

Vergaderjaar 2022–2023

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

32 761

Verwerking en bescherming persoonsgegevens

Nr. 175

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer over beleidsontwikkelingen rondom het burgerservicenummer (hierna: BSN). Ik ga daarbij in op het uitbreiden van het gebruik van het BSN naar het Caribisch deel van ons koninkrijk. Ook informeer ik u over de uitkomsten van het onderzoek naar gevolgen van het – op verzoek van de burger – vervangen van het BSN. Ten slotte bericht ik u over andere ontwikkelingen rond het BSN. Ik informeer uw Kamer over waar nu aan gewerkt wordt en ik schets voorziene ontwikkelingen op de lange termijn.

1. Uitbreiden gebruik BSN: Caribisch deel van het koninkrijk

In mijn brief over de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren¹, die ik in november 2022 naar uw Kamer stuurde, benoem ik de digitalisering in het Caribisch deel van het koninkrijk als een van de vijf prioriteiten van kabinetsbeleid op het gebied van digitalisering. De komende periode is het beleid met name gericht op het op orde brengen van de noodzakelijke basis om verdere digitalisering mogelijk te maken. Zo wordt in Caribisch Nederland het BSN ingevoerd en krijgen Caribische studenten het BSN voordat ze in Nederland komen studeren. Ik licht beide punten hieronder toe.

De invoering van het BSN in Caribisch Nederland

Uw Kamer steunde in oktober 2021 met een grote meerderheid de motie van het lid Bromet c.s.² die de regering verzoekt zo spoedig mogelijk wetwijzigingen aanhangig te maken, die nodig zijn om het BSN in Caribisch Nederland in te voeren. In overleg met de openbare lichamen

¹ Kamerstuk 26 643, nr. 940.

² Kamerstuk 35 925 IV, nr. 19.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba bereid ik de benodigde wetswijzigingen voor, die ik op 19 juni jongstleden in consultatie heb gebracht.³

Na het verkennende onderzoek van Berenschot⁴ naar toekomstvarianten voor de identiteitsinfrastructuur in Caribisch Nederland, zijn er onderzoeken uitgevoerd door respectievelijk DSP en Pro Facto naar hoe invoering van het burgerservicenummer gerealiseerd kan worden.⁵ DSP onderzocht vooral de transitie en de impact voor wetgeving en organisaties. In het onderzoek door Pro Facto, dat een meer juridisch karakter heeft, werden twee oplossingsrichtingen nader bestudeerd: de eerste betrof het invoeren van het BSN door de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) van overeenkomstige toepassing te verklaren voor Caribisch Nederland, de tweede betrof het invoeren van het BSN via artikel 31 Besluit BRP.

Aanpassingen in wet- en regelgeving

De afgelopen tijd is, voortbouwend op aanbevelingen uit genoemde onderzoeken, gewerkt aan een wetsvoorstel dat vier zaken regelt.

1. Inwoners van Caribisch Nederland krijgen een BSN en toegang tot digitale inlogmiddelen zoals DigiD.
2. Bedrijven in CN krijgen toegang tot digitale inlogmiddelen zoals e-herkenning.
3. Instanties die diensten leveren in CN, zoals de Belastingdienst Caribisch Nederland, mogen het BSN gebruiken (verwerken) in hun dienstverlening. Ook de eilandelijke diensten en overheidsdiensten in Europees Nederland kunnen het BSN van inwoners van Caribisch Nederland gebruiken.
4. Het BSN wordt opgenomen op de identiteitskaart BES.

Het wetsvoorstel bevat wijzigingen voor de Wet Basisregistratie Personen (Wet BRP), de Wet Basisadministratie persoonsgegevens BES (Wet Bap BES), de Wet algemene bepalingen BSN (Wabb), de Wet Digitale Overheid (Wdo) en de Wet identiteitskaarten BES (WIDk BES).

