



Samenvatting - 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.

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.

- ④ 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.
- ④ 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.
- ④ 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.

- ④ 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 zaken doen 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 zaken doen 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 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 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 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

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.

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 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).

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.

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

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.

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.

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.



Resumen - Posibel senarionan pa un karchi di identidat sostenibel pa den futuro pa Hulanda Karibense

Detayenan di kontakto

Novèmber, 2024.

Manja Abraham

Mabraham@dsp-groep.nl

Menno de Pater

m.depater@decisio.nl

Ku koperashon di

Oberon Nauta

Disclaimer

Ounke a hasi esfuerso pa tene kuenta ku punto di bista i perspektiva di stakeholdernan ku a keda konsultá riba Boneiru, Saba, Sint Eustatius, Hulanda e interpretashon di e informashon, konklushon i rekomendashonnan ta reflehá e perspektiva di e outornan. E puntonan di bista ekspresá den e rapòrt aki ta esnan di e investigadónan i no di Ministerio di Asuntunan Interno i Relashonnan den Reino, Ministerio di Hustisia i Siguridat òf otro partinan di gobiernu Hulandes.

Resumen

Pregunta sentral i tarea asigná: senarionan pa futuro di sédula di Boneiru, Sint Eustatius i Saba

E tres 'munisipionan speshal' Hulandes Boneiru, Saba i Sint Eustatius, tin nan propio karchi di identidat tambe konosí komo 'sédula'.¹

E sédula obligatorio aki pa residentenan di 12 aña bai ariba ta bálido riba e tres respektivo islanan. E sédula ta diferenshá for di e Karchi di Identidat Hulandes (NIK na Hulandes) riba vários punto, entre otro lo siguiente:

- 🕒 E sédula ta un karchi relativamente simpel ku ta barata pa optené pa siudadanonan (pa motibu di supsidio) i ta keda personalisá lokalmente “kla mientras bo ta warda”. E karchi simpel aki no ta kontené un chep i konsekuentemente no ta adekuá pa atendé asuntunan digitalmente ku gobièrnu via e asina yamá DigiD riba un nivel di konfiabilidad supstanshal òf haltu. Esaki kontrali na e NIK avansá. Tambe ta asina ku e sédula ta kontené tiki karakteristiká di outentisidat.
- 🕒 Den práktika, e karchi ta keda uzá komo un dokumento di imigrashon i komo tal e ta keda usá pa demonstrá e residensha i e status di residensia di e titular. E sédula ta keda otorgá na residentenan di Hulanda Karibense ku estadía legal i despues di inskripshon den registro sivil. Mester entregá e karchi ora di muda for di e isla. E prueba di residensia i ku esaki e distinshon entre Hulandesnan ku ta biba i esnan ku no ta biba riba e isla ta importante pa e maneho gubernamental lokal (manera indiká den lei i regulashonnan lokal), i tambe e mantenshon i e kòntrol di esaki. Den esaki por pensa entre otro di durashon máksimo di estadía riba e islanan, e impuesto riba turista na Boneiru i e durashon máksimo di periodo laboral kaminda tin diferensha entre residentenan i no-residentenan.
- 🕒 Tambe ta aseptá e karchi (den forma piloto) komo dokumento di biahe ora ta biaha den Hulanda Karibense i pa/for di Kòrsou i Sint Maarten. E NIK di otro banda, ta solamente un medio di identifikashon i dokumento di biahe denter di Europa i no ta keda aseptá na Hulanda Karibense.

Tin vários rasón pa tira un bista mas di aserka riba e deseabilidad di e situashon aki:

- 🕒 E karchi simpel ta kontené tiki karakteristiká di outentisidat i no tin un registro aksesibel ku kua outoridatnan kompetente por kontrolá si e karchi ainda por ta den sirkulashon (por ehèmpel pasobra el a keda raportá komo hòrtá òf pèrdi). Esaki ta nifiká riesgo mas haltu di posibel falsifikashon i maluzo di e karchi.

¹ E karchi aki ta konosí prinsipalmente na Boneiru komo sédula

- Medionan di outentikashon públiko (DigiD) na e nivel mas haltu (i pues tambe e nivel supstanshal korespondiente) di konfiabilidad, ta keda sostené na Hulanda Oropo pa NIK i reibeweis Hulandes. Poko residente na Hulanda Karibense tin esakinan, lokual ta difikultá e introdukshon di DigiD na un nivel haltu di konfiabilidad.
- E echo ku e sistemanan di identidat di Hulanda Karibense i di Hulanda Oropo ta diferenshá drástikamente for di otro ta den desakuerdo ku e prinsipio di 'comply or explain' (kumpli of splika).
- Ministerio di Asuntunan Interno i Relashonnan den Reino ta finansiá e sistema ku ta keda uzá pa personifikashon i maneho di e sédula i ta saka un kontratashon pa e sédula kada kuater aña. Ta pa e motibu aki e ministerio den preparashon pa un siguiente buèlta di kontratashon públiko, ta konsiderando un senario sostenibel pa den futuro.

E investigashon aki ta enfoká riba e bentahanan i desbentahanan di diferentesenarionan pa futuro di e sédula. E investigashon a keda kondusí na nòmber di e Ministerio di Asuntunan Interno i Relashonnan den Reino. Ku e resultadonan di esaki por tuma un desishon bon fundá tokante futuro di karchi di identidat na Hulanda Karibense for di e siguiente buèlta di destaho (mas o menos 2030). E resultadonan di e investigashon ta basá riba informashon eksistente, i entrevistanan i seshonnan ku e partidonan mas importante den Huland Oropo i Hulanda Karibense. E resultadonan den konsepto a keda kompartí ku e partidonan aki den un rondó di verifikashon i a keda ahustá a base di esaki. **E investigashon ta trata e situashon te ku yüni 2024.**

Konklushonnan

E komplikashonnan atribuí na e sédula den práktika tin mas di haber ku falta di BSN i ku interkambio di dato limitá i menos ku e sédula mes. Sí tin e deseo pa den futuro por ofresé servisionan di gobièrnu di un manera digital.

