

aan Hoofd team Onderwijs

cc CPO, directeur CSB, CSB-juridisch, hoofd CAD

van FG en plvFG

onderwerp Gebruik BSN voor statistisch en wetenschappelijk onderzoek over promovendi bij het CBS

datum 13 november 2023

Managementsamenvatting

Verstrekking BSN van promovendi in loondienst aan het CBS

Samengevat geldt het volgende wettelijk kader voor het leveren van BSN-gegevens van promovendi (voorzover in loondienst) aan het CBS. De universiteiten (ook bijzondere universiteiten) hebben een verplichting tot verstrekking van onder meer het BSN onder de AWR, de Wet op de loonbelasting 1964 en de Regeling gegevensuitvraag loonaangifte. Daardoor zijn zij in casu 'gebruiker' van het BSN in de zin van art. 1 Wabb. De Wabb legt universiteiten ex art. 11 een verplichting op tot gebruik van het BSN in de uitwisseling van gegevens met andere gebruikers. Het CBS kwalificeert eveneens als gebruiker in de zin van de Wabb. Een verstrekking aan het CBS heeft te gelden als een verdere verwerking van persoonsgegevens, in casu het BSN, die conform art. 5 lid 1 sub b jo. art. 89 lid 1 AVG mag plaatsvinden op basis van de oorspronkelijke grondslag. Het CBS mag op grond van art. 34 CBS-wet het BSN ontvangen.

Dit advies is normuitleg gericht op Nederlandse universiteiten inzake de levering van BSN-gegevens van promovendi aan het CBS voor het doen van statistisch onderzoek.

Ontvangende kant: bevoegdheid ontvangen BSN

De bevoegdheid bij het CBS om BSNs te ontvangen is geregeld in art. 34 CBS-wet. Dit artikel luidt: "De directeur-generaal kan het burgerservicenummer opnemen in een registratie en daarvan gebruik maken ten behoeve van statistische doeleinden. De directeur-generaal kan het burgerservicenummer gebruiken in contacten met personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het gebruik van dat nummer in een registratie." Dit betekent dat het CBS de bevoegdheid heeft om bronhouders om levering van het BSN te vragen indien dit gebruikt wordt voor statistische doeleinden.

Dit betekent ook dat, anders dan gebruikelijk (de hoofdregel is dat het CBS geen persoonsgegevens mag verstrekken), het BSN door het CBS mag worden verstrekt aan bronhouders om andere microdata over individuen te ontvangen. Beide bevoegheden (ontvangen en verstrekken) liggen ook in de rede, omdat het BSN het belangrijkste koppelnummer is bij de overheid. In sommige domeinen speelt het ook een belangrijke rol in de semi-overheid en het bedrijfsleven. Het BSN maakt het mogelijk om met een lage foutgevoeligheid te communiceren over populaties en bronnen te koppelen ten behoeve van de statistiek.



Verstrekkende kant: bevoegdheid tot het leveren van BSN

Nationale identificatienummers zijn geen bijzondere persoonsgegevens. Het BSN valt dus niet onder de reikwijdte van art. 9 AVG. Het valt wel onder de reikwijdte van de art. 5 lid 1 sub b jo. art. 89 lid 1 AVG. Dit betekent dat verdere verwerking voor onder andere statistische en wetenschappelijke doeleinden voldoet aan het doelbindingsvereiste. Dit impliceert dat een institutionele gebruiker van het BSN aan het CBS kan leveren indien deze een wettelijke grondslag heeft voor het verwerken van het BSN.

Het BSN is een nationaal identificatienummer in de zin van art. 87 AVG. De verwerking van zo'n nummer wordt op grond van dat artikel geregeld onder de voorwaarden die de lidstaten daaraan opleggen, onder toepassing van passende waarborgen. Art. 46 UAVG regelt dit gebruik, dat slechts mogelijk is indien bij wet bepaald, voor de uitvoering van die wet of bij doeleinden door de wet bepaald. De Wet Algemene Bepalingen BSN-gebruik (Wabb) regelt het generieke kader voor het BSN inclusief de in art. 87 AVG vereiste waarborgen voor overheden.

Kwalificatie van universiteiten onder de Wabb

De Wabb definieert 'overheidsorgaan' onder art. 1 sub c.2. ("een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed") en 'gebruiker' onder art. 1 sub d.2. ("ieder ander dan een overheidsorgaan of degene aan wie het burgerservicenummer is toegekend, voor zover deze werkzaamheden verricht waarbij het gebruik door hem of haar van het burgerservicenummer bij of krachtens de wet is voorgeschreven"). In de MvT van de Wabb worden onderwijsinstellingen en werkgevers die salarisinformatie aan de belastingdienst verstrekken als voorbeelden van 'gebruikers' genoemd.¹ Daarmee vallen alle universiteiten, ook de bijzondere, onder de reikwijdte van art. 11 jo. art. 1 sub d.2 Wabb.

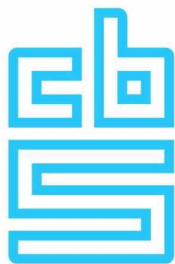
Art. 11 Wabb regelt het gebruik van het BSN door 'gebruikers' in de zin van art. 1 van die wet. Lid 1 van artikel 11 luidt: "Bij het uitwisselen van persoonsgegevens tussen gebruikers onderling, waarbij een persoonsnummer wordt gebruikt als middel om persoonsgegevens in verband te brengen met een persoon aan wie een burgerservicenummer is toegekend, wordt het burgerservicenummer van die persoon vermeld." Dit is de toekenning van een verplichting tot gebruik, en daarmee is een universiteit in de verwerking van het BSN van een medewerker een 'gebruiker'. Er is geen andere sectorale wetgeving van toepassing op de verwerking van het BSN van medewerkers. Dit is anders voor studenten, waarvoor de verwerking van het BSN in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Who) is geregeld.²

Verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de statistiek

In overweging 50 van de AVG wordt de verenigbaarheid van doelen van verdere verwerking (zoals ten behoeve van de statistiek) met het oorspronkelijke doel toegelicht. Zowel overweging 50 als art. 5 lid 1 sub b jo. art. 89 lid 1 AVG zijn in hun toepassingsbereik niet gelimiteerd tot bepaalde

¹ Kamerstukken II 2005-06, 30 312, nr. 3, p. 11.

² Zie art. 7.39 en 7.51i Who.



overheidsinstellingen. Een verstrekking door middel van doorzending geldt conform art. 4 lid 2 AVG ook als verwerking. Een verstrekking aan het CBS moet aldus worden gezien als een verdere verwerking met een statistisch doel.

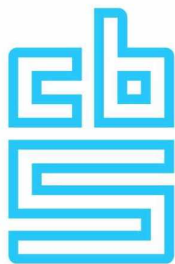
Dit wordt bevestigd in de Memorie van Toelichting bij de UAVG, p. 37-38: “Verdere verwerking ziet in de verordening op verwerkingen van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Dit kan verwerking door één en dezelfde verwerkingsverantwoordelijke zijn, maar kan ook de verstrekking van gegevens aan een andere verwerkingsverantwoordelijke inhouden. De verwerkingsverantwoordelijke die de gegevens ontvangt, zal voor de verwerking van de ontvangen gegevens uiteraard een zelfstandige rechtsgrondslag nodig hebben als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de verordening bijvoorbeeld dat de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van algemeen belang.”³

