

MEMORIE VAN TOELICHTING

1	Inleiding	2
1.1	Verwerking advies College bescherming persoonsgegevens (Cbp)	5
1.2	Verwerking zienswijze Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).....	6
1.3	Het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten	6
2	Achtergrond.....	8
3	Relatie met het Programma Andere Overheid	9
4	Uitgangspunten voor persoonsnummers	10
4.1	Waarom persoonsnummers?.....	10
4.2	Informatieloosheid	10
4.3	Rechtenvrij	11
4.4	Uniciteit.....	11
4.5	Persoonsgebonden	12
4.6	Noodzakelijk gebruik	12
5	Het BSN-stelsel	12
6	De voorzieningen van het BSN-stelsel.....	15
6.1	Aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het burgerservicenummer.....	15
6.2	Ondersteuning van het gebruik.....	16
6.3	Sectorale persoonsnummers en het burgerservicenummer	17
6.4	Sectorale berichtenvoorzieningen.....	18
6.5	Verantwoordelijkheidsverdeling in het BSN-stelsel.....	19
7	Gevolgen voor de administratieve lasten.....	19
7.1	Potentiële nieuwe administratieve lasten veroorzaakt door de invoering van het burgerservicenummer	19
7.2	Potentiële reductie van administratieve lasten door het gebruik van het burgerservicenummer	21
8	De bescherming van persoonsgegevens.....	24
8.1	Inleiding	24
8.2	Koppelen met en zonder persoonsnummer.....	24
8.3	Toets op doelbinding, zorgvuldigheid en minimaal verzamelen	25
8.4	Burgerservicenummer en transparantie: de Landkaart	27
8.5	Voorwaarden voor het gebruik van het burgerservicenummer.....	27
9	Relatie met fraudebestrijding	30
10	Toezicht en rechtsbescherming	31
11	Implementatie.....	33
11.1	Schonen en omzetten van het sociaal-fiscaalnummer in het burgerservicenummer	33
11.2	Invoering in sectoren	34
12	Financiële aspecten	34
13	Niet-ingezetenen	36
14	Artikelsgewijze toelichting	36

1 INLEIDING

Het optreden van de overheid moet daadkrachtiger, doelmatiger en tegelijkertijd klantgerichter en beter controleerbaar worden, zonder onnodige bureaucratie en administratieve lasten. De mate waarin deze uitgangspunten kunnen worden nageleefd, wordt mede bepaald door de mate waarin de overheid haar gegevenshuishouding op orde heeft. Binnen de gegevenshuishouding van de overheid spelen persoonsnummers een spilfunctie: persoonsnummers dienen om persoonsgebonden gegevens eenduidig te identificeren. De bestaande beleidskaders voor het gebruik van persoonsnummers dateren van 1988¹ en zijn sinds 1994² niet meer aanmerkelijk gewijzigd. De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben sindsdien niet stilgestaan: het gebruik van ICT heeft een grote vlucht genomen en daarmee ook het gebruik van persoonsgegevens. De handelingen met betrekking tot persoonsgegevens zijn door ICT eenvoudiger, gemakkelijker en effectiever geworden. De vernieuwingen die daardoor mogelijk zijn geworden, zoals de invoering van klantgerichte dienstverlening, eenmalige gegevensverstrekking, reductie van de administratieve lasten, koppeling van gegevens voor opsporing en handhaving en bestrijding van identiteitsfraude vormen de belangrijkste redenen voor actualisering van het persoonsnummerbeleid. De kern van deze actualisering bestaat uit de introductie van het burgerservicenummer (BSN) voor de klantcontacten tussen burger en overheid waarbij het gebruik van een persoonsnummer nodig is ten behoeve van eenduidige identificatie en registratie van personen en voor de gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties onderling.

Dit wetsvoorstel introduceert een algemeen persoonsnummer voor gebruik door overheidsorganen³ en daartoe aangewezen andere organisaties. Dit algemene persoonsnummer treedt in de plaats van het bestaande sociaal-fiscaalnummer. Met het wetsvoorstel wordt bewerkstelligd:

1. Een passende juridische vormgeving van het burgerservicenummer als algemeen persoonsnummer binnen het publieke domein. Momenteel is het sociaal-fiscaalnummer de facto⁴ een algemeen persoonsnummer maar is het niet als zodanig juridisch vorm gegeven. Die situatie wordt gecorrigeerd.
2. Expliciete regulering van aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het nieuwe nummer hetgeen voor het sociaal-fiscaalnummer ontbreekt.

¹ Nota Persoonsinformatiebeleid in de openbare sector, Kamerstukken II 1988/1989, 21 182, nr. 1.

² Invoering van de wet GBA.

³ Met 'overheidsorgaan' wordt het (ruime) begrip 'bestuursorgaan' van artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht aangeduid. Zie ook de toelichting bij artikel 1.

⁴ Het sociaal-fiscaalnummer is gegroeid vanuit zijn oorspronkelijke functie als fiscaal nummer naar een nummer dat ook in de sociale sector wordt gebruikt en bij tal van andere overheidstaken in uiteenlopende sectoren. Zie onder meer het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp en de regelgeving in verband met de invoering van een persoonsgebonden nummer in het onderwijs. Het wordt gebruikt door de grote meerderheid van bestuursorganen, door onder meer alle werkgevers, het bankwezen en alle scholen voor de verplichtingen die deze organisaties hebben voor het leveren van informatie aan bestuursorganen.

3. Passende ondersteuning bij het gebruik van het nummer waaronder voorzieningen om onder meer het nummer te verifiëren, hetgeen eveneens voor het bestaande sociaal-fiscaalnummer ontbreekt.
4. Bewerkstelligen van vertrouwen in rechtmatig gebruik van het nummer door onder meer vormgeven van de transparantie van het gebruik van het nummer door middel van een 'Landkaart' en een aanspreekpunt in de vorm van een functionaris voor de gegevensbescherming. Ook hiervoor geldt dat deze voorzieningen voor het bestaande sociaal-fiscaalnummer ontbreken.

Het voorstel van wet beoogt algemene regels te stellen omtrent het burgerservicenummer. Dit houdt in de eerste plaats in, dat het wetsvoorstel geen gedetailleerde regeling bevat van alle aspecten van het gebruik van het burgerservicenummer, maar uitsluitend de kaders aangeeft waarbinnen het burgerservicenummer gebruikt mag of moet worden. Daarnaast bevat het wetsvoorstel bepalingen die betrekking hebben op het burgerservicenummer en de voorzieningen die nodig zijn voor het stelsel van burgerservicenummers. Op de gegevensverwerkingen waarbij het burgerservicenummer als hulpmiddel wordt gebruikt, zijn de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens of, in voorkomende gevallen, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of een andere bijzondere wet van toepassing. De voorzieningen die nodig zijn voor het aanmaken, toekennen en beheren van burgerservicenummers zijn zodanig technisch van aard, dat op het niveau van een wet in formele zin ten aanzien van deze voorzieningen slechts enkele algemene bepalingen kunnen worden opgenomen. Aanvullend daarop bevat het wetsvoorstel grondslagen om (nadere) regels te stellen over de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van deze voorzieningen.

Het wetsvoorstel regelt dat alle overheidsorganen het nummer mogen gebruiken bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van hun publieke taak, zonder dat daarvoor nadere regelgeving vereist is. Voor het gebruik buiten de kring van overheidsorganen blijft een specifieke wettelijke grondslag nodig.

Het wetsvoorstel reguleert niet de gegevensverwerkingen in het kader waarvan het burgerservicenummer als hulpmiddel wordt gebruikt. Die gegevensverwerkingen dienen aan de daarop betrekking hebbende eisen, zoals onder meer vastgelegd in de Wbp, te voldoen. Het wetsvoorstel geeft voor wat betreft het gebruik van het burgerservicenummer slechts de grondslag voor overheidsorganen om het burgerservicenummer bij zo'n elders gereguleerde gegevensverwerking te gebruiken. Het burgerservicenummer introduceert geen nieuwe bedreigingen voor de persoonlijke levenssfeer anders dan dat het nummer door alle overheidsorganisaties kan worden gebruikt. Het is veeleer een in alle opzichten verbeterde uitvoering van het wijdverspreide sociaal-fiscaalnummer.

Het wetsvoorstel biedt enerzijds de mogelijkheid om het burgerservicenummer bij gegevensverwerkingen te benutten, maar laat daarnaast ruimte over voor het gebruik van andere persoonsnummers, zoals in het advies Van Thijn werd aanbevolen.

In verband met de invoering van het burgerservicenummer is aanpassing van een relatief groot aantal wetten noodzakelijk. In het algemeen gaat het hierbij om vervanging van het begrip 'sociaal-fiscaalnummer' door 'burgerservicenummer'. Vanwege de hoeveelheid aanpassingen worden deze ondergebracht in een afzonderlijke aanpassingswet.

Het wetsvoorstel gaat niet in op het mogelijke gebruik van het burgerservicenummer door niet-overheidsorganisaties. Het burgerservicenummer is geen algemeen persoonsnummer buiten het publieke domein. Deze keuze is ingegeven door de overweging dat het ordentelijke gebruik van persoonsnummers door met name de overheid nu goed moet worden geregeld. De problematiek met betrekking tot het gebruik van persoonsnummers door bijvoorbeeld het bedrijfsleven, is van andere aard dan de introductie van een algemeen persoonsnummer voor de overheid. In het wetsvoorstel wordt aan deze problematiek daarom bewust geen aandacht geschonken. Het wetsvoorstel werpt overigens geen nieuwe belemmeringen op voor het gebruik van persoonsnummers door bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat bij of krachtens (sector)wet het gebruik van het BSN door organisaties buiten de overheid wordt geregeld.

In hoofdstuk 1 van het voorstel van wet zijn enige begripsomschrijvingen opgenomen, alsmede enkele bepalingen die het nummer zelf betreffen, zoals de informatieloosheid van het nummer (artikel 2).

In hoofdstuk 2 worden regels gesteld betreffende de centrale componenten die noodzakelijk zijn om burgerservicenummers aan te maken, toe te kennen en te beheren (de beheervoorziening).

Het derde hoofdstuk regelt het aanmaken en het toekennen van burgerservicenummers. Wie kent het nummer toe, en aan welke categorieën van personen wordt een burgerservicenummer toegekend?

Algemene regels omtrent het gebruik van het burgerservicenummer en de beheervoorziening zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel bevat enige specifiek op het BSN-stelsel gerichte bepalingen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, toezicht en controle, aanvullend op hetgeen hierover reeds in en krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is geregeld.

Hoofdstuk 6 bevat onder meer een overgangsbepaling, op grond waarvan reeds toegekende sociaal-fiscale nummers op het moment van inwerkingtreding van deze wet van rechtswege worden 'omgezet' in burgerservicenummers.

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting zelf is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de achtergronden van het persoonsnummerbeleid in Nederland en wordt de relatie gelegd met het Programma Andere Overheid. De inhoudelijke uitgangspunten voor persoonsnummers komen vervolgens aan de orde: waarom persoonsnummers noodzakelijk zijn, de informatieloosheid van persoonsnummers, het feit dat aan persoonsnummers geen recht op voorzieningen kan worden ontleend, de uniciteit van het persoonsnummer, persoonsgebondenheid en het noodzakelijke gebruik. Daarna wordt het BSN-stelsel geschetst. In die schets wordt aandacht besteed aan de personen die een

burgerservicenummer krijgen, het gebruik van het burgerservicenummer door organisaties, de (technische) voorzieningen die nodig zijn voor het burgerservicenummer en de relatie tussen het burgerservicenummer en identiteitsdocumenten. Ten slotte worden administratieve lasten, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, fraudebestrijding, toezicht en rechtsbescherming, implementatie en financiering behandeld.

Over dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan het College Bescherming Persoonsgegevens (Cbp) en aan de Adviescommissie toetsing administratieve lasten (Actal). Aan de VNG is haar zienswijze op het wetsvoorstel gevraagd.

1.1 Verwerking advies College bescherming persoonsgegevens (Cbp)

In zijn conclusies stelt het Cbp dat het belang van het wetsvoorstel wordt onderschreven. Het in te voeren stelsel kan bijdragen aan vergroting van de doelmatigheid van de administraties van de overheid en enige aanpalende sectoren en aan de dienstverlening aan de burger. Het Cbp vraagt aandacht voor inachtneming van het belang dat de Europese privacyrichtlijn 95/46/EG beoogt te beschermen, namelijk een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Voorzover het de uitgifte van het burgerservicenummer en het beheer van het burgerservicenummer betreft, concludeert het Cbp dat het wetsvoorstel duidelijke bepalingen bevat.

Over het gebruik van het burgerservicenummer merkt het Cbp op dat het ontwerp wetsvoorstel, zoals dat voor advies aan het College werd voorgelegd, een nog onvoldoende uitgewerkt normenkader bevat. Die conclusie wordt ingegeven door het feit dat de invoering van het BSN-stelsel als gevolg van de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes neerkomt op de invoering van een algemeen persoonsnummer. Op basis van artikel 8, zevende lid, van de hiervoor genoemde richtlijn, moeten lidstaten voorwaarden vaststellen waaronder een nationaal identificatienummer of enig ander identificatiemiddel mag worden gebruikt. Op deze voorwaarden, waaronder het normenkader dat naar de mening van het Cbp in het ontwerp voorstel nog niet in voldoende mate is uitgewerkt, wordt ingegaan in hoofdstuk 8. Daarbij is gebruik gemaakt van de voorbeelden die het Cbp aanvoert in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de (inmiddels ingetrokken) Organisatiewet sociale verzekeringen.

Het Cbp acht het voorts noodzakelijk om in de memorie van toelichting meer aandacht te schenken aan de criteria die zullen worden gehanteerd om de gebruikers die geen overheidsorganen zijn, toe te laten tot het stelsel. Om daarin te voorzien, is onder meer de definitie aangescherpt van gebruikers die geen overheidsorgaan zijn. De wijziging impliceert dat voor de regelgeving op basis waarvan niet-overheidsorganen de status van gebruikers kunnen krijgen, altijd een advies van het Cbp noodzakelijk is. Voorts zijn de bepalingen betreffende het gebruik van de voorzieningen van het BSN-stelsel aangescherpt. Verderstreckende criteria betreffende de toelating van gebruikers tot het BSN-stelsel worden echter niet gegeven. In dit opzicht brengt het onderhavige wetsvoorstel geen verandering in de huidige situatie, waarin immers ook geen

algemene criteria gelden, behoudens die in de Wbp, voor het gebruik van persoonsnummers door niet-overheidsorganisaties.

1.2 Verwerking zienswijze Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

De reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die is afgestemd met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB), betreft in de eerste plaats het ontbreken van een dekkingsvoorstel voor de kosten voor implementatie en beheer van uitgifte van het burgerservicenummer. De VNG merkt daarbij op dat de uitoefening van taken rond het burgerservicenummer onder medebewind vallen en daarom onder artikel 108 van de Gemeentewet. Hieraan is in hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting afzonderlijk aandacht besteed, waarmee invulling wordt gegeven aan het bedoelde artikel van de Gemeentewet en aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Het tweede deel van de reactie van de VNG betreft de onzekerheid die de VNG heeft over de uitvoerbaarheid vanaf de beoogde ingangsdatum van (1) het deel van het wetsvoorstel dat in bepaalde gevallen een verplichting inhoudt tot het gebruik van het burgerservicenummer bij publieke dienstverlening en (2) het deel van het wetsvoorstel dat de (geclausuleerde) verplichting inhoudt om het burgerservicenummer te gebruiken in de gegevensuitwisseling tussen gebruikers. De VNG merkt op dat zij het principe nadrukkelijk ondersteunt, maar een nadere inventarisatie noodzakelijk acht naar de uitvoerbaarheid vanaf de beoogde ingangsdatum. De genoemde inventarisatie is zeker wenselijk en zal in samenspraak met de VNG en NVvB ter hand worden genomen. Het resultaat ervan zal mede bepalend zijn voor het tijdstip waarop de betrokken artikelen in werking treden. Voorshands wordt echter niet afgeweken van het streven om het burgerservicenummer op 1 januari 2006 in te voeren, zoals in de brief van 14 mei 2004⁵ aan de Tweede Kamer is medegedeeld. Paragraaf 11.2 van deze toelichting bevat nadere informatie over de wijze waarop de invoering plaats kan gaan vinden. Overigens werpt het wetsvoorstel geen belemmeringen op voor het gebruik van het A-nummer, zoals dat thans in en krachtens de wet GBA is geregeld.

De VNG spreekt ten slotte haar zorgen uit over een aantal onderwerpen dat gerelateerd is aan de voorziene registratie van niet-ingezetenen. Aan de memorie van toelichting is een afzonderlijk hoofdstuk toegevoegd over deze registratie, waarbij aandacht wordt geschonken aan de onderwerpen die de VNG noemt.

1.3. Het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) is op 20 december 2004 om advies gevraagd omtrent het wetsvoorstel. Het college heeft op 26 mei 2005 geadviseerd.