E motibu pa wak un alternativa pa a sèdulata surgi for di e tres komplikashonnan ku Ministerio di Asuntunan Interno i Relashonnan den Reino a identifiká na inisio di e investigashon: 1) e vulnerabilidad pa froude 2) e deseonan pa digitalisashon i 3) e desakuerdo ku e prinsipio di 'comply or explain'. Sinembargo, e komplikashonnan aki ta korespondé solamente parsialmente ku e problemanan ku e stakeholdernan den Hulanda Karibense a konstatá rondó di e sédula. Nan ta mira e falta di BSN i interkambio di dato limitá komo e komplikashonnan prinsipal.

- 🕒 **Froude di identidat** ku e sédula ta resultá di ta un problema relativamente limitá. Serka stakeholdernan no tin mas señal di froude ku e sédula kompará ku (por ehèmpel) e pasport, tambe pasobra e sédula no ta un dokumento di biahe bálido (fuera di e piloto). Un sédula falsu pues tin un uzo hopi limitá. Un medio di identifikashon ku un kalidat mas haltu ta deseabel pa inspekshon laboral i polis di imigrashon (partikularmente na Boneiru) en bista di vulnerabilidat pa froude.²
- 🕒 Gobièrnu Hulandes Karibense i Hulandes Oropeo tin e **nesesidat pa duna servisio digital konfiabel**. Sinembargo, no ta asina ku e falta di un sédula avansá ku ta duna aksesu na e tipo di servisionan aki ta e faktor limitante. Paso bon mirá, e aksesu na servisio digital tambe lo bira disponibel pa medio di otro maneranan - despues di introdukshon di e BSN na mitar di 2025 - via e NIK (pa servisionan ku ta rekerí un nivel di konfiabilidat haltu) i e pasport (pa servisionan ku ta rekerí un nivel di konfiabilidat supstanshal).
- 🕒 Si ke alkansá un situashon di **'comply kompletu'**, lo mester adaptá mas ku kambiá e sédula pa e NIK. Si comply kompletu ta deseá, lo mester eliminá tambe e distinkshon entre Hulandesnan residente i Hulandesnan no-residente (lokual tin konsekuensha pa periodo máksimo di estadía, trabou, permanensha, etc.). Tambe lo tin ku brinda un solushon pa e karchi di imigrashon; den práktika hopi biaha ta uza e sédula pa esaki.

E situashon aktual pa loke ta trata e sédula tin komplikashonnan i bentahanan (persepí).

For di e estudio ta resultá ku ta mira vários bentaha i desbentaha pa loke ta trata e situashon aktual rondó di e sédula, i ku e situashon rondó di e komplikashonnan menshoná en realidat ta mas nuansá ku a pensa posibelmente na promé instante. E komplikashonnan i benefisionan (persepí) di e situashon aktual di sédula a keda akclará den e tabèlnan aki bou, ku tambe ta enfoká riba pakiko esaki ta òf no ta un komplikashon òf un bentaha i si esaki ta rekerí un ahuste òf un mantenshon di (e funshon aki di)e sédula..

² Banda di esaki ta asina ku tur esten e reibeweis aktual riba e islanan ta konta komo un medio di identifikashon bálido, lo no solushoná e problema (limitá) aki. Al fin i al kabo e reibeweis ta keda produsí pa e mesun ekipo ku e sédula.

Komplikashonnan (persepi) situashon aktual	Un problema real?	Kiko ta brinda solushon pa kua problema?
E sédula ta vulnerabel pa froude, facil pa imitá	Insidental. Kasonan di froude ta tuma lugá sporádikamente i e konsekuenshannan ta relativamente chikí.	Un karchi di mihó kalidat ta yuda. Ta parse mas importante pa tin un registro ku por keda konsultá remotamente ku kua por kontrolá e status di un karchi (e.o. pèrdí/hòrta). Esaki ta konta tambe pa konekshonnan entre sistemanan di instanshanan gubernamental (IND, KMar, polis di imigrashon, outoridatnan di impuesto, asuntunan sivil), ku legislashon konserniente. Tanten ku e reibeweis lokal (ku kalidat komparabel i prosedente di e mesun mashinnan) tambe ta un medio bálido di identifikashon, ta keda e mesun posibilidatnan eksistente pa froude.
E sédula no ta un medio di identifikashon na un nivel di konfiabilidad «haltu» di servisio	No. Pa un nivel di konfiabilidad substanshal, ta trahando riba un solushon pa e pasport ku ta konta pa tur ciudadano Hulandes ku no ta registrá na Hulanda Oropeo. Mirando ku kasi tur residente na Hulanda Karibense ta dispone di un pasport, despues di introdukshon di BSN, lo nan por atendé nan asuntunan mesora ku gobièrnu na un nivel konfiabel supstanshal. Suidadanonan ku ke atendé na un nivel haltu di konfiabilidad por atkerí un NIK (despues di introdukshon di BSN). E grupo na Hulanda Oropeo ku no tin reibeweis Hulandes ni NIK - i pues no por atendé nan asuntunan ku gobièrnu na un nivel haltu - ta mas grandi ku e grupo na Hulanda Karibense. Si haña un solushon pa e grupo aki, residentenan di Hulanda Karibense lo por hasi uzo di e solushon aki. Pa residentenan estranhero (25% di Hulanda Karibense, i 50% di e poblashon trahadó na Saba), e otro sédula pa residentenan Hulandes no ta ofresé un solushon. Al fin i al kabo, esaki lo no ta disponibel pa nan.	E BSN ta nesario pa e introdukshon di DigiD. Despues di esei (despues di 'solushon di ICAO' pa pasport ³), DigiD lo ta disponibel na un nivel supstanshal pa tur hende ku tin un BSN i pasport. Pa e nivel haltu, tur esten NIK òf reibeweis Hulandes ta nesario. E NIK ta disponibel komo un medio públiko pa tur residente Hulandes despues di introdukshon di BSN. E problema ta ku e NIK ta mas karu ku e sédula pa suidadanonan i no tin funshon adishonal na Hulanda Karibense. Aktualmente no tin servisio ku ta rekerí un nivel haltu (ni sikiera na Hulanda Oropeo). Introdukshon aselerá/supsidei di NIK despues di introdukshon di BSN , ta solushoná akseso na nivel haltu. Finalmente, un nivel supstanshal tambe por keda alkansá ku un proseso na bali . E sédula ta en prinsipio separá for di esaki. Pa usa identifikashon digital, e kandidat di servisionan digital ofresé tambe mester krese i seguidamente nan uzo. Esaki ta tuma tempu (kustumbramentu, telefonnan ku chipreaders, etc.) i eliminá komplikashonnan práktiko (falta di portabilidad di number di telefon, siña atendé digitalmente ku gobièrnu, konfiansa den teknología, etc.).
E sistema no ta kuadra ku e sistema Hulandes Oropeo.	No. Tur esten por splika dikon no ta kumpli ku <i>comply</i> esaki no ta un problema.	Spilikashon fundá ta posibel. Tin diferenshanan evidente, ku tambe ta splika un diferensha den e sistema di identidat.

