



Service(nummer) voor de burger
Onderzoek invoeren van het BSN in Caribisch Nederland

Nicolette Woestenburg
Mark Beukers
Niko Struiksmā
Gerhard Hoogers
Groningen, 1 december 2020

[Logo van Pro Facto en Rijksuniversiteit Groningen]

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inhoud

INHOUD	1
SAMENVATTING	1
AANLEIDING.....	4
1.1 INLEIDING	4
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	5
1.2.1. <i>Deelvragen over invoering via de Wabb</i>	5
1.2.2. <i>Deelvragen over invoering via artikel 31 Besluit BRP</i>	6
1.3 ONDERZOEKSACTIVITEITEN	6
1.4 DIT RAPPORT	7
IDENTITEITSWETGEVING	8
2.1 INLEIDING	8
2.2 EUROPEES NEDERLANDSE WETGEVING.....	8
2.2.1. <i>Basisadministratie</i>	8
2.2.2. <i>Identiteitsnummer</i>	9
2.3 CARIBISCH NEDERLANDSE WETGEVING.....	9
2.3.1. <i>Basisadministratie</i>	9
2.3.2. <i>Identiteitsnummer</i>	10
2.4 VERHUISBEWEGINGEN	10
ERVARINGEN MET HET ID-NUMMER EN VERWACHTINGEN VAN HET BSN	12
3.1 INLEIDING	12
3.2 ERVARINGEN MET HET ID-NUMMER EN PIVA	12
3.2.1. <i>Veronderstelde nadelen ID-nummer</i>	12
3.2.2. <i>Ervaringen met het ID-nummer</i>	13
3.2.3. <i>Ervaringen met PIVA-(V)</i>	15
3.3 VERWACHTINGEN VAN HET BSN	16
3.4 AANDACHTSPUNTEN BIJ DE INVOERING VAN HET BSN	18
STAATKUNDIGE UITGANGSPUNTEN	20
4.1 INLEIDING	20
4.2 WETGEVING	20
4.2.1. <i>Inleiding</i>	20
4.2.2. <i>Legislatieve terughoudendheid</i>	21
4.2.3. <i>Geleidelijke uniformering</i>	21
4.2.4. <i>Gelijkheidsbeginsel</i>	21
4.2.5. <i>Decentralisatie en lokale autonomie</i>	22
INVOERING VAN HET BSN IN CARIBISCH NEDERLAND.....	23

5.1	INLEIDING	23
5.2	INVOERING VIA ARTIKEL 31 BESLUIT BRP	23
5.3	AANPASSEN VAN DE WABB	24
5.4	CONCLUSIE.....	25
BSN EN PRIVACYWETGEVING.....		26
6.1	AVG.....	26
6.2	WBP BES	27
6.3	BURGERSERVICENUMMER IN CARIBISCH NEDERLAND.....	28
6.4	GEGEVENSUITWISSELING BASISREGISTRATIE EN BASISADMINISTRATIE	28
BEANTWOORDING DEELVRAGEN		29
7.1	HOOFDVRAAG.....	29
7.2	DEELVRAGEN OVER INVOERING VIA DE WABB.....	31
7.3	DEELVRAGEN OVER INVOERING VIA ARTIKEL 31 BESLUIT BRP	35

Samenvatting

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zijn de juridische mogelijkheden en consequenties van het invoeren van het burgerservicenummer (BSN) in Caribisch Nederland onderzocht. Eerder onderzoek hier naar heeft onder meer plaatsgevonden in 2012 (Berenschot) en in 2019 (DSP-groep). Naast een uitgebreide juridische analyse van de Europees Nederlandse en Caribisch Nederlandse wet- en regelgeving hebben vier interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van organisaties uit Europees Nederland en zestien met vertegenwoordigers van organisaties in Caribisch Nederland. Na afloop van het onderzoek zijn twee reflectiebijeenkomsten georganiseerd waar de voorlopige bevindingen uit het onderzoek zijn besproken.

De juridische analyse ging in op de huidige identiteitswetgeving in Europees Nederland en Caribisch Nederland, de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden en de uitgangspunten die daarmee samenhangen ten aanzien van het invoeren van nieuwe wetgeving en privacyregelgeving waaronder de AVG en de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES). Concreet zijn twee oplossingsrichtingen gevonden en bestudeerd; de eerste is het invoeren van het BSN via de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) van de Wet BRP, de tweede is het invoeren van het BSN door de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) van overeenkomstige toepassing te verklaren voor Caribisch Nederland.

Invoering via de Wabb

De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) stelt regels over het gebruik van het BSN, waaronder het aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het nummer. De grondslag voor het toekennen van een BSN staat in artikel 8 van deze wet. In dat artikel is bepaald dat op het moment dat iemand wordt ingeschreven in de BRP een BSN wordt toegekend door het college van B&W, tenzij reeds een BSN aan deze persoon is toegekend.

Een mogelijkheid om het BSN in te voeren in Caribisch Nederland is door de Wabb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dit is mogelijk op grond van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen BES, die bepaalt dat een wet die is aangenomen door de Staten-Generaal niet geldt voor Caribisch Nederland, tenzij evident is genoemd dat de wet wel geldt. Het van toepassing verklaren van de wet voor Caribisch Nederland kan door een bepaling in het begin van de wet op te nemen, waarin staat dat de wet van overeenkomstige toepassing is in Caribisch Nederland, maar het kan ook door in de begripsbepalingen het

openbaar lichaam te noemen; dan is eveneens evident dat het een wet is die ook voor Caribisch Nederland geldt.

Er zijn twee mogelijke vormen te onderscheiden voor deze wetswijziging. Als slechts een klein deel van de wet gaat gelden voor Caribisch Nederland, kan in een apart hoofdstuk worden geregeld welke artikelen wél gelden voor Caribisch Nederland. Als een groot deel van de wet gaat gelden voor Caribisch Nederland, kan de wet in zijn geheel van toepassing worden verklaard voor Caribisch Nederland waarbij in de wet aangegeven wordt welke bepalingen anders zijn. In dit geval lijkt de tweede optie van toepassing; het grootste deel van de Wabb kan van toepassing worden verklaard voor Caribisch Nederland.

Een voorbeeld van een wijziging is dat in artikel 8 van de Wabb staat dat als iemand ingeschreven wordt in de BRP, een burgerservicenummer wordt toegekend door het college van B&W. Hiervoor moet een artikel worden toegevoegd (bijvoorbeeld 8a) waarin staat dat als iemand wordt ingeschreven in PIVA, een burgerservicenummer wordt toegekend door het bestuurscollege.

Invoering via artikel 31 Besluit BRP

Op dit moment kan een BSN worden toegekend aan Nederlanders die buiten Europees Nederland verblijven via de RNI. De RNI is bedoeld voor personen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid, maar buiten Europees Nederland verblijven of voor personen die korter dan vier maanden in Europees Nederland verblijven. De inschrijving vindt plaats via een RNI-loket (19 Nederlandse gemeenten) of door bestuursorganen die daartoe aangewezen zijn.

Bij aanvang van dit onderzoek lag de vraag voor in hoeverre het inschrijven van inwoners van Caribisch Nederland in de BRP via deze RNI-procedure mogelijk is en meer specifiek door bestuursorganen uit Caribisch Nederland toe te voegen aan artikel 31 Besluit BRP. In het Besluit BRP is namelijk geregeld dat de aangewezen bestuursorganen via de minister kunnen verzoeken om inschrijving in het RNI/de BRP. De Wet administratieve rechtspraak BES (WarBES) wijst als bestuursorgaan aan 'een persoon of een college met enig openbaar gezag bekleed'. Het gaat bijvoorbeeld om de gezaghebber, het bestuurscollege en de eilandsraad. Op dit moment zijn alleen bestuursorganen in de zin van de Awb opgenomen in artikel 31 Besluit BRP, maar er is geen belemmering in dit artikel ook bestuursorganen in de zin van de WarBES op te nemen. Evident is dat voor beide typen bestuursorganen verschillende rechtsbeschermingsregimes gelden, namelijk de WarBES en de Awb.

Deze route heeft als beperking dat het een wijziging van de rechtspositie van burgers inhoudt (het toekennen van een ander identificerend persoonsnummer) via een AMvB en niet via een wet in formele zin. De Wet BRP geldt niet voor Caribisch Nederland en door een bestuursorgaan van de openbare lichamen toe te voegen aan artikel 31 Besluit BRP wordt een deel van de wet van toepassing verklaard zonder dat de wetgever in formele zin zich daarover buigt.

Conclusie

Bij het invoeren van nieuwe wetgeving in Caribisch Nederland moet steeds gekeken worden naar de afspraken die rond 10-10-'10 zijn gemaakt en welke staatkundige uitgangspunten daarvoor gelden.

Vanuit staatkundig oogpunt past invoering van het BSN in Caribisch Nederland bij de voornemens die rond 10-10-'10 zijn gemaakt. Het uitgangspunt van geleidelijke uniformering

brengt met zich mee dat niet goed te rechtvaardigen is waarom de ingezetenen van Europees Nederland een persoonlijk identificatienummer gebaseerd op een andere wettelijke regeling hebben dan de ingezetenen van Caribisch Nederland, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn waaruit blijkt dat Caribisch Nederland zich wezenlijk onderscheidt van Europees Nederland. Van dat laatste is geen sprake en uit de interviews die gevoerd zijn in het kader van dit onderzoek blijkt dat openbare lichamen en uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland het invoeren van het BSN ondersteunen en daar ook de noodzakelijkheid van inzien.

Op grond van het gelijkheidsbeginsel is het niet goed uit te leggen waarom een procedure die is bedoeld om niet-ingezetenen in de BRP in te schrijven, ook wordt gebruikt voor inwoners van Caribisch Nederland. Inwoners van Caribisch Nederland zijn immers ook ingezetenen van het land Nederland. In overeenstemming met de afspraak om nieuwe wetgeving voor Caribisch Nederland voor zover mogelijk gelijk te laten zijn met Europees Nederland ligt aansluiten bij de Wabb meer voor de hand. Na bestudering van de Wabb blijkt dat het grootste deel van deze regeling van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland, omdat afwijkende afspraken die gelden voor Europees en Caribisch Nederland heel goed in de Wet BRP respectievelijke de Wbap BES geregeld kunnen worden. Een ander belangrijk argument is dat bij deze oplossingsrichting de eigen Wbap BES in stand kan blijven en de PIVA de basisadministratie blijft waarin wordt geregistreerd. Daarmee wordt de lokale autonomie van de eilanden gerespecteerd.

Aanleiding

1.1

Inleiding

Per 10 oktober 2010 (10-10-'10) is het land Nederlandse Antillen opgeheven en is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sindsdien als openbare lichamen deel uit van Nederland. De drie laatstgenoemde eilanden worden gezamenlijk ook wel aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden.

De staatkundige hervormingen hadden een omvangrijke wetgevingsoperatie tot gevolg. De Nederlands-Antilliaanse wetgeving was volgens de wetgever namelijk niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. Op 10-10-'10 is de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wbap BES) ingevoerd in Caribisch Nederland. Deze wet regelt de basisregistratie op de eilanden en de gegevensverstrekking uit deze basisregistratie. Vanwege de tijdens de overgang van wetgeving per 10-10-'10 gemaakte bestuurlijke afspraak tot legislatieve terughoudend voor ten minste vijf jaar, kon nog niet op dat moment worden overgegaan naar de Europees Nederlandse systematiek. Wel is destijds al door de toenmalige staatssecretaris van BZK het voornemen benoemd 'om deze administraties [van de BES] op termijn in beginsel over te laten gaan naar de Nederlandse GBA'.¹ De gemeentelijke basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA) is inmiddels opgevolgd door de Wet basisregistratie personen (Wet BRP), per 6 januari 2014.²

Met de Wbap BES is wel een begin gemaakt met het koppelen van de bevolkingsadministraties van Caribisch Nederland. Elk eiland heeft zijn eigen Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA). 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 Caribisch Nederland en de Dienst Uitvoering Onderwijs. Het gaat daarbij zowel om overheidsorganen uit Caribisch Nederland als uit Europees Nederland, zolang ze maar geautoriseerd zijn. Autorisaties vinden plaats door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG).

¹ *Kamerstukken* 2009-2010, 31 954, nr. 15.

² *Stb.* 2013, 494.

In Caribisch Nederland wordt gebruik gemaakt van een identiteitsnummer (ID-nummer). Bedoeling is dit op termijn te vervangen door het burgerservicenummer (BSN).

In 2012 is een eerste exploratief onderzoek uitgevoerd naar varianten van aanpassingen in de basisadministratie in Caribisch Nederland door Berenschot.³ In het onderzoek is onder meer gekeken naar de mogelijkheden en varianten om de identiteitskaart BES te vervangen, het invoeren van de Nederlandse Identiteitskaart en het vreemdelingendocument, het verdwijnen of vervangen van het ID-nummer door het BSN en de volledige overgang naar de GBA (tegenwoordig BRP). De onderzoekers concludeerden dat een variant waarbij de identiteitskaart in Caribisch Nederland wordt vervangen door de Nederlandse Identiteitskaart en het vreemdelingendocument en het vervangen van het ID-nummer door het BSN de beste basis legt voor verdere uniformering en kwaliteitsverbetering van de identiteitsinfrastructuur en lastenreductie voor burgers en overheden. Bovendien was er draagvlak voor deze variant in Caribisch Nederland.

In 2019 is onderzoek uitgevoerd door DSP-groep naar invoering van het BSN in Caribisch Nederland via artikel 31 Besluit BRP. De onderzoekers keken naar de juridische, technische, organisatorische en financiële consequenties van invoering van het BSN in Caribisch Nederland bij alle betrokken partijen, en welke acties en randvoorwaarden nodig zijn om tot een succesvolle implementatie van het BSN in Caribisch Nederland over te gaan.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende hoofdvraag stond centraal:

Wat zijn de juridische mogelijkheden van het invoeren van het BSN-nummer op Caribisch Nederland via artikel 31 Besluit BRP en welke alternatieven zijn er? Wat voor gevolgen heeft dat voor zowel de Europese als de Caribische wetgeving en wat zijn de juridische consequenties of obstakels met betrekking tot dubbele registratie?

Daarnaast bestond het onderzoek uit deelvragen over twee varianten: 1) invoering van het BSN via de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb), en 2) invoering van het BSN via artikel 31 Besluit BRP. De deelvragen zijn hieronder opgenomen:

1.2.1. Deelvragen over invoering via de Wabb

1. Welke wetswijzigingen zijn nodig bij het invoeren van het BSN via de Wabb?
2. Zijn er belemmeringen voor Caribisch Nederland bij het aansluiten bij het Europese BSN, zoals dubbele registratie?
3. Welke rol spelen de AVG en UAVG en zorgt dat voor belemmeringen of aanpassingen?
4. Welke rol speelt de Wbp BES en het toezicht door CBP BES?
5. Wat is de positie van het GBA-administratienummer (A-nummer), dat in beide registraties wordt gevoerd? Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van duplicatie, overschrijven van het nummer, en de plek waar voor een nieuwgeborene het A-nummer wordt aangemaakt?