Actal concludeert dat als gevolg van de invoering van het burgerservicenummer de administratieve lasten voor het bedrijfsleven dalen met ongeveer € 1,3 miljoen

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 15.

per jaar en voor de burgers met ongeveer 680.000⁶ uren per jaar. Het college constateert dat de eenmalige lasten voor burgers en bedrijven niet substantieel zijn. Door gebruik te maken van het bestaande sociaal-fiscaalnummer zijn hoge eenmalige administratieve lasten voorkomen.

Actal adviseert de departementen om bestaande identificerende nummers te vervangen door het burgerservicenummer en op zo kort mogelijke termijn hun regelgeving aan te passen.

Het vervangen van bestaande identificerende nummers door het burgerservicenummer geschiedt in een afzonderlijk regelgevingstraject. Het streven is er op gericht om nog dit jaar een aanpassingswetsvoorstel BSN bij de Tweede Kamer in te dienen.

Het college adviseert voorts om het gebruik van het burgerservicenummer in alle communicatie-uitingen van en naar overheidsorganisaties te verplichten. De strekking van het wetsvoorstel is het regelen van het verplichte gebruik van het burgerservicenummer in contacten tussen overheid en burger, tussen overheidsorganen onderling en – in daartoe aangewezen gevallen – tussen overheidsorganen en andere organisaties. Het wetsvoorstel legt in dat verband verplichtingen op om van het burgerservicenummer gebruik te maken (artikel 11) en kent de burger het recht toe om geen ander persoonsnummer te verstrekken dan het burgerservicenummer (artikel 13). Het verplichte gebruik van burgerservicenummers in alle communicatie-uitingen van en naar overheidsorganisaties dient geen duidelijk doel en reikt ver buiten de strekking van het wetsvoorstel.

Actal meent dat het burgerservicenummer gekoppeld is aan de zogenaamde LRD-gegevensset. Het college adviseert om de gegevensset, gekoppeld aan het burgerservicenummer, zo snel mogelijk uit te breiden. Daarnaast adviseert het college om te onderzoeken met welke gegevens het burgerservicenummer verder aangevuld kan worden.

Het burgerservicenummer is niet “gekoppeld” aan een bepaalde gegevensset. Het burgerservicenummer is een technisch hulpmiddel, om de uitwisseling van gegevens over een persoon correct en doelmatig te laten verlopen. Welke gegevens met behulp van het burgerservicenummer overgebracht mogen of moeten worden, hangt af van de context waarin die gegevensoverdracht plaatsvindt. Zo wordt bijvoorbeeld de systematische verstrekking van gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) neergelegd in autorisatiebesluiten. De daarin geregelde gegevensverstrekking zal in de toekomst geschieden met behulp van het burgerservicenummer. Indien de in het autorisatiebesluit neergelegde gegevensset ruimer is dan de set die nu aanwezig is in de GBA-LRD, zal ook die ruimere set met behulp van het burgerservicenummer worden uitgewisseld.⁷

⁶ Het definitieve getal is 1.135.000 uur.

⁷ Met de GBA-LRD wordt bedoeld op de in het Besluit GBA geregelde landelijk raadpleegbare deelverzameling. Deze LRD is een technisch hulpmiddel om de verstrekkingen uit de GBA doelmatig te laten verlopen. Op dit moment bevat de LRD niet alle gegevens over een persoon die in de GBA zijn vastgelegd. Het is de bedoeling om de LRD te vervangen door een verstrekkingvoorziening die wel alle GBA-gegevens bevat.

Tot slot adviseert Actal om duidelijk te stellen welke organisaties in staat worden gesteld om het burgerservicenummer te gebruiken, het college adviseert voorts duidelijk te stellen onder welke voorwaarden (niet-)overheden het burgerservicenummer mogen toepassen.

Overheidsorganen kunnen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van hun publieke taak gebruik maken van het burgerservicenummer (artikel 10). Niet-overheidsorganen kunnen het burgerservicenummer gebruiken voor zover hierin wettelijk is voorzien (zie bijvoorbeeld de omschrijving van het begrip gebruiker in artikel 1). Hiervoor is reeds de aanpassingswet burgerservicenummer genoemd. In die wet zal het gebruik van het burgerservicenummer door verschillende niet-overheidsorganen worden geregeld. Daarbij wordt de huidige situatie gecontinueerd waarin daartoe aangewezen instanties buiten de overheid van het sociaal-fiscaalnummer gebruik kunnen maken. Indien op enig moment de noodzaak ontstaat dat nog andere organisaties buiten de overheid het burgerservicenummer voor bepaalde taken moeten gaan gebruiken, zal dit bij of krachtens wet worden voorgeschreven. De gevraagde duidelijkheid is op deze wijze (in formele regelgeving) verzekerd.

2 ACHTERGROND

In een aantal regelingen wordt het gebruik van persoonsnummers geregeld. Voorbeelden daarvan zijn de Wet GBA, die het gebruik van het A-nummer regelt, de Wet betreffende het gebruik van een persoonsgebonden nummer in het onderwijs en het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp, waarmee het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer nader wordt geregeld. De bestaande situatie verhindert het gebruik van een bepaald nummer in een bepaalde situatie niet, maar bevordert het efficiënt werken met persoonsgegevens evenmin. Dit wetsvoorstel bevordert het gebruik van één identificerend persoonsnummer en vereenvoudigt daarbij het beheer van persoonsgegevens in registraties.

In november 2002 heeft de regering het advies 'Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement' van de interdepartementale commissie onder leiding van de heer Van Thijn⁸ aan de Tweede Kamer toegezonden. Bij die gelegenheid heeft de regering gemeld het advies Van Thijn te onderschrijven en uit te gaan werken in een implementatievoorstel. Deze voorstellen betroffen de invoering van een burgerservicenummer voor de ingezetenen van Nederland die staan ingeschreven in de GBA, en het mogelijk laten blijven van sectorspecifieke nummers in speciale situaties (bijvoorbeeld in de justitiële sector). Voor de vertaling tussen burgerservicenummer en sectornummer zou de sector een voorziening moeten treffen. Om de uitgifte, de toekenning en het beheer van het burgerservicenummer gestalte te geven zou een beheervoorziening moeten worden ingericht.

Ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer werd in de voorstellen een Nationale Vertrouwensfunctie voorzien waarmee invulling

⁸ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 21.

gegeven werd gegeven aan de privacy-aspecten. Kernbegrippen daarbij zijn transparantie, beveiliging, informatieloosheid en ontkoppeld koppelen⁹.

Voordat de regering overging tot het daadwerkelijk uitvoeren van de voorstellen, achtte ze het wenselijk na te gaan wat daarvan de financiële en organisatorische consequenties zouden zijn. Daarmee is begin 2003 gestart. Op een aantal onderdelen is het advies Van Thijn nader ingevuld. Dat betrof vooral de wijze waarop in het kader van het BSN-stelsel omgegaan moest worden met niet-ingezetenen. De regering kiest ervoor om ook categorieën van niet-ingezetenen die meervoudige contacten hebben met de overheid en goed geïdentificeerd worden, een burgerservicenummer te kunnen geven. Daarmee vallen deze niet-ingezetenen op termijn binnen het nieuwe stelsel. Een consequentie is wel dat voor een afdoende registratie van de groepen niet-ingezetenen een nieuw te creëren registratie nodig is. Zie hierover ook hoofdstuk 13.

De regering heeft op 14 mei 2004¹⁰ de Tweede Kamer geïnformeerd over de invoering van het burgerservicenummer. Gelijktijdig heeft de regering het voornemen bekend gemaakt om het burgerservicenummer ook in de zorg toe te gaan passen.

3 RELATIE MET HET PROGRAMMA ANDERE OVERHEID

De regering heeft haar voornemens om te komen tot een andere werkwijze van de overheid uiteengezet in het Programma Andere Overheid¹¹. De voornemens die specifiek betrekking hebben op het gebruik van informatietechnologie, zijn nader uitgewerkt in de notitie 'Op weg naar de elektronische overheid', die in het voorjaar van 2004 aan de Tweede Kamer is gezonden¹².

De realisatie van het burgerservicenummer is een van de bouwstenen waarmee de regering de elektronische overheid vorm gaat geven. Het burgerservicenummer stroomlijnt niet alleen de gegevenshuishouding van de overheid zelf maar het schept ook de randvoorwaarden voor een efficiënte gegevensuitwisseling tussen de burger en de overheid en tussen het bedrijfsleven en de overheid. In het bijzonder is het burgerservicenummer van belang voor:

- a. De realisatie van het stelsel van basisregistraties. Het burgerservicenummer vormt immers voor een bredere groep van organisaties dan in de huidige situatie het geval is, de sleutel tot de persoonsgegevens in de GBA. Daarnaast leidt de realisatie van het burgerservicenummer er toe dat ook de opbouw van een basisregistratie van niet-ingezetenen ter hand moet worden genomen, waarmee een sluitend stelsel van basisregistraties van natuurlijke personen ontstaat.

⁹ Onder ontkoppeld koppelen wordt verstaan het raadplegen van gegevens, zoals het geboortejaar, en daaruit alleen dat gegevenelement vast te leggen dat echt noodzakelijk is, bijvoorbeeld of iemand ouder dan 65 jaar is, in plaats van het 'volledige' gegeven, in het voorbeeld de leeftijd, vast te leggen.

¹⁰ Kamerstukken II 2003/2004, 29 362, nr. 15.

¹¹ Kamerstukken II 2003/2004, 34 765, nr. 1.

¹² Kamerstukken II 2003/2004, 26 387, nr. 23.

- b. Het stapsgewijs bewerkstelligen van de eenmalige gegevensverstrekking. Het burgerservicenummer gaat immers de sleutel vormen tot persoonsgegevens in praktisch alle registraties met persoonsgegevens van de overheid. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om gegevens die bij de overheid bekend zijn opnieuw te gebruiken voor een andere overheidstaak, voorzover dat is toegestaan.
- c. Het gebruik van de authenticatievoorziening DigiD die de burger in staat stelt om elektronische diensten af te nemen van de overheid. Door het burgerservicenummer zal het in de toekomst niet meer nodig zijn om bij het gebruik van DigiD met twee verschillende persoonsnummers (het sociaal-fiscaalnummer en het A-nummer) te werken.

4 UITGANGSPUNTEN VOOR PERSOONSNUMMERS

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd om een sluitend stelsel van persoonsnummers te realiseren. Met het woord sluitend wordt bedoeld dat het stelsel zodanig is ontworpen dat de persoonsnummers de hulpmiddelen vormen waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk om het beheer van persoonsgegevens in diverse administraties en registraties te vereenvoudigen. Daarnaast mogen in een sluitend stelsel geen oneigenlijke rollen aan persoonsnummers worden gehecht.

4.1 Waarom persoonsnummers?

Voor de Nederlandse context is van belang dat het nummeren van persoonsgegevens zijn begin kent bij de invoering van de bevolkingsadministratie. Het persoonsnummer was daarbij een administratief hulpmiddel dat een rol had bij het relatief eenvoudig opzoeken van de gegevens van een persoon. De bevolkingsadministratie zelf had bredere doelstellingen. Zij stelde de overheid in staat om op systematische wijze belasting te heffen en diensten van haar onderdanen (zoals de dienstplicht) te effectueren. Het administratieve hulpmiddel droeg aan deze doelstellingen uiteraard bij, zij het op een indirecte wijze. In de (toenmalige) relatie tussen overheid en burger, was het persoonsnummer vooral een hulpmiddel voor de administratieve processen van de overheid.

Met de opkomst van geautomatiseerde systemen neemt het belang van nummers toe. Dat heeft primair een aantal technologische redenen en het heeft een aantal belangrijke gevolgen. In de eerste plaats worden nummers van belang omdat ze het mogelijk maken een individuele groep van bij elkaar horende gegevens te kunnen onderscheiden van alle andere groepen van bij elkaar horende gegevens. In de tweede plaats vormden nummers in de beginperiode van de inzet van computers bij uitstek het middel om groepen van bij elkaar horende gegevens terug te kunnen vinden. En in de derde plaats maakten nummers het eenvoudiger om een groep van gegevens te koppelen aan een bepaalde persoon. Het gebruik van persoonsnummers is inmiddels breed ingevoerd.

4.2 Informatieloosheid

Persoonsnummers dienen om meerdere redenen geen informatie te bevatten. De eerste reden is dat nummers die informatie bevatten over de persoon in kwestie, zoals het geslacht of geboortedatum, uitnodigen tot het gebruik van deze informatie. Ook worden alleen al door het gebruikmaken van het nummer persoonsgegevens kenbaar gemaakt zonder dat daarvoor een duidelijke reden bestaat. De tweede reden is dat nummers die informatie bevatten niet efficiënt zijn in het gebruik, omdat ze ertoe toe leiden dat de nummers langer worden dan strikt noodzakelijk. Een nummer waarin bijvoorbeeld de geboortedatum van een persoon is opgenomen, beperkt het aantal beschikbare mogelijkheden. Deze inefficiëntie leidt tot langere nummers en vergroot daardoor de kans op fouten bij het invoeren van de nummers.

4.3 Rechtenvrij

Een persoonsnummer heeft betrekking op wie iemand is, niet op wat de betreffende persoon mag. Aan het burgerservicenummer kunnen geen rechten worden ontleend. Wanneer een nummer alleen aan bepaalde personen of in bepaalde omstandigheden wordt toegekend, dan ontstaat impliciet de situatie dat aan het nummer rechten ontleend lijken te kunnen worden. Dat kan tot gevolg hebben dat er oneigenlijk gebruik ('handel') in de nummers optreedt. Het burgerservicenummer geeft als nummer nergens recht op, waardoor het geen nut heeft om erin te handelen. Dat wordt gerealiseerd door geen voorwaarden te verbinden aan het toekennen van een burgerservicenummer aan een persoon behalve de strikt noodzakelijke voorwaarde van een goede identiteitsvaststelling. In het BSN-stelsel kan dan ook alleen ná vaststelling van iemands identiteit vastgesteld worden of iemand ergens recht op heeft of een dienst mag afnemen. Het burgerservicenummer zorgt er voor dat de gegevens die betrekking hebben op een bepaalde persoon eenvoudiger en met grote mate van betrouwbaarheid kunnen worden opgezocht in geautomatiseerde systemen. De Nederlandse overheid is er dus bij gebaat dat zoveel mogelijk personen die een relatie met die overheid hebben een uniek burgerservicenummer krijgen toegekend.

De enige echte voorwaarde voor het toekennen van een burgerservicenummer is dat de persoon respectievelijk het overheidsorgaan het nummer moet kunnen gebruiken om het terugvinden van eerder vastgelegde informatie over hem of haar door een overheidsorgaan te ondersteunen. Aangezien het bij deze informatie veelal gaat om informatie waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden, is zowel het terugzoeken ervan als ook het initieel vastleggen ervan een situatie waarbij een goede identificatie van de persoon van groot belang is. Het burgerservicenummer moet daarom alleen worden toegekend aan personen die een meervoudige relatie met de Nederlandse overheid hebben en waarvan de identiteit deugdelijk kan worden vastgesteld.

4.4 Uniciteit

Wanneer een nummer wordt toegekend aan meerdere personen dan zijn de gegevens van deze personen onder hetzelfde nummer terug te vinden en is het onduidelijk welke gegevens feitelijk betrekking hebben op de persoon die zich met het nummer meldt. Elk nummer moet dus maar één keer worden toegekend.

Andersom is het niet raadzaam wanneer een situatie ontstaat waarin een persoon over meerdere nummers zou beschikken. Dat impliceert immers dat de gegevens van de persoon onder verschillende nummers opgeslagen zullen worden en daardoor niet meer met elkaar in verband te brengen zijn.

4.5 Persoonsgebonden

Wanneer een persoon gebruik maakt van een nummer dat niet bij hem of haar behoort, ontstaan onwenselijke situaties. De persoon in kwestie kan trachten rechten te verwerven die op naam van een andere persoon staan, zo kan hij gebruik maken van het verzekerd zijn van een andere persoon of hij kan proberen een overtreding op de andere persoon af te wentelen. Om dit te voorkomen is het gebruik van het burgerservicenummer alleen toegestaan wanneer er sprake is van een goede controle van de identiteit van de persoon in kwestie. De vaststelling van iemands identiteit kan niet gebeuren uitsluitend door het overleggen van het nummer. Wel is het denkbaar dat het nummer het hulpmiddel is waarmee gegevens worden ontsloten die bij de controle van de identiteit een rol kunnen spelen.

4.6 Noodzakelijk gebruik

Persoonsnummers moeten alleen gebruikt worden wanneer dat nodig is. Als een overheidsorgaan een dienst kan leveren zonder dat het nodig is om gegevens van de persoon vast te leggen of te raadplegen, dan is het niet nodig om een persoonsnummer bij deze transactie te betrekken. Een voorbeeld van het leveren van een dienst waarbij het gebruik van het burgerservicenummer niet nodig is, vormt het verstrekken van informatie via Postbus 51 of het leveren van brochures. Ook wanneer bij zo'n dienst betaling vereist zou zijn, dan impliceert dat niet dat de persoon zijn burgerservicenummer kenbaar maakt. Door deze situaties duidelijk te onderscheiden van de situaties waarbij de rechten en/of plichten van een persoon ten opzichte van de overheid in het geding zijn, wordt vermeden dat er situaties ontstaan waarbij de persoon om zijn nummer wordt gevraagd maar waarbij er geen (directe) aanleiding is om de relatie tussen nummer en persoon te verifiëren. Dat zou immers kunnen impliceren dat het overleggen van een identiteitsdocument bij het aanvragen van brochures nodig is. Het is echter wel mogelijk dat een organisatie het burgerservicenummer vermeldt in haar correspondentie met de burger.

5 HET BSN-STELSEL

Het BSN-stelsel omvat voorzieningen die nodig zijn om nummers aan te maken die als burgerservicenummer kunnen worden toegekend, om deze nummers te beheren en het gebruik ervan te ondersteunen. Daarnaast omvat het BSN-stelsel regels die de relatie met andere persoonsnummers betreffen.

Als nummer is het burgerservicenummer gelijk aan het sociaal-fiscaalnummer, dat wil zeggen dat het ook uit negen cijfers bestaat en dat het voldoet aan de

elfproef¹³. Daarmee wordt bewerkstelligd dat organisaties die momenteel het sociaal-fiscaalnummer gebruiken weinig of geen aanpassingen in hun systemen en werkwijze hoeven door te voeren. Het burgerservicenummer onderscheidt zich van het sociaal-fiscaalnummer alleen voor wat het bereik ervan betreft en de wijze waarop wettelijk is vastgelegd wat met behulp van het burgerservicenummer mag gebeuren. Het toekomstige bereik van het burgerservicenummer, oftewel de populatie, bestaat uit alle ingezetenen en uit niet-ingezetenen die goed identificeerbaar zijn en een meervoudige relatie met de overheid hebben. Daartoe kunnen onder meer gaan behoren Nederlanders die langdurig in het buitenland verblijven, asielzoekers die in een vervolprocedure zitten en ingezetenen van landen van de Europese Unie die tijdelijk wegens werkzaamheden in Nederland verblijven.

De voorzieningen van het BSN-stelsel bestaan uit een nummegergenerator die de nummers produceert en een nummerregister waarin de nummers worden opgeslagen samen met enige administratieve gegevens (zoals 'datum aanmaak', 'uitgegeven aan toekennende instantie....') betreffende het nummer. Voor het toekennen van een burgerservicenummer aan een burger zijn er procedures en voorzieningen om nummers te distribueren naar de toekennende instanties. Voor de verificatie van een burgerservicenummer, dat wil zeggen om na te gaan of een bepaald nummer daadwerkelijk een burgerservicenummer is, kunnen gebruikers van het burgerservicenummer het nummerregister raadplegen. Het BSN-stelsel faciliteert het ophalen van een aantal persoonsgegevens uit de GBA en in de toekomst uit de registratie van niet-ingezetenen die een burgerservicenummer hebben. De voorzieningen die dit mogelijk maken, maken deel uit van de beheervoorziening. Deze voorzieningen van het BSN-stelsel staan niet op zich. Ze werken in samenhang met bestaande voorzieningen, in het bijzonder met de voorzieningen die de GBA biedt voor het kunnen raadplegen van persoonsgegevens van ingezetenen. De voorzieningen worden nader beschreven in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Deze wet regelt dat alle overheidsorganen van het burgerservicenummer gebruik kunnen maken voor het uitvoeren van hun publiekrechtelijke taak. Daarnaast kunnen bij of krachtens de wet gevallen worden geregeld waarin ook anderen dan overheidsorganen van het burgerservicenummer gebruik dienen te maken. Beide categorieën worden in dit wetsvoorstel aangeduid als gebruiker. Bij de tweede categorie van gebruikers kan gedacht worden aan zorgaanbieders, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen maar ook aan werkgevers bij het verstrekken van salarisinformatie aan de Belastingdienst. Een gebruiker in de zin van het onderhavige wetsvoorstel mag bij het uitwisselen van persoonsgegevens met een andere gebruiker geen ander persoonsnummer dan het

¹³ Elfproef:

* BSN bestaat uit 8 of 9 cijfers (bij 8 cijfers voorlooptoef toevoegen). Het meest rechtse cijfer is het controlegetal;

* vermenigvuldig het meest linkse cijfer van het nummer met 9;

* vermenigvuldig het cijfer daarnaast met 8, het cijfer daarnaast met 7, enzovoorts, tot het achtste cijfer met 2 is vermenigvuldigd;

* tel de uitkomsten van de vermenigvuldigingen bij elkaar op;

* deel deze som door 11;

* het restgetal, indien niet 10, is gelijk aan het controlecijfer.

burgerservicenummer hanteren als identificerend nummer, tenzij bij of krachtens de wet het gebruik van een ander persoonsnummer is voorgeschreven. Een gebruiker mag voor de communicatie met een persoon aan wie een burgerservicenummer is toegekend, geen ander persoonsnummer vragen dan het burgerservicenummer. Het gebruik door andere organisaties dan die welke onder het begrip 'gebruiker' vallen, valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Het is mogelijk dat een gebruiker intern een ander persoonsnummer hanteert dan het burgerservicenummer. In die situatie moet de betrokken gebruiker ervoor zorgen dat het eigen nummer gerelateerd kan worden aan het burgerservicenummer. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een koppeltabel. Daarmee wordt bewerkstelligd dat persoonsgegevens bij de ene organisatie steeds eenvoudig raadpleegbaar zijn door een andere organisatie, ook al wordt intern een van het burgerservicenummer afwijkend nummer gehanteerd. Uiteraard moet de raadpleging wel zijn toegestaan. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de rol die het BSN-stelsel kan spelen bij gegevensuitwisseling en op de waarborgen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Over dit laatste wordt hier reeds het volgende opgemerkt.

Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer omvat het BSN-stelsel voorzieningen en spelregels die er voor zorgen dat er vertrouwen bestaat in de wijze waarop de overheid met persoonsgegevens omgaat. Het vertrouwen wordt bevorderd door consequente toepassing van transparantie van wat de overheid heeft aan persoonsgegevens en wat zij daar mee doet. Deze transparantie wordt vormgegeven door een 'Landkaart', waarop wordt vermeld welke categorieën van persoonsgegevens gebruikers hebben en welke zij onderling uitwisselen. Naast transparantie worden er maatregelen getroffen voor de beveiliging van persoonsgegevens op technisch en organisatorisch gebied en de informatieloosheid van persoonsnummers.

Momenteel wordt het sociaal-fiscaalnummer op het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en het rijbewijs vermeld. Het is de bedoeling van de regering dat het burgerservicenummer op alle door Nederlandse autoriteiten uitgegeven identiteitsdocumenten zal worden vermeld met inbegrip van de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Daarmee wordt het gebruik van het burgerservicenummer en de controle op de relatie tussen burgerservicenummer en de burger vereenvoudigd.

In de huidige situatie bestaan er mechanismen en regels die ervoor zorgdragen dat de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd. Het is van belang ervoor zorg te dragen dat de bestaande balans tussen enerzijds verbeteringen in de efficiëntie en andere voordelen van het BSN en anderzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in ieder geval niet verslechtert en waar mogelijk verbetert zodat er minder risico's worden gelopen. Voor wat de sectoren belastingen en sociale zekerheid betreft, is de huidige situatie dat in deze sectoren vrijwel steeds het sociaal-fiscaalnummer wordt gebruikt wanneer persoonsgegevens worden vastgelegd of uitgewisseld. Er wordt in deze sectoren dus nu met

één persoonsnummer gewerkt en dat zal ook in de toekomst het geval zijn. In deze twee sectoren verandert er derhalve niets op het gebied van het kunnen koppelen van gegevens en gegevensbestanden. Wat wel verandert is de kwaliteit van het persoonsnummer. De invoering van het BSN gaat gepaard met schoningsactiviteiten die ertoe dienen dat aan een persoon slechts één nummer is toegekend en dat een nummer slechts aan één enkele persoon is toegekend. Daarmee vermindert het risico aanzienlijk dat de gegevens die bij een bepaalde persoon horen, verbonden worden aan het nummer van een ander persoon. Voor wat betreft de sector politie is de situatie dat de politie net als andere sectoren op dit moment de gevolgen van het BSN-stelsel onderzoekt en zich voorbereidt op invoering van het BSN. In de sector politie wordt momenteel in bepaalde situaties gebruik gemaakt van het sociaal-fiscaalnummer bij gegevensuitwisselingen. Daarvoor komt het BSN straks in de plaats. Voor wat het opvragen door de politie van gegevens bij andere organisaties betreft, verandert er door het BSN niets, met dien verstande dat het in bepaalde gevallen eenvoudiger zal kunnen zijn om die gegevens op te vragen omdat meer overheidsorganisaties van het BSN gebruik zullen maken. Het wetsvoorstel brengt dus ook in deze sector geen verandering in de balans met zich mee.

6 DE VOORZIENINGEN VAN HET BSN-STELSEL

De werking van het BSN-stelsel kan alleen worden beschreven in samenhang met andere voorzieningen. Dat betreft in het bijzonder de basisregistraties voor persoonsgegevens, de registraties van identiteitsdocumenten, andere registraties waarin het burgerservicenummer is opgenomen en voorzieningen die binnen sectoren en organisaties aanwezig zijn om met het burgerservicenummer te werken. Het BSN-stelsel bestaat uit twee groepen van voorzieningen. De eerste groep wordt gevormd door voorzieningen die het nummer zelf betreffen. De tweede groep van voorzieningen ondersteunt het gebruik van het burgerservicenummer. De volgende twee paragrafen beschrijven deze voorzieningen. Daarna wordt ingegaan op de plaats van sectorale persoonsnummers en de koppeling met het burgerservicenummer, op de sectorale berichtenvoorzieningen (SBV's) en op de verantwoordelijkheden voor het BSN-stelsel.

6.1 Aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het burgerservicenummer

De eerste stap in de levenscyclus van een burgerservicenummer bestaat uit het aanmaken van een nummer van de juiste lengte (negen cijfers) dat voldoet aan de zogeheten elfproef. De nummers worden vastgelegd in een nummerregister onder meer om te voorkomen dat er dubbele nummers ontstaan. Vanuit het nummerregister worden de nummers gedistribueerd aan de instanties die bevoegd zijn om het nummer als burgerservicenummer toe te kennen. In het nummerregister wordt bijgehouden aan welke instantie het nummer is gedistribueerd. De voorziening die het nummer aanmaakt, distribueert en beheert

is de beheervoorziening. De verantwoordelijkheid voor de beheervoorziening ligt bij de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Wanneer een nummer als burgerservicenummer aan een persoon wordt toegekend, wordt dit vastgelegd. Er zijn twee registraties waarin deze vastlegging kan plaatsvinden. De eerste is de GBA en de tweede is de nog te realiseren registratie van niet-ingezetenen. Bij het toekennen van nummers aan personen, wordt gebruik gemaakt van de procedures die gelden voor de opname van personen in de GBA en van de procedures die gaan gelden voor de registratie van niet-ingezetenen. Deze laatste procedures zullen zo worden opgezet dat ze recht doen aan de vereisten van identiteitsvaststelling op een gelijkwaardig niveau zoals dat voor de GBA van toepassing is. Om ervoor te zorgen dat er geen overlappingsen bestaan tussen de GBA en de registratie van niet-ingezetenen, worden procedures ontworpen die ervoor zorgen dat een persoon slechts staat geregistreerd in één van beide registraties.

Na het aanmaken van een nummer, dient het nummer beheerd te worden. Het beheer bestaat in ieder geval uit het permanent vasthouden van het nummer en een aantal administratieve gegevens over het nummer in het nummerregister. Het beheer omvat ook het wijzigen van de status van een nummer¹⁴. Via de beheervoorziening kunnen gebruikers geconstateerde fouten met betrekking tot het burgerservicenummer terugmelden.

6.2 Ondersteuning van het gebruik

Het gebruik van het burgerservicenummer kent een aantal verschijningsvormen. In de eerste plaats dient het burgerservicenummer voor opname in een registratie van een organisatie, zodat de gegevens van een persoon doeltreffend zijn terug te vinden. In de tweede plaats is het burgerservicenummer een hulpmiddel bij het ophalen of raadplegen van algemene persoonsgegevens zoals die in de GBA en de toekomstige registratie van niet-ingezetenen zijn vastgelegd. In de derde plaats is het burgerservicenummer een hulpmiddel bij het raadplegen van gegevens die in andere registraties zijn opgeslagen, bijvoorbeeld op het gebied van inkomens of opgebouwde verzekeringsrechten.

Om dit gebruik mogelijk te maken, zal de relatie tussen een burgerservicenummer en degene die aangeeft dat het bewuste nummer op hem of haar betrekking heeft, eenduidig moeten worden vastgesteld. Dit wetsvoorstel voorziet in het vastleggen van het vereiste dat de relatie tussen persoon en nummer eenduidig vastgesteld moet worden. De precieze wijze waarop in concrete situaties deze vaststelling dient plaats te vinden, kan voor de verschillende sectoren op onderdelen verschillen en wordt in sectorale wetgeving vastgelegd. Voor het vaststellen van de relatie tussen een burgerservicenummer en een persoon, biedt het BSN-stelsel de aanvullende mogelijkheid om de status van een identiteitsdocument vast te stellen.

In die gevallen waarbij het burgerservicenummer van een persoon niet bekend is, maar de identiteit van de persoon wel eenduidig kan worden vastgesteld, maakt

¹⁴ Voorbeelden van de status zijn: 'aangemaakt', 'beschikbaar gesteld', 'toegekend' e.d.

de beheervoorziening van het burgerservicenummer het technisch mogelijk dat het burgerservicenummer van de persoon wordt opgezocht in de persoonsregistraties. Daarvoor moeten een aantal persoonsgegevens van de persoon beschikbaar zijn waarmee vervolgens in de registraties wordt gezocht. Dit onderdeel van het BSN-stelsel is nodig ook al wordt het burgerservicenummer op alle Nederlandse identiteitsdocumenten vermeld. Het kan immers voorkomen dat een persoon geen Nederlands identiteitsdocument bij zich heeft maar zijn identiteit wel op een andere manier kan aantonen¹⁵. Ook kan het burgerservicenummer een rol spelen bij diensten die schriftelijk kunnen worden aangevraagd.

Het onderhavige wetsvoorstel en het BSN-stelsel verzorgen slechts een deel van de hiervoor genoemde ondersteuning, zie de artikelen 3, 14, 15 en 17. Gebruikers kunnen met behulp van de beheervoorziening inlichtingen inwinnen uit het nummerregister, de GBA, de toekomstige registratie voor niet-ingezetenen of een van de registraties van identiteitsdocumenten. Het onderhavige wetsvoorstel maakt dit mogelijk.

Verder maakt het BSN-stelsel het technisch mogelijk dat aan de hand van het burgerservicenummer gegevens anders dan voor verificatiedoeleinden worden opgezocht of geraadpleegd in (persoons)registraties waarin het burgerservicenummer is opgenomen. In het bijzonder geldt dit voor de (toekomstige) authentieke registraties van persoonsgegevens. Daarvoor moeten gebruikers wel geautoriseerd zijn voor de betreffende (persoons)registratie. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hier niet in omdat zo'n raadpleging een gegevensuitwisseling betreft die in beginsel los staat van het burgerservicenummer (het burgerservicenummer is slechts een hulpmiddel).

6.3 Sectorale persoonsnummers en het burgerservicenummer

Het BSN-stelsel sluit het gebruik van andere persoonsnummers niet uit. Het stelsel is wel zo geconstrueerd dat het gebruik van andere persoonsnummers het BSN-stelsel niet verstoort. Er zijn in aanvulling op het burgerservicenummer, twee categorieën van andere persoonsnummers te onderscheiden, te weten aanvullende nummers en sectornummers. Aanvullende nummers zijn bedoeld voor personen die geen burgerservicenummer hebben. Sectorale nummers zijn bedoeld voor iedereen in een bepaalde sector ongeacht of iemand een burgerservicenummer heeft.

De aanvullende nummers worden toegekend aan personen die om een bepaalde reden geen burgerservicenummer kunnen krijgen. Deze aanvullende nummers zijn onder meer nodig voor het heffen van belastingen in de situatie waarin de Belastingdienst wel in staat is om te benoemen van welke persoon betaling van belasting wordt vereist maar niet in de gelegenheid is om de identiteit vast te stellen op het niveau van betrouwbaarheid zoals dat bij de GBA plaatsvindt. Dat is bijvoorbeeld het geval met bepaalde categorieën personen die in het buitenland verblijven en over onroerende zaken belasting dienen af te dragen. Om ervoor te zorgen dat het mogelijk blijft dat deze nummers bestaan, zijn de volgende

¹⁵ Voorbeelden zijn kinderen jonger dan 14 jaar en grensarbeiders.

voorzieningen getroffen. Door de nummergenerator worden op verzoek van de Belastingdienst nummers geproduceerd die niet te onderscheiden zijn van het burgerservicenummer omdat ze ook uit negen cijfers bestaan en voldoen aan de 'elfproef'. Deze nummers worden aan de Belastingdienst geleverd om door deze dienst te worden toegekend aan personen die geen burgerservicenummer hebben maar wel contact hebben met de Belastingdienst. In het nummerregister wordt bij deze nummers aangetekend dat ze ter beschikking zijn gesteld aan de Belastingdienst om als sociaal-fiscaalnummer te worden toegekend. Hiermee wordt gerealiseerd dat (a) de systemen van de Belastingdienst slechts met één soort nummer hoeven te werken, (b) deze specifieke nummers door raadpleging van het nummerregister onderscheiden kunnen worden van burgerservicenummers en (c) een bestaand sociaal-fiscaalnummer dat door de Belastingdienst al is uitgegeven aan een persoon die niet in de GBA is opgenomen of die niet in de registratie van niet-ingezetenen zal worden opgenomen, gehandhaafd kan worden.

