

aan Directeur BSB
cc CPO, BSB-j, hoofd BIA
van FG en plvFG

onderwerp CBS en de verwerking van nationale identificatienummers
datum 31 juli 2025

Dit advies dient als waarschuwing voor een mogelijk gebrek in de CBS-wet: er lijkt geen expliciete wettelijke grondslag te zijn voor de verwerking van nationale identificatienummers, met uitzondering van het burgerservicenummer. Deze nummers zijn wel belangrijk voor de koppeling van verschillende secundaire bronnen.

Wat is een nationaal identificatienummer?

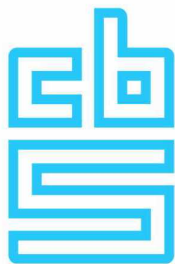
Verwerking van nationale identificatienummers (NIDs) is sinds 2016 geregeld in art. 87 van de AVG. Dit artikel zegt dat NIDs en andere identificatoren van algemene aard alleen verwerkt mogen worden na het stellen van technische en organisatorische waarborgen. De Europese wetgever laat ruimte voor de nationale wetgever om specifieke voorwaarden aan de verwerking te stellen. De Nederlands wetgever heeft dat gedaan in art. 46 UAVG. Dit artikel eist dat een NID bij de verwerking van persoonsgegevens slechts wordt gebruikt indien er een expliciete wettelijke grondslag voor is.

Waarom zeg je niet gewoon dat het over het BSN gaat?

Vanouds ligt de focus bij het verwerken van het nationale identificatienummer in Nederland op het burgerservicenummer (BSN). Het is veruit het bekendste NID en er is onder meer een Wet Algemene Bepalingen Burgerservicenummer die het gebruik regelt. Op talloze plaatsen in wetgeving komt dit nummer terug om steeds voor een expliciete grondslag voor het gebruik te zorgen. Zo ook in de CBS-wet, waarin artikel 34 het gebruik ten behoeve van de statistiek regelt.

Maar het BSN is niet het enige NID. Probleem is dat er geen uitputtende lijst lijkt te bestaan van NIDs die in gebruik zijn in Nederland, en dat waar kennelijk sprake is van een NID, dit niet blijkt uit een consistente terminologie. Een zoektocht leidt onder meer naar 'persoonsgebonden nummer' (met name in het onderwijs, grotendeels overlappend met het BSN), BTW-nummer (uiteraard in een fiscale context), administratienummer (art. 4.9 Wet basisregistratie personen), en verwijsindexservicenummer. Alleen als in een enkel geval expliciet wordt verwezen naar art. 46 UAVG kan met zekerheid worden vastgesteld dat het desbetreffende nummer een NID is.

Aangezien het CBS allerlei nummers gebruikt die helpen het koppelrendement te verhogen, waaronder in elk geval het BSN, het administratienummer (A-nummer) en het onderwijsnummer, is de vraag of het CBS voor al deze nummers, behalve het BSN, wel over een verwerkingsgrondslag beschikt. Vanuit historisch oogpunt bezien: het BSN is de 'opvolger' van het sofi-nummer, een nummer met een breed maar sectoraal gebruik, namelijk binnen het socialezekerheidsstelsel en het fiscale stelsel.



Met het 'omkatten' van sofi naar BSN heeft het nummer een algemeen en vrijwel bevolkingsbreed toepassingsbereik gekregen. Daarbij wordt voor naast het BSN bestaande nummers onderscheiden tussen 'aanvullende nummers' die bedoeld zijn voor personen die (nog) geen BSN kunnen krijgen, en 'sectorale nummers' die naast het BSN in een bepaalde sector worden gebruikt.¹

De wetgever heeft in elk geval wel voorzien dat naast het sofi-nummer/BSN ook het A-nummer (administratienummer GBA/BRP) en het onderwijsnummer door het CBS moeten worden verwerkt om het koppelrendement te verhogen en de administratieve lastendruk te verlagen. Zo blijkt uit paragraaf 5.4 van de Memