

Vergaderjaar 2024–2025

36 639

Wijziging van diverse wetten in verband met het invoeren van het burgerservicenummer en de voorzieningen van de digitale overheid in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 augustus 2025

1. Inleiding

De regering dankt de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties (KOREL) van uw Kamer voor het verslag over het wetsvoorstel Invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES. Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van PVV en ChristenUnie. De regering heeft, in het belang van de voortgang van dit wetsvoorstel, het verslag zo zorgvuldig mogelijk beantwoord. De regering streeft ernaar om het wetsvoorstel in 2025 gedeeltelijk in werking te laten treden, zodat de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba nog dit jaar komen te beschikken over een burgerservicenummer (BSN). De vragen zijn in de volgorde van het verslag beantwoord.

2. Advies Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES

In het advies van CBP¹ wordt gesteld:

«De commissie constateert ook dat de bescherming van persoonsgegevens van personen die zich in het Caribisch deel Nederland bevinden niet correct maar te rooskleurig is weergegeven in de stukken die ter advies zijn voorgelegd. Dit geeft een vertekend beeld over de staat van de bescherming persoonsgegevens en hierdoor het risico waarbinnen persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld en daarmee de veronderstelde veiligheid geboden door de wetsaanpassing. De commissie adviseert om de MvT op dit punt aan te passen naar de werkelijke weergave van de staat van de rechtsbescherming binnen het Caribisch deel van Nederland.».

¹ Adviesaanvraag wetsvoorstel invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES van het CBP BES van 31 augustus 2023 als bijlage bij de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2024/25, 36 639, nr. 3.).

De regering geeft hierover in de memorie van toelichting² aan dat de toelichting naar aanleiding hiervan is aangevuld. Kan de regering aangeven wat er precies is aangevuld ten opzichte van de consultatieversie? Kan de regering nader onderbouwen of de bescherming van persoonsgegevens nu niet meer «te rooskleurig» wordt weergegeven, vragen de leden van de PVV-fractie. Kan de regering nader onderbouwen of er nu geen sprake meer is van een «vertekend beeld» en waarom er nu wél sprake zou zijn van een «werkelijke weergave» van de staat van de rechtsbescherming binnen het Caribisch deel van Nederland?

Naar aanleiding van het consultatieadvies van het CBP BES en de andere uitgebrachte adviezen met dezelfde strekking, is de memorie van toelichting aangevuld met verschillende passages waarin aandacht wordt besteed aan de uitvoering van de privacywetgeving in de praktijk. Hiermee wordt een completer en meer realistisch beeld gegeven van de privacybescherming in Caribisch Nederland.

Zo is onder meer een passage toegevoegd aan paragraaf 3.4.3.1 de memorie van toelichting waarin wordt benoemd dat de privacybescherming in de praktijk niet zonder meer voldoende is voor het verkrijgen van een adequaatheidsbeslissing of een andere juridische grondslag voor de deling van persoonsgegevens met Caribisch Nederland en er aldus voorzien dient te worden in aanvullende maatregelen. Daarbij wordt gerefereerd aan het onderzoeksrapport dat in 2019 door *Pro Facto* is opgesteld ten behoeve van de evaluatie van de Wet bescherming Persoonsgegevens BES (Wbp BES), waarnaar ook verwezen wordt in het advies van de CBP BES en de andere adviesorganen.³ Het onderzoek van *Pro Facto* is onder meer tot stand gekomen op basis van gesprekken met onder andere vertegenwoordigers van verschillende ministeries, de openbare lichamen, toezichthouders en burgers. Daaruit bleek dat de naleving van de regelgeving en het privacybewustzijn nog niet op het vereiste niveau waren en dat er nog onvoldoende toezicht werd gehouden door de CBP BES.

Om het vereiste niveau van privacybescherming te garanderen is het nodig om verschillende aanvullende juridische, technische en organisatorische maatregelen te treffen die nader zijn toegelicht in de paragrafen 3.4.3.2 en 3.4.3.3 van de memorie van toelichting. Zo zal onder meer rondom de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in samenwerking met CBP BES publieksvoorlichting worden georganiseerd, gericht op een zorgvuldige omgang met het BSN door de burger zelf. Daarnaast is het CBP BES op dit moment al bezig is met het verhogen van bewustzijn van en kennis over de privacyregelgeving door middel van voorlichting en trainingen aan organisaties in Caribisch Nederland. Voorts is binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) inmiddels een Chief Information Officer (CIO) aangesteld en worden er financiële middelen verstrekt aan de openbare lichamen om ook een CIO aan te stellen. Tot slot is Bonaire in 2023 aangesloten op de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Voor Saba en Sint Eustatius is dat in voorbereiding. Zo worden zij ondersteund bij de preventie, detectie en kennisopbouw op het gebied van informatiebeveiliging.

3. Digitale dienstverlening in Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel beoogt de digitale dienstverlening van de (semi)overheid in Caribisch Nederland zoveel mogelijk op een gelijkwaardig niveau als in Europees Nederland te brengen. Kan de regering

² Kamerstukken II 2024/25, 36 639, nr. 3, p. 49.

³ Kamerstukken II, 2019/20, 32 761, nr. 161.

aangeven in hoeverre die digitale dienstverlening wel effectief uitvoerbaar en beschikbaar kan zijn zolang de digitale infrastructuur op de eilanden structureel tekort schiet? In hoeverre kan er – gelet op deze gebrekkige digitale infrastructuur – überhaupt gesproken worden over een «gelijkwaardig niveau» als dit niet qua verbindingen bereikbaar is voor wie er behoefte aan heeft? Tevens wordt er in de memorie van toelichting gesteld: «Het is wenselijk dat burgers en bedrijven in Caribisch Nederland op dezelfde manier als in Europees Nederland digitaal zaken kunnen doen met de overheid.»⁴ Kan de regering, voor de leden van de PVV-fractie, nader duiden waarom dit haalbaar en uitvoerbaar zou zijn?

De regering herkent niet dat er sprake is van structureel tekortschietende digitale infrastructuur. In opdracht van de Tweede Kamer is onderzoek gedaan naar digitalisering van overheidsdienstverlening op de BES.⁵ De onderzoekers constateerden dat «de stand van zaken met betrekking tot de beschikbaarheid van internet (draadloos of bekabeld) overal voldoende» is. Daarnaast heeft het kabinet in 2023 de staat van de digitale infrastructuur op de BES in kaart gebracht.⁶ Geconstateerd werd dat de digitale infrastructuur op de eilanden in de afgelopen jaren is verbeterd, maar dat er nog belangrijke aandachtspunten zijn. In de *Staat van de Digitale Infrastructuur* heeft het kabinet diverse stappen aangekondigd.⁷ Een van die maatregelen is een subsidie van € 4 miljoen voor de aanbieders van vast internet om de uitrol van gigabit-internet te versnellen.

Het streven van het onderhavige wetsvoorstel is om met de invoering van de voorzieningen van de digitale overheid een bijdrage te leveren aan een gelijkwaardig voorzieningenniveau in Caribisch Nederland. Het mogelijk maken van veilige en toegankelijke online overheidsdienstverlening is daar een onderdeel van. Het is vervolgens aan de afzonderlijke overheidsorganisaties zelf om te besluiten of ze die online dienstverlening ontwikkelen en daarin kunnen ze een stapsgewijze aanpak volgen. Het kabinet biedt ondersteuning aan overheidsorganisaties die digitale dienstverlening willen ontwikkelen. Bijvoorbeeld door aan de openbare lichamen een financiële bijdrage te verstrekken en door brede kennisdeling te faciliteren tussen betrokken overheidsorganisaties.

Op pagina 6 van de memorie van toelichting staat: «Ten slotte staat de Wet digitale overheid (Wdo) er nu aan in de weg dat overheidsorganen in Caribisch Nederland DigiD gebruiken in hun dienstverlening.» Hier wordt alleen uitgegaan van het bestaande DigiD. Kan de regering aangeven in hoeverre ook andere in de Wdo bedoelde inlogmiddelen van toepassing zijn voor de BES en onder welke (kwalitatieve) voorwaarden?