Het bestaan van deze aanvullende nummers voor de Belastingdienst leidt ertoe dat het BSN-stelsel nog enige extra voorzieningen kent. In de eerste plaats gaat het daarbij om de reikwijdte van de mechanismen waarmee nagegaan wordt of een persoon een burgerservicenummer heeft of een sociaal-fiscaalnummer. Vanwege het aanvullende nummer van de Belastingdienst zal het naspeuren door de toekennende instanties van de desbetreffende nummers niet alleen in de GBA en in de toekomstige registratie van niet-ingezetenen maar ook in het relatiebeheer bestand van de Belastingdienst moeten gebeuren. In de tweede plaats moet het aanvullende nummer kunnen worden omgezet in een burgerservicenummer wanneer de betrokken persoon wordt ingeschreven in de GBA of wanneer de betrokken persoon geregistreerd wordt in de registratie van niet-ingezetenen. Dat gebeurt uiteraard pas nadat de identiteitsvaststelling volgens de procedures van de GBA respectievelijk de toekomstige registratie van niet-ingezetenen heeft plaatsgevonden.

De tweede categorie van andere persoonsnummers dan het burgerservicenummer, betreft de zogeheten sectornummers. In het advies Van Thijn wordt aanbevolen de mogelijkheid open te houden om persoonsnummers in een sector te introduceren die niet gelijk zijn aan het burgerservicenummer. Dit advies wordt gevolgd. In het geval van een sectornummer bestaat echter nog steeds de noodzaak om te voorzien in een koppeling tussen het sectornummer en het burgerservicenummer van een persoon om sectoroverstijgende gegevensuitwisseling mogelijk te maken en omdat de burger niet kan worden verplicht om een ander persoonsnummer dan het burgerservicenummer te verstrekken. De sector die een eigen sectornummer invoert of handhaaft, dient daarom een vertaling mogelijk te maken tussen het sectornummer en het burgerservicenummer. Deze vertaling kan de vorm aannemen van een koppeltabel.

6.4 Sectorale berichtenvoorzieningen

Het aantal organisaties dat het burgerservicenummer gaat hanteren is bijzonder groot. In een aantal sectoren zijn daarom sectorale berichtenvoorzieningen in

ontwikkeling die ertoe bijdragen dat niet elke individuele organisatie een aansluiting op de beheervoorziening hoeft te verzorgen. De lasten verbonden met aansluiting op de beheervoorziening zijn niet verwaarloosbaar. Het gaat daarbij om het realiseren van netwerkverbindingen, de beveiliging daarvan, de autorisatiemechanismen en tal van organisatorische zaken. Het kan daarom voor een sector efficiënt zijn om gebruik te maken van een eigen informatie infrastructuur waarin bijvoorbeeld de autorisatie van gebruikende organisaties is geregeld zoals dat in die sector ook al om andere redenen moet gebeuren.

Het BSN-stelsel onderkent daarom sectorale berichtenvoorzieningen die als knooppunt in de berichtenuitwisseling gaan functioneren. Deze voorzieningen moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het initiatief voor het instellen van een sectorale berichtenvoorzieningen ligt bij de voor die sector verantwoordelijke Minister. Tot de taak van een sectorale berichtenvoorziening behoort het vaststellen van het feit of een organisatie die zich meldt, daadwerkelijk een gebruiker is waarvoor deze berichtenvoorziening bestemd is. Een sectorale berichtenvoorziening is een gebruiker in de zin van dit wetsvoorstel.

6.5 Verantwoordelijkheidsverdeling in het BSN-stelsel

Het burgerservicenummer kan in alle sectoren van de Nederlandse overheid worden gebruikt. De verantwoordelijkheid voor het gebruik van het burgerservicenummer ligt bij degene die voor de desbetreffende gegevensverwerking verantwoordelijk is. De centrale voorzieningen van het BSN-stelsel vallen echter onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Dat betekent dat de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor het aanmaken en registreren van burgerservicenummers en voor de beheervoorziening. Voor het op een correcte wijze toekennen van burgerservicenummers aan ingezetenen is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is verder verantwoordelijk voor het functioneren van het BSN-stelsel als geheel.

7 GEVOLGEN VOOR DE ADMINISTRatieve LASTEN

Het effect van het burgerservicenummer op administratieve lasten valt uiteen in twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de vraag of de invoering van het burgerservicenummer zelf leidt tot nieuwe administratieve lasten. Het tweede onderdeel betreft de vraag of het gebruik van het burgerservicenummer leidt tot een beperking van administratieve lasten.

7.1 Potentiële nieuwe administratieve lasten veroorzaakt door de invoering van het burgerservicenummer

De realisatie van de centrale voorzieningen voor het burgerservicenummer veroorzaakt extra inspanningen van de overheid, in het bijzonder van de meest betrokken departementen, die hun informatiesystemen en hun procedures

moeten aanpassen. Hierdoor worden geen nieuwe administratieve lasten voor burgers en bedrijven veroorzaakt. Pas op het moment dat het burgerservicenummer daadwerkelijk wordt ingevoerd in een bepaald domein van overheidsactiviteiten, kan er sprake zijn van een (tijdelijke) last die veroorzaakt wordt door de omzetting van bestaande nummers naar het burgerservicenummer. Er zijn vier situaties te onderscheiden waarin voor organisaties die het burgerservicenummer gebruiken mogelijk tijdelijke omzettingslasten kunnen optreden:

1. Organisaties die nu al het sociaal-fiscaalnummer hanteren, ondervinden minimale tijdelijke lasten. Omdat het burgerservicenummer immers als nummer gelijk is aan het bestaande sociaal-fiscaalnummer, kan worden volstaan met het veranderen van de omschrijving 'sociaal-fiscaalnummer' in 'burgerservicenummer' op formulieren en op andere media.
2. In de gevallen waarin organisaties een aanvullend nummer gebruiken voor personen die geen sociaal-fiscaalnummer bezitten, is een eenmalige omzetting van het bij die personen behorend nummer naar het burgerservicenummer noodzakelijk. Het gaat hierbij naar schatting hoogstens om tien procent van het klantenbestand van organisaties.
3. In de gevallen dat organisaties een eigen nummer hanteerden voor personen dat ongelijk is aan het sociaal-fiscaalnummer, is er eveneens sprake van een eenmalige omzetting naar het burgerservicenummer. Hierbij gaat het dan wel om het gehele relatiebestand van zo'n organisatie.
4. Verder kunnen er organisaties zijn die nu en in de toekomst intern een eigen nummer hanteren. In dat geval zal er een koppeltabel moeten worden opgebouwd om de transformatie van het eigen nummer naar het burgerservicenummer en omgekeerd te kunnen uitvoeren. Voorts zullen deze organisaties deze koppeltabel (permanent) moeten beheren, dat wil zeggen dat nieuw toegekende nummers gekoppeld moeten worden aan het burgerservicenummer en dat het koppelbestand beschikbaar moet zijn om de gegevensuitwisseling met andere organisaties die het burgerservicenummer wel hanteren, mogelijk te maken.

De lasten genoemd onder het eerste punt zijn minimaal van omvang, zeker wanneer de omzetting in de gebruikelijke onderhoudscyclus van de betrokken informatiesystemen wordt meegenomen. Voor de lasten genoemd onder het tweede tot en met het vierde punt geldt dat ze merendeels het karakter van een eenmalige omzetting hebben, die vergeleken zou moeten worden met de lasten die in de huidige situatie optreden wanneer gegevensuitwisseling nodig is. Ook daarbij is het immers nodig om een (tijdelijke) omzetting te verzorgen. Alleen in het theoretische geval dat een overheidsorganisatie haar gegevens over burgers nooit zou (hoeven te) delen met die van andere overheidsorganisaties, is er sprake van additionele lasten.

Daarmee resteert een beschouwing van de lasten die gepaard gaan aan het onderhouden van een koppeltabel (het opbouwen van een koppeltabel is immers vergelijkbaar met het eenmalig omzetten van nummers). Bij het delen van informatie zonder dezelfde nummers, zijn a priori twee werkwijzen mogelijk. De eerste werkwijze bestaat uit het vooraf aan elkaar relateren van de informatie

door een koppeltabel. De andere werkwijze bestaat eruit dat het relateren pas plaatsvindt op het moment dat informatie gedeeld moet worden. Naarmate de frequentie en de volledigheid van het delen van informatie toeneemt, wordt het (permanent) onderhouden van een koppeltabel efficiënter dan het steeds weer relateren van informatie. In het algemeen is een koppeltabel vrijwel steeds efficiënter dan eenmalig relateren.

In het voorgaande zijn alle administratieve lasten in ogenschouw genomen, ongeacht de actor waarop ze betrekking hebben. Over het algemeen zijn het overheidsorganisaties waarop de beschreven mogelijke lasten zullen drukken. De implementatie van het burgerservicenummer door de verschillende delen van de overheid, kan potentieel administratieve lasten genereren voor het bedrijfsleven en voor de burger. De administratieve lasten die mogelijk voor bedrijven zouden kunnen optreden, hebben dan betrekking op de gegevensopslag en de uitwisseling van gegevens met de overheid. In de meeste gevallen, zoals bij informatiestromen naar de fiscus en bij de sociale verzekeringen, is daarbij al sprake van verplicht gebruik van het sociaal-fiscaalnummer. De lasten vallen dus in de hiervoor benoemde eerste categorie. Voorzover er verder bij het bedrijfsleven aanvullende of sectorale nummers gebruikt worden, ligt het in de rede dat deze beheerd zullen worden door het overheidsorgaan waarmee de gegevensuitwisseling plaatsvindt. Additionele lasten voor het bedrijfsleven, anders dan een volledig automatisch uit te voeren conversieslag, zijn er dus niet.

Ten slotte zou de implementatie van het burgerservicenummer administratieve lasten kunnen veroorzaken voor de burger. In sommige situaties gebruiken overheidsorganen immers andere nummers voor haar correspondentie met de burger. De feitelijke eenmalige administratieve last bij omzetting van bijvoorbeeld een correspondentienummer naar het burgerservicenummer, is voor de burger minimaal te noemen. Op termijn vereenvoudigt de invoering van het burgerservicenummer de situatie voor de burger omdat deze in de toekomst slechts met één nummer te maken gaat krijgen.

7.2 Potentiële reductie van administratieve lasten door het gebruik van het burgerservicenummer

Het burgerservicenummer zelf reduceert de administratieve lasten niet. Reductie treedt pas op wanneer het burgerservicenummer wordt ingevoerd en actief wordt gebruikt door organisaties. De reductie is het sterkst wanneer het burgerservicenummer wordt ingevoerd en er gebruik van wordt gemaakt in combinatie met de andere bouwstenen die in de beleidsnotitie 'Op weg naar de elektronische overheid' worden genoemd. Om dit effect te illustreren, worden in het volgende een aantal casus geschetst waarin de reductie inzichtelijk wordt gemaakt.

1. Het burgerservicenummer kan dienen als koppelgegeven wanneer organisaties met elkaar gegevens uitwisselen. Dit is het meest voor de hand liggende effect van het burgerservicenummer. Het stelt organisaties in staat om gegevens over personen te raadplegen die een andere organisatie heeft verzameld, uiteraard alleen als die raadpleging is toegestaan, en wel zonder moeizaam vergelijken

- van namen en andere identificerende gegevens.
2. Het burgerservicenummer kan gebruikt worden om de persoonsgegevens zoals deze in de basisregistraties voor personen worden bijgehouden, actueel te houden of met relatief weinig inspanning actueel te maken door gebruik te maken van de basisregistraties van personen. In het Programma Stroomlijning Basisregistraties wordt gewerkt aan de situatie waarin organisaties zelf geen persoonsgegevens meer hoeven te verzamelen en bij te houden. Voor de burger en het bedrijfsleven betekent dit dat ze minder vaak hun gegevens zoals naam, adres, woonplaats etc. aan overheidsorganen hoeven aan te leveren.
 3. Het burgerservicenummer is een hulpmiddel om het beginsel van eenmalige gegevensverstrekking in te vullen. Toepassing van dit beginsel houdt in dat gegevens die een keer door de burger of door bedrijven zijn aangeleverd, niet nog een keer door de burger hoeven te worden verstrekt. Met andere woorden, gegevens worden uit een stelsel van basisregistraties gehaald en de burger of het bedrijf hoeft deze zelf niet opnieuw aan te leveren.
 4. Het burgerservicenummer kan gebruikt worden om elektronisch transacties met de overheid uit te voeren. Door het burgerservicenummer te koppelen aan DigiD¹⁶, kan de burger zich op een betrouwbare manier elektronisch kenbaar maken aan de overheid. Daardoor worden gewone transacties vervangen door elektronische, ontstaat de mogelijkheid van dienstverlening ook buiten de gebruikelijke openingstijden en zonder wachtrijen. Voorwaarde voor deze toepassing van het burgerservicenummer is realisatie van DigiD.

Deze vier voorbeelden van reductie van administratieve lasten, hebben in verschillende mate betrekking op de burger, het bedrijfsleven en de overheid zelf. In de eerste casus zijn het overheidsorganen die van het gebruik van het burgerservicenummer het meeste profijt hebben. Zij kunnen hun informatie immers efficiënter uitwisselen. In het verlengde daarvan kan het voorkomen dat burgers minder vaak informatie hoeven te verstrekken. In de tweede casus zijn het naast overheidsorganen ook de burgers die baat hebben bij het burgerservicenummer omdat het opbouwen van diverse persoonsregistraties tot het verleden gaat behoren. Bij de derde casus komt ook het bedrijfsleven aan bod. Doordat meer bestaande registraties worden uitgebouwd tot basisregistraties, en doordat deze basisregistraties ook informatie bevatten die afkomstig is van het bedrijfsleven (zoals bouwtekeningen), zal de behoefte om bepaalde gegevens bij het bedrijfsleven vaker dan eenmaal op te vragen, verminderen. In de vierde casus zijn het weer de overheid en de burger die het meest baat zullen hebben.

Voor alle voorbeelden geldt dat er ook nu al veel mogelijk is met behulp van het sociaal-fiscaalnummer. De meerwaarde van het burgerservicenummer ligt enerzijds in de uitbreiding van de personen die een burgerservicenummer krijgen ten opzichte van de personen die nu een sociaal-fiscaalnummer bezitten. Anderzijds ligt de meerwaarde van het burgerservicenummer in de opname ervan in veel meer registraties van de overheid en voorzover er registraties over blijven met een 'eigen' nummer, het bestaan van koppeltabellen waarmee automatisch de vertaling van een sectornummer naar het burgerservicenummer en omgekeerd plaats kan vinden.

¹⁶ Zie hoofdstuk 3.

De voordelen van het burgerservicenummer strekken zich uit over de burgers en grote delen van het bedrijfsleven. Het burgerservicenummer raakt alle burgers in de contacten met overheidsorganen die nu niet het sociaal-fiscaalnummer gebruiken of die het sociaal-fiscaalnummer wel gebruiken maar het niet voor de communicatie met de overheid kunnen benutten. Dat is onder meer het geval bij registraties op het gebied van verkeer en vervoer, bij communicatie tussen de burger en onderwijsinstellingen en in de zorg. Het aantal contacten tussen de overheid en de burger waarbij het burgerservicenummer een rol kan gaan spelen, bedraagt voor alle bezitters van een rijbewijs samen in de orde van grootte van 600.000 op jaarbasis. De ruim 3,5 miljoen studerende hebben minimaal eenmaal per jaar een administratief contact met de overheid.

Het burgerservicenummer raakt verder aan alle bedrijven die op de een of andere manier betrokken zijn bij de uitvoering van regelingen van de overheid die betrekking hebben op individuele burgers. Dat betreft bijvoorbeeld de meer dan achtduizend¹⁷ organisaties in de onderwijssector en de meer dan vijfendertigduizend organisaties in de zorgsector. Deze organisaties kunnen in staat worden gesteld om het burgerservicenummer te gaan gebruiken ter facilitering van hun diensten aan burgers en voor het afhandelen van allerlei formaliteiten op het gebied van declaraties en vergoedingen.

Om een beeld te verkrijgen van de omvang van de reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burger is een tweetal onderzoeken uitgevoerd. Het eerste van deze onderzoeken richtte zich op de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Conclusie van dit onderzoek was, dat de invoering van het burgerservicenummer leidt tot een (bescheiden) jaarlijkse reductie van deze administratieve lasten, die vanaf 2008 oploopt tot € 1,3 miljoen voor het bedrijfsleven. Het tweede onderzoek had betrekking op het effect van het burgerservicenummer op de administratieve lasten voor de burger. Deze reductie loopt op tot circa 1.135.000 uur op jaarbasis voor de burger. De invoering van het burgerservicenummer is niet van invloed op de kosten die de burger maakt voor het voldoen aan informatieverplichtingen. De burger hoeft voor de invoering van het burgerservicenummer geen eenmalige lasten op te brengen. Zo hoeft de burger, na invoering van het burgerservicenummer, niet naar het loket van een dienstverlener om zijn identiteit te laten verifiëren.

Zowel voor de reductie van administratieve lasten voor bedrijven als voor die voor burgers, geldt dat het hierbij gaat om potentieel te behalen reducties. Deze reducties worden pas gerealiseerd wanneer organisaties het burgerservicenummer daadwerkelijk gaan gebruiken.

¹⁷ Cijfers ontleend aan het CBS.

8 DE BESCHERMING VAN PERSOONSGEGEVENS

8.1 Inleiding

De invoering van het burgerservicenummer laat de verhoudingen in de verantwoordelijkheden bij het uitwisselen van persoonsgegevens intact. De sectorale wet- en regelgeving, waarmee het gebruik van het burgerservicenummer in bijvoorbeeld het fiscale domein, de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid zal worden geregeld, speelt hierbij dus een essentiële rol. Op de gegevensverwerkingen waarbij het burgerservicenummer wordt gebruikt zijn de formele en materiële bepalingen van de Wbp en van bijzondere wetten zoals de Wet GBA onverkort van toepassing. Het burgerservicenummer en het BSN-stelsel brengen daarin geen verandering. Het onderhavige wetsvoorstel is een wet als bedoeld in artikel 24, eerste lid, Wbp. In het wetsvoorstel wordt voor het gebruik van het burgerservicenummer als persoonsnummer een wettelijk kader gecreëerd.

Wel is het zo dat de introductie van het burgerservicenummer de technische barrières vermindert voor het uitwisselen en het meervoudig gebruik van persoonsgegevens. Het effect van het wegvallen van deze technische barrières brengt de realisatie van eenmalige gegevensverstrekking door de burger dichterbij. Het burgerservicenummer is, zoals in het hoofdstuk over administratieve lasten wordt uiteengezet, niet de enige bouwsteen. Met name de totstandkoming van het stelsel van basisregistraties maakt, in combinatie met de invoering van het burgerservicenummer, het meervoudig gebruik van persoonsgegevens door overheidsorganisaties beter mogelijk.

In de volgende paragraaf wordt nagegaan wat het effect van een algemeen persoonsnummer is op het koppelen van gegevens. Daarna worden het burgerservicenummer, het nummerregister en het gebruik van de voorzieningen van het BSN-stelsel bekeken vanuit de beginselen van doelbinding, zorgvuldigheid en minimaal verzamelen. Vervolgens wordt de transparantie van het burgerservicenummer toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de voorwaarden die verbonden zijn aan het gebruik van het burgerservicenummer.

8.2 Koppelen met en zonder persoonsnummer

Gebruik van persoonsgegevens die al eerder of door een andere organisatie zijn vastgelegd, noodzaakt tot de een of andere vorm van koppeling van gegevens die bij eenzelfde persoon behoren. De meest ideale vorm van koppeling is die waarbij de te koppelen gegevens eenzelfde identificerend nummer bevatten. Het burgerservicenummer is zo'n nummer. Er zijn echter andere manieren om gegevens te koppelen. Een daarvan wordt in het volgende voorbeeld besproken.

Een gebruiker (bijvoorbeeld een pensioenfonds) verzoekt de GBA om NAW-gegevens van een cliënt, omdat de GBA daarvoor de aangewezen registratie persoonsgegevens is. De huidige praktijk is dat beide organisaties een eigen nummer hanteren. Indien beide organisaties het burgerservicenummer hanteren zal de uitwisseling van gegevens efficiënter en met minder fouten plaats kunnen vinden. Let wel, het is dus niet noodzakelijk hiervoor het burgerservicenummer te

gebruiken. Het burgerservicenummer is in deze situatie een handig hulpmiddel. Het koppelen van gegevens met behulp van het burgerservicenummer levert betrouwbaarder informatie op dan koppelen zonder eenzelfde nummer. Bovendien zorgt het koppelen van gegevens met behulp van één nummer ervoor dat de organisaties die gegevens uitwisselen minder andere persoonsgegevens hoeven uit te wisselen om zekerheid te verkrijgen dat ze met dezelfde persoon van doen hebben. Met behulp van één persoonsnummer is het in theorie ook mogelijk om gericht persoonsinformatie bij de diverse organisaties op te vragen. Dat maakt het toepassen van technieken als 'ontkoppeld koppelen'¹⁸ mogelijk.

8.3 Toets op doelbinding, zorgvuldigheid en minimaal verzamelen

Het burgerservicenummer zelf is het eerste voorwerp van toetsing. Een persoonsnummer wordt immers als persoonsgegeven beschouwd, zoals verwoord in de memorie van toelichting betreffende de Wbp (kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 127). Het burgerservicenummer bevat geen informatie die betrekking heeft op een persoon, aan het nummer kunnen geen rechten worden ontleend, het moet uniek aan een persoon zijn toegekend en het moet voldoen aan het criterium van noodzakelijk gebruik.

1. Doelbinding

Noodzakelijk gebruik van het burgerservicenummer impliceert dat het burgerservicenummer alleen gebruikt wordt in die situaties waarin het gebruik van een persoonsnummer noodzakelijk is voor de betrokken handeling of dienst van de gebruikende organisaties. In de situatie waarin een gebruiker geen persoonsgegevens van de burger hoeft vast te leggen voor de uit te voeren handeling of dienst, is er geen sprake van een toegestane gegevensverwerking en is dus ook het gebruik van het burgerservicenummer niet toegestaan.

2. Zorgvuldigheid

De aard van een persoonsnummer is dat het uniek aan een persoon wordt toegekend. Het nummerregister houdt bij welke nummers zijn toegekend. Om te verzekeren dat het proces van toekenning goed doorlopen wordt, dient er controle te zijn. Hiertoe zijn technische controles voorzien onder meer voor de juiste werking van het nummerregister. De goede werking van de controle wordt continu bewaakt door de functionaris gegevensbescherming. Het geheel van procedures wordt daarnaast getoetst in een driejaarlijks onderzoek van de beheervoorziening. In de situatie waarin een zwaarwegend vermoeden bestaat dat een nummer meervoudig is toegekend, kan het mechanisme van het 'markeren' van een burgerservicenummer in het nummerregister worden gebruikt. Door 'markering' zien gebruikers dat het nummer in kwestie niet geschikt is voor het raadplegen en vastleggen van persoonsgegevens. Unicité van het burgerservicenummer impliceert dat het BSN-stelsel zo is opgebouwd dat het niet mogelijk is dat een persoon meerdere nummers krijgt of heeft. Alle personen die een burgerservicenummer krijgen, zijn slechts eenmaal opgenomen in de GBA (of in de te vormen registratie voor niet-ingezetenen). De procedures voor de opname van personen in deze registraties moeten goed op elkaar zijn afgestemd. Indien meerdere nummers aan één persoon zijn toegekend kan het mechanisme van het markeren van nummers in het

¹⁸ Zie voetnoot 8.

nummerregister worden gebruikt.

3. Minimaal verzamelen

Het burgerservicenummer bevat geen informatie over de persoon op wie het nummer betrekking heeft (zie paragraaf 4.2). Verwerking van het burgerservicenummer en de opname van het burgerservicenummer leidt op zichzelf dan ook niet tot een feitelijke vergroting van het aantal persoonsgegevens dat organisaties opslaan en verwerken.

Het tweede object van toetsing vormt het nummerregister:

1. Doelbinding

Alle gegevens die worden opgenomen in het nummerregister zijn noodzakelijk voor het aanmaken, distribueren en beheren van de nummers en worden ook alleen daarvoor gebruikt.

2. Zorgvuldigheid

De plicht van de overheidsorganen om de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties alle relevante informatie te verstrekken die nodig is voor het bijhouden van het nummerregister, de functionaris voor de gegevensbescherming en het periodieke onderzoek naar de naleving van de procedures, bewaken de zorgvuldigheid.

3. Minimaal verzamelen

Het nummerregister bevat naast het burgerservicenummer geen persoonsgegevens.

Ook de verschillende mogelijkheden tot gebruik van het BSN-stelsel dragen bij aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in het bijzonder aan de zorgvuldigheid waarmee met het burgerservicenummer wordt omgegaan:

1. Het BSN-stelsel maakt het mogelijk dat nummers geverifieerd worden. Verifiëren levert informatie over het feit of het burgerservicenummer is toegekend en of het burgerservicenummer is gemarkeerd. Verifiëren draagt bij aan de vereiste zorgvuldigheid.
2. Het BSN-stelsel faciliteert het verifiëren van het burgerservicenummer zelf en de bijbehorende persoonsgegevens uit de GBA en uit de registratie van niet-ingezetenen. Hiervoor wordt de wettelijk verankerde autorisatiestructuur van de GBA gebruikt. Voor de registratie van niet-ingezetenen wordt een gelijkwaardige autorisatiestructuur ontworpen. Hierdoor verandert er niets met betrekking tot de raadpleging van de GBA.
3. Het BSN-stelsel faciliteert het verifiëren van de geldigheid van identiteitsdocumenten, in het bijzonder van het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en het rijbewijs. Bij deze verificatie worden geen persoonsgegevens gebruikt maar wordt het documentnummer gebruikt. Ook deze verificatie draagt bij aan de zorgvuldigheid waarmee gebruikers omgaan met persoonsgegevens.

De voorzieningen van het BSN-stelsel moeten uiteraard alleen gebruikt worden door organisaties die daartoe bevoegd zijn, dat wil zeggen door gebruikers in de zin van dit wetsvoorstel.

Er dient daarom voor te worden gezorgd dat alleen organisaties die daartoe bevoegd zijn, de voorzieningen van het BSN-stelsel kunnen gebruiken. Het BSN-stelsel is alleen toegankelijk voor overheidsorganen en voor andere organisaties

in het kader van de uitvoering van een wettelijke verplichting. In de praktijk betekent dit dat elke keer dat de voorzieningen van het BSN-stelsel worden gebruikt, authenticatie van de organisatie plaats dient te vinden. Mede om de naleving van de procedures en processen met betrekking tot het authenticeren te bewaken, kent de beheervoorziening een functionaris voor de gegevensbescherming.

Bij sommige sectoren treedt de situatie op dat het aantal gebruikende organisaties dusdanig groot is dat authenticatie een omvangrijke aangelegenheid is wanneer deze door de beheervoorziening zou worden uitgevoerd. In die gevallen kan bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister die het aangaat, een sectorale berichtenvoorziening worden ingesteld die de authenticatie verzorgt. Ook in deze situatie is verzekerd dat alleen gebruikers de voorzieningen van het BSN-stelsel kunnen gebruiken.

8.4 Burgerservicenummer en transparantie: de Landkaart

Onderdeel van de invoering van het burgerservicenummer vormt het realiseren van de zogeheten Landkaart. De Landkaart is een voorziening in de vorm van een website waarop informatie staat door welke overheidsgebruiker, welke (categorieën van) persoonsgegevens worden vastgelegd en welke (categorieën van) persoonsgegevens worden uitgewisseld met andere gebruikers waaronder begrepen gebruikers die geen overheidsorgaan zijn. De Landkaart biedt geen inzicht in de persoonsgegevens van individuele burgers, maar maakt inzichtelijk welke categorieën van gegevens organisaties volgens de wet mogen vastleggen en uitwisselen en welke wettelijke grondslag daarvoor bestaat. Hiermee wordt bereikt dat burgers systematisch inzicht krijgen in hoe de overheid haar burgers registreert.

8.5 Voorwaarden voor het gebruik van het burgerservicenummer

Een persoonsnummer vormt een hulpmiddel bij gegevensverwerking. Gegevensverwerkingen zijn toegestaan onder de voorwaarden die algemene regelgeving, zoals de Wbp en specifieke regelgeving, zoals de wet GBA, daaraan stelt. Door het Cbp is geadviseerd om meer aandacht te schenken aan de voorwaarden die voor het gebruik van het burgerservicenummer gelden. Hieraan wordt in het navolgende invulling gegeven.

Het gebruik van het burgerservicenummer is alleen toegestaan bij een gegevensverwerking, indien de gegevensverwerking zelf is toegestaan. Daarbij dient een gebruiker van het burgerservicenummer zich ervan te vergewissen dat het burgerservicenummer hoort bij degene waarop het geacht wordt betrekking te hebben. Daarnaast is er een aantal voorwaarden dat betrekking heeft op het nummer zelf. Dat betreft onder meer het aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van de burgerservicenummers. Dit wetsvoorstel stelt daarvoor de voorwaarden in de hoofdstukken 2 en 3. Het stelt ook de voorwaarden die gelden voor het gebruik van de voorzieningen van het BSN-stelsel, zoals het kunnen verifiëren van een burgerservicenummer en het verifiëren van de geldigheid van een identiteitsdocument (zie hoofdstuk 4). Voor de goede orde wordt op de

voorwaarden voor het gebruik van het burgerservicenummer in gegevensverwerkingen in de volgende twee alinea's uitgebreider ingegaan.

Eén voorbeeld van gegevensverwerking vormt het aanleggen van registraties. Het is de registratie zelf die persoonsgegevens bevat die kunnen raken aan de persoonlijke levenssfeer. Het gebruik van het burgerservicenummer is – uiteraard – slechts toegestaan wanneer het om een registratie gaat die zelf is toegestaan. In de context van een registratie waarin persoonsgegevens worden opgeslagen, is het burgerservicenummer een hulpmiddel om gegevens goed te kunnen opslaan, te bewerken en terug te zoeken. Aangezien het burgerservicenummer geen informatie bevat, is het niet mogelijk om er informatie aan te ontlenen die de persoonlijke levenssfeer kan raken. Het burgerservicenummer is daarmee te beschouwen als een administratief hulpmiddel waarvan het toegestane gebruik in een registratie samenvalt met het toegestaan zijn van de registratie zelf.

Een ander voorbeeld van gegevensverwerking, vormt het uitwisselen van gegevens tussen registraties. Centraal hierbij staat de vraag of de gegevensuitwisseling zelf is toegestaan. Wanneer dat het geval is, dan is het burgerservicenummer een hulpmiddel om deze uitwisseling efficiënt te laten verlopen. Het gebruik van het – informatieloze – burgerservicenummer bij gegevensuitwisseling is dus alleen toegestaan wanneer de gegevensuitwisseling zelf is toegestaan. Het spreekt voor zich dat het toegestaan zijn van zo'n gegevensuitwisseling wordt bepaald door de bestaande regelgeving op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Overigens wordt door middel van de (expliciete) voorwaarde die aan gebruikers wordt gesteld om in bepaalde gevallen bij deze gegevensuitwisseling het burgerservicenummer te gebruiken, het risico dat gegevens foutief aan elkaar worden gekoppeld minder groot dan wanneer het algemene persoonsnummer niet zou worden gebruikt. Dat kan in voorkomende gevallen ervoor zorgen dat minder vaak navraag bij de burger moet worden gedaan naar de juistheid van bepaalde gegevens en betekent derhalve een positieve impuls voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Andere voorwaarden die op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel aan de orde komen, zijn:

1. Het gebruik is niet vrijblijvend. Gebruikers in de zin van het wetsvoorstel moeten het burgerservicenummer gebruiken in hun communicatie met de burger voorzover zij daarbij een persoonsnummer verlangen. Voorts moeten gebruikers het burgerservicenummer gebruiken wanneer zij met elkaar gegevens uitwisselen over burgers en daarbij een persoonsnummer hanteren, tenzij voor die gegevensuitwisseling bij of krachtens de wet een ander persoonsnummer is voorgeschreven. Uiteraard gelden vorenstaande verplichtingen niet als het een burger betreft aan wie geen BSN is toegekend.
2. Overheidsorganen moeten opgeven voor welke gegevensverwerkingen het burgerservicenummer wordt gebruikt om het gebruik van het burgerservicenummer transparant te maken met behulp van de zogeheten Landkaart.

3. Overheidsorganen moeten de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties alle informatie verschaffen die voor het bijhouden van het nummerregister van belang is.

Het advies van het Cbp geeft aan dat door het invoeren van een 'ombudsfunctie' voor het burgerservicenummer, meer vertrouwen in het gebruik van het burgerservicenummer kan worden bewerkstelligd. In een afzonderlijk onderzoek is nagegaan op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven. Dat kan het best door de functionaris voor de gegevensbescherming van de beheervoorziening die op grond van artikel 19 is benoemd, te laten functioneren als aanspraakpunt voorzover dit nodig is in verband met bestaand intern en extern klachtrecht en de voorzieningen die reeds op grond van de Wbp bestaan. Voor wat betreft meldingen betreffende identiteitsfraude en identiteitsdiefstal heeft de functionaris gegevensbescherming een faciliterende rol, gezien de bestaande verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Voor wat betreft dat het behoorlijk en in overeenstemming met de wettelijke voorschriften handelen staat voorop dat de burger zich wendt tot de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking in kwestie. De functionaris voor de gegevensbescherming zou hierbij een faciliterende rol kunnen vervullen bijvoorbeeld ten aanzien van het bewaken van de doorlooptijd en het vermijden van doorverwijsproblemen.

