pro facto

Eindrapport

Onderzoek naar nummergebruik in Caribisch Nederland

Groningen, mei 2024

www.pro-facto.nl

rijksuniversiteit groningen

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen 3

1 Inleiding 13

1.1 Achtergrond 13
1.2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak 14
1.2.1 Centrale onderzoeksvraag 14
1.2.2 Onderzoeksaanpak 14

1.3 Leeswijzer 15

2 Persoonsnummers 16

2.1 Juridisch kader 16
2.1.1 Europees Nederland 16
2.1.2 Caribisch Nederland 17
2.1.3 Invoering BSN in Caribisch Nederland 18

2.2 Knelpunten in de praktijk 19

3 Zorg 21

3.1 Overheidsorganisaties en instellingen 21
3.2 Gebruik persoonsnummers in praktijk 21
3.3 Juridische grondslag nummergebruik 25
3.3.1 Wetgeving zorgdomein 25
3.3.2 Grondslag nummergebruik 25

4 Onderwijs 28

4.1 Overheidsorganisaties en instellingen 28
4.2 Gebruik van persoonsnummers in de praktijk 28
4.3 Juridische grondslag nummergebruik 29
4.3.1 Wetgeving onderwijs 29
4.3.2 Grondslag nummergebruik 30

5 Sociaal/ Fiscaal 33

5.1 Overheidsorganisaties en instellingen 33
5.2 Gebruik persoonsnummers in praktijk 33
5.3 Juridische grondslag nummergebruik 35
5.3.1 Wetgeving domein fiscaal/sociaal 35
5.3.2 Grondslag nummergebruik 37

6 Justitie en veiligheid 41

6.1 Overheidsorganisaties en instellingen 41
6.2 Gebruik persoonsnummers in de praktijk 41
6.3 Juridische grondslag nummergebruik 46
6.3.1 Wetgeving domein justitie en veiligheid 46
6.3.2 Grondslag nummergebruik 47

7 Markt en overig 49

7.1 Inleiding 49
7.2 Gebruik persoonsnummers in praktijk 49
7.3 Juridische grondslag nummergebruik 51
7.3.1 Wetgeving domein markt en overig 51
7.3.2 Grondslag nummergebruik 51

8 Invoering BSN 53

8.1 Verwachtingen invoering BSN 53
8.2 Gevolgen invoering BSN 54

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De identiteitsinfrastructuur van Caribisch Nederland bestaat uit de basisadministraties persoonsgegevens BES (ook wel bekend als de PIVA), het identificerend persoonsnummer 'ID-nummer', de identiteitskaart BES en het Nederlandse paspoort. Naast het ID-nummer heeft iedereen die geregistreerd staat bij de Belastingdienst Caribisch Nederland een CRIB-nummer. Daarnaast wordt het administratienummer (A-nummer) zowel in het Europees als het Caribisch deel van het Koninkrijk gebruikt. Het A-nummer is een persoonsnummer dat van iedere ingeschreven persoon is opgenomen in de PIVA[1] en BRP.

Het huidige stelsel in Caribisch Nederland heeft, in tegenstelling tot het stelsel in Europees Nederland, nog geen kaderwet voor een persoonsnummer. De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer geldt niet in Caribisch Nederland en daarom wordt daar geen BSN uitgegeven. In december 2023 is het wetsvoorstel *Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES* aan de Raad van State aangeboden voor advies. Eind maart 2024 heeft de Raad van State het advies uitgebracht. Het wetsvoorstel regelt de invoering van het BSN in Caribisch Nederland en voorziet in de wijziging van verschillende bestaande wetten om de digitale dienstverlening van de (semi-)overheid in Caribisch Nederland. Met de beoogde wetswijzigingen zullen overheidsorganen in Caribisch Nederland een wettelijke grondslag krijgen om het BSN te gebruiken. Dat geldt echter niet zonder meer voor organisaties buiten de overheid. Organisaties buiten de overheid (zoals zorgaanbieders, onderwijsinstellingen en financiële instellingen) zullen alleen het BSN mogen gebruiken wanneer daarvoor een wettelijke grondslag is opgenomen in een algemene of domeinspecifieke wet.

Dit onderzoek is uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in welke persoonsnummers in gebruik zijn bij de rijksoverheid ten aanzien van haar taken in Caribisch Nederland en andere organisaties (niet-overheden), welke wet- en regelgeving voorziet in het gebruik van persoonsnummers en wat de gevolgen voor verschillende organisaties zijn van de invoering van het BSN. Daarbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke persoonsnummers zijn in gebruik bij rijksdiensten en andere organisaties, op grond van welke wetgeving gebeurt dat en welke aandachtspunten en mogelijke knelpunten gelden volgens deze organisaties bij migratie naar het BSN?

[1] Artikel 10 lid 1 onder 8 Wet basisadministratie persoonsgegevens BES.

Huidig gebruik persoonsnummers per domein

Overzicht gebruik persoonsnummers

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde instanties die een (of meer) van de drie door de overheid ingestelde persoonsnummers verwerken. Ten aanzien van het ID-nummer kan nader onderscheid worden gemaakt in de mate en wijze waarop organisaties dit nummer gebruiken. Er zijn organisaties die actief het ID-nummer verwerken, het ID-nummer registreren als afzonderlijk persoonsgegeven en/of het ID-nummer ook uitwisselen met andere organisaties. Daarnaast zijn er organisaties die niet actief het ID-nummer gebruiken voor de uitvoering van bepaalde taken of bij de uitwisseling van gegevens tussen organisaties en/of het ID-nummer ook niet als afzonderlijk persoonsgegeven registreren in hun systeem, maar bijvoorbeeld wel het ID-nummer verwerken door een kopie van de identiteitskaart BES op te nemen in dossiers. Deze laatstgenoemde categorie organisaties is in de tabel aangeduid met 'Ja*'.

OVERZICHT GEBRUIK VAN OVERHEIDSGEBONDEN PERSOONSNUMMERS PER ORGANISATIE EN DOMEIN

Instantie	ID-nummer	A-nummer	CRIB-nummer
Zorg (ministerie van VWS)			
Zorg en Jeugd CN (zorgverzekering)	Ja		
Zorg en Jeugd CN (jeugdzorg)			
Zorgaanbieders	Ja		
RIVM	Ja	Ja	
Onderwijs (ministerie van OCW)			
Dienst Uitvoering Onderwijs	Ja	Ja	Ja
Onderwijsinstellingen primair	Ja		
Onderwijsinstellingen VO en mbo	Ja		
Sociaal/ fiscaal (ministerie van Financiën en SZW)			
Belastingdienst CN	Ja	Ja	Ja
RCN-unit SZW	Ja		Ja
Stichting Pensioenfonds CN	Ja		
Justitie en veiligheid (ministerie van JenV en Defensie)			
Korps Politie CN	Ja		Ja
KMar	Ja*		Ja
Openbaar Ministerie BES	Ja*		
Immigratie- en Naturalisatiedienst CN			Ja
Stichting Reclassering CN	Ja*		
Schadefonds Geweldsmisdrijven	Ja*		
Voogdijraad CN	Ja*		Ja
Raad voor Rechtsbijstand	Ja*		Ja
Markt en overig			
Kamers van Koophandel	Ja*		
CBS	Ja		Ja
Sociale Woningstichting	Ja		
Banken	Ja		Soms
Overige bedrijven (verzekering, verhuur, hotels, winkels)	Ja*		

Overzicht type organisaties en noodzaak aanvullende wettelijke grondslag BSN

De *Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES* zal voorzien in een wettelijke grondslag voor overheidsorganen om het BSN te gebruiken in Caribisch Nederland. Dit wetsvoorstel voorziet echter niet in een grondslag voor het gebruik van het BSN door organisaties buiten de overheid. Organisaties buiten de overheid mogen alleen het BSN gebruiken wanneer daarvoor een specifieke wettelijke grondslag is opgenomen in een algemene of domeinspecifieke wet. In onderstaande tabel is per instantie het type organisatie weergegeven (overheid of niet-overheid) en of de betreffende instantie een specifieke wettelijke grondslag nodig heeft om in de toekomst het BSN te mogen gebruiken.

OVERZICHT TYPE ORGANISATIES

Instantie	Type organisatie	Specifieke wettelijke grondslag nodig voor gebruik BSN?
Zorg (ministerie van VWS)		
Zorg en Jeugd CN (zorgverzekering)	Overheid	Nee
Zorg en Jeugd CN (jeugdzorg)	Overheid	Nee
Zorgaanbieders	Niet-overheid	Ja
RIVM	Overheid	Nee
Onderwijs (ministerie van OCW)		
Dienst Uitvoering Onderwijs	Overheid	Nee
Onderwijsinstellingen primair	Niet-overheid	Ja
Onderwijsinstellingen VO en mbo	Niet-overheid	Ja
Sociaal/ fiscaal (ministerie van Financiën en SZW)		
Belastingdienst CN	Overheid	Nee
RCN-unit SZW	Overheid	Nee
Stichting Pensioenfonds CN	Niet-overheid	Ja
Justitie en veiligheid (ministerie van JenV en Defensie)		
Korps Politie CN	Overheid	Nee
KMar	Overheid	Nee
Openbaar Ministerie BES	Overheid	Nee
Immigratie- en Naturalisatiedienst CN	Overheid	Nee
Stichting Reclassering CN	Overheid	Nee
Schadefonds Geweldsmisdrijven	Overheid	Nee
Voogdijraad CN	Overheid	Nee
Raad voor Rechtsbijstand	Overheid	Nee
Markt en overig		
Kamers van Koophandel	Overheid	Nee
CBS	Overheid	Nee
Sociale Woningstichting	Niet-overheid	Ja
Banken	Niet-overheid	Ja
Overige bedrijven (verzekering, verhuur, hotels, winkels)	Niet-overheid	Ja

Toelichting huidig gebruik persoonsnummers per domein

Zorg

Binnen het zorgdomein wordt in de praktijk door Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) en zorgaanbieders het ID-nummer gebruikt. Het ID-nummer wordt gebruikt ter identificatie van de persoon om vast te stellen of diegene rechtmatig verzekerd is op grond van de zorgverzekering BES en ter validatie van de facturering van een zorgbehandeling door een

zorgaanbieder. In dat kader wordt het ID-nummer tussen een zorgaanbieder en ZJCN uitgewisseld. In de praktijk wordt het ID-nummer bij doorverwijzingen ook tussen zorgaanbieders onderling uitgewisseld. De verwijsbrief, waarin de zorghandeling is gespecificeerd, heeft doorgaans een verwijsnummer en vermeldt ook het ID-nummer van de betreffende persoon. Inwoners van Caribisch Nederland worden voor zorg relatief vaak doorverwezen naar ziekenhuizen buiten Caribisch Nederland (zoals Sint Maarten, Curaçao en Colombia).

Door ZJCN wordt ook jeugdzorg in de tweede lijn verzorgd. Het ID-nummer (of andere persoonsnummers) van betrokken personen wordt daarbij niet vastgelegd, gebruikt of uitgewisseld met andere organisaties.

In de Wet publieke gezondheid, het Besluit zorgverzekering BES en het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Zorgverzekeringskantoor BES zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het gebruik van het ID-nummer. Het Besluit zorgverzekering BES voorziet in een grondslag voor het gebruik van het ID-nummer door ZJCN en zorgaanbieders (inclusief bepaalde zorginstellingen in het buitenland) en de uitwisseling van het ID-nummer tussen ZJCN en de zorgaanbieders. Een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van het ID-nummer tussen zorgaanbieders onderling lijkt echter te ontbreken. Ook voor zorgaanbieders die zorg aanbieden die niet onder de zorgverzekering BES valt, bestaat momenteel geen wettelijke grondslag voor het gebruik en delen van het ID-nummer.

Onderwijs

Voor het toekennen en uitbetalen van studiefinanciering en voor het innen van schulden gebruikt DUO het ID-nummer van de studenten. Daarvoor is in de WSF BES geen specifieke grondslag opgenomen. De WSF BES bevat bepalingen over een ‘persoonsgebonden nummer BES’, maar deze bepalingen zijn in de WSF BES buiten toepassing verklaard. DUO wisselt daarnaast het ID-nummer van studenten uit met andere instanties, namelijk met de Sociale Verzekeringsbank in verband met kinderbijslag en met de Belastingdienst voor de inkomenstoets. Voor de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst legt DUO het CRIB-nummer vast in het eigen registratiesysteem, waarvoor eveneens geen expliciete wettelijke grondslag aanwezig is.

De onderwijsinstellingen registreren de ID-nummers van de leerlingen of studenten die onderwijs volgen in hun eigen individuele registratiesystemen. In de onderwijswetten zijn bepalingen opgenomen over het registeren van leerlingen of studenten. Deze bepalingen voorzien niet expliciet in het gebruik van het ID-nummer om leerlingen of studenten te registreren. Er wordt steeds gesproken over het ‘persoonsgebonden nummer BES’, wat gedefinieerd wordt als het administratienummer of onderwijsnummer van de student of leerling. Het persoonsgebonden nummer BES was bij de medewerker RCN/OCW niet bekend.

Ook bevatten de onderwijswetten bepalingen over het delen van persoonsgegevens van leerlingen of studenten door het bevoegd gezag en door het openbaar lichaam, maar deze bepalingen zijn (nog) niet allemaal in werking getreden[2], waardoor een wettelijke grondslag voor het verstrekken van het persoonsgebonden nummer in bepaalde gevallen ontbreekt.

Sociaal/Fiscaal

Door B/CN wordt het CRIB-nummer gebruikt voor het heffen en innen van rijksbelastingen. Het CRIB-nummer wordt daarnaast breder gebruikt voor de uitvoering van andere taken,

[2] Bij de WPO BES en de Wet Educatie en beroepsonderwijs BES.

waaronder het innen van enkele eilandelijke belastingen, het innen en uitbetalen van kinderalimentatie (namens de Voogdijraad CN) en het uitbetalen van ziektegeld (door de RCN-unit SZW). Daarnaast is het CRIB-nummer nodig om in te loggen bij MijnCN, een platform voor digitale dienstverlening dat zowel door B/CN als RCN-unit SZW wordt gebruikt. Het gebruik van het CRIB-nummer is daarmee dus uitgebreid naar andere toepassingen en andere organisaties dan B/CN. Naast het CRIB-nummer heeft B/CN van iedere persoon (die over dit nummer beschikt) het ID-nummer en A-nummer in het systeem staan.

In het kader van de uitvoering van de wetgeving op het gebied van de verschillende sociale voorzieningen maakt de RCN-unit SZW gebruik van het ID-nummer van personen die een beroep doen c.q. aanspraak maken op deze voorzieningen. Daarnaast maakt de unit SZW gebruik van het CRIB-nummer bij loondervingen. Verder maakt de Stichting Pensionfonds Caribisch Nederland (pensioenuitvoerder) gebruik van het ID-nummer.

In de Belastingwet BES (artikel 8.86) is de wettelijke grondslag opgenomen voor het gebruik van het CRIB-nummer voor de heffing en invordering van rijksbelastingen. Hoewel in de praktijk ook voor het innen van verschillende eilandelijke belastingen het CRIB-nummer wordt gebruikt, is daar geen goede wettelijke grondslag voor. Verder zijn in de wet- en regelgeving die RCN-unit SZW uitvoert geen specifieke bepalingen opgenomen die expliciet voorzien in het gebruik of de uitwisseling van het ID-nummer. In de wet- en regelgeving over sociale voorzieningen zijn wel in algemene zin bepalingen opgenomen voor het verstrekken van inlichtingen en gegevens aan de minister van SZW (RCN-unit SZW) voor de uitvoering van de betreffende wetgeving. Bij de volgende vijf wetten is daarbij expliciet bepaald dat deze inlichtingen mede betrekking hebben op het CRIB-nummer van een persoon: de Wet algemene ouderdomsverzekering BES (artikel 35), de Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES (artikel 36) en de Wet kinderbijslagvoorziening BES (artikel 14a), Wet ongevallenverzekering BES (artikel 12) en Wet ziekteverzekering BES (artikel 12).

Justitie en Veiligheid

Er zijn verschillende overheidsorganisaties (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV en Defensie) actief binnen het domein justitie en veiligheid. De meeste organisaties in de justitieketen verwerken het ID-nummer van personen die in aanraking komen met justitie. Soms door het ID-nummer als persoonsgegeven te registreren in het systeem, maar vaak ook door een kopie van de identiteitskaart BES op te nemen in het dossier. Het beeld is dat het ID-nummer (of een ander persoonsnummer) niet actief wordt gebruikt bij de uitwisseling van gegevens tussen organisaties in de justitieketen. De voor- en achternaam en geboortedatum worden vaker gebruikt ter identificatie van een persoon/zaak. Daarnaast wordt door politie en opsporingsinstanties doorgaans (indien beschikbaar) het CRIB-nummer vastgelegd. De IND-CN werkt bij de uitvoering van zijn taken in beginsel niet met het ID-nummer, maar gebruikt voor de behandeling van aanvragen omtrent de toelating van vreemdelingen het zogenoemde CRV-nummer. Het CRV-nummer wordt niet actief gedeeld met andere organisaties.

De wet- en regelgeving op grond waarvan organisaties in de justitieketen hun taken uitvoeren bevatten geen bepalingen die expliciet voorzien in het gebruik van het ID-nummer (of een ander persoonsnummer). Alleen in de Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES) is een bepaling opgenomen (artikel 23 lid 2) waarin wordt verwezen naar het A-nummer in het kader van gegevensverstrekking tussen bestuursorganen ten behoeve van de uitvoering van de wet. Voor wat betreft de verwerking van politiegegevens (waaronder een persoonsnummer) is de Wet politiegegevens mede van toepassing in Caribisch Nederland. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wsjg), die de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens en

persoonsdossiers regelt, is daarentegen alleen van toepassing in Europees Nederland. Een vergelijkbaar wettelijk kader ontbreekt in Caribisch Nederland. Wel bevat de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES, die geldig is in Caribisch Nederland, een regeling voor de registratie van justitiële gegevens en de verstrekking van gegevens uit het strafkaartsysteem en het strafregister.

Markt en overig
De Kamers van Koophandel leggen in sommige gevallen het ID-nummer vast in een notitie, maar maken verder niet actief gebruik van persoonsnummers van natuurlijke personen. CBS Bonaire gebruikt het ID-nummer en CRIB-nummer ter controle en ter voorkoming van dubbelingen in de data (die vanuit verschillende instanties wordt verkregen). Ook de sociale woningstichting legt het ID-nummer vast bij inschrijving van een huurder. Verder registeren banken het ID-nummer in de klantrecords ingeval een bankrekening wordt geopend.

De Wet op het CBS bevat enkel een grondslag voor het gebruik van het BSN, maar geen expliciete grondslag voor het gebruik van het ID-nummer. Banken dienen als 'dienstverlener' op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES gegevens over het identiteitsdocument van klanten te bewaren bij cliëntonderzoek. Verder geldt voor banken een wettelijke verplichting voor registratie van het CRIB-nummer op basis van internationale rapportage-afspraken. De sociale woningstichting beschikt niet over een specifieke wettelijke grondslag voor het gebruiken van het ID-nummer.

In algemene zin geldt dat bedrijven en organisaties – zoals verhuurbedrijven, hotels en winkels – veelvuldig persoonsnummers gebruiken en vaak ook kopieën maken van de Identiteitskaart BES, zonder dat hierbij acht wordt geslagen op een eventuele wettelijke grondslag. Door CBP BES wordt deze situatie als onwenselijk bestempeld.

Verwachtingen en gevolgen invoering BSN

Gesprekspartners staan positief tegenover de invoering van het BSN in Caribisch Nederland. De verwachting is dat het gebruik van het BSN diverse voordelen zal bieden ten opzichte van het huidige gebruik van verschillende persoonsnummers. De belangrijkste verwachte voordelen zijn:

— Het BSN is een uniek persoonsidentificerend nummer, waardoor de identiteit van personen eenvoudiger en betrouwbaarder kan worden vastgesteld. Dit biedt een oplossing voor bestaande problemen met het gebruik van het (niet unieke) ID-nummer en administraties met onjuiste en niet actuele gegevens, zoals meerdere personen die hetzelfde ID-nummer hebben of meerdere ID-nummers die zijn gekoppeld aan dezelfde persoon. Het gebruik van het (niet unieke) ID-nummer vergt vaak extra uitzoekwerk en controlewerkzaamheden, wat tijdsintensief is en niet-efficiënt. Dankzij het BSN worden werkprocessen van organisaties efficiënter, minder foutgevoelig en minder fraudegevoelig.
— Het BSN zal meer mogelijkheden bieden om (op termijn) systemen van organisaties aan elkaar te koppelen en gemakkelijker (geautomatiseerd) onderling gegevens uit te wisselen.
— De invoering van het BSN maakt ook het gebruik van DigiD mogelijk, waardoor organisaties hun digitale dienstverlening kunnen verbeteren.