³ R. Born, M. Leenaerts e.a., Identiteitsinfrastructuur in Caribisch Nederland; exploratief onderzoek naar mogelijke varianten van de toekomst, Berenschot: 2012.

1.2.2. Deelvragen over invoering via artikel 31 Besluit BRP

6. Welke wetswijzigingen zijn nodig bij het invoeren van het BSN via de RNI-procedure?
7. Welke organisaties kunnen worden aangewezen als bestuursorgaan in de zin van artikel 31 Besluit BRP?
8. Tot welke gevolgen leidt het aanmerken van een bestuursorgaan in de zin van artikel 31 Besluit BRP voor Caribisch Nederland en Europees Nederland? Zijn deze gevolgen wenselijk en kan Caribisch Nederland hieraan voldoen, rekening houdend met absorptievermogen, lokale autonomie etc.?
9. Welke juridische aandachtspunten gelden bij de dubbele registratie die ontstaat in zowel de PIVA als BRP?
10. Zijn er uit privacy oogpunt bezwaren tegen dubbele registratie?
11. Wat is de positie van het GBA-administratienummer (A-nummer), dat in beide registraties wordt gevoerd? Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van duplicatie, overschrijven van het nummer, en de plek waar voor een nieuwgeborene het A-nummer wordt aangemaakt?
12. Hoe kunnen de rollen van het aangewezen bestuursorgaan, minister van BZK (RNI-loket) en laatste bijhoudingsgemeente worden ingevuld? Is aanpassing van het RNI-systeem nodig?
13. Prevaleert registratie in PIVA of in RNI/BRP en zijn daar keuzes in te maken?
14. Is er een noodzaak tot herziening van de regels op grond van artikel 2.5 Wet BRP (verhuisbepaling) betreffende de eerste inschrijving van personen, komende uit de BES, als ingezetenen van de gemeente, wanneer de inwoners in CN al in de BRP zijn ingeschreven als niet-ingezetenen?
15. Onder welke voorwaarden is het verwerken van persoonsgegevens over de eigen bevolking die in Europees Nederland in de BRP zijn opgenomen door het bestuurscollege toegestaan?

1.3 Onderzoeksactiviteiten*Desk- en literatuuronderzoek*

Het onderzoek is gestart met een verkenning van de literatuur over de wetsgeschiedenis van de identiteitsinfrastructuur in Caribisch en Europees Nederland (waaronder de Nederlandse Wet BRP en de Caribische Wet basisadministratie persoonsgegevens BES), de afspraken die zijn gemaakt bij de overgang van wetgeving (10-10-'10) en evaluatie- en onderzoeksrapporten die al over dit onderwerp zijn verschenen. Onderdeel van het deskresearch was een verkenning van de huidige identiteitsinfrastructuur en de aanpassingen die nodig zouden zijn bij de overgang naar het BSN.

Interviews

Bij de aanvang van het onderzoek is een startbijeenkomst gehouden met twee beleidsmedewerkers vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en een jurist van de RvIG, waar is ingegaan op de onderzoeksopzet en is gesproken over relevante te bestuderen documenten en te benaderen gesprekspartners. Vervolgens is een aantal (oriënterende) gesprekken gevoerd met betrokkenen uit Europees Nederland, waaronder vertegenwoordigers van BZK, DUO en twee medewerkers van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

Daarnaast zijn in totaal 16 gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties in Caribisch Nederland die de directe gevolgen van de invoering van het BSN zouden ervaren.

Het gaat daarbij om verschillende uitvoeringsorganisaties (de Belastingdienst CN, Unit SZW, IND CN en het Zorgverzekeringskantoor BES), de openbare lichamen (de afdelingen Burgerzaken en de bestuurders van de drie eilanden) en enkele instellingen (zoals onderwijs- en zorginstellingen).

Juridische analyse

Op basis van het desk- en literatuuronderzoek en de interviews met betrokkenen in Europees en Caribisch Nederland is een nadere juridische analyse verricht met betrekking tot de juridische consequenties van de invoering van het BSN in Caribisch Nederland. Daarbij is onder meer gekeken hoe de diverse wettelijke bepalingen zich tot elkaar verhouden en op elkaar dienen te worden afgestemd, zoals de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES, de Wet identiteitskaarten BES, de Wet BRP, de Wabb, de AVG en UAVG, en de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

Reflectiebijeenkomsten

Aan het eind van het onderzoek zijn twee reflectiebijeenkomsten georganiseerd waar de voorlopige bevindingen uit het onderzoek zijn besproken. De ene reflectiebijeenkomst bestond uit vertegenwoordigers van betrokken organisaties uit Europees Nederland, waaronder vertegenwoordigers van de ministeries van BZK, VWS, Financiën (Belastingdienst), DUO en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. De andere reflectiebijeenkomst bestond uit vertegenwoordigers van betrokken organisaties uit Caribisch Nederland, namelijk vertegenwoordigers van twee uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst CN en Unit SZW) en de openbare lichamen (de afdelingen Burgerzaken van de drie eilanden, de gedeputeerde van Bonaire en de gezaghebber van Saba). De input uit de reflectiebijeenkomsten is meegenomen in de eindrapportage.

1.4 Dit rapport

De directie Digitale Overheid van het ministerie van BZK heeft in het kader van het voornemen tot implementatie van het BSN in Caribisch Nederland behoefte aan onderzoek naar de juridische consequenties van het BSN in Caribisch Nederland.

In hoofdstuk 2 wordt de huidige identiteitswetgeving in Europees Nederland en in Caribisch Nederland beschreven. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ervaringen van organisaties in Caribisch Nederland met het ID-nummer en de verwachtingen die bestaan over invoering van het BSN. In hoofdstuk 4 schetsen wij de staatkundige uitgangspunten die gelden sinds Caribisch Nederland een openbaar lichaam geworden is van het land Nederland. In hoofdstuk 5 gaan we in op twee varianten voor de invoering van het BSN en geven wij op basis van de in de hoofdstukken daarvoor beschreven uitgangspunten aan welke variant de voorkeur heeft. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de AVG en de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES) en met welke aspecten rekening moet worden gehouden bij invoering van het BSN. In hoofdstuk 7 volgen beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen.

De staatsrechtelijke onderdelen van dit rapport zijn tot stand gekomen in samenwerking met prof. dr. Gerhard Hoogers, universitair hoofddocent bij de vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde en tevens hoogleraar vergelijkend staatsrecht aan de *Carl von Ossietzky-Universität* Oldenburg. Het gaat met name om de hoofdstukken 4, 5 en 7.

Identiteitswetgeving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige identiteitswetgeving beschreven. 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 burgerservicenummer (BSN). In Caribisch Nederland regelt de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wbap BES) de registratie van persoonsgegevens en stelt de Wet identiteitskaarten BES regels over de identiteitskaart en het gebruik daarvan. Er is geen wet die het gebruik van het identiteitsnummer regelt.

2.2 Europees Nederlandse wetgeving

2.2.1. Basisadministratie

De Wet BRP regelt de opslag van persoonsgegevens sinds 2014. Gemeenten houden de persoonsgegevens van hun burgers bij in het systeem BRP. De gegevens die worden opgeslagen zijn onder andere de naam, geboortedatum, geboorteplaats, verblijfplaats, familiere relaties en het BSN.⁴ De Wet 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.⁵ Dit wordt de Registratie Niet-Ingezetenen genoemd.

Het belangrijkste uitgangspunt in de uitvoering van de Wet BRP is dat de burger grip en zicht moet kunnen hebben op de persoonsgegevens die de overheid van hem/haar gebruikt. Een onderdeel hiervan is dat personen altijd hun eigen persoonsgegevens in kunnen zien en in veel gevallen al kunnen zien door welke partijen deze gegevens gebruikt zijn. Een ander

⁴ Een volledig overzicht van gegevens in de BRP is opgenomen in bijlage 1 bij het Besluit BRP.

⁵ Artikel 2.4 lid 1 Wet BRP en artikel 2.63 lid 1 Wet BRP.

onderdeel van dit principe is dat (relevante) organisaties in de uitoefening van hun taak verplicht zijn om de BRP te gebruiken. Personen hebben dan ook het recht om persoonsgegevens die de overheid al heeft niet nogmaals door te geven. Hiermee wordt de last voor burgers zo klein mogelijk gemaakt.

De bestuursorganen die bij de uitvoering van hun taken persoonsgegevens nodig hebben, zijn verplicht deze uit de BRP te halen voor zover deze zijn opgenomen in de BRP.

2.2.2. Identiteitsnummer

De Wabb geeft algemene kaders voor het gebruik van het BSN, zoals het aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het nummer. Het BSN is toegekend bij de eerste inschrijving van de persoon in de basisregistratie personen volgens artikel 8 Wabb. 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 blijft een specifieke wettelijke grondslag nodig.⁶

In artikel 2.24 van de Wet BRP is vastgesteld dat het BSN dat aan een persoon is toegekend overeenkomstig artikel 8 van de Wabb wordt opgenomen op zijn persoonslijst, voordat over de betrokken persoon voor de eerste keer gegevens worden verstrekt. Dit geldt zowel voor ingezetenen als voor niet-ingezetenen.

2.3 Caribisch Nederlandse wetgeving

2.3.1. Basisadministratie

De Wbap BES regelt de opslag van persoonsgegevens en heeft zijn status van wet verkregen in de bijlage van de Invoeringswet BES.⁷ De wet is gebaseerd op de Eilandsverordening basisadministratie persoonsgegevens van het eilandgebied Bonaire.⁸ De inhoud van de Nederlands-Antilliaanse regeling is aangepast in de Aanpassingswet openbare lichamen BES⁹ en in de Aanpassingsregeling BES.¹⁰ In de Aanpassingsregeling BES hebben meer inhoudelijke wijzigingen plaatsgevonden.

De belangrijkste inhoudelijke wijziging ten opzichte van de eerdere eilandsverordening is de invoering van een verstrekkingenvoorziening (PIVA-V). Een kopie van de gegevens uit de eilandelijke PIVA's wordt daar bewaard,¹¹ zodat op doelmatige wijze gegevens uit de basisadministraties van de openbare lichamen verstrekt kunnen worden aan overheidsorganen en derden (als geautoriseerd door de minister van BZK).¹² Ook staat in de wet een regeling met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de verschillende basisadministraties binnen het Koninkrijk met als doel om te voorkomen dat dezelfde persoon in meer dan één basisadministratie als ingezetene is ingeschreven.¹³ Ten slotte is ook het toezicht op de uitvoering van de wet gewijzigd. Er is sprake van gedeeld toezicht; enerzijds de minister van BZK als verantwoordelijke voor het functioneren van de basisadministraties en

⁶ Kamerstukken II 2005-2006, 303 12, nr. 3.

⁷ Staatsblad 2010, 346.

⁸ Eilandsverordening basisadministraties persoonsgegevens van Bonaire:
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Bonaire/886/886_1.html

⁹ Staatsblad 2010, 350.

¹⁰ Staatscourant 2010, 15040.

¹¹ Artikel 3a Wbap BES.

¹² Artikel 20 e.v. Wbap BES en artikel 30 e.v. Besluit basisadministraties persoonsgegevens BES.

¹³ Artikel 27b Wbap BES.

de verstrekkingenvoorziening als geheel en anderzijds de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES.¹⁴

De verstrekkingenvoorziening is ingericht naar voorbeeld van de GBA-V en is technisch en organisatorisch ondergebracht in dezelfde omgeving als de GBA-V.¹⁵ Bij ministeriële regeling zijn nadere regels gesteld over de uitwisseling van berichten tussen enerzijds de drie basisadministraties van de openbare lichamen en de verstrekkingenvoorziening PIVA-V en anderzijds tussen PIVA-V en de overheidsorganen en derden aan wie systematisch gegevens worden verstrekt.¹⁶ De bestuurscolleges zijn verantwoordelijk voor het verwerken van de persoonsgegevens en dienen zorg te dragen voor het voortdurend bijwerken van de gegevens.¹⁷ In artikel 10 lid 1 sub a onder 7 wordt het ID-nummer als één van de gegevens genoemd die in de basisadministratie moet worden opgenomen.

2.3.2. Identiteitsnummer

De Wet identiteitskaarten BES vormt op dit moment 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. Artikel 18 van het Besluit basisadministraties persoonsgegevens BES regelt opname in de PIVA.

De Wet identiteitskaarten BES is evenals de Wbap BES aangepast in de Aanpassingswet openbare lichamen BES¹⁸ en in de Aanpassingsregeling BES.¹⁹ De Wet identiteitskaarten BES is gebaseerd op de Landsverordening Identiteitskaarten.²⁰ Inhoudelijk zijn er slechts kleine aanpassingen gedaan, zoals het mogelijk maken dat bij geregistreerd partnerschap ook de naam van de partner op de identiteitskaart wordt vermeld.

2.4 Verhuiskbewegingen

Zoals hiervoor is beschreven wordt een inwoner van Europees Nederland die naar het buitenland verhuist verplaatst van het ingezetene-deel van de BRP naar het niet-ingezetene deel (RNI).²¹ Wanneer een verhuizing plaatsvindt naar Aruba, Curaçao of Caribisch Nederland wordt aan hem een verhuisbericht verstrekt.²² Wanneer het omgekeerde gebeurt, bijvoorbeeld een inwoner van Caribisch Nederland verhuist naar Europees Nederland, wordt deze persoon niet eerder ingeschreven dan nadat een door het openbaar lichaam afgegeven verhuisbericht is verstrekt.²³ In de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES is een met de Wet BRP vergelijkbaar artikel over het verhuisbericht opgenomen.²⁴

In Caribisch Nederland wordt evenals in Europees Nederland gebruik gemaakt van een (GBA-)A(dministratie)-nummer. Dit A-nummer is geïntroduceerd bij de Wet GBA met als

¹⁴ Artikel 30 Wbap BES.

¹⁵ *Staatscourant* 2010, 15040 (Aanpassingsregeling BES).

¹⁶ Regeling basisadministraties persoonsgegevens BES, *Staatscourant* 2010, 14693.

¹⁷ Artikel 3 Wbap BES.

¹⁸ *Staatsblad* 2010, 350.

¹⁹ *Staatscourant* 2010, 15040.

²⁰ Landsverordening Identiteitskaarten:

https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Nederlandse%20Antillen/1527/1527_1.html

²¹ Artikel 2.4 lid 1 Wet BRP en artikel 2.63 lid 1 Wet BRP.

²² Artikel 2.21 lid 5 Wet BRP. Het model van het verhuisbericht is opgenomen in bijlage 9 van de Regeling BRP.

²³ Artikel 2.5 Wet BRP.

²⁴ Artikel 7 Wbap BES en artikel 14 lid 2, artikel 16 lid 3 Besluit basisadministratie persoonsgegevens BES.

doel een relatie te kunnen leggen tussen de basisadministratie en overheden die gebruik maken van de persoonsgegevens. Het A-nummer wordt zowel in BRP als in PIVA aangemaakt. In elk afzonderlijke systeem betreft het een uniek nummer. Wanneer een persoon verhuist vanuit Europees Nederland naar Caribisch Nederland wordt het A-nummer meegestuurd met het hierboven genoemde verhuisbericht.