Op de inhoudelijke gronden die in de vorige alinea staan beschreven, is er afgezien van het introduceren van een afzonderlijk centraal aanspreekpunt voor het BSN-stelsel. De te beleggen taken passen goed bij de rol van de functionaris voor de gegevensbescherming van de beheervoorziening en zullen daarbij worden ondergebracht. Daarnaast kan de burger uiteraard een beroep doen op de bestaande voorzieningen voor intern en extern klachtrecht op het gebied van de desbetreffende gegevensverwerking.

Het Cbp noemt in het advies voorts dat het wenselijk is om een toetsingskader in het leven te roepen en om het instrumentarium van beleid en richtlijnen expliciet in te zetten. Ook dat zou de normering ten goede komen. Een toetsingskader is een handvat voor betrokkenen bij het BSN-stelsel voor de goede uitvoering van de wet- en regelgeving en tevens een hulpmiddel voor degenen die daarop toezicht uitoefenen zoals de functionaris gegevensbescherming en het Cbp. Daarmee wordt (dus) een nadere uitwerking en operationalisering gegeven van de voorwaarden die hiervoor aan de orde kwamen. Daarnaast is het mogelijk dat het toetsingskader een toelichting bevat op de algemene regels die in de Wbp zijn vastgelegd ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat het een richtsnoer biedt voor de beveiliging van informatie. Het toetsingskader zal mede van belang zijn voor het formuleren van de eisen waaraan gebruikers moeten voldoen om van de voorzieningen van het BSN-stelsel gebruik te kunnen maken (vergelijk artikel 16, dat de grondslag bevat voor de 'aansluitvoorwaarden' waaraan gebruikers moeten voldoen). Aan het opstellen van het toetsingskader wordt bij de ontwikkeling van het BSN-stelsel in samenwerking met het Cbp ruim aandacht besteed. Naar de mening van het kabinet is het echter niet nodig om het toetsingskader als hier bedoeld een wettelijke verankering te geven. Dezelfde opvatting heeft het kabinet met betrekking tot het verankeren van 'beleid en richtlijnen'. Daarvoor geldt overigens dat met name de uitkomsten van de

onderzoeken bedoeld in artikel 21 bepalend zullen zijn voor de mate waarin dit instrument nodig zal blijken te zijn.

Ten slotte merkt het Cbp op dat aandacht wenselijk is voor het creëren van de equivalenten op sectoraal en lokaal niveau van de zogeheten vier vertrouwensfuncties, te weten Landkaart, ombudsfunctie, toetsingskader en beleid en richtlijnen. Voor wat de Landkaart betreft, voorziet het wetsvoorstel in een alles omvattende Landkaart. Een mogelijke sectorale verdieping van de Landkaart is op basis van het wetsvoorstel mogelijk. Sectorale ombudsfuncties, bijvoorbeeld in de vorm van functionarissen gegevensbescherming voor sectorale berichtenvoorzieningen, kunnen een belangrijke aanvulling betekenen op de functionaris gegevensbescherming zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen. Ook aanvullende sectorale toetsingskaders kunnen voor bepaalde sectoren een toegevoegde waarde hebben. Bij het opstellen van invoeringsplannen per sector onder de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon, zal hier aandacht aan worden geschonken. Voor wat het instrument 'beleid en richtlijnen' betreft, wordt verwezen naar hetgeen hiervoor over dit onderwerp werd vermeld.

9 RELATIE MET FRAUDEBESTRIJDING

De invoering van het burgerservicenummer vergroot de mogelijkheden tot effectieve fraudebestrijding, doordat (1) gebruikers eenvoudiger persoonsgegevens kunnen uitwisselen, (2) hulpmiddelen voor controle van identiteitsdocumenten verder worden ontsloten, (3) gebruikers kunnen nagaan of een bepaald BSN bij een bepaalde persoon hoort en welk BSN bij een bepaalde persoon hoort en (4) permanente procedures voor controle en schoning van nummers worden gecreëerd.

Ad 1. Doordat persoonsgegevens eenvoudiger uit te wisselen zijn, kan het misbruik van voorzieningen en het foutief opgeven van informatie sneller en effectiever worden vastgesteld.

Ad 2. Het BSN-stelsel maakt het mogelijk dat de gebruikers individueel maar vooral ook via een sectorale berichtenvoorziening de mogelijkheid hebben om de geldigheid van identiteitsdocumenten te verifiëren. Deze mogelijkheid bestond al eerder, maar de toegang ertoe wordt in het BSN-stelsel aanzienlijk vereenvoudigd.

Ad 3. Het BSN-stelsel maakt het mogelijk dat op basis van enige algemene persoonsgegevens wordt opgezocht welk BSN aan die persoon is toegekend en omgekeerd welke algemene persoonsgegevens betrekking hebben op de persoon waaraan een bepaald BSN is toegekend.

Ad 4. De voorzieningen van het BSN-stelsel omvatten de mogelijkheid om effectief te signaleren of een persoon meermaals in de persoonsregistraties voorkomt, of een persoon meerdere nummers heeft en of een nummer aan meerdere personen is toegekend.

Fraude bij de toekenning van diensten of uitkeringen kan door introductie van het burgerservicenummer eenvoudiger worden tegengegaan. In veel gevallen is het ook op dit moment al mogelijk dat met behulp van het sociaal-fiscaalnummer en met behulp van de GBA administratieve controles kunnen worden uitgevoerd op de aanvragen of opgaven die bij toekennende instanties binnenkomen. Lang niet alle gewenste koppelingen van registraties en controles komen echter eenvoudig tot stand. Doordat het burgerservicenummer over een breder domein van instellingen zal worden gebruikt en doordat het nummer als sleutel zal fungeren om in stappen te komen tot eenmalige gegevensverstrekking, zal dit eenvoudiger worden.

Doordat bij de toekenning van een burgerservicenummer, op het moment van inschrijving in de GBA, zorgvuldige procedures voor de identificatie worden gevolgd, sluit de overheid 'aan de voorkant' van het stelsel veel risico's van fraude uit.

Op het moment van invoering van het BSN-stelsel zullen de bestaande sociaal-fiscale nummers in de GBA worden omgezet in burgerservicenummers. Om de kwaliteit van de burgerservicenummers te waarborgen vanaf het moment van invoering, wordt reeds in 2005 een schoningsoperatie uitgevoerd. Zie hierover hoofdstuk 11, paragraaf 11.1.

Om de kwaliteit van de gegevens in de GBA te bewaken kent de Wet GBA al verplichte, periodieke onderzoeken. Deze onderzoeken zijn uiteraard ook voor het BSN-stelsel waardevol. In aanvulling op de periodieke GBA-onderzoeken zijn in het wetsvoorstel algemene bepalingen BSN eveneens verplichtingen tot het houden van een periodiek onderzoek opgenomen, en wel met betrekking tot de beheervoorziening (waarvan o.a. het nummerregister deel uitmaakt) en de sectorale berichtenvoorzieningen.

Aan gebruikers van het burgerservicenummer worden via de beheervoorziening verificatiemogelijkheden aangeboden. Hierdoor kan bijvoorbeeld automatisch *on line* worden gecontroleerd of een burgerservicenummer bij een persoon hoort dan wel of de persoon al een burgerservicenummer heeft. Ook kan *on line* een getoond identiteitsdocument worden geverifieerd.

Door de bovengenoemde maatregelen zullen de fraudemogelijkheden met de introductie van het BSN-stelsel verder afnemen.

10 TOEZICHT EN RECHTSBESCHERMING

Als alle procedures bij het toekennen en het gebruik van het burgerservicenummer zijn doorlopen en de burger of een gebruiker constateert dat er toch iets mis is, dan kan de burger of gebruiker daarvoor bij verscheidene organisaties terecht. Als de burger of een gebruiker constateert dat meerdere burgerservicenummers aan één persoon zijn toegekend of dat één burgerservicenummer is toegekend aan meerdere personen, dan kan hij zich wenden tot de verantwoordelijke voor de registratie waar de persoon die het

betreft is ingeschreven. Wanneer een probleem betrekking heeft op het nummer zelf en niet op een gegevensverwerking met het nummer, dan zal de hiervoor bedoelde verantwoordelijke contact opnemen met de beheervoorziening.

Het is mogelijk dat de melding ertoe leidt dat een burgerservicenummer gemarkeerd wordt. Dit burgerservicenummer wordt dan als het ware buiten werking gesteld. Aan de betreffende persoon zal mogelijk een nieuw burgerservicenummer worden toegekend, volgens de bestaande procedures bij het toekennen van een burgerservicenummer. De beheervoorziening draagt er tevens zorg voor dat wordt uitgezocht waar de fout bij het meervoudig toekennen van een burgerservicenummer is ontstaan en meldt dat bij de betrokken organisatie(s). In het geval dat een overheidsorgaan de fout heeft gemaakt waardoor een persoon een nieuw burgerservicenummer moet worden toegekend, dan ligt het voor de hand dat wanneer het burgerservicenummer op een identiteitsdocument wordt vermeld en dit document zou moeten worden vervangen, het betrokken overheidsorgaan de kosten van een nieuw identiteitsdocument aan de persoon in kwestie dient te vergoeden.

In de situatie dat een persoon van mening is dat hij ten onrechte geen burgerservicenummer toegekend krijgt, dan gaat het feitelijk om de vraag of hij al dan niet dient te worden ingeschreven in een gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (of in de toekomstige registratie van niet-ingezetenen). De persoon in kwestie zal dan naar de verantwoordelijke voor de betrokken registratie worden doorverwezen.

Het is mogelijk dat een persoon constateert dat er bij één of meerdere administraties die gebruik maken van zijn burgerservicenummer, iets mis is of lijkt te zijn met de wijze waarop hij bij die administratie staat geregistreerd. De burger zal dan bij deze administraties terecht kunnen.

Het toekennen van een burgerservicenummer aan een burger is een feitelijke handeling. Dit impliceert echter niet dat tegen (de gevolgen van) het al dan niet correct toekennen van een burgerservicenummer geen rechtsbescherming bestaat. De toekenning van het burgerservicenummer aan een burger op grond van het onderhavige wetsvoorstel behoort gepaard te gaan met het opnemen van dat burgerservicenummer in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Met betrekking tot het niet (of niet correct) opnemen van gegevens in de GBA geldt dat deze handeling gelijkgesteld is met een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 83 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens). Het niet (of niet correct) toekennen van het burgerservicenummer aan een persoon resulteert in het niet (of niet correct) opnemen van het burgerservicenummer in de GBA. Indien het burgerservicenummer is opgenomen in een andere registratie dan de GBA, biedt artikel 45 van de Wet bescherming persoonsgegevens overigens eenzelfde gelijkstelling. Ten slotte wordt opgemerkt dat ten aanzien van de (toekomstige) toekenning van een burgerservicenummer aan personen die niet in een GBA zijn ingeschreven, afzonderlijke wetgeving is voorzien (zie hoofdstuk 13 van de memorie van toelichting, betreffende de registratie van niet-ingezetenen). Die

wetgeving zal een grondslag bevatten voor de bedoelde gelijkstelling, voor zover het die categorie van personen betreft.

11 IMPLEMENTATIE

De invoering van het burgerservicenummer houdt in dat, naast het vaststellen van de wet- en regelgeving, de voorzieningen van het BSN-stelsel in technische en organisatorische zin gerealiseerd moeten zijn, de controle en omzetting van de bestaande sociaal-fiscale nummers moeten zijn uitgevoerd en dat het burgerservicenummer in de verschillende sectoren moet zijn ingevoerd. De realisatie van de BSN-voorzieningen en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in de diverse betrokken organisaties en informatiesystemen zijn in 2004 gestart en zullen, inclusief uitgebreide testen en schaduwdraaien, eind 2005 gereed zijn.

11.1 Schonen en omzetten van het sociaal-fiscaalnummer in het burgerservicenummer

De eerste burgerservicenummers worden op het omslagmoment 'toegekend' door een deel van de bestaande sociaal-fiscale nummers om te zetten in burgerservicenummers (artikel 22). Deze omzetting betreft alle personen die zijn ingeschreven in de GBA en een sociaal-fiscaalnummer hebben. Bij deze omzetting blijft het nummer als zodanig intact maar verandert de naam en de juridische status ervan. Voordat deze actie wordt doorgevoerd dient echter eerst het bestand van sociaal-fiscale nummers van de ingeschrevenen in de GBA te worden gecontroleerd en geschoond. Hernieuwde identiteitsvaststelling hoeft niet plaats te vinden, omdat deze al bij de opname in de GBA is gebeurd. Wel moet zeker zijn dat er geen dubbele sociaal-fiscale nummers zijn toegekend. De hiertoe strekkende schoningsoperatie is in het kader van de invoering van de Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling van de GBA in 2004 afgerond. Een tweede schoningsoperatie is nodig om na te gaan of er personen zijn die meer dan één sociaal-fiscaalnummer hebben. Deze operatie wordt gestart zodra de voorzieningen van het BSN-stelsel die het 'matchen' van persoonsgegevens mede mogelijk maken, gerealiseerd zijn.

De tweede stap betreft de niet-ingeschrevenen die een burgerservicenummer gaan krijgen. Deze personen komen terecht in de registratie voor niet-ingezetenen. Deze registratie moet zijn gevuld, alvorens het BSN-stelsel ook voor personen die niet in de GBA zijn ingeschreven kan functioneren. Voorzover de niet-ingeschrevenen die een burgerservicenummer krijgen reeds een sociaal-fiscaalnummer hebben, zijn dezelfde schoningsoperaties als hiervoor beschreven nodig. Aan de resterende personen in de doelgroep van het burgerservicenummer zal het burgerservicenummer worden toegekend op het moment dat deze personen in de registratie voor niet-ingezetenen worden opgenomen.

De derde stap betreft de personen die geen burgerservicenummer krijgen, maar die nu wel een sociaal-fiscaalnummer hebben. De nummers van deze personen hebben een relatie met het BSN-stelsel, omdat ze ook uit negen cijfers bestaan

en voldoen aan de zogenaamde elfproef. Door opname van deze nummers in het nummerregister wordt voorkomen dat deze nummers worden aangezien voor een burgerservicenummer. Ook worden op deze nummers de schoningsoperaties toegepast zoals hiervoor beschreven.

Voor het schonen en omzetten van het sociaal-fiscaalnummer in het burgerservicenummer en voor het vullen van het nummerregister wordt gebruik gemaakt van de bestaande gegevensverzamelingen, te weten de landelijk raadpleegbare deelverzameling van de GBA en het bestand Beheer van Relaties van de Belastingdienst. Daarmee wordt vermeden dat alle gemeenten bij de schoningsoperatie worden betrokken.

11.2 Invoering in sectoren

De invoering van het burgerservicenummer in de verschillende sectoren kan op verschillende manieren plaatsvinden, afhankelijk van het gebruik van persoonsnummers op dit moment. Voor organisaties buiten de overheid, die nu al het sociaal-fiscaalnummer gebruiken, bestaat de eerste stap eruit dat door wetgeving het gebruik van het burgerservicenummer mogelijk wordt gemaakt, met andere woorden dat de organisatie een gebruiker in de zin van het onderhavige wetsvoorstel wordt. De tweede stap bestaat eruit dat gebruikers zich aanmelden om van de voorzieningen van het BSN-stelsel gebruik te maken. Het tempo waarin organisaties dit doen, wordt bepaald door de betrokken organisatie zelf met het oog op de kosten die organisaties moeten maken voor de technische realisatie van de aansluiting. Met behulp van het BSN-stelsel kunnen de organisaties hun bestanden schonen wanneer dat nodig is.

Naast individuele aansluiting op het BSN-stelsel, is het mogelijk dat organisaties in een sector zich (collectief) aansluiten door middel van een sectorale berichtenvoorziening. Dat is vooral van belang wanneer in die sector veel organisaties gebruikers van het burgerservicenummer zullen gaan worden. Voor de zorgsector wordt gewerkt aan het opzetten van zo'n sectorale berichtenvoorziening.

Sectoren die nog geen gebruik maken van het sociaal-fiscaalnummer, zullen bovendien hun informatiesystemen en de bijbehorende procedures moeten aanpassen zodat het burgerservicenummer daarin een plaats krijgt. Daarbij zal het nodig zijn dat de bestaande persoonsgegevens voorzien worden van het burgerservicenummer van de persoon waarop de gegevens betrekking hebben. Deze operatie wordt onder meer ondersteund door de voorzieningen van het BSN-stelsel die het mogelijk maken dat het burgerservicenummer van een persoon wordt opgezocht aan de hand van een aantal persoonsidentificerende gegevens.