Met het wetsvoorstel wordt de toepassing van de volledige Wet digitale overheid (Wdo) uitgebreid naar Caribisch Nederland. Rekening houdend met het absorptievermogen van de openbare lichamen is een gefaseerde inwerkingtreding voorzien. De bepalingen in de Wdo die betrekking hebben op het gebruik van een publiek inlogmiddel (DigiD) zullen als eerste in werking treden. De Wdo bevat ook bepalingen die het mogelijk maken dat een burger, naast DigiD, gebruik kan maken van andere erkende inlogmiddelen om bij verschillende overheidsdienstverleners in te loggen. Daarmee krijgen burgers meer keuzevrijheid in welk middel zij willen gebruiken om in te loggen. In de toekomst zullen ook deze bepalingen in Caribisch Nederland in werking treden. Overigens gelden

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 639, nr. 3, p. 3.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 410-IV nr. 67, bijlage 1144191.

⁶ Kamerstukken II, 26.643, nr. 1119, bijlage 1124499.

⁷ Kamerstukken II, 26.643, nr. 1119, bijlage 1124496.

deze bepalingen op dit moment ook nog niet in Europees Nederland. In het kader van de invoering van de private inlogmiddelen in Europees Nederland zal worden gezien op welk moment invoering in Caribisch Nederland aan de orde kan zijn. De kwalitatieve eisen voor de private inlogmiddelen zullen dezelfde zijn als die in Europees Nederland. Voordat zij worden erkend, worden zij getoetst aan de eisen die de Wdo stelt.

4. Frauderisico

Op pagina 3 van de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie het volgende: «Een ander voorbeeld is wanneer een vreemdeling arriveert op een van de eilanden. Deze persoon heeft te maken met de IND (voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning) en Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN, voor het regelen van een zorgverzekering). De burger moet bij deze instanties afzonderlijk stukken opvragen om deze weer aan te leveren bij een andere instantie. Wanneer de persoon een verblijfsvergunning verkrijgt, moet diegene deze vergunning bijvoorbeeld weer laten zien bij de afdeling Burgerzaken van het openbaar lichaam om een identiteitskaart te krijgen.» Kan de regering de frauderisico's nader duiden van dit stelsel ten aanzien van voorzieningen voor vreemdelingen? Kan de regering tevens aangeven in hoeverre er risico's bestaan bij de invoering van het BSN op de BES ten aanzien van misbruik door illegaal op de BES-eilanden verblijvende vreemdelingen?

Invoering van het BSN in Caribisch Nederland brengt op zichzelf geen frauderisico's mee in het stelsel ten aanzien van voorzieningen voor vreemdelingen zoals beschreven in de vraag. Het stelsel kent in de huidige staat al maatregelen ten behoeve van het mitigeren van mogelijke fraude.

Zo heeft handhaving bijzondere aandacht binnen de IND, ook in Caribisch Nederland. De rol van de IND op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ziet toe op het verblijfsrecht en beantwoording op de aanvraag middels een beschikking. Aanvragen voor verblijfsvergunningen worden aan het IND-loket ingediend waarbij de aanvrager de originele documenten, gelegaliseerd en van apostille voorzien, moet tonen. IND-loketmedewerkers worden getraind om signalen van fraude te herkennen en te delen. Bij constatering van een vals of vervalst document doet de IND aangifte.

Na bekendmaking van de inwilligende beschikking door de IND, draagt de afdeling Burgerzaken bij de inschrijving tevens zorg voor een verblijfsdocument (ID-kaart BES). Bij inschrijving van de vreemdeling zal Burgerzaken toetsen of de vreemdeling «inschrijfwaardig» is. Dit gebeurt overeenkomstig de wettelijke eisen gesteld in de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES waarbij de verblijfsbeschikking met een geldige verblijfstitel wordt getoond (op gewaarmerkt papier). Bij vermoedens van fraude in relatie tot de verblijfsvergunning neemt Burgerzaken contact op met de IND. Met betrekking tot misbruik door illegaal verblijvende vreemdelingen worden geen risico's voorzien voor de IND-processen. De invoering van het BSN wijzigt niets aan de toelatingsvoorwaarden.

Net als in Europees Nederland, zal in Caribisch Nederland de plicht om bij een eerste inschrijving in persoon te verschijnen aan het loket bij Burgerzaken blijven bestaan. Ook daaraan wijzigt de invoering van het BSN niets. Daarnaast worden alleen met het BSN geen rechten opgebouwd. Invoering van het BSN in Caribisch Nederland zal bijdragen aan een eenduidige uitwisseling van persoonsgegevens tussen overheidsorganisaties en betrouwbare persoonsidentificatie en -verificatie.

Als het gaat om aanspraak op voorzieningen bijvoorbeeld in de zorg vindt daarvan de beoordeling plaats door Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (hierna: ZJCN). Bij het vaststellen of een vreemdeling in aanmerking komt voor de zorgverzekering BES en dus onder de kring van verzekerden valt zoals bedoeld in het Besluit zorgverzekering BES, controleert ZJCN altijd de verblijfsstatus van de betrokken persoon. Daarbij kunnen, indien nodig, aanvullende gegevens van de IND worden opgevraagd. Zorgaanbieders raadplegen tevens de verzekerdenadministratie van het Zorgverzekeringskantoor BES met het doel te verifiëren of de betrokken persoon onder de kring van verzekerden valt en dus rechtmatig aanspraak maakt op zorg onder de zorgverzekering BES.

Indien een persoon niet rechtsgeldig in Caribisch Nederland verblijft, is deze persoon uitgesloten van de kring van verzekerden en daarmee van de aanspraak op de zorgverzekering BES. Zorgverleners hebben echter wel een behandelplicht als het gaat om medisch noodzakelijke hulp. Deze plicht geldt ook als het gaat om iemand die niet rechtmatig in Caribisch Nederland verblijft. Het wel of niet invoeren van een BSN op de BES doet ook hier niets aan af.

De Tweede Kamer heeft het gewijzigd amendement White c.s.⁸ aangenomen, inzake het BSN op te nemen op de ID-kaart BES. De regering heeft dit amendement zowel in het debat als in de schriftelijk appreciatie⁹ ontraden. Dit vanwege de risico's op fraude en misbruik, waarbij sprake is van een breder maatschappelijk gebruik van de ID-kaart BES dan in Nederland en een ander beveiligingsniveau dan een Nederlandse ID-kaart of paspoort. Ook kan niet worden geregistreerd of een kaart gestolen of verloren is, waardoor niet kan worden vastgesteld of een kaart in omloop mag zijn. Kan de regering duiden wat de gevolgen zijn van het aannemen van dit amendement voor de betrouwbaarheid van de ID-kaart BES gelet op de genoemde fraude- en misbruikrisico's? Kan de regering tevens duiden wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid van de uitgifte van de ID-kaart BES en de uitvoering van dit wetsvoorstel?

De regering voorziet geen directe gevolgen voor de betrouwbaarheid van de ID-kaart BES zelf bij het opnemen van het BSN-gegeven. Wel kunnen bepaalde gecombineerde gegevens risico's opleveren. In de appreciatie van het amendement staan de volgende fraude- en misbruikrisico's genoemd: een van Europees Nederland afwijkend maatschappelijk gebruik, waaronder veelvuldig kopiëren, waardoor het BSN terecht kan komen bij organisaties die niet gerechtigd zijn het BSN te gebruiken en een lager beveiligingsniveau dan dat van de Nederlandse identiteitskaart en het Nederlands paspoort. Om deze risico's te mitigeren worden er aanvullende maatregelen getroffen, zie hiervoor ook het antwoord op de volgende vraag.

De inwerkingtredingsbepaling in het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de opname van het BSN op de identiteitskaart op een bij koninklijk besluit vast te stellen moment in werking te laten treden. Dit maakt het mogelijk om de overstap te maken zodra de openbare lichamen daar technisch en organisatorisch gereed voor zijn. Bij de eerstvolgende gelegenheid zullen de systemen voor de uitgifte van de ID-kaart BES, die door de Minister van BZK worden onderhouden en geleverd aan de openbare lichamen, worden aangepast. Dat zal zijn wanneer de huidige voorraad aan blanco ID-kaarten, die eveneens door de Minister van BZK aan de openbare lichamen worden geleverd, is uitgeput. Voor de afdelingen Burgerzaken van de openbare lichamen verandert er niets in het uitgifteproces.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 639, nr. 15.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 639, nr. 16.