Ervaringen met het ID-nummer en verwachtingen van het BSN

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen uit de gesprekken met organisaties in Caribisch Nederland die de directe gevolgen van de invoering van het BSN zullen ervaren. Het gaat onder meer om gesprekken met de openbare lichamen, uitvoeringsorganisaties (zoals de Belastingdienst CN, Unit SZW, IND CN, OCW/DUO en het Zorgverzekeringskantoor BES) en met enkele andere instellingen (zoals onderwijs- en zorginstellingen). Paragraaf 3.2 gaat in op de huidige ervaringen van deze organisaties met het ID-nummer en PIVA. Paragraaf 3.3 bespreekt de verwachtingen en de behoefte die organisaties hebben bij de invoering van het BSN. In paragraaf 3.4 komen tot slot enkele aandachtspunten aan de orde met betrekking tot de implementatie van het BSN.

3.2 Ervaringen met het ID-nummer en PIVA

3.2.1. Veronderstelde nadelen ID-nummer

Uit eerder onderzoek volgt dat het ID-nummer verschillende beperkingen kent.²⁵ Kort samengevat gaat het om de volgende beperkingen:

- Het ID-nummer is geen uniek nummer. Het nummer bestaat uit tien cijfers en is gebaseerd op de geboortedatum van de persoon en een volgnummer per eiland. Voor inwoners op Bonaire gelden de volgnummers 60 tot en met 75, voor Saba 86 tot en met 92 en voor Sint eustatius 93 tot en met 99. Het aantal beschikbare ID-nummers is vanwege de beperkte range volgnummer eindig. Dit betekent dat niet is uitgesloten dat twee personen die op dezelfde datum geboren zijn hetzelfde ID-nummer hebben. Het ID-nummer kan daarnaast geen zogenoemde negen- of elfproef doorstaan.²⁶ Doordat geen sprake is van één uniek persoonsnummer kunnen persoons-

²⁵ Berenschot (2012), Identiteitsinfrastructuur in Caribisch Nederland; exploratief onderzoek naar mogelijke varianten van de toekomst; Luyendijk, I.E. (2017), Het BSN op de BES: een juridische impactanalyse; DSP-groep (2019), BSN in Caribisch Nederland: impactprognoses van de transitie.

²⁶ Een negen- of elf-proef is een test om te controleren of een nummer op de juiste manier is samengesteld en daarmee geldig kan zijn. Het vormt een extra beveiliging.

gegevens in de administratie van de verschillende overheidsdiensten minder makkelijk met elkaar worden vergeleken en uitgewisseld.

- Het ID-nummer voldoet niet aan de privacynormen die gelden voor een persoonsidentificerend nummer. Een dergelijk nummer zou informatieloos en niet herleidbaar naar persoonskenmerken moeten zijn. Uit het ID-nummer valt echter de geboortedatum van de persoon af te leiden. Dit betekent dat niet is uitgesloten dat identiteitsfraude kan worden gepleegd. Op basis van iemands geboortedatum en het openbaar lichaam waar de persoon woonachtig is, kan immers het ID-nummer worden afgeleid. Dit staat op gespannen voet met artikel 13 van de Wbp BES, waarin is bepaald dat de verantwoordelijke²⁷ passende organisatorische en technische maatregelen neemt om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.
- Met het ID-nummer kan geen gebruik worden gemaakt van DigiD. DigiD wordt in Europees Nederland gebruikt door overheidsorganisaties om digitaal de identiteit van een persoon te verifiëren. Een DigiD kan alleen worden verstrekt aan personen die beschikken over een BSN. Om deze reden komen (de meeste) inwoners van Caribisch Nederland – die slechts beschikken over een ID-nummer - niet in aanmerking voor een DigiD. Zij kunnen daarmee geen gebruik maken van de dienstverlening die DigiD mogelijk maakt. Inwoners van Caribisch Nederland die wel beschikken over een BSN, bijvoorbeeld omdat zij in Europees Nederland hebben gewoond, kunnen een DigiD aanvragen, en daar ook gebruik van maken.²⁸

3.2.2. Ervaringen met het ID-nummer

Uit de gesprekken volgt dat het belangrijkste nadeel dat met betrekking tot het ID-nummer wordt ervaren (door uitvoeringsorganisaties), is dat het geen uniek persoonsidentificerend nummer betreft. Wanneer een eilandbewoner naar een ander eiland binnen Caribisch Nederland verhuist, krijgt die persoon een nieuw ID-nummer. Tegelijkertijd blijft het 'oude' ID-nummer bestaan. Hierdoor bestaat het risico op dubbele ID-nummers. Daarnaast bestaat het risico dat personen met dezelfde geboortedatum hetzelfde ID-nummer hebben. Op basis van het ID-nummer kan dus niet altijd met zekerheid worden vastgesteld welke persoon het betreft.

Aangezien het ID-nummer geen uniek identificerend persoonsnummer is, werken niet alle organisaties op Caribisch Nederland met het ID-nummer. Verschillende organisaties hebben een eigen werkwijze ('work around') gecreëerd. De Belastingdienst CN werkt bijvoorbeeld met een eigen identiteitsnummer: het Centraal Registratie Informatie Belastingplichtige nummer (CRIB-nummer). Met het CRIB-nummer kan de juiste persoon aan de juiste belasting worden gekoppeld. Het ID-nummer is daarvoor ontoereikend, omdat daarmee niet met zekerheid de juiste persoon aan de juiste belastingadministratie kan worden gekoppeld. Ook het Zorgverzekeringskantoor BES (die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de zorgverzekering) werkt met een eigen nummer: het CELA-nummer. Zodra vreemdelingen op één van de eilanden komen hebben zij recht op een zorgverzekering. Het probleem is dat de procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning bij de IND CN doorgaans twee tot drie maanden duurt. Gedurende deze periode beschikt een vreemdeling nog niet over een ID-nummer, omdat daarvoor een verblijfsvergunning is vereist. Om deze persoon toch te kunnen verzekeren werkt het Zorgverzekeringskantoor met het eigen CELA-nummer. Dit nummer wordt opgenomen in het verzekeringsstelsel waarin alle verzekerden staan. De

²⁷ De gezaghebber die het ID-nummer uitgereikt op basis van de Wet identiteitskaarten BES en het bestuurscollege dat het ID-nummer verwerkt in de PIVA, zijn juridisch verantwoordelijk voor een adequate beveiliging van het persoonsgegeven 'ID-nummer'.

²⁸ Om een DigiD aan te maken is het vereist om een activeringscode op te halen bij een DigiD-balie. De dichtstbijzijnde DigiD-balie is in Kralendijk, Bonaire bij de Belastingdienst CN. Op Sint Eustatius en Saba is er geen DigiD-balie.

openbare lichamen werken wel met het ID-nummer. Voor gegevensuitwisseling met de Belastingdienst (die zorgdraagt voor de inning van lokale belastingen zoals motorrijtuigenbelasting en erfpacht) wordt echter het CRIB-nummer gebruikt.

Omdat in Caribisch Nederland niet alle organisaties en instellingen met hetzelfde identificerende nummer werken is er geen 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 op Caribisch Nederland als tussen organisaties op Caribisch Nederland en Europees Nederland. De systemen van de uitvoeringsorganisaties zijn niet goed aan elkaar gekoppeld, waardoor het niet mogelijk is om gegevens automatisch te verifiëren of op te halen.

Voor de inwoners van Caribisch Nederland betekent dit doorgaans dat zij niet bij één loket terecht kunnen en zelf bij meerdere instanties informatie moeten opvragen om overheidszaken te regelen. De instanties op de eilanden zijn bovendien gevestigd in verschillende gebouwen. In Europees Nederland kan iemand bijvoorbeeld bij DUO alle zaken omtrent studiefinanciering regelen. DUO verzamelt vervolgens alle andere gegevens ‘achter de schermen’, bijvoorbeeld door automatisch het inkomen van de ouders op te vragen bij de Belastingdienst. De burger in Caribisch Nederland moet voor het verkrijgen van studiefinanciering alle gegevens zelf opvragen bij de verschillende instanties. Een ander voorbeeld is wanneer een vreemdeling arriveert op een van de eilanden. Deze persoon heeft te maken met de IND CN (voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning), het Zorgverzekeringskantoor BES (voor het regelen van een zorgverzekering) en de burgerlijke stand van het openbaar lichaam. De burger moet bij deze instanties afzonderlijk stukken opvragen om deze weer aan te leveren bij een andere instantie. Wanneer de persoon een verblijfsvergunning verkrijgt, moet diegene deze vergunning bijvoorbeeld weer laten zien bij de afdeling Burgerzaken van het openbaar lichaam om een identiteitskaart te krijgen.

Een andere beperking van het ID-nummer is dat geen gebruik kan worden gemaakt van DigiD. Dit betekent dat er voor de uitvoeringsorganisaties niet direct een veilige digitale omgeving voorhanden is waar inwoners digitaal overheidszaken kunnen regelen. Op de eilanden is het voor de bevolking nog gebruikelijk om met ‘pen en papier’ overheidszaken te regelen en voorzieningen aan te vragen. Op digitale wijze overheidszaken regelen is eerder uitzondering dan de regel.²⁹ Voor unit SZW betekent dit bijvoorbeeld dat aanvragen voor een sociale voorziening (zoals onderstand of kinderbijslag), die middels een papieren formulier binnenkomen, handmatig moeten worden ingevoerd in het eigen systeem. Dit is tijdrovend en foutgevoelig, omdat gemakkelijk tikfouten kunnen worden gemaakt. Nadat de gegevens in het systeem zijn gezet, moet per aanvraag worden gecheckt of de gegevens overeenkomen met de gegevens in PIVA. Dit kan niet automatisch, omdat er geen onderliggende koppeling tussen PIVA en de systemen van unit SZW bestaat: unit SZW ontvangt niet direct een melding wanneer gegevens in PIVA-(V) veranderen. Daarnaast geeft unit SZW aan dat zij nu verkokerd werken. Zij kunnen bijvoorbeeld niet gemakkelijk/automatisch vaststellen of een persoon gebruik maakt van meerdere sociale voorzieningen. Per voorziening wordt de persoon apart geregistreerd.

Bij de uitvoeringsorganisaties bestaat de wens om hun digitale dienstverlening (en eigen systemen) te verbeteren. Vanwege het ontbreken van een BSN in Caribisch Nederland is de Belastingdienst CN daarom op eigen initiatief begonnen met het ontwikkelen van een digitaal platform (Mijn CN) om de digitale dienstverlening te verbeteren. De bedoeling is dat

²⁹ De Belastingdienst lijkt voorop te lopen met hun digitale dienstverlening. Ongeveer 80% van de belastingaangiftes zouden online worden gedaan.

andere uitvoeringsorganisaties (Unit SZW, IND CN en de openbare lichamen) zullen aansluiten op dit platform, zodat zij gebruik kunnen maken van de betaalsystemen van de Belastingdienst. Unit SZW zal per 2021 als eerste andere organisatie werken met de inlogmodule van het platform (Mijn CN). Het platform is gebaseerd op het CRIB-nummer, wat betekent dat unit SZW ook zal gaan werken met het CRIB-nummer. Het CRIB-nummer zal dus niet alleen voor belastingzaken worden gebruikt, maar ook voor sociale voorzieningen en zal – tot de komst van het BSN – verder worden uitgerold.

Uit de interviews volgt dat mensen die in Europees Nederland willen studeren (of op andere wijze een link hebben met Europees Nederland) een groep is die met name de beperkingen van het ID-nummer (het niet beschikken over een BSN) ervaart. Indien een persoon de redelijke verwachting heeft gedurende een half jaar ten minste vier maanden in Nederland te verblijven, dient diegene zich als ingezetene in te schrijven in de BRP.³⁰ Dit kan pas worden geregeld bij aankomst in Europees Nederland. Dit betekent bijvoorbeeld dat iemand uit Bonaire die in Europees Nederland wil studeren pas na het verkrijgen van een BSN bepaalde administratieve zaken kan regelen, zoals het openen van een bankrekeningnummer en het sluiten van een huurovereenkomst. Deze studenten moeten dus nog veel zaken regelen wanneer zij in Europees Nederland komen.

Niet elke organisatie op Caribisch Nederland ondervindt beperkingen dan wel problemen met betrekking tot het ID-nummer. Een voorbeeld zijn de onderwijsinstellingen op de eilanden (zoals de Scholengemeenschap Bonaire en de Saba Comprehensive School). Voor de eigen administratie wordt het ID-nummer geregistreerd. Verder werken zij niet met het ID-nummer. Het persoonsnummer wordt bijvoorbeeld niet gebruikt om gegevens uit te wisselen met andere instanties. De afdelingen Burgerzaken van Saba en Sint Eustatius zeggen ook weinig problemen te ervaren met het ID-nummer.

3.2.3. Ervaringen met PIVA-(V)

In PIVA worden de persoonsgegevens opgeslagen van de inwoners die in Caribisch Nederland zijn ingeschreven. Ieder eiland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) heeft een eigen PIVA. Een kopie van de PIVA's van de drie eilanden is opgeslagen in één centraal systeem: de PIVA-(V). Verschillende organisaties hebben een inzage-recht in PIVA.³¹ Zij hebben alleen inzage in de gegevens die voor hun wettelijke taak van belang zijn.

Uit de interviews volgt dat de kwaliteit van de gegevens die in PIVA staan voor verbetering vatbaar is. Met name de adresgegevens zijn niet altijd betrouwbaar. Wanneer een persoon naar een ander eiland in Caribisch Nederland verhuist, dient hij of zij zich uit te schrijven bij de afdeling Burgerzaken van het openbaar lichaam. Dit gebeurt in de praktijk echter niet altijd. Ook blijven vreemdelingen soms in het systeem staan, omdat zij niet worden uitgeschreven wanneer zij Caribisch Nederland verlaten. Relatief veel vreemdelingen komen bijvoorbeeld uit Zuid-Amerika, waar – in tegenstelling tot Nederland – geen in- en uitschrijfplicht geldt. Deze mensen schrijven zich daarom niet altijd uit nadat zij in Caribisch Nederland verbleven en de eilanden vervolgens weer verlaten. Het gevolg is dat in PIVA personen staan ingeschreven die in feite niet meer op de eilanden verblijven. Dat gegevens in PIVA niet 100% betrouwbaar zijn, komt ten dele ook doordat gewijzigde gegevens in PIVA niet direct worden verwerkt. Via PIVA-(V) worden periodiek de aanpassingen in PIVA verwerkt. Bepaalde organisaties (zoals Unit SZW) ontvangen eens per maand een overzicht van de personen die zijn ingeschreven, verhuist of overleden (het zogenoemde 'spontaan ver-

³⁰ Zie artikel 2.4 van de Wet BRP.

³¹ Waaronder de Belastingdienst CN, Zorgverzekeringskantoor BES, Unit SZW, IND CN, Korps Politie CN en de Voogdijraad.

strekken'). Bij deze organisaties bestaat de wens dat zij meteen een melding ontvangen zodra iemand bijvoorbeeld overlijdt of verhuist.