12 FINANCIËLE ASPECTEN

De eenmalige kosten van invoering van het burgerservicenummer worden voor het overgrote deel gedragen uit de rijksbegroting. Dit betreft in het bijzonder het

tot stand brengen van de centrale voorzieningen ter ondersteuning van enerzijds uitgifte, raadpleging en beheer van de nummers en van anderzijds het vertrouwen in het stelsel. De meest betrokken departementen hebben over de periode 2004-2006 toezeggingen gedaan tot een maximum van de geraamde invoeringskosten van 15 miljoen euro. Een aantal van de nieuwe voorzieningen vervangen reeds bestaande procedures en hulpmiddelen, zoals het berichtenverkeer dat thans tussen de Belastingdienst en de GBA bestaat om een sociaal-fiscaalnummer in de persoonslijst van nieuwe ingezetenen op te kunnen nemen. De kosten die overheidsorganisaties moeten maken voor het tot stand brengen van de hiervoor genoemde centrale voorzieningen, zullen bekostigd worden uit de door de departementen toegezegde financiële middelen, uiteraard voorzover in de bekostiging daarvan niet reeds uit anderen hoofde is voorzien.

Omzettingen in administraties van andere organisaties die het burgerservicenummer moeten gaan gebruiken zijn in bovengenoemd totaalbedrag niet meegenomen. Deze kosten zijn per organisatie beperkt van omvang en kunnen vrij snel worden terugverdiend door slimmer gebruik te maken van elders reeds geregistreerde persoonsgegevens met behulp van het burgerservicenummer (uitzondering hierop vormen naar verwachting enkele uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid). Deze eenmalige kosten komen derhalve ten laste van de uitvoeringsorganisaties en de gemeenten zelf.

De exploitatiekosten voor de beheervoorziening en de andere centrale voorzieningen vloeien voort uit de beschikbaarstelling en registratie van toekenning van burgerservicenummers en uit de verificatievragen van de gebruikers en het daarmee samenhangende berichtenverkeer. Naar schatting zal dit, afhankelijk van de intensiteit van het gebruik, een bedrag van 1,5 tot 2 miljoen euro op jaarbasis met zich meebrengen. Een beperkt deel van deze exploitatiekosten vervangt overigens de kosten van op dit moment al bestaande activiteiten. Financiering van de exploitatiekosten voor het BSN als basisvoorziening zal vanaf 2007 gedekt worden door een eenmalig generieke verrekenmethode voor de kosten van de ELO-basisvoorzieningen over de overheidsorganen. Deze generieke verrekenmethode ten behoeve van de structurele overheveling zal nog worden ontwikkeld. In het voorjaar van 2006 zal de definitieve besluitvorming, inclusief de budgettaire verwerking over de overheidsorganen volgen. Ook zal daarbij worden bezien op welke wijze mogelijkheden bestaan de financiering van de GBA en de LRD in deze generieke verrekenmethode in te passen, zodat exploitatiegevolgen voor het agentschap BPR tot een minimum kunnen worden beperkt.

In het bijzonder voor de gemeenten geldt dat de huidige werkwijze met betrekking tot het huidige sociaal-fiscaalnummer vervangen zal worden door een nieuwe werkwijze voor het toekennen en vastleggen van het burgerservicenummer. Naar verwachting zijn de meerkosten hiervan minimaal.

13 NIET-INGEZETENEN

In de brief van 14 mei 2004 aan de Tweede Kamer¹⁹ werd aangekondigd dat er een (authentieke) registratie voor niet-ingezetenen zou worden gerealiseerd, onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De consequentie daarvan voor het onderhavige wetsvoorstel was dat de toekenning van het burgerservicenummer aan een niet-ingezetene onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zou vallen.

Om te komen tot de realisatie van de registratie niet-ingezetenen, is in 2004 een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd door het Ministerie van Justitie. Onderdeel van het haalbaarheidsonderzoek vormde een analyse van de verschillende groepen van niet-ingezetenen en van de procedures die momenteel bestaan om deze groepen te registreren. Op basis van het onderzoek is de oorspronkelijke vormgeving van de registratie niet-ingezetenen heroverwogen. De conclusies van het haalbaarheidsonderzoek vormen het startpunt voor de definitieve bestuurlijk-organisatorische en juridische vormgeving om de relevante groepen niet-ingezetenen te registreren en om ze een burgerservicenummer toe te kennen. De benodigde technische en organisatorische voorzieningen zullen begin 2006 gereed komen. Ook zal de benodigde wetgeving worden voorbereid. Daarbij wordt tevens de opname van de betrokken niet-ingezetenen in het BSN-stelsel geregeld.

14 ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In artikel 1 zijn definities opgenomen van een aantal begrippen die in dit wetsvoorstel en de daarop berustende bepalingen worden gehanteerd. Behalve dat hiermee het formuleren van wettelijke bepalingen eenvoudiger wordt gemaakt, vergroot dit tevens de leesbaarheid van het wetsvoorstel. Verreweg het belangrijkste begrip dat in het onderhavige artikel wordt gedefinieerd, is het begrip 'gebruiker'. Aan gebruikers wordt een aantal bevoegdheden toegekend en verplichtingen opgelegd. Als zodanig vervult dit begrip in het wetsvoorstel dan ook een centrale rol.

Onder 'gebruiker' worden in de eerste plaats begrepen de organen, personen en colleges, bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze categorie gebruikers wordt in het voorstel van wet aangeduid als 'overheidsorganen'. Het begrip 'overheidsorgaan', in de betekenis van het ruime begrip bestuursorgaan uit artikel 1:1 eerste lid, van de Awb, wordt gehanteerd om te kunnen aangeven dat het burgerservicenummer bestemd is voor gebruik door de gehele overheid, met inbegrip van de personen en instellingen, die op grond van het tweede lid van artikel 1:1 van de Awb niet als bestuursorganen

¹⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 15.

worden aangemerkt. Het begrip ‘overheidsorgaan’ wordt in dezelfde betekenis gebruikt in de Archiefwet 1995 (artikel 1, onder b, van de Archiefwet 1995).

Behalve overheidsorganen als hiervoor omschreven, worden onder gebruiker mede begrepen niet-overheidsorganen (natuurlijke personen en rechtspersonen), voor zover zij werkzaamheden verrichten waarbij het gebruik van het burgerservicenummer bij of krachtens de wet is voorgeschreven. Gebruiker in deze zin is uitsluitend degene op wie de bedoelde wettelijke verplichting rust. Voorts zijn deze niet-overheidsorganen geen gebruiker in de zin van dit wetsvoorstel, voor zover zij andere werkzaamheden verrichten dan die, waarop de verplichting tot gebruik van het burgerservicenummer betrekking heeft. De keuze om de omschrijving van deze categorie gebruikers te beperken tot degenen, aan wie bij of krachtens de wet een verplichting is opgelegd tot gebruik van het burgerservicenummer, hangt samen met de context waarin het begrip gebruiker voorkomt in het wetsvoorstel. Het gaat daarbij met name om de toegang tot de faciliteiten van het BSN-stelsel, en hetgeen met die toegang samenhangt. Die toegang is beperkt tot (enerzijds) overheidsorganen en (anderzijds) anderen dan overheidsorganen, die verplicht zijn het burgerservicenummer te gebruiken. Hierbij speelt onder meer de beheersbaarheid van het stelsel een rol.

In het onderhavige voorstel van wet wordt het begrip “gebruiker” derhalve voornamelijk gebruikt in de context van de faciliteiten die aan de hier bedoelde gebruikers ter beschikking staan ten behoeve van de verificatie van burgerservicenummers. Voor de toepassing van deze bepalingen kan in het midden blijven of daarnaast personen of organisaties voorkomen, die niet verplicht (maar wel bevoegd) zijn een persoonsnummer, zoals het burgerservicenummer, te gebruiken.

Dat op de eerste plaats overheidsorganen als gebruiker worden aangemerkt vloeit voort uit de achtergrond van het wetsvoorstel: een instrumentarium ontwikkelen om de informatie-uitwisseling tussen burger en overheid en tussen overheden onderling efficiënter te laten verlopen. Dit betekent dat overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak gebruik mogen maken van het burgerservicenummer dat is toegekend aan degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben. Voor niet-overheidsorganen (art. 1, aanhef en onder d, onderdeel 2°) geldt deze bevoegdheid alleen voor zover dat bij of krachtens (een andere) wet is geregeld. Door deze formulering wordt mede verzekerd dat het College bescherming persoonsgegevens in staat wordt gesteld te adviseren omtrent de grondslag voor een uitbreiding van de kring van gebruikers als bedoeld in onderdeel 2°.

‘Gebruik’ van het burgerservicenummer dient overigens ruim te worden opgevat. Ook de bestuursorganen die belast zijn met de toekenning van burgerservicenummers zijn daarom uit dien hoofde gebruikers als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Artikel 2

In paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het

belang van het feit dat het burgerservicenummer geen informatie bevat over de persoon aan wie het is toegekend, belicht.

Artikel 3

Van de beheervoorziening (zie hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting) maakt onder meer deel uit een nummergenerator met behulp waarvan nummers worden aangemaakt en ter beschikking gesteld, die als burgerservicenummer kunnen worden toegekend. Daarnaast maken van de beheervoorziening deel uit een zogenoemd nummerregister alsmede een voorziening die de gebruikers in staat stelt dit nummerregister te raadplegen. Voorts kunnen via de beheervoorziening aan een aantal (andere) registraties verificatievragen worden gesteld, die verband houden met het burgerservicenummer. Op deze wijze kan worden nagegaan of aan een bepaalde persoon reeds een burgerservicenummer is toegekend, dan wel aan welke persoon een bepaald burgerservicenummer is toegekend, en of het document waarmee een persoon zich identificeert, kan worden aangemerkt als een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1°, 2° of 4°, van de Wet op de identificatieplicht.

Met de zinsnede 'de daartoe bestemde registraties' wordt derhalve bedoeld op de GBA, de (toekomstige) registratie van niet-ingezetenen en de verschillende registraties betreffende identiteitsdocumenten, zoals het basisregister reisdocumenten en het rijbewijzenregister.

Over de inrichting, de instandhouding, de beveiliging en de werking van de beheervoorziening zullen bij lagere regelgeving nadere regels worden gesteld.

Artikel 4

Een belangrijke component van het BSN-stelsel is het nummerregister. Naast het registreren van de door het nummerregister aangemaakte en ter beschikking gestelde nummers heeft het nummerregister tot doel verificatie van nummers mogelijk te maken (bestaat het nummer, is het nummer toegekend en zo ja, door wie?). Daartoe bevat het nummerregister, naast een opsomming van de nummers, ook enige administratieve gegevens (statusinformatie) betreffende alle aangemaakte nummers, zoals:

- a. wanneer het nummer is aangemaakt;
- b. of, en zo ja aan wie en wanneer, het nummer beschikbaar is gesteld;
- c. of, en zo ja, door wie en wanneer, het nummer is toegekend;
- d. of, en zo ja door wie en wanneer, het nummer is gemarkeerd;

Het nummerregister bevat geen gegevens over de persoon aan wie het nummer is toegekend.

Welke administratieve gegevens uiteindelijk in het nummerregister worden opgenomen zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Bij of krachtens deze maatregel zal tevens het opnemen, wijzigen en verwijderen van deze administratieve gegevens worden geregeld.

Artikel 5

Voor de bijhouding van het nummerregister is de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in belangrijke mate afhankelijk van anderen.

Zo kan uitsluitend het bestuursorgaan dat belast is met het toekennen van burgerservicenummers hem voorzien van relevante informatie betreffende de toekenning, die voor het bijhouden van het nummerregister van belang is. Over de wijze waarop deze informatie wordt verstrekt, bijvoorbeeld in de vorm van gestandaardiseerde berichten, kunnen nadere regels worden gesteld.

Artikel 6

Behalve informatie met betrekking tot het toekennen van burgerservicenummers kan ook andere informatie van belang zijn voor het bijhouden van het nummerregister. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de constatering door een gebruiker dat een nummer tweemaal is toegekend. In het nummerregister kunnen nummers dan worden gemarkeerd. Daarom is in dit artikel de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur overheidsorganen te verplichten de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de inlichtingen te verschaffen die voor de bijhouding van het nummerregister van belang zijn.

Artikel 7

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is belast met het aanmaken en beschikbaar stellen van nummers, die als burgerservicenummer kunnen worden toegekend door de daartoe aangewezen bestuursorganen. In paragraaf 6.3 van deze memorie van toelichting is aangegeven, dat de door de nummergenerator van de beheervoorziening aangemaakte nummers ook aan de Belastingdienst beschikbaar kunnen worden gesteld en vervolgens als aanvullend nummer door de Belastingdienst kunnen worden toegekend aan personen die wel voor een sociaal-fiscaalnummer maar niet voor een burgerservicenummer in aanmerking komen. Artikel 7 heeft, teneinde 'nummervervuiling' te voorkomen, mede betrekking op deze nummers.

Artikel 8

Het burgerservicenummer is bedoeld voor personen die meer dan eens contact hebben met de Nederlandse overheid en waarvan de identiteit op deugdelijke wijze kan worden vastgesteld (zie paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting). Zo geschiedt het toekennen van een burgerservicenummer aan ingezetenen door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente bij hun inschrijving in de GBA (eerste lid). Het behoeft immers geen betoog dat een ieder die in een Nederlandse gemeente woonachtig is uiteenlopende contacten met de Nederlandse overheid onderhoudt. Bovendien geldt als voorwaarde voor inschrijving in de GBA, dat de identiteit van betrokkene aan de hand van identiteitsdocumenten kan worden vastgesteld. Inschrijving in de GBA vindt plaats naar aanleiding van het opmaken van een akte van geboorte door de ambtenaar van de burgerlijke stand of naar aanleiding van de vestiging van een persoon in Nederland. Artikel 19e, zevende en achtste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de ambtenaar van de burgerlijke stand bij wie de aangifte van geboorte wordt gedaan, de identiteit van de aangever vaststelt aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de

identificatieplicht. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan daarnaast een verklaring verlangen van de arts, de verloskundige of de hulpverlener die bij de geboorte aanwezig was. Ook indien de inschrijving in de GBA geschiedt naar aanleiding van de vestiging van een persoon in Nederland, vindt deugdelijke vaststelling van de identiteit van de betrokkene plaats. Zie hieromtrent onder meer de artikelen 29, derde lid, 65, 70 en 77 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

De toekenning van een burgerservicenummer bij inschrijving in de GBA geschiedt onmiddellijk na de aanleg of actualisering van de persoonslijst van de betrokkene, dus voordat over die aanleg of actualisering gegevensverstrekking uit de GBA plaatsvindt.

Is aan de betrokkene reeds een burgerservicenummer toegekend, dan wordt niet opnieuw een burgerservicenummer toegekend. Deze toekenning kan immers al hebben plaatsgevonden door het college van burgemeester en wethouders van een vorige gemeente van inschrijving (bijvoorbeeld bij een intergemeentelijke verhuizing).

Als aan de betrokkene geen burgerservicenummer was toegekend, maar wel een sociaal-fiscaalnummer (door de Belastingdienst), dan behoudt de ingeschrevene dat nummer (tweede lid). Het nummer krijgt in dit geval alleen een andere naam (burgerservicenummer); het 'getal' blijft hetzelfde. Dat is zowel voor de ingeschrevene als voor gebruikers van het burgerservicenummer gemakkelijker dan toekenning van een geheel nieuw nummer.

Het toekennen van een burgerservicenummer dient zorgvuldig te geschieden; fouten kunnen immers grote gevolgen hebben. Daarom bepaalt het derde lid, naar analogie van artikel 50, derde lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, dat het college van burgemeester en wethouders er zorg voor draagt dat een burgerservicenummer foutloos en slechts éénmaal wordt toegekend.

De beheervoorziening biedt diverse faciliteiten ter ondersteuning van het college van burgemeester en wethouders bij de toekenning. Het vierde lid bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders bij de toekenning gebruik dient te maken van deze faciliteiten.

Artikel 9

Toekenning van een burgerservicenummer dient de betrokkene te worden medegedeeld onder vermelding van het nummer dat hem is toegekend. Het ligt voor de hand om – als het de toekenning bij inschrijving in de GBA betreft – de mededeling van toekenning van een burgerservicenummer te combineren met de toezending van het afschrift van diens persoonslijst aan de ingezetene (artikel 78, eerste lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens). Om die combinatie mogelijk te maken is de maximumtermijn voor de mededeling van de toekenning gelijkgesteld aan de maximumtermijn voor toezending van het afschrift van de persoonslijst. Door middel van het inzage-recht in de GBA en het recht op afschrift van gegevens uit de GBA, alsmede door de voorzieningen die het GBA-stelsel en het BSN-stelsel kennen voor de informatievoorziening aan

gebruikers van het BSN, is gewaarborgd dat het BSN zo nodig direct na toekenning kan worden gebruikt.

Artikel 10

Teneinde overheidsorganen de mogelijkheid te bieden in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken bij het verwerken van persoonsgegevens waar mogelijk gebruik te maken van het burgerservicenummer, is in het onderhavige artikel een algemene bevoegdheid daartoe opgenomen. Bij het gebruikmaken van deze bevoegdheid neemt het overheidsorgaan vanzelfsprekend het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 4 in acht.

Voor wat betreft de overige als 'gebruiker' gekwalificeerde instellingen en personen is de grondslag voor het gebruik van het burgerservicenummer te herleiden uit de wettelijke bepaling die hen tot 'gebruiker' maakt (zie de begripsomschrijving van 'gebruiker', artikel 1, onderdeel d, onder 2°).

