

Vergaderjaar 2024–2025

36 639

Wijziging van diverse wetten in verband met het invoeren van het burgerservicenummer en de voorzieningen van de digitale overheid in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 maart 2024 en het nader rapport d.d. 17 oktober 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 januari 2024, nr.2024000011, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 maart 2024, nr. W04.23.00389/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 januari 2024, no.2024000011, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het invoeren van het burgerservicenummer en de voorzieningen van de digitale overheid in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de digitale dienstverlening van de (semi)overheid in Caribisch Nederland zoveel mogelijk op een gelijkwaardig niveau als in Europees Nederland te brengen. Om dat doel te bereiken regelt het voorstel onder meer dat alle geregistreerde inwoners van Caribisch Nederland een burgerservicenummer (BSN) krijgen, overheidsorganen aldaar gerechtigd zijn dit nummer te verwerken en

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

burgers en bedrijven via voorgeschreven middelen veilig en betrouwbaar kunnen inloggen bij digitale diensten van de overheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de wens om de digitale dienstverlening van de overheid in Caribisch Nederland te verbeteren en volgt de regering erin dat de introductie van een uniek persoonsnummer in Caribisch Nederland daarvoor vereist is. Evenwel maakt zij enkele opmerkingen over de aandacht voor neveneffecten van de introductie van het BSN in Caribisch Nederland, de motivering van de toetsing aan hoger recht, de waarborgen voor de doorgifte van persoonsgegevens en de toelichting bij de inwerkingtreding.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

a. Achtergrond

In Caribisch Nederland verloopt de communicatie tussen burger en overheid grotendeels aan het loket of via papier. De laatste jaren is de wens geuit om daarnaast de (digitale) communicatie met de overheid beter te faciliteren door invoering van het BSN en DigiD in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.² Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan een motie die oproept om zo spoedig mogelijk het BSN in Caribisch Nederland in te voeren.³ Het voorstel past verder in de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren, waarin de digitalisering in het Caribisch deel van het Koninkrijk als een van de vijf prioriteiten van het kabinetsbeleid is gesteld.⁴

b. Inhoud

Om het doel van een verbeterde digitale dienstverlening van de overheid in Caribisch Nederland te bereiken worden met het wetsvoorstel verschillende maatregelen genomen, waarvan de belangrijkste zijn:

i. Toekenning van het BSN aan alle geregistreerde inwoners van Caribisch Nederland

Hoewel in Caribisch Nederland reeds drie persoonsnummers worden gebruikt, zijn deze om uiteenlopende redenen niet geschikt voor DigiD of een ander inlogmiddel.⁵

Bij de toekenning gaat het om minder dan de ongeveer 30.000 inwoners van Caribisch Nederland, omdat een deel van hen reeds een BSN heeft (bijvoorbeeld omdat zij eerder woonachtig waren in Europees Nederland).⁶

² Zie onder meer de ook in de toelichting genoemde Kamerstukken II 2020/21, 27 859, nr. 150, Kamerstukken II 2021/22, 27 859, nr. 157 en Nationale ombudsman, Kopzorgen van Caribische studenten. Een onderzoek naar knelpunten die studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk ervaren als zij in Nederland (gaan) studeren of in Nederland hebben gestudeerd, rapportnr. 2020/042.

³ Motie Bromet c.s. van 14 oktober 2021, Kamerstukken II 2021/22, 35 925 IV, nr. 19.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 26643, nr. 940.

⁵ Het gaat hier om het ID-nummer, het a-nummer en het CRIB-nummer. Zie paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting voor een toelichting over de ongeschiktheid van het gebruik van deze persoonsnummers voor het beoogde doel.

⁶ Het aantal van 30.000 inwoners volgt uit onderzoek van het CBS, peildatum 1 januari 2023, zie memorie van toelichting, paragraaf 1.

ii. Registratie van het BSN in de eigen bevolkingsadministratie van het openbaar lichaam

In de eigen bevolkingsadministraties van het openbaar lichaam (de basisadministratie persoonsgegevens BES, hierna: Bap BES) wordt het BSN toegevoegd op de registratie (persoonlijst) van betrokkenen en diens gerelateerden (echtgenoot, partner, kind).⁷ Over deze inschrijving en toekenning van het BSN worden burgers actief geïnformeerd.⁸

iii. Registratie van ingezetenen van een openbaar lichaam in de BRP

Er wordt een derde categorie ingeschrevenen gecreëerd in de (Europees) Nederlandse bevolkingsregistratie (de basisregistratie personen, hierna: BRP): de ingezetenen van een openbaar lichaam. Deze komt te staan naast de huidige categorieën van ingezetenen en niet-ingezetenen. Daarbij geldt dat als iemand als ingezetene van een openbaar lichaam is ingeschreven in de BRP diegene niet gelijktijdig ook als ingezetene (van Europees Nederland) of niet-ingezetene geregistreerd kan staan.⁹ Verder geldt dat de koppeling tussen de BRP en het BSN met dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd: eenieder die in de BRP is ingeschreven heeft een BSN. Voor de overheidsdienstverlening is deze koppeling van belang zodat gecontroleerd kan worden of een BSN bij een betrokkene hoort. Om die reden dienen ook inwoners van Caribisch Nederland – nu zij een BSN krijgen – ingeschreven te worden in de BRP.¹⁰

In de toelichting wordt verduidelijkt dat de technische en organisatorische impact van het volledig vervangen van de Bap BES door de BRP naar verwachting zeer groot zou zijn, waardoor onvoldoende zeker is of en wanneer dat haalbaar is.¹¹ Daarom is ervoor gekozen om de inschrijving in de BRP te laten bestaan naast de Bap BES als zelfstandige bevolkingsregistratie. De Bap BES blijft de bronregistratie. Door middel van een technische koppeling (synchronisatie) wordt geregeld dat wijzigingen in de Bap BES doorwerken in de BRP.¹² Zo wordt beoogd te voorkomen dat gegevens in beide registraties uiteenlopen en de administratieve lasten voor de bestuurscolleges onnodig oplopen.

Ten behoeve van de kwaliteitswaarborging van de registraties regelt het wetsvoorstel dat reeds bestaande maatregelen zoals een controlebevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁷ Het BSN van een gerelateerde wordt enkel opgenomen indien die gerelateerde beschikt over een actuele persoonlijst in de Bap BES van het betreffende openbaar lichaam, zie toelichting, paragraaf 2.5.

⁸ Voorgesteld artikel 17b van de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wet Bap BES).

⁹ Zie artikel 2.66 en het voorgestelde artikel 2.84 Wet basisregistraties personen (Wet BRP).

¹⁰ In de toelichting wordt verduidelijkt dat het noodzakelijk is dat één registratie uitsluitend biedt of en over welk BSN iemand beschikt; het BRP. Door inwoners van Caribisch Nederland ook in de BRP in te schrijven wordt voorkomen wordt dat iemand over meerdere BSN's kan beschikken. Zie nader de memorie van toelichting, paragraaf 3.3.3.

¹¹ Dat komt mede doordat Europees Nederland 10 basisregistraties kent (waaronder de registratie niet-ingezetenen en Basisregistratie Adressen en Gebouwen), die qua regelgeving en techniek afwijken van de situatie in Caribisch Nederland. Ook wijkt de bijhouding van gegevens in de Bap BES af van de BRP wat betreft de categorieën gegevens die worden geregistreerd en de brondocumenten die daaraan ten grondslag liggen, zie memorie van toelichting, paragraaf 3.3.3.

¹² Het betreft naam, geboorte(datum), overlijden, geslacht, nationaliteit, woonadres, het a-nummer en het BSN, zie voorgestelde artikel 2.85 Wet BRP.

(hierna «Minister») en een verplichte zelfevaluatie voor de bronregistratie ook gelden ten aanzien van Caribisch Nederland.¹³

Het wetsvoorstel regelt verder dat de huidige regels over de verstrekking van gegevens uit de BRP komen te gelden voor gegevens over ingezetenen van een openbaar lichaam. Dit houdt in dat alleen de Minister bevoegd is deze gegevens systematisch te verstrekken aan Europees Nederlandse overheidsorganen en daartoe aangewezen derden.¹⁴ Ook kan de Minister op basis van huidige wetgeving aan organisaties in Caribisch Nederland BRP-gegevens verstrekken voor zover zij taken verrichten die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.¹⁵ Het bestuurscollege wordt niet bevoegd om BRP-gegevens te verstrekken.

iv. Invoering voorzieningen digitale overheid

Met het voorstel wordt een groot deel van de Wet digitale overheid (Wdo) van toepassing op de openbare lichamen.¹⁶ Inwoners en bedrijven krijgen daarmee toegang tot digitale inlogmiddelen zoals DigiD en eHerkenning. Er is aangesloten bij bestaande voorzieningen en processen om burgers sneller van dienst te zijn en de uitvoeringslasten voor organisaties in Caribisch Nederland te beperken.¹⁷

Het Wdo kent een expliciete grondslag voor bestuursorganen en aangewezen organisaties om persoonsgegevens, waaronder het BSN, te verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van hun taken en verplichtingen onder de Wdo. Deze grondslag wordt met het voorstel ook van toepassing op Caribisch Nederland.¹⁸ De Wdo kent geen verplichting tot elektronische dienstverlening; de «papieren» dienstverlening blijft dus mogelijk.