Over het gebruik van specifiek het BSN zegt de MvT: “In de praktijk bestaat soms de wens het BSN ook voor andere doelen te gebruiken dan ter uitvoering van de wet waarin het voorschrift over het nummer is opgenomen. Dit is alleen gerechtvaardigd als aan twee vereisten is voldaan. Ten eerste geldt het algemene vereiste dat persoonsgegevens alleen verder mogen worden verwerkt als dat verenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Ten tweede bepaalt artikel 46 van de Uitvoeringswet dat verwerking van persoonsnummers voor andere doeleinden dan de uitvoering van de betreffende wet alleen mogelijk is voor zover dat bij de wet is bepaald. Dit is een aanvullende eis op die van verenigbaarheid omdat het gebruik van persoonsnummers extra risico’s met zich kan brengen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals bijvoorbeeld identiteitsfraude. Eventuele andere gebruiksdoelen dienen derhalve door de formele wetgever zelf te worden vastgesteld. Er komt ten aanzien van de verdere verwerking van het BSN geen eigen afweging toe aan de verwerkingsverantwoordelijke. Hiermee is in de Uitvoeringswet gebruik gemaakt van de nationale ruimte die de verordening biedt om specifieke voorwaarden te stellen aan de verwerking van een nationaal identificatienummer op grond van artikel 6, tweede lid, en 87 van de verordening.”⁴

Verdere verwerking voor archivering, statistiek en wetenschap worden in art. 5 lid 1 sub b AVG ongeclausuleerd als ‘niet onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden’ gezien. Zo wordt ook nader toegelicht in overweging 50 van de AVG. De tekst van art. 87 AVG over nationale identificatienummers luidt: “De lidstaten kunnen de specifieke voorwaarden voor de verwerking van een nationaal identificatienummer of enige andere identificator van algemene aard nader vaststellen. In dat geval wordt het nationale identificatienummer of enige andere identificator van algemene aard alleen gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene uit hoofde van deze verordening.”

³ Kamerstukken II 2017-18, 34 851, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2017-18, 34 851, nr. 3, par. 4.10.



Inzake het gebruik van CIMS-data (Covid-vaccinatie Informatie- en Monitoringssysteem) voor statistisch en wetenschappelijk onderzoek via het CBS heeft de Landsadvocaat een advies uitgebracht.⁵ In de overwegingen 3.3, 3.4 en 3.5 stelt het advies dat op grond van art. 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) overheidsorganen tot verstrekking aan het CBS kunnen overgaan op basis van de mogelijkheid het BSN te gebruiken bij de uitvoering van hun taak, en dat het CBS op grond van art. 34 CBS-wet het BSN ook mag ontvangen. In een kamerbrief van de Autoriteit Persoonsgegevens⁶ heeft de toezichthouder in dit dossier eveneens geadviseerd. Paragraaf 3 van deze brief bevestigt de juridische houdbaarheid van de levering door het RIVM. Als onderdeel van CIMS-data wordt ook het BSN aan het CBS geleverd. Dit staat niet expliciet in de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens maar wel in het advies van de Landsadvocaat waarnaar de AP-brief verwijst.

Grondslag gebruik BSN bij werknemers

De meest voorkomende grondslag voor verwerking van het BSN van werknemers is de Wet op de loonbelasting. Deze ziet op de verwerking van deze unieke identificator in de context waarin deze oorspronkelijk is ontstaan: bij de heffing van belasting bij individuen en voor de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving (als SoFi-nummer), en oorspronkelijk als fiscaal nummer voor de automatisering van de loonbelasting.

De relevante grondslag is te vinden in art. 47b Algemene wet inzake rijksbelastingen (verplichte verstrekking BSN aan administratieplichtige), in art. 29 lid 3 Wet op de loonbelasting 1964 (verstrekking BSN door de werknemer aan de werkgever), in art. 28 lid 1 sub d (verstrekking van gegevens bepaalde bij ministeriële regeling aan de inspecteur) en de daarop gebaseerde Regeling gegevensuitvraag loonaangifte, art. 1a.1, onder 4, sub b (BSN van een natuurlijk persoon). Genoemde verstrekking (een overdracht van verwerkingsverantwoordelijke naar verwerkingsverantwoordelijke) geschiedt in beginsel onder art. 6 lid 1 sub c (noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust).

⁵ Notitie van de Landsadvocaat d.d. 9 november 2022, zaaknummer 11018984.

⁶ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Tweede Kamer d.d. 13 februari 2022, kenmerk z2022-06470, Adviesverzoek onderzoek oversterfte.