

Vergaderjaar 2005–2006

30 312

Algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 juli 2005 en het nader rapport d.d. 15 september 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2005, no. 05.001267, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer), met memorie van toelichting. Bij brief van 6 juni 2005 heeft de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het advies van het Adviescollege administratieve lasten van 26 mei 2005 en de wijzigingen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waartoe dit advies aanleiding geeft, aan de Raad gezonden.

Het wetsvoorstel introduceert het «burgerservicenummer» (BSN), een algemeen, uniek registratienummer voor alle overheidsdiensten. Het BSN-stelsel gaat ervan uit dat het nummer – waar van toepassing – gelijk zal zijn aan het sociaal-fiscaal nummer (sofinummer). Het BSN zal straks aan meer mensen worden toegekend dan het sofinummer, namelijk ook aan de niet-ingezetenen die goed identificeerbaar zijn en een meervoudige relatie met de overheid hebben.

Het wetsvoorstel geeft enkele algemene bepalingen voor het BSN-stelsel. Het biedt een juridische basis voor het gebruik van het BSN; het regelt het aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het BSN. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de centrale voorzieningen, dus voor het aanmaken en registreren van BSN's en voor de beheersvoorziening. De toekenning van het nummer wordt opgedragen aan de colleges van burgemeester en wethouders. Alle «overheidsorganen» kunnen het BSN gebruiken bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van hun taak. Voor het gebruik van BSN door niet-overheden is een specifieke wettelijke grondslag nodig. Een gebruiker mag niet een ander persoonsnummer dan het BSN aan een burger vragen.

De Raad van State maakt opmerkingen over verschillende onderwerpen: de wenselijkheid om meer inzicht te geven in de algemene voorwaarden voor het gebruik van het nummer, de aanduiding «burgerservicenummer», de vergewisplicht van artikel 13, de rechtsbescherming bij fouten, de sectorale berichtenvoorziening», de uitvoeringskosten voor de gemeenten, het toekomstig gebruik van de «beheersvoorziening» door niet-overheidsorganen,

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het gebruik van het BSN buiten het wettelijk stelsel, en de beoogde datum van inwerkingtreding. Hij is van oordeel dat het voorstel en de memorie van toelichting op onderdelen aanpassing behoeven.

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 april 2005, kenmerk 05.001267, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet houdende algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer) rechtstreeks aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 juli 2005, No. W04.05.0110/1, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies wordt het volgende opgemerkt.

1. Algemene voorwaarden voor het gebruik

Het wetsvoorstel moet voldoen aan de Europese privacyrichtlijn.¹ Deze bepaalt in artikel 8, zevende lid, dat de lidstaten «de voorwaarden vast[stellen] waaronder een nationaal identificatienummer (...) voor verwerkingsdoeleinden mag worden gebruikt», waarbij overweging 28 de nadruk legt op het belang van het vastleggen van de doelen waarvoor het nummer mag worden gebruikt. Ook het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) herinnerde daaraan in zijn advies over het voorontwerp van wet. De memorie van toelichting gaat in paragraaf 1.1 en in hoofdstuk 8 van het algemeen deel daarop in. In hoofdstuk 8 worden de criteria doelbinding, zorgvuldigheid en minimaal verzamelen besproken; ook wordt, in paragraaf 8.5, nader ingegaan op de voorwaarden voor het gebruik van het BSN.

De Raad constateert dat het wetsvoorstel zelf geen bepalingen over deze onderwerpen bevat. Dat is wellicht ook niet goed doenlijk: de voorwaarden voor het gebruik van het BSN hangen nauw samen met de voorwaarden waaronder de uitwisseling van persoonsgegevens tussen gebruikers plaatsvindt, en die voorwaarden zijn geregeld in de bijzondere wetten. Wel meldt de toelichting dat in samenwerking met het Cbp een toetsingskader wordt ontwikkeld; dit toetsingskader zal een nadere uitwerking en operationalisering geven van de voorwaarden voor het gebruik van het BSN, en zal daarnaast een toelichting bevatten op de algemene regels die in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zijn vastgelegd ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.²

De Raad onderstreept het belang van dit toetsingskader, niet alleen voor de uitvoering van de onderscheiden wettelijke regelingen, maar ook voor de aanvaardbaarheid van het wetsvoorstel zelf.

In technische zin kan het voorstel worden aangemerkt als een regeling van bescheiden juridisch gewicht, maar de potentiële effecten zijn van des te groter belang. Met behulp van het BSN kan de administratie en de uitwisseling van verschillende soorten persoonsgegevens doeltreffender en meer doelmatig plaatshebben. Daarin schuilt de winst van het BSN-stelsel, die aanleiding vormt voor de invoering ervan, maar tevens worden de risico's van deze administratie, van het gebruik en van de koppeling van gegevens en gegevensbestanden veel groter. Die risico's moeten worden beheerst door de toepassing van de Wbp, die is gericht op de rechtspositie van de geregistreerden, en door de regels die (zullen) gelden voor de inrichting en het gebruik van afzonderlijke registratiesystemen.

Met de invoering van het BSN wordt als het ware een nieuwe generatie toepassing van de gegevensbestanden mogelijk gemaakt. Daarom acht de Raad het aangewezen dat tot deze invoering niet wordt overgegaan voordat de balans is opgemaakt van de werking van het bestaande stelsel van regels en mechanismen dat bescherming moet bieden tegen de geschetste risico's. De Raad adviseert in de memorie van toelichting een overzicht op te nemen van de regels en de mechanismen die de bedoelde bescherming moeten bieden en na te gaan of daarmee een toereikend beschermingsniveau is verzekerd.³ Dit zou in het bijzonder kunnen gebeuren voor enkele belangrijke sectoren, als de belastingen, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de

¹ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad.

² Paragraaf 8.5, voorlaatste tekstblok.

³ In dit verband wijst de Raad ook op het Belgische stelsel van de «kruispuntbank», die optreedt als intermediair tussen geautomatiseerde gegevensverzamelingen in de publieke sfeer en die niet alleen gegevensverkeer regelt maar ook nagaat of bepaalde gegevens mogen worden verstrekt. Arthur Docters van Leeuwen e.a., Een kwestie van uitvoering, 2003, hoofdstuk 3.

politie. Pas als duidelijk is dat het stelsel van regels en mechanismen voldoende bescherming biedt, is het verantwoord het algemene BSN in te voeren.

1. Algemene voorwaarden voor het gebruik

In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat in samenwerking met het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) een toetsingskader wordt ontwikkeld. Daarmee zal een nadere uitwerking en operationalisering worden gegeven van de voorwaarden voor het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (BSN). Het toetsingskader behandelt de onderwerpen die het BSN regelt en onderwerpen die daarmee direct samenhangen. Daartoe behoren: de processen van aanmaak, distributie en toekenning van het BSN, het beheer van het BSN na toekenning, de algemene regels voor het gebruik van het BSN, de voorzieningen ter ondersteuning van gebruikers voor het stellen van verificatievragen en algemene regels voor het inrichten van een sectorale berichtenvoorziening. Het toetsingskader biedt geen zelfstandige normen waar rechten aan kunnen worden ontleend. Wel geeft het organisaties heel duidelijk aan waar de kaders liggen waarbinnen zij hun eigen beleid en uitvoering vorm kunnen geven. Het vormt de achtergrond voor toetsing en toezicht ten aanzien van de aspecten transparantie, beveiliging, informatie-loosheid en minimale herleidbaarheid zoals deze onder meer vanuit het oogpunt van privacy van belang zijn. In het toetsingskader is een toelichting opgenomen op de algemene regels zoals die in de Wbp ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn vastgelegd. Voorts wordt in het toetsingskader aandacht geschonken aan de «aansluitvoorwaarden» voor gebruikers. Gebruikers die in hun organisatie de toepassing van het BSN moeten implementeren kunnen van dit toetsingskader gebruik maken. Het Cbp kan het hanteren in het kader van zijn toezichthoudende rol.

Met het opstellen van het toetsingskader zijn inmiddels goede vorderingen gemaakt. Het streven is er dan ook op gericht medio oktober 2005 een volledig concept hiervan beschikbaar te hebben.

De Raad signaleert dat met de invoering van het BSN als het ware een nieuwe generatie toepassing van gegevensbestanden mogelijk wordt gemaakt. Hij acht het daarom aangewezen dat tot deze invoering niet wordt overgegaan voordat de balans is opgemaakt van de werking van het bestaande stelsel van regels en mechanismen dat bescherming moet bieden tegen de door de Raad geschetste risico's van het gebruik en van de koppeling van gegevens en gegevensbestanden. In overeenstemming met het advies van de Raad is in de memorie van toelichting voor de sectoren belastingen, sociale zekerheid en politie de balans opgemaakt waarin de thans bestaande situatie wordt vergeleken met de situatie die ontstaat wanneer het BSN is ingevoerd (zie hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting). Op het gebied van de gezondheidszorg brengt het onderhavige wetsvoorstel op zichzelf geen verandering teweeg. Het voornemen van de minister van VWS om het BSN in de zorg in te voeren, zal geëffectueerd worden door een afzonderlijk wetsvoorstel terzake. De beoordeling van de balans in de zorgsector hoeft dus niet in het kader van het onderhavige wetsvoorstel plaats te vinden.