De geïnterviewde organisaties hebben nog geen concreet plan van aanpak voor de feitelijke transitie naar het BSN en kunnen (nog) geen concrete indicatie geven van het benodigde

tijdpad voor de migratie naar het BSN en de specifieke acties die hiervoor nodig zijn. In algemene zin zal de invoering van het BSN voor organisaties betekenen dat de interne systemen van organisaties moeten worden aangepast. Verder zullen alle personen die in het systeem staan en beschikken over een ID-nummer moeten worden 'omgenummerd' en gekoppeld aan het juiste BSN. Het aanpassen van de administratie zal voor verschillende organisaties een tijdrovende klus zijn, maar de verwachting is dat dit niet per se een complexe operatie zal vormen.

De belangrijkste aandachtspunten die worden genoemd met het oog op de invoering van het BSN zijn:

— De aanpassing van wet- en regelgeving om te voorzien in de benodigde juridische grondslag voor het gebruik van het BSN. Dit geldt in het bijzonder voor organisaties buiten de overheid, waaronder onderwijs- en zorginstellingen en voor gegevens die landoverstijgend worden verwerkt.
— Het tijdig informeren van organisaties over de wijze waarop het BSN wordt ingevoerd, zodat organisaties hierop kunnen anticiperen en de benodigde voorbereidingen kunnen treffen voor de migratie naar BSN.
— Goede voorlichting en informatievoorziening richting inwoners van Caribisch Nederland over de invoering van het BSN.

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

1. Pas bestaande bepalingen aan in wet- en regelgeving met verwijzingen naar andere persoonsnummers

Het wetsvoorstel *Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES* regelt de invoering van het BSN in Caribisch Nederland. Overheidsorganen krijgen daarmee een wettelijke grondslag om het BSN te gebruiken. Op termijn zullen overheidsorganen voor de uitvoering van hun wettelijke taken uitsluitend het BSN gaan gebruiken en geen andere persoonsnummers. Door het 'uitfaseren' van andere persoonsnummers ligt het voor de hand om bestaande bepalingen in domeinspecifieke wet- en regelgeving waar wordt gerefereerd aan het gebruik van een ander persoonsnummer (ID-nummer, CRIB-nummer, persoonsgebonden nummer BES) hierop aan te passen. Het aanpassen van de betreffende domeinspecifieke wetgeving is een verantwoordelijkheid van het ministerie waar deze wetgeving onder valt (denk bijvoorbeeld aan de ministeries van Financiën, OCW, SZW en VWS).

Onderstaande wet- en regelgeving bevat in ieder geval verwijzingen naar het ID-nummer:

Wet- en regelgeving	Bepaling
Wet publieke gezondheid	Artikel 24 lid 1 onder a
	Artikel 25 lid 1 en 3
	Artikel 68a onder l
Besluit zorgverzekering BES	Artikel 1 onder j
	Artikel 19
Besluit mandaat, volmacht en machtiging Zorgverzekeringskantoor BES	Artikel 4 onder c
Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES (nog niet in werking getreden)	Artikel 9.1 lid 6
	Artikel 13.1 lid 3
Regeling pensioenen BES	Artikel 6 lid 2 onder e
	Artikel 10 lid 2 onder c

Het CRIB-nummer zal met de komst van het BSN in beginsel niet verdwijnen, omdat het CRIB-nummer ook voor rechtspersonen wordt gebruikt. Wanneer in het kader van de heffing en inning van rijksbelastingen en de uitvoering van SZW-wetgeving bij natuurlijke personen het BSN wordt gebruikt in plaats van het CRIB-nummer, zal dat wel betekenen dat bestaande bepalingen hierop moeten worden aangepast. Onderstaande wet- en regelgeving bevat in ieder geval verwijzingen naar het CRIB-nummer:

Wet- en regelgeving	Bepaling
Belastingwet BES	Artikel 8.86
Uitvoeringsregeling Belastingwet BES	Artikel 4.1 lid 3
Wet algemene ouderdomsverzekering BES	Artikel 35 lid 1
Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES	Artikel 36 lid 1
Wet kinderbijslagvoorziening BES	Artikel 14a lid 1
Besluit inlichtingenverplichtingen werknemersverzekeringen BES	Artikel 1 lid 1 onder a
Regeling pensioenen BES	Artikel 6 lid 2 onder e
	Artikel 10 lid 2 onder b en c

Onderstaande tabel bevat een overzicht van wetgeving waar in ieder geval wordt verwezen naar het ‘persoonsgebonden nummer BES’. In de praktijk zijn geen aanwijzingen dat dit nummer gebruikt wordt. Bij het huidige gebruik van het ID-nummer in plaats van het persoonsgebonden nummer of het toekomstige gebruik van het BSN zal dit betekenen dat bestaande bepalingen hierop moeten worden aangepast. Dat geldt niet wanneer het persoonsgebonden nummer BES zal worden gebruikt in plaats van het ID-nummer.

Wet- en regelgeving	Bepaling
Wet Studiefinanciering BES (WSF BES)	Artikel 1.1
	Artikel 1.7
	Artikel 2.3
Leerplichtwet BES	Artikel 1
	Artikel 6 en 11
	Artikel 31 en 33
Wet Primair Onderwijs BES (WPO BES)	Artikel 1
	Artikel 46
	Artikel 142 en 143
Wet Voortgezet Onderwijs 2020 (WVO 2020)	Artikel 1.1
	Artikel 11.93
	Artikel 11.97
Wet Educatie en beroepsonderwijs BES	Artikel 1
	Artikel 2.3.4 en 2.3.7
	Artikel 8.1.3

2. Voorzie (waar nodig) in een wettelijke grondslag voor het gebruik van het BSN door niet-overheden

Hoewel het wetsvoorstel *Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES* voorziet in een wettelijke grondslag voor het gebruik van het BSN door overheidsorganen, geldt dat niet zonder meer voor organisaties buiten de overheid. Uit artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES volgt dat organisaties buiten de overheid alleen het BSN (of een ander persoonsnummer) mogen gebruiken wanneer daarvoor een wettelijke grondslag is opgenomen in een algemene of domeinspecifieke wet. Dit betekent dat voor onderwijsinstellingen, zorgaanbieders, pensioenuitvoerders en financiële instellingen (banken) – die op dit moment

het ID-nummer (en/of een ander persoonsnummer) gebruiken – in een specifieke wet in formele zin (dus geen AMvB) een juridische grondslag voor het gebruik van het BSN moet worden opgenomen (zie ook het eerder weergegeven overzicht van type organisaties). Hiervoor geldt dat het ministerie waaronder de betreffende organisatie c.q. wetgeving valt verantwoordelijk is voor het regelen van een wettelijke grondslag voor het gebruik van het BSN.

Voor het zorgdomein geldt daarbij als extra aandachtspunt dat inwoners van Caribisch Nederland relatief vaak een zorgbehandeling krijgen buiten Caribisch Nederland, dat daarbij het huidige ID-nummer wordt uitgewisseld tussen zorgaanbieders en dat in dat geval sprake is van gegevensuitwisseling met landen buiten Nederland (en het Koninkrijk ingeval van bijvoorbeeld Colombia) met een ander privacybeschermingsregime.

3. Zet in op tijdige en actieve communicatie richting (overheids)organisaties over het tijdpad en de wijze van invoering van het BSN
Van belang is dat (overheids)organisaties die gaan werken met het BSN tijdig anticiperen op de invoering hiervan, zodat organisaties en de verantwoordelijke ministeries voldoende tijd nemen om voorbereidingen te treffen en tijdig de benodigde maatregelen en acties kunnen nemen (zoals het aanpassen van systemen en werkprocessen) voor de migratie naar het BSN. In dat kader is het belangrijk dat (overheids)organisaties proactief en tijdig worden geïnformeerd over de wijze waarop het BSN wordt ingevoerd, de verschillende fases van de transitie naar het BSN en het beoogde tijdpad hiervan.

4. Vergroot de bewustwording onder organisaties (zowel overheden als niet-overheden) over een zorgvuldige omgang met persoonsnummers en het toekomstige BSN
Uit interviews blijkt dat het ID-nummer veelvuldig wordt gebruikt door organisaties in Caribisch Nederland en dat het betrekkelijk gangbaar is om een kopie te maken van de Identiteitskaart BES (waarop het ID-nummer zichtbaar is). Het gaat daarbij niet alleen om (overheids)organisaties die het ID-nummer gebruiken ter uitvoering van een bepaalde wettelijke taak, maar ook om bedrijven en organisaties die hiervoor geen wettelijke grondslag hebben. Denk bijvoorbeeld aan winkels, verhuurmaatschappijen en hotels. Voor het toekomstig gebruik van het BSN dienen organisaties buiten de overheid een expliciete wettelijke grondslag te hebben om dit persoonsnummer te mogen gebruiken. Veel organisaties (niet-overheden) zullen niet zomaar het BSN van een persoon mogen vastleggen of een kopie kunnen maken van een identiteitskaart waarop het BSN zichtbaar is. Daarnaast valt op dat verschillende organisaties in plaats van een persoonsnummer de voornaam, achternaam en geboortedatum gebruiken ter identificatie van personen. Vanuit oogpunt van dataminimalisatie (alleen persoonsgegevens gebruiken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de betreffende taak) is dit minder gewenst, omdat ook zou kunnen worden volstaan met het gebruik van enkel het persoonsnummer ter identificatie van personen (zonder andere persoonsgegevens te gebruiken).

Van belang is om de bewustwording te vergroten over zorgvuldige omgang met persoonsgegevens (waaronder persoonsnummers) onder zowel (overheids)organisaties die het BSN gaan gebruiken als organisaties (niet-overheden) die geen wettelijke grondslag krijgen om het BSN te mogen gebruiken. Dit kan bijvoorbeeld door duidelijke voorlichting. Daarnaast kan actiever en verscherpt toezicht eraan bijdragen dat(overheids)organisaties zorgvuldiger omgaan met persoonsgegevens.

5. Zet in op het vergroten van privacybewustzijn onder burgers van Caribisch Nederland
We hebben geconstateerd dat in Caribisch Nederland een cultuur bestaat waarin betrekkelijk makkelijk wordt omgegaan met het delen en verwerken van (eigen) persoonsgegevens. De

invoering van het BSN biedt een uitgelezen kans om deze cultuur niet alleen onder verwerkende organisaties, maar ook onder burgers te veranderen. Het is daarom van belang om door middel van publiekscampagnes ook het bewustzijn onder de burgers te vergroten. In combinatie met aanbeveling 3 zorgt dit ervoor dat van meerdere kanten aandacht komt voor het belang van zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De identiteitsinfrastructuur van Caribisch Nederland bestaat uit de basisadministraties persoonsgegevens BES (ook wel bekend als Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba, PIVA), het identificerend persoonsnummer 'ID-nummer', de identiteitskaart BES en het Nederlandse paspoort. In Europees Nederland bestaat de identiteitsinfrastructuur uit de Basisregistratie Personen (BRP), het identificerende persoonsnummer Burgerservicenummer (BSN), de Nederlandse Identiteitskaart (NIK), het Vreemdelingendocument als identiteitskaart en het Nederlandse paspoort. De bevolkingsadministratie, het identificerend persoonsnummer en de identiteitskaart verschillen daarmee tussen Caribisch en Europees Nederland. Het stelsel in Caribisch Nederland kent, in tegenstelling tot het stelsel in Europees Nederland, nog geen kaderwet voor een persoonsnummer. De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) geldt niet in Caribisch Nederland en dus wordt er in Caribisch Nederland geen BSN uitgegeven.

In juni 2023 is een wetswijziging in consultatie gegaan om het mogelijk te maken dat inwoners van Caribisch Nederland een BSN krijgen en gebruik kunnen maken van DigiD. De Wabb, de Wet Basisregistratie personen (BRP), de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wbap BES) en de Wet Digitale Overheid worden daartoe aangepast.[3] Het voorstel is in december 2023 aangeboden aan de Raad van State voor advies. Eind maart 2024 heeft de Raad van State het advies uitgebracht.[4] Het is de bedoeling dat op termijn de andere persoonsnummers dan het BSN niet meer worden gebruikt door de verschillende organisaties in Caribisch Nederland.

Om het nummerlandschap in Caribisch Nederland eenduidiger te maken en beter te laten aansluiten op de situatie in Europees Nederland, wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) meer inzicht in welke persoonsnummers in gebruik zijn bij de rijksoverheid ten aanzien van haar taken in Caribisch Nederland en andere organisaties (niet-overheden) en welke wet- en regelgeving voorziet in het gebruik van persoonsnummers. Dit geldt met name voor nummers die gebruikt worden in meer dan één organisatie en/of bij de uitwisseling van gegevens over personen. Het ministerie van BZK wil ook inzicht krijgen in de gevolgen van de invoering van het BSN voor de verschillende organisaties. In dat kader heeft de

[3] Zie: https://www.internetconsultatie.nl/wetbsnbes/b1.
[4] Zie: https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK013744

afdeling Identiteit van het ministerie van BZK Pro Facto gevraagd een onderzoek uit te voeren. Dit rapport geeft invulling aan die opdracht.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak

1.2.1 Centrale onderzoeksvraag

In het onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke persoonsnummers zijn in gebruik bij rijksdiensten en andere organisaties, op grond van welke wetgeving gebeurt dat en welke aandachtspunten en mogelijke knelpunten gelden volgens deze organisaties bij migratie naar het BSN?

De reikwijdte van dit onderzoek strekt zich uit tot rijksdiensten die verenigd zijn in de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en organisaties (niet-overheden) die met hen samenwerken en in dat kader persoonsnummers gebruiken. Het gebruik van persoonsnummers binnen de openbare lichamen door de eilandelijke dienst is buiten de scope van dit onderzoek gelaten.

1.2.2 Onderzoeksaanpak

Deskresearch en juridische analyse

Het onderzoek is gestart met het bestuderen van het bestaande wettelijk kader ten aanzien van het gebruik van persoonsnummers, zowel in Caribisch als Europees Nederland. In Europees Nederland regelt momenteel de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) de registratie van persoonsgegevens en de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) stelt regels over het gebruik van het BSN. In Caribisch Nederland regelt de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wbap BES) de registratie van persoonsgegevens en de Wet identiteitskaarten BES stelt regels over de identiteitskaart en het gebruik daarvan en vormt de grondslag voor het ID-nummer. Ten aanzien van de toekomstige situatie is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting van de Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES bestudeerd.

Daarnaast is een brede, maar niet uitputtende, inventarisatie uitgevoerd van de wet- en regelgeving die van toepassing is in Caribisch Nederland om in kaart te brengen in welke wet- en regelgeving bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van het gebruik van een persoonsnummer en op welke wijze deze door (overheids)organisaties mogen worden gebruikt.

Interviews

Om inzicht te krijgen in het gebruik van persoonsnummers in de praktijk door overheidsorganisaties en instellingen buiten de overheid (gebruikers) zijn in totaal 34 interviews gevoerd met zowel overheidsorganisaties als andere instellingen binnen onder meer de domeinen onderwijs, zorg, sociale en fiscale zaken en justitie en veiligheid. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle organisaties en gesprekspartners waarmee gesprekken zijn gevoerd.

Tijdens de gesprekken is ingegaan op de huidige wijze van het gebruik van persoonsnummers om in kaart te brengen welke (sectoroverstijgende) persoonsnummers worden gebruikt en op welke manier dat gebeurt en voor welke (wettelijke) doeleinden. Daarnaast is stilgestaan bij de (eventuele) problemen bij het huidige gebruik van persoonsnummers, de gevolgen en impact van de invoering van het BSN voor organisaties en de aandachtspunten en mogelijke knelpunten die worden verwacht bij de migratie naar het BSN.

Schriftelijke commentaarronde
De conceptrapportage is ter controle op eventuele feitelijke onjuistheden voorgelegd aan verschillende gesprekspartners.[5]

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beknopt ingegaan op het juridische kader ten aanzien van het gebruik van persoonsnummers en de bevolkingsadministratie in zowel Caribisch als Europees Nederland. Daarnaast wordt in algemene zin ingegaan op de knelpunten die worden ervaren bij het huidige gebruik van persoonsnummers in Caribisch Nederland. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 t/m 7 per domein – respectievelijk zorg (hoofdstuk 3), onderwijs (hoofdstuk 4), sociaal/fiscaal (hoofdstuk 5), justitie en veiligheid (hoofdstuk 6), markt en overig (hoofdstuk 7) – besproken op welke wijze organisaties (overheden en niet-overheden) in de praktijk persoonsnummers gebruiken, voor welke (wettelijke) doeleinden dat gebeurt en in hoeverre voor het gebruik van de betreffende persoonsnummers een wettelijke grondslag bestaat. Hoofdstuk 8 bespreekt in algemene zin wat de verwachtingen van geïnterviewde organisaties zijn van de invoering van het BSN, wat de gevolgen van de invoering voor deze organisaties en welke aandachtspunten worden gezien.

[5] Gesprekspartners van de volgende organisaties hebben input geleverd op de conceptrapportage: Belastingdienst CN, DUO, Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, ZJCN.

2 Persoonsnummers

2.1 Juridisch kader

2.1.1 Europees Nederland

BSN

Sinds 2007 hebben alle ingezetenen van Europees Nederland (en sinds 2014 ook niet-ingezetenen) een BSN. Contact met de overheid verloopt via dit nummer. De *Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb)* geeft algemene kaders voor het gebruik van het BSN. Denk daarbij aan het aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het nummer. Het BSN wordt aan een persoon toegekend bij de eerste inschrijving van de persoon in de basisregistratie personen (artikel 8 Wabb). Het BSN is een uniek nummer en is gekoppeld aan één persoon (dat blijft zelfs zo bij overlijden).

De wet regelt dat alle overheidsorganen het nummer mogen gebruiken bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van hun publieke taak, zonder dat daarvoor nadere regelgeving vereist is. Voor het gebruik buiten de kring van overheidsorganen is een specifieke wettelijke grondslag nodig.[6] Artikel 13 van de Wabb stelt bovendien dat een burger niet kan worden verplicht bij het verstrekken van persoonsgegevens aan een overheidsorganisatie een ander persoonsnummer te verstrekken dan het BSN.

Bevolkingsadministratie

Regels voor de bevolkingsregistratie in Nederland zijn opgenomen in de Wet BRP. Gemeenten houden de persoonsgegevens van hun burgers bij in het BRP-systeem. De gegevens die worden opgeslagen zijn onder andere de naam, geboortedatum, geboorteplaats, verblijfplaats, familierelaties en het BSN.[7] De BRP bevat zowel persoonsgegevens van inwoners van Europees Nederland (ingezetenen) als personen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid maar hier niet (of korter dan vier maanden) wonen (niet-ingezetenen). Als een inwoner van Europees Nederland verhuist naar het buitenland, worden de gegevens overgeplaatst naar het niet-ingezetene gedeelte van de BRP.[8] Dit wordt de Registratie Niet-Ingezetenen genoemd.

[6] *Kamerstukken II* 2005-2006, 303 12, nr. 3.
[7] De in de BRP op te nemen gegevens volgen uit artikel 2.7 Wet BRP en zijn nader bepaald in bijlage 1 bij het Besluit BRP.
[8] Zie artikel 2.63 Wet BRP e.v.

2.1.2 Caribisch Nederland

Persoonsnummers
Het huidige stelsel in Caribisch Nederland heeft, in tegenstelling tot het stelsel in Nederland, nog geen kaderwet voor een persoonsnummer. De Wabb geldt niet in Caribisch Nederland en daarom wordt daar geen BSN uitgegeven.

ID-nummer
In Caribisch Nederland wordt het identiteitsnummer (ID-nummer) gebruikt. Dit nummer wordt op Bonaire ook wel het 'Sédulanummer' genoemd.[9] De Wet identiteitskaarten BES vormt de grondslag van het huidige ID-nummer.

In artikel 2 lid 1 sub e Wet identiteitskaarten BES is geregeld dat dit nummer op de identiteitskaart moet worden vermeld en is geregeld uit welke bestanddelen dit nummer bestaat, namelijk het jaar, de maand en de dag van geboorte (8 cijfers) opgevolgd door een codegetal van twee cijfers afhankelijk van het eiland waar de persoon woont. Het volgnummer bestaat uit twee getallen. Inwoners van Bonaire hebben het codegetal 60 tot en met 75, op Saba gelden volgnummers 86 tot en met 92 en op Sint Eustatius 93 tot en met 99. In de basisadministratie persoonsgegevens (PIVA) wordt dit 10-cijferige nummer in 9 posities opgeslagen door weglating van het millenniumcijfer van de eeuwaanduiding.

CRIB-nummer
Naast het ID-nummer heeft iedereen die geregistreerd staat bij de Belastingdienst Caribisch Nederland een CRIB-nummer. De afkorting staat voor 'Centraal Registratie Informatie Belastingplichtige'. Dit is een uniek persoonsgebonden nummer dat wordt uitgegeven door de Belastingdienst op grond van artikel 8.86 Belastingwet BES. Het wordt gebruikt voor contact tussen personen en overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, het Openbaar Lichaam, Sociale Zaken of Studiefinanciering.[10]

A-nummer
Het administratienummer (A-nummer) wordt zowel in het Europees als het Caribisch deel van het Koninkrijk gebruikt. Het A-nummer is een persoonsnummer dat van iedere ingeschreven persoon is opgenomen in de PIVA[11] en BRP. Het A-nummer wordt gebruikt in de berichtuitwisseling met de openbare lichamen/gemeenten en de gebruikers van de respectievelijke PIVA of BRP. Binnen het Koninkrijk heeft het A-nummer ook een functie voor de registratie (doorgifte) van verhuizingen, bijvoorbeeld de migratie van een land (Aruba) naar een openbaar lichaam (Bonaire), of van een openbaar lichaam naar Europees Nederland.

Bevolkingsadministratie
De Wet basisadministratie persoonsgegevens BES (Wet bap BES) bevat een regeling voor de bevolkingsadministraties van de openbare lichamen. In de Wet bap BES en onderliggende regelgeving is vastgelegd welke gegevens worden geregistreerd, wie daarvoor verantwoordelijk is en onder welke voorwaarden gegevens kunnen worden verstrekt aan overheidsorganisaties en derden.

[9] 'Sédula' betekent identiteitskaart in het Papiaments, dat gesproken wordt op de Benedenwinden. Omdat op slechts één van de drie eilanden in Caribisch Nederland, namelijk Bonaire, deze taal wordt gesproken en de term een relikwie is uit de Antillentijd, wordt de kaart in dit rapport aangeduid met de term die in de wet staat: 'Identiteitskaart BES'.
[10] Belastingdienst-cn.nl
[11] Artikel 10 lid 1 onder 8 Wet basisadministratie persoonsgegevens BES.

Elk openbaar lichaam heeft daarvoor zijn eigen basisadministratie persoonsgegevens, ook de Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA) genoemd. Daarnaast is er één centraal systeem waarin afschriften bewaard worden uit de drie basisregistraties: de PIVA-V(erstrekkingen). Geautoriseerde overheidsorganen kunnen uit dit systeem persoonsgegevens verstrekt krijgen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van hun publiekrechtelijke taak, zoals de Belastingdienst CN en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het gaat daarbij zowel om overheidsorganen uit Caribisch Nederland als uit Europees Nederland. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) besluit, namens de minister van BZK, op verzoeken om autorisatie voor de centrale voorziening PIVA-V.

2.1.3 Invoering BSN in Caribisch Nederland

In juni 2023 is het wetsvoorstel *Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES* ter consultatie gelegd en in december 2023 is het voorstel aangeboden aan de Raad van State voor advies. Dit advies is eind maart 2024 uitgebracht. Het wetsvoorstel regelt de invoering van het BSN in Caribisch Nederland en voorziet in de wijziging van verschillende bestaande wetten om de digitale dienstverlening van de (semi-)overheid in Caribisch Nederland zoveel mogelijk op een gelijkwaardig niveau als in Europees Nederland te brengen. Daartoe worden de volgende wetten gewijzigd: de Wet basisregistratie personen (Wet BRP), de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wet bap BES), de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb), de Wet digitale overheid (Wdo) en de Wet identiteitskaarten BES (WIDk BES). Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Kamermotie van het lid Bromet c.s. van 14 oktober 2021, waarin de regering is verzocht het onderzoek naar het invoeren van het BSN in Caribisch Nederland zo spoedig mogelijk af te ronden en wanneer hieruit geen onoverkomelijke contra-indicaties blijken, de benodigde wetswijzingen bij de Kamer aanhangig te maken.[12]

Met het wetsvoorstel wordt gerealiseerd dat:

1. alle geregistreerde inwoners van Caribisch Nederland beschikken over een BSN (wijziging van de Wet BRP);
2. het BSN behalve in de BRP ook wordt opgenomen in de persoonsregistratie van het openbaar lichaam, de basisadministratie persoonsgegevens BES (wijziging van de Wet bap BES en van de Wet BRP);
3. overheidsorganen in Caribisch Nederland gerechtigd zijn om het BSN te verwerken (wijziging van de Wabb);
4. burgers en bedrijven kunnen inloggen bij de (semi-)overheid via DigiD (wijziging Wdo);
5. het BSN opgenomen wordt op nieuw uit te geven ID-kaarten BES (wijziging WIDk BES).

Met de beoogde wetswijzigingen zullen overheidsorganen in Caribisch Nederland een wettelijke grondslag krijgen om het BSN te gebruiken. Dat geldt echter niet zonder meer voor organisaties buiten de overheid.[13] In dat kader is artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES ook van belang. Dit artikel, dat materieel gelijk is aan artikel 46 van de Uitvoeringswet AVG (UAVG) in Europees Nederland, bepaalt dat een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt wordt ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. Dit betekent dat organisaties buiten de overheid alleen het BSN mogen gebruiken wanneer daarvoor een wettelijke grondslag is opgenomen in een algemene of domeinspecifieke wet. Het wetsvoorstel rond de invoering van het BSN voorziet in een technische wijziging van artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES, waaruit volgt dat regels over het gebruik

[12] *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 IV, nr. 19.
[13] Zie ook 'gebruiker' als bedoeld in artikel 1 onder d sub 2 Wabb.

van het BSN een specifieke formeel wettelijke grondslag behoeven. Een dergelijke grondslag kan daarmee in het vervolg niet in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.[14]

2.2 Knelpunten in de praktijk

Het voornaamste en door vrijwel alle organisaties ondervonden knelpunt is dat het huidige ID-nummer – in tegenstelling tot het BSN - niet uniek is. Het komt voor dat meerdere personen hetzelfde ID-nummer hebben. Dit kan voorkomen in de situatie dat meerdere inwoners op een eiland ingeschreven staan met dezelfde geboortedatum en de unieke ID-nummers 'op' zijn. In Sint Eustatius is dat bijvoorbeeld het geval als de zevende persoon met dezelfde geboortedatum zich inschrijft (de eerste zes inwoners krijgen het volggetal 93 t/m 99). Omdat het aantal beschikbare ID-nummers door het beperkte aantal volgnummers eindig is, kunnen er dubbelingen voorkomen.

Ook wordt er in de gesprekken gewezen op de situatie dat binnen Caribisch Nederland aan dezelfde persoon meerdere ID-nummers zijn gekoppeld. Dit komt omdat de identiteitskaart met het ID-nummer alleen geldig is op het betreffende eiland. Het komt voor dat inwoners van de BES-eilanden naar het buitenland emigreren of verhuizen naar een van de andere eilanden in Caribisch Nederland (waar zij een nieuw ID-nummer krijgen), maar dat zij na een periode weer terugkeren naar het eiland waar zij vandaan komen.

Dat de persoonsnummers niet uniek zijn, kan in de praktijk voor problemen zorgen. Voor bepaalde (overheids-)taken is het noodzakelijk dat een uniek persoonsnummer gebruikt wordt. Organisaties moeten dan steeds uitzoeken of een bepaald ID-nummer daadwerkelijk tot een bepaald persoon behoort (identiteitsvaststelling). Dit vergt uitzoekwerk en controlewerkzaamheden, wat tijdsintensief is en niet-efficiënt. Daarnaast bestaat het risico dat fouten worden gemaakt of dat – als de identiteitscheck niet (goed) gebeurt – de verkeerde persoon wordt benaderd of aan de verkeerde persoon rechten of bevoegdheden worden toegekend.

Naast het per ongeluk toekennen van rechten en/of bevoegdheden aan personen, kan dat ook opzettelijk gebeuren. In gesprekken wordt erop gewezen dat het ID-nummer fraudegevoelig is. Een ID-kaart wordt bij de uitschrijving van de persoon namelijk niet altijd ingeleverd en de kans bestaat dat de persoon het oude ID-nummer ten onrechte gebruikt. Omdat een persoon over meerdere nummers kan beschikken, is er dus een risico op misbruik daarvan.

Een ander nadeel van het ID-nummer is dat deze niet informatieloos is (zoals het BSN), wat vanuit privacy-oogpunt ongewenst is. Uit het ID-nummer zijn namelijk de geboortedatum en het eiland van inschrijving te herleiden. In gesprekken komt verder aan de orde dat de identiteitskaart, met daarop het ID-nummer, in het publieke domein veel gebruikt wordt en vaak onnodig en zonder wettelijke grondslag[15] wordt gevraagd, gekopieerd en verwerkt. Ook in het niet-publieke domein is dit het geval. Een voorbeeld dat genoemd wordt is dat het ID-nummer

[14] De wijziging van artikel 24 Wbp BES hangt samen met de wijziging van de tegenhanger van dit artikel in de Europees Nederlandse context, artikel 46 van de Uitvoeringswet AVG met gelijkluidende tekst (zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 36 264, nr. 3, p. 34). Het eerste en tweede lid (dat wordt geschrapt met het wetsvoorstel) van de Wbp BES roepen in hun onderlinge verhouding vragen op, met name of een algemene maatregel van bestuur, waarin regels worden gesteld over het gebruik van het BSN een specifieke wettelijke grondslag behoeft, dan wel of de Wbp BES als zodanig die grondslag biedt. Door het tweede lid te schrappen wordt duidelijk gemaakt dat regels over het gebruik van het BSN steeds een specifieke formeel wettelijke grondslag behoeven. De afweging inzake het gebruik van het BSN, met name waar het gaat om het toestaan van het verwerken en uitwisselen van het BSN door private organisaties, wordt daarmee gemaakt in een (domein)specifieke wet.

[15] In de volgende hoofdstukken gaan we verder in op de grondslagen voor gebruik van de persoonsnummers.

ook moeten worden verstrekt bij het aanschaffen van een telefoon. In de gesprekken komt overigens naar voren dat er weinig bewustzijn is bij inwoners van Caribisch Nederland over het belang van zorgvuldigheid met het ID-nummer en het belang van gegevensbescherming. Dit draagt mogelijk bij aan het huidige gebruik van en omgang met de ID-nummers.

Omdat het ID-nummer niet uniek is, wordt het in de praktijk niet altijd gebruikt door overheidsinstanties. Sommige organisaties gebruiken in plaats daarvan de voornaam + achternaam en geboortedatum van een persoon. Andere organisaties gebruiken (soms noodgedwongen) naast het ID-nummer het CRIB-nummer of het A-nummer ter identificatie van een persoon. Dit leidt tot de verwarrende situatie dat verschillende organisaties verschillende persoonsnummers gebruiken.

Voor inwoners is het daarom niet altijd duidelijk welk persoonsnummer zij voorhanden moeten hebben. Voor organisaties geldt dat het bemoeilijkt wordt om onderling persoonsgegevens uit te wisselen, omdat ze verschillende nummers hanteren en registreren en er niet altijd een grondslag is. Het is voor organisaties niet mogelijk om onderling bestanden te vergelijken op basis van één uniek persoonsnummer. De administraties van de organisaties zijn bovendien vaak niet aan elkaar gekoppeld. Moeilijkheden met betrekking tot het onderling uitwisselen van gegevens geldt ook voor het uitwisselen van gegevens tussen organisaties in Europees Nederland en Caribisch Nederland; Europees Nederland werkt met het BSN en Caribisch Nederland niet.

Niet alle organisaties lopen tegen problemen aan met het huidige gebruik van persoonsnummers. Er zijn ook organisaties die geen echte knelpunten of problemen ervaren. Het systeem werkt immers, is dan de overtuiging.

3 Zorg

3.1 Overheidsorganisaties en instellingen

Overzicht
Binnen het zorgdomein zijn de volgende overheidsorganisaties en andere instellingen (niet-overheden) actief:

- Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN)
- Zorgaanbieders
- RIVM (en de afdelingen Publieke Gezondheid van de openbare lichamen)

Toelichting
Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) valt onder het ministerie van VWS en is ontstaan uit een samenvoeging (per 2020) van het Zorgverzekeringskantoor (ZVK) en Jeugdzorg en Gezinsvoogdij (JGCN). ZJCN is de uitvoeringsorganisatie van de zorgverzekering BES in Caribisch Nederland en biedt daarnaast jeugdzorg. ZJCN is verder beleidsmatig verantwoordelijk voor (jeugd)zorg in Caribisch Nederland.

Door ZJCN gecontracteerde zorgaanbieders bieden zorg die wordt gedekt door de zorgverzekering BES.

3.2 Gebruik persoonsnummers in praktijk

Zorgverzekering
In Caribisch Nederland is voorzien in een ziektekostenverzekering voor alle inwoners: de zorgverzekering BES. Deze verzekering omvat zowel geneeskundige (curatieve) zorg als langdurige zorg.[16] Iedere persoon die rechtmatig woont of werkt in Caribisch Nederland heeft recht op vergoeding van zorg vanuit de zorgverzekering BES.[17] ZJCN voert deze zorgverzekering uit en sluit contracten met zorgaanbieders (als een soort zorgverzekeraar). Er bestaat in Caribisch

[16] In de Regeling aanspraken zorgverzekering BES kan jaarlijks worden vastgesteld welke zorg precies onder de zorgverzekering BES valt. Zorg die niet in de regeling is opgenomen, kan niet worden gedeclareerd bij ZJCN.
[17] Personen kunnen geen aanspraak maken op de zorgverzekering BES wanneer het gaat om: buitenlandse studenten, personen die voor een stage of als au pair op de eilanden verblijven, personen die voor een Nederlandse publiekrechte organisatie of Nederlandse werkgever werken op de eilanden, personen die wonen in Caribisch Nederland maar langer dan drie maanden werkzaam zijn buiten BES-grondgebied, personen zonder verblijfsvergunning of verklaring van rechtswege, personen die in Europees Nederland verzekerd zijn, personen die tijdelijk voor een periode van maximaal drie maanden op de BES-eilanden werken en er niet wonen of loonbelasting betalen. Zie ook artikel 4 lid 2 Besluit zorgverzekering BES.

Nederland niet de mogelijkheid tot aanvullende verzekering en er zijn geen private zorgverzekeraars actief.

In het Besluit zorgverzekering BES is bepaald wie recht heeft op de zorgverzekering BES.[18] Naast ingezetenen zijn (onder meer) personen met een verklaring van rechtswege, een verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd, of met een arbeidsovereenkomst van een lokale werkgever (van minimaal drie maanden) en die belastingplichtig zijn, rechtmatig verzekerd. Personen die niet in aanmerking komen voor de zorgverzekering BES, zoals buitenlanders/toeristen, kunnen eventueel zorg vergoed krijgen vanuit hun reisverzekering.

ZJCN beschikt over een verzekerdenadministratie. Op basis van de verzekerdenadministratie kan worden bepaald wie op welk tijdstip rechtmatig verzekerd is en wie niet. In de administratie is onder meer het ID-nummer van verzekerden opgenomen. Inwoners van Caribisch Nederland beschikken niet over een afzonderlijk zorgverzekeringsnummer. ZJCN gebruikt het ID-nummer ter identificatie van de persoon om vast te stellen of een persoon rechtmatig verzekerd is en ter validatie van de facturering van een zorgbehandeling door een zorgaanbieder.

ZJCN is geautoriseerd om gegevens (een specifieke dataset) te gebruiken uit de PIVA-V, om de verzekerdenadministratie bij te kunnen houden. In dat kader ontvangt ZJCN maandelijks een overzicht via een zogenaamde bulkverstrekking. ZJCN heeft via de PIVA-V ook toegang tot de A-nummers van personen, maar in de praktijk worden A-nummers niet gebruikt. Ook het CRIB-nummer wordt niet gebruikt.

Naast ZJCN wordt het ID-nummer ook door zorgaanbieders gebruikt. Zorgaanbieders moeten voorafgaand aan het leveren van zorg controleren of de persoon verzekeringsgerechtigd is. Een persoon met een ID-nummer identificeert zich bij (de balie van) een zorgaanbieder met behulp van de Identiteitskaart BES.

Zorgaanbieders waarmee ZJCN een overeenkomst heeft gesloten hebben toegang tot het systeem van ZJCN (Hecina). De zorgaanbieder kan in dit systeem inloggen en vervolgens het ID-nummer van een persoon invoeren om na te gaan of diegene verzekerd is. Als iemand wordt doorverwezen voor bepaalde zorg, wordt dit ook vastgelegd in het systeem. De verwijsbrief, waarin de zorghandeling is gespecificeerd, heeft doorgaans een verwijsnummer en vermeldt ook het ID-nummer van de betreffende persoon. Zorgaanbieders gebruiken het ID-nummer om de geleverde zorg bij ZJCN te kunnen declareren. ZJCN ontvangt de factuur van de zorgaanbieder, die is gekoppeld aan de zorgverwijzing met specificatie van de geleverde zorgbehandeling en het ID-nummer van de betreffende persoon. Op basis van het ID-nummer kan ZJCN vervolgens controleren of de aan de persoon geleverde zorgbehandeling ook voor vergoeding uit de zorgverzekering in aanmerking komt en betaalt vervolgens de factuur wanneer daar inderdaad sprake van is.

Een specifiek aandachtspunt is dat aan buitenlandse studenten (Amerikanen en Canadezen) en professoren van de Saba University School of Medicine sinds ongeveer een jaar een ID-nummer wordt toegekend door het openbaar lichaam. Dit is op basis van een afspraak tussen het openbaar lichaam Saba en de medische school. Deze studenten hebben echter geen recht op vergoeding van zorg vanuit de zorgverzekering BES. De zorgaanbieder zou aan de voorkant moeten controleren of iemand verzekeringsgerechtigd is. In de praktijk komt het echter voor dat de zorgaanbieder (zoals huisartsenpost) niet opmerkt dat de

[18] Zie artikel 4 lid 1 Besluit zorgverzekering BES voor de kring van verzekerden.

student niet rechtmatig is verzekerd, aangezien de student wel beschikt over een Identiteitskaart BES met een ID-nummer.

Bij een medisch noodzakelijke behandeling in het buitenland (medische uitzending) is voorafgaande toestemming van ZJCN nodig. Bij een medische uitzending moeten ook de reis- en verblijfarrangementen en de garantieverklaringen voor onderzoek en behandeling worden geregeld. Ook daarvoor wordt het ID-nummer gebruikt.

Verschillende zorgaanbieders maken naast het systeem van ZJCN ook gebruik van een eigen informatiesysteem, waarin ook het ID-nummer wordt vastgelegd van de persoon aan wie zorg wordt verleend. Huisartsen(posten), apothekers, medisch laboratoria, de polikliniek van Fundashon Mariadal[19] en de ggz hebben ieder een apart informatiesysteem. Deze systemen werken in principe gescheiden van elkaar en zijn niet gekoppeld. Wel is er voor receptenverkeer (apothekers) een koppeling tussen systemen.

In de praktijk wordt het ID-nummer van personen niet alleen uitgewisseld tussen de zorgaanbieder en ZJCN, maar ook tussen zorgaanbieders onderling. Een doorverwijzing wordt niet alleen ingevoerd in het systeem van ZJCN, maar de zorgaanbieder (zoals een huisarts) verstuurt ook een verwijsbrief naar de (medisch specialist van de) zorgaanbieder/instelling waarnaar de persoon is doorverwezen (zoals het ziekenhuis). Op de verwijsbrief wordt het ID-nummer van de persoon vermeld.

Het komt in de praktijk vaak voor dat inwoners van Caribisch Nederland voor zorg worden doorverwezen (medisch uitgezonden) naar een zorginstelling in een ander land (in de regio). Aangezien op Saba en Sint Eustatius geen ziekenhuis is gelegen, worden de inwoners van deze eilanden in de praktijk vaak doorverwezen naar het nabijgelegen ziekenhuis op Sint Maarten.[20] Inwoners van Bonaire (en in sommige gevallen ook inwoners van Saba en Sint Eustatius) worden geregeld doorverwezen naar ziekenhuizen op Aruba, Curaçao of Colombia. Ook komt het voor dat patiënten uit Caribisch Nederland worden doorverwezen naar een zorgaanbieder in Europees Nederland. ZJCN heeft op dit moment overeenkomsten met zorgaanbieders in Curaçao, Aruba, Sint Maarten, Saint Martin, Guadeloupe en Colombia.

Zorg van zorgaanbieders waarmee ZJCN geen overeenkomst heeft gesloten wordt in beginsel niet gedekt vanuit de zorgverzekering BES. Bij de zorgaanbieders waarmee ZJCN geen relatie heeft blijft buiten beeld of en op welke wijze deze partijen persoonsnummers gebruiken.[21]

Jeugdzorg

De eerstelijns jeugdzorg in het vrijwillig kader valt onder de openbare lichamen. Dit valt buiten dit onderzoek. ZJCN verzorgt jeugdzorg in de tweede lijn: ambulante jeugdzorg, pleegzorg en residentiële jeugdzorg. Bij de intake wordt in het systeem (Safe) een dossier aangemaakt waarbij de voor- en achternaam en geboortedatum van het betrokken gezin (kinderen, ouders of pleegouders) worden vastgelegd in het systeem. Soms wordt ter identificatie gevraagd om de Identiteitskaart BES om de voor- en achternaam goed te noteren; van de Identiteitskaart BES

[19] Het enige ziekenhuis in Caribisch Nederland, gevestigd op Bonaire.

[20] Sinds kort wordt in de zorg op Sint Maarten gewerkt met een afzonderlijk Sint Maartens (intern) persoonsnummer.

[21] Wanneer een persoon zorg wil afnemen van een niet-gecontracteerde zorgaanbieder (in of buiten Caribisch Nederland), dan is hiervoor toestemming nodig van ZJCN (artikel 10 lid 4 Besluit zorgverzekering BES). Wanneer ZJCN toestemming geeft om zorg af te nemen van een niet-gecontracteerde zorgaanbieder, kan aanspraak worden gemaakt op de gehele of gedeeltelijke vergoeding van de medische kosten. De aanvraag hiervoor moet wel zijn goedgekeurd voordat de behandeling plaatsvindt. In de praktijk wordt naast getekende overeenkomsten tussen ZJCN en een zorgaanbieder ook meer informeel gewerkt op basis van werkafspraken.

wordt echter geen kopie gemaakt. Bij het aanmaken van een dossier wordt automatisch een intern aanmeldnummer (per gezin) en dossiernummer (voor iedere persoon) gegenereerd.

Het ID-nummer (of andere persoonsnummers) van de betrokken personen wordt niet vastgelegd, gebruikt of uitgewisseld met andere organisaties. Wanneer ZJCN een verzoek tot onderzoek doet bij de Voogdijraad wordt bijvoorbeeld de voor- en achternaam en geboortedatum gedeeld van de betrokkenen en niet het ID-nummer. Een gesprekspartner van ZJCN heeft het beeld dat de betrokken organisaties bij de eerstelijns jeugdzorg evenmin het ID-nummer vastleggen of gebruiken.

Zorg- en Veiligheidshuis Bonaire (ZVH)
Het Zorg- en Veiligheidshuis Bonaire (ZVH) is een netwerksamenwerking tussen straf- en zorgpartners, onderwijs en OLB en speelt ook een rol bij de eerstelijns jeugdzorg. Binnen het ZVH werken de volgende ketenpartners samen:

- Openbaar lichaam Bonaire
- KPCN
- OM-BES
- ZJCN
- RCN-unit SZW
- JICN
- Voogdijraad CN
- Fundashon Forma (opleidingscentrum voor volwasseneneducatie)
- Sentro Akseso
- Stichting Expertisecenter Onderwijs Zorg Bonaire
- Stichting Krusada (verslavingszorg, vrouwenopvang en hulpverlening voor mensen met o.a. sociale problematiek)
- Stichting Reclassering Caribisch Nederland
- Stichting Scholengemeenschap Bonaire
- Mental Health Caribbean (geestelijke gezondheidszorg)

De ketenpartners hebben een samenwerkingsconvenant gesloten met onder meer afspraken over bescherming van persoonsgegevens. Voor de uitwisseling van persoonsgegevens is het *Privacy Protocol Integrale Veiligheid en Complexe Multi-Problematiek Zorg- en Veiligheidshuis Bonaire* opgesteld. Volgens het Protocol wordt onder persoonsgegevens onder meer een identificatienummer verstaan.[22] Uit enkele gesprekken volgt dat vaak de voor- en achternaam en geboortedatum van personen wordt gebruikt bij de uitwisseling van persoonsgegevens en niet zozeer het ID-nummer.

Bevolkingsonderzoek
RIVM is betrokken bij de uitvoering van het bevolkingsonderzoek in Caribisch Nederland.[23] Sinds enkele jaren wordt bevolkingsonderzoek gedaan naar borstkanker en baarmoederhalskanker (en binnenkort darmkanker). RIVM krijgt vanuit de PIVA-V een selectiebestand (met leeftijdscohort) om te kunnen bepalen welke inwoners van Caribisch Nederland onder de doelgroep vallen en aangeschreven moeten worden.[24] RIVM gebruikt daarbij het A-nummer om (ter controle) de juiste personen te identificeren.

[22] Zie artikel 1 onder 1.1 van het Protocol.
[23] Zie artikel 12a van de Wet publieke gezondheid en artikel 16a van het Besluit publieke gezondheid (artikel 16a).
[24] Bij onderzoek naar baarmoederhalskanker gaat het om vrouwen tussen de 30 en 60 jaar, bij borstkanker om vrouwen van 50 tot en met 75 jaar.

Personen die onder de doelgroep vallen, ontvangen eens per twee jaar per brief een uitnodiging voor deelname aan het onderzoek. Daarnaast kunnen personen zich (via de huisarts) aanmelden. Voor het onderzoek meldt de deelnemer zich in het ziekenhuis of bij huisarts en identificeert zich met Identiteitskaart BES en ID-nummer waar de deelnemer wordt gevraagd om *informed consent* (geïnformeerde toestemming) om hun persoonsgegevens te gebruiken voor wetenschappelijk onderzoek. Met betrekking tot de analyse van het mammogram/het uitstrijkje wordt vanuit het ziekenhuis/de huisarts het ID-nummer van de deelnemer gedeeld met het Amsterdam UMC/laboratorium, maar dit nummer wordt verder niet gebruikt door deze zorginstellingen. RIVM heeft met zorginstellingen die betrokken zijn bij het bevolkingsonderzoek verwerkersovereenkomsten gesloten om persoonsgegevens uit te wisselen.

3.3 Juridische grondslag nummergebruik

3.3.1 Wetgeving zorgdomein

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de (belangrijkste) wet- en regelgeving binnen het zorgdomein op basis waarvan ZJCN en zorgaanbieders hun taken uitvoeren:

Organisatie	Wet- en regelgeving
ZJCN	Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
	Besluit zorgverzekering BES
	Besluit mandaat, volmacht en machtiging Zorgverzekeringskantoor BES
	Regeling aanspraken zorgverzekering BES
Zorgaanbieders	Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
	Besluit zorgverzekering BES
	Besluit bevoegdheid apothekers en apothekersassistenten BES
	Besluit bevoegdheid uitoefening van de tandheelkunst BES
	Besluit bevoegdheid verloskundigen BES
	Besluit geneeskunde BES
	Besluit pleegzorg BES
	Besluit uitoefenen medisch beroep BES
	Regeling medisch beroep BES

3.3.2 Grondslag nummergebruik

Overzicht

In de Wet publieke gezondheid, het Besluit zorgverzekering BES en het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Zorgverzekeringskantoor BES zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het gebruik van het ID-nummer. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van bepalingen waar een persoonsnummer wordt vermeld:

Wet- en regelgeving	Bepaling
Wet publieke gezondheid	Artikel 24 lid 1 onder a
	Artikel 25 lid 1 en 3
	Artikel 68a onder l
Besluit zorgverzekering BES	Artikel 1 onder j
	Artikel 19
Besluit mandaat, volmacht en machtiging Zorgverzekeringskantoor BES	Artikel 4 onder c

Besluit zorgverzekering BES

In de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is (na advies van het College bescherming persoonsgegevens) een wettelijke grondslag opgenomen voor uitwisseling van persoonsgegevens, waaronder medische gegevens. Artikel 18.4.1 lid 4 van de Invoeringswet bepaalt dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld over het verwerken van gegevens over iemands gezondheid ten behoeve van de verzekeringsadministratie en het heffen van premies. Deze regels zijn opgenomen in het Besluit zorgverzekering BES.

In het Besluit zorgverzekering BES is een grondslag opgenomen voor het gebruik van het ID-nummer door ZJCN en zorgaanbieders en de uitwisseling van dit nummer tussen ZJCN en zorgaanbieders. In hoofdstuk 6 van het Besluit zorgverzekering BES zijn enkele bepalingen opgenomen over de gegevensuitwisseling, waaronder ten aanzien van het gebruik van het ID-nummer. Hoofdstuk 6 voorziet in een regeling voor gegevensuitwisseling in het kader van de uitvoering van de zorgverzekering BES tussen het Zorgverzekeringskantoor BES en de basisadministratie (vaststellen en controleren van de verzekeringsgerechtigdheid) en tussen zorgaanbieders en het Zorgverzekeringskantoor BES (controleren van de verzekeringsgerechtigdheid met het oog op de verleende zorg en betaling van de kosten hiervan).[25]

In artikel 19 lid 1 Besluit is bepaald dat de minister van VWS (het Zorgverzekeringskantoor[26]) het ID-nummer van de verzekerde gebruikt met het doel te waarborgen dat de in het kader van de zorgverzekering te verwerken persoonsgegevens op de verzekerde betrekking hebben. Het tweede lid van artikel 19 bepaalt verder dat bij de gegevensuitwisseling tussen het Zorgverzekeringskantoor enerzijds en instellingen (waaronder bepaalde zorgverleners in het buitenland)[27] en zorgaanbieders[28] anderzijds het ID-nummer wordt gebruikt.

Verder bepaalt artikel 20 lid 1 van het Besluit dat de zorgaanbieder de verzekerdenadministratie van ZJCN raadpleegt uitsluitend met het doel om te verifiëren of sprake is van een verzekerde in de zin van het Besluit. Het tweede lid bepaalt dat een zorgaanbieder die aan een verzekerde zorg heeft verleend en de kosten daarvan krachtens overeenkomst bij het ZJCN in rekening brengt, de persoonsgegevens van de verzekerende ter beschikking stelt.

De toelichting bij het Besluit vermeldt dat ervoor is gekozen dat de verzekerden hun aanspraken inroepen op vertoon van hun identificatiedocument.[29] Er is niet gekozen voor de constructie dat het Zorgverzekeringskantoor BES een verzekeringsbewijs afgeeft vanuit de gedachte dat het Zorgverzekeringskantoor BES, gelet op de beperkte schaal van de zorgverzekering BES, zoveel mogelijk gebruik maakt van elders al beschikbare gegevens en kennis. Een dergelijk bewijs werd niet noodzakelijk geacht voor de zorgaanbieders, omdat zij toegang hebben tot de verzekerdenadministratie van het Zorgverzekeringskantoor BES.[30]

[25] Stb. 2011, nr. 3.
[26] Zorgverzekeringskantoor BES is hiertoe gemachtigd op grond van artikel 3 Besluit mandaat, volmacht en machtiging Zorgverzekeringskantoor BES.
[27] Volgens artikel 1 onder e Besluit zorgverzekering BES is een instelling: 1) een organisatorisch verband dat zich jegens het Zorgverzekeringskantoor BES heeft verbonden om behandeling, verpleging of verzorging te verlenen en 2) een buiten het BES-grondgebied gevestigde rechtspersoon die in het land van vestiging zorg verleent in het kader van het in dat land bestaande sociale zekerheidsstelsel dan wel rechtmatige zorg verleent als bedoeld in artikel 6 van het Besluit zorgverzekering BES.
[28] Een zorgaanbieder is volgens artikel 1 onder f jo. artikel 6 van het Besluit een instelling of persoon die (onder meer) de volgende zorg verleent: ziekenhuiszorg, paramedische zorg, tandheelkundige zorg, farmaceutische zorg, hulpmiddelenzorg, verloskundige zorg, kraamzorg, ziekenvervoer en langdurige zorg.
[29] Zie ook artikel 10 lid 2 Besluit zorgverzekering BES.
[30] Stb. 2011, nr. 3, p. 24.

Hoewel het Besluit zorgverzekering BES een grondslag biedt voor nummergebruik door ZJCN en zorgaanbieders (inclusief bepaalde zorginstellingen in het buitenland) en de uitwisseling van het ID-nummer tussen ZJCN en de zorgaanbieder, lijkt het Besluit (of andere wet- en regelgeving) momenteel geen grondslag te bieden voor de uitwisseling van persoonsnummers tussen zorgaanbieders onderling. Dit gebeurt in de praktijk echter wel.

Wel bepaalt artikel 21 lid 1 onder a van de Wet bescherming persoonsgegevens BES dat het verbod om persoonsgegevens over iemands gezondheid te verwerken, niet van toepassing is wanneer de verwerking geschiedt door hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening voor zover dat met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene, of het beheer van de betreffende instelling of beroepspraktijk, noodzakelijk is. Verder kunnen op basis van artikel 7:457 lid 2 Burgerlijk Wetboek BES in het kader van de geneeskundige behandelingsovereenkomst, zonder toestemming van de patiënt, inlichtingen over de patiënt (waaronder persoonsgegevens) worden verstrekt aan degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van de behandelingsovereenkomst en degene die optreedt als vervanger van de hulpverlener.

Wet publieke gezondheid
De Wet publieke gezondheid (Wpg) is (ten dele) ook van toepassing in Caribisch Nederland. Hoofdstuk VIIa van de wet is van toepassing in Caribisch Nederland. In de Wpg wordt in enkele bepalingen ingegaan op het gebruik van het BSN (en ID-nummer in het geval van Caribisch Nederland).

In artikel 21 en 22 Wpg is geregeld dat wanneer een arts bij een persoon een ziektebeeld vaststelt met onbekende oorzaak en waarbij gegrond vermoeden bestaat van besmettelijkheid en ernstig gevaar voor de volksgezondheid of een bepaalde infectieziekte vaststelt, de arts dit onverwijld moet melden aan de geneeskundige belast met de infectiebestrijding. Artikel 24 lid 1 Wpg bepaalt dat deze melding onder meer het BSN van de persoon bevat en in Caribisch Nederland wordt het ID-nummer vermeld. [31] Verder bepaalt artikel 25 lid 1 Wpg dat als een arts een onderzoek bij een laboratorium vraagt, onder meer het BSN van de persoon (in Caribisch Nederland het ID-nummer) wordt meegestuurd naar het laboratorium.

Besluit mandaat, volmacht en machtiging Zorgverzekeringskantoor BES
Op grond van artikel 4, onder c, van het Besluit is het Zorgverkeringskantoor BES (thans ZJCN) namens de minister van VWS gemachtigd tot het gebruik van het ID-nummer van de verzekerde.

Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES (toekomstig)
De inwerkingtreding van het *Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES* is voorzien in 2025.[32] Het besluit voorziet in een regeling voor maatschappelijke ondersteuning voor inwoners van Caribisch Nederland, een advies- en meldpunt van huiselijk geweld en kindermishandeling voor burgers en professionals, een meldrecht voor professionals en een verplichting voor bepaalde organisaties om een beschermingscode vast te stellen. In artikel 9.1 lid 6 en 7 en artikel 13.1 lid 3 onder a van het ontwerpbesluit wordt expliciet gerefereerd aan het ID-nummer.

[31] Art 21, 22 en 24 Wpg jo. artikel 68a sub e en l en artikel 68c Wpg.
[32] Staten-Generaal, vergaderjaar 2022–2023, 28 345, nr. 266.

4 Onderwijs

4.1 Overheidsorganisaties en instellingen

Binnen het onderwijsdomein zijn de volgende organisaties actief:
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
  - Inspectie van het Onderwijs
  - Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
  - RCN/OCW
- Onderwijsinstellingen primair onderwijs
- Onderwijsinstellingen voortgezet onderwijs en mbo

Sinds 10 oktober 2010 is de minister van OCW verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op de eilanden. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op het onderwijs in Caribisch Nederland. DUO voert als baten-lastendienst in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderwijsregelgeving uit. DUO verstrekt (en int) studiefinanciering aan leerlingen/studenten. RCN/OCW is de voorpost van het ministerie van OCW in Caribisch Nederland.[33] In totaal zijn er vijftien onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland: acht op Bonaire, twee op Saba, vijf op Sint Eustatius.[34]

4.2 Gebruik van persoonsnummers in de praktijk

DUO

DUO verwerkt in samenwerking met RCN-studiefinanciering persoonsgegevens van studenten met het oog op toekenning van studiefinanciering op grond van de WSF BES en de invordering ervan. Het gaat daarbij om drie doelgroepen, namelijk nieuwe studenten die studiefinanciering aanvragen, de ‘zittende’ studenten die studiefinanciering ontvangen en de groep debiteuren (oud studenten). In 2022-2023 ontvingen 184 mbo-studenten studiefinanciering, 81 hbo-studenten studiefinanciering en gingen er 77 studenten vanuit Caribisch Nederland naar

[33] De verantwoordelijkheden van RCN/OCW zijn: implementatie van OCW beleid en wet- en regelgeving, coördinatie/bewaking/aansturing uitvoering van de masterplannen onderwijshuisvesting, uitvoering van de Wet Studiefinanciering BES, namens DUO, uitvoering van de taken namens het Commissariaat voor de Media en uitvoering van taken namens het College voor Examens.

[34] Zie: https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/ouders-leerlingen/scholenoverzicht.

Europees Nederland met een opstarttoelage.[35] Het aantal debiteuren op grond van de WSF BES in 2023 bedraagt 1.300.[36]

Voor het toekennen en uitbetalen van studiefinanciering en voor het innen van schulden gebruikt DUO het algemene ID-nummer van de studenten. Daarvoor is geen wettelijke grondslag (zie paragraaf 4.3). In de praktijk komt het voor dat er studenten zijn met een dubbel ID-nummer. DUO gebruikt in deze gevallen altijd het eerste aan de persoon toegekende ID-nummer.

DUO wisselt daarnaast ID-nummers van studenten uit met andere instanties, namelijk met de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst. Met de Sociale Verzekeringsbank worden persoonsgegevens uitgewisseld in verband met kinderbijslag. Als een persoon studiefinanciering ontvangt via DUO, heeft hij of zij namelijk geen recht meer op kinderbijslag. Het uitwisselen van gegevens tussen beide instanties is in de praktijk soms lastig, omdat de Sociale Verzekeringsbank werkt met het A-nummer (en dus niet met het ID-nummer). Ook met de Belastingdienst worden gegevens uitgewisseld, om de draagkracht voor de terugbetaling van de studieschuld jaarlijks vast te stellen (inkomenstoets). DUO vraagt de inkomensgegevens bij de Belastingdienst op. Omdat de Belastingdienst het CRIB-nummer gebruikt (hoofdstuk 5), legt DUO op verzoek van de Belastingdienst het CRIB-nummer vast in het eigen systeem. Daarvoor is geen grondslag aanwezig bij DUO.

Onderwijsinstellingen
Om een beeld te krijgen van gegevensuitwisseling door onderwijsinstellingen hebben we contact gezocht met onderwijsinstellingen, maar deze pogingen hebben niet geresulteerd in een gesprek. Wel is er gesproken met een medewerker van RCN/OCW die in nauw contact staat met de onderwijsinstellingen. Deze medewerker gaf aan zicht te hebben op de gegevensuitwisseling door de onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland. Daarnaast schetste de medewerker dat de onderwijsinstellingen momenteel druk zijn met ontwikkeltrajecten en dat contacten zoveel mogelijk via RCN/OCW verlopen.

De medewerker van RCN/OCW gaf aan dat de onderwijsinstellingen de leerlingen/studenten die onderwijs volgen registreren in hun eigen individuele registratiesystemen, waarbij ze gebruik maken van de ID-nummers van de leerlingen/studenten. Verder vertelde de medewerker dat de persoonsgegevens waarover de onderwijsinstellingen beschikken niet worden uitgewisseld met andere organisaties. Wel delen de onderwijsinstellingen ieder jaar de leerlingenaantallen met DUO, maar met DUO worden geen persoonsgegevens van leerlingen of studenten gedeeld.

4.3 Juridische grondslag nummergebruik

4.3.1 Wetgeving onderwijs

Sinds 1 augustus 2011 gelden de Caribisch Nederlandse Onderwijswetten. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving binnen het onderwijs op basis waarvan de organisaties hun bevoegdheden uitoefenen.

Organisatie	Wet- en regelgeving
DUO	Wet Studiefinanciering BES (WSF BES)
Onderwijsinstellingen	Leerplichtwet

[35] Cijfers aangeleverd door DUO.
[36] Cijfers aangeleverd door DUO.

	Wet Primair Onderwijs BES (WPO BES)
	Wet Voortgezet Onderwijs 2020 (WVO 2020)[37]
	Wet Educatie en beroepsonderwijs BES

4.3.2 Grondslag nummergebruik

Voor het toekennen van studiefinanciering geldt de WSF BES. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van bepalingen in de WSF BES waarin een persoonsnummer is vermeld.

Wet- en regelgeving	Type nummer	Bepaling	Bijzonderheden
Wet Studiefinanciering BES (WSF BES)	Persoonsgebonden nummer BES (onderwijsnummer)	Artikel 1.1 lid 1	Bepaling buiten toepassing
		Artikel 1.7 Gebruik persoonsgebonden nummer BES	"
		Artikel 2.3 'Vereisten aanvraag'	"
		Artikel 9.3 'persoonsgebonden nummer BES buiten toepassing'	Verklaart bovengenoemde artikelen buiten toepassing

Bijzonder is dat er in de WSF BES gesproken wordt over het zogenoemde 'persoonsgebonden nummer BES'. Dit nummer wordt gedefinieerd als het 'door Onze Minister uitgegeven onderwijsnummer, toegekend aan een student of debiteur' (artikel 1.1 lid 1 onder b WSF BES). Het is vergelijkbaar met het onderwijsnummer in Europees Nederland.

Artikel 1.7 WSF BES gaat over het gebruik van het persoonsgebonden nummer BES. Daarin is beschreven dat het bedoeld is voor contacten met de student/ debiteur en in contacten met personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het opnemen van het persoonsgebonden nummer BES in een persoonsregistratie. Artikel 2.3 WSF BES bepaalt dat het persoonsgebonden nummer wordt overgelegd bij de aanvraag voor studiefinanciering BES en de opstarttoelage.

In artikel 9.3 WSF BES worden de bepalingen over het persoonsgebonden nummer echter buiten toepassing verklaard. De reden daarvoor is dat het persoonsgebonden nummer BES destijds nog niet was ingevoerd in Caribisch Nederland, waardoor de bepalingen over het persoonsgebonden nummer BES nog niet van toepassing konden zijn.[38] De gedachte was dat het persoonsgebonden nummer op een later tijdstip ingevoerd zou worden met koninklijk besluit. Dit is niet gebeurd.

Het gesprek met DUO geeft context hierover. Gesprekspartners beschrijven dat er vraagtekens waren bij het nut van het persoonsgebonden nummer BES, omdat veel eilanders buiten Caribisch Nederland gingen studeren. Daar wordt het persoonsgebonden nummer BES niet in een persoonsregistratie opgenomen en daar zijn bovendien geen personen en instanties gemachtigd tot het opnemen daartoe. Daarnaast zou het doorvoeren van het nieuwe persoonsgebonden nummer BES vragen om een grote systeemverandering bij

[37] Tot 31-07-2022 was de Wet voortgezet onderwijs BES geldig.
[38] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 331, nr. 3.

onderwijsinstellingen. Dit maakt dat de invoering van het persoonsgebonden nummer BES nog niet van de grond is gekomen.

In de praktijk werkt DUO daarom met het ID-nummer. Daarvoor is in de WSF BES geen grondslag opgenomen. Er is dus geen expliciete wettelijke basis in de WSF BES om het ID-nummer uit te wisselen met het oog op het toekennen van studiefinanciering. Ook voor het verwerken van het CRIB-nummer (met het oog op gegevensuitwisseling met de Belastingdienst) heeft DUO geen expliciete grondslag. Wel kent de WSF BES in paragraaf 7.1 enkele algemene bepalingen die voorzien in de verstrekking van inlichtingen in het kader van de uitvoering van de wet.

Grondslag onderwijsinstellingen
In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van bepalingen in de onderwijswetten waarin een persoonsnummer is vermeld. In de verschillende wettelijke bepalingen wordt steeds gesproken over het 'persoonsgebonden nummer BES'. Zoals aangegeven wordt in de praktijk het ID-nummer van leerlingen of studenten geregistreerd. Alleen in de Leerplichtwet BES wordt onder 'persoonsgebonden nummer BES' onder meer het ID-nummer verstaan.

Wetgeving	Bepaling
Leerplichtwet BES	Artikel 1
	Artikel 6 lid 1
	Artikel 11
	Artikel 31
	Artikel 33
Wet Primair Onderwijs BES (WPO BES)	Artikel 1 onder b
	Artikel 46 lid 1, lid 3 en 4
	Artikel 142
	Artikel 143
Wet Voortgezet Onderwijs 2020 (WVO 2020)	Artikel 1.1 onder b
	Artikel 11.93 lid 1 sub e
	Artikel 11.97
Wet Educatie en beroepsonderwijs BES	Artikel 1
	Artikel 2.3.4
	Artikel 2.3.7
	Artikel 8.1.3

Leerplichtwet BES
In artikel 1 van de Leerplichtwet BES wordt het persoonsgebonden nummer BES gedefinieerd als 'het ID-nummer dat van de jongere is opgenomen in de basisadministratie persoonsgegevens van het openbaar lichaam dan wel het door Onze Minister uitgegeven onderwijsnummer'. Artikel 6 en artikel 11 van de wet regelen dat bij de inschrijving van de jongere een document wordt overleg waarin onder andere het persoonsgebonden nummer BES wordt vermeld. Artikel 31 regelt dat het persoonsgebonden nummer door het hoofd van een school bij een beslissing tot verwijdering van een leerling of student wordt verstrekt aan het bestuurscollege en artikel 33 bevat eenzelfde bepaling als er sprake is van verzuim.

Wet Primair Onderwijs BES
Artikel 1 van de WPO BES geeft ook een begripsbepaling van het persoonsgebonden nummer BES, namelijk 'het administratienummer van de leerling, dan wel het door Onze Minister uitgegeven onderwijsnummer, bedoeld in artikel 46, vierde lid'. Artikel 46 lid 4 van de WPO BES

bevat (in de redactie zoals die wordt weergegeven op de Wettenbank) de volgende tekst: '[Red: Dit lid is nog niet in werking getreden.]'. Artikelen 142 en 143 van de WPO BES gaan over het gebruik van het persoonsgebonden nummer BES door het bevoegd gezag en door het openbaar lichaam. Ook deze onderdelen zijn (nog) niet in werking zijn getreden.

Wet Voortgezet Onderwijs 2020 (WVO 2020)
Tot augustus 2022 was in Caribisch Nederland de Wet Voortgezet Onderwijs BES (WVO BES) geldig. De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en WVO BES zijn vervangen door één nieuwe wet: de WVO 2020. De WVO 2020 is sinds 1 augustus 2022 van kracht. Hoofdstuk 1 van de wet bevat de begripsbepalingen. Daarin wordt het persoonsgebonden nummer BES gedefinieerd als het administratienummer of onderwijsnummer. Hoofdstuk 11 van de wet bevat bepalingen specifiek voor Caribisch Nederland. Artikel 11.92 geeft aan dat het bevoegd gezag een leerling pas tot de school toelaat als de ouders van de leerling het persoonsgebonden nummer BES aan het bevoegd gezag hebben verstrekt. Artikel 11.97 gaat over het verstrekken van het persoonsgebonden nummer BES aan het bestuurscollege van een openbaar lichaam in het kader van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

Wet Educatie en beroepsonderwijs BES
Artikel 1 van de Wet Educatie en beroepsonderwijs BES geeft de volgende definitie van het persoonsgebonden nummer BES: 'het administratienummer van de deelnemer, vavo-student of student, dan wel het door Onze Minister uitgegeven onderwijsnummer, bedoeld in artikel 8.1.3, vierde lid'. Artikel 8.1.3 gaat over de te vertrekken gegevens bij inschrijving. Lid 1 bepaalt dat het persoonsgebonden nummer BES van de student wordt overlegd bij de inschrijving bij een instelling. Artikel 2.3.4 bevat regels over het gebruik van het persoonsgebonden nummer BES door het bevoegd gezag. Artikel 2.3.7 van de Wet Educatie en beroepsonderwijs BES gaat over het gebruik van het persoonsgebonden nummer door het openbaar lichaam, maar dit onderdeel is (nog) niet in werking is getreden.

Informatieverstrekking onderwijsinstellingen en DUO
In de Regeling informatievoorziening PO/VO/MBO BES is in artikel 2 geregeld dat onderwijsinstellingen van het primair onderwijs gegevens aan DUO verstrekken, waaronder het totaal aantal leerlingen. Er wordt niet gesproken over het verstrekken van persoonsgegevens. Uit het gesprek met DUO blijkt dat dit in de praktijk ook niet gebeurt.

5 Sociaal/ Fiscaal

5.1 Overheidsorganisaties en instellingen

Binnen het domein sociaal/fiscaal komen de organisaties aan bod die betrokken zijn bij de uitvoering van de relevante fiscale en sociale wetgeving (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Binnen het domein sociale en fiscale zaken zijn de volgende organisaties actief:

— Belastingdienst Caribisch Nederland
— RCN-unit SZW (incl. Arbeidsinspectie)
— Stichting Pensionfonds Caribisch Nederland

5.2 Gebruik persoonsnummers in praktijk

Belastingdienst
De Belastingdienst Caribisch Nederland (B/CN) hanteert het CRIB-nummer. Een CRIB-nummer is een uniek persoonsgebonden nummer voor iedereen die geregistreerd staat bij de B/CN. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen hebben een CRIB-nummer. Het CRIB-nummer wordt door B/CN gebruikt om een uniek identificerend nummer te hebben het heffen en innen van belastingen. Voor deze taak is het gebruik van het ID-nummer ontoereikend, omdat het geen uniek persoonsnummer betreft en niet iedereen die belastingplichtig is beschikt over een ID-nummer. Er wordt ook een CRIB-nummer toegekend aan personen die belastingplichtig zijn, maar geen ingezetene zijn van een openbaar lichaam en dus niet in een PIVA staan. Hetzelfde geldt voor rechtspersonen.

Het CRIB-nummer wordt niet alleen gebruikt voor het heffen en innen van rijksbelastingen, maar ook voor een aantal andere taken zoals:

— het innen van enkele eilandelijke belastingen (zoals motorrijtuigenbelasting);
— het uitbetalen van ziektegeld door RCN-unit SZW;
— het innen en uitbetalen van kinderalimentatie namens de Voogdijraad CN.

Het CRIB-nummer wordt ook gebruikt om een gebruiksnaam aan te vragen om in te loggen op MijnCN, een digitaal platform waarmee door burgers toegang kan worden verkregen tot overheidsdiensten zoals het doen van online belastingaangifte. MijnCN wordt ook gebruikt door de RCN-unit SZW. Het gebruik van het CRIB-nummer is in de praktijk dus uitgebreid naar andere toepassingen en andere organisaties dan B/CN. De identificerende taak voor het

verkrijgen van het CRIB-nummer, oftewel dat iemand moet bewijzen dat hij/zij is wie hij/zij zegt te zijn, ligt ook bij B/CN. De B/CN wil graag af van de uitgevende taak voor het CRIB-nummer voor andere dan fiscale aangelegenheden.

Voor het gebruik van het CRIB-nummer voor de uitvoering van de belastingwetgeving is altijd een wettelijke grondslag aanwezig (zie volgende paragraaf). B/CN is ook belast met de heffing en inning van enkele eilandelijke belastingen. Zoals uit de volgende paragraaf zal blijken ontbreekt hierbij doorgaans een wettelijke grondslag voor het gebruik van het CRIB-nummer. Dat staat de praktijk echter niet in de weg.

Naast het CRIB-nummer heeft B/CN van iedere persoon het ID-nummer en A-nummer in het systeem staan (als de persoon tenminste beschikt over deze persoonsnummers).

RCN-unit SZW
De RCN-unit SZW voert verschillende taken uit waarvoor persoonsnummers worden gebruikt, met name in het kader van de uitkering van sociale voorzieningen (zie de volgende paragraaf voor een overzicht). Voor deze taken wordt primair het ID-nummer gebruikt ter identificatie van de persoon. Op de aanvraagformulieren voor de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV), kinderbijslag, weduwe- of wezenpensioen moet bijvoorbeeld het ID-nummer als afzonderlijk persoonsgegeven worden ingevuld door de aanvrager. Indien een persoon over een ID-nummer beschikt, wordt dit vastgelegd in het systeem. Voor alle verschillende taken en processen die de unit SZW uitvoert wordt gewerkt met een afzonderlijke applicatie. Applicaties per taak (onderstand, kinderbijslag, etc.) zijn niet gekoppeld. Dat betekent dat cliënten van de unit SZW voor elke taak steeds afzonderlijk hun ID-nummer moeten doorgeven.

Het ID-nummer wordt dus niet gebruikt bij koppelingen tussen applicaties, maar wel voor bestandsvergelijkingen (tussen verschillende wetten die RCN-unit SZW uitvoert). Aangezien het ID-nummer niet altijd uniek is, wordt soms ook wel het CRIB-nummer en/of geboortedatum gebruikt voor bestandvergelijking.

De unit SZW gebruikt bij loondervingen het CRIB-nummer. Het CRIB-nummer van de werkgever (rechtspersoon) en dat van de werknemer (natuurlijk persoon) worden gebruikt/vastgelegd. Deze CRIB-nummers worden door de werkgever doorgegeven aan RCN-unit SZW. Unit SZW beschikt niet over de mogelijkheid om te controleren of een bepaald persoon ook daadwerkelijk beschikt over het CRIB-nummer dat de persoon doorgeeft. Er is daarvoor geen koppeling met B/CN; B/CN mag juridisch geen CRIB-nummers uitwisselen met andere organisaties. De praktijk is dat iemand die voor de loonderving inlogt in MijnCN, direct al met zijn CRIB binnenkomt en het daarmee ook beschikbaar stelt aan SZW.

Voor de behandeling van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen voor toelating van buitenlandse werknemers op de lokale arbeidsmarkt (waarvoor IND-CN de loketfunctie vervult), wordt (logischerwijs) niet gewerkt met het ID-nummer. Op het aanvraagformulier voor een tewerkstellingsvergunning moet het paspoortnummer van de betrokkene worden vermeld. Buitenlanders kunnen ook een CRIB-nummer krijgen, bijvoorbeeld om een auto aan te kunnen schaffen.

Pensioenen
De Stichting Pensioenfonds Caribisch Nederland (PCN) is het bedrijfstakpensioenfonds voor het personeel in Caribisch Nederland dat in dienst is bij de overheid, het onderwijs of de zorg. Het fonds telt zo'n 7.500 deelnemers en verving per 10 oktober 2010 voor Caribisch Nederland

het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen. PCN bouwt de pensioenen op voor deelnemers, keert pensioenen uit en houdt belasting in voor gepensioneerden. Als persoonsidentificerend nummer wordt het ID-nummer gebruikt, waarbij PCN eigen volgnummers toevoegt. Het voordeel van het ID-nummer is dat alle ingezeten beschikken over dit persoonsnummer, in tegenstelling tot het CRIB-nummer (dat ook niet altijd bekend is bij de cliënten). Het ID-nummer wordt door PCN ook gebruikt in de contacten met B/CN. Controles bij wijzigingen of het om de goede persoon gaat (van belang als het om een veelvoorkomende naam gaat) in het systeem gebeurt handmatig. PCN heeft toegang tot de PIVA-V.

5.3 Juridische grondslag nummergebruik

5.3.1 Wetgeving domein fiscaal/sociaal

Belastingdienst CN
B/CN is verantwoordelijk voor de uitvoering van de volgende belastingwetgeving:

Belasting	Wetgeving
Vastgoedbelasting Opbrengstbelasting Algemene bestedingsbelasting Overdrachtsbelasting Kansspelbelasting	Belastingwet BES
Inkomstenbelasting	Wet inkomstenbelasting BES
Loonbelasting	Wet loonbelasting BES

Daarnaast worden door B/CN namens de openbare lichamen Bonaire en Saba verschillende eilandelijke belastingen geïnd.[39] In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van deze belastingen en de bijbehorende wet- en regelgeving.

Belasting	Wet- en regelgeving
Bonaire	
Erfpacht	Eilandsverordening (…) op het verhuren, verpachten of op andere wijze uitgeven van onroerende zaken toebehorende aan het eilandgebied Bonaire
Grondbelasting	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 43)
	Eilandsverordening grondbelasting Bonaire
Havenbelasting	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 61)
Motorrijtuigenbelasting	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 55)
	Motorrijtuigenbelastingverordening Bonaire 2011[40]
Toeristenbelasting	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 53)
	Toeristenbelastingverordening Bonaire 2022
	Eilandsverordening opcenten vastgoedbelasting Bonaire

[39] Zie ook: https://www.belastingdienst-cn.nl/onderwerpen/betalen-en-ontvangen.
[40] Deze regeling is vervallen per 1 januari 2017. De website van openbaar lichaam verwijst nog wel naar de Motorrijtuigenbelastingverordening Bonaire 2011 en het aankondigingsblad 2016 (https://bonairegov.com/inwoners/motorrijtuigen-belasting).

Opcenten op vastgoed-belasting	Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 43)
Saba	
Logeergastenbelasting	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 53)
	Logeergastenbelastingverordening Saba 1995

De openbare lichamen hebben ook diverse andere lokale heffingen, opgesomd in bijlage 8 van de Rijksbegroting[41]. Deze vallen buiten dit onderzoek.

RCN-unit SZW (incl. Arbeidsinspectie)
De RCN-unit SZW (incl. Arbeidsinspectie) is verantwoordelijk voor de uitvoering van en/of het toezicht op de naleving van de volgende wetten (en onderliggende regelgeving):[42]

Wetgeving	Toelichting
Arbeidsveiligheidswet BES	Regels ter bescherming van werknemers tegen gevaarlijk en ongezond werk
Besluit onderstand BES	Onderstand en bijzondere onderstand
Cessantiawet BES	Ontslagvergoeding werknemers
Stuwadoorswet 1946 BES	Veiligheid rond laden en lossen van schepen in havens
Vakantiewet 1949 BES	Regels over aantal rechtmatige doorbetaalde vakantiedagen per jaar
Wet algemene ouderdomsverzekering BES	Basispensioen (Algemene Ouderdomsverzekering (AOV))
Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES	Uitkering voor weduwen en wezen
Wet arbeid vreemdelingen BES	Toelating van vreemdelingen tot de lokale arbeidsmarkt door afgifte tewerkstellingsvergunning
Wet beëindiging arbeidsovereenkomsten BES	Regels over ontslag werknemer
Wet kinderbijslagvoorziening BES	Kinderbijslag
Wet minimumlonen BES	Regels over minimumloon
Wet ongevallenverzekering BES	Uitkering loon bij bedrijfsongeval
Wet ziekteverzekering BES	Ziektegeld werknemer

Pensioenen
PCN is een pensioenuitvoerder in de zin van de Pensioenwet BES. Op grond van artikel 11a van de Pensioenwet ambtenaren BES worden voor de werknemers, de gewezen werknemers of hun gewezen nabestaanden en wezen (in de zin van de Pensioenwet ambtenaren BES) gelden bijeengebracht en beheerd door PCN.

In de Pensioenwet BES is de algemene regelgeving vastgelegd die van toepassing is op alle pensioenuitvoerders. In de Pensioenwet ambtenaren BES is specifieke regelgeving voor de uitvoering van taken door PCN vastgelegd. Daarnaast vloeien er taken en verplichtingen voor PCN voort uit de door PCN afgesloten pensioenovereenkomsten, het door PCN op grond van artikel 11f van de Pensioenwet ambtenaren BES opgestelde uitvoeringsreglement en het door PCN op grond van artikel 11g van de Pensioenwet ambtenaren BES opgestelde pensioenreglement.

[41] https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/IV/onderdeel/1064359.
[42] https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/wetten-en-regelingen.

5.3.2 Grondslag nummergebruik

Belastingdienst CN

Rijksbelastingen

De grondslag voor het CRIB-nummer is opgenomen in artikel 8.86 Belastingwet BES. Volgens artikel 8.86 lid 8 moet iedere administratieplichtige[43] een identificatienummer vragen bij de inspecteur. Artikel 8.86 lid 9 bepaalt: 'De inspecteur kent op verzoek van een belanghebbende aan deze een identificatienummer toe, dan wel maakt aan de belanghebbende op diens verzoek een reeds toegekend identificatienummer bekend. De belanghebbende is ter vaststelling van zijn identiteit gehouden een geldig paspoort, geldige identiteitskaart dan wel geldig rijbewijs ter inzage te verstrekken.'

Uit artikel 1.1 Belastingwet BES volgt dat de bepalingen in deze wet gelden voor de heffing en invordering van BES belastingen. Dat betekent dat voor de heffing en invordering van deze belastingen het CRIB-nummer (conform artikel 8.86 van de wet) moet worden gebruikt.[44] Onder BES-belastingen worden de volgende rijksbelastingen verstaan: [45]

- vastgoedbelasting;
- opbrengstbelasting;
- algemene bestedingsbelasting;
- overdrachtsbelasting;
- kansspelbelasting;
- loonbelasting;
- inkomstenbelasting.

De enige bepaling in de belastingwetgeving die verder expliciet verwijst naar het gebruik van het CRIB-nummer als bedoeld in artikel 8.86 Belastingwet BES is opgenomen in de Uitvoeringsregeling Belastingwet BES. Artikel 4.1 lid 3 van de Uitvoeringsregeling bepaalt dat op het formulier voor de melding van waardestijging in het kader van de vastgoedbelasting onder meer het identificatienummer moet worden vermeld.[46]

B/CN is ook verantwoordelijk voor de heffing en inning van de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de premie zorgverzekering. In de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de volks- en werknemersverzekeringen en de zorgverzekering is opgenomen dat hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES (met de grondslag voor het CRIB-nummer) van overeenkomstige toepassing is.[47]

Eilandelijke belastingen

In artikel 73 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) is bepaald dat onder meer artikel 8.86 Belastingwet BES buiten toepassing blijft bij de heffing en

[43] Administratieplichtigen zijn volgens artikel 8.86 lid 1 Belastingwet BES: a) natuurlijke personen die een bedrijf of beroep uitoefenen, b) natuurlijke personen die inhoudingsplichtig zijn, of c) lichamen.

[44] In artikel A van zowel de Wet loonbelasting BES als de Wet inkomstenbelasting BES is bepaald dat hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES (met de grondslag voor het CRIB-nummer) van overeenkomstige toepassing is op deze wetten.

[45] Artikel 1.3 onder d Belastingwet BES bepaalt dat onder BES belastingen wordt verstaan: de in artikel 1.2 genoemde belastingen [vastgoedbelasting, opbrengstbelasting, algemene bestedingsbelasting, overdrachtsbelasting en kansspelbelasting] alsmede de loonbelasting geheven op basis van de Wet loonbelasting BES en van inkomstenbelasting geheven op basis van de Wet inkomstenbelasting BES, waaronder worden begrepen de bestuurlijke boeten die ingevolge deze wet kunnen worden opgelegd of vastgesteld, interest, alsmede de kosten van vervolging.

[46] Artikel 4.1 lid 3 van de Uitvoeringsregeling verwijst overigens foutief naar het tiende lid van artikel 8.86 Belastingwet BES dat niet (meer) bestaat.

[47] Zie: artikel 22 lid 6 Wet algemene verzekering bijzondere ziektekosten BES, artikel 7a Cessantiawet BES, artikel 29 lid 1 en 31 Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES, artikel 26 lid 1 en 29a lid 3 Wet algemene ouderdomsverzekering BES, artikel 8a Wet ongevallenverzekering BES en artikel 11 lid 2 en 12 lid 2 Besluit zorgverzekering BES.

invordering van eilandelijke belastingen. Vervolgens bepaalt artikel 80 lid 1 FinBES dat met betrekking tot eilandelijke belastingen bij AMvB regels kunnen worden gesteld waarbij onder meer artikel 8.86 Belastingwet BES geheel of gedeeltelijk van toepassing worden verklaard.

In het Besluit gegevensverstrekking heffing eilandbelastingen BES is een nadere regeling opgenomen voor gegevensverstrekking in het kader van de heffing van eilandelijke belastingen. Dit Besluit kent echter geen specifieke bepalingen over het gebruik van het CRIB-nummer als bedoeld in de Belastingwet BES, terwijl in de praktijk wel het CRIB-nummer wordt gebruikt in het kader van de inning van eilandelijke belastingen. In de verschillende eilandelijke verordeningen die betrekking hebben op een eilandelijke belasting die door B/CN wordt geïnd, zijn geen bepalingen opgenomen over het gebruik van het CRIB-nummer. Enkel in de Eilandsverordening grondbelasting Bonaire is in artikel 7 geregeld dat voor de grondbelasting de bepalingen in hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES gelden.

RCN-unit SZW

De RCN-unit SZW gebruikt in de praktijk het ID-nummer in het kader van de uitvoering van de verschillende sociale voorzieningen. In geen van de wet- en regelgeving die RCN-unit SZW uitvoert zijn specifieke bepalingen opgenomen die expliciet voorzien in het gebruik of de uitwisseling van het ID-nummer. Wel zijn in de verschillende wet- en regelgeving op het gebied van sociale voorzieningen meer in algemene zin bepalingen opgenomen rond het verstrekken van inlichtingen en gegevens aan de minister van SZW (RCN-unit SZW) die nodig zijn ter uitvoering van de betreffende wetgeving. Bij vijf wetten is daarbij expliciet bepaald dat deze inlichtingen mede betrekking hebben op het CRIB-nummer van een persoon. Het gaat om de Wet algemene ouderdomsverzekering BES (artikel 35), de Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES (artikel 36) en de Wet kinderbijslagvoorziening BES (artikel 14a), Wet ongevallenverzekering BES (artikel 12) en Wet ziekteverzekering BES (artikel 12).

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving en bijbehorende relevante bepalingen die betrekking hebben op de verstrekking van inlichtingen en gegevens aan (en door) de minister van SZW.

Wet- en regelgeving	Relevante bepalingen	Toelichting
Besluit onderstand BES	Artikelen 11, 36 t/m 40	Artikel 11 regelt de inlichtingenplicht van de belanghebbende. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat de minister van SZW bij de uitvoering van het besluit de identiteit van de belanghebbende vaststelt aan de hand van een identiteitsdocument (waaronder de Identiteitskaart BES) als bedoeld in artikel 2 van de Wet identificatieplicht BES. Verder bevat paragraaf 6.5 (artikelen 36 t/m 40) een regeling omtrent gegevensuitwisseling in het kader van de uitvoering van het Besluit. Artikel 36 regelt de inlichtingenverplichting voor werkgevers, artikel 37 regelt de inlichtingenverplichting voor bij regeling aangewezen instanties en personen en artikel 40

		regelt de inlichtingenverplichting voor de minister van SZW.[48]
Cessantiawet BES	Artikel 11 lid 2	Dit artikel bepaalt dat een ieder verplicht is in het kader van de verstrekking van een cessantia-uitkering door unit SZW alle door de minister van SZW verlangde inlichtingen te verstrekken.
Wet algemene ouderdomsverzekering BES	Artikelen 34 t/m 36	Artikel 34 regelt de inlichtingenplicht van de pensioengerechtigde voor bepaalde situaties. In artikel 35 is bepaald dat een ieder verplicht is de door de minister van SZW gevraagde inlichtingen te geven in het kader van de wet. De door de minister verlangde inlichtingen omvatten in ieder geval de voor- en achternaam van de persoon van wie de inlichtingen worden gevraagd en het CRIB-nummer dat op grond van artikel 8.86 lid 9 Belastingwet BES aan de persoon is toegewezen. Verder bepaalt artikel 36 dat publiekrechtelijke lichamen verplicht zijn medewerking te verlenen tot het verkrijgen van inlichtingen ter uitvoering van de wet.
Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES	Artikelen 35 t/m 37	Artikel 35 regelt de inlichtingenplicht van de gepensioneerde voor bepaalde situaties. In artikel 36 is bepaald dat een ieder verplicht is de door de minister van SZW gevraagde inlichtingen te geven in het kader van de wet. De door de minister verlangde inlichtingen omvatten in ieder geval de voor- en achternaam van de persoon van wie de inlichtingen worden gevraagd en het CRIB-nummer dat op grond van artikel 8.86 lid 9 Belastingwet BES aan de persoon is toegewezen. Verder bepaalt artikel 37 dat publiekrechtelijke lichamen verplicht zijn medewerking te verlenen tot het verkrijgen van inlichtingen ter uitvoering van de wet.
Wet kinderbijslagvoorziening BES	Artikel 14a en 24	Artikel 14a lid 1 regelt dat een ieder verplicht is de door de minister van SZW gevraagde inlichtingen te geven in het kader van de wet. De door de minister verlangde inlichtingen omvatten in ieder geval de voor- en achternaam van de persoon van wie de inlichtingen worden gevraagd en het CRIB-nummer dat op grond van artikel 8.86 lid 9 Belastingwet BES aan de persoon is toegewezen. Op grond van artikel 24 lid 1 moeten alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet aan de minister van SZW worden verstrekt door de minister van OCW (voor zover het betreft de studiefinanciering) en de SVB (voor zover het de toepassing van de Algemene Kinderbijslagwet betreft).

[48] In artikel 18 Regeling onderstand BES is bepaald welke instanties en personen desgevraagd verplicht zijn aan de minister van SZW opgaven en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het Besluit onderstand BES. Artikel 19 van de Regeling bepaalt aan wie de minister van SZW uit de administratie gegevens uit eigen beweging kan en desgevraagd moet verstrekken ter uitvoering van het Besluit onderstand BES.

Wet ongevallenverzekering BES	Artikel 12	Artikel 12 lid 2 van beide wetten bepaalt dat een ieder verplicht is ten behoeve van de uitvoering van de wet op verzoek aan de minister van SZW inlichtingen te verstrekken.
Wet ziekteverzekering BES	Artikel 12	In artikel 1 onder a van het Besluit inlichtingenverplichtingen werknemersverzekeringen BES is bepaald dat deze inlichtingen onder meer het CRIB-nummer als bedoeld in artikel 8.86 lid 9 Belastingwet BES omvatten.

Pensioenen

Op grond van artikel 31a (en bijlage III) van het Besluit basisadministraties persoonsgegevens BES zijn pensioenuitvoerders (als bedoeld in de Pensioenwet BES) en PCN aangewezen als organisaties met een bijzonder publiek of maatschappelijk belang die in aanmerking komen voor gegevensverstrekking uit de verstrekkingenvoorziening (PIVA-V).

In de Pensioenwet BES en de Pensioenwet ambtenaren BES (en onderliggende wet- en regelgeving) zijn verder geen verwijzingen aangetroffen naar het ID-nummer of CRIB-nummer. De Regeling pensioenen BES kent wel twee bepalingen waar expliciet wordt verwezen naar het ID-nummer en het CRIB-nummer:

Wet- en regelgeving	Bepaling
Regeling pensioenen BES	Artikel 6 lid 2 onder e
	Artikel 10 lid 2 onder b en c

6 Justitie en veiligheid

6.1 Overheidsorganisaties en instellingen

Overzicht
Binnen het domein justitie en veiligheid zijn verschillende overheidsorganisaties op alle drie eilanden actief (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV en Defensie) die met persoonsnummers werken. Het gaat onder meer om:

- Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN)
- Koninklijke Marechaussee (KMar)
- Openbaar Ministerie BES
- Gemeenschappelijk Hof van Justitie
- Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst Caribisch Nederland (IND-CN)
- Stichting Reclassering Caribisch Nederland
- Schadefonds Geweldsmisdrijven
- Kustwacht Caribisch Gebied
- Voogdijraad CN
- Raad voor Rechtsbijstand

Er zijn binnen de justitieketen in principe geen instellingen (niet-overheden) die op grond van een wettelijke taak gebruik maken van persoonsnummers.

6.2 Gebruik persoonsnummers in de praktijk

Algemeen
De meeste organisaties in de justitieketen verwerken het ID-nummer van personen die in aanraking komen met justitie. Soms door het ID-nummer als persoonsgegeven te registreren in het systeem, maar vaak ook door een kopie van de Identiteitskaart BES op te nemen in het dossier. Het beeld is echter dat het ID-nummer (of een ander persoonsnummer) niet actief wordt gebruikt bij de uitwisseling van gegevens tussen organisaties in de justitieketen. De voor- en achternaam en geboortedatum worden vaker gebruikt ter identificatie van een persoon/zaak. Daarnaast wordt door politie en opsporingsinstanties ook het CRIB-nummer, indien de persoon daarover beschikt, vastgelegd.

Binnen de justitieketen in Caribisch Nederland bestond de ambitie om te werken met een zogenoemd strafrechtketennummer: een uniek nummer dat is gekoppeld aan een persoon en kan worden gebruikt bij de correspondentie tussen organisaties in de justitieketen. Hoewel het strafrechtketennummer kan worden gegenereerd, wordt het in de praktijk niet gebruikt door organisaties in Caribisch Nederland. Het strafrechtketennummer wordt in Europees Nederland al wel gebruikt. De strafrechtketennummers worden in Europees Nederland uitgegeven en beheerd door de Justitiële Informatiedienst en opgeslagen in de strafrechtketendatabank (SKDB).

De Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving beheert verschillende systemen waarmee organisaties in de justitieketen werken:[49]

- ACTPOL wordt gebruikt door KPCN, KMar en de Kustwacht;
- Parket Registratie en Informatie Management Systeem (PRIEM) wordt gebruikt door het OM en Gemeenschappelijk Hof van Justitie;
- Prison Administration System (PAS) wordt gebruikt door JICN;
- Border Management System (BMS) wordt gebruikt door de KMar en IND-CN;
- Foreign Management System (FMS) wordt gebruikt door IND-CN.

Verder gebruiken de Voogdijraad en Stichting Reclassering CN ook ieder een eigen systeem.

Er zijn verschillende koppelingen tussen de systemen. Als een persoon bijvoorbeeld in verzekering wordt gesteld gaat er een notificatie naar verschillende systemen. Organisaties hebben ook bepaalde inzagerechten in andere systemen. De mate van toegang tot een ander systeem verschilt per organisatie. Na een daartoe strekkend verzoek en met toestemming van deelnemende organisaties kan de Stichting Beheer gegevens uit verschillende systemen aan elkaar koppelen en informatie verstrekken. Verder zijn er koppelingen met systemen van derde partijen, zoals Interpol en het Justitiële Documentatiesysteem (JDS). Binnen elk systeem wordt gewerkt met een intern uniek identificatienummer voor een persoon/zaak, zoals het parketnummer bij het OM en casenummer bij de Voogdijraad en Reclassering.

Hieronder volgt een korte toelichting van het gebruik van persoonsnummers per organisatie waarmee gesprekken zijn gevoerd. We merken op dat niet met elke organisatie binnen het domein justitie en veiligheid gesprekken zijn gevoerd.

KPCN
In het kader van de uitvoering van de politietaak, wordt door politieambtenaren alle relevante persoonsgegevens vastgelegd van een persoon die in aanraking komt met de politie (bijvoorbeeld bij een aanhouding, overtreding of ongeval). Indien de persoon beschikt over een ID-nummer en/of een CRIB-nummer, worden deze persoonsnummers geregistreerd. Dat kan ook een BSN, rijbewijs- of paspoortnummer zijn als de persoon hierover beschikt.

De persoonsgegevens waarover KPCN beschikt worden niet zomaar uitgewisseld met andere organisaties, ook niet met andere organisaties in de justitieketen. Als KPCN wordt verzocht om bepaalde persoonsgegevens te delen, wordt dat verzoek op zijn merites beoordeeld.

Onderdeel van KPCN is het Bureau Slachtofferhulp. Het Bureau Slachtofferhulp biedt hulp aan slachtoffers na een misdrijf, verkeersongeval, calamiteit of een vermissing. Van slachtoffers wordt door de politieambtenaar de persoonsgegevens geregistreerd, waaronder het ID-

[49] Zie ook Samenwerkingsregeling ICT rechtshandhavingketen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland.

nummer. Het ID-nummer wordt uitgewisseld met het Schadefonds Geweldsmisdrijven wanneer een aanvraag wordt ingediend voor een uitkering van het Schadefonds (het ID-nummer moet worden ingevuld in het aanvraagformulier). Het Schadefonds geeft een eenmalige uitkering aan slachtoffers met ernstig psychisch of fysiek letsel, zowel in Europees als Caribisch Nederland.

KMar
De KMar is onder meer belast met de grensbewaking en -controles op de grensdoorlaatposten in Caribisch Nederland. In dat kader worden identiteitsdocumenten van reizigers gescand. Ingeval een persoon een Identiteitskaart BES heeft, wordt op deze manier dus ook het ID-nummer verwerkt. De scan van het identiteitsdocument wordt opgeslagen in het Border Management System. Het ID-nummer wordt niet als afzonderlijk persoonsgegeven opgeslagen.

Verder verleent de KMar op verzoek bijstand aan KPCN, ondersteunt KPCN op Saba en Sint Eustatius en voert militaire politietaken uit. In het kader van deze taken kunnen opsporingsambtenaren van de KMar – vergelijkbaar met KPCN – persoonsgegevens (waaronder het ID-nummer en CRIB-nummer) van een persoon vastleggen.

De KMar is (net als KPCN) geautoriseerd voor gegevensverstrekking vanuit de PIVA-V. De systemen van de KMar zijn echter niet gekoppeld aan de PIVA-V. Een (juridisch) aandachtspunt is namelijk dat de dataserver waarop de systemen van de KMar draaien in Curaçao staat. Dit betekent dat de data uit de PIVA-V vanuit Europees Nederland via een ander land (Curaçao) tot de KMar komt. Omdat Curaçao niet tot hetzelfde privacybeschermingsgebied behoort als Europees en Caribisch Nederland wordt in overleg met RvIG bekeken welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de privacybescherming van de burger te borgen. Dit aandachtspunt geldt ook voor andere organisaties waar de dataserver buiten Nederland is gelegen.

Openbaar Ministerie
Bij het opmaken van een proces-verbaal wordt door het OM BES het ID-nummer van de persoon op basis de Identiteitskaart BES vastgelegd. Wanneer een persoon niet beschikt over een ID-nummer, kan het rijbewijs- of paspoortnummer worden vastgelegd. Zodra het ID-nummer (of paspoort- of rijbewijsnummer) is vastgelegd wordt een parketnummer aangemaakt. Vervolgens wordt alleen het parketnummer in combinatie met de voor- en achternaam van de persoon gebruikt.

Het OM BES wisselt persoonsgegevens uit met onder meer KPCN, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, JICN, Stichting Reclassering, Voogdijraad en IND-CN. Bij de uitwisseling van persoonsgegevens wordt doorgaans het parketnummer en voornaam en achternaam van de persoon gebruikt en niet het ID-nummer.

Reclassering
Stichting Reclassering werkt met een eigen systeem. Per persoon wordt in het systeem een uniek intern klantnummer aangemaakt. Het ID-nummer wordt in de praktijk niet (actief) gebruikt door Reclassering. Het ID-nummer (of een ander persoonsnummer) wordt niet als afzonderlijk persoonsgegeven in het systeem geregistreerd en wordt niet door Reclassering uitgewisseld met andere organisaties. Wel komt het voor dat een kopie van de Identiteitskaart BES wordt opgenomen in het dossier van een persoon.

Met het oog op de tenuitvoerlegging van werkstraffen of uitvoering van reclasseringstoezicht, ontvangt Reclassering vanuit het OM het vonnis en de uitsprakenlijst van de veroordeelde. Daarbij wordt geen ID-nummer vermeld van de persoon.

In het kader van intercollegiaal overleg tussen Reclassering en andere ketenpartners, waar ook kan worden gesproken over individuele casuïstiek, worden in principe geen persoonsnummers uitgewisseld. Als een casus wordt aangehaald, wordt vaak alleen de voor- en achternaam gebruikt van de betreffende persoon.

Raad voor Rechtsbijstand
Bij aanvragen voor kosteloze rechtsbijstand wordt het ID-nummer en CRIB-nummer van de rechtzoekende verwerkt. Een rechtzoekende dient een aanvraag voor kosteloze rechtsbijstand in bij het loket van RCN (op elk eiland zit een loket). De aanvraag wordt vervolgens inhoudelijk beoordeeld door de Raad voor Rechtsbijstand. Bij de aanvraag wordt een kopie gemaakt van de Identiteitskaart BES en moet de rechtzoekende een inkomensverklaring van de Belastingdienst overleggen waarop ook het CRIB-nummer is vermeld. De aanvraag en bijbehorende stukken (kopie Identiteitskaart BES en inkomensverklaring) worden vervolgens in het systeem (Apex) gezet, waarna de Raad voor Rechtsbijstand een beslissing neemt op de aanvraag. Het ID-nummer en CRIB-nummer worden niet als afzonderlijk persoonsgegeven vastgelegd in het systeem en worden verder niet gebruikt of uitgewisseld door de Raad voor Rechtsbijstand.

Bij het indienen van de factuur door de advocaat wordt vaak het CRIB-nummer van de advocaat vermeld. De Raad voor Rechtsbijstand geeft aan RCN de opdracht tot uitbetaling aan de advocaat. In een interview is aangegeven dat het CRIB-nummer waarschijnlijk wordt gebruikt door RCN bij de uitbetaling van de facturen.

IND-CN
Binnen de vreemdelingenketen is de KMar belast met toegang van vreemdelingen, de IND-CN met de toelating van vreemdelingen en de vreemdelingenpolitie (KPCN) met het toezicht. De IND-CN is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland en beoordeelt alle aanvragen voor een verblijfsvergunning of verklaring van rechtswege van vreemdelingen of Nederlanders die op de BES-eilanden willen verblijven.

IND-CN gebruikt bij de uitvoering van zijn taken een ‘eigen’ persoonsnummer en gebruikt in beginsel niet het ID-nummer of A-nummer. Bij de intake wordt de identiteit en nationaliteit van de aanvrager vastgesteld op basis van een paspoort of ander geldig (grensoverschrijdend) identiteitsdocument. IND-CN werkt met het Foreign Management System. Dit systeem genereert een nummer behorend bij de aanvraag. Alle beschikkingen die de IND uitvaardigt (zowel afgewezen als toegewezen aanvragen) worden daarnaast voorzien van een zogenoemd CRV-nummer (Centrale Registratie Vreemdeling). Dit is een uniek nummer gekoppeld aan een persoon. Het nummer is opgebouwd uit het jaartal waarin de aanvraag is ingediend, het unieke nummer van de persoon en volgnummer (getal dat weergeeft om de hoeveelste aanvraag het gaat). Een persoon waarvan in het verleden een aanvraag is afgewezen en die vervolgens weer een nieuw aanvraag indient, behoudt zijn unieke nummer: enkel het volgnummer en jaartal kan veranderen.

Het CRV-nummer kan (naast voor- en achternaam of geboortedatum) worden gebruikt om gegevens over een bepaalde persoon terug te vinden in FMS (waar zowel de KMar als IND toegang toe hebben). Het CRV-nummer van de beschikking wordt verder niet actief gedeeld met andere organisaties.

Nadat een verblijfsvergunning is verleend, dan kan de persoon zich inschrijven bij het openbaar lichaam in de basisadministratie. Alle beschikkingen worden naast het CRV-nummer voorzien van een verblijfscode voor het type verblijfsdoel van de persoon (zoals arbeid in loondienst of gezinshereniging). Deze code wordt door het openbaar lichaam gebruikt bij de inschrijving van een persoon en het afgeven van een Identiteitskaart BES. Op de Identiteitskaart BES wordt de verblijfscode van de persoon vermeld.

IND-CN heeft toegang tot PIVA-V om na te gaan of de persoon (die verzoekt om verlenging) al ingeschreven staat bij het openbaar lichaam of ter controle van het verblijfsdoel gezingshereniging (burgerlijke staat, staan personen op hetzelfde adres ingeschreven).[50] Als een persoon staat ingeschreven in de PIVA[51], dan kan de IND-CN ambtshalve bij het OM BES een VOG aanvragen van de persoon (en hoeft de persoon dit niet zelf te doen).[52] Bij deze aanvraag vermeldt de IND-CN onder meer het ID-nummer van de persoon (op basis van de PIVA-V).

Bij aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen verzorgt de IND-CN de loketfunctie voor de RCN-unit SZW, zodat een werkgever gelijktijdig met de aanvraag voor toelating voor een buitenlandse werknemer (met als verblijfsdoel arbeid in loondienst) een tewerkstellingsvergunning kan aanvragen. In dat kader is een convenant ondertekend met RCN-unit SZW, heeft de unit SZW toegang tot (een onderdeel van) FMS en maken zij ook gebruik van het CRV-nummer. De aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning wordt ingediend bij IND-CN waarna de aanvraag door RCN-unit SZW inhoudelijk wordt beoordeeld. De beslissing op de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning wordt weer doorgestuurd naar de IND-CN. Deze beoordeling gebruikt IND-CN vervolgens om te bepalen of een aanvraag om toelating wordt afgewezen of goedgekeurd.

IND-CN moet soms ook informatie opvragen bij de Belastingdienst CN, bijvoorbeeld om na te gaan of een persoon een verklaring heeft van B/CN of belastingaangifte heeft gedaan. Deze informatie wordt per mail via een speciaal formulier opgevraagd, waarop ook het CRIB-nummer wordt vermeld. Het CRIB-nummer wordt door de aanvrager doorgegeven aan de IND-CN. Dit nummer wordt verder niet geregistreerd in het systeem, maar wordt door IND-CN alleen op het formulier vermeld. Verder wisselt IND-CN ook op verzoek informatie uit met ZJCN. ZJCN heeft soms nadere informatie nodig over een verblijfsvergunning of verklaring van rechtswege om te kunnen bepalen of een persoon rechtmatig verzekerd is. ZJCN heeft de wens geuit om toegang te krijgen tot FMS om automatisch te kunnen verifiëren wat de verblijfsstatus is van een persoon. Daarvoor zal eerst een convenant moeten worden gesloten.

Voogdijraad CN

De Voogdijraad onderzoekt of een kinderbeschermingsmaatregel nodig is bij minderjarigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd en kan adviseren ingeval van een conflictscheiding of wanneer een minderjarige een strafbaar feit pleegt. De Voogdijraad kan de rechter verzoeken om een kinderbeschermingsmaatregel (zoals een ondertoezichtstelling) op te leggen. Daarnaast kan de Voogdijraad verzoeken om gezamenlijk gezag of herstel ouderlijk gezag. Wanneer gescheiden ouders het niet eens kunnen worden over een kinderalimentatie-

[50] Naast gegevens over de aanvrager, mag de IND-CN via PIVA-V gegevens opvragen van personen die met de aanvrager een gezamenlijke huishouding voert en van personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en van wie een minderjarige, die een aanvraag heeft ingediend tot verkrijging van het Nederlanderschap, verzorging en opvoeding heeft genoten.

[51] En diegene de afgelopen vijf jaar alleen in Curaçao, Caribisch Nederland, Sint Maarten of Europees Nederland is verbleven.

[52] In 2017 hebben de Procureur-Generaal van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de waarnemend Gezaghebber van Bonaire en de plv. unit manager van de IND-CN een convenant getekend om te komen tot een efficiëntere aanvraagprocedure.

regeling, dan kan de Voogdijraad een berekening maken en daartoe namens de ouder(s) een verzoek bij de rechter indienen.

Wanneer een persoon zich meldt bij de Voogdijraad (bijvoorbeeld voor een alimentatieverzoek of verzoek om gezamenlijk ouder gezag) dan wordt de melding/het verzoek in het interne systeem (ACTS) geplaatst. Het systeem maakt dan automatisch een intern casenummer aan. Bij de intake wordt gevraagd om de Identiteitskaart BES, om de naam van de persoon correct in het systeem in te kunnen voeren. Het ID-nummer wordt echter niet als afzonderlijk persoonsgegeven vastgelegd in het systeem. Bij aanvragen omtrent ouderlijk gezag wordt standaard een kopie gemaakt van de Identiteitskaart BES.

De Voogdijraad wisselt zelf geen persoonsnummers uit met andere organisaties. Het ID-nummer wordt bijvoorbeeld niet afzonderlijk op een verzoekschrift richting de rechtbank vermeld. Wel wordt het kopie van de Identiteitskaart BES (in het dossier) soms meegestuurd naar de rechtbank.

Wanneer een minderjarige een strafbaar feit heeft gepleegd en wordt vastgehouden, adviseert de Voogdijraad over de straf of hulp die het beste past bij de jongere. De Voogdijraad ontvangt vanuit de politie dan soms ook het ID-nummer van de minderjarige en legt dit vast in het dossier. Vanuit ZJCN krijgt de Voogdijraad verzoeken tot onderzoek naar een mogelijke kinderbeschermingsmaatregel (VTO). Daarbij wordt geen ID-nummer vermeld van de betrokken persoon.

Partijen betalen niet rechtstreeks de alimentatie aan elkaar, maar betaling verloopt door tussenkomst van de Voogdijraad. De feitelijke uitvoering van de inning en uitbetaling van kinderalimentatie heeft de Voogdijraad gemandateerd aan de Belastingdienst CN.[53] De ouder die kinderalimentatie moet betalen ontvangt een brief met betalingsgegevens en het bankrekeningnummer van de Belastingdienst, waar hij/zij de betalingen voor alimentatie moet storten. De ouder die betaald moet worden, wordt gevraagd om zijn/haar bankgegevens in te leveren bij de Belastingdienst. Ouders moeten bij de betaling het CRIB-nummer gebruiken. Als een ouder dat niet heeft, wordt dat aan de Voogdijraad gemeld en wordt de ouder door de Voogdijraad verzocht om bij B/CN een CRIB-nummer aan te vragen.

De Voogdijraad werkt verder samen met de leerplichtambtenaar van het openbaar lichaam, zorginstellingen (zoals het ziekenhuis), het zorg- en veiligheidshuis, Sentro Akseso en Guiami (meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling). Een gesprekspartner van de Voogdijraad geeft aan dat bij deze samenwerking in principe geen persoonsnummers worden uitgewisseld.

6.3 Juridische grondslag nummergebruik

6.3.1 Wetgeving domein justitie en veiligheid

In onderstaande tabel is een (niet uitputtend) overzicht opgenomen van de belangrijkste wet- en regelgeving op grond waarvan de verschillende organisaties in het domein justitie en veiligheid taken uitvoeren:

Organisatie	Wet- en regelgeving
Gemeenschappelijk Hof van Justitie	Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

[53] Mandaatbesluit Voogdijraad BES-Belastingdienst/CN.

	Wet administratieve rechtspraak BES
IND-CN	Rijkswet op het Nederlanderschap
	Wet toelating en uitzetting BES
KMar	Veiligheidswet BES
KPCN	Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
	Veiligheidswet BES
Kustwacht Caribisch Gebied	Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
OM BES	Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
	Wetboek van Strafvordering BES
	Wetboek van Strafrecht BES
Raad voor Rechtsbijstand	Wet kosteloze rechtskundige rechtsbijstand BES
Schadefonds Geweldsmisdrijven	Wet schadefonds geweldsmisdrijven
Stichting Reclassering CN	Wetboek van Strafrecht BES
	Reclasseringsbesluit 1953 BES
Voogdijraad CN	Burgerlijk Wetboek BES
	Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
	Besluit voogdijraad BES

6.3.2 Grondslag nummergebruik

In de in Caribisch Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van justitie en veiligheid zijn geen bepalingen aangetroffen waar expliciet wordt gerefereerd aan het gebruik van het ID-nummer of CRIB-nummer. De enige wet waarin wordt gerefereerd aan een persoonsnummer betreft de Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES) met een bepaling waarin wordt verwezen naar het administratienummer (artikel 23 lid 2).

Wet toelating en uitzetting BES

Artikel 23 lid 1 van de WTU-BES bepaalt dat de minister van Justitie en Veiligheid onderscheidenlijk de korpschef aan andere bestuursorganen de gegevens over de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling verstrekt die zij nodig hebben ter uitvoering van hun taak. Het tweede lid regelt dat andere bestuursorganen bevoegd zijn uit eigen beweging of desgevraagd door de minister van JenV of de korpschef gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de WTU-BES, waarbij gebruik kan worden gemaakt van het administratienummer. Aangezien het wetsvoorstel rond de invoering van het BSN in Caribisch Nederland niet tot gevolg heeft dat het administratienummer buiten gebruik wordt gesteld, hoeft de bepaling in de WTU-BES in beginsel niet te worden aangepast.[54]

Verwerking politiegegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens

De Wet politiegegevens regelt de verwerking van politiegegevens. Politiegegevens zijn persoonsgegevens, waaronder een persoonsnummer, die worden verwerkt in het kader van de

[54] In principe bestaan er na de invoering van het BSN in Caribisch Nederland geen bezwaren tegen het gebruik van het A-nummer door overheidsorganisaties zolang artikel 13 van de Wabb niet in werking treedt in Caribisch Nederland en zolang er geen koninklijk besluit is genomen waarbij artikel 4.9 van de Wet BRP buiten werking wordt gesteld. Artikel 13 Wabb bepaalt dat een persoon aan wie een BSN is toegekend, niet kan worden verplicht bij het verstrekken van persoonsgegevens aan een gebruiker een ander persoonsnummer te verstrekken dan het BSN dat aan de persoon is toegekend. Artikel 4.9 Wet BRP is een overgangsbepaling en regelt dat onder andere het A-nummer van een ingeschrevene wordt opgenomen in de BRP tot een bij een koninklijk besluit te bepalen datum.

politietaak. De Wet politiegegevens is ook van toepassing in Caribisch Nederland.[55] Voor Caribisch Nederland wordt onder politietaak verstaan de taken van de KPCN, de KMar en de Kustwacht.[56]

Verder is in artikel 39 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaald dat politiegegevens tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften worden uitgewisseld voor zover dat nodig is voor een goede uitoefening van de politietaken. Ter uitvoering van artikel 39 van de Rijkswet politie troffen de landen de *Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens*.[57]

In Europees Nederland regelt de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers. Een persoonsidentificerend nummer wordt als justitieel gegeven aangemerkt.[58] De Wsjg is niet van toepassing in Caribisch Nederland. De Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES en de Regeling justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag BES bevatten een regeling voor onder meer de registratie van justitiële gegevens (door de Justitiele Informatiedienst) en de verstrekking van gegevens uit het strafkaartsysteem en het strafregister (bestaande uit strafbladen met onherroepelijke veroordelingen van personen). De Caribische strafkaart biedt een overzicht van de Caribische justitiële gegevens van een persoon.

[55] Zie paragraaf 5a van de wet.
[56] Artikel 36b onder a Wpg bepaalt dat in de openbare lichamen onder politietaak wordt verstaan: de taken, bedoeld in artikel 5 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, van het politiekorps voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de taken, bedoeld in artikel 2 lid 3 onder a van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de taken, bedoeld in artikel 5 lid 1 van de Veiligheidswet BES.
[57] Stc. 2010, nr. 11337.
[58] Artikel 6 lid 1 onder f Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

7 Markt en overig

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze enkele 'overige' marktpartijen en maatschappelijke organisaties persoonsnummers gebruiken en in hoeverre daarvoor een wettelijke grondslag is opgenomen. Het gaat om de Kamers van Koophandel, CBS Bonaire, de sociale woningbouwvereniging en banken. Ook wordt in algemene zin ingegaan op het gebruik van persoonsnummers door andere marktpartijen.

7.2 Gebruik persoonsnummers in praktijk

Kamers van Koophandel
Binnen Caribisch Nederland zijn twee instanties actief die als taak hebben om het handelsregister te beheren en eventueel andere ondersteuning aan de markten te bieden: de Kamer van Koophandel Bonaire en de Chamber of Commerce & Industry St. Eustatius & Saba. Deze vormen gezamenlijk niet één organisatie, maar werken in principe wel op dezelfde manier.

Voor het handelsregister wordt gebruik gemaakt van een KvK-nummer per rechtspersoon. Aan de KvK-registratie kunnen natuurlijke personen worden gekoppeld op basis namen en geboortedatum, maar bij die natuurlijke personen worden geen persoonsnummers gehanteerd.

Er zijn wel plannen om PIVA in te kunnen zien, om daarmee adresgegevens en andere persoonsgegevens te kunnen raadplegen. Het is momenteel nog niet duidelijk welke gegevens zullen worden ingevoerd om deze raadpleging te kunnen doen. Het is volgens gesprekspartners een (aantrekkelijke) optie om hiervoor het BSN te gaan gebruiken, vanwege het unieke karakter van dit nummer. Die raadpleging is nog onderwerp van verzoek om advies bij RvIG.

Momenteel is het gebruik van de volledige namen in combinatie met de geboortedatum afdoende. Die combinatie van gegevens is uniek genoeg om problemen te voorkomen. Er kunnen zich wel problemen voordoen bij het registreren van niet-ingezetenen of buitenlandse rechtspersonen, maar dat komt dan vooral door de afwijkende karakters of adresformaten.

Op Sint Eustatius en Saba wordt bij buitenlandse personen het paspoortnummer geregistreerd, en wordt soms – maar niet structureel – in een notitie ook het ID-nummer opgenomen. Hier wordt verder echter niet mee gewerkt.

CBS Bonaire
Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Bonaire is een kantoor van het CBS dat als vooruitgeschoven post fungeert met als doel om gegevensverzameling in Caribisch Nederland te faciliteren en doelmatig te maken. Men werkt hiervoor op basis van Nederlandse wetgeving (Wet op het CBS) en er is dus geen sprake van specifieke BES-wetgeving.

Het CBS verwerkt persoonsgegevens voornamelijk met het oog op inkomensstatistieken. Hierbij worden van de Belastingdienst, SZW en DUO data ontvangen, waarna wordt geprobeerd om deze aan elkaar te koppelen met behulp van één nummer. Het komt geregeld voor dat personen onder verschillende persoonsnummers staan geregistreerd bij verschillende instanties, wat dubbelingen in de data kan veroorzaken. Op basis van onder meer een bestand van B/CN (waarin CRIB- en ID-nummer worden gekoppeld) worden deze dubbelingen opgespoord, en aan de hand van namen en geboortedata opgeschoond of hersteld.

Het CBS kent elke registratie in de microgegevensbestanden een zogeheten sleutelnummer toe, dat alleen wordt gebruikt voor en door de interne systemen. Hoewel elke registratie in principe één persoon zou moeten betreffen, wordt dit sleutelnummer niet als een persoonsnummer gezien. Het wordt – net als alle andere microdata – nooit gedeeld met partijen buiten het CBS; delen van microdata over personen is onwettig.

Banken
Banken identificeren hun klanten aan de hand van hun Identiteitskaart BES of paspoort. Hierbij worden kopieën bewaard van deze documenten, omdat de bank moet kunnen bewijzen dat ze de persoon aan de balie hebben geïdentificeerd. De klanten worden (bij het openen van een bankrekening) geregistreerd op basis van een intern administratienummer, dat alleen voor de eigen systemen in gebruik is. In de klantrecords worden vervolgens het ID-nummer of paspoortnummer geregistreerd. Over de registratie van CRIB-nummers verschillen gesprekspartners bij verschillende banken van inzicht. Eén bank geeft aan dat het CRIB niet geregistreerd mag worden. Een andere bank registreert dit wel. Navraag bij B/CN leert dat er wel degelijk een wettelijke verplichting geldt voor registratie van het CRIB-nummer, op basis van internationale rapportage-afspraken (zie paragraaf 7.3.2).