De betrouwbaarheid van de gegevens in PIVA verschilt per eiland. Met name de PIVA's van Bonaire en Sint Eustatius zou volgens gesprekspartners onjuiste gegevens bevatten. Op Sint Eustatius heeft recent een grote opschoningsactie plaatsgevonden. Tot ongeveer 2017 beschikte nog niet elke woning op Sint Eustatius over een straatnaam met huisnummer, waardoor de gegevens in PIVA gedeeltelijk onvolledig waren. Sindsdien is aan elke woning in Sint Eustatius een adres toegekend en is aan de hand van adressenonderzoek de bevolkingsadministratie opgeschoond. Het gevolg van deze actie was dat 400 personen uit de bevolkingsadministratie zijn gehaald: deze personen bleken niet te bestaan of niet meer op het eiland te wonen. Er staat nog een opschoningsactie gepland. De recente verkiezingen (oktober 2020) op Sint Eustatius vormde de aanleiding om de bevolkingsadministratie verder op te schonen. Op Bonaire wordt het adressenonderzoek volgens een gesprekspartner nog onvoldoende opgepakt door de afdeling Burgerzaken. Hier valt dus nog winst te behalen.

De bevolkingsadministratie van Saba lijkt het meest op orde. Wanneer mensen zich niet uitschrijven wanneer zij verhuizen naar een ander eiland of naar het buitenland vertrekken, komt het openbaar lichaam hier relatief snel achter. Saba is een klein en overzichtelijk eiland met ongeveer 1.800 inwoners, waar mensen elkaar goed kennen. Een aandachtspunt is de Saba University School of Medicine waar veel Amerikanen studeren. Het openbaar lichaam heeft met de school afgesproken dat zij buitenlandse studenten ambtshalve uitschrijven, wanneer studenten vergeten dit zelf te doen als zij bijvoorbeeld weer naar Amerika vertrekken.

De (beperkte) kwaliteit van de gegevens in PIVA heeft ten dele te maken met de beperkingen van het ID-nummer (zoals dubbele registraties), maar is ook een kwestie van goede controle en samenwerking. Wat volgens enkele gesprekspartners bijvoorbeeld zou helpen om de kwaliteit van PIVA te waarborgen en de gegevens voldoende up tot date te houden, is een goede samenwerking met de Koninklijke Marechaussee (KMar). De KMar – die belast is met de grenscontrole op de eilanden – heeft volgens gesprekspartners het beste zicht op de personen die Caribisch Nederland binnenkomen en verlaten. Het zou de openbare lichamen helpen wanneer zij van de KMar automatisch een signaal ontvangen op het moment dat een vreemdeling Caribisch Nederland verlaat. Dit gebeurt echter niet, omdat de samenwerking tussen de KMar en de openbare lichamen nog niet optimaal verloopt. Daarnaast zou het helpen wanneer (uitvoerings)organisaties standaard aan het openbaar lichaam terugmelden wanneer zij constateren dat de gegevens over een persoon in de PIVA niet kloppen. Ook dit gebeurt in de praktijk niet altijd.

Dat er onjuiste gegevens staan in PIVA (of deze zijn (nog) niet aangepast via PIVA-(V)) heeft consequenties voor de uitvoeringsorganisaties. Het komt bijvoorbeeld voor dat de Belastingdienst CN een aanslag oplegt aan een vreemdeling die niet meer op Caribisch Nederland verblijft, maar nog niet is uitgeschreven. Foutieve gegevens in PIVA zorgen daardoor voor veel nawerk (nacontroles) en extra administratieve lasten bij deze organisaties.

3.3 Verwachtingen van het BSN

Geen van de geïnterviewden is tegen de invoering van het BSN in Caribisch Nederland. In algemene zin staan de gesprekspartners positief tegenover de invoering van het BSN. Wel

verschilt het in hoeverre gesprekspartners denken dat het BSN voordelen zal bieden voor hun organisatie en voor de inwoners van Caribisch Nederland.

Met name de uitvoeringsorganisaties (in Caribisch Nederland), zoals de Belastingdienst CN, unit SZW en OCW/DUO hebben belang bij de introductie van het BSN. Het belangrijkste verwachte voordeel van het BSN is dat het een uniek persoonsidentificerend nummer is, waarmee alle organisaties kunnen werken. Dit zal ervoor zorgen dat onderling makkelijker gegevens kunnen worden uitgewisseld en systemen beter aan elkaar worden gekoppeld, zo is de verwachting. De inwoners van Caribisch Nederland zouden ook baat hebben bij één standaard persoonsidentificerend nummer. Nu hebben inwoners te maken met verschillende (persoons)nummers voor het regelen van overheidszaken. Voor het doen van belastingaangifte is bijvoorbeeld een CRIB-nummer vereist, terwijl voor andere zaken weer een ID-nummer nodig is. Voor Europees Nederlanders die in Caribisch Nederland wonen (en werken), geldt dat zij voor bepaalde zaken hun BSN moeten gebruiken en voor andere zaken het ID-nummer.

Daarnaast biedt het BSN – volgens de uitvoeringsorganisaties – de openbare lichamen en de uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid om hun digitale dienstverlening te verbeteren doordat de inwoners gebruik kunnen maken van DigiD. Het zal een impuls geven aan digitale dienstverlening, waardoor de organisaties op Caribisch Nederland meer kunnen toewerken naar een digitale overheid. De burgers in Caribisch Nederland kunnen hierdoor gebruik maken van dezelfde dienstverlening als de burgers in Europees Nederland. Dat er behoefte bestaat aan het verder digitaliseren van overheidsdiensten blijkt uit het feit dat de Belastingdienst CN – bij gebrek aan BSN – op eigen initiatief een digitaal platform is gaan ontwikkelen, waar ook andere organisaties op willen aanhaken. Het ontwikkelen van een eigen, lokaal platform is echter relatief kostbaar en kan – gelet op de beperkte kennis en capaciteit – maar langzaam worden uitgerold. Om deze reden zijn de uitvoeringsorganisaties voorstander van DigiD. Verder wordt door uitvoeringsorganisaties aangegeven dat naar aanleiding van de komst van het BSN en DigiD de eigen ICT-systemen zullen worden verbeterd. Wanneer meer mensen via DigiD hun zaken gaan regelen, zullen persoonsgegevens minder vaak handmatig moeten worden ingevoerd. Dit bespaart de uitvoeringsorganisaties administratieve lasten en vermindert de foutgevoeligheid.

De uitvoeringsorganisaties waarmee we hebben gesproken hebben geen concrete aanwijzingen dat identiteitsfraude wordt gepleegd. Toch wordt niet uitgesloten dat wordt gefraudeerd. De verwachting is dat met de invoering van het BSN systemen betrouwbaarder zullen zijn en daardoor minder fraudegevoelig. De identiteit van burgers kan eenvoudiger worden vastgesteld. Wanneer de gegevensuitwisseling tussen de organisaties op Caribisch Nederland en Europees Nederland verbetert, kunnen gegevens van een bepaalde persoon gemakkelijker dan wel automatisch worden gecheckt, waardoor controles gemakkelijker kunnen worden uitgevoerd.

Verschillende gesprekspartners verwachten dat de invoering van het BSN tegelijkertijd de kwaliteit van PIVA-(V) zal verbeteren. De veronderstelling is dat de bewustwording bij de uitvoeringsorganisaties, de openbare lichamen en de inwoners omtrent het belang van een betrouwbare bevolkingsadministratie zal toenemen. De introductie van het BSN zal als een soort katalysator fungeren om de bevolkingsadministratie naar een hoger niveau te tillen. Wanneer de burger bij één overheidsloket zijn of haar zaken kan regelen, zal daardoor ook bij de inwoners van Caribisch Nederland een belang kunnen ontstaan om zich netjes in- en uit te schrijven bij het openbaar lichaam wanneer dat moet, wat de kwaliteit van PIVA ten goede komt.

Vanuit het bestuur van de eilanden (respectievelijk de gedeputeerde van Bonaire, de gezaghebber van Saba en de regeringscommissaris van Sint Eustatius) wordt positief gekeken naar de invoering van het BSN. De verwachting is dat het BSN voornamelijk voordelen zal bieden voor de uitvoeringsorganisaties en bepaalde inwoners van Caribisch Nederland. Zo wordt gewezen op bepaalde groepen inwoners die nu met name de beperkingen ondervinden van het BSN, zoals mensen die in Europees Nederland willen studeren of op andere wijze een link hebben met Europees Nederland (bijvoorbeeld met betrekking tot fiscale zaken). Zij zullen met name baat hebben bij de invoering van het BSN. Daarnaast zal de dienstverlening voor alle inwoners verbeteren, doordat zij met het BSN vaker bij één overheidsloket hun zaken (digitaal) kunnen regelen. Dit betekent dat het niet meer nodig is om verschillende (papieren) formulieren in te vullen en gegevens op te vragen bij meerdere instanties.

De afdelingen Burgerzaken van de drie openbare lichamen zijn niet tegen de invoering van het BSN en zien de voordelen voor uitvoeringsorganisaties en inwoners. De bevolking van Caribisch Nederland zal met het BSN gebruik kunnen maken van hetzelfde niveau van dienstverlening als in Europees Nederland. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de bevolking van de eilanden niet per se behoefte heeft aan het BSN. De inwoners (met name van Saba en Sint Eustatius) ervaren over het algemeen weinig problemen met de huidige gang van zaken en kunnen de invoering van het BSN beleven als iets dat wordt 'opgedrongen' vanuit Europees Nederland. Verschillende gesprekspartners merken op dat de veronderstelde voordelen van het BSN vooral gelden vanuit Europees Nederlands perspectief.

3.4 Aandachtspunten bij de invoering van het BSN

In de gesprekken worden verschillende aandachtspunten benoemd voor een succesvolle implementatie van het BSN in Caribisch Nederland.

Betrouwbaarheid gegevens in PIVA en benodigde systeemaanpassingen

Een aandachtspunt is dat de gegevens die in PIVA-(V) staan actueel en correct zouden moeten zijn. Zoals eerder beschreven zijn de gegevens in PIVA-(V) niet altijd volledig betrouwbaar, omdat personen om verschillende redenen te lang in het systeem blijven staan en niet worden uitgeschreven. De gegevens in PIVA zijn daarnaast niet volledig up to date, omdat aanpassingen niet direct worden verwerkt (of doorgegeven aan uitvoeringsorganisaties). Uitvoeringsorganisaties zouden graag zien dat zij meteen een melding ontvangen wanneer persoonsgegevens in PIVA worden gewijzigd. Op Saba is de bevolkingsadministratie relatief goed op orde. Op Bonaire en Sint Eustatius is de bevolkingsadministratie minder betrouwbaar. Gesprekspartners zien graag dat de kwaliteit van PIVA wordt verbeterd. Een bevolkingsadministratie die 100% is opgeschoond, is echter geen randvoorwaarde voor de invoering van het BSN.

Voorlichting over het BSN en DigiD

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 zijn de inwoners op de eilanden gewend om hun administratieve zaken te regelen door meerdere keren bij (verschillende) instanties langs te moeten gaan. Op digitale wijze overheidszaken regelen is de uitzondering. Volgens enkele gesprekspartners is er onder de inwoners van Caribisch Nederland (nog) geen behoefte aan een BSN. De (veronderstelde) voordelen van het BSN gelden vooral vanuit Europees Nederlands perspectief. Met name in Sint Eustatius en Saba leeft onder de inwoners enige achterdocht jegens Europees Nederlandse wetgeving die wordt ingevoerd in Caribisch Nederland. Draagvlak onder de bewoners van deze eilanden is dus een aandachtspunt. Wanneer het

BSN wordt ingevoerd wordt het noodzakelijk geacht om inwoners goed te informeren over wat het BSN inhoudt en waarvoor het kan worden gebruikt. Een voorlichtingscampagne gericht aan de eilandbewoners is daarom van belang. Verwacht wordt dat de afdelingen Burgerzaken van de openbare lichamen hier een belangrijke rol in zullen spelen. Burgers zullen waarschijnlijk bij hen komen als ze vragen hebben over het BSN. Dit zal extra tijd en capaciteit vergen van de afdelingen Burgerzaken. Daarnaast is voorlichting over DigiD van belang, juist omdat digitale dienstverlening nog niet de standaard is in Caribisch Nederland.

Vervangen identiteitskaart BES

Wanneer het BSN wordt ingevoerd zullen alle identiteitskaarten BES moeten worden vervangen. De huidige identiteitskaarten vermelden immers het ID-nummer dat zal vervallen. De afdelingen Burgerzaken van de openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor het vervangen van de identiteitskaarten BES. Gelet op de beperkte capaciteit en technische voorzieningen van de openbare lichamen zal een bepaalde overgangsperiode nodig zijn om alle identiteitskaarten te vervangen. Het ligt voor de hand om te beginnen met het vervangen van de identiteitskaarten die het langst geleden zijn afgegeven. Het zou niet logisch zijn om te beginnen met de identiteitskaarten met de meest recente afgiftedatum. De inwoners zullen leges moeten betalen voor een nieuwe identiteitskaart, tenzij zij in het kader van de invoering van het BSN hiervoor een vergoeding ontvangen.

Ondersteuning bij implementatie BSN

De organisatorische impact van de implementatie van het BSN zal voor de ene organisatie groter zijn dan voor de andere organisatie. Voor de openbare lichamen is de impact relatief groot. Zij zijn verantwoordelijk voor het vervangen van de identiteitskaarten BES, en zullen – als eigenaar en bronhouder van PIVA – de benodigde aanpassingen in de registraties moeten doorvoeren en zullen een belangrijke rol spelen bij het geven van voorlichting over het BSN. Ook voor de Belastingdienst CN is de impact relatief groot. Zij werken nu met het CRIB-nummer dat in hun werkprocessen is verweven. Rechtspersonen zullen hun CRIB-nummer behouden, maar voor natuurlijke personen zal de Belastingdienst moeten overgaan naar het BSN. Daarvoor is een bepaalde transitieperiode vereist. Het digitale platform dat door de Belastingdienst wordt ontwikkeld zal ook moeten worden aangepast. De inlogmodule van dit platform moet bijvoorbeeld worden overgezet naar DigiD. Bij andere organisaties zijn de organisatorische consequenties van de invoering van het BSN beperkt(er).

De meeste gesprekspartners merken op dat bij de implementatie van het BSN rekening moet worden gehouden met de kleinschaligheid en beperkte absorptiecapaciteit van de (organisaties op de) eilanden in Caribisch Nederland en de onderlinge verschillen tussen de drie eilanden. Het implementatieproces zal voor veel organisaties stapsgewijs moeten verlopen. Aangegeven wordt dat ondersteuning en coördinatie vanuit Europees Nederland wenselijk is. Dit geldt in het bijzonder voor (de afdelingen Burgerzaken van) de openbare lichamen, die een belangrijke rol zullen spelen bij de overgang naar het BSN, maar waar de capaciteit en het kennisniveau beperkt is.