2. Neveneffecten

In de toelichting wordt de noodzaak van het gebruik van het BSN ten behoeve van de digitale overheidsdienstverlening adequaat toegelicht. Ook wordt stilgestaan bij de verbeteringen die de invoering van het BSN kan bieden op het vlak van gegevensbescherming wat betreft dataminimalisatie, juistheid van gegevens, transparantie en vertrouwelijkheid.¹⁹

In de toelichting wordt echter geen aandacht besteed aan mogelijke neveneffecten van de invoering en het gebruik van het BSN.²⁰ Zo speelt in (Europees) Nederland de vraag of het BSN behulpzaam is tegen identi-

¹³ Voorgestelde artikelen 3.26 Wet BRP en 30a Wet bap BES. Verder wordt de AP op grond van voorgesteld artikel 4.1 van de Wet BRP belast met het toezicht op de registratie van ingezetenen van een openbaar lichaam in de BRP en wordt de synchronisatievoorziening voortaan betrokken in de jaarlijkse zelfevaluatie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van voorgesteld artikel 4.3 van de Wet BRP.

¹⁴ Dit betreft derden die werkzaamheden met gewichtig maatschappelijk belang verrichten. Voorbeelden zijn zorginstellingen en pensioenfondsen, zie paragraaf 2.7.5 van de toelichting.

¹⁵ Op grond van artikel 3.12 Wet BRP.

¹⁶ Meer specifiek de publiekrechtelijke organen en rechterlijke instanties in Caribisch Nederland en door de Minister aangewezen organisaties buiten het publiekrechtelijke domein, zie respectievelijk voorgesteld artikel 22b Wdo en artikel 2 Wdo.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 2.1.

¹⁸ Artikel 16 Wdo.

¹⁹ Toelichting, paragraaf 3.2.

²⁰ Vergelijk aanwijzing 4.43, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

teitsfraude of daar juist mede aan bijdraagt.²¹ Ook is gewezen op het fenomeen van vernetwerking met bijbehorende risico's als gevolg van de introductie en het gebruik van het BSN.²² Zo kan de koppeling van gegevens door verschillende (overheids)partijen ertoe leiden dat burgers het zicht verliezen op de gegevens die over hen worden verzameld en doorgegeven en kunnen foutieve gegevens lastig gecorrigeerd worden.²³

De toelichting schept geen duidelijkheid over de vraag hoe deze en andere relevante neveneffecten worden gewaardeerd voor wat betreft introductie van het BSN in Caribisch Nederland. Daardoor blijft ook onduidelijk in hoeverre aan deze aspecten aandacht wordt besteed richting burgers en overheidsinstellingen in Caribisch Nederland om de risico's op bijvoorbeeld identiteitsfraude als gevolg van de introductie en het gebruik van het BSN te verkleinen.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld. In paragraaf 2.4 van het algemeen deel van die toelichting wordt nu ook ingegaan op mogelijke neveneffecten van het BSN en op de maatregelen die in dat verband worden genomen. Daarbij wordt stilgestaan bij de relatie van het BSN tot identiteitsfraude en bij het fenomeen van «vernetwerking». Daarnaast is het wetsvoorstel zo gewijzigd dat het BSN niet langer op de ID-kaart BES wordt vermeld. De ID-kaart BES heeft namelijk een andere toepassing in het maatschappelijk verkeer dan de Nederlandse identiteitskaart en het paspoort in Europees Nederland, waardoor met de opname van het nummer op de kaart, het BSN gemakkelijk kan belanden bij organisaties die niet tot verwerking van het BSN gerechtigd zijn. Ook zou de ID-kaart BES met BSN erop aantrekkelijker kunnen worden voor het plegen van identiteitsfraude, onder andere vanwege het ontbreken van echtheidskenmerken.²⁴ Deze argumenten wegen zwaarder dan de argumenten die er in de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel waren om het BSN wel op de ID-kaart BES op te nemen (meer laagdrempelige wijze van raadpleging van het nummer door de burger en behulpzaamheid voor dienstverleners bij het vaststellen dat het BSN bij de betrokkene hoort). Inwoners van Caribisch Nederland met de Nederlandse nationaliteit kunnen behalve over een ID-kaart BES, ook beschikken over een paspoort en of Nederlandse identiteitskaart (NIK).²⁵ Deze identiteitsdocumenten zullen bij een nieuwe aanvraag wel het BSN van de betrokkene gaan bevatten.²⁶ In het huidige voorstel is verder voorzien dat alle inwoners het BSN schriftelijk krijgen medegedeeld. Voor dienstverleners geldt dat met behulp van de beheervoorziening BSN aan de vergewisplicht kan worden voldaan.²⁷

²¹ Auditdienst Rijk, Onderzoek naar het Burgservicenummer, 2020. In dat onderzoek is onder meer aangegeven dat het aantal gemelde gevallen van identiteitsfraude sinds de invoering van het BSN is gestegen, terwijl het BSN juist bedoeld was voor fraudebestrijding (al is niet uit te sluiten dat het aantal nog hoger zou zijn zonder BSN). In dat rapport is ook aangegeven dat van alle klachten en vragen die de AP ontvangt, de meeste over het BSN gaan, zowel over fraude als over het gebruik ervan.

²² Dit wordt wel omschreven als het gezamenlijk gebruik en beheer van informatie in een netwerk van (overheids)actoren dat tot stand komt via bepaalde ketens, koppellvlakken, verwijzindexen, etc. zie WRR, iOverheid, WRR-rapportnr. 86, 2011.

²³ Zie ook het ongevraagd advies van de Afdeling over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, W04.18.0230/I, 31 augustus 2018, Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 557.

²⁴ Zie paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting.

²⁵ Anders dan het paspoort is de NIK in Caribisch Nederland geen geldig identiteitsbewijs op grond van artikel 2 van de Wet Identificatieplicht BES.

²⁶ Zie paragraaf 2.5.1 van de memorie van toelichting.

²⁷ Zie paragraaf 2.5.2 van de memorie van toelichting.

3. Hoger recht

Het wetsvoorstel heeft, gelet op de aard van de materie, betrekking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In dat kader wordt in de toelichting terecht aandacht besteed aan de verhouding met normen die zien op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens. Daarbij wordt uitgebreid ingegaan op de verhouding met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES).²⁸

De toetsing aan de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) is een stuk beknopter. In de toelichting wordt aangegeven dat op grond van het EVRM en de Grondwet geldt dat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer bij wet moet zijn voorzien en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Daarna wordt, zonder vermelding van welke bepaling van hoger recht het betreft, over het noodzakelijkheidsvereiste opgemerkt dat dit nader wordt ingevuld met het vereiste van een dringende maatschappelijke behoefte. Voor een motivering hiervan wordt vervolgens verwezen naar eerdere hoofdstukken in de toelichting.

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om de toetsing aan artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 EVRM zorgvuldiger te omschrijven in de toelichting. Beide bepalingen van hoger recht zien op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar bevatten verschillen wat betreft hun reikwijdte, de grondslagen voor beperking en de bijbehorende toetsingscriteria. Daar wordt nu in de toelichting onvoldoende rekening mee gehouden. Ook wordt aan het bij artikel 8 EVRM behorende noodzakelijkheidsvereiste zeer bondig getoetst, zonder aandacht voor onder meer het daaruit voortvloeiende proportionaliteitsvereiste.²⁹

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting over toetsing aan hoger recht aangepast en uitgebreid. Daarbij is in het bijzonder ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot artikel 10 van de Grondwet en (het noodzakelijkheidsvereiste van) artikel 8 van het EVRM (paragrafen 3.2 en 3.3). Ten eerste is ingegaan op artikel 10 van de Grondwet. Een beperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vereist ingevolge het eerste lid een grondslag in een formele wet, daaraan is met dit wetsvoorstel voldaan. Vervolgens vereisen het tweede en derde lid wettelijke regels in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens en de aanspraak van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van die gegevens. Aan dit vereiste wordt voldaan in de wetgeving die van toepassing is en wordt in Caribisch Nederland. Vervolgens is getoetst aan artikel 8 van het EVRM. Allereerst is er getoetst aan het vereiste in het tweede lid dat de beperking van het recht op het privéleven bij wet voorzien is en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van een legitiem doel. Daarbij dient er sprake te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte, waarbij de te nemen

²⁸ Toelichting, paragrafen 3.3.2 en 3.3.3.

²⁹ Zie onder meer EHRM 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper) waarin is aangegeven: «An interference will be considered «necessary in a democratic society» for a legitimate aim if it answers a «pressing social need» and, in particular, if it is proportionate to the legitimate aim pursued and if the reasons adduced by the national authorities to justify it are «relevant and sufficient».»

maatregelen voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidia-
riteit. Aan deze vereisten is met dit wetsvoorstel voldaan.
Voorts is de toetsing aan de beginselen van gegevensbescherming in de
zin van artikel 5, eerste lid, van de AVG, uitgebreid (paragraaf 3.4). Ten
eerste zijn de beginselen van rechtmatigheid en behoorlijkheid toege-
voegd aan de subparagraaf over transparantie, is het beginsel van
doelbinding toegevoegd aan de subparagraaf over dataminimalisatie en is
het beginsel van opslagbeperking toegevoegd aan de subparagraaf over
vertrouwelijkheid en integriteit. Ten tweede is paragraaf 3.4.2 over de
rechten van betrokkenen aangevuld. Ten slotte zijn er paragrafen
toegevoegd over doorgifte van persoonsgegevens, het juridisch kader en
de huidige praktijk, maatregelen ten behoeve van de vertrouwelijkheid en
integriteit van de gegevensverwerkingen en organisatorische
maatregelen.

