

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De heer drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
23 januari 2018

Onderwerp
Wijziging Paspoortwet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/HS/RS/bs
ATR0121/2018-U009

Bijlage(n)

Geachte heer Knops,

Op 8 december 2017 heeft u het wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet voorgelegd aan ATR ter advisering. Dit voorstel staat open voor consultatie in de periode van 18 december 2017 tot en met 19 januari 2018.

Het wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om een e-functionaliteit (publiek identificatiemiddel) aan te brengen op reisdocumenten, identiteitskaarten en rijbewijzen, en stelt kaders aan de voorzieningen en gegevens die nodig zijn voor het kunnen functioneren van het publiek identificatiemiddel.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel een uitbreiding van het basisregister reisdocumenten. Het onderhavige wetsvoorstel vormt een aanvulling op en een nadere uitwerking van het wetsvoorstel digitale overheid (WDO).¹

Toetsingskader

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Het betreffende wetsvoorstel had in 2017 als naam "Wetsontwerp Generieke Digitale Infrastructuur (Wet GDI)" en is in verschillende stadia aan Actal (de rechtsvoorganger van ATR) en ATR voorgelegd voor advies. Actal heeft op 31 maart 2017 een reactie uitgebracht op de consultatieversie van het wetsvoorstel. ATR heeft op 6 november 2017 advies uitgebracht over het aangepaste wetsvoorstel GDI.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

De e-IDAS-verordening ('*Electronic Identities And Trust Services*') legt de verplichting op dat Europese burgers en bedrijven vanaf 29 september 2018 met een nationaal inlogmiddel moeten kunnen inloggen bij de overheid. De toelichting bij het wijzigingsvoorstel van de Paspoortwet geeft aan dat het huidige publieke identificatiemiddel (DigiD) al vele jaren op grote schaal wordt gebruikt, maar dat dit middel slechts voor een deel van de elektronische dienstverlening geschikt is. Het betrouwbaarheidsniveau van DigiD is volgens de toelichting bij het voorstel "niet toereikend voor het langs elektronische weg verlenen van diensten met belangrijke rechtsgevolgen of waarbij zeer vertrouwelijke informatie wordt uitgewisseld."

De onderbouwing van de noodzaak van het voorgestelde publieke identificatiemiddel, geplaatst op een reis- of identiteitsdocument, is extra van belang, omdat een hoger betrouwbaarheidsniveau dan het huidige DigiD, namelijk DigiD substantieel, nu al bereikt kan worden door de inzet van de meerdere factoren naast elkaar, zoals bijvoorbeeld al wordt toegepast door de RDW.^{2,3}

De toelichting bij het wetsvoorstel maakt evenmin inzichtelijk waarom het publieke identificatiemiddel op het identiteits- of reisdocument moet worden geplaatst.

Het onderhavige wetsvoorstel legt de nadruk op het creëren van de juridische grondslag voor het plaatsen van het identificatiemiddel op de identiteits- of reisdocumenten, en niet op processen die daardoor vereenvoudigd, vernieuwd of verbeterd (kunnen) worden voor burgers. De toelichting bij het voorstel kan naar het oordeel van het college duidelijkheid bieden over processen die met het publiek identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau substantieel en hoog in de toekomst volledig digitaal kunnen verlopen.^{4,5}

1.1 Het college adviseert de noodzaak van het voorgestelde publieke identificatiemiddel met betrouwbaarheidsniveau hoog, geplaatst op het identiteitsdocument- of reisdocument, nader te motiveren en in de toelichting bij het wetsvoorstel uit te werken.

2. Minder belastende alternatieven

Voor de beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk is het van belang dat kosten en baten van het voorstel transparant en herleidbaar in beeld zijn gebracht. Hoewel de eenmalige investeringskosten in de toelichting zijn verwerkt (naar schatting ongeveer 7,5 miljoen euro), ontbreekt een kwantitatieve analyse van de structurele kosten. Deze kosten zijn van belang

² Het gaat hier om de zogenoemde multi-factor-authentication. Deze maakt gebruik van factoren die onafhankelijk van elkaar, bij voorkeur via verschillende kanalen, verschillende eisen stellen: (1) iets dat iemand in zijn bezit *heeft* (bijv. een pasje), (2) iets dat iemand *weet* (bijv. een pin of wachtwoord), (3) iets dat iemand *kan* (bijv. een handtekening zetten), en/of (4) iets dat iemand *is* (zoals een biokenmerk, bijv. een vingerafdruk). De combinatie van deze verschillende eisen zorgt voor de realisatie van een hoger betrouwbaarheidsniveau dan de inlogmiddelen op zichzelf bieden.

³ Zo geldt voor het 'overschrijven van een voertuig' als eis van de RDW dat er meer zekerheid moet zijn over de identiteit van de gebruiker van de dienst. Om die reden wordt aanvullend op de authenticatie met DigiD, gebruik gemaakt van een extra controle van het identiteitsbewijs. Dit gebeurt via een speciale kaartlezer of smartphone met een NFC-reader waarmee de aanvrager zijn rijbewijs, paspoort of identiteitskaart uitleest.

⁴ Hierbij kan tevens gebruik worden gemaakt van of verwezen worden naar de informatie van het Forum Standaardisatie. Bijvoorbeeld "de handreiking voor overheidsorganisaties over betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening"

⁵ Uit ambtelijk overleg is gebleken dat ook in het aangepaste wetsvoorstel GDI (onder de nieuwe naam van het voorstel *Wet Digitale Overheid*) en de toelichting daarbij, extra informatie is opgenomen over processen en interacties tussen overheid en burgers waarvoor het betrouwbaarheidsniveau hoog van belang is. Dit aangepaste wetsvoorstel is medio december 2017 aangeboden aan de Raad van State voor advies, maar (nog) niet openbaar beschikbaar.

omdat ze “worden doorberekend in het rijksdeel van de leges van alle documenten die op grond van de Paspoortwet worden uitgegeven”.

De winst die met het voorstel geboekt kan worden in termen van regeldruk (vermindering administratieve lasten), moet vanuit maatschappelijk oogpunt opwegen tegen de extra kosten voor reisdocumenten met een publiek identificatiemiddel. Niet vastgesteld kan worden of het voor burgers minder belastend is om bijvoorbeeld éénmaal naar het gemeentehuis te gaan in plaats van gebruik te maken van het publiek identificatiemiddel met betrouwbaarheidsniveau hoog. Doordat de kosten niet volledig in beeld zijn, is het niet mogelijk te bepalen in hoeverre het gebruik van het publieke identificatiemiddel op het reisdocument minder belastend is dan de huidige situatie, en in hoeverre de regeldrukvermindering opweegt tegen de kosten die hiervoor gemaakt moeten worden.

2.1 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel te verduidelijken wat de structurele kosten zijn van het voorstel en wat dit betekent voor de kosten van reisen en identiteitsdocumenten met het nieuwe elektronische identificatiemiddel.

3. Werkbare uitvoeringswijze

De uitbreiding van het basisregister reisdocumenten stelt bevoegde overheidsinstanties in staat om 24 uur per dag digitaal de actuele gegevens in de bronregistratie te raadplegen. Hierdoor zijn de overheidsinstanties in staat om op ieder moment de actuele status, en daarmee ook de (on)geldigheid, van reisdocumenten vast te stellen. Dit is van belang bij de uitgifte van nooddocumenten, bij aanvragen van reisdocumenten in het buitenland, of bijvoorbeeld bij de verstrekking van gegevens over de identificatie van slachtoffers bij rampen.

Het wetsvoorstel en de toelichting besteden beperkt aandacht aan de wijze waarop de houders geïnformeerd worden over wijzigingen van de status van het document (en de elektronische identiteit die daarop is geplaatst). Zonder die informatie kan het voor burgers verwarrend zijn als een identiteitskaart wél, maar de elektronische identiteit die daarop is geplaatst, níet als geldig wordt beschouwd, of andersom. En het is mogelijk nog verwarrender dat de mogelijkheden van de fysieke identiteitskaart niet worden beïnvloed als de elektronische identiteit is geblokkeerd, maar dat om die blokkade ongedaan te maken tóch een nieuw identiteitskaart moet worden aangevraagd. Voor de acceptatie van het publieke identificatiemiddel is aandacht voor een passende introductie, communicatie en gebruikersbegeleiding bij het identificatiemiddel van groot belang. Bij de verdere uitwerking en implementatie van het identificatiemiddel moet ook specifieke aandacht uitgaan naar die doelgroepen die niet zijn betrokken in de pilots van destijds en mogelijk andere behoeften hebben (jongeren, ouderen en lager opgeleiden).⁶

3.1 Het college adviseert het identificatiemiddel met betrouwbaarheidsniveau hoog zo te introduceren dat de voordelen van het (digitale) identificatiemiddel voor burgers duidelijk zijn en dat zij vertrouwen dat het identificatiemiddel hun privacygevoelige gegevens beschermt.

⁶ Bron: Rapport Panteia (2016) *Gebruikerservaringen pilots publieke en private eID-middelen*.

Door het sinds 2001 functionerende 'negatieve' fraude-register⁷ uit te breiden naar een register dat positieve verificatie ondersteunt, wordt het mogelijk om fraude en misbruik sneller te signaleren en beter op te sporen. Die snellere en betere opsporing zijn om twee redenen nodig. De eerste reden is dat een identificatiemiddel dat voor meer en gevoeliger diensten kan worden gebruikt, voor dieven aantrekkelijker is. De tweede reden is dat de gevolgen voor burgers wier identificatiemiddel is gestolen, misbruikt, vermist of geblokkeerd, groter zijn.⁸ Bovendien neemt het aantal slachtoffers van identiteitsfraude de laatste jaren toe.⁹ Deze situatie maakt het noodzakelijk om de ondersteuning te verbeteren aan burgers die getroffen worden door problemen met hun identiteitsmiddelen. Onze rechtsvoorganger heeft hier bij de internetconsultatie van de Wet GDI reeds op gewezen.¹⁰

Voor burgers is van belang om actief geïnformeerd te worden als de overheid de status van reisdocument of van het daarop het geplaatste identificatiemiddel wijzigt. Want als de geldigheid wordt ingetrokken, hebben burgers hulp nodig om hun online-identiteit te herstellen. Een belangrijke factor daarin is een goede coördinatie tussen de instellingen waar burgers zijn geregistreerd. Het onderbreken, blokkeren en intrekken van het identificatiemiddel is noodzakelijk, maar niet voldoende. Door inzage in het positieve register van reisdocumenten te combineren met andere documenten en andere bij de overheid geregistreerde gegevens, kan de ondersteuning aan burgers wier identificatiemiddel is gecompromitteerd, worden verbeterd. Het doel moet zijn dat hun middel snel kan worden hersteld, of, indien dat niet mogelijk is, dat zij sneller en makkelijker kunnen worden voorzien van een vervangend middel. Omdat het hier om grote aantallen burgers gaat en omdat die burgers daarbij forse bureaucratistische rompslomp ervaren, dient dit probleem als het zich aandient, proactief te worden aangepakt vanuit de overheid.¹¹

3.2 Het college adviseert om proactieve ondersteuning te bieden aan burgers wier elektronisch identificatiemiddel is gecompromitteerd. Die ondersteuning moet voorzien in tijdelijke oplossingen én in hulp voor een spoedig herstel van het identificatiemiddel en de toegangsmogelijkheden die daaraan waren toegekend.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij dit wetsvoorstel stelt dat de administratieve lasten die zijn verbonden aan het activeren en gebruiken van het publieke identificatiemiddel, een uitvloeisel zijn van de Wet digitale overheid (Wdo), die het gebruik van het publieke middel regelt (en niet het gevolg van de onderhavige wetswijziging). De toelichting bij de Wet GDI / Wdo stelt echter dat het wetsvoorstel geen verplichting voor burgers (of bedrijven) stelt tot het gebruiken van deze inlogmiddelen.

⁷ Negatief wil zeggen dat in dit register alleen de gestolen, vermiste, geblokkeerde identiteitsdocumenten zijn geregistreerd.

⁸ De gevolgen voor slachtoffers van identiteitsfraude zijn groot, zowel in tijd als in directe kosten. Bron: "Help! Ze hebben mijn identiteit gestolen!!" (Rapport identiteitsfraude SAFECIN, 2008)

⁹ Een authenticatiemiddel met betrouwbaarheidsniveau hoog is moeilijker te misbruiken, maar omdat daarmee meer en waardevollere diensten kunnen worden afgenomen, wordt het tevens aantrekkelijker om identiteiten te stelen. Identiteitsfraude is omvangrijk en neemt toe. In 2011 meldde PwC dat circa 5,6% van de Nederlandse bevolking slachtoffer is (geweest) van identiteitsfraude in de jaren tussen 2007 tot en met 2010. De geactualiseerde meting komt uit op 13,2% in de periode 2007-2012. Bron: Kamerbrief Vervolgonderzoek omvang en schade identiteitsfraude. 5 juni 2013. BZK, 2013-0000310053

¹⁰ Reactie van Actal op het wetsvoorstel GDI, 31 maart 2017, Jth/RvZ/HS/RS/2017/048

¹¹ Deze proactieve aanpak kan er bijvoorbeeld uit bestaan dat de overheid rechtstreeks en tijdig contact opneemt met de burger van wie (de geldigheid van het) identiteitsdocument wordt ingetrokken.

Daarom bevat die geen specifieke kwantitatieve uitwerking van de regeldrukeffecten. Daarvoor verwijst die toelichting naar lagere regelgeving en sectorale wetgeving.

De toelichting bij dit voorstel geeft aan dat voor burgers sprake zal zijn van een vermindering van de administratieve lasten. De uitwerking van het voorstel bevat echter geen nadere kwalitatieve noch kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten. Hierdoor is het niet mogelijk een beoordeling te maken van de proportionaliteit van de regeldruk en de 'winst' in termen van regeldrukvermindering als gevolg van het voorstel.

De beantwoording van de IAK-vragen (Integraal AfwegingsKader) bevat wel een beknopte kwalitatieve uitwerking van de regeldrukeffecten van het voorstel, maar geeft geen inzicht in de totale kwantitatieve regeldrukgevolgen.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel de structurele en incidentele regeldrukgevolgen in beeld te brengen conform de landelijke methodiek. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van scenario's en van voorbeeldprocessen waarbij procesoptimalisatie en regeldrukvermindering mogelijk zijn als gevolg van het publiek identificatiemiddel op betrouwbaarheidsniveau hoog.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel is over het doel van de voorgestelde wijzigingen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorliggende voorstellen naar het oordeel van het college aanpassing en aanvulling behoeft om de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze te laten plaatsvinden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris