voor de exacte invulling zijn vele smaken mogelijk.		

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.