Staatkundige uitgangspunten

4.1 Inleiding

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uit van het staatsbestel van het Land Nederland binnen het Koninkrijk. Deze openbare lichamen hebben een bestuursstructuur, vastgelegd in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) die grote overeenkomsten vertoont met de structuur die op basis van hoofdstuk 7 van de Grondwet in 1994 in de Gemeentewet voor gemeenten is gekozen. De voornaamste verschillen zijn dat de drie Caribische openbare lichamen geen bijzondere aanduiding hebben (de oude aanduiding in het staatsverband van de Nederlandse Antillen, eilandgebied, is niet overgenomen), ze niet tot enige provincie behoren en de bestuursorganen van deze openbare lichamen juist wél nog steeds worden aangeduid met de termen die daarvoor in de Nederlandse Antillen werden gebruikt uit kracht van de vroegere Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA): Eilandsraad, Bestuurscollege (de leden ervan heten gedeputeerden) en Gezaghebber.

4.2 Wetgeving

4.2.1. Inleiding

Sinds november 2017³² vormt artikel 132a van de Grondwet de constitutionele grondslag voor de instelling en de inrichting van de drie openbare lichamen, die sindsdien worden aangeduid als 'het Caribisch deel van Nederland' of kortweg 'Caribisch Nederland'. Op basis van deze bepaling heeft de wetgever (en in zijn kielzog de andere regelstellers op Rijksniveau) de bevoegdheid om, binnen de grenzen van de Grondwet, die in beginsel integraal geldt in Caribisch Nederland, afwijkend recht te scheppen ten opzichte van het Europese deel van Nederland. De wetgever heeft op verschillende manieren gebruik gemaakt van die bevoegdheid. Zo is separate wetgeving uitgevaardigd ten behoeve van Caribisch Nederland op een groot aantal beleidsterreinen, variërend van het belastingstelsel tot het basisonderwijs. Ook is (op nog grotere schaal) bestaand recht van de drie Eilandgebieden en het Land Nederlandse Antillen omgevormd naar Nederlands recht en met die nieuwe status en soms de nodige aanpassingen van kracht gebleven. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het bur-

³² Daarvoor was de grondslag artikel 1 lid 2 van het Statuut. Doordat de openbare lichamen sinds 10-10-10 onder Nederland vallen, is ook de Grondwet op hen van toepassing. Daarom is deze grondslag in de Grondwet opgenomen en niet meer in het Statuut. *Stb.* 2017, 426.

gerlijk recht en het strafrecht, het bestuursrecht en het socialezekerheidsrecht. Ook is bestaande Nederlandse wetgeving geheel en gedeeltelijk van kracht geworden in Caribisch Nederland, al dan niet met specifieke bepalingen voor Caribisch Nederland. Een voorbeeld is de Wet publieke gezondheid.³³ Het effect daarvan is dat binnen het Land Nederland twee verschillende rechtsordes bestaan, op basis van dezelfde Grondwet en formeel vastgesteld door dezelfde wetgever. Die wetgever is daarbij ten volle gebonden aan de (ene) Grondwet en dus ook aan de daarin vastgelegde grondrechten. Bij de invoering van Caribisch Nederland in Nederland zijn twee centrale uitgangspunten geformuleerd: het eerste is dat van legislatieve terughoudendheid, het andere is dat van de geleidelijke uniformering. Daarnaast spelen het gelijkheidsbeginsel en lokale autonomie een belangrijke rol.

4.2.2. Legislatieve terughoudendheid

De legislatieve terughoudendheid is als uitgangspunt genomen om ervoor te zorgen dat de bestuursorganen en de inwoners van Caribisch Nederland niet met al te grote juridische veranderingen geconfronteerd zouden worden door de toetreding tot Nederland. Dat zou in verband met de rechtszekerheid, maar ook in verband met de beperkte juridische absorptiecapaciteit van bestuur en samenleving onwenselijk zijn geweest. Op grond van dit uitgangspunt geldt tot op heden dat ten aanzien van ieder Nederlands wettelijk voorschrift het rechtsvermoeden geldt dat dit niet in Caribisch Nederland geldt. Dat is anders als de wet specifiek voor Caribisch Nederland geschreven is, als de wet nadrukkelijk bepaalt dat hij geheel of gedeeltelijk ook in Caribisch Nederland geldt of als op een andere wijze duidelijk is dat zulks de bedoeling is, bijvoorbeeld doordat naar bestuursorganen of andere instellingen in Caribisch Nederland verwezen wordt.

4.2.3. Geleidelijke uniformering

De geleidelijke uniformering wordt ingegeven door de gedachte dat het op de langere termijn onwenselijk is om binnen Nederland al te grote rechtsverschillen te laten voortbestaan zonder dat dit gerechtvaardigd wordt door de bijzondere omstandigheden waarin Caribisch Nederland zich ten opzichte van Europees Nederland bevindt zoals in art. 132a vierde lid Grondwet is aangegeven. Uit kracht van dit legislatieve uitgangspunt zullen waar dat mogelijk en gerechtvaardigd is, mede gelet op de uniforme gelding van de grondrechten, steeds meer dezelfde normen in Caribisch Nederland worden ingevoerd die ook in Europees Nederland gelden of worden ingevoerd. De invoering van het BSN en daarmee van de Wabb past in dat voornemen.

4.2.4. Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet) brengt met zich mee dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, onverschillig of men zich in het Europese of het Caribische deel van Nederland bevindt. Als keerzijde brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat ongelijke gevallen ongelijk – naar de mate van het verschil – dienen te worden behandeld. Om meer duidelijkheid te creëren staat in artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet dat voor de openbare lichamen andere regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Met deze differentiatie wordt overigens niet alleen bedoeld op verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland maar ook op verschillen tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het is dus ook mogelijk om voor één van de openbare lichamen afwijkende regels vast te stellen.

³³ Per 10-10-10 zijn 259 wetten aangepast, waarvan 161 van Nederlands Antilliaanse oorsprong en 98 van Europees Nederlandse oorsprong. H. Winter e.a., *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*, Den Haag: WODC 2015. Zie voor voorbeelden de Aanpassingswet openbare lichamen BES, *Stb.* 2010, 350.

4.2.5. Decentralisatie en lokale autonomie

Met het begrip (lokale) autonomie wordt bedoeld dat de eilanden zelfstandig zijn ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden. Sinds de transitie wordt de autonomie van de eilanden gewaarborgd door de WolBES en wordt niet meer gewerkt met het lijstenstelsel uit de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) waarin was opgenomen welke bevoegdheden op landsniveau lagen. Hierdoor heeft met de transitie een fundamentele wijziging in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten opzichte van het land waarvan zij deel uitmaken plaatsgevonden; zij behoren nu tot een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij op landsniveau wordt bepaald wat de landstaken zijn, in plaats van de federale structuur met een limitatief takenpakket voor het land. Dat de Caribische eilanden de status van openbaar lichaam hebben zonder een gemeente te zijn, maakt dit niet wezenlijk anders.

Voor 10-10-10 was het regelen van de basisadministraties een eilandaangelegenheid en geen aangelegenheid van het land. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba konden dan ook zelfstandig dit gebied regelen. Met de transitie en de komst van de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES is deze bevoegdheid verplaatst naar de wetgever. Doordat de wetgever de regels vastlegt en niet het eiland zelf, heeft een bevoegdheidsbreuk plaatsgevonden. Het betekent niet alleen een bevoegdheidsbreuk in formele zin, maar ook materieel, omdat ook inhoudelijk wijzigingen zijn aangebracht zoals de aansluiting bij PIVA-(V).

Invoering van het BSN in Caribisch Nederland

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op twee varianten om het BSN in te voeren in Caribisch Nederland. Bij de opdrachtbevestiging van dit onderzoek is gevraagd stil te staan bij de juridische gevolgen van het invoeren van het BSN door het openbaar lichaam aan te wijzen als bestuursorgaan in de zin van artikel 31 Besluit BRP. Daarbij is ruimte geboden om ook alternatieven te onderzoeken. Het alternatief is om het BSN in te voeren via de Wabb. De uitkomsten van de juridische analyse naar beide varianten worden in dit hoofdstuk beschreven. In paragraaf 5.2 gaan we in op de variant via artikel 31 Besluit BRP, in paragraaf 5.3 op de variant via de Wabb. In paragraaf 5.4 komen we tot een conclusie.

5.2 Invoering via artikel 31 Besluit BRP

Op dit moment kan een BSN worden toegekend aan Nederlanders die buiten Europees Nederland verblijven via de RNI. De RNI is bedoeld voor personen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid, maar buiten Europees Nederland verblijven of voor personen die korter dan vier maanden in Europees Nederland verblijven. De inschrijving vindt plaats via een RNI-loket (19 Nederlandse gemeenten) of door bestuursorganen die daartoe aangewezen zijn.³⁴ Dit laatste is geregeld in artikel 2.68 Wet BRP: ‘Een aangewezen bestuursorgaan kan Onze Minister verzoeken om een persoon in te schrijven in de basisregistratie.’ De bestuursorganen waar het om gaat zijn genoemd in artikel 31 Besluit BRP. Op grond van artikel 2.70 Wet BRP en artikel 2.24 Wet BRP krijgen personen die in de BRP worden ingeschreven een BSN.

Door bestuursorganen van de openbare lichamen toe te voegen aan artikel 31 Besluit BRP kunnen deze bestuursorganen eveneens de minister verzoeken personen in te schrijven in de BRP. De WarBES wijst als bestuursorgaan aan ‘een persoon of een college met enig openbaar gezag bekleed’.³⁵ In Caribisch Nederland zijn momenteel onder andere de gezag-

³⁴ <https://www.rvig.nl/brp/rni>

³⁵ Artikel 2 lid 1 WarBES.

hebben, het bestuurscollege en de eilandsraad bestuursorganen.³⁶ Op dit moment zijn alleen bestuursorganen in de zin van de Awb genoemd in artikel 31 Besluit BRP. De vraag is of bestuursorganen in de zin van de WarBES kunnen worden toegevoegd aan dit artikel. In beginsel zou het antwoord daarop bevestigend zijn, omdat voor beide typen bestuursorganen verschillende rechtsbeschermingsregimes gelden, namelijk de WarBES en de Awb.

Belangrijk bezwaar van het toevoegen van Caribische bestuursorganen aan artikel 31 Besluit BRP is niet zozeer gelegen in deze afwijkende rechtsbeschermingsregimes, maar meer in het feit dat de rechtspositie van burgers met dit artikel wordt gewijzigd door middel van een AMvB en niet door een wet in formele zin. De Wet BRP geldt niet voor Caribisch Nederland en door een bestuursorgaan van de openbare lichamen toe te voegen aan artikel 31 Besluit BRP wordt een deel van de wet van toepassing verklaard zonder dat de wetgever in formele zin zich daarover uitspreekt. Daarnaast is in artikel 31 Besluit BRP sprake van een discretionaire bevoegdheid; het bestuursorgaan *kan* om inschrijving verzoeken, maar hoeft dat niet.

Een ander bezwaar tegen het toevoegen van Caribische bestuursorganen aan artikel 31 Besluit BRP is dat de RNI-route op deze manier wordt verbreed naar het inschrijven van een volledige inwonersgroep van drie openbare lichamen. Dat dient een ander doel dan het doel waarvoor RNI nu bestaat.

Daarnaast is het gezien de intentie om op langere termijn de Wet BRP ook in Caribisch Nederland in te voeren en het juridische uitgangspunt van geleidelijke uniformering ook niet goed te verdedigen om de definitie van ingezetenschap dan te beperken tot het ingezetenschap van Europees Nederland. Het zou een onverdedigbaar verschil uitmaken ten opzichte van andere wetten die in Caribisch Nederland gelden en die werken met een definitie van ingezetenschap, zoals de Kieswet. Nederlandse kiezers in Caribisch Nederland zijn geen kiezers buiten Nederland, maar kiezers in Nederland. Zij worden in de Kieswet ook als zodanig behandeld.³⁷ Zolang een wet alleen voor Europees Nederland geldt is het overigens logisch dat onder het ingezetenschap alleen Europese Nederlanders worden verstaan. Dat gebeurt bijvoorbeeld ook in de Participatiewet of de Algemene Ouderdomswet.³⁸ Maar nu een niet-ingezetene route bewandelen terwijl op langere termijn de bedoeling is om (digitale) dienstverlening van de Rijksoverheid ook mogelijk te maken voor inwoners van Caribisch Nederland, zorgt er op langere termijn voor dat alsnog een overgang naar ingezetene moet worden gemaakt.

5.3 Aanpassen van de Wabb

De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) stelt regels over het gebruik van het BSN, waaronder het aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het nummer. De grondslag voor het toekennen van een BSN staat in artikel 8 van deze wet. In dat artikel is bepaald dat op het moment dat iemand wordt ingeschreven in de BRP een burgerservicenummer wordt toegekend door het college van B&W, tenzij reeds een BSN aan deze persoon is toegekend.

Een mogelijkheid om het BSN in te voeren in Caribisch Nederland is door de Wabb van overeenkomstige toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. Dit is mogelijk op grond

³⁶ Verschillende andere wetten leggen verplichtingen aan bestuursorganen op. Een voorbeeld is de Wbp BES die bestuursorganen als verantwoordelijke voor gegevensverwerking aanwijst, artikel 1 lid 2 sub d Wbp BES.

³⁷ Artikel B4 Kieswet.

³⁸ Deze twee wetten gelden niet voor Caribisch Nederland. Daar gelden de Participatiewet BES en de Algemene Ouderdomswet BES.

van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen BES, die bepaalt dat een wet die is aangenomen door de Staten Generaal niet geldt voor Caribisch Nederland, tenzij evident is genoemd dat de wet wel geldt. Het van toepassing verklaren van de wet voor Caribisch Nederland kan door een bepaling in het begin op te nemen, waarin staat dat de wet van overeenkomstige toepassing is in Caribisch Nederland, maar het kan ook door in de begripsbepalingen het openbaar lichaam te noemen; dan is eveneens evident dat het een wet is die ook voor Caribisch Nederland geldt.

Er zijn twee mogelijke vormen te onderscheiden voor deze wetswijziging. Als slechts een klein deel van de wet gaat gelden voor Caribisch Nederland, kan in een apart hoofdstuk worden geregeld welke artikelen wél gelden voor Caribisch Nederland. Als een groot deel van de wet gaat gelden voor Caribisch Nederland, kan de wet in zijn geheel van toepassing worden verklaard voor Caribisch Nederland waarbij in de wet aangegeven wordt welke bepalingen anders zijn. In dit geval lijkt de tweede optie van toepassing; het grootste deel van de Wabb kan van toepassing worden verklaard voor Caribisch Nederland.

Een voorbeeld van een wijziging is dat in artikel 8 van de Wabb staat dat als iemand ingeschreven wordt in de BRP, een burgerservicenummer wordt toegekend door het college van B&W. Hiervoor moet een artikel worden toegevoegd (bijvoorbeeld 8a) waarin staat dat als iemand wordt ingeschreven in PIVA, een burgerservicenummer wordt toegekend door het bestuurscollege. Andere wijzigingen staan bij de beantwoording van deelvraag 1.