4. Doorgifte

a. Inleiding

*Het wetsvoorstel leidt tot gegevensuitwisseling tussen de Minister, de
bestuurscolleges en andere BSN-gebruikers, noodzakelijk voor het
bijhouden van de BRP en het functioneren van het BSN-stelsel en de
inlogmiddelen (DigiD). Ten aanzien van de persoonsgegevens die in dit
kader worden gedeeld van Europees Nederland naar Caribisch Nederland
gaat het om doorgifte van persoonsgegevens naar buiten de EU. Deze
doorgifte moet voldoen aan de regels van de AVG, die voor deze gevallen
voorschrijven dat in het betreffende gebied sprake moet zijn van
«passende waarborgen».³⁰*

*In de toelichting bij het voorstel wordt eerst uiteengezet dat de doorgifte
van persoonsgegevens is gebaseerd op de grondslag van de AVG. Op
grond daarvan is doorgifte toegestaan als sprake is van passende
waarborgen, gelegen in een juridisch bindend en afdwingbaar instrument
tussen overheidsinstanties of overheidsorganen.³¹ Het passend bescher-
mingsniveau zou in dit verband worden gewaarborgd door de Wbp BES
en de Wet bap BES.³²*

*Vervolgens wordt echter – terecht – aangegeven dat bij de evaluatie naar
de uitvoering en naleving van deze wetgeving in de praktijk is gebleken
dat het niveau niet zonder meer voldoende passend is voor het verkrijgen
van een adequaatheidsbeslissing of een andere juridische grondslag voor
de deling van persoonsgegevens met Caribisch Nederland.³³ De regering
kan in de toelichting daarom niet volstaan met een beschouwing over de
toepasselijke wettelijke regelingen.³⁴ De toelichting bevat ook een nadere
verantwoording op dit punt, maar de Afdeling ziet aanleiding om daar de
volgende kanttekeningen bij te plaatsen.*

b. Consensusrijkswet

*In de eerste plaats wordt in de toelichting vermeld dat naar aanleiding van
voornoemde evaluatie wordt gewerkt aan een consensusrijkswet
waarmee de beschermingsregimes voor de verwerking van persoonsge-*

³⁰ Artikel 44 e.v. AVG.

³¹ Artikel 46, eerste en tweede lid, onderdeel a, AVG.

³² Toelichting, paragraaf 3.3.3.

³³ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32 761, nr. 161, p. 2. Zie Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, WODC 2019, paragraaf 6.2.4. Hier wordt ook op gewezen in de consultatiereacties van de AP en de CBP BES.

³⁴ Zie ook het advies van de Afdeling van 8 juni 2023, W04.23.00085/l.

gevens binnen de Caribisch delen van het Koninkrijk worden geharmoniseerd en het beschermingsniveau wordt verhoogd.³⁵ De afronding daarvan lijkt nog wel ver weg. Als laatste verrichting wordt in de toelichting vermeld dat het eerste deel van de rijkswet tijdens het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) van januari 2023 is voorgelegd.

Uit de toelichting blijkt niet wat de directe relatie is tussen het wetsvoorstel en voornoemde rijkswet. Ook is de precieze inhoud van het voorstel van rijkswet nog niet bekend. Bovendien is het zeer onwaarschijnlijk dat de normen van de rijkswet van toepassing zullen zijn op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, gelet op de te verwachten voorbereidingstijd van de rijkswet.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting de relevantie van de consensusrijkswet in relatie tot de noodzakelijke passende waarborgen voor de doorgifte op grond van het onderhavige voorstel nader te motiveren.

Zoals de Afdeling constateert, besteedt de memorie van toelichting aandacht aan de passende waarborgen die op grond van de AVG vereist zijn voor de doorgifte van persoonsgegevens vanuit Europees aan Caribisch Nederland. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is daarbij nader ingegaan op de evaluatie van de Wet bescherming persoonsgegevens BES. In dat verband is volledigheidshalve ook verwezen naar de consensusrijkswet, omdat met dat traject een aantal aanbevelingen uit die evaluatie worden opgevolgd en om te belichten dat de privacybescherming in het Caribisch deel van het Koninkrijk in den brede de aandacht van de regering heeft. Hiermee is echter mogelijk ten onrechte de indruk gewekt dat de consensusrijkswet een directe relatie heeft met het wetsvoorstel. Dat is niet het geval. In de memorie van toelichting (paragraaf 3.4.3.1) is verduidelijkt dat de consensusrijkswet losstaat van de opsomming van de passende waarborgen voor de doorgifte van persoonsgegevens op grond van dit wetsvoorstel.

c. Specifieke maatregelen

In de tweede plaats wordt in de toelichting beschreven dat bij dit wetsvoorstel en de uitvoering daarvan, met het oog op het passende beschermingsniveau, specifieke maatregelen worden voorgesteld ter bescherming van de privacy van betrokkenen. Dit betreffen volgens de toelichting juridische, technische en organisatorische waarborgen. Daarbij wordt verwezen naar maatregelen (introdutie uniek en informatieloos nummer van het BSN en inlogmiddelen die voldoen aan Europees Nederlandse standaarden) die eerder in de toelichting worden gepresenteerd als instrumenten die zorgen voor een privacy-verbetering in Caribisch Nederland.

De Afdeling merkt op dat de genoemde privacy-verbeteringen in de regeling van het persoonsnummer en de facilitering van de digitale overheidsdienstverlening in Caribisch Nederland wenselijk zijn. Wel vraagt zij aandacht voor de eerdergenoemde evaluatie in dit verband. Daaruit blijkt dat het in Caribisch Nederland schort aan een zorgvuldige uitvoering en adequaat toezicht op de regels over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Onduidelijk is of in dit verband bijvoorbeeld ook wordt ingezet op organisatorische maatregelen die eerder in relatie met

³⁵ Een consensusrijkswet is een onderlinge regeling die de landen in onderling overleg kunnen treffen op grond van artikel 38, eerste en tweede lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

de doorgifte naar Caribisch Nederland zijn genoemd, zoals bijstand vanuit Europees Nederland gericht op opleiding en training en de uitvoering van een bewustwordingscampagne.³⁶

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de specifieke maatregelen die worden getroffen ten behoeve van een adequate doorgifte.

In paragraaf 3.4.3 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de doorgifte van persoonsgegevens vanuit Europees Nederland aan Caribisch Nederland en de in dat kader getroffen passende waarborgen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat niet bij alle verwerkingen op grond van dit wetsvoorstel sprake is van doorgifte vanuit Europees aan Caribisch Nederland. Zo geschiedt de toekenning en registratie van het BSN binnen Caribisch Nederland, door een Caribisch Nederlands bestuursorgaan (bestuurscollege). Van doorgifte is bijvoorbeeld sprake wanneer er vanuit centrale systemen in Europees Nederland, zoals de beheervoorziening BSN, persoonsgegevens worden gedeeld met organisaties in Caribisch Nederland.

Met betrekking tot een adequate doorgifte worden in de memorie van toelichting juridische, technische en organisatorische maatregelen genoemd, zoals de invoering van de verplichte zelfevaluatie en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 3.4.3 van de toelichting aangevuld op het punt van de organisatorische maatregelen. Daarbij is aangegeven dat rondom de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, in samenwerking met de CBP BES, publieksvoorlichting wordt georganiseerd, gericht op een zorgvuldige omgang met het BSN door de burger zelf en het verhogen van bewustzijn over en kennis van de privacyregelgeving door middel van voorlichting en trainingen voor organisaties in Caribisch Nederland door de CBP BES. In aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden gezien in hoeverre intensivering van die werkzaamheden gewenst is.

5. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel bevat een bepaling voor een gedifferentieerde inwerkingtreding. Uit de toelichting volgt dat hiervoor ten aanzien van de Wdo is gekozen vanwege het absorptievermogen van de openbare lichamen en de onderlinge verschillen tussen de eilanden.³⁷ Een nadere toelichting op dit punt ten aanzien van de overige delen van het wetsvoorstel ontbreekt. Ook vermeldt de toelichting niet een beoogde inwerkingtredingsdatum voor (onderdelen van) het wetsvoorstel.

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om dit waar mogelijk te vermelden – of anders de onmogelijkheid daarvan toe lichten – mede omdat het voorstel een reactie beoogt te zijn op een brede oproep tot spoedige invoering van het BSN en DigiD in Caribisch Nederland.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting een nieuw hoofdstuk (6) opgenomen waarin wordt stilgestaan

³⁶ Zie het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 juni 2023, nr. 2023–0000355108 voor het Besluit van 10 juli 2023 tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met onder andere de aanwijzing van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk, alsmede van het Besluit burgerservicenummer in verband met een aanpassing in de beheervoorziening burgerservicenummer, Stb. 2023, nr. 256.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.9.7.

bij de beoogde gefaseerde inwerkingtreding. Daarbij is verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van BZK van 22 december 2023 waarin als doel is gesteld dat de burgers in Caribisch Nederland in 2025 over een BSN beschikken.³⁸ Het streven is daarom om in 2025 artikel I (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer), artikel II (Wet basisadministraties persoonsgegevens BES, behoudens het voorgestelde artikel 30a, eerste tot en met derde lid, Wet bap BES³⁹), artikel III (Wet basisregistratie personen) en artikel IV van dit wetsvoorstel in werking te laten treden. Deze artikelen zien primair op de toekenning en registratie van het BSN. Daarnaast bevatten deze artikelen een aantal verbeteringen in de Wet bap BES en Wet BRP, zoals het schrappen van de verschijningsplicht bij aangifte van verhuizing (artikel II, onderdeel D) en de mogelijkheid om een zogenaamd RNI-loket voor de inschrijving van niet-ingezetenen te vestigen in Caribisch Nederland (artikel III, onderdeel F). Waar het gaat om de toepasselijkheid van de Wabb in Caribisch Nederland, is voorzien dat artikel 13 van de Wabb op een nader te bepalen moment van toepassing wordt.⁴⁰

Artikel IV betreft een technische wijziging van artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES en kan gelijktijdig met de invoering van het BSN (in 2025) in werking treden.

Met betrekking tot de inwerkingtreding van artikel V (wijziging Wet Digitale Overheid) was reeds vermeld dat een gefaseerde inwerkingtreding is voorzien. De juridische vormgeving van die fasering is aangepast, in die zin dat na inwerkingtreding van artikel V van het wetsvoorstel de toepasselijkheid van de Wdo in Caribisch Nederland in artikel 22a van die wet met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt geregeld, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

6. Burgerperspectief

De toelichting verduidelijkt dat de papieren route voor burgers beschikbaar blijft. Het wetsvoorstel is geen verplichting tot het gebruiken van bijvoorbeeld DigiD. De Afdeling onderstreept het belang van het nog steeds aanbieden van deze papieren route.

Tegelijkertijd wijst zij erop dat als een digitaal alternatief wordt aangeboden voor deze papieren route,⁴¹ dit ook gefaciliteerd moet worden voor burgers door bijvoorbeeld voorlichting of training.⁴² Op deze manier wordt de digitale route ook daadwerkelijk benut en bevorderd, en de burger meegenomen. De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan dit burgerperspectief.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, 26 643, nr. 1112.

³⁹ De verplichte zelfevaluatie wordt met dit onderdeel ingevoerd als kwaliteitsinstrument in de Wet bap BES. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Indien de technische en organisatorische voorbereidingen voor invoering van de zelfevaluatie in 2025 nog niet zijn voltooid, zal dit onderdeel separaat op een later tijdstip in werking treden.

⁴⁰ Artikel 13 van de Wabb bepaalt dat iemand die een BSN heeft door een gebruiker (hier: overheidsorganisatie) niet kan worden verplicht een ander nummer dan het BSN te delen. Omdat organisaties in Caribisch Nederland na 2025 nog enige tijd nodig zullen hebben om de eigen systemen aan te passen op de volledige invoering van het BSN, zal het gebruik en daarmee het uitvragen aan de burger van sectorale nummers niet direct kunnen stoppen.

⁴¹ Bijvoorbeeld inloggen via DigiD.

⁴² Zie O. Nauta & R. Nijboer, BSN in Caribisch Nederland: Impactprognose van de transitie, 2019, paragraaf 9.2.4.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het algemeen deel van de memorie van toelichting een hoofdstuk (7) opgenomen waarin wordt stilgestaan bij de voorlichting en communicatie over de invoering van het BSN en de voorzieningen van de digitale overheid in Caribisch Nederland. Daarbij wordt onder andere ingegaan op het vergroten van digitale vaardigheden en het beter beschikbaar maken van internet.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

7. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

De belangrijkste inhoudelijke wijziging is dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en niet het bestuurscollege verantwoordelijk wordt voor de registratie van ingezetenen van een openbaar lichaam in de BRP. De verantwoordelijkheid voor de toekenning van het BSN en de registratie daarvan in de Bap BES blijft bij het bestuurscollege. Bij nader inzien sluit de bijhoudingsverantwoordelijkheid van de Minister beter aan bij de technische (ICT) implementatie, waarbij is voorzien dat de registratie van ingezetenen van een openbaar lichaam wordt uitgevoerd met behulp van de centrale verstrekkingenvoorzieningen (de BRP-V en PIVA-V).⁴³

De bijhoudingsverantwoordelijkheid van de Minister komt in de Wet BRP tot uitdrukking in het gewijzigde artikel 1.4 van die wet en leidt ook tot een aantal andere wijzigingen in het wetsvoorstel. Zo is het niet langer nodig om de bestuurscolleges onderdeel te maken van het Gebruikersoverleg BRP, de voorgestelde wijziging van artikel 1.15 van de Wet BRP is daarom komen te vervallen. Het voorgestelde artikel 2.86 van de Wet BRP is gewijzigd zodat de betrokkene inzage en correctieverzoeken over zijn BRP-gegevens bij de Minister van BZK kan indienen. De beslissingen die de Minister op deze verzoeken neemt, zijn gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb. In de Wet bap BES is in artikel 27b, vierde lid, een expliciete grondslag toegevoegd voor het verstrekken van de noodzakelijke gegevens uit de Bap BES voor de bijhouding van de BRP.

Verder is ervoor gekozen om de Wet BRP niet meer expliciet gedeeltelijk van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland, mede omdat het bestuurscollege geen rol meer krijgt in de bijhouding van de BRP. Dit betekent dat het voorgestelde hoofdstuk 3a is komen te vervallen en dat met betrekking tot de registratie van niet-ingezetenen een wijziging van artikel 2.65 Wet BRP wordt voorgesteld. Daarmee wordt in het betreffende artikel zelf bewerkstelligd dat een aanwijzing als bestuursorgaan dat kan verzoeken om inschrijving van personen als niet-ingezetene, ook betrekking kan hebben op bestuursorganen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES. Dat is in lijn met andere in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen in bestaande artikelen van de Wet BRP die leiden tot een bepaalde toepasselijkheid in Caribisch Nederland. Voor alle duidelijkheid is in de memorie van toelichting paragraaf 2.8.8 toegevoegd, waarin de mate van toepasselijkheid van de Wet BRP in Caribisch Nederland kort en overzichtelijk wordt samengevat.

⁴³ Dit zijn centrale databases met kopieën van de persoonslijsten van de ingeschrevenen van de BRP respectievelijke Bap BES.

Daarnaast zijn de volgende technische wijzigingen doorgevoerd in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ten eerste is in artikel I van het wetsvoorstel (de wijziging van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer) de wijze aangepast waarop de van toepassingverklaring in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt geregeld: in plaats van een apart hoofdstuk daarover, wordt de toepasselijkheid zelf geregeld in een nieuw artikel 1a en de benodigde specifieke bepalingen voor de openbare lichamen in de betreffende artikelen zelf te regelen.

Ten tweede is artikel II, onderdeel E, van het wetsvoorstel (nieuw artikel 17b van de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES) op twee punten verbeterd.

In het eerste en tweede lid wordt nu gesproken over «verstrekking» van de persoonslijst in plaats van «verzending». Het verstrekken van de persoonslijst kan ook geschieden door uitreiking aan het loket. In het nieuwe, derde lid, dat is ontleend aan artikel 2.54 van de Wet BRP, is aangesloten bij de tekst van artikel 2.54, derde lid, van de Wet BRP zoals dat luidde voor de totstandkoming van de AVG, omdat de AVG geen toepassing heeft in de openbare lichamen.

Ten derde is in artikel II, onderdeel G, een expliciete grondslag gecreëerd (artikelen 30a en 30b Wet bap BES) voor de periodieke onderzoeken naar de consistentie en integriteit van de in de verstrekkingenvoorziening opgeslagen gegevens. Hiermee wordt in ieder geval onderzocht of personen met meerdere actuele persoonslijsten in de centrale Bap BES-voorziening voorkomen (zogenaamde dubbelinschrijvingen).

Ten vierde is in artikel 2.64 van de Wet BRP is verduidelijkt dat een inschrijffoorziening voor niet-ingezetenen behalve in Europees Nederland ook in een openbaar lichaam gevestigd kan worden.

Ten vijfde is in artikel 2.85 van de Wet BRP verduidelijkt dat naast de algemene gegevens, ook de administratieve gegevens in de BRP worden ontleend aan de persoonslijst van de betrokkene in de Bap BES. Deze wijziging hangt samen met het schrappen van het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.86. Op grond van dit lid zou een zelfstandige verstrekkingbeperking (administratief gegeven) in de BRP opgenomen kunnen worden⁴⁴ en zou daartegen bezwaar en beroep openstaan.⁴⁵ Voorzien is echter dat ook de administratieve gegevens via synchronisatie worden overgenomen uit de Bap BES. Daardoor is een zelfstandige regeling voor een verstrekkingbeperking in de BRP voor deze categorie ingeschrevenen (ingezetenen van Caribisch Nederland) niet nodig.

Ten zesde is in plaats van de wijziging van artikel 4.3 van de Wet BRP bij nader inzien gekozen voor een nieuw artikel 4.3a van de Wet BRP om te regelen dat de Minister van BZK periodiek onderzoek kan verrichten naar de consistentie tussen en integriteit van de in de centrale voorzieningen van de BRP en de verstrekkingenvoorziening van de Bap Bes opgeslagen gegevens. Dit artikel is aangevuld met een verplichting voor de Minister van BZK om inlichtingen uit die onderzoeken te verstrekken aan een college van burgemeester en wethouders of een bestuurscollege.

⁴⁴ Dit werd bewerkstelligd door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.59 van de Wet BRP.

⁴⁵ Dit werd bewerkstelligd door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.60 en 2.61 van de Wet BRP.

Ten zevente zijn in artikel V van het wetsvoorstel (wijziging van de Wet digitale overheid) aan artikel 22b van de Wdo een vierde en vijfde lid toegevoegd. Hiermee wordt bereikt dat het toepassingsbereik van artikel 3, eerste lid, onderdelen a en b, wordt uitgebreid tot equivalenten van de hierin genoemde organisaties in de openbare lichamen.

In de memorie van toelichting is nog een enkele verbetering doorgevoerd, bijvoorbeeld een korte toelichting over het recht op inzage in de verstrekkingen (paragraaf 3.4.2).

Ten slotte zijn enkele redactionele verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

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

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabó