

AAN De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing
en Koninkrijksrelaties

DATUM 10 februari 2005

ONS KENMERK z2004-1734

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 17 december 2004

UW KENMERK DIIOS2004/84495

ONDERWERP Advies wetsvoorstel algemene bepalingen
burgerservicenummer

Bij brief van 17 december 2004, kenmerk DIIOS2004/84495, kreeg het College bescherming persoonsgegevens (CBP) het verzoek om ingevolge artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) te adviseren over het voorstel van wet houdende algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer).

Met het navolgende advies voldoet het CBP aan dat verzoek.

Inhoud van het wetsvoorstel

Algemeen

Met het wetsvoorstel wordt de invoering beoogd van een nieuw persoonsgebonden nummer dat door overheidsorganen en andere organisaties kan worden gebruikt. Het wetsvoorstel beoogt algemene regels te stellen voor de invoering van een uniek persoonsnummer teneinde de doelmatigheid van de administraties van de overheid en enige andere sectoren te vergroten en de dienstverlening aan de burger te verbeteren, een en ander met inachtneming van de eisen die daaraan behoren te worden gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Naast een hoofdstuk met algemene bepalingen bevat het voorstel een hoofdstuk over het nummerbeheer, over het toekennen van burgerservicenummers, het gebruik van het burgerservicenummer en een hoofdstuk over privacybescherming, toezicht en controle. Hieronder volgt een korte beschrijving van de relevante hoofdstukken.

Nummerbeheer

De Minister van BVK draagt zorg voor de inrichting van een beheervoorziening. Deze maakt de nummers aan, distribueert deze nummers en beheert het nummerregister waarin onder meer wordt vastgelegd aan welke instanties het nummer is gedistribueerd om deze toe te kennen aan de burger. Gebruikers (bestuursorganen en natuurlijke of rechtspersonen die voor hun wettelijke taak het BSN bij wettelijk voorschrift kunnen gebruiken) kunnen via de beheervoorziening geconstateerde fouten met het BSN terugmelden.

Bij AMvB kan de Minister die het aangaat, bepalen dat voor categorieën van gebruikers de toegang tot de beheervoorziening plaatsvindt door tussenkomst van bij AMvB ingestelde sectorale berichtenvoorziening.

Toekennen van het BSN

Het college van B & W van de gemeente waar een persoon in de GBA is ingeschreven, kent de betrokkene het BSN toe. Aan personen die niet als ingezetene in een GBA zijn ingeschreven, is het de bedoeling dat het BSN aan hen wordt toegekend door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Deze registratie van niet-ingezetenen is er nog niet. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft kenbaar gemaakt hiervoor vooralsnog niet de verantwoordelijkheid te nemen.

Gebruik van het BSN

Gebruikers kunnen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak gebruik maken van het BSN. In het wetsvoorstel is daarover bepaald dat bij het uitwisselen van persoonsgegevens tussen gebruikers onderling het BSN wordt gebruikt tenzij bij wet een ander persoonsnummer is voorgeschreven. De gebruiker dient zich steeds te vergewissen dat het BSN hoort bij de persoon over wie hij gegevens verwerkt. Deze persoon kan niet worden verplicht een ander nummer dan het BSN te verstrekken.

Privacybescherming, toezicht en controle

De Minister van BVK draagt zorg voor een voorziening waar voor een ieder algemene informatie beschikbaar is over het (gebruik van) het BSN. Daarnaast benoemt de Minister een functionaris voor de gegevensbescherming. Voor zowel de beheervoorziening als de sectorale berichtenvoorziening wordt een auditverplichting (eens in de drie jaar) in het leven geroepen.

Juridisch kader

Het wetsvoorstel voert een algemeen persoonsgebonden nummer (het BSN) in dat kan worden gebruikt bij het verwerken van persoonsgegevens in de publieke sector, maar ook daarbuiten. Het wetsvoorstel voorziet onder meer in verwerkingen van persoonsgegevens waarop de richtlijn 95/46/EG van toepassing is. In artikel 8, zevende lid, van de richtlijn 95/46/EG wordt bepaald dat de lidstaten de voorwaarden vaststellen waaronder een nationaal identificatienummer of enig ander identificatiemiddel van algemene aard, voor verwerkingsdoeleinden mag worden gebruikt. Deze bepaling verplicht de lidstaten tot het stellen van regels voor het gebruik van persoonsnummers van algemene aard. Thans zijn dergelijke regels allereerst te vinden in de bijzondere wetgeving. Voor het gebruik van het sofi-nummer zijn bijvoorbeeld regels opgenomen in de Algemene wet Rijksbelastingen en de Organisatiewet Sociale Verzekeringen. Verder zijn in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens voorschriften te vinden omtrent het gebruik van het A-nummer.