2. «Burgerservicenummer»

De invoering van het BSN is in de eerste plaats bedoeld om de uitwisseling van persoonsgegevens tussen overheidsorganen en andere gebruikers eenvoudiger en efficiënter te maken. De memorie van toelichting vermeldt voorbeelden van potentiële reductie van administratieve lasten door het gebruik van het burgerservicenummer.¹ Het zijn echter vooral de overheid en de bedrijven die betrokken zijn bij de uitvoering van overheidsregelingen die profijt zullen hebben van dit gebruik. De positie van de burger komt in het wetsvoorstel, anders dan als object, niet aan de orde. Verplichtingen van de burger moeten worden afgeleid uit of zijn inherent aan de bevoegdheden en verplichtingen van overheidsorganen en hun informatieleveranciers in de particuliere sector. Van rechten van de burger is ook weinig sprake. Daarom verbaast het de Raad dat gekozen is voor de benaming «burgerservicenummer»; een meer neutrale aanduiding als «algemeen registratienummer» of iets dergelijks ligt naar zijn oordeel meer voor de hand.

¹ Paragraaf 7.2 van het algemeen deel.

De Raad adviseert een neutrale, niet-suggestieve term te gebruiken voor dit persoonsnummer.

2. «Burgerservicenummer»

In tegenstelling tot de Raad is het kabinet van mening dat het BSN wel degelijk in hoge mate de dienstverlening aan de burger kan verbeteren. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats ontlast het BSN de burger van de noodzaak om meerdere nummers die overheidsinstanties en andere gebruikers aan hem toekennen, te onthouden. In de tweede plaats zorgt de mogelijkheid die overheidsinstanties en andere gebruikers hebben om de BSN-voorzieningen te raadplegen, er voor dat de burger minder tijd kwijt is om elementaire informatie over hemzelf steeds opnieuw te verstrekken. Het BSN vormt daarmee de eerste stap die nodig is om te komen tot «eenmalige gegevens-verstrekking». Het BSN maakt het bovendien mogelijk om structureel te werken aan een betere informatievoorziening aan de burger in de vorm van dossiers in de overheidssector en andere sectoren. In kwantitatieve termen is de daarmee gepaard gaande reductie van administratieve lasten niet te verwaarlozen. In combinatie met de andere ICT-basisvoorzieningen van de beleidsnotitie «Op weg naar de elektronische overheid»¹ bedraagt de potentiële reductie ongeveer 10%. In verband met de bovenstaande is dit onderdeel van het advies van de Raad van State niet overgenomen.

3. Vergewisplicht

Artikel 13 verplicht de «gebruikers» (overheidsorganen, en anderen die wettelijk verplicht zijn het BSN te gebruiken)² zich ervan te vergewissen dat het BSN betrekking heeft op de persoon wiens gegevens hij verwerkt. Daarmee wordt indirect een ruime, nogal algemene identificatieplicht ingevoerd, zonder dat de memorie van toelichting op deze consequentie ingaat. De Raad is van oordeel dat de toelichting dit aspect afzonderlijk behoort te behandelen, onder afweging van voors en tegens.

Ook is niet bepaald hoe de gebruiker aan de vergewisplicht voldoet. De toelichting op artikel 13 wijst erop dat met betrekking tot een aantal gegevens-verwerkingen is bepaald dat de identiteit kan of moet worden vastgesteld aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. In verband daarmee bestaat het voornemen het BSN te vermelden op door Nederlandse autoriteiten afgegeven identiteitsdocumenten en rijbewijzen.³

De Raad wijst erop dat daarmee wellicht niet voldoende verzekerd is dat alle gebruikers kunnen voldoen aan de vergewisplicht met betrekking tot alle personen van wie zij gegevens moeten registreren. Hij adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de vraag hoe de gebruikers aan hun vergewisplicht kunnen voldoen, bijvoorbeeld als een buitenlands identiteitsdocument wordt getoond. Het gaat om een belangrijke schakel in het beoogde stelsel. Indien de toegang tot publieke voorzieningen afhankelijk wordt van het beschikken over een persoonsnummer, is het van primordiaal belang dat ieder die zo'n nummer moet hebben het ook daadwerkelijk heeft, en dat de gebruikers zich in alle gevallen kunnen vergewissen van de juistheid van het persoonsnummer.

De Raad adviseert tot aanvulling van de memorie van toelichting.

3. Vergewisplicht

Voor zover de Raad met het gebruik van de term «identificatieplicht» een (wettelijke) verplichting bedoelt tot het vaststellen, casu quo verifiëren, van de identiteit van een persoon aan de hand van een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (WID), moet worden opgemerkt dat de invoering van zo'n identificatieplicht hier in het geheel niet wordt bewerkstelligd. De vergewisplicht houdt (uitsluitend) in dat nagegaan wordt of een BSN daadwerkelijk betrekking heeft op een bepaalde persoon. Daarbij is het van groot belang dat van het BSN geen misbruik wordt gemaakt. Een vorm van controle op het bij elkaar horen van BSN 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

¹ Kamerstukken II 2003/04, 26 387, nr. 23.

² Zie de definitie van artikel 1, aanhef en onder c.

³ Thans gebeurt dat in de praktijk al met het sofinummer.

situatie van de betreffende burger slaan, raadpleegbaar zijn. Afhankelijk van de aard van de dienstverlening, kan zo'n herkenning afdoende zijn (bijvoorbeeld bij een vervolgsbezoek aan een huisarts) 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 (oud: 13) 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 BSN-stelsel, doordat aan de beheervoorziening langs elektronische weg de vraag kan worden gesteld of aan een bepaalde persoon een BSN is toegekend en zo ja, welk BSN aan die persoon is toegekend. Op deze wijze kan het BSN van een bepaalde persoon worden nagetrokken. Aan de beheervoorziening kan voorts de vraag worden gesteld op welke persoon een bepaald BSN betrekking heeft. Daarmee kan gecontroleerd worden of het BSN dat een persoon opgeeft, inderdaad betrekking heeft op de persoon in kwestie, onder meer door vergelijking van de gegevens op een (buitenlands) identiteitsdocument. De manieren van vergewissen berusten dus niet op de vermelding van het BSN op een identiteitsdocument, maar zijn toepasbaar op alle personen die een BSN krijgen toegekend. Overigens is het niet zo dat de toegang tot publieke voorzieningen afhankelijk wordt van het beschikken over een BSN. Zo onderkent de memorie van toelichting¹ de mogelijkheid van aanvullende nummers en van sectorale nummers. In dit verband moet voorts worden opgemerkt dat de toekenning van een BSN geen rechten creëert op voorzieningen; het BSN is «rechtenvrij» (zie paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting).

4. Rechtsbescherming

Het wetsvoorstel bevat geen eigen regeling voor de rechtsbescherming van de burger. Er kan wel behoefte aan rechtsbescherming zijn: een burger kan bijvoorbeeld van mening zijn dat hem ten onrechte geen BSN is toegekend, of dat het nummer al eerder is toegekend aan iemand anders. Dit zijn feitelijke handelingen, waartegen de burger alleen een onrechtmatige-daadsactie kan instellen bij de burgerlijke rechter.

In artikel 83 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden beslissingen over het niet of niet correct inschrijven van gegevens in de gemeentelijke basisadministratie gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De Raad geeft in overweging, ook handelingen met betrekking tot de toekenning van een BSN gelijk te stellen met «besluiten».

4. Rechtsbescherming

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

¹ Paragraaf 6.3.

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. De hiervoor gegeven uitleg is toegevoegd aan de memorie van toelichting.

5. Sectorale berichtenvoorziening

Artikel 18 geeft een regeling voor de sectorale berichtenvoorzieningen. Daarover merkt de Raad het volgende op.

a. De Raad mist een duidelijke omschrijving van wat onder «sectorale berichtenvoorziening» wordt verstaan. Hij adviseert in artikel 1, onder h, een materiële omschrijving op te nemen en zo mogelijk te kiezen voor een sprekender aanduiding.

b. In artikel 18, eerste lid, wordt de grondslag gegeven voor een algemene maatregel van bestuur waarin belangrijke aspecten van de sectorale berichtenvoorziening worden geregeld. Bepaald wordt dat deze algemene maatregel van bestuur op voordracht van de vakminister («Onze Minister die het aangaat») tot stand komt.

De Raad acht het van belang dat daarbij een rol wordt toegekend aan de minister die verantwoordelijk is voor het BSN-stelsel als geheel. Daarom adviseert hij de voordracht tot de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 18, eerste lid, op voordracht van «Onze Minister die het aangaat» én van «Onze Minister» te laten geschieden. Hij adviseert artikel 18, eerste lid, in die zin aan te vullen.

c. In aansluiting op het voorgaande adviseert de Raad ook de voordracht van de algemene maatregel van bestuur inzake de beoordelingscriteria en de wijze waarop een sectorale berichtenvoorziening wordt onderzocht, te laten geschieden door de vakminister samen met de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Hij adviseert artikel 22, vierde lid, in deze zin aan te passen.

5. Sectorale berichtenvoorziening

a. Nagegaan is of een expliciete introductie van het begrip «sectorale berichtenvoorziening» in het wetsvoorstel noodzakelijk is. Aangezien het wetsvoorstel, zoals voorgelegd aan de Raad, slechts in één ander artikel het begrip «sectorale berichtenvoorziening» bevatte, is het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat de begripsomschrijving in artikel 1, onder h, is komen te vervallen en ook niet meer naar die begripsomschrijving wordt verwezen. Daarmee komt de noodzaak te vervallen om in de wet het begrip «sectorale berichtenvoorziening» afzonderlijk te definiëren. Een sectorale berichtenvoorziening is een voorziening om berichten te ontvangen en door te geleiden daar waar dat aan de orde is. De gehanteerde term en de in artikel 17 (oud: 18) gegeven beschrijving van de rol die een sectorale berichtenvoorziening heeft in het BSN-stelsel worden afdoende geacht.

b. Sectorale berichtenvoorzieningen moeten organisatorisch ingepast worden in het geheel van bestaande voorzieningen in een sector. De inrichting en de instandhouding van de sectorale berichtenvoorzieningen zijn daarom toegesneden op de specifieke omstandigheden van de sector. De beveiliging van sectorale berichtenvoorzieningen zal rekening moeten houden met de beveiliging van andere belangen in de sector. De minister die verantwoordelijk is voor het stelsel als geheel, is betrokken bij de behandeling in de ministerraad van de algemene maatregel van bestuur waarin de inrichting, instandhouding, de werking en de beveiliging van de sectorale berichtenvoorziening als bedoeld in artikel 18, eerste lid, (thans: artikel 17, eerste lid) aan de orde is. Een verdergaande betrokkenheid acht de regering niet nodig.

c. Het advies om de voordracht van de algemene maatregel van bestuur inzake de beoordelingscriteria en de wijze waarop een sectorale berichtenvoorziening wordt onderzocht, te laten geschieden door de vakminister samen met de minister die verantwoordelijk is voor het stelsel als geheel, is overgenomen in artikel 21 (oud 22), vierde lid.

6. Kosten van het BSN-stelsel

Over de financiële consequenties van de invoering van het BSN-stelsel maakt de Raad twee opmerkingen.

a. In haar advies van 2 februari 2005 vraagt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aandacht voor de kosten die worden gemaakt bij de uitgifte van het BSN, de informatievoorziening op verzoek van en aan de minister en voor de kosten voor ondersteuning van de vertrouwensfunctie en de eventuele oprichting van een sectorale berichtenvoorziening. Volgens de memorie van toelichting zijn de meerkosten van het BSN-stelsel ten opzichte van de huidige werkwijze met het sociaal-fiscaal nummer minimaal.¹

De Raad acht het wenselijk dat de toelichting meer inzicht geeft in genoemde kosten voor de gemeenten en hoe deze zullen worden gefinancierd. Hij wijst in dit verband op artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet.² Hij adviseert in de toelichting daaraan aandacht te besteden.

b. Overheidsorganen moeten volgens artikel 3 van het voorstel bijdragen in de kosten van het gebruik van de beheervoorziening; de grondslagen hiervoor zullen worden geregeld bij algemeen maatregel van bestuur.³ Volgens de toelichting gaat het om een bedrag van in totaal ongeveer 5 miljoen euro per jaar.⁴

De Raad meent dat de bestuurlijke lasten van deze bijdrageregeling voor de honderden overheidsorganen die de beheervoorziening zullen gebruiken, in geen verhouding staan tot het betrekkelijk geringe bedrag van 5 miljoen euro. Hij meent dat het eenvoudiger is om dit bedrag ten laste te brengen van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Raad adviseert daartoe.

6. Kosten van het BSN-stelsel

a. In de toelichting wordt gesteld dat de meerkosten voor de gemeenten van het BSN ten opzichte van de huidige werkwijze met het sociaal-fiscaalnummer minimaal zijn. Dat volgt uit de verandering van de wijze waarop de gemeenten het BSN ontvangen en de handelingen die de gemeenten ermee verrichten. In de huidige situatie ontvangen de gemeenten het sociaal-fiscaalnummer van de Belastingdienst. In de toekomst ontvangen de gemeenten het BSN van de beheervoorziening BSN. Daarvoor moeten eenmalig kosten worden gemaakt, die bestaan uit kosten nodig voor een verandering van het logisch ontwerp van de GBA. Deze kosten worden gefinancierd uit de eenmalige ontwikkelingsgelden. De gemeenten moeten in de huidige situatie het sociaal-fiscaalnummer opnemen op de persoonslijst van burgers. In de toekomstige situatie moeten gemeenten het BSN op de persoonslijst opnemen. Hieraan zijn geen extra kosten verbonden ten opzichte van de huidige situatie. De bekendmaking van het sociaal-fiscaalnummer aan burgers geschiedt onder andere door een brief van de Belastingdienst aan de burger. De bekendmaking van het BSN aan de burger geschiedt in de toekomst feitelijk door middel van het toezenden van een afschrift van de (GBA-)persoonslijst aan de burger. De persoonslijst moet reeds op grond van bestaande regelgeving aan de burger bekend worden gemaakt. Er zijn dus aan de bekendmaking van het BSN door middel van de persoonslijst geen meerkosten verbonden.