Sociale woningstichting
De sociale woningstichting op Bonaire (Fundashon Cas Bonairiano) registreert bij inschrijving van een huurder het ID-nummer, en gebruikt dit ook voor de interne administratie. In het Woonteam, een samenwerkingsverband met het ministerie van SZW en Sentro Akseso, worden gegevens uitgewisseld (waaronder het ID-nummer) om dossiers te bespreken van mensen die betalingsachterstanden hebben. Voor deze verwerking van persoonsnummers zijn geen wettelijke grondslagen. Wel ligt er een akkoord met geheimhoudingsverklaring onder het Woonteam.

Overig gebruik van persoonsnummer in het publieke domein
Vanuit diverse interviews, onder meer met de openbare lichamen, de Kamers van Koophandel en de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (CBP BES), hebben we een beeld kunnen vormen van het gebruik van persoonsnummers door andere instanties in het publieke domein. Hierbij zijn doorgaans geen overheidsinstanties betrokken, maar de schaal van dit gebruik is dusdanig dat we dit wel onder de aandacht willen brengen.

Gesprekspartners geven aan dat het gebruik van persoonsnummers en de Identiteitskaart BES door bedrijven en organisaties veelvuldig gebeurt, zonder dat hierbij acht wordt geslagen op een eventuele wettelijke grondslag. Als voorbeelden worden hiervoor genoemd:

- Verzekeringsmaatschappijen
- (Auto)verhuurmaatschappijen
- Hotels
- Winkels (voor registratie van recht op garantie)

De CBP BES omschrijft de situatie als 'een cultuur van overcompliance'. Mensen geven eigenlijk zonder uitzondering gehoor aan verzoeken om persoonsgegevens ter beschikking te stellen als daarom gevraagd wordt, ongeacht of dat verzoek wettig is. Daarbij gaat het niet alleen om biografische gegevens als de namen en geboortedatum, maar wordt ook vaak het ID-nummer opgevraagd. Bij veel bedrijven en organisaties wordt zelfs de Identiteitskaart BES overhandigd en wordt een kopie gemaakt voor de administratie. Werkprocessen bij organisaties zijn ook ingericht op de verwerking van deze gegevens: wanneer iemand niet mee zou willen werken is het vaak moeilijk of onmogelijk om de gevraagde dienst geleverd te krijgen.

De CBP BES constateert dat deze situatie onwenselijk en zelfs onwettig is, maar is vanwege zeer beperkte capaciteit niet bij machte om hier daadwerkelijk toezicht op uit te oefenen. Bovendien ontbreekt het aan effectieve wettelijke handhavingsinstrumenten om daadwerkelijk in te grijpen als een overtreding wordt geconstateerd. Eventueel kunnen bestuursrechtelijke instrumenten worden ingezet zoals een last onder dwangsom, maar dat is een langdurig instrument dat bovendien (te) veel capaciteit kost. Het is effectiever gebleken om middels persberichten en publieke druk het nalevingsgedrag bij te sturen.

7.3 Juridische grondslag nummergebruik

7.3.1 Wetgeving domein markt en overig

In onderstaande tabel is een (niet uitputtend) overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving op grond waarvan markt- en overige partijen wettelijke taken uitvoeren.

Organisatie	Wet- en regelgeving
Kamers van Koophandel	Wetboek van Koophandel BES
	Handelsregisterbesluit 2009
CBS Bonaire	Wet op het CBS
Banken	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES
	Wet uitvoering Common Reporting Standard

7.3.2 Grondslag nummergebruik

De Kamers van Koophandel beheren het handelsregister op basis van het Wetboek van Koophandel BES en het Handelsregisterbesluit 2009. In het Handelsregisterbesluit staat onder meer opgenomen welke gegevens geregistreerd worden van de onderneming en van de betrokken natuurlijke personen. Daarbij wordt steeds gesproken over het registreren van 'de persoonlijke gegevens' van de vennoot, bestuurder, etc., zonder dat toegespitst wordt welke gegevens hieronder vallen. Er wordt in elk geval nergens expliciet genoemd dat ook een persoonsnummer geregistreerd wordt.

In de Wet op het CBS wordt in artikel 34 expliciet een grondslag voor de verwerking van een persoonsnummer gegeven:

> De directeur-generaal kan het Burgerservicenummer opnemen in een registratie en daarvan gebruik maken ten behoeve van statistische doeleinden. De directeur-generaal kan het Burgerservicenummer gebruiken in contacten met personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het gebruik van dat nummer in een registratie.

Door het ontbreken van het BSN in Caribisch Nederland heeft het CBS Bonaire ervoor gekozen om dit artikel in de lokale context te interpreteren als een grondslag voor het verwerken van diverse persoonsnummers. Dat is echter niet expliciet beschreven in de wetgeving.

Banken zijn in de rol van 'dienstverlener' gehouden aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES). In artikel 2.2 wordt geregeld dat de dienstverlener voor alle klanten een cliëntonderzoek dient uit te voeren, om onder meer de identiteit van de klant vast te stellen en een goed beeld te krijgen van diens risicoprofiel. In artikel 2.13 wordt de bank voorgeschreven ook gegevens te bewaren. In bijlage B van de Wwft BES, onder b. staat beschreven dat bij het cliëntonderzoek gebruikte gegevens over het identiteitsdocument moeten worden vastgelegd, of een afschrift van dat document. Daarin is de grondslag voor het bewaren van een kopie van de Identiteitskaart BES gegeven.

In het kader van de Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) en de Common Reporting Standard (CRS) dienen in (Caribisch) Nederland gevestigde financiële instellingen gegevens aan de Belastingdienst aan te geven over rekeningen van personen en organisaties die in het buitenland belastingplichtig zijn. Daarbij schrijft de CRS wetgeving voor dat het verstrekken van een fiscaal identificatienummer ofwel taxpayer identiciation number (TIN) verplicht is. Op het moment dat iemand fiscaal inwoner is van Nederland is dit het BSN, voor Caribisch Nederland gaat het om het CRIB-nummer.

8 Invoering BSN

8.1 Verwachtingen invoering BSN

Over het algemeen staan de gesprekspartners positief tegenover de invoering van het BSN. Het belangrijkste verwachte voordeel van het BSN is dat het een uniek persoonsidentificerend nummer is dat aan alle ingezetenen van Caribisch Nederland wordt toegekend en waarmee alle overheidsorganisaties en andere gebruikers kunnen werken. Op basis van het BSN kan de identiteit van personen eenvoudiger en betrouwbaar worden vastgesteld. Daarmee worden de bestaande problemen met het gebruik van het (niet unieke) ID-nummer en administraties met onjuiste en niet actuele gegevens – zoals meerdere personen die hetzelfde ID-nummer hebben of meerdere ID-nummers die zijn gekoppeld aan dezelfde persoon – verholpen. Uitvoeringsorganisaties zijn daardoor minder tijd kwijt aan extra controles om te verifiëren of een bepaald ID-nummer ook daadwerkelijk behoort bij een bepaalde persoon, waardoor werkprocessen efficiënter worden. Ook kan de identiteitsvaststelling op basis van het BSN bijvoorbeeld de uitvoering van de politie- en opsporingstaken vergemakkelijken.

Daarnaast is de verwachting dat met de komst van het BSN (op termijn) meer mogelijkheden ontstaan om systemen (waar nodig en toegestaan) aan elkaar te koppelen en zo gemakkelijker onderling gegevens uit te kunnen wisselen. Op dit moment werken niet alle organisaties en instellingen met hetzelfde identificerende nummer en ontbreekt een uniek gegeven van een persoon dat als sleutel kan fungeren voor het onderling uitwisselen van gegevens. Iedere organisatie werkt met een eigen registratiesysteem. Dit bemoeilijkt zowel de gegevensuitwisseling tussen organisaties in Caribisch Nederland als tussen organisaties in Caribisch Nederland en Europees Nederland. Met het gebruik van het BSN als uniek persoonsidentificerend gegeven kunnen systemen van uitvoeringsorganisaties gemakkelijker worden gekoppeld, waardoor mogelijkheden ontstaan om ten behoeve van de uitvoering van een bepaalde wettelijke taak persoonsgegevens automatisch te verifiëren of op te halen.

Binnen het zorgdomein worden door zorginstellingen kansen gezien om op basis van het BSN makkelijker te communiceren tussen zorginstellingen binnen Caribisch Nederland en tussen Caribisch en Europees Nederland. Op dit moment kost het betrekkelijk veel tijd en moeite om patiëntengegevens op te vragen van personen die vanuit Caribisch Nederland worden doorverwezen naar Europees Nederland voor een zorgbehandeling. Dit gaat niet geautomatiseerd. In Europees Nederland is het daarentegen al mogelijk om op basis van het BSN via een elektronisch uitwisselingssysteem (Landelijk Schakelpunt, LSP) medische gegevens uit te wisselen tussen zorgverleners (mits de cliënt daar uitdrukkelijk toe-

stemming voor geeft). Voor elektronische uitwisseling van patiëntengegevens op basis van het BSN zal – zoals eerder in hoofdstuk 3 aangegeven – een wettelijke grondslag moeten komen.

Verder biedt de invoering van het BSN de mogelijkheid om DigiD te gebruiken waardoor overheidsorganisaties hun digitale dienstverlening kunnen verbeteren. Op dit moment is het voor de bevolking in Caribisch Nederland nog gebruikelijk om (bij meerdere loketten) met 'pen en papier' overheidszaken te regelen en voorzieningen aan te vragen. De beschikbaarheid van DigiD kan digitale dienstverlening in Caribisch Nederland een impuls geven. Voor inwoners van Caribisch Nederland heeft dit als voordeel dat zij met behulp van DigiD terecht kunnen bij een digitaal loket voor het regelen van overheidszaken. Voor uitvoeringsorganisaties biedt dit als voordeel dat persoonsgegevens niet handmatig hoeven worden ingevoerd, waardoor de administratieve lasten worden beperkt en het proces minder foutgevoelig wordt. Een voorwaarde voor het kunnen gebruiken van DigiD en het bieden van e-dienstverlening is wel dat de organisaties hierop hun werkprocessen (technisch) inrichten/aanpassen.

Door zorgaanbieders wordt gewezen op de mogelijkheid om met het BSN en DigiD medische informatie digitaal te ontsluiten voor de burger. Bij zorgaanbieders bestaat de wens om meer op dit vlak te kunnen bieden. Een voorbeeld is de Persoonlijke Gezondheidsomgeving (PGO), een digitale omgeving waar medische informatie toegankelijk is voor de patiënt via DigiD en het BSN.

8.2 Gevolgen invoering BSN

De wettelijke regeling rond de invoering van het BSN is nog niet vastgesteld. Daarom is nog niet (volledig) duidelijk wanneer en op welke wijze het BSN precies zal worden ingevoerd en hoelang de transitiefase zal duren. De transitie naar het BSN kent in ieder geval de volgende fasen:

1. start toekenning van het BSN aan ingezetenen in Caribisch Nederland;
2. overheidsorganisaties die het BSN gaan gebruiken bij de uitvoering van wettelijke taken; in deze fase – die minimaal vijf jaar zal duren – zal tijdelijk zowel het ID-nummer als het BSN in omloop zijn, omdat Identiteitskaarten BES die voor de invoering van het BSN zijn uitgegeven en waarop het ID-nummer nog is opgenomen hun geldigheid voor vijf jaar behouden;
3. BSN is het enige persoonsnummer dat in gebruik is met en door de overheid, waarbij andere persoonsnummers volledig zijn uitgefaseerd.

Bij organisaties bestaat nog geen concreet plan van aanpak of draaiboek met het oog op de transitie naar het BSN. Gesprekspartners kunnen (nog) geen concrete indicatie geven van het benodigde tijdpad voor de migratie naar het BSN en welke specifieke acties hiervoor nodig zijn. In algemene zin wordt door gesprekspartners aangegeven dat de invoering van het BSN zal betekenen dat de interne systemen van organisaties moeten worden aangepast. Dit betekent bijvoorbeeld dat een veld wordt toegevoegd waar het BSN kan worden geregistreerd en dat in het systeem kan worden gezocht op het BSN. Het algemene beeld uit de gesprekken is dat deze technische aanpassingen betrekkelijk eenvoudig zijn. Ook kan het bijvoorbeeld nodig zijn om standaardformulieren te wijzigen waar het BSN als invulveld moet worden opgenomen (in plaats van het ID-nummer) en informatie op websites of in brochures aan te passen.

De meeste gesprekspartners merken op dat de migratie naar het BSN in principe geen complexe operatie vormt. Wel kan het veel werk kosten om de eigen administratie aan te passen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de B/CN, RCN-unit SZW en ZJCN. Alle personen die in het systeem staan en beschikken over een ID-nummer moeten worden 'omgenummerd' en gekoppeld aan het juiste BSN. Het koppelen van de juiste persoon aan het juiste BSN vormt een administratieve klus die nog betrekkelijk veel uitzoekwerk kan vergen, mede omdat een ID-nummer in de administratie gekoppeld kan zijn aan meerdere personen, adresgegevens van personen niet altijd kloppen of actueel zijn, etc. Nadat deze conversieklus achter de rug is worden door organisaties geen problemen verwacht bij het gebruik van het BSN.

Voor B/CN geldt dat het portaal MijnCN – waarop via het CRIB-nummer kan worden ingelogd – moet worden aangepast en technisch zodanig moet zijn ingericht dat personen met een BSN gebruik kunnen maken van MijnCN. B/CN signaleert verder nog dat eenmanszaken mogelijk een extra uitdaging vormen bij de migratie naar BSN. Eenmanszaken hebben nu zakelijk en privé hetzelfde CRIB-nummer. Uitgezocht moet worden hoe dit te regelen als straks natuurlijke personen met een BSN gaan inloggen.

De verwachte impact van de feitelijke transitie naar het BSN is voor de rijksdiensten relatief beperkt in verhouding tot de andere ontwikkelingen die de invoering van het BSN mogelijk maakt (of kan stimuleren). Denk daarbij aan het actief koppelen van systemen van organisaties, het gebruik van DigiD en het bieden van digitale dienstverlening. De implementatie hiervan zal logischerwijs een (fors) grotere organisatorische en technische impact hebben voor overheidsorganisaties dan alleen de feitelijke invoering van het BSN in Caribisch Nederland.

Aandachtspunten
In verschillende gesprekken wordt het aanpassen van wet- en regelgeving om het BSN te kunnen gebruiken als aandachtspunt genoemd. Dit geldt met name voor instellingen (niet-overheden) die voor de uitvoering van een wettelijke taak het BSN zullen moeten gebruiken. Voor het gebruik van het BSN moet worden voorzien in een (domein)specifieke wettelijke grondslag. In de hoofdstukken 3 t/m 7 is per domein beschreven in hoeverre in de praktijk persoonsnummers worden gebruikt en uitgewisseld en in hoeverre bestaande wet- en regelgeving voorziet in bepalingen rond het gebruik van persoonsnummers. In gesprekken wordt met name gewezen op het onderwijs- en zorgdomein, waar in de praktijk sprake is van uitwisseling van persoonsnummers tussen instellingen (anders dan overheidsorganen) en overheidsorganisaties, waar het van belang is om te voorzien in een goede wettelijke grondslag voor het gebruik en de uitwisseling van het BSN.

Ten aanzien van het zorgdomein voorziet in Europees Nederland de Wet aanvullende bepalingen verwerking persoonsgegeven in de zorg (Wabvpz) in een wettelijke regeling voor het gebruik van het BSN en de uitwisseling van medische gegevens tussen zorgaanbieders en is geregeld welke rechten en waarborgen de patiënt heeft bij elektronische gegevensuitwisseling van persoonsgegevens. In Caribisch Nederland bestaat een dergelijke wettelijke grondslag momenteel niet. Deze wettelijke grondslag is wel vereist wanneer zorgaanbieders het BSN gaan gebruiken en onderling persoonsgegevens uitwisselen op basis van het BSN. Daarbij is een bijzonder aandachtspunt dat inwoners van Caribisch Nederland relatief vaak een zorgbehandeling krijgen buiten Caribisch Nederland en dat in dat geval sprake is van gegevensuitwisseling met landen buiten Nederland (en het Koninkrijk ingeval van bijvoorbeeld Colombia) waar geen BSN wordt gebruikt en een ander privacybeschermingsregime van toepassing is.

Gesprekspartners binnen het zorgdomein benadrukken dat bij de migratie naar het BSN ook de ziekenhuizen/zorginstellingen in de CAS-landen betrokken moeten worden, omdat deze ziekenhuizen een belangrijk deel van de patiëntenzorg leveren aan inwoners van Caribisch Nederland. Dit wordt als belangrijk aandachtspunt genoemd bij de migratie naar het BSN.

Door gesprekspartners wordt aangegeven dat het van belang is dat organisaties tijdig worden geïnformeerd over de wijze waarop het BSN ingevoerd zal worden, zodat organisaties hierop kunnen anticiperen en de benodigde voorbereidingen kunnen treffen voor de migratie naar BSN.

Ook het maatschappelijk draagvlak onder de inwoners van Caribisch Nederland wordt als belangrijk aandachtspunt genoemd. Daarbij wordt voorlichting en goede informatievoorziening richting de inwoners als noodzakelijk gezien, bijvoorbeeld over wat het BSN inhoudt, wat de beoogde voordelen zijn en waarvoor het kan worden gebruikt. De invoering van het BSN kan in dit licht ook als kans worden gezien om de bewustwording op het vlak van zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.

Bijlage 1: lijst met gesprekspartners

Gesprekspartner	*Organisatie*
Directeur	Bank
Senior manager	Bank
Supervisor accounts	Bank
Manager compliance en integriteit	Bank
ICT regisseur	Belastingdienst CN
Hoofd kantoor Bonaire	CBS kantoor Bonaire
Directeur	Chamber of Commerce & Industry St. Eustatius & Saba
Secretaris	Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES
Beleidsadviseur	Dienst Uitvoering Onderwijs
Senior beleidsadviseur	Kamer van Koophandel Bonaire
Informatiemanager	Koninklijke Marechaussee
Beleidsmedewerker bedrijfsvoering	Korps Politie Caribisch Nederland
Hoofd bureau slachtofferhulp	Korps Politie Caribisch Nederland
Senior beslismedewerker	Immigratie- en Naturalisatiedienst CN
Beleidsmedewerker studiefinanciering	Ministerie van OCW
Beleidsmedewerker curatieve zorg CN	Ministerie van VWS
Afdelingshoofd Juridische Zaken	Openbaar lichaam Bonaire
Afdelingshoofd ICT	Openbaar lichaam Bonaire
Projectleider digitalisering	Openbaar lichaam Bonaire
Applicatiebeheerder afdeling Financiën, HRM en Census Office	Openbaar lichaam Saba
Directeur bedrijfsvoering	Openbaar lichaam Sint Eustatius
Beleidsmedewerker	Openbaar Ministerie BES
Medewerker kwaliteit	Raad voor Rechtsbijstand
Beleidsmedewerker	RCN/OCW
Modeleur	RCN-unit SZW
Extern projectleider applicatielandschap	RCN-unit SZW
Chief information officer	Rijksdienst Caribisch Nederland
Informatiemanager SSO	Rijksdienst Caribisch Nederland
Senior adviseur dienstverlening	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Functioneel/logisch ontwerper	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Algemeen manager	Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

Operationeel manager	Rijksinspectie Digitale Infrastructuur
Programmamanager bevolkingsonderzoek CN	RIVM
Projectadviseur kwaliteit en uitvoering	RIVM
Directeur/bestuurder	Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving
Medebestuurder	Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving
Beleidsadviseur	Stichting Reclassering CN
	Stichting Pensioenfonds CN
Beleidsmedewerker	Voogdijraad CN
Bestuurssecretaris	Woningbouwvereniging
Directeur	Woningbouwvereniging
Directeur	Zorgaanbieder
Anesthesioloog en medisch manager	Zorgaanbieder
Jeugdzorgprofessional	Zorg en Jeugd CN
Informatiemanager	Zorg en Jeugd CN

pro facto