³ Pa e pasport ta trahando riba un 'solushon ICAO' pa aktivá DigiD-supstanshal ku ta traha pa tur habitante Hulandes pafó di Hulanda Oropeo. Ademas e telefon ta lesa e ICAO-applet for di e chep di e pasport i e DigiD-app ta verifiká e balides di e pasport i identidat di e persona a base di e registro básiko di dokumentonan di biahe. Ora e solushon aki keda desaroyá, nivel supstanshal lo ta disponibel pa tur habitante Hulandes den Hulandes Karibense ku un pasport bálido (pa esaki no ta nesario un pasport nobo). Práktikamente tur mayor di edat ta disponé di un pasport bálido, ku ta trese kune ku no ta nesario pa tin un pas ékstra pa aktivá DigiD-supstanshal.

Benefisionan (persipí) di e senario aktual	Algu pa tene kuenta kun'é?	Kiko ta nesesario na momentu ku e sédula kai afó pa limitá konsekuenshanan indeseá?
E sédula ta keda uzá den práktika komo dokumento di estadía, pa mustra residensha (i pues mester keda)	Si. Tanten ku mester hasi un distinshon entre diferente título di estadía, un dokumento físiko ta nesesario pa esaki. Spesífikamente pa loke ta trata personanan ku nashonalidat Hulandes mester por determiná si nan ta residente òf nò (òf tin residensha segun lei). Den un senario di comply, tin un dokumento pa stranhero, pues un prueba físiko di residensha (no ta kla, ken mester produsí esaki i kon).	Si eliminá e distinshon entre Hulandesnan no-residente i residente, e problema aki lo keda solushoná. Sino un dokumentu físiko semper lo keda nesesario (i pues un sistema diferente) pa proba residensha (no ta tur hende ku mester por kontrolá esaki por haña aksesu na e registranon adekuá), pues un senario di 'comply kompletu' no ta posibel. A ménos ku hasi un ID digital obligatorio (pero pa en todo kaso e próksimo dékada esei no ta parse di ta e kaso).
E sédula ta keda uzá komo e tarheta di seguro di kuido médiko (i pues mester keda)	No. E sédula NO ta nesesario pa duna kuido di salú (esaki ta e.o. registrashon den e registro sivil). Ademas, na komienso di 2024, lo introdusí e tarheta di seguro di kuido médiko partikularmente nesesario pa kuido den eksterior).	Nada, e práktika ta ku e sédula no ta e dokumento a base di kua e seguro ta keda determiná.
E sédula ta barata pa e siudadano (i pues mester keda)	Parsialmente. E sédula ta barata pa siudadanonan pasobra e ta keda supsidia (pa Ministerio di Asuntunan Interno i Relashonnan den Reino i Entidat Públiko). E kontribushon di BZK di mas o ménos 250.000 euro pa aña pa e sistema disédula, ku ta bin liber si abolí e sédula, teorétikamente por keda uzá tambe pa supsidia e NIK òf e pasport. Problema ta ku mester hasi gastunan (posibel mantenshon di henter e sistema) pa produkshon di reibeweis i karchi di stranhero. Supsidio di un NIK òf pasport tambe ta bai kontra di un senario di 'comply kompletu' (al fin i al kabo, e ta diferenshá for di munisipionan Hulandes Oropeo, kaminda e kontribushon ta kubri e gastunan).	E entidatnan públiko ta determiná kiko e siudadano mester paga pa e entrega di e sédula - den nan posibilidatnan finansiero i legal. Na final, e ta prinsipalmente un eskoho, i alabes ta opvio ku e introdukshon di un mihó tarheta ta enserá gastunan. E pregunta ta si e benefisionan (menos otro desbentahanan) ta pisa mas tantu. E oumento di gastu pa produkshon di karchinan lo ta marginal: e ta enserá algun mil NIK èkstra na gastunan marginal. Ta bai prinsipalmente pa e diskushon tokante kon lo reparti e gastunan entre Ministerio di Asuntunan Interno i Relashonnan den Reino, siudadanonan, IND i Entidat Públiko. Ta antisipá ku e gastunan di transishon lo ta mas haltu ku e gastunan di produkshon di e karchi (kon haltu ta dependé di e método di transishon).
E sédula ta importante pa e identidat insular (i pues mester keda)	No. E karchi no tin un kontribushon importante den esaki.	Tin otro elementonan ku ta muchu mas determinante pa e identidat di e isla.
E sédula ta kla tur esten bo ta warda	Parsialmente. Speshalmente pa proseduranan di emergensha ta nesesario pa tin solushonnan. Na Hulandes Oropeo tambe mester warda por lo ménos un siman promé ku e karchi ta disponibel. Si e ta dos of tres siman, e ta rekerí mihó planifikashon. Ademas, aplikashonnan pa sédula no ta keda prosesá semper lihé (tempu di espera pa traha sita i ekipo di produkshon ku ta faya).	Aseptashon i bon komunikashon, i un posibel registro ku rekordatorio pa pidi un sédula nobo na tempu, ampliamente promé ku e sédula aktual kaduká (esaki lo bira mas fásil ku mihó servisio digital).

Konklushon: tin diferente senario pa futuro posibel, kada unu ku su propio bentahanan i desbentahanan.

Den términonan general por konsiderá e siguiente senarionan:

- 1. Mantenshon di e situashon aktual: e sédula ta keda sin kambio.** Bentahanan: asuntunan ta keda meskos i e distinshon di residensha ta keda posibel a base di un dokumento físiko. E eskoho pa e senario aki no tin konsekuenshanan adishonal. Desbentahanan: e problemanan (limitá) rondó di vulnerabilidad pa froude ta keda sin solushon i mester mantené un sistema separá ku su gastunan konserniente (mas o ménos 250 mil euro pa año).
Despues di e introdukshon di e BSN (mitar di 2025), por realisá e aksesu na servisio digital via DigiD. Habitantenan di Hulanda Karibense e ora ei por aktivá DigiD na nivel supstanshal si nan tin un pasport (nashonalidat Hulandes) òf via e proseso na lokèt (tambe pa otro residentenan ku tin BSN). Nivel haltu ta disponibel solamente pa habitantenan ku nashonalidat Hulandes si nan adkerí un NIK spesífikamente pa esaki⁴.
- 2. Situashon aktual + NIK barata pa aksesu digital.** E sèdulata keda sin kambio. Bentaha: asuntunan ta keda meskos, distinshon di residensia ta keda posibel a base di un dokumento físiko i aksesu na servisio digital ta keda aselerá via NIK. Desbentahanan: e problemanan (limitá) rondó di vulnerabilidad pa froude ta keda sin solushon, i tantu e gastunan pa e operashon di lansamentu di e NIK komo e gastunan pa e sistema di karchi di sédula mester keda mantené (gastunan di lansamentu + aproksimádamente 250 mil euro pa año).
E introdukshon di BSN ya ta trese un mehorashon. E lansamentu di un NIK por keda inisiá únikamente si tur residente tin un BSN. E pregunta ta kuantu hende lo atkerí un NIK tanten ku nan no ta eksperenshá ainda e balor agregá di servisio digital. E NIK ta disponibel solamente pa residentenan ku nashonalidat Hulandes. Riba término, nan lo tin aksesu na servisio digital na un nivel supstanshal via e pasport. No tin servisio ainda na un nivel haltu i ora nan bira disponibel, tin un bon chèns ku lo mester buska un solushon pa hopi residente na Hulanda Oropé pa motibu ku nan no tin un reibeweis Hulandes ni un NIK. E senario aki no tin konsekuensha pa residentenan ku un nashonalidat stranhero.
- 3. NIK ku karakteristiká lokal ta remplasá e sédula i tambe tin un dokumento pa estranhero separá.** Bentaha: mayoría di e problemanan rondó di vulnerabilidad pa froude di e karchi aktual ta keda solushoná (pero e problemanan aki por keda transferí pa e reibeweis lokal, ku tambe ta un medio bálido di identifikashon). Aksesu na servisionan digital na un nivel haltu di konfiabilidad ta keda alkansá mas lihé via NIK (pa Hulandesnan). Distinshon a base di residensha/status di residensha a base di un dokumento físiko ta keda posibel usando un karchi di stranhero i NIK ku karakteristiká lokal. No tin mester di mantené un sistema separá pa e sédula. Tin un karchi ku ta proba tantu identidat komo residensha, i tambe ta adekuá pa servisio digital na un nivel haltu di konfiabilidad.

⁴ I nauralmente pa residentenan ku aktualmente ta disponé di un NIK òf pasport Hulandes.

Desbentahanan: tin gastunan pa e produkshon di un NIK ku karakterístika lokal i e transishon/operashon di lansamentu (e altura di e gastunan ta dependé di e ehekushon ku ta skohe). Un prent òf karakterístika visual separá komo un karakterístika lokal ta hopi karu, pero djis e menshon di e lugá di emishon òf algun lèter èkstra si no. Lo ta nesesario ku e 'NIK speshal' aki mester keda entregá na momento ku bandoná e isla (al fin i al kabo: e mester musta prueba di residensha) i e NIK Hulandes probablemente mester keda entregá den kaso di residensha a base di lei (no ta permití pa dispone di múltipel NIK). Esaki ta rekerí legislashon i regulashon adaptá den Hulanda Karibense i Oropeo (no ta permití pa retené un NIK Karibense ora di muda pa Hulanda Oropeo i vise vèrsa) i gastunan adishonal pa Hulandesnan Karibense i Oropeo ku ta muda bai bini, traha òf studia temporalmente. Banda di esaki tin gastunan pa produkshon di dokumentonan pa stranhero i produkshon di reibeweis pa kual mester buska un solushon. Residentenan ku un nashonalidat stranhero ta risibí un karchi di stranhero na lugá di un sédula; aksesu na servisio digital no ta kambia pa nan.

4. **NIK ta remplasá e sédula i e sédula ta sigui eksistí pa proba residensha (no ta un ID bálido mas).** Bentaha: mayoria di e problemanan rondó di vulnerabilidad pa froude di e karchi aktual ta keda solushoná (pero esakinan por keda transferí pa e reibeweis lokal, ku tambe ta un medio bálido di identifikashon). Aksesu na servisionan digital na un nivel haltu di konfiabilidad ta keda alkansá mas lihé via NIK (pa Hulandesnan). E distinshon entre residensha i status di residensia ta keda posibel usando e sédula. Reibeweis lokal por keda imprimí usando e mashinnan aktual. Gastunan di produkshon di NIK adishonal ta limitá. Desbentahanan: Den sierto situashon, siudadanonan mester di dos karchi: un sédula i un karchi di residente/stranhero pa identifiká nan mes i proba nan status di residensha. Probablemente esaki ta e kaso bastante insidental, pero residentenan di otro nashonalidat sí mester di nan pasport pa identifiká nan mes en bes di e sédula kompakto. E tempu di espera pa un NIK ta mas largu ku pa un sédula i e eksigenshanan pa e proseso di lokèt ta mas haltu. Ademas, tin gastunan di transishon (lansamentu, ahustashon di legislashon i reglamentu) i e pregunta ta si e NIK lo bira popular: al fin i al kabo, kasi tur residente di Hulanda Karibense tin un pasport. E pregunta ta si hende lo atkeri un NIK solamente pa motibu di su tamaño kompakto òf e posibilidatnan di DigiD-haltu (pa kua no tin servisio ainda). Aksesu na servisio digital no ta kambia pa nashonalidatnan stranhero.
5. **Comply: NIK ta remplasá e sédula, i tambe tin un dokumento di stranhero separá.** Bentaha: mayoria di e problemanan rondó di e tarheta aktual su vulnerabilidad pa froude ta keda resolvé (pero esakinan por keda transferí pa e reibeweis lokal, ku tambe ta un medio bálido di identifikashon). Aksesu na servisio digital na un nivel haltu di konfiabilidad lo keda aselerá dor di e lansamentu di NIK (pa Hulandesnan). Desbentahanan: No tin manera pa determiná e residensha di e Hulandesnan a base di e sédula. Mester buska un solushon pa imprenta di reibeweis. E introdukshon di e NIK i e dokumento di stranhero ta enserá gastunan. E pregunta ta si hende ta atkeri un NIK djis pa motibu di su tamaño kompakto òf e posibilidatnan di DigiD-haltu (pa kua no tin servisio ainda); Al fin i al kabo, nan tin un pasport i hopi biaha tambe un reibeweis. Stranheronan posibelmente mester di un pasport pa identifiká nan mes en bes di e sédula kompakto (a ménos ku e karchi di stranhero tambe ta

keda produsí ku un kalidat mas haltu i, meskos ku na Hulanda, ta un medio bálido di identifikashon dentro di e fronteranan nashonal). Akceso na servisio digital no ta kambia pa nashonalidatnan stranhero.

Den e bista general aki deliberadamente no a inklui e gastonan pa ciudadánonan. Esakinan no nesesariamente ta keda determiná pa gastunan di produkshon, pero tambe dor di e tarifanan ku entidatnan públiko ta kobra i eventual supsidio for di Ministerio di Asuntunan Interno i Relashonnan den Reino. Tampoko a bai den e opshon pa determiná identidat i residensha via un App òf Wallet (boluntario). E uso di un wallet pa identifikashon *eksplisitamente no a keda hasi hasi obligatorio* den e plan di e wallet di Union Oropeo. Esaki ta nifiká ku *un dokumento físiko semper mester keda disponibel pa kumpli ku e obligashon di identifikashon legal* (i den e kaso aki tambe pa determiná residensha/ status di residensha).

Rekomendashonnan

No tin sostén pa adaptashonnan grandi na e sédula riba termino kòrtiku; invertí den BSN, konekshonnan, interkambio di dato i konsultabilidat di sistemanan

Den Hulanda Karibense, aktualmente no ta eksperenshá e urgensha pa implementá kambionan grandi pa loke ta trata e sédula. E problemanan identifiká pa e stakeholdernan for di Hulanda Karibense prinsipalmente tin di haber ku e falta di BSN i interkambio di dato limitá, i no asina tantu ku e sédula mes. Ku e lansamentu di BSN, tin mehorashonnan na kaminda, riba kua por sigui elaborá. E momentum por keda uzá pa yega na akuerdonan mas aleu pa loke ta trata kompartimentu di dato i pa pone e legishon nesesario na òrdu. Na mes momento, mester pone atenshon tambe na e konsultabilidat di e sistemanan, pa asina por uza datonan tambe pa metanan di maneho.⁵

Sí tin e nesidat di mehorá e kalidat di e sédula riba sierto aspektonan. Esaki ta konserní prinsipalmente e konfiabilidat di e hardware pa produkshon i prosesamentu di dato. Esaki por keda hasi, por ehempel, pa medio di hasi e eksigenshanan di kalidat den e kontratashon públiko mas estrikto. Un karchi di di kalidat realmente mas haltu (polikarbonat) tambe a keda mensioná pa algun komo un deseo, pero esaki ta ensera ku e karchi no por keda produsí lokalmente mas. Esaki ta un karchi pa e aproksimadamente 30.000 habitantenan di Hulanda Karibense. Na e momento aki no ta mira balor agregá den un karchi nobo i un sistema di identidat konserniente basá riba e NIK.

⁵ Ta asina ku na e momento aki no ta fásilmente posibel pa haña sa kuantu hende den Hulanda Karibense ta inskribí, riba ki base den registro sivil i no por krea un konekshon entre Bap BES i IND.

Si tin sostén pa sigui desaroyá servisio digital

Tin hopi sosten pa mehora e servisionan digital di gobièrno. Esaki ta rekerí prinsipalmente ku e kosnan básiko ta na òrdu i ku por interkambiá mas dato entre diferente sistema i servisio. Esaki ta rekerí tambe informashon i familiarisashon bou di siudadanonan pa nan tin suficiente abilidadnan digital i e desaroyo mas aleu di e oferta di servisio digital. Autentikashon digital tambe ta nesesario pa akseso na servisio digital. E opshonnan real pa e sédula tin solamente un influensia limitá riba e proseso aki.

Konseho tokante e senario mas prometededor, sostenibel pa den futuro i ku mas sosten politiko-administrativo

A base di loke a keda menshoná aki riba ta duna e siguiente konseho: Mantené e sédula por lo pronto, sigui ku servisioonan digital i introdukshon di BSN, brinda solushonnan pa 'log in' na un nivel di konfiabilidad supstanshal i haltu ku ta ekstendé mas leu ku solamente Hulanda Karibense (Hulanda tambe tin mas di un mion di habitante sin reibeweis of NIK, un solushon ku pasport meresé prioridat). Otorgá eventualmente un NIK na un tarifa mas abou si esaki ta stroba e lansamentu di solushonnan digital. Ora solushonnan nobo bira disponibel pa determiná residensha (pa tur hende ku mester por determiná esaki) òf ora nos bandoná e distinshon legal aki, por konsiderá otro solushonnan pa e sédula.

Un estudio kompletu di e sostén polítiko-atministrativo pa e diferente senarionan no tabata posibel den kuadro di e investigashon aki. Tambe mirando e periodo di tempu konserniente (senarionan pa despues di 2028) i e desaroyonan riba término kòrtiku (inklusu introdukshon di BSN, mehorashon den e interkambio di dato i servisio).

No opstante e senario ku ta sigui: formulá un plan di komunikashon pa stakeholdernan i siudadanonan

Pa kualke kambio, ta esensial pa komuniká e benefisionan klaramente i pa limitá e desbentahanan. Esaki ta konta pa tantu e stakeholdernan na Hulanda Karibense komo Hulanda Oropé ku ta enbolbí den emishon i uso di e tarhetanan. Pero sigur tambe den direkshon di *siudadanonan* na Boneiru, Saba i Sint Eustatius.

Sigui elaborá konhuntamente pa un sostén optimal

Unabes ku a hasi eskóhonan, Hulanda Oropé i Karibense huntu mester elaborá mas aleu riba e senarionan. Den esaki trese klaridat unda e gastunan ta sintá i ken ta karga nan. Esaki ta konta tambe pa e ministerionan i organisashonnan di ehekushon enbolbí.

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.



Summary - Possible scenarios for a future-proof ID card for the Caribbean Netherlands

Manja Abraham and Menno de Pater

Contact information

November, 2024.

Manja Abraham

Mabraham@dsp-groep.nl

Menno de Pater

m.depater@decisio.nl

With cooperation of:

Oberon Nauta

Disclaimer

While efforts have been made to take into account the views and perspectives of stakeholders consulted in Bonaire, Saba, St Eustatius and the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflects the perspective of the authors. The views expressed in this report are those of the researchers and not those of the Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Ministry of Justice and Security or other parts of the Dutch government.

Summary

Central question and brief: What are the possible scenarios for a future-proof ID card BES

The three Dutch 'special municipalities' Bonaire, Saba and Sint Eustatius, have their own Identity Card: the BES ID card (also known as Sédula¹).

This identity card, compulsory for residents aged twelve and older, is valid on the three respective islands. The BES ID card differs from the Dutch Identity Card (NIK) in several ways, including the following.

- 🕒 The BES ID card is a relatively simple card that is cheap for citizens to buy (due to subsidy) and is customized locally 'ready while you wait'. Because the simple card does not contain a chip, it cannot be used for digital transactions with the government via DigiD at a substantial or high confidentiality level. This is in contrast to the advanced NIK. Additionally, the card has only a few authenticity features.
- 🕒 In actuality, the card serves as a foreign national's document and, as such, is used to verify the holder's residency and status. Residents of the Caribbean Netherlands receive their BES ID card upon registering in the population register and establishing lawful residency. When they leave the island, they have to turn in their card. Proof of residency is crucial for local policy (established in local laws and regulations), compliance, and control, as it helps distinguish between Dutch nationals who live on the island and those who do not. Consider the maximum duration of stay on the islands, the Bonaire tourist tax, and the maximum working hours that distinguish residents from non-residents.
- 🕒 The card is also accepted (as a pilot) as a travel document when travelling within the Caribbean Netherlands and to/from Curaçao and Sint Maarten. The NIK, on the other hand, is only a means of identification and travel document within Europe and is not accepted in the Caribbean Netherlands.

There are several reasons to take a closer look at the desirability of this situation.

- 🕒 The basic card has few authenticity features, and there is no consultable register that border control or law enforcement can use to determine whether the card is still in use (for example, because it has been reported lost or stolen). Therefore, the card may be vulnerable to forgery and misuse.

¹ The card is known as Sédula, particularly in Bonaire.

- 🕒 In the European Netherlands, the NIK and the Dutch driver's license support DigiD, the public authentication method with the highest (and thus most significant) level of confidentiality. These are not widely available in the Caribbean Netherlands, making it more difficult to implement DigiD with a high level of confidentiality.
- 🕒 The "comply or explain" principle conflicts with the significant differences between the identity systems of the Caribbean and the European Netherlands.
- 🕒 The Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) finances the system used for personifying and managing the BES ID card and also puts the BES ID card out to tender every four years. The ministry is considering a future-proof scenario for the BES ID card in preparation for the following tender round.

This study examines the pros and cons of various future scenarios for the BES ID card. The Ministry of BZK commissioned the study. With the results, a well-informed decision can be made regarding the future of ID cards in the Caribbean Netherlands, starting with the upcoming tender round, which is expected to take place in 2030. The study's findings are based on existing data, interviews and meetings with important stakeholders in the European and Caribbean Netherlands. The draft results were made available to these parties during a verification round and subsequently refined. The study focuses on the situation as of June 2024.

Conclusion

In actuality, bottlenecks linked to the BES ID card are more related to the limited data exchange and absence of BSN than to the card itself. In the future, there is a wish to provide digital government services

The reason for looking at an alternative to the BES ID card stems from the three bottlenecks that the Ministry of BZK communicated at the start of the study: 1) vulnerability to fraud, 2) the desire to digitalize, and 3) the conflict with the comply or explain principle. However, these bottlenecks only partly match the issues with the ID card identified by stakeholders from the Caribbean Netherlands. They see the lack of BSN and limited data exchange as the main bottlenecks.

- 🕒 ID fraud involving the BES ID card seems to be a relatively minor issue. The BES ID card is not a legitimate travel document (apart from the pilot), so there are no more indications of fraud among stakeholders than there are with a passport, for instance. The usefulness of a phoney ID card is extremely limited. Given the vulnerability to fraud, the labour inspection and immigration police (particularly on Bonaire) would prefer a higher-quality form of identification.²

² In addition, as long as the current driving licence is a valid means of identification on the islands, replacing the BES ID card will not solve this (limited) problem. After all, the driving licence is produced with the same equipment as the BES ID card.

- 🕒 The Caribbean and European Dutch governments wish to offer reliable digital services. The absence of a sophisticated BES ID card does not restrict access to these services. After all, access to digital services will be made available through several channels following the implementation of the BSN in mid-2025, including the NIK (for services requiring a high level of confidentiality) and the passport (for services requiring a substantial level of confidentiality).
- 🕒 It would take more than just switching the BES ID card out for the NIK to achieve a 'full compliance' scenario. The distinction between Dutch citizens who are residents and those who are not must also be eliminated if full compliance is to be achieved, as this affects the maximum duration of stay, employment, settlement, etc. Additionally, a solution for the foreign national's document should be offered; currently, the BES ID card is frequently utilized for this purpose.

The current situation regarding the BES ID card has (perceived) benefits and bottlenecks

The study demonstrates that various benefits and bottlenecks are viewed in relation to the existing state of affairs related to the BES ID card, and that the situation regarding the communicated bottlenecks is actually more complex than may have been first believed. The tables below list the (perceived) benefits and bottlenecks of the BES ID card's current state, along with an explanation of why each is or is not a benefit or bottleneck and whether or not this necessitates changing or keeping the card's functionality.