Andere kosten die door de Raad worden genoemd, betreffen de informatievoorziening op verzoek van en aan de minister. Deze informatievoorziening heeft betrekking op het toegestane gebruik van het BSN in registraties en de uitwisseling van gegevens uit registraties naar andere organisaties. Het betreft hier informatievoorziening die bijzonder gering van omvang is en feitelijk gelijksoortig is aan de meldingsplicht met betrekking tot de verwerking van gegevens van personen op basis van de Wbp. De meerkosten zijn derhalve minimaal. Voorts geldt dat deze kosten niet door elke gemeente gemaakt behoeven te worden omdat de gegevensverwerkingen waarbij gemeenten het BSN gebruiken in het algemeen niet voor verschillende gemeenten zullen verschillen. De eenmalige opstartkosten om bedoelde informatievoorziening te bewerkstelligen zullen door het Rijk worden gedragen.

Tenslotte vraagt de Raad aandacht voor de kosten voor gemeenten die gepaard gaan met de ondersteuning van de vertrouwensfunctie en de eventuele oprichting van een sectorale berichtenvoorziening. Aan gemeenten

¹ Paragraaf 12.

² «3. Onverminderd ... worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid [regeling en bestuur, van het gemeentebestuur gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet], voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.»

³ Voorgesteld artikel 3.

⁴ Paragraaf 12, Financiële aspecten, derde tekstblok.

wordt echter geen verplichting opgelegd om een sectorale berichtenvoorziening op te richten en evenmin om aan de vertrouwensfunctie bij te dragen.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is artikel 3 geschrapt. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

7. Gebruik van het BSN door niet-overheidsorganen

a. *Volgens de memorie van toelichting maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat het BSN wordt gebruikt door niet-overheidsorganisaties «daar waar dat door een bewindspersoon die het aangaat, nodig wordt geacht».¹ Daarmee miskent de toelichting dat gebruik door een ander dan een overheidsorgaan slechts zal zijn toegestaan voorzover dit bij of krachtens de wet geschiedt. Een minister of staatssecretaris kan hierover niet beslissen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.*

b. *In de toelichting wordt beklemtoond dat het BSN zelf geen informatie over de burgers bevat, en dat overheidsorganen en particulieren slechts beperkte toegang tot de beheervoorziening zullen krijgen. De toelichting gaat echter niet in op het mogelijke gebruik van het BSN buiten het wettelijk geregelde domein. Het BSN is in principe openbaar: het zal worden vermeld op identiteitsbewijzen; bedrijven kunnen het BSN langs die weg dan ook burgerservicenummers registreren en gebruiken. Daarbij zijn zij rechtens weliswaar gebonden aan de Wbp, maar het zal in de praktijk niet zijn tegen te houden dat het BSN van diverse personen ruim bekend wordt, en soms zelfs op het internet opduikt; door het opvragen van alle BSN-vermeldingen van één persoon via zoekrobots en het combineren van de gegevens die dat oplevert («data-mining») kan dan een indringend beeld van zo'n persoon worden opgebouwd. Ook betekent de omstandigheid dat allerhande gegevens bereikbaar gaan worden via één nummer, dat wie zich eenmaal illegaal toegang heeft weten te verschaffen tot het stelsel, veel gemakkelijker dan nu allerhande gegevens over personen kan verzamelen. Hoe groot is de kans dat daarmee een andere persoon min of meer volledig in de identiteit van de oorspronkelijke nummerhouder kan treden? De Raad acht het gewenst dat de toelichting ook op deze neveneffecten van het voorstel ingaat.*

7. Gebruik van het BSN door niet-overheidsorganen

a. De door de Raad bedoelde passage kan ten onrechte de indruk wekken dat gebruik van het BSN buiten de kring van de overheid mogelijk zou zijn, ook als daarvoor geen wettelijke grondslag bestaat. Bedoeld is echter dat gebruik bij of krachtens wet mogelijk kan worden gemaakt. De tekst van de toelichting is aangepast.

b. Voor de door de Raad genoemde neveneffecten van het gebruik van het BSN buiten het wettelijk geregelde domein geldt dat deze neveneffecten in de huidige situatie net zo goed kunnen optreden als in de toekomstige situatie. Het onderhavige wetsvoorstel regelt de overgang van het bestaande sociaal-fiscaalnummer naar het nieuwe burgerservicenummer, zoals ook bij de vraag naar de balans in regels en mechanismen is opgemerkt. Ook nu is het mogelijk om het sociaal-fiscaalnummer van een persoon waar te nemen op diens paspoort of rijbewijs, ook nu is het mogelijk dat deze nummers op het internet «opduiken» en ook nu is het mogelijk om gegevens met behulp van het nummer te verzamelen. De vraag is overigens welke waarde aan deze gegevens moet en zal worden toegekend aangezien ze uit een veelheid van bronnen van uiteenlopende kwaliteit afkomstig zijn.

Voor wat betreft het neveneffect dat de introductie van het BSN ertoe leidt dat iemand zich toegang zou kunnen verschaffen tot het stelsel en dus veel gemakkelijker dan nu allerhande gegevens over personen zou kunnen verschaffen, moet worden opgemerkt dat het BSN-stelsel geen toegang biedt tot «allerhande» gegevens over personen. Kennis van het BSN levert geen mogelijkheid op voor personen of organisaties om gegevens over de persoon waarop het BSN betrekking heeft, te verwerven anders dan de beperkte

¹ Paragraaf 1, Inleiding, achtste tekstblok.

mogelijkheden die er voor de gebruikers zijn. Op de risico's die hieraan verbonden zijn, wordt in de toelichting ingegaan. Het BSN-stelsel levert geen andere informatie dan het antwoord op de vraag of een nummer een toegekend BSN is, of het document waarmee een persoon zich identificeert een identiteitsdocument is, alsmede een beperkte hoeveelheid identificerende gegevens van een persoon. Het BSN-stelsel geeft geen toegang tot gegevens in de sectoren die het BSN gebruiken, het verschaft dus geen toegang tot studieresultaten, tot medische informatie of tot informatie uit de sociale zekerheidssector.

8. Inwerkingtreding

Artikel 24 maakt mogelijk dat de artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen categorieën gebruikers. Terecht stelt de toelichting dat gewaarborgd moet zijn dat verplichtingen tot het gebruik van het BSN slechts worden opgelegd indien dit gebruik voor de betrokken gebruikers uitvoerbaar is.¹ Ook vermeldt de toelichting dat wordt vastgehouden aan het streven om het BSN op 1 januari 2006 in te voeren.

In haar advies van 2 februari 2005 wijst de VNG erop dat er voor gemeenten voldoende gelegenheid moet zijn om zich voor te bereiden.

De Raad is zich ervan bewust dat vooral met het oog op de voorgenomen invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006 ook invoering van het BSN per 1 januari van dat jaar wordt nagestreefd. Hij waarschuwt echter voor ongewenste effecten van overhaaste invoering. Juist omdat er veel informatie – waaronder bijzondere persoonsgegevens – over een persoon aan het BSN zal gaan worden gekoppeld, dient verzekerd te zijn dat het stelsel zonder problemen werkt en dat persoonsgegevens slechts toegankelijk zijn voor degenen die daartoe wettelijk gerechtigd zijn. Daarvoor is niet alleen degelijke wetgeving noodzakelijk; ook de technische systemen en de organisaties en hun mensen die met het BSN gaan werken, dienen goed te zijn uitgerust voor de nieuwe taken.

De Raad adviseert hieraan aandacht te besteden in de toelichting en rekening te houden met de mogelijke noodzaak van latere inwerkingtreding.

8. Inwerkingtreding

Een in de tijd gespreide inwerkingtreding van de wet kan noodzakelijk zijn. Het wetsvoorstel bevat daarom een bepaling die een stapsgewijze inwerkingtreding mogelijk maakt. Dit neemt echter niet weg dat een aantal onderdelen van het wetsvoorstel direct in werking kan treden na publicatie van de wet in het Staatsblad.

De invoering van het BSN bestaat uit twee activiteiten die van aard verschillen. De eerste activiteit omvat de start van het stelsel. Daartoe behoort de inwerkingtreding van de technische en organisatorische BSN-voorzieningen (zoals de nummargenerator) en de inwerkingtreding van de artikelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op het BSN als nummer, op de gebruikers en op de voorzieningen die aan gebruikers worden geboden. De tweede (reeks van) activiteiten bestaat uit het stapsgewijs aansluiten van organisaties op het stelsel. Dat wordt mogelijk gemaakt door artikel 23 (oud: 24) van het wetsvoorstel. Bij deze activiteiten gaat het om de technische en organisatorische aansluiting van (groepen van) gebruikers op het stelsel en het van kracht worden van de overige artikelen van het wetsvoorstel op (groepen van) gebruikers. Dat betreft dan artikel 13 (oud: 14) over het verplichte gebruik van het BSN in contacten tussen burgers en gebruikers en artikel 11 (oud: 12) over de verplichting om het BSN te gebruiken bij gegevensuitwisselingen tussen gebruikers onderling. Omdat de meerderheid van de toekomstige gebruikers ook nu al het sociaal-fiscaalnummer hanteert, omdat de invoering van het BSN grote efficiëntievoordelen biedt en omdat invoering van het BSN meer mogelijkheden dan tot dusverre biedt voor een goede kwaliteit van de gegevens over burgers, kan worden verwacht dat de invoering, die reeds op 14 mei 2004 aan de Tweede Kamer is aangekondigd², voorspoedig en snel zal verlopen.