De regering heeft het amendement-White c.s ontraden vanwege de fraudegevoeligheid van het opnemen van het BSN op identiteitskaarten van inwoners van de BES-eilanden. Kan de regering toelichten of zij, nu het amendement is aangenomen, in staat is om de frauderisico's die zij ziet te mitigeren, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Het kopieergedrag kan op verschillende manieren worden gemitigeerd. De publiekscampagne, «BSN uniek en persoonlijk», die nu al loopt op de eilanden in de officieel gebruikte talen en het Spaans, besteedt aandacht aan het unieke en persoonlijke karakter van het nummer. Ook zal het BSN achterop de kaart worden geplaatst, waardoor het minder snel wordt meegekopieerd wanneer er toch een kopietje wordt gemaakt of verlangd.

Daarnaast gaat de CBP BES actief toezien op de naleving van de privacy-regels in Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij onrechtmatig gebruik van het BSN en veelvuldig kopiëren van de ID-kaart BES. Ook loopt sinds 2022 een campagne van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude (CMI) om identiteitsfraude tegen te gaan.

Acht de regering het mogelijk en wenselijk om de controle op de uitgifte van identiteitsbewijzen op de BES-eilanden te verscherpen, zodat inwoners maar één identiteitskaart kunnen bezitten, gestolen identiteitskaarten te registreren en vastgesteld kan worden of een kaart in omloop mag zijn?

De ID-kaart BES wordt in overleg met de eilandsbesturen lokaal gepersonaliseerd. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse identiteitskaart die centraal wordt geproduceerd en gepersonaliseerd. Op dit moment is er geen centraal systeem waarin handhavende instanties informatie kunnen opvragen.

Voor een eventuele centrale registratie van gestolen, verloren, ingetrokken, ongeldige of gestolen blanco identiteitskaarten zou aan de reeds bestaande systemen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuw (maatwerk)systeem moeten worden toegevoegd. Ook zou een systeem voor het raadplegen (o.a. door handhavende instanties) moeten worden ontwikkeld. Hierbij is de inschatting dat de kosten en baten van dit geheel niet in verhouding staan tot elkaar.

Is de regering voornemens om de app KopieID geschikt te maken voor gebruik met identiteitskaarten op de BES-eilanden of een vergelijkbare app te laten ontwikkelen, zodat het BSN-nummer bij kopieën afgeschermd kan worden?

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting is de KopieID-app sinds april 2024 voor Caribisch Nederland beschikbaar, ook in het Engels, Spaans en Papiaments. Hiermee is het mogelijk om een veilige kopie van de ID-kaart BES te maken, door gegevens af te schermen en een watermerk toe te voegen. Er zal een nieuwe update worden uitgebracht zodra de ID-kaart BES wordt aangepast in overeenstemming met het amendement dat het BSN op ID-kaart BES toevoegt.

5. Onderzoek naar de toekomstscenario's ID-BES

In de voorgenoemde schriftelijke appreciatie geeft de Staatssecretaris tevens aan het onderzoek naar de toekomstscenario's ID-BES met de verzamelbrief Digitalisering van eind juni 2025 mee te zullen sturen. Is dit onderzoek inmiddels beschikbaar en kan de Eerste Kamer dit onderzoek

nog vóór de plenaire afhandeling van dit wetsvoorstel ontvangen, zo vragen de leden van de fractie van de PVV.

Het onderzoek naar de toekomstscenario's ID-kaart BES is op 7 juli 2025 als bijlage naar uw Kamer gestuurd bij de Verzamelbrief Digitalisering juli 2025.¹⁰

¹⁰ Verzamelbrief digitalisering juli 2025, geraadpleegd op: <https://open.overheid.nl/documenten/fa249f62-9e61-474f-971e-3883de1f52ad/file>.