

Aan: De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelatie en Digitalisering
Mevr. drs. A. C. van Huffelen

Adres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Louter per email:

**Commissie toezicht bescherming
persoonsgegevens BES**

Kaya Industria 15E
Kralendijk, Bonaire C.N.
www.cbpbes.com

Contactpersoon

Ons Kenmerk
CBP/WA2023/03/06

Datum
31 augustus 2023

Bijlage
-

Betreft: Advies aanvraag wetsvoorstel invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES

Geachte mevrouw van Huffelen,

Per brief van 19 juni 2023 (ontvangen op 19 juli 2023) met kenmerk 2023-0000337691, is de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de commissie) op grond van het bepaalde in artikel 49 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES), geraadpleegd over het wetsontwerp tot wijziging van verschillende wetten te behoeve van de invoering van het burgerservicenummer (BSN) en de voorzieningen van de digitale overheid in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid, hierna concept wet).

Achtergrond van de wetswijziging

Digitale dienstverlening is in het Europese deel van Nederland inmiddels een vanzelfsprekendheid. Om burgers op afstand, elektronisch, goed van dienst te kunnen zijn, zijn een betrouwbaar inlogmiddel en een uniek identificerend nummer vereist. Daarom beschikken alle inwoners van Europees deel van Nederland sinds 2007 over een BSN en hebben zij toegang tot het inlogmiddel DigiD.

In het Caribisch deel van Nederland, de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, (hierna: Caribisch Nederland) is het beeld anders. Communicatie tussen burger en overheid vindt primair plaats via papier of fysiek aan het loket. Het is wenselijk om de voordelen van digitale dienstverlening mogelijk te maken in Caribisch Nederland.

Met dit wetsvoorstel worden meerdere bestaande wetten aangepast om de digitale dienstverlening van de (semi)overheid in Caribisch Nederland zoveel mogelijk op een gelijkwaardig niveau als in Europees Nederland te brengen, dus voor alle inwoners van het land Nederland op gelijke wijze mogelijk te maken. Het voorstel bewerkstelligt voor Caribisch Nederland dat: geregistreerde inwoners een BSN krijgen, inwoners en bedrijven toegang krijgen tot digitale inlogmiddelen zoals DigiD en eHerkenning en instanties, zoals de Belastingdienst Caribisch Nederland, het BSN mogen gebruiken (verwerken) in hun dienstverlening. Daartoe worden gewijzigd: de Wet basisregistratie personen (Wet BRP), de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wet Bap BES), de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb), de Wet digitale overheid (Wdo) en de Wet identiteitskaarten BES (WIDk BES)¹.

¹ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Bromet c.s. van 14 oktober 2021.

Adviesbevoegdheid

De adviesbevoegdheid van de commissie is beperkt tot de geografische en juridische grenzen van haar toezichtbevoegdheid. Dit advies is hierdoor beperkt tot de jurisdictie van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

De commissie zal ingaan op de volgende onderwerpen: bestandsvergelijking Bap BES en BRP, de passende (technische en organisatorische) bescherming en de algemene gegevensuitwisseling tussen BRP en Bap BES.

Advies commissie

1. Initiële registratie BRP en Bap BES

In de voorgestelde aanpassing van de concept wet wordt gesproken over een initiële registratie van alle personen die op dat moment als inwoner (ingezetene) van een openbaar lichaam geregistreerd zijn in de Basisadministratie persoonsgegevens BES (Bap BES). Binnen deze categorie zijn 2 groepen te onderscheiden: inwoners van Caribisch Nederland die behalve in de Bap BES ook reeds (voor de inwerkingtreding van de concept wet) zijn ingeschreven in de BRP als niet ingezetene en er zijn personen die alleen in de Bap BES staan ingeschreven. De eerste groep beschikt al over een inschrijving en een BSN, de tweede groep niet. Door middel van een bestandsvergelijking tussen Bap BES en BRP wordt vastgesteld wie onder de eerste categorie valt en dus al over een BSN beschikt. De bevoegdheid om de bestanden te vergelijken wordt wettelijk toebedeeld aan de minister van BZK. Bij de inwerkingtreding worden personen die als niet ingezetenen zijn opgenomen in BRP maar wel een BSN hebben, omgezet als ingezetenen van een openbaar lichaam.

Voor de eerste groep geldt als inschrijfdatum de datum van eerste inschrijving (als ingezetene of niet-ingezetene) in de BRP opgenomen en niet de datum van eerste inschrijving in de Bap BES. De consequentie hiervan is dat verstrekkingen aan gebruikers van de BRP niet een volledig beeld geven van de inschrijvingsduur in de Bap BES. Dit betekent dat de Bap-BES voor deze gebruikers leidend zal zijn. *“...bepaalde overheidsvoorzieningen in Caribisch Nederland worden gebaseerd op vijf jaar inschrijving als ingezetenen van een openbaar lichaam, deze duur kan niet afgeleid worden uit de datum van eerste inschrijving in de BRP maar dient afgeleid te worden uit de Bap BES”*², aldus de MvT. Het is voor de commissie (nog) onduidelijk welke criteria wordt gebruikt om vast te stellen welk bestand leidend is en wie dit bepaalt. Onjuiste/afwijkende inschrijfdatum in BRP én Bap BES heeft vergaande gevolgen voor voorzieningen zoals AOW/AWW (AOV/AWW in Caribisch Nederland). Immers inschrijfduur is bepalend voor de hoogte van bepaalde uitkeringen.

De commissie adviseert om de criteria voor de bestandsvergelijking én het vaststellen welke bestand leidend (inschrijfmoment) is, nader uit te werken in de MvT. De commissie benadrukt dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat de persoonsgegevens in de Bap BES en de BRP een juist beeld geven van de werkelijkheid. Onvolkomenheden in de basisadministraties kan alleen vertragend werken en de burger mogelijk anderszins benadelend in de toekomst.

2. Verstrekking uit Bap BES (en BRP)

De commissie onderschrijft de noodzaak om een specifieke set van persoonsgegevens te verwerken (lees te verstrekken) bij de bestandsvergelijking. In de MvT wordt gesproken over “systematische verstrekking van BRP-gegevens van ingezetenen van een openbaar lichaam aan overheidsorganen en daartoe aangewezen derden”³. In het Caribisch deel van Nederland vangt

² Zie MvT, pg. 15

³ Zie MvT, pg.17. Als derden worden beschouwd organisaties die werkzaamheden met gewichtige maatschappelijke belang verrichten, waaronder ziekenhuizen en pensioenfondsen.

op grond van de Wbp BES de bescherming van de gegevens aan op het moment dat de gegevens verzameld of verwerkt worden in de basisadministratie van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Daarnaast gebeurt het volgende. Zodra de gegevens in de centrale voorziening (BRP) worden opgenomen vallen deze gegevens onder een andere privacy regime, te weten de AVG-regime. Bij het verwerken van persoonsgegevens in de BRP moet de overheid zich houden aan de Wet BRP en het Besluit BRP. In de AVG staan regels voor situaties die niet in de Wet BRP en het Besluit BRP zelf zijn geregeld. Belangrijk is dat de bescherming van deze gegevens onder het strengere AVG-regime vallen waar meer instrumenten voorhanden zijn voor de bescherming van persoonsgegevens.

De AVG-plichten voor de (verwerkers)verantwoordelijke onder de BRP zijn: strakke regels bij het inzetten van verwerkers, het bijhouden van een verwerkingsregister, het melden van data lekken en het aanwijzen van een functionaris gegevensbescherming. De meldplicht datalek is een voorbeeld van zwaardere richtlijnen voor de bescherming van persoonsgegevens bij de AVG. Voor de bescherming van persoonsgegevens is van belang dat in het Caribisch deel van Nederland er geen meldplicht is opgenomen in de Wbp BES. Er is volgens de commissie onvoldoende aangegeven hoe de bescherming van deze persoonsgegevens vorm gaat krijgen op het moment dat er verstrekking plaatsvindt van het ene rechtsregime naar het andere. De commissie adviseert om in de memorie uitvoeriger in te gaan op de in te stellen waarborgen voor de verstrekking van deze gegevens aan zowel overheidsorganen als aangewezen derden.

Verder adviseert de commissie om de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) als standaard in te stellen voor zowel de verticale (over de grens heen) als de horizontale (lokaal) uitwisseling van persoonsgegevens. De commissie adviseert om “derden” binnen afzienbare tijd na de aanpassing van de wet via een ministeriële regeling aan te wijzen (tevens aanpassing van het autorisatiebesluit).

3. Passende waarborgen in regelgeving (doorgifte bepaling)

De commissie merkt op dat in de MvT wordt aangegeven dat er sprake is van een “passend beschermingsniveau” (in overeenstemming met de Grondwet, het EVRM en de Conventie 108) in Caribisch Nederland⁴. De commissie deelt deze opvatting met klem niet⁵.