5.4 Conclusie

Bij het invoeren van nieuwe wetgeving in Caribisch Nederland moet steeds worden gekeken naar de afspraken die rond 10-10-10 zijn gemaakt en tot welke staatkundige principes dat heeft geleid. Eén van de uitgangspunten bij invoering van wetgeving in Caribisch Nederland is dat sprake moet zijn van geleidelijke uniformering; dat brengt met zich mee dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij een oplossing die op lange termijn de minst grote rechtsverschillen tussen Europees en Caribisch Nederland met zich meebrengt. Het is niet goed te rechtvaardigen, anders dan uit historische gronden, dat de ingezetenen van Europees Nederland een ander persoonlijk identificatienummer gebaseerd op een andere wettelijke regeling hebben dan de ingezetenen van Caribisch Nederland. Daarom past de invoering van het BSN in het streven van uniformering van recht.

In overeenstemming met de afspraak om nieuwe wetgeving voor Caribisch Nederland voor zover mogelijk gelijk te laten zijn met Europees Nederland komen we op het standpunt dat aangesloten moet worden bij de wet zoals deze in Nederland geldt voor het BSN. Na bestudering van de Wabb blijkt dat het grootste deel van deze regeling van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland, omdat afwijkende afspraken die gelden voor Europees en Caribisch Nederland heel goed in de Wet BRP respectievelijke de Wbap BES geregeld kunnen worden. Een ander belangrijk argument is dat bij deze oplossingsrichting de eigen Wbap BES in stand kan blijven en de PIVA de basisadministratie blijft waarin wordt geregistreerd. Daarmee wordt de lokale autonomie van de eilanden gerespecteerd.

BSN en privacywetgeving

6.1 AVG

De territoriale reikwijdte van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is beperkt tot verwerkers in de Europese Unie.³⁹ Dat betekent dat de AVG in algemene zin niet van toepassing is in Caribisch Nederland, omdat het niet om grondgebied van de Europese Unie gaat. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft de EU-verdragen ondertekend en goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk en bekrachtigd (geratificeerd) voor het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden.⁴⁰ Hoewel Caribisch Nederland staatkundig deel uitmaakt van Nederland, heeft Caribisch Nederland, evenals de Caribische landen in ons Koninkrijk de status van ‘landen en gebieden overzee’ (LGO).⁴¹ Deze LGO-status is een Europeesrechtelijke status van een aantal landen en gebieden die vanwege hun historische band een speciale relatie hebben met een lidstaat van de Europese Unie.⁴²

Ondanks de LGO-status worden de Caribische delen van het land Nederland in de zin van de AVG aangemerkt als ‘derde landen’. Voor de uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland gelden daarom aparte regels. Uitwisseling van persoonsgegevens is alleen mogelijk als de wetgeving in het ‘derde land’ een passend beschermingsniveau waarborgt.⁴³

De AVG regelt dat elke lidstaat specifieke voorwaarden kan vaststellen voor de verwerking van een nationaal identificatienummer, onder meer als het gaat om passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene.⁴⁴ Dit is in Nederland uitgewerkt in de Uitvoeringswet AVG (UAVG)⁴⁵ en de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer

³⁹ Artikel 3 AVG.

⁴⁰ Alleen de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap teneinde de bijzondere associatieregeling van het vierde deel van het Verdrag op de Nederlandse Antillen van toepassing te doen zijn (1962), is bekrachtigd voor het gehele Koninkrijk. In het Caribisch deel van het Koninkrijk is alleen het Vierde Deel van het EU-Werkingsverdrag betreffende de associatie van landen en gebieden overzee van toepassing (artikelen 198 tot en met 203 EU-Werkingsverdrag en Bijlage II van het EU-Werkingsverdrag).

⁴¹ De landen en gebieden overzee die genoemd worden in bijlage II van het EU-Werkingsverdrag vormen het onderwerp van een bijzondere associatieregeling (artikel 355 VWEU, lid 2 VWEU). Het raamwerk voor deze bijzondere associatieregeling staat omschreven in het vierde deel van het VWEU en is nader uitgewerkt in het LGO-besluit.

⁴² <https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/landen-en-gebieden-overzee-lgo>.

⁴³ H.B. Winter e.a., Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, Den Haag: WODC 2019, p. 54-56.

⁴⁴ Artikel 87 AVG.

⁴⁵ Artikel 46 UAVG.

(Wabb).⁴⁶ Voor de Wabb geldt op dit moment dus dat de AVG van toepassing is. Overigens merken wij hier op dat het belangrijkste gevolg dat de UAVG verbindt aan het gebruik van het identiteitsnummer is dat het nummer enkel gebruikt mag worden voor doeleinden die in de wet (Wabb) zijn omschreven. In Caribisch Nederland is de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES) van toepassing. Deze wet bevat een met de UAVG vergelijkbare bepaling over het gebruik van identiteitsnummers.

6.2 Wbp BES

De privacywetgeving in Caribisch Nederland is zoals gezegd geregeld in de Wbp BES. Deze wet kwam in 2010 als een geheel nieuwe regeling op de eilanden af. Nieuwe wetgeving die per 10-10-10- tot stand is gebracht kon gebaseerd zijn op een oude Antilliaanse regeling die voor de transitie op de eilanden gold, maar kon ook nieuwe op Nederlandse leest geschoei-de wetgeving betreffen. De Wbp BES behoort tot de laatste categorie en is gebaseerd op de Wet bescherming persoonsgegevens die in Nederland gold tot inwerkingtreding van de AVG.⁴⁷

Voor de uitwisseling van persoonsgegevens binnen Caribisch Nederland wordt door de wetgever uitgegaan van een ‘passend en toereikend’ beschermingsniveau. Bij de evaluatie van de Wbp BES is geconstateerd dat deze privacywet de inwoners van de eilanden voldoende lijkt te beschermen.⁴⁸ Eenzelfde redenering kan gevolgd worden waar het gaat over de Wbp BES; de keuze over de inrichting van de basisadministratie en de bescherming van de persoonsgegevens daarbinnen is bewust genomen door de wetgever. Het huidige niveau wordt door de wetgever kennelijk gezien als het niveau waarop je de persoonsgegevens van Caribisch Nederland wilt beschermen.

Hoewel de inhoud van de Wbp BES de persoonsgegevens voldoende beschermd, heeft Pro Facto tijdens de evaluatie van de Wbp BES ook geconstateerd dat de implementatie, de uitvoering en het toezicht in Caribisch Nederland nog sterk te wensen overlaat. Of het beschermingsniveau voldoende adequaat is voor de uitwisseling van gegevens met Europees Nederland kan niet zonder meer worden verondersteld.⁴⁹ Deze bevinding geldt voor alle gegevensuitwisseling tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en is dus niet specifiek verbonden aan het gebruik van het BSN. Aangezien Nederland voor andere gegevensverwerkingen heeft aangegeven dat het beschermingsniveau passend is, geldt dat ook voor de gegevensuitwisseling van het BSN.

De Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (CBP BES) voert het toezicht op de Wbp BES uit.⁵⁰

⁴⁶ Na inwerkingtreding van de AVG heeft nog een wetswijziging van deze wet plaatsgevonden, maar de regels in de AVG hebben niet tot wijziging geleid. In artikel 46 UAVG is opgenomen dat het identificatienummer slechts bij de verwerking van persoonsgegevens wordt gebruikt ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel voor doeleinden bij wet bepaald dan wel in bedoelde gevallen aangewezen bij AMvB.

⁴⁷ H.B. Winter e.a., Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, Den Haag: WODC 2019, p. 5, 10.

⁴⁸ H.B. Winter e.a., Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, Den Haag: WODC 2019, p. 70.

⁴⁹ Evaluatie Wbp BES, pagina 70.

⁵⁰ Artikel 30 lid 3 Wbp BES en artikel 44 Wbp BES.

6.3 Burgerservicenummer in Caribisch Nederland

Zoals hiervoor is aangegeven geldt als algemeen uitgangspunt dat de AVG niet van toepassing is in Caribisch Nederland, omdat het niet tot het grondgebied van de Europese Unie behoort. De AVG is slechts van toepassing als persoonsgegevens of identificerende gegevens in Europees Nederland worden verwerkt.⁵¹ Als het BSN in Caribisch Nederland door het openbaar lichaam gekoppeld wordt aan de NAW-gegevens en niet in Europees Nederland, hetgeen voor de hand ligt omdat het in Europees Nederland ook de gemeenten zijn die het BSN toekennen, zal de AVG ook niet van toepassing zijn.

Het gelden van dezelfde wet (Wabb) voor Europees en Caribisch Nederland levert geen problemen op. Bij het gebruik van het BSN in Europees Nederland geldt de AVG en bij het gebruik van het BSN in Caribisch Nederland geldt de Wbp BES. Daarvoor hoeven geen aanvullende regels te worden gesteld; het volgt uit de AVG en de Wbp BES zelf. Wel kan bij de wijziging van de Wabb ervoor gekozen worden dit uitgangspunt te vermelden in de toelichting.

6.4 Gegevensuitwisseling basisregistratie en basisadministratie

De gegevensuitwisseling tussen de BRP in Europees Nederland en PIVA in Caribisch Nederland valt strikt genomen buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar omdat een deel van de inwoners van Caribisch Nederland al beschikt over een BSN dat is opgenomen in de BRP en daardoor overdracht van deze gegevens zal moeten plaatsvinden, wordt hierover toch een opmerking op deze plek gemaakt.

Wanneer persoonsgegevens worden uitgewisseld tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland geldt dat de AVG van toepassing is. Dat geldt ook voor het uitwisselen van gegevens tussen BRP en PIVA. Deze uitwisseling van gegevens vindt momenteel al plaats, bijvoorbeeld wanneer een persoon verhuist van Europees Nederland naar Caribisch Nederland of andersom.⁵² Ook is in de Wet BRP voorzien in een bepaling waarbij gegevens vanuit de BRP verstrekt kunnen worden aan de verantwoordelijke voor de basisadministratie in Caribisch Nederland ter bevordering van de afstemming van de basisadministratie van de verantwoordelijke met de basisregistratie (zie hiervoor paragraaf 2.4).

De AVG stelt dat persoonsgegevens kunnen worden verstrekt als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Met de hierboven genoemde wettelijke bepalingen is aan dit vereiste voldaan, hoewel het BSN nog wel zal moeten worden toegevoegd in de lijst met gegevens die worden opgenomen in het verhuisbericht.

De Wet BRP voorziet ten slotte nog in een bepaling die regelt dat op verzoek gegevens vanuit de BRP verstrekt kunnen worden aan de verantwoordelijke voor de basisadministratie in Caribisch Nederland ter bevordering van de afstemming van de basisadministratie van de verantwoordelijke met de basisregistratie.⁵³

Ten overvloede merken wij hier nog op dat niet uit te sluiten valt dat de AVG ook van toepassing is op de gegevens in PIVA-V. Dit systeem wordt namelijk in Nederland beheerd.

⁵¹ Artikel 2 AVG.

⁵² Artikel 2.5 Wet BRP en 2.21 lid 5 Wet BRP.

⁵³ Artikel 43 lid 3 Wet BRP en bijlage 6 van het Besluit BRP.

Beantwoording deelvragen

7.1

Hoofdvraag

Wat zijn de juridische mogelijkheden van het invoeren van het BSN-nummer op Caribisch Nederland via artikel 31 Besluit BRP en welke alternatieven zijn er? Wat voor gevolgen heeft dat voor zowel de Europese als de Caribische wetgeving en wat zijn de juridische consequenties of obstakels met betrekking tot dubbele registratie?

Mogelijkheid invoeren van het BSN in Caribisch Nederland

Bij het invoeren van nieuwe wetgeving in Caribisch Nederland moet steeds worden gekeken naar de afspraken die rond 10-10-10 zijn gemaakt en tot welke staatkundige principes dat heeft geleid. Eén van de uitgangspunten bij invoering van wetgeving in Caribisch Nederland is dat sprake moet zijn van geleidelijke uniformering; dat brengt met zich mee dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij een oplossing die op lange termijn de minst grote rechtsverschillen tussen Europees en Caribisch Nederland met zich meebrengt. Van dat laatste is geen sprake en uit de interviews die gevoerd zijn in het kader van dit onderzoek blijkt dat openbare lichamen en uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland het invoeren van het BSN ondersteunen en daar ook de noodzakelijkheid van inzien.

Bij de opdrachtbevestiging van dit onderzoek is gevraagd stil te staan bij de juridische gevolgen van het invoeren van het BSN door het openbaar lichaam aan te wijzen als bestuursorgaan in de zin van artikel 31 Besluit BRP. Daarbij is ruimte geboden om ook alternatieven te onderzoeken. Het alternatief is om het BSN in te voeren via de Wabb. Hieronder wordt op beide routes ingegaan. We starten met de volgens ons aan te bevelen route; invoering via de Wabb.

Invoering via de Wabb

Een mogelijkheid om het BSN in te voeren in Caribisch Nederland is door de Wabb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dit is mogelijk ingevolge artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen BES, die bepaalt dat een wet die is aangenomen door de Staten-Generaal niet geldt voor Caribisch Nederland, tenzij evident is genoemd dat de wet wel geldt. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de Wabb in Caribisch Nederland past bij geleidelijke uniformering en legislatieve terughoudendheid en is tegelijkertijd een behapbare stap voor de Cariben die past bij de lokale autonomie van de eilanden. De Wbap BES en de PIVA waarin de gegevens worden geregistreerd kunnen beiden blijven bestaan.

Er zijn twee mogelijke vormen te onderscheiden voor deze wetswijziging. Als slechts een klein deel van de wet gaat gelden voor Caribisch Nederland, kan in een apart hoofdstuk worden geregeld welke artikelen wél gelden voor Caribisch Nederland. Als een groot deel van de wet gaat gelden voor Caribisch Nederland, kan de wet in zijn geheel van toepassing worden verklaard voor Caribisch Nederland waarbij in de wet aangegeven wordt welke bepalingen anders zijn. In dit geval lijkt de tweede optie van toepassing; het grootste deel van de Wabb kan van toepassing worden verklaard voor Caribisch Nederland.

Invoering via artikel 31 Besluit BRP

Bij aanvang van dit onderzoek lag de vraag voor in hoeverre het inschrijven van inwoners van Caribisch Nederland in de BRP via deze RNI-procedure mogelijk is en meer specifiek door bestuursorganen uit Caribisch Nederland toe te voegen aan artikel 31 Besluit BRP. Door bestuursorganen van de openbare lichamen toe te voegen aan artikel 31 Besluit BRP kunnen deze bestuursorganen eveneens de minister verzoeken personen in te schrijven in de BRP. Op dit moment zijn alleen bestuursorganen in de zin van de Awb genoemd in artikel 31 Besluit BRP. De vraag is of bestuursorganen in de zin van de WarBES kunnen worden toegevoegd aan dit artikel. In beginsel zou het antwoord daarop bevestigend zijn, omdat voor beide typen bestuursorganen verschillende rechtsbeschermingsregimes gelden, namelijk de WarBES en de Awb.

Belangrijk bezwaar van het toevoegen van Caribische bestuursorganen aan artikel 31 Besluit BRP is niet zozeer gelegen in deze afwijkende rechtsbeschermingsregimes, maar meer in het feit dat de rechtspositie van burgers met dit artikel wordt gewijzigd door middel van een AMvB en niet door een wet in formele zin. De Wet BRP geldt niet voor Caribisch Nederland en door een bestuursorgaan van de openbare lichamen toe te voegen aan artikel 31 Besluit BRP wordt een deel van de wet van toepassing verklaard zonder dat de wetgever in formele zin zich daarover uitspreekt. Daarnaast is in artikel 31 Besluit BRP sprake van een discretionaire bevoegdheid; het bestuursorgaan *kan* om inschrijving verzoeken, maar hoeft dat niet.

Een ander bezwaar tegen het toevoegen van Caribische bestuursorganen aan artikel 31 Besluit BRP is dat de RNI-route op deze manier wordt verbreed naar het inschrijven van een volledige inwonersgroep van drie openbare lichamen. Dat dient een ander doel dan het doel waarvoor RNI nu bestaat.

Ten slotte is het gezien de intentie om op langere termijn de Wet BRP ook in Caribisch Nederland in te voeren en het juridische uitgangspunt van geleidelijke uniformering ook niet goed te verdedigen om de definitie van ingezetenschap dan te beperken tot het ingezetenschap van Europees Nederland. Nu een niet-ingezetene route bewandelen terwijl op langere termijn de bedoeling is om (digitale) dienstverlening van de Rijksoverheid ook mogelijk te maken voor inwoners van Caribisch Nederland, zorgt er op langere termijn voor dat alsnog een overgang naar ingezetene moet worden gemaakt.

Dubbele registratie

Wanneer wordt gekozen voor de route via artikel 31 Besluit BRP zal sprake zijn van een volledig dubbele registratie, namelijk registratie in de RNI en registratie in PIVA. Wanneer wordt gekozen voor de route via de Wabb zal alleen sprake zijn van dubbele registratie wanneer een inwoner van Caribisch Nederland ook in de RNI is opgenomen vanwege andere relaties met Europees Nederland. Deze dubbele registratie is niet anders dan de dubbele registraties die al bestaan (zie verder voor dubbele registratie beantwoording van deelvragen 2, 9 en 10).

7.2

Deelvragen over invoering via de Wabb

1. Welke wetswijzigingen zijn nodig bij het invoeren van het BSN via de Wabb?

Om de Wabb van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland zal in de aanhef of in de begripsbepalingen van de wet moeten worden opgenomen dat deze ook voor Caribisch Nederland geldt. In artikel 1, onder c wordt ingegaan op het begrip overheidsorgaan.⁵⁴ Het is niet noodzakelijk om dit artikel te wijzigen, omdat het begrip overheidsorgaan ook het bestuurscollege omvat. Het bestuurscollege is immers een orgaan van een rechtspersoon (het openbaar lichaam) dat krachtens publiekrecht (de WolBES) is ingesteld.

De grondslag voor het toekennen van een BSN is opgenomen in artikel 8 van de Wabb. In dat artikel is bepaald dat op het moment dat iemand wordt ingeschreven in de BRP, een burgerservicenummer wordt toegekend door het college van B&W, tenzij al een BSN aan deze persoon is toegekend. Voor Caribisch Nederland zal een artikel aan de Wabb moeten worden toegevoegd, artikel 8a, waarin is opgenomen dat wanneer iemand wordt ingeschreven in PIVA, een burgerservicenummer wordt toegekend door het bestuurscollege. De bepaling ‘tenzij al een BSN aan deze persoon is toegekend’, moet ook worden toegevoegd.

Hoofdstuk 4 van de Wabb bevat bepalingen betreffende het gebruik van het BSN en de beheervoorziening. In artikel 10 is een algemene bevoegdheid opgenomen voor overheidsorganen om in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken bij het verwerken van persoonsgegevens waar mogelijk gebruik te maken van het BSN. Voor Caribisch Nederland is in de Wbap BES het verstrekken van persoonsgegevens nader geregeld.⁵⁵ In Europees Nederland is dit nader geregeld in hoofdstuk 3 van de Wet BRP.

Verder zijn de volgende wetswijzigingen nodig dan wel moeten worden overwogen:

- In artikel 3 lid 1 onderdeel d zal een vierde sub moeten worden toegevoegd om ook Caribische identiteitspapieren te kunnen verifiëren. Het gaat daarbij onder andere om de identiteitskaart BES, het paspoort en het Caribisch Nederlands rijbewijs.⁵⁶ Ook in artikel 15 lid 1 zal een vierde sub moeten worden toegevoegd, zodat overheidsorganen Caribisch Nederlandse documenten kunnen nagaan.
- In artikel 5 lid 1 staat het college van B&W genoemd omdat deze de minister inlichtingen moet verschaffen over de toekenning, die voor de bijhouding van het nummerregister van belang zijn. Daar moet het bestuurscollege worden toegevoegd.

Verschillende artikelen in de Wabb verwijzen naar het Besluit BSN en de Regeling BSN.⁵⁷ Het Besluit BSN en de Regeling BSN bevatten een nadere regeling voor de Beheervoorziening BSN (BV BSN). De Beheervoorziening is het geheel van voorzieningen dat zorgt voor het beheer van het BSN. De Beheervoorziening BSN werkt volgens een systeembeschrijving (‘Logisch Ontwerp BSN’).⁵⁸ Ook op de BES zal een systeembeschrijving voor het BSN moeten gelden, waar in het Besluit en de Regeling naar moet worden verwezen. De eerste mogelijkheid is om te werken met het reeds bestaande Logisch Ontwerp BSN. In dat geval is het van belang om na te gaan welke onderdelen van het Logisch Ontwerp onverkort kunnen worden

⁵⁴ Onder overheidsorgaan wordt verstaan: 1) een orgaan van een rechtspersoon die in Nederland krachtens publiekrecht is ingesteld, of 2) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

⁵⁵ Zie artikel 20 e.v. van de Wbap BES.

⁵⁶ Zie artikel 2 lid 1 van de Wet identificatieplicht BES.

⁵⁷ Het gaat om artikel 3 lid 2, artikel 4, artikel 5 lid 2, artikel 6, artikel 8 lid 5, artikel 9 lid 3, artikel 15 lid 3, artikel 16, artikel 17 en artikel 21 lid 4 van de Wabb.

⁵⁸ In artikel 2 van het Besluit BSN is bepaald dat bij ministeriele regeling een systeembeschrijving wordt vastgesteld. Artikel 3 van de Regeling BSN werkt deze systeembeschrijving (Logisch Ontwerp BSN) uit.

overgenomen en welke onderdelen aanpassing en/of aanvulling behoeven om van toepassing te kunnen verklaren op de Cariben. De tweede mogelijk is om met twee afzonderlijke Logische Ontwerpen te werken: een voor Caribisch Nederland en een voor Europees Nederland. Wanneer voor Caribisch Nederland een afzonderlijk Logisch Ontwerp wordt gemaakt, zal in het Besluit BSN en de Regeling BSN onderscheid moeten worden gemaakt tussen het Logisch Ontwerp voor Caribisch en Europees Nederland.

De volgende aanpassingen van het Besluit BSN zijn nodig dan wel moeten worden overwogen:

- In artikel 1 dient een verwijzing naar het geautomatiseerde systeem van het bestuurscollege worden toegevoegd.
- In artikel 2 wordt gesteld dat bij ministeriële regeling een systeembeschrijving wordt vastgesteld. Dit artikel behoeft geen aanpassing. Er kan worden volstaan met het aanpassen van artikel 3 van de Regeling BSN (zie hieronder).
- In verschillende artikelen waar het college van B&W staat genoemd moet het bestuurscollege worden toegevoegd. Het gaat om de artikel 1, onder c, artikel 3, onder b en g, artikel 9 lid 2 en artikel 10 van het Besluit BSN.
- In verschillende artikelen waar wordt verwezen naar artikel 8 van de Wabb, moet ook het nieuwe artikel 8a worden opgenomen.⁵⁹
- Artikel 12 lid 1 verwijst naar de Wet op de identificatieplicht. Als een soortgelijke regeling in Caribisch Nederland van toepassing moet zijn, zal ook dit artikel moeten worden aangepast.
- Artikel 13 tot en met 15 bieden gebruikers de mogelijkheid verzoeken over hun gegevens in te dienen. Wij zien geen reden dat gebruikers in Caribisch Nederland deze rechten niet zouden kunnen krijgen. Zijn er wel bezwaren, dan zouden deze artikelen moeten worden aangepast.

Ook zijn aanpassingen van de Regeling BSN (mogelijk) nodig:

- In artikel 1 wordt het college van B&W genoemd. Hier moet ook het bestuurscollege worden toegevoegd.
- Artikel 2 is een uitwerking van artikel 9 van de Wabb en verwijst naar artikel 2.54 van de Wet BRP. Het artikel in de Wet BRP regelt dat het college van B&W binnen vier weken na inschrijving aan de ingeschrevene een volledig overzicht van zijn persoonslijst verzendt. In de Wbap BES is een artikel met vergelijkbare strekking opgenomen (artikel 17), maar deze kent niet de bepaling dat kennisgeving bij minderjarigen jonger dan 16 jaar en bij onder curatele gestelden geschiedt aan de ouders, voogden of verzorgers, onderscheidenlijk aan de curator. Gekeken moet worden of hier dezelfde bepaling gaat gelden voor Caribisch Nederland of dat aanpassing nodig is.
- In artikel 3 van de Regeling moet worden bepaald of een of twee Logische Ontwerpen worden gehanteerd. Indien sprake is van één Logisch Ontwerp, moet in het artikel worden aangegeven welke onderdelen voor zowel Europees als Caribisch Nederland geldig zijn en welke onderdelen alleen voor Europees dan wel Caribisch Nederland gelden. Indien twee afzonderlijke Logische Ontwerpen worden gehanteerd, zal dit onderscheid in artikel 3 moeten worden benoemd.

De Wet identiteitskaarten BES geeft een grondslag voor het ID-nummer in artikel 2 lid 1 sub e. Dat artikel is niet meer nodig en kan vervallen.

⁵⁹ Zie artikel 10, artikel 11 lid 1 en artikel 12 lid 1 van het Besluit BSN.

In de Wbp BES zijn de volgende wetswijziging nodig:

- Het opnemen van het begrip burgerservicenummer in de algemene bepalingen van artikel 1.
- Artikel 10 lid 1 sub 8 zal ID-nummer vervangen door burgerservicenummer.
- Een artikel naar voorbeeld van artikel 2.24 Wet BRP zal moeten worden ingevoegd. Het artikel regelt dat eerst een BSN moet worden toegevoegd aan de persoonslijst, voordat deze persoonslijst naar afnemers wordt gestuurd. Als dit artikel niet wordt toegevoegd, krijgen afnemers twee keer een bericht; eenmaal bij het inschrijven in PIVA en eenmaal bij het toekennen van een BSN. Het is onwenselijk dat berichten worden verstuurd naar afnemers zonder vermelding van het BSN.⁶⁰

In artikel 1.1 sub s van de Wet BRP wordt verwezen naar het burgerservicenummer. Dit hoeft niet te worden aangepast, omdat in alle verdere artikelen die spreken over het burgerservicenummer het om een specifieke bepaling in relatie tot de BRP gaat. Het kan in die artikelen dus niet over het BSN van inwoners van Caribisch Nederland gaan.

Artikel 43 lid 3 van de Wet BRP regelt dat op verzoek gegevens vanuit de BRP verstrekt kunnen worden aan de verantwoordelijke voor de basisadministratie in Caribisch Nederland ter bevordering van de afstemming van de basisadministratie van de verantwoordelijke met de basisregistratie. De gegevens die worden verstrekt zijn opgenomen in bijlage 6 bij het besluit; hierin moet ook het BSN worden toegevoegd.

Aandachtspunt is verder nog de AVG die van toepassing is op het gebruik van het burgerservicenummer in Europees Nederland. Wanneer de Wabb ook van toepassing wordt verklaard voor Caribisch Nederland zal niet automatisch de AVG ook voor Caribisch Nederland gaan gelden, want daar geldt de Wbp BES. Dit is geregeld in de AVG en de Wbp BES en hoeft dus niet in de Wabb te worden geregeld. Om onduidelijkheid te voorkomen kan het wel worden vermeld in de toelichting bij de wijziging.

Ook sectorale wetgeving zal moeten worden aangepast. Het gaat om alle wetgeving waarin het ID-nummer is opgenomen, zoals de Leerplichtwet BES, Besluit zorgverzekering BES, Regeling pensioenen BES, Besluit inlichtingenverplichtingen werknemersverzekeringen BES. In de Wet voortgezet onderwijs BES, Wet studiefinanciering BES, Wet primair onderwijs BES en Wet educatie en beroepsonderwijs BES komt in een aantal artikelen het 'persoonsgebonden nummer BES' of 'onderwijsnummer' terug. Deze wetgeving zou dus voorbereid zijn op de komst van het BSN.

2. Zijn er belemmeringen voor Caribisch Nederland bij het aansluiten bij het Europese BSN, zoals dubbele registratie?

Wanneer wordt gekozen voor het van toepassing verklaren van de Wabb in Caribisch Nederland wordt gekozen voor een systeem waarbij het openbaar lichaam op het moment dat daar de eerste inschrijving plaatsvindt, verantwoordelijk is voor het toekennen van het BSN. Inwoners van Caribisch Nederland krijgen een BSN dat door het openbaar lichaam gekoppeld wordt aan hun NAW-gegevens.

Een aandachtspunt is dat een deel van de inwoners van Caribisch Nederland al de beschikking heeft over een BSN, bijvoorbeeld omdat zij in Europees Nederland hebben gewoond. Uiteraard moet worden voorkomen dat deze inwoners een dubbel BSN krijgen. Dit vereist

⁶⁰ Zie voor een toelichting over dit artikel de memorie van toelichting bij de Wet BRP. *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 219, nr. 3.

een uitgebreide controle van de persoonslijsten in PIVA en een vergelijking met de gegevens in de BRP (waar personen zijn ingeschreven die al beschikken over een BSN).

Omdat het hier gaat om gegevens die zijn opgenomen in de BRP is aanpassing van de Wet BRP en/of Besluit BRP omtrent het uitwisselen van gegevens met Caribisch Nederland aangewezen. Artikel 43 Besluit BRP regelt, ter bevordering van de afstemming van de basisadministratie van de verantwoordelijke op de basisregistratie, welke gegevens kunnen worden verstrekt vanuit BRP aan de openbare lichamen. In bijlage 6 zijn de gegevens opgenomen waarover het gaat, het BSN kan hieraan worden toegevoegd. Wij zien geen belemmering voor het toevoegen van het BSN aan deze lijst met gegevens, het is in lijn met het doel van dit artikel.⁶¹

3. Welke rol spelen de AVG en UAVG en zorgt dat voor belemmeringen? Of aanpassen?
4. Welke rol speelt de Wbp BES en het toezicht door CBP BES?