(Perceived) bottlenecks in current situation	An actual issue?	What offers a solution to which problem?
BES ID card is susceptible to fraud, easy to falsify	Incidental. Fraud occurs sporadically and consequences are relatively small.	A better quality card helps. More important seems to be a remotely accessible register that allows the status of a card (such as lost or stolen) to be checked. Links between government agency systems (IND, KMar, immigration police, tax authorities, civil affairs) and related legislation would also be important. As long as the local driving licence (which is of similar quality and comes from the same machines) is also a valid means of identification, the same opportunities for fraud remain.
The BES ID card cannot be used as a 'high' level of confidentiality identification for services.	No. For a confidentiality level 'substantial', a passport solution is being worked on that is valid for all Dutch citizens not registered in the European Netherlands. Since almost all residents in the Caribbean Netherlands have a passport, they can do business with the government immediately after the introduction of BSN at a confidentiality level 'substantial'. Citizens who want to do business at a high confidentiality level can purchase a NIK (after the introduction of BSN). Incidentally, the group in the European Netherlands that does not have a Dutch driving licence or NIK - and thus cannot do business with the government at a high level - is larger than the group in the Caribbean Netherlands. When there is a solution for this group, Caribbean Netherlands residents may be able to profit from it. For foreign residents (25% of the Caribbean Netherlands and 50% of the working population on Saba), the other ID card for Dutch residents does not offer a solution. After all, it will not be available to them.	DigiD cannot be introduced without the BSN . With the 'ICAO solution' for passport, DigiD-level substantial will be available to everyone with a BSN and passport. Level high will require a NIK or a Dutch driving licence for the time being. The NIK is available as a public means for all Dutch residents after the introduction of BSN. Problem is that the NIK has no additional purpose in the Caribbean Netherlands and is more expensive than a BES ID card. Currently, there are no services that require level high yet (also not in the European Netherlands). Finally, level substantial can also be achieved with a counter process . In principle, the BES ID card is not related to this. In order to use digital identification, the availability of digital services must increase, followed by the usage. This takes time (getting used to it, phones with chip readers, etc.), and practical barriers need to be eliminated (no number portability phone, learning how to do business with the government digitally, trust in technology, etc.)
BES ID card system does not match European Dutch system	No. This is not an issue as long as the reason for noncompliance can be explained.	Substantiated explanations are possible. There are clear differences, which also explain a difference in the identity system.

(Perceived) benefits in current scenario	Something to bear in mind?	What is required to mitigate negative effects if the ID card disappears?
In actuality, the BES ID card serves as a proof of residency (and should remain so).	Yes. As long as a bearer distinction between different residence permits has to be made, a physical document is needed for this purpose. Specifically with regard to people with Dutch nationality, it must be possible to establish whether or not they are resident (or have residency by operation of law). Indeed, in a comply scenario, foreign nationals would have a foreign national's document and thus physical proof of residency (it is unclear, by the way, who should provide this and how).	This issue will be resolved if the distinction between Dutch nationals who are residents and those who are not is eliminated. Otherwise, a fully compliant scenario is impossible because a physical document will always be required (and thus a different system) to prove residency (not everyone who needs to be able to check this can access the appropriate registers). Unless digital proof of identity is made mandatory (but that does not seem to be the case for the next decade, at least).
BES ID card is used as healthcare card (and should therefore remain).	No. BES ID card is NOT necessary for healthcare provision (that includes registration in the population register). In addition, a care card will be introduced in spring 2024 (mainly for care abroad).	Nothing. The practice is that the BES ID card is not the document on the basis of which insurance is determined.
BES ID card is cheap for citizens (and should therefore remain).	Partly. ID card BES is cheap for citizens because it is subsidised (by BZK and the Public Entity). The BZK contribution of about 250 thousand euros per year for the ID card-BES system, which will be released if the BES ID card is abolished, could theoretically also be used to subsidise the NIK or passport. The problem is that costs do have to be incurred (possibly maintaining the entire system) to produce driving licences and foreign national's documents. Subsidising a NIK or passport also goes against a fully compliant scenario (as it differs from European Dutch municipalities, where contributions cover costs).	The public bodies determine what citizens should pay for issuing the ID card - within their financial and legal possibilities. Ultimately, it is a choice, and it is evident that introducing a better card involves costs. The question is whether the benefits outweigh that. The cost increase for card production will be marginal: we are talking about a few thousand extra NIKs at marginal cost. The primary topic of discussion is the cost-sharing arrangement between the Public Entity, IND, and the Ministry of BZK. Depending on the transition method, transition costs are likely to be higher than card production costs.
BES ID card is important for island identity (and should therefore remain).	Nee. The card has no significant contribution in this.	There are other elements that are much more defining of island identity.
The BES ID card is ready while you wait.	Partly. Particularly for emergency procedures, solutions are required. In the European Netherlands, one also has to wait at least a week for the card to arrive. If that takes two or three weeks, it mainly requires better planning. Besides, the application is not always quick due to waiting times for appointments and failing production equipment.	Good communication and acceptance , as well as a potential registration reminder to apply for a new ID as soon as possible, well before the current one expires (which is made easier with improved digital services).

Conclusion: several future scenarios are conceivable, each with its own benefits and bottlenecks

The following outline scenarios could be considered:

1. **Maintain status quo.** BES ID card remains unchanged. Benefits: matters do not change, and differentiation by residency remains possible on the basis of a physical document. Choosing this scenario has no further consequences. Bottlenecks: the (limited) issues with vulnerability to fraud are still unresolved, and a separate system needs to be maintained, which comes with a yearly cost of about 250 thousand euros.³ DigiD will enable access to digital services after the BSN is introduced in the middle of 2025. Residents of the Caribbean Netherlands can then activate DigiD at level substantial if they have a passport (Dutch nationality) or through the counter process (also for other residents with BSN). Level high is only available for residents with a Dutch nationality if they purchase a NIK specifically for that purpose.⁴
2. **Maintain status quo + cheap NIK for digital access.** BES ID card remains unchanged. Benefits: matters remain unchanged, differentiation by residency remains possible on the basis of a physical document and access to digital services is accelerated through NIK. Bottlenecks: the (limited) issues with vulnerability to fraud remain unresolved, and both the cost of the NIK roll-out operation and the cost of the ID card BES system need to be maintained (cost of roll-out + about 250 thousand euros annually). The implementation of BSN will already result in an improvement. Only after every resident has obtained a BSN can an NIK rollout begin. The question is how many people will buy a NIK before they can benefit from digital services. Only residents who are Dutch nationals are eligible to use the NIK. They will eventually have significant access to digital services through their passports. At the high level, no services are currently available. When they become available a solution will likely have to be found for many residents in the European Netherlands who do not have a NIK or Dutch driving licence. This scenario does not affect residents who are foreign nationals.
3. **NIK with local ID replaces ID card BES, and in addition, there is a separate** foreign national's document. Benefits: Most of the fraud-sensitivity issues with the current card are resolved (but these may shift to the local driving licence, which is also a valid means of identification). Access to digital services at a high level of confidentiality is accelerated via NIK (for Dutch nationals). Distinction by residency or residency status based on a physical document remains possible using a foreign national's document and the NIK with local ID. There is no need to maintain a separate system for the BES ID card. One pass demonstrates identity and residency, and this pass is also suitable for digital services with a high level of confidentiality. Bottlenecks: there are costs for the production of a NIK with local ID and the transition/roll-out operation (the amount depends on the implementation that is selected).