Artikel 46 lid 1 van de AVG bepaalt dat er bij afwezigheid van een adequaatheidsbesluit een doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land of een internationale organisatie door een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker *alleen* mag plaatsvinden mits zij *passende waarborgen* biedt én de betrokkenen (lees burgers) over *afdwingbare rechten* en *doeltreffende rechtsmiddelen* beschikken.

Voor de bescherming van persoonsgegevens in het Caribisch deel van Nederland geldt dat de regeling deze specifieke toets van artikel 46 AVG niet kan doorstaan. Het ontbreken van dezelfde afdwingbare instrumenten voor de burger zijn omstandigheden waardoor het onmogelijk is om met succes de in de AVG genoemde en beschermde rechten van de burgers in Bonaire, Sint Eustatius en Saba effectief af te dwingen.

⁴ Zie MvT, pg 29.

⁵ Binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt momenteel gewerkt aan de harmonisatie van de diverse privacywetgeving in dit deel van het Koninkrijk (via een Consensusrijkswet, CRW) met als doel de bescherming van persoonsgegevens naar het niveau van de AVG te tillen. Dit is ook het voornemen voor de persoonsgegevens in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De commissie is bezorgd of deze doelen in het CRW-proces voldoende door de regering worden bewaakt en geborgd.

De commissie adviseert om de MvT op dit punt aan te passen naar de weergave van de *werkelijke* staat van de rechtsbescherming binnen het Caribisch deel van Nederland. Zonder een accurate weergave van de staat van de rechtsbescherming van persoonsgegevens in de praktijk kan moeilijk gewerkt worden aan een effectief passende bescherming voor persoonsgegevens in het Caribisch deel van Nederland.

Conclusie van de commissie

De commissie is verheugd om te lezen dat het traject voor de invoering van het BSN en wet digitale overheid haar laatste fase in gaat. De commissie onderschrijft de noodzaak om het BSN te implementeren op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De invoering van de verplichte zelfevaluatie als kwaliteitsinstrument is welkome onderdeel bij de invoering van het BSN. De drie bestuurscolleges zijn wettelijke verplicht een periodiek onderzoek naar de inrichting, de werking, de beveiliging van de technische voorziening en de juistheid van de gegevensverwerking uit te voeren en hiervan een uittreksel te doen toekomen aan de commissie. Het traject van digitalisering en de wet digitale overheid is een belangrijk onderdeel en vehikel bij de invoering en het gebruik van het BSN.

Ondanks de uitgebreide toelichting in de MvT wil de commissie een aantal cruciale punten onder de aandacht brengen van de Minister. De commissie is ervan overtuigd dat nadere toelichting en explicitering in de MvT een verhelderend effect zal hebben bij de verdere invoering van het BSN. De commissie adviseert om de criteria voor de keuze tussen de twee basisadministratie als het gaat om welke bestand leidend is, nader uit te werken met als doel een juiste weergave van de werkelijkheid te bewerkstelligen. De commissie adviseert om in de memorie uitvoeriger in te gaan op de in te stellen waarborgen voor de verstrekking van deze gegevens aan zowel overheidsorganen als aangewezen derden. De commissie adviseert om op het punt van technische en organisatorische beveiliging meer waarborgen te bieden, met de BIO als randvoorwaardelijke normenkader bij de (verticale en horizontale) uitwisseling van persoonsgegevens. De commissie adviseert om "derden" via een ministeriële regeling aan te wijzen.

De commissie constateert ook dat de bescherming van persoonsgegevens van personen die zich in het Caribisch deel Nederland bevinden niet correct maar te rooskleurig is weergegeven in de stukken die ter advies zijn voorgelegd. Dit geeft een vertekend beeld over de staat van de bescherming persoonsgegevens en hierdoor het risico waarbinnen de persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld en de daarmee veronderstelde veiligheid geboden door de wetsaanpassing. De commissie adviseert om de MvT op dit punt aan te passen naar de werkelijke weergave van de staat van de rechtsbescherming binnen het Caribisch deel van Nederland.

Openbaarmaking van het advies

De commissie is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.cbpbbs.com. Zonder tegenbericht gaan wij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat. Een kopie van dit advies wordt ter kennisgeving naar de Autoriteit Persoonsgegevens verstuurd.

Met de hoop en het vertrouwen u voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens Bonaire, Sint-Eustatius en Saba,
dr. G.A.E. Thodé LL.M, voorzitter.