Beoordeling

Het voorliggende wetsvoorstel moet derhalve voldoen aan artikel 8, zevende lid, van de richtlijn 95/46/EG. Dit betekent dat het wetsvoorstel regels moet stellen met betrekking tot de voorwaarden waaronder het nummer mag worden gebruikt. Ook dient het wetsvoorstel de verwerkingsdoeleinden te bepalen of te concretiseren. Dit normenkader ontbreekt in het voorliggende wetsvoorstel. Draagvlak voor en vertrouwen door de burger in het BSN-stelsel kunnen alleen worden geborgd wanneer de waarborgen van het gebruik en de criteria voor gegevensuitwisseling in de wet zelf zijn opgenomen. Ook de vele algemene maatregelen van bestuur die in het wetsvoorstel zijn voorzien kunnen deze leemte niet opvullen. Naast de benodigde verankering in de wet ontbreekt in de toelichting voorts een visie op het stelsel van normering en toezicht. Juist met het oog hierop zijn in het BSN-traject afspraken gemaakt over een stelsel van vertrouwensfuncties, niet alleen als uitwerking van maar ook in aanvulling op

bestaande waarborgen. Dit wettelijk te verankeren stelsel bestaat op nationaal niveau onder meer uit overkoepelend beleid en richtlijnen, een toetsingskader, een 'landkaart' voor transparantie en een ombudsfunctie, met vergelijkbare elementen op sectoraal en organisatieniveau.

Gebruikers BSN

Artikel 1.1, onder c, van het wetsvoorstel definieert de gebruiker.

Kort gezegd bestaat de groep gebruikers volgens de memorie van toelichting (pagina 27 en 28) uit overheidsorganen alsmede bepaalde niet-overheidsorganen. Deze laatste hebben de bevoegdheid gebruik te maken van het BSN-stelsel wanneer zij een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen waarvoor het gebruik van het burgerservicenummer bij wettelijk voorschrift is voorgeschreven. Daarbij wordt gedacht aan zorgaanbieders, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen, maar ook aan werkgevers bij het verstrekken uit de salarisadministratie aan de Belastingdienst. Het CBP mist in de memorie van toelichting een nadere beschouwing met betrekking tot de gekozen criteria voor de groep niet-overheidsorganen. Hierdoor wordt het niet duidelijk wanneer het (on)wenselijk is niet-overheidsorganen toe te laten tot het BSN-stelsel. Het CBP krijgt hierdoor geen handreiking waaraan het wet- en regelgeving met betrekking tot het toelaten van niet-overheidsorganen tot het stelsel kan toetsen.

Rol van het CBP

Alleen als bij invoering van het BSN een solide en een goed functionerend stelsel van vertrouwensfuncties tot stand is gebracht, zal het CBP zijn positie als tweedelijnstoezichthouder kunnen innemen. Wanneer daarvan geen sprake is zal er naar verwachting een zwaar beroep worden gedaan op de capaciteit van het CBP als toezichthouder. Omdat het toetsingskader in de wet zelf en een stelsel van (sectorale) vertrouwensfuncties ontbreken, zal het CBP meer en intensiever controle moeten uitvoeren op het rechtmatig gebruik van het BSN om te waarborgen dat de burger het vertrouwen krijgt en blijft behouden dat er binnen het BSN-stelsel zorgvuldig met zijn persoonsgegevens wordt omgegaan.

Conclusie

Het CBP onderschrijft het belang van het wetsvoorstel. De invoering van een stelsel van persoonsnummers kan bijdragen aan vergroting van de doelmatigheid van de administraties van de overheid en enige aanpalende sectoren en aan de dienstverlening aan de burger. Deze doelstelling dient te worden gerealiseerd met in acht neming van het belang dat de privacyrichtlijn 95/46/EG beoogt te beschermen, namelijk een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Voor zover het de uitgifte van het burgerservicenummer en het beheer daarvan betreft bevat het wetsvoorstel duidelijke bepalingen over voorzieningen die bijdragen aan het vertrouwen in het stelsel dat het wetsvoorstel voor ogen staat.

Over het gebruik van het eenmaal uitgegeven nummer bevat het wetsvoorstel een nog onvoldoende uitgewerkt normenkader. Dit klemmt te meer omdat het in te voeren stelsel als gevolg van de gemaakte keuzes neerkomt op de invoering van een algemeen persoonsnummer. Hiermee wordt het vertrouwen in het stelsel en het succes daarvan voor het CBP, de gebruikers en de burger niet gegeven. Een duidelijke invulling is noodzakelijk om de in de considerans genoemde doelstelling (i.c. de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) handen en voeten te geven. Het CBP adviseert u in het wetsvoorstel een normenkader op te nemen om ertoe bij te dragen dat het wetsvoorstel voldoet aan de richtlijn en het belang dat zij beoogt te beschermen: de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.

DATUM 10 februari 2005
ONS KENMERK z2004-1734

Voorts acht het CBP het noodzakelijk om in de memorie van toelichting meer aandacht te besteden aan de criteria die zullen worden gehanteerd om de gebruikers die geen overheidsorganen zijn, toe te laten tot het stelsel. Het CBP zal zelf een onderzoek hiernaar doen en zal u over de resultaten daarvan rapporteren.

Hoogachtend,

mr. J. Kohnstamm
voorzitter