³ BZK pays RvIG about €250 K a year (budget 2023-2024/tender) to manage the hardware and software used in ID card production. This excludes further development of the card and the underlying ICT. The staff expenses incurred by RvIG and the staff deployment for card issuance are also not included in this sum. So the actual amount is higher.

⁴ And of course for residents who already have a NIK or Dutch driving licence.

4. **NIK replaces BES ID card and BES ID card remains to prove residency (but no longer a valid ID).** Benefits: most of the fraud-sensitivity issues of the current card are resolved (but these may shift to the local driving licence, which is also a valid means of identification). Access to digital services at a high level of confidentiality is accelerated through NIK (for Dutch nationals). Differentiation by residency and residence status will remain possible using the ID card BES. Local driving licences can be printed via current machines. Production costs of additional NIKs are limited. Bottlenecks: In some circumstances, citizens will require two passes to prove their residency status and identify themselves: an ID card and a residency or foreign national's document. Although this is presumably purely incidental, residents of other nationalities must use their passports rather than the small BES ID card to prove their identity. Compared to a BES ID card, a NIK has a longer waiting period and more counter process requirements. In addition, there are transition costs (roll-out, adaptation of laws and regulations) and the question is whether the NIK will become popular: after all, practically all residents of the Caribbean Netherlands have a passport. Whether or not people will purchase an NIK due to its small size or the potential of DigiD-high (for which there are currently no services) is the question. Access to digital services will not change for foreign nationalities.
5. **Comply: NIK replaces BES ID card, in addition there is a separate foreign national's document.** Benefits: the majority of the current card's fraud sensitivity issues are resolved (but these may shift to the local driving licence, which is also a valid means of identification). Access to digital services at a high level of confidentiality is accelerated via roll-out NIK (for Dutch nationals). Bottlenecks: There is no way to determine the residency of Dutch nationals based on the ID card. A solution needs to be found for printing driving licences. The introduction of the NIK and the foreign national's document involves costs. The question is whether people will buy a NIK on the basis of its small size or the potential for DigiD-high (for which there currently no services). After all, they have a passport and often also a driving licence. Foreign nationals may need a passport to identify themselves instead of the compact ID card-BES (unless the foreign national's document is produced to a higher standard and, as in the Netherlands, is a valid means of identification within national borders). The ability to use digital services remains the same for foreign nationals.

This overview deliberately does not include the costs for citizens. These are not necessarily determined by production costs, but also by the fees levied by the public bodies and any subsidies from the Ministry of BZK. Nor has the option of establishing identity and residency via a (voluntary) App or Wallet been discussed. The use of a wallet for identification *is explicitly not made compulsory* in the EU Wallet plan. *This means that a physical document must always remain available to fulfil the legal identification obligation* (and in this case also establish residence status/residency).

Recommendations

No support for major adjustments to BES ID card in the short term; invest in BSN, links, data exchange and systems accessibility.

There is currently no sense of urgency in the Caribbean Netherlands to implement significant changes related to the BES ID card. Stakeholders from the Caribbean Netherlands pointed out that the BES ID card itself is not the primary cause of the issues but rather the absence of BSN and limited data exchange. Improvements that can be implemented are on the horizon with the implementation of BSN. Use the momentum to establish the required laws and reach additional data-sharing agreements.

Focus on the systems' usability simultaneously so that data can be utilized for management.⁵

However, there is a need to improve the quality of the BES ID card in parts, which primarily relates to the hardware's reliability for data processing and production. This could be accomplished, for example, by making the tender's quality requirements more demanding. Some people have stated that they would like a card made of polycarbonate, which is of much higher quality, but this would make it impossible to produce the card locally. This card is intended for the roughly 30,000 people who live in the Caribbean Netherlands. Implementing a new card and related identity system is currently viewed as having no added value.

Support for further digital service development

The idea of enhancing digital government services is widely supported. First and foremost, this necessitates that the foundation be in order and that additional data exchange between various systems and services be possible. This calls for the expansion of the digital service supply as well as the education and familiarization of citizens to ensure that they are adequately digitally literate. Additionally, digital authentication is required to access digital services. The BES ID card's practical options only slightly affect this procedure.

Suggestions for the most promising, future-proof, and politically and administratively supported scenario

In light of the aforementioned, the following advice is offered: Keep the BES ID card in place for the time being, move forward with digital services and the launch of BSN, and make sure that solutions with login at high and substantial confidentiality levels are available within and outside of the Caribbean Netherlands (more than a million people in the Netherlands do not have a driver's license or NIK; a passport solution deserves priority). If this is a barrier to implementing digital solutions, perhaps offer an

⁵ For instance, it is currently difficult to determine the number of Caribbean Netherlands residents listed in the population register and for what reasons, and there is no connection between the IND and the BES Bap.

NIK at a reduced cost. Other options for the BES ID card may be considered once new methods for proving residency (for those who must be able to prove it) are developed or when this legal distinction is dropped.

Within the scope of this study, a comprehensive test of political-administrative support for the various scenarios was not feasible, given the related timeframe (post-2028 scenarios) and short-term developments (e.g., BSN introduction, improved data and service exchange).

Regardless of which scenario follows: make a communication plan for stakeholders and citizens

For any change, it is essential to clearly communicate the benefits and mitigate the bottlenecks. This applies to the stakeholders who issue and use the cards in the Caribbean and the European Netherlands, as well as to the residents of Bonaire, Saba, and Sint Eustatius.

Further development in cooperation for optimal support

The Caribbean and European Netherlands must work together to develop the scenarios further after decisions have been made. In doing so, make clear where costs lie and who bears them. This also applies to the ministries and implementing organisations involved.

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-oeveren 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.