Artikel 11

Het onderhavige artikel legt (alle) gebruikers de verplichting op om bij het onderling uitwisselen van persoonsgegevens geen ander persoonsnummer als middel om de desbetreffende persoonsgegevens in verband te brengen met een persoon aan wie een burgerservicenummer is toegekend te gebruiken dan het burgerservicenummer. Dit betekent dat in het gegevensverkeer tussen gebruikers onderling in beginsel uitsluitend het burgerservicenummer als persoonsnummer wordt gebruikt. Deze verplichting geldt uiteraard niet als aan de betrokken persoon geen BSN is toegekend. Om evenwel de mogelijkheid open te houden in bijzondere gevallen het gebruik van een ander persoonsnummer voor te schrijven, is in het tweede lid bepaald dat deze verplichting niet geldt voor zover ten behoeve van de desbetreffende gegevensverwerking bij of krachtens de wet het gebruik van een ander persoonsnummer is voorgeschreven. Ook in dit geval geldt echter dat de burger aan wie een burgerservicenummer is toegekend, niet kan worden verplicht een ander persoonsnummer te gebruiken in zijn contacten met een gebruiker als bedoeld in deze wet (artikel 13).

Artikel 11 betreft uitsluitend het uitwisselen van persoonsgegevens tussen gebruikers. Gebruikers die geen overheidsorganen zijn, kunnen in verschillende hoedanigheden gegevens met elkaar uitwisselen. Het kan gaan om een gegevensuitwisseling in het kader van de werkzaamheden waarbij het gebruik van het burgerservicenummer bij of krachtens de wet is voorgeschreven. Het eerste lid van artikel 11 doelt op die situatie. Het heeft dus niet betrekking op de situatie waarin gebruikers, niet zijnde overheidsorganen, gegevens uitwisselen zonder dat er verband bestaat met de hiervoor bedoelde werkzaamheden.

Artikel 12

Bij het verwerken van persoonsgegevens mag de gebruiker er niet klakkeloos van uit gaan dat het burgerservicenummer dat hij daarbij als hulpmiddel gebruikt, betrekking heeft op de juiste persoon. Daarom is in dit artikel bepaald dat de gebruiker, bij het verwerken van persoonsgegevens waarbij een

burgerservicenummer wordt gebruikt, zich ervan moet vergewissen dat het desbetreffende burgerservicenummer betrekking heeft op de persoon wiens persoonsgegevens hij verwerkt. Het is van groot belang dat van het burgerservicenummer geen misbruik wordt gemaakt. Een vorm van controle op het bij elkaar horen van burgerservicenummer en persoon is daartoe dan ook nodig. Deze controle kan op uiteenlopende manieren worden vormgegeven. Een manier bestaat eruit dat een dienstverlener die een burger uit voorafgaande contacten kent, bij een nieuw contact de burger herkent. De term 'vergewissen' kan in zo'n situatie worden opgevat als het eenduidig herkennen van een persoon met inbegrip van het herinneren van de naam van de persoon en mogelijk andere gegevens zodat de andere gegevens die op de situatie van de betreffende burger betrekking hebben, raadpleegbaar zijn. Afhankelijk van de aard van de dienstverlening, kan zo'n herkenning afdoende zijn (bijvoorbeeld in het onderwijs) of onvoldoende zijn (bijvoorbeeld bij het toekennen van een uitkering). In een aantal gevallen zal de vergewisplicht samenvallen met een, elders geregelde, plicht tot identificatie met een document als bedoeld in artikel 1 van de WID. Niet alle in artikel 12 bedoelde gegevensverwerkingen vinden plaats in situaties waarin rechtstreeks contact bestaat met de desbetreffende burger. Bij zulke 'back office' gegevensverwerkingen kan het in bepaalde gevallen toereikend zijn om te verifiëren dat de bron of bronnen van de verwerkte gegevens voldoende betrouwbaar zijn, bijvoorbeeld omdat aan de bron een grondige verificatie heeft plaatsgevonden. Met andere woorden, het zullen steeds de omstandigheden van het geval zijn die bepalen of een meer strikte en formele dan wel een meer informele invulling van de 'vergewisplicht' aan de orde is.

De vergewisplicht wordt ondersteund door het burgerservicenummer-stelsel, doordat aan de beheervoorziening langs elektronische weg de vraag kan worden gesteld of aan een bepaalde persoon een burgerservicenummer is toegekend en zo ja welk burgerservicenummer aan die persoon is toegekend. Op deze wijze kan het burgerservicenummer van een bepaalde persoon worden nagezien. Aan de beheervoorziening kan voorts de vraag worden gesteld op welke persoon een bepaald burgerservicenummer betrekking heeft. Daarmee kan gecontroleerd worden of het burgerservicenummer dat een persoon opgeeft, inderdaad betrekking heeft op de persoon in kwestie, onder meer door vergelijking van de gegevens op een (Nederlands of buitenlands) identiteitsdocument. De manieren van vergewissen berusten dus niet op de vermelding van het burgerservicenummer op een identiteitsdocument, maar zijn toepasbaar op alle personen die een burgerservicenummer krijgen toegekend. Wel is het voornemen op alle door Nederlandse autoriteiten afgegeven identiteitsdocumenten het burgerservicenummer van de houder te vermelden (mits aan hem een burgerservicenummer is toegekend). Ten aanzien van het sociaal-fiscaalnummer is dit thans reeds het geval bij paspoorten, Nederlandse identiteitskaarten en rijbewijzen.

Artikel 13

Een van de uitgangspunten van het BSN-stelsel is, dat de burger zo min mogelijk geconfronteerd moet worden met verschillende persoonsnummers van

uiteenlopende instanties die een publieke taak uitvoeren. Om die doelstelling te realiseren is in dit artikel vastgelegd dat een burger aan wie een burgerservicenummer is toegekend niet kan worden verplicht om bij het verstrekken van persoonsgegevens aan een gebruiker een ander persoonsnummer te verstrekken dan diens burgerservicenummer. Dit geldt eveneens voor diens wettelijke vertegenwoordiger, die in dat geval kan volstaan met het verstrekken van het burgerservicenummer dat is toegekend aan degene die hij vertegenwoordigt.

Artikel 14

Overeenkomstig het advies van het Cbp wordt, in de artikelen 14 en 15, een aantal aspecten van de toegang van gebruikers tot (de voorzieningen van) het BSN-stelsel gereguleerd. Artikel 14 heeft betrekking op het verstrekken van gegevens uit het nummerregister. Het nummerregister bevat uitsluitend (administratieve) gegevens betreffende het nummer zelf (zie de toelichting bij artikel 4), en bevat derhalve op zichzelf geen gegevens die privacy-gevoelig zouden kunnen zijn. Daarom kan ten aanzien van de verstrekking van gegevens uit het nummerregister worden volstaan met de bepaling dat aan (alle) gebruikers de inlichtingen uit het nummerregister worden verstrekt die zij nodig hebben in verband met het gebruik van het burgerservicenummer. Opgemerkt wordt dat een niet-overheidsorgaan slechts gebruiker is, en dus slechts verificatievragen kan stellen, voor zover hij werkzaamheden verricht waarbij het gebruik van het burgerservicenummer bij of krachtens de wet aan hem is voorgeschreven (artikel 1, onderdeel c, onder 2°). Zie voorts de toelichting bij de artikelen 3, 4 en 17.

Artikel 15

De beheervoorziening ondersteunt gebruikers voorts bij het verifiëren van gegevens die betrekking hebben op het burgerservicenummer, de persoon aan wie het nummer is toegekend en de vraag of het document, met behulp waarvan een persoon zich identificeert, een document is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1°, 2° of 4°, van de Wet op de identificatieplicht (zie ook artikel 3 en de toelichting op dat artikel). Artikel 15 bevat de grondslag voor het verstrekken van gegevens aan gebruikers in verband met de beantwoording van de bedoelde verificatievragen. Aan iedere gebruiker staat de verificatievraag open die gericht is op de verificatie van de geldigheid van een in verband met artikel 12 overgelegd identiteitsdocument. Opgemerkt wordt dat een niet-overheidsorgaan slechts gebruiker is, en dus slechts verificatievragen kan stellen, voor zover hij werkzaamheden verricht waarbij het gebruik van het burgerservicenummer bij of krachtens de wet aan hem is voorgeschreven (artikel 1, onderdeel c, onder 2°). Voor wat betreft de overige verificatievragen staat de toegang uit privacy-overwegingen voor niet-overheidsorganen slechts open voor zover aan hen bij of krachtens (sectorale) wet een verplichting is opgelegd of een bevoegdheid is verleend zulke verificatievragen te stellen. Het vierde lid bevat het complement van de verplichting tot het stellen van verificatievragen, zijnde de verplichting tot het verstrekken van de inlichtingen die

nodig zijn ter beantwoording van die verificatievragen.
Zie voorts de toelichting bij de artikelen 3, 14 en 17.

Artikel 16

Het eerste lid bevat de grondslag om nadere regels te stellen met betrekking tot de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de gebruikers, bedoeld in de artikelen 14 en 15, door de beheervoorziening worden gefaciliteerd bij het stellen van verificatievragen aan het nummerregister en de in artikel 3, eerste lid, onder d, bedoelde registraties (GBA, toekomstig register van niet-ingezetenen en registraties betreffende identiteitsdocumenten). Op grond van het eerste lid kunnen onder meer eisen worden gesteld aan de technische voorzieningen waarmee de bedoelde gebruikers kunnen aansluiten op de beheervoorziening. In de algemene maatregel van bestuur wordt ook vastgelegd welke persoonsgegevens in verband met deze verificatie aan gebruikers worden verstrekt (tweede lid).

Artikel 17

Dit artikel biedt de grondslag om sectorale berichtenvoorzieningen in te stellen, die als intermediair fungeren voor een bepaalde categorie (of bepaalde categorieën) van gebruikers bij het verifiëren van gegevens betreffende burgerservicenummers. Door de toegang tot de faciliteiten die de beheervoorziening biedt sectoraal te reguleren (zoals bijvoorbeeld het voornemen is met betrekking tot de zorgsector), wordt voorkomen dat vele duizenden gebruikers rechtstreeks verbonden moeten worden met de beheervoorziening en dat de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (casu quo de verantwoordelijke voor de registratie waarin het antwoord op de verificatievraag is te vinden) in staat moet zijn om de bevoegdheid van al die gebruikers te controleren. Een sectorale berichtenvoorziening kan die controle overnemen en de gegevensuitwisseling bundelen. Instelling van een sectorale berichtenvoorziening geschiedt bij algemene maatregel van bestuur, op voordracht van de minister die voor de desbetreffende sector verantwoordelijk is.

Degene die bij de algemene maatregel van bestuur is aangewezen als de verantwoordelijke voor de sectorale berichtenvoorziening is gebruiker in de zin van dit wetsvoorstel en heeft in verband met zijn taak recht op gegevensverstrekking uit het nummerregister en de registraties, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder d (vierde lid). De krachtens artikel 16 gestelde regels gelden derhalve mede voor sectorale berichtenvoorzieningen.

Artikel 18

Een van de uitgangspunten bij de invoering van het BSN-stelsel is transparantie. Teneinde de transparantie voor de burger te bevorderen, zal door middel van internet een algemeen overzicht beschikbaar worden gesteld van de werking van het BSN-stelsel en van de gegevensuitwisselingen, waarbij het burgerservicenummer wordt gebruikt (de zogenoemde "landkaart"). Desgevraagd wordt deze landkaart, of een samenvatting daarvan, ook aan de

burger toegezonden.

Om de samenstelling van de landkaart mogelijk te maken, is de medewerking van gebruikers noodzakelijk. Het is in dit verband echter niet noodzakelijk of doelmatig om aan alle individuele gebruikers een informatieverplichting op te leggen. Voor gebruik van het burgerservicenummer buiten de kring van de overheid is steeds een wettelijke grondslag vereist en zulk gebruik zal doorgaans ten dienste staan van gegevensuitwisseling met de overheid. Daarom kan worden volstaan met het opleggen van een verplichting tot het verstrekken van informatie die van belang is voor de landkaart aan overheidsorganen. Het derde lid biedt de mogelijkheid om voor te schrijven dat de benodigde informatie op een bepaalde (elektronische) wijze wordt aangeleverd.

Artikel 19

Artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens geeft de (facultatieve) grondslag voor het benoemen van een functionaris voor de gegevensbescherming (FG). Omdat een FG die toeziet op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de beheervoorziening een belangrijke rol kan spelen bij de bewaking van de kwaliteit en de transparantie van het BSN-stelsel, legt artikel 19 de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de verplichting op om een FG te benoemen. Deze FG kan uiteraard slechts toezien op de gegevensverwerkingen, voor zover deze onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties vallen. Omdat de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de centrale componenten van het BSN-stelsel (ondergebracht in de beheervoorziening), zal het toezicht dat de FG uitoefent in de praktijk de goede werking van het BSN-stelsel als geheel bevorderen. In verband met die centrale positie van de FG ligt het voor de hand dat deze daarnaast als centraal aanspreekpunt kan fungeren met betrekking tot vragen en klachten die de werking van het BSN-stelsel raken. De nadere regeling van taken en bevoegdheden van de FG vindt plaats op grond van de artikelen 62 tot en met 64 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 20

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het BSN-stelsel ziet de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties er op toe dat burgerservicenummers niet tweemaal worden uitgegeven en dat uitsluitend burgerservicenummers worden toegekend, die door hem aan de toekennende bestuursorganen ter beschikking zijn gesteld. Het nummerregister, met inbegrip van de terugmeldingen die door de toekennende organen en (andere) gebruikers in verband met de bijhouding van het nummerregister aan de minister worden gedaan, verschaffen hem daartoe de nodige informatie. Aanvullend hierop is de minister bevoegd inlichtingen te verlangen van de organen die burgerservicenummers toekennen. Indien bij de toekenning van een burgerservicenummer een fout is gemaakt, is het van belang dat er één orgaan is dat bepaalt op welke wijze de ontstane situatie wordt rechtgezet. Aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is daarom de bevoegdheid toegekend om in verband hiermee aanwijzingen gegeven. Indien

bijvoorbeeld aan twee personen in verschillende gemeenten hetzelfde burgerservicenummer blijkt te zijn toegekend, kan de minister, gebruik makend van deze bevoegdheid, burgemeester en wethouders van beide gemeenten opdragen aan beide personen een nieuw burgerservicenummer toe te kennen. De aanwijzing kan overigens gericht zijn tot het college van een andere gemeente dan die, welke het burgerservicenummer heeft toegekend. Dit is bijvoorbeeld het geval, indien de burger sinds de toekenning naar een andere gemeente is verhuisd.

Artikel 21

In artikel 21, eerste lid, is de verplichting opgenomen om periodiek (eens per drie jaar) een onderzoek te laten uitvoeren naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de beheervoorziening. Het derde lid bevat een vergelijkbare verplichting ten aanzien van de sectorale berichtenvoorzieningen. Vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties voor het BSN-stelsel als geheel en de werking van de centrale componenten van het BSN-stelsel in het bijzonder is een dergelijk periodiek onderzoek een onmisbaar instrument.

Artikel 22

Het sociaal-fiscaalnummer, dat is vermeld op de in de GBA opgenomen persoonslijst, wordt vanaf het overgangsmoment beschouwd als burgerservicenummer. Aangezien dit nummer reeds bij de burger bekend is, behoeft het niet (nogmaals) aan hem te worden medegedeeld. Artikel 9 is daarom niet van toepassing. Wel zal de invoering van het burgerservicenummer gepaard gaan met een voorlichtingscampagne, zodat iedereen op de hoogte wordt gesteld van de overgang van sociaal-fiscaalnummer naar burgerservicenummer.

Het tweede lid van artikel 22 voorziet in het opnemen van gegevens over sociaal-fiscale nummers in het nummerregister. In paragraaf 11.1 van deze memorie van toelichting is de reden van deze opneming toegelicht.

Artikel 23

Het is niet uitgesloten dat op het moment van invoering van het burgerservicenummer een of meer onderdelen van het BSN-stelsel, die op zichzelf niet noodzakelijk zijn voor de invoering van het burgerservicenummer, nog niet functioneren. Met name is het mogelijk dat nog niet alle gebruikers in staat zijn om hun gegevensuitwisselingen uitsluitend met behulp van het burgerservicenummer te laten plaatsvinden (artikel 11, eerste lid). Sommige (overheids)organisaties zullen meer tijd nodig hebben voor het overschakelen op het burgerservicenummer dan andere. Gewaarborgd moet zijn, dat verplichtingen tot gebruik van het burgerservicenummer slechts worden opgelegd, indien deze voor de betrokken gebruikers uitvoerbaar zijn. In verband hiermee is in artikel 23 van het wetsvoorstel vastgelegd dat de artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen categorieën van gebruikers. Dit

impliceert dat ten aanzien van de aanvang van de bedoelde verplichtingen
zodanig onderscheid gemaakt kan worden naar sector.

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN
KONINKRIJKSRELATIES,

Alexander Pechtold