De wijziging van de Wet BRP is nodig om een juridische grondslag te creëren voor de inschrijving van inwoners van Caribisch Nederland in de Basisregistratie Personen. Dit is nodig omdat de BRP voor overheidsinstanties uitsluitend moet kunnen geven of iemand een BSN heeft; de nieuwe groep mensen met een BSN (inwoners van Caribisch Nederland) wordt aldus geregistreerd in de BRP. De wijziging van de Wet Bap BES is nodig om het BSN daarnaast ook op te kunnen nemen in de persoonsregistratie van het openbaar lichaam, zodat gebruikers van die registratie (o.a. overheidsdiensten in Caribisch Nederland) ook toegang hebben tot het BSN. De wijziging van de Wabb is nodig voor een grondslag voor het verwerken van het BSN door overheidsorganen en andere gebruikers in Caribisch Nederland (de Wabb regelt nu alleen een grondslag voor gebruik in Europees Nederland). De wijziging van de Wdo is onder andere nodig in verband met gebruik van DigiD. De wijziging van de WIDk BES is nodig om het BSN op te kunnen nemen op nieuw uit te geven ID-kaarten BES (sédula's).

³ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wetbsnbes>.

⁴ Zie: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2012/07/01/identiteitsinfrastructuur-in-caribisch-nederland>.

⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/27/bsn-in-caribisch-nederland> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/01/onderzoek-invoeren-van-het-bsn-in-caribisch-nederland>.

Naast wetgeving is het nodig om de technische en organisatorische voorzieningen te realiseren. Daarbij moet rekening gehouden worden met diverse aandachtspunten waarbij met name het absorptievermogen van de afdelingen burgerzaken op de eilanden en de afhankelijkheid van één softwareleverancier in het oog springt. In aansluiting op het wetgevings-traject ben ik deze zaken aan het uitwerken om zo invulling te geven aan de ambities in de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren. Ik streef ernaar dat de inwoners van Caribisch Nederland in 2025 het BSN krijgen en DigiD kunnen gebruiken.

BSN voor studenten uit het Caribische deel van het koninkrijk

In december 2020 vroeg de Nationale ombudsman in zijn rapport «Kopzorgen van Caribische studenten» aandacht voor de problemen die Caribische studenten ondervinden wanneer ze in Europees Nederland komen studeren.⁶ Een aantal stappen die studenten voor hun aanmelding moeten doorlopen is nu anders ingericht voor aankomende studenten die nog geen BSN hebben. Onder andere omdat iemand die geen BSN heeft geen DigiD kan aanvragen en geen andere zaken kan regelen waar het BSN voor nodig is. Het is op dit moment voor studenten nog niet mogelijk om buiten Nederland een BSN aan te vragen of toegekend te krijgen.

Registratie als niet-ingezetene en BSN verkrijgen via DUO (studiejaar 2024/25)

In februari 2022 steunde uw Kamer met algemene stemmen de motie van de leden De Hoop en Wuite⁷ om zonder wetwijzigingen Caribische studenten al voor hun komst naar Europees Nederland te voorzien van een BSN. Daarvoor wordt DUO aangewezen bestuursorgaan voor de inschrijving van niet-ingezetenen. DUO kan dan studenten inschrijven als niet-ingezetene. Daarmee beschikt de ingeschrevene over een BSN. De aanpassing van het Besluit BRP waardoor DUO een aangewezen bestuursorgaan wordt, wordt deze zomer vastgesteld. Na vaststelling van het Besluit is er nog tijd nodig om de systemen van DUO aan te passen. Daarna kan het Besluit in werking. Vanaf studiejaar 2024/25 kan dan via DUO een BSN worden verstrekt aan Caribische studenten die in Europees Nederland komen studeren voor ze in Nederland aankomen. Dit geldt voor zowel studenten uit de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, als voor studenten uit de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De studenten uit Caribisch Nederland hoeven daarvoor dus ook niet te wachten op de wetgeving die het BSN invoert in Caribisch Nederland.

Overbrugging (studiejaar 2023/24)

Voor de Caribische studenten die in de zomer van 2023 naar Nederland komen geldt dat zij pas een BSN krijgen wanneer ze worden ingeschreven door de gemeenten waar zij gaan wonen. Als overbruggingsmaatregel heb ik de colleges van B&W gevraagd om zich in te zetten voor een vlotte verwerking van deze inschrijvingen zodat de studenten over een BSN kunnen beschikken kort nadat zij zich in Nederland bij hun woongemeente hebben gemeld. In overleg met alle betrokken instanties is ook het Informatieblad Caribische studenten aangepast aan de situatie in 2023 en zijn studenten geïnformeerd via belangrijke intermediairs, zoals scholen,

⁶ «Kopzorgen van Caribische studenten», <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2020042>.

⁷ Kamerstuk 31 288, nr. 940.

begeleidende instanties en afdelingen burgerzaken.⁸ Daar waar de inschrijving niet vlot kan worden afgehandeld en de student daarom mogelijk in de problemen komt, zal RvIG ondersteuning bieden en samen met de betreffende gemeente naar een oplossing zoeken. Ook over de overbruggingsmaatregel zijn aankomende Caribische studenten via de media geïnformeerd en via een direct mail die door DUO aan Caribische studenten met recht op studiefinanciering is verstuurd.

2. Uitkomsten onderzoek gevolgen wijzigen BSN

In antwoord op schriftelijke vragen van het lid Lodders over het bericht «Geef slachtoffers toeslagenaffaire een nieuw en schoon BSN» is toegezegd te onderzoeken wat de consequenties van het wijzigen van een BSN zijn.⁹ Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer bied ik u hierbij de resultaten aan van het extern uitgevoerde onderzoek. Ik vat de belangrijkste bevindingen hieronder samen. Het volledige rapport van de onderzoekers is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Bevindingen onderzoekers: algemeen

Het wijzigen van het BSN veroorzaakt naar verwachting in het algemeen veel regeldruk voor burgers. Zij moeten (als ze de Nederlandse nationaliteit hebben) doorgaans nieuwe identiteitsdocumenten – zoals een paspoort of rijbewijs – aanvragen, en organisaties die geen notificatie krijgen van het gewijzigde BSN (bijvoorbeeld zorgverleners) op de hoogte stellen.

Als niet alle betrokken partijen in ketenprocessen van een gewijzigd BSN gebruik maken, lopen informatiestromen vast. Dat vereist handmatig herstel. Als het wijzigen van het BSN dan vaak voorkomt, is de kans groot dat er uitvoeringsproblemen ontstaan. Daarbij is het belangrijk te weten dat er geen centraal compleet overzicht is van de organisaties die het BSN (mogen) gebruiken met als gevolg dat op voorhand niet kan worden overzien waar problemen voor de burger en de uitvoering ontstaan. Organisaties die via de beheervoorziening BSN en/of de Basisregistratie Personen het BSN verkrijgen, zijn bij BZK bekend. Maar daarnaast zijn er processen waarin het BSN wordt gebruikt, dat door burgers zelf wordt aangeleverd. Bovendien worden BSN's verwerkt in ketens. Voor dergelijk gebruik is er dan een grondslag in sectorwetgeving, maar geen autorisatie voor de BRP of BV BSN. Denk aan gebruik door de banken. Daardoor is er geen compleet centraal overzicht op basis van autorisaties.

Dat betekent ook dat het voor de betrokken burger een lastige klus om overal de wijziging tijdig door te geven en te laten verwerken. De overheid kan de burger geen volledig overzicht verstrekken van welke organisaties op de hoogte gesteld moeten worden. Alleen de overheidsorganisaties die wijzigingen doorkrijgen vanuit de BRP worden automatisch op de hoogte gesteld.

Bevindingen specifiek voor doelgroep ongewenste historie

Personen uit de doelgroep «ongewenste historie» zijn veelal in de problemen geraakt met de kinderopvangtoeslag. Zij geven aan dat het heel moeilijk is, of soms zelfs helemaal niet lukt, om onjuiste of niet-actuele gegevens aan te laten passen in overheidsadministraties. Deze doelgroep heeft behoefte om met een «schone lei» te beginnen.