De territoriale reikwijdte van de AVG is beperkt tot verwerkers in de Europese Unie. Dat betekent dat de AVG in principe niet van toepassing is in Caribisch Nederland, omdat het niet om grondgebied van de Europese Unie gaat. Het Caribische deel van Nederland wordt in de zin van de AVG aangemerkt als 'Landen en Gebieden Overzee' (LGO), omdat zij wel een relatie hebben met een land in Europa, namelijk Nederland. De AVG is slechts van toepassing als persoonsgegevens of identificerende gegevens in Europees Nederland worden verwerkt. Als het BSN in Caribisch Nederland door het openbaar lichaam gekoppeld wordt aan de NAW-gegevens en niet in Europees Nederland, hetgeen voor de hand ligt omdat het in Europees Nederland ook de gemeenten zijn die het BSN toekennen, zal de AVG ook niet van toepassing zijn.

De AVG is wél van toepassing wanneer het gaat om persoonsgegevens of identificerende gegevens die in Europees Nederland worden verwerkt of als het gaat om de uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europees Nederland en andere landen. Ook is de AVG van toepassing wanneer de koppeling van het BSN aan de persoonsgegevens plaatsvindt in Nederland.

Het uitwisselen van persoonsgegevens tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland vindt al op verschillende manieren plaats. In de evaluatie van de Wbp BES is de vraag in hoeverre het beschermingsniveau adequaat is voor deze gegevensuitwisseling al aan de orde gekomen. Geconstateerd is dat de Wbp BES de inwoners van de eilanden voldoende lijkt te beschermen. Daarnaast is echter ook geconstateerd dat de implementatie, de uitvoering en het toezicht nog te wensen overlaat. Of het beschermingsniveau voldoende adequaat is voor de uitwisseling van gegevens met Europees Nederland kan niet zonder meer worden verondersteld. Deze bevinding geldt voor alle gegevensuitwisseling tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en is dus niet specifiek verbonden aan het gebruik van het BSN. Aangezien Nederland voor andere gegevensverwerkingen heeft aangegeven dat het beschermingsniveau passend is, geldt dat ook voor de gegevensuitwisseling van het BSN.

Het bovenstaande zorgt niet voor belemmeringen bij invoering van het BSN. De vraagpunten in relatie tot de AVG gaan met name over de uitwisseling van gegevens tussen Europees

⁶¹ In de nota van toelichting bij artikel 43 Besluit BRP is opgenomen dat dit artikel als doel heeft om dubbele registratie te voorkomen. Gelet op het beperkte doel van de afstemming is bepaald dat uitsluitend de in de tabel in bijlage 6 daartoe aangewezen gegevens over de betrokkenen mogen worden verstrekt. Het betreft momenteel gegevens over de naam en de geboortedatum van de ingeschrevene, de naam van bijhoudingsgemeente en het administratienummer. *Staatsblad* 2013, 493.

en Caribisch Nederland. Dat geldt in algemene zin en is een reeds geconstateerd aandachtspunt in de evaluatie van de Wbp BES. Het zorgt derhalve niet voor belemmeringen bij de invoering van het BSN.

Als aandachtspunt willen we hierbij nog de twee aanbevelingen die in 2019 zijn gegeven bij de evaluatie van de Wbp BES over CBP BES herhalen. Het gaat om een verschuiving van voorlichting naar toezicht en meer capaciteit voor dit toezichthoudend orgaan. Bij het invoeren van het BSN zal ook aandacht van CBP BES nodig zijn voor dit onderwerp en dat vraagt om extra capaciteit. Een andere aanbeveling vanuit de evaluatie van de Wbp BES was om te streven naar harmonisering van de privacyregimes in het Koninkrijk. Een eerste aandachtspunt daarbij waar het gaat om de basisadministraties kan zijn om de waarborgen die in de Wbp BES zijn opgenomen over privacy naast de waarborgen in de Wet BRP te leggen om te vergelijken. Dit vraagt reeds temeer om aandacht gezien de uitwisseling van persoonsgegevens (zowel NAW-gegevens als straks het BSN) die plaatsvindt tussen Europees en Caribisch Nederland.

5. Wat is de positie van het GBA-administratienummer (A-nummer), dat in beide registraties wordt gevoerd? Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van duplicatie, overschrijven van het nummer, en de plek waar voor een nieuwgeborene het A-nummer wordt aangemaakt?

In Caribisch Nederland wordt evenals in Europees Nederland gebruik gemaakt van een (GBA-)A(dministratie)-nummer. Dit A-nummer is geïntroduceerd bij de Wet GBA met als doel een relatie te kunnen leggen tussen de basisadministratie en overheden die gebruik maken van de persoonsgegevens. Het A-nummer wordt zowel in BRP als in PIVA aangemaakt. In elk afzonderlijke systeem betreft het een uniek nummer. Wanneer een persoon verhuist vanuit Europees Nederland naar Caribisch Nederland wordt het A-nummer meegestuurd met het verhuisbericht. Andersom geldt hetzelfde.⁶²

7.3

Deelvragen over invoering via artikel 31 Besluit BRP

6. Welke wetswijzigingen zijn nodig bij het invoeren van het BSN via de RNI-procedure?
7. Welke organisaties kunnen worden aangewezen als bestuursorgaan in de zin van artikel 31 Besluit BRP?
8. Tot welke gevolgen leidt het aanmerken van een bestuursorgaan in de zin van artikel 31 Besluit BRP voor Caribisch Nederland en Europees Nederland? Zijn deze gevolgen wenselijk en kan Caribisch Nederland hieraan voldoen, rekening houdend met absorptievermogen, lokale autonomie etc.?

Als gekozen wordt voor het aansluiten bij de RNI kunnen de bestuurscolleges van de openbare lichamen worden toegevoegd aan artikel 31 Besluit BRP. De bestuurscolleges zijn bestuursorgaan in de zin van de WarBES. Op dit moment zijn alleen bestuursorganen in de zin van de Awb genoemd in artikel 31 Besluit BRP. De vraag is of bestuursorganen in de zin van de WarBES kunnen worden toegevoegd aan dit artikel. In beginsel zou het antwoord daarop bevestigend zijn, omdat voor beide typen bestuursorganen verschillende rechtsbeschermingsregimes gelden, namelijk de WarBES en de Awb.

⁶² Artikel 2.4 lid 1 en 2.21 lid 5 Wet BRP. Artikel 17 Wbp BES.

In artikel 31 Besluit BRP is sprake van een discretionaire bevoegdheid; het bestuursorgaan *kan* om inschrijving verzoeken, maar hoeft dat niet. De bestuurscolleges krijgen daarmee de bevoegdheid om de minister te verzoeken personen in te schrijven in het niet-ingezetenedeel van de BRP, maar zijn hiertoe niet verplicht. Dit heeft als gevolg dat het mogelijk niet tot een volledige registratie leidt.

De Wbap BES hoeft niet te worden gewijzigd. Omdat gebruik wordt gemaakt van een bestaande procedure hoeft in de wetgeving niet veel te worden gewijzigd. Door het wijzigen van artikel 31 Besluit BRP ontstaat echter een dubbele registratie; inwoners van Caribisch Nederland worden toegevoegd in de RNI, maar de registratie in PIVA blijft bestaan. Dit roept nieuwe vragen op die beantwoord worden bij vraag 9 en 10.

De Wet identiteitskaarten BES geeft een grondslag voor het ID-nummer in artikel 2 lid 1 sub e. Dat artikel is niet meer nodig en kan vervallen.

Artikel 43 lid 3 van de Wet BRP regelt dat op verzoek gegevens vanuit de BRP verstrekt kunnen worden aan de verantwoordelijke voor de basisadministratie in Caribisch Nederland ter bevordering van de afstemming van de basisadministratie van de verantwoordelijke met de basisregistratie. De gegevens die worden verstrekt zijn opgenomen in bijlage 6 bij het besluit; hierin moet ook het BSN worden toegevoegd.

Aandachtspunt is verder nog de AVG die van toepassing is op het gebruik van het burgerservicenummer in Europees Nederland. Wanneer de Wabb ook van toepassing wordt verklaard voor Caribisch Nederland zal niet automatisch de AVG ook voor Caribisch Nederland gaan gelden, want daar geldt de Wbp BES. Dit is geregeld in de AVG en de Wbp BES en hoeft dus niet in de Wabb te worden geregeld. Om onduidelijkheid te voorkomen kan het wel worden vermeld in de toelichting bij de wijziging.

Ook sectorale wetgeving zal moeten worden aangepast. Het gaat om alle wetgeving waarin het ID-nummer is opgenomen, zoals de Leerplichtwet BES, Besluit zorgverzekering BES, Regeling pensioenen BES, Besluit inlichtingenverplichtingen werknemersverzekeringen BES. In de Wet voortgezet onderwijs BES, Wet studiefinanciering BES, Wet primair onderwijs BES en Wet educatie en beroepsonderwijs BES komt in een aantal artikelen het 'persoonsgebonden nummer BES' of 'onderwijsnummer' terug. Deze wetgeving zou dus voorbereid zijn op de komst van het BSN.

9. Welke juridische aandachtspunten gelden bij de dubbele registratie die ontstaat in zowel de PIVA als BRP?

10. Zijn er uit privacy oogpunt bezwaren tegen dubbele registratie?

Vanuit privacyoogpunt bestaat bezwaar tegen dubbele registratie. In artikel 6 e.v. Wbp BES zijn de voorwaarden voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens opgenomen. In artikel 11 is opgenomen dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij 'toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig' zijn. Bovendien moeten zij worden verwerkt gelet op de doeleinden waarvoor ze zijn verzameld. Hoewel het genereren van een BSN kan worden aangemerkt als een legitiem doel om gegevens op te slaan, zal het voeren van twee registraties minder snel als legitiem worden aangemerkt.

11. Wat is de positie van het GBA-administratienummer (A-nummer), dat in beide registraties wordt gevoerd? Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van duplicatie,

overschrijven van het nummer, en de plek waar voor een nieuwgeborene het A-nummer wordt aangemaakt?

In Caribisch Nederland wordt evenals in Europees Nederland gebruik gemaakt van een (GBA-)A(dministratie)-nummer. Dit A-nummer is geïntroduceerd bij de Wet GBA met als doel een relatie te kunnen leggen tussen de basisadministratie en overheden die gebruik maken van de persoonsgegevens. Het A-nummer wordt zowel in BRP als in PIVA aangemaakt. In elk afzonderlijke systeem betreft het een uniek nummer. Wanneer een persoon verhuist vanuit Europees Nederland naar Caribisch Nederland wordt het A-nummer meegestuurd met het verhuisbericht. Andersom geldt hetzelfde.⁶³

12. Hoe kunnen de rollen van het aangewezen bestuursorgaan, minister van BZK (RNI-loket) en laatste bijhoudingsgemeente worden ingevuld? Is aanpassing van het RNI-systeem nodig?

In artikel 2.68 Wet BRP is geregeld dat aangewezen bestuursorganen de minister kunnen verzoeken om een persoon in te schrijven in de basisregistratie (niet-ingezetenen).⁶⁴ Dit kan wanneer één van de in artikel 31 Besluit BRP genoemde bestuursorganen in het kader van zijn taken gegevens verwerkt over een persoon die niet is opgenomen in de BRP. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid; het bestuursorgaan is niet verplicht mensen in te schrijven in de RNI.

Wanneer voor een bestuursorgaan in Caribisch Nederland dezelfde regeling geldt, kan dit bestuursorgaan een verzoek doen aan de minister, met inachtneming van de voorwaarden die in artikel 2.68 Wet BRP zijn gesteld, om personen waarover dit bestuursorgaan gegevens verwerkt, in te schrijven in de basisregistratie (RNI). Het RNI-loket heeft hier geen rol in, bij het RNI-loket kan eenieder zich op eigen verzoek aanmelden voor inschrijving in de basisregistratie (mits deze voldoet aan de voorwaarden) op grond van artikel 2.67 Wet BRP.

De bijhoudingsgemeente is de gemeente waarvan het college van B&W op grond van artikel 1.4 Wet BRP verantwoordelijk is voor de bijhouding van de persoonslijst. In artikel 1.4 staat dat hiermee wordt bedoeld het bijhouden van gegevens over ingezetenen. In hetzelfde artikel staat dat de minister verantwoordelijk is voor het bijhouden van gegevens over niet-ingezetenen. De bijhoudingsgemeente heeft binnen het RNI-systeem dus geen directe rol. Wel is in artikel 2.68 lid 4 Wet BRP opgenomen dat het bestuursorgaan enkel om inschrijving van een persoon verzoekt zolang deze niet voor inschrijving op grond van de reguliere basisadministratie in aanmerking komt. In dat geval verwijst het bestuursorgaan terug naar de gemeente waar deze persoon staat ingeschreven (laatste bijhoudingsgemeente).

13. Prevaleert registratie in PIVA of in RNI/BRP en zijn daar keuzes in te maken?

14. Is er een noodzaak tot herziening van de regels op grond van artikel 2.5 Wet BRP (verhuisbepaling) betreffende de eerste inschrijving van personen, komende uit de BES, als ingezetenen van de gemeente, wanneer de inwoners in CN al in de BRP zijn ingeschreven als niet-ingezetenen?

De Wbap BES regelt de basisadministratie van personen in Caribisch Nederland en prevaleert om die reden. Artikel 31 Besluit BRP biedt een discretionaire bevoegdheid waardoor het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam kan kiezen om inwoners in te laten schrijven in RNI. Daar komt bij dat uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland geen toegang heb-

⁶³ Artikel 2.4 lid 1 en 2.21 lid 5 Wet BRP. Artikel 17 Wbap BES.

⁶⁴ Het gaat in artikel 2.63 Wet BRP over niet-ingezetenen.

ben tot de RNI. Als zij wel toegang krijgen tot dat systeem, krijgen zij ook toegang tot persoonsgegevens van inwoners van het Europees grondgebied, waardoor de vraag naar de werking van de AVG weer opspeelt.

Doordat met artikel 31 Besluit BRP geen zekerheid wordt verkregen dat alle inwoners van de openbare lichamen worden ingeschreven in RNI, blijft artikel 2.5 Wet BRP bestaan.

15. Onder welke voorwaarden is het verwerken van persoonsgegevens over de eigen bevolking die in Europees Nederland in de BRP zijn opgenomen door het bestuurscollege toegestaan?

Er is geen wettelijke grondslag voor het bestuurscollege om gegevens rechtstreeks uit het BRP te halen, dus dit is niet toegestaan. Wel kunnen om dubbele registratie te voorkomen gegevens vanuit de BRP verstrekt worden aan de openbare lichamen op grond van artikel 43 lid 3 van de Wet BRP. Dit artikel is echter alleen bedoeld om gegevens te vergelijken om dubbele registratie te voorkomen, en niet om gegevens te verwerken voor andere doeleinden. Hiervoor zal dus een aparte wettelijke grondslag moeten worden gemaakt en daarvoor geldt dat de AVG van toepassing is omdat het om gegevens in Europees Nederland gaat.



pro facto