¹ Toelichting op artikel 24.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 15.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Redactionele kanttekeningen

a. Het woord «beheervoorziening» is gehandhaafd, omdat de door de Raad voorgestelde benaming ten onrechte de indruk kan wekken dat de bedoelde voorziening bestemd is voor het *beheersen* van het burgerservicenummer, en niet voor het *beheer* van het nummer.

b. De door de Raad voorgestelde tekst is overgenomen, met dien verstande dat aan de voorgestelde tekst een zinsnede is toegevoegd, die uitsluit dat onder deze omschrijving opnieuw de overheidsorganen worden begrepen die reeds in het eerste onderdeel van de begripsbepaling als gebruiker worden gedefinieerd.

c. De door de Raad voorgestelde tekst is in een aangepaste vorm overgenomen.

d. Het woord «audit» is telkens vervangen door «periodiek onderzoek» of «onderzoek».

10. Voorts zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting de volgende wijzigingen aangebracht, die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State.

a. De tekst van de artikelen 3 (oud: 4), eerste lid, onderdeel d, onder 3°, en 15 (oud: 16), eerste lid, onder c, is aangepast, omdat de oorspronkelijke omschrijving niet toepasbaar bleek te zijn op alle in deze bepaling bedoelde documentregistraties.

b. In de artikelen 6 (oud: 7) en 18 (oud: 19) is tot uitdrukking gebracht dat de in deze artikelen bedoelde verplichtingen tot het verstrekken van inlichtingen uitsluitend betrekking (kunnen) hebben op overheidsorganen. Deze wijziging is aangebracht teneinde te verduidelijken dat met de bedoelde artikelen niet wordt beoogd nieuwe administratieve lasten voor het bedrijfsleven of voor burgers te creëren.

c. Artikel 8 (oud: 9), eerste lid, is vervangen door twee nieuwe leden. In de gewijzigde bepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat het college van burgemeester en wethouders bij de inschrijving van een persoon die beschikt over een sociaal-fiscaalnummer, dat door de Belastingdienst aan hem is toegekend, geen nieuw nummer toekent. In plaats van een geheel nieuw nummer toe te kennen, zet het college van burgemeester en wethouders het sociaal-fiscaalnummer in dit geval om in een burgerservicenummer. Deze gang van zaken heeft zowel voor de burger als voor de overheid het voordeel dat in registraties en op documenten geen nieuw nummer hoeft te worden opgenomen.

d. In artikel 8 (oud: 9) is een omissie hersteld door een lid toe te voegen, waarin wordt bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bij de toekenning gebruik maakt van de faciliteiten van de beheervoorziening, die mede bedoeld zijn om het college bij de toekenning te ondersteunen.

e. Uit het oogpunt van preventie van fraude met documenten waarop het burgerservicenummer is vermeld, alsmede vanwege de doelmatigheid, is artikel 9 (oud: 10), eerste lid, aldus gewijzigd dat wordt aangesloten bij de termijn die de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens hanteert voor de toezending aan de ingeschrevene van een afschrift van diens persoonslijst. Daarmee is de mogelijkheid vergroot om de kennisgeving van toekenning van het burgerservicenummer te combineren met de toezending van het bedoelde afschrift van de persoonslijst, waarop het burgerservicenummer immers is vermeld. In tegenstelling tot hetgeen eerder werd verondersteld, is de termijn van vier weken na inschrijving (die een maximum-termijn is, niet een normale termijn) geen bezwaar voor het gebruik van het burgerservicenummer. Het BSN-stelsel biedt voldoende mogelijkheden voor

de kenbaarheid van het burgerservicenummer. Het is mogelijk dat het BSN van een persoon wordt opgevraagd bij de beheervoorziening met behulp van enige identificerende gegevens van de persoon.

f. Het opschrift van hoofdstuk 4, paragraaf 2, is gewijzigd, zodat het opschrift beter weergeeft op welke onderwerpen dit onderdeel van het wetsvoorstel betrekking heeft.

g. In artikel 17 (oud: 18), eerste lid, is tot uitdrukking gebracht dat de in dat artikellid bedoelde verantwoordelijkheid niet uitsluitend betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens.

h. De tekst van hoofdstuk 13 van de memorie van toelichting is op ondergeschikte punten in overeenstemming gebracht met de huidige inzichten in de toekomstige vormgeving van de registratie van niet-ingezetenen.

i. Op een aantal plaatsen in de memorie van toelichting zijn tekstuele correcties van ondergeschikte aard aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.05.0110/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Steeds het woord «beheervoorziening» vervangen door: beheers-
voorziening.
- De tekst van artikel 1, onderdeel d, onder 2°, vervangen door: ieder ander
dan degene aan wie het burgerservicenummer is toegekend, voorzover hij
bij of krachtens de wet verplicht is het burgerservicenummer te gebruiken.
- In artikel 6, eerste lid, «Een bestuursorgaan dat belast is met het toekennen
van burgerservicenummers verschaft» vervangen door: De colleges van
burgemeester en wethouders verschaffen.
- In de toelichting het woord «audit» vervangen door een Nederlandse term.