⁸ Zie: <https://www.rvig.nl/caribisch-gebied-burgers>.

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1623.

De onderzoekers constateren dat voor deze doelgroep geldt dat het enkel vervangen van het BSN door een nieuw BSN geen oplossing biedt voor het probleem van deze doelgroep. Als enkel het BSN vervangen wordt, blijft de historie gekoppeld, maar dan aan het nieuwe BSN. Als ook een nieuwe persoonslijst wordt toegekend, krijgt de burger als het ware een geheel nieuwe identiteit.¹⁰ Maar daarmee is dan ook de «gewenste» historie (denk aan de opbouw van AOW) gewist, terwijl het vaak in het belang zou zijn dat dergelijke bij uitvoeringsinstanties opgebouwde rechten gekoppeld blijven aan het individu.

Bevindingen specifiek voor doelgroep «gelekt BSN»

Het gaat in deze doelgroep om personen wier BSN op ongewenste wijze openbaar is geworden. Dat gaat bijvoorbeeld om ondernemers van wie het BSN onderdeel was van het BTW-identificatienummer, waardoor het BSN in sommige gevallen bekend gemaakt moest worden, bijvoorbeeld op facturen. Tijdens het onderzoek bleek dat ook personen die slachtoffer waren geworden van een datalek onder deze doelgroep geschaard konden worden.

Voor deze doelgroep, «gelekt BSN», betekent het (enkel) vervangen van het BSN door een nieuw BSN dat het oude niet meer geldig is. Het risico op misbruik wordt daarmee gereduceerd. In die zin is het verkrijgen van een nieuw BSN voor deze doelgroep een mogelijke oplossing. De vraag is echter of dit opweegt tegen neveneffecten voor de burger. Zoals bij de algemene bevindingen geschetst is er een risico als niet overal tijdig de wijziging wordt doorgegeven en daarna correct wordt verwerkt in processen.

Advies en aanbevelingen: wijzigen BSN is geen oplossing

De conclusie van Berenschot is dat van de onderzochte scenario's die ze hebben onderzocht, het scenario «intensiveren van het bestaande beleid», het voorkeursscenario is om op in te zetten. Het belangrijkste argument daarbij is dat het wijzigen van het BSN in elke onderzochte variant niet tot nauwelijks een oplossing biedt voor de problemen die mensen ervaren. En tegelijkertijd veroorzaakt het voor de burger veel regeldruk, is er risico op fouten en brengt het voor de overheid veel kosten en risico voor de uitvoering met zich mee.

De onderzoekers bevelen aan om op de middellange termijn (2 tot 4 jaar) volledig zicht te gaan geven op de organisaties die het BSN gebruiken.

Reactie op het rapport – opvolging advies

Ik volg het advies van de onderzoekers op om het huidige beleid te intensiveren. Intensiveren van huidig beleid betekent maatregelen nemen die passen en voortbouwen op het bestaande juridische en beleidsmatige kader van het BSN. Een van de uitgangspunten van beleid blijft dat een burger niet een tweede of nieuw BSN kan krijgen. De nadelen van het wijzigen van een BSN, zowel voor de burgers als voor overheidsdiensten zijn te groot

Ik heb het onderzoeksrapport gedeeld met Belastingdienst, waaronder met de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Het beeld dat een nieuw BSN voor slachtoffers van de kinderopvangtoeslagaffaire niet

¹⁰ En bij een nieuwe identiteit zal de uitvoeringsorganisatie ook weer een koppeling moeten leggen met het oude dossier, de burger zal bijvoorbeeld zijn rechten op AOW wel willen blijven behouden, daarvoor is historie nodig.

helpt bij het opschonen van administraties, wordt gedeeld. BZK en UHT gaan bekijken of er nog casussen zijn waar expertise van BZK op het gebied van overheidsadministraties (waaronder de Basisregistratie Personen) zou kunnen worden ingezet.

Ik laat naar aanleiding van het onderzoek een analyse op wet- en regelgeving en de implementatie ervan in sectoren uitvoeren, om in de toekomst burgers een completer overzicht van gebruik van het BSN te kunnen bieden.

3. Ontwikkelingen rond het BSN

Ik informeer u in dit deel van de brief over waar nu aan gewerkt wordt en ik schets voorziene ontwikkelingen op de lange termijn

Geen ingrijpende wijzigingen op korte/ middellange termijn

Het burgerservicenummer wordt gebruikt in honderden processen, binnen en buiten de overheid. Het onderzoek naar de mogelijkheden om het BSN te wijzigen, laat dat goed zien. Wijzigingen in het stelsel zijn daardoor zeer ingrijpend, voor heel veel organisaties. In gesprekken die mijn ministerie gehad heeft met gebruikers komt dat ook steeds naar voren.

Daarbij gaan we, zoals ook in deze brief gemeld, het gebruik uitbreiden naar Caribisch Nederland. De aanpak die ik daarbij kies, is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige voorzieningen en processen. Om die twee redenen kies ik ervoor de komende jaren verder geen grote wijzigingen in het huidige stelsel aan te brengen, door bijvoorbeeld uitsluitend versleuteld of gepseudonimiseerd, per transactie wisselend gebruik van het BSN toe te staan. Wel zal ik erop toezien dat waar mogelijk maatregelen worden genomen om het BSN af te schermen, of door de privacy beter te gaan te beschermen door meer in te zetten op dataminimalisatie.

Waar wordt aan gewerkt:

Dataminimalisatie Beheervoorziening BSN

Overheidsinstanties krijgen vanuit de Beheervoorziening BSN gegevens verstrekt om te controleren of het BSN bij de betrokken persoon hoort. In regelgeving is vastgelegd welke gegevens hiervoor ten hoogste verstrekt worden.

Gebleken is dat de gebruikers van de Beheervoorziening BSN (onder andere zorginstellingen) in de meeste gevallen aan hun wettelijke controleplichten kunnen voldoen met een beperktere set gegevens dan die is vastgesteld in bijlage 3 bij het Besluit BSN. Het gegeven geboorteland en/of -plaats wordt daarom geschrapt uit Bijlage 3 van het Besluit BSN, waardoor de afkomst van betrokkenen niet meer te herleiden is uit het geboorteland of geboorteplaats. Hiermee wordt onnodige verwerking van deze gegevens door overheidsinstanties voorkomen.¹¹

Aanscherping regelgeving

Een andere kleine, maar betekenisvolle, wijziging betreft het voorstel, als onderdeel van het verzamelwetsvoorstel gegevensbescherming dat aanhangig is, om het tweede lid van artikel 46 van de UAVG te schrappen, om zo duidelijk te maken dat regels over BSN-gebruik een specifieke

¹¹ Kamerstuk 35 510, nr. 21.

formeel wettelijke grondslag behoeven.¹² Daarmee wordt onduidelijkheid weggenomen over de vraag of ook in lagere regelgeving een BSN-grondslag kan worden gemaakt. Het is de bedoeling van het kabinet om in het kader van de invoering van het BSN in Caribisch Nederland ook het gelijkkluidende artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES op overeenkomstige wijze aan te passen. Net als voor Europees Nederland wordt hiermee expliciet gemaakt dat BSN-gebruik alleen op basis van een wettelijke grondslag mogelijk is, en niet op basis van lagere regelgeving.

Beperken inzagerecht in gegevens van (ex)-gerelateerden

Voorts onderzoek ik de mogelijkheid om het inzagerecht van personen ten aanzien van gegevens van (ex)gerelateerden (ouders, partner, kind) te beperken. De ingeschrevene in de BRP heeft op dit moment op grond van het AVG-inzagerecht (art. 15) inzage in alle gegevens die op zijn persoonslijst zijn opgenomen, ook gegevens over gerelateerden (ouders, (ex)partners, kinderen). De gerelateerde kan dit niet verhinderen. In het kader van beleidsdoelstelling Regie op gegevens is het wenselijk dat ingeschrevenen meer invloed krijgen op persoonsgegevens die als «eigen» worden beschouwd. De AVG kent dit eigenaarsperspectief niet; daar gaat het erom of het een gegeven «over» (niet «van») iemand is. Het gevolg is dat het BSN van persoon A in de BRP een gegeven over die persoon is, maar – doordat in de BRP gerelateerden worden geregistreerd – ook gegeven over persoon B (de partner/ ouder/ kind van A). Beide personen hebben onder artikel 15 AVG aldus inzage in dit gegeven, onder andere via MijnOverheid. Ik onderzoek de wenselijkheid en juridische haalbaarheid van een zogenaamd afschermingsrecht in de Wet BRP: een mogelijkheid voor persoon B om «zijn» gegevens (waaronder BSN) af te schermen voor persoon A, o.a. op MijnOverheid.

Voorziene ontwikkelingen op lange termijn:

Voor de lange termijn, voorzie ik wel meer fundamentele wijzigingen in het stelsel. Enerzijds omdat er mogelijkheden zijn om het gebruik te verbeteren, anderzijds omdat er in de toekomst nieuwe mogelijkheden voor burgers komen om hun identiteit en correctheid van hun persoonsgegevens aan te tonen. Hieronder geef ik een korte toelichting.

Verificatievoorzieningen voor organisaties buiten de overheid

Organisaties die het BSN gebruiken, maar geen toegang kunnen krijgen tot de Beheervoorziening BSN of de BRP (partijen buiten de overheid), zouden er baat bij kunnen hebben om het BSN via een centrale voorziening te kunnen verifiëren. Denk aan werkgevers die het BSN moeten doorgeven voor de loonaangifte. Dat zou fouten (bijvoorbeeld bij overtypen) en misbruik (gebruik van het BSN door een andere dan de persoon van wie het BSN is) kunnen voorkomen. Dit punt zal BZK meenemen in gesprekken met gebruikers van het BSN, om te kunnen bepalen wat de exacte behoeftes zijn.

Toekomst: gebruik nieuwe voorzieningen door de burger zelf

Het kabinet ziet het als een cruciale voorwaarde voor een goed functionerende digitale samenleving dat burgers in de digitale wereld autonoom kunnen zijn en zelf kunnen beschikken over hun eigen data en identiteit. Dat is ook de inzet van Nederland in de Europese onderhandelingen over

¹² Kamerstuk 36 264, nr. 2, p. 6.

het Europese Digitale Identiteitsraamwerk, waarover ik uw Kamer periodiek informeer.

Om de burger meer regie te geven over de eigen gegevens zet het kabinet ook in op het beter zichtbaar maken voor burgers van het hergebruik van hun persoonsgegevens voor overheidstaken, waaronder een wettelijke verankering van het digitaal delen van persoonsgegevens uit overheidsregistraties door en onder regie van de burger.¹³

Op dit moment moet een burger zijn identiteit vaak aantonen met een identiteitsdocument (of ander document) waar het BSN op staat en het BSN verstrekken aan een partij omdat dat BSN nodig is in ketens met partijen van buiten de overheid. Als in de toekomst nieuwe mogelijkheden ontstaan door het gebruik van de wallet en inzet van privacy enhancing technology, wordt het BSN minder zichtbaar in het verkeer tussen burger en dienstverlener. Het BSN gaat dan mogelijk anders gebruikt worden, meer onder de motorkap.

Ten slotte. Hoe belangrijk het BSN is voor goede (digitale) overheidsdienstverlening, merk ik in gesprekken over dienstverlening die ik voer in Caribisch Nederland. Het is onderdeel van de basis voor de digitale overheid. Die basis moet op orde zijn, voor heel Nederland.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

¹³ Kamerstuk 32 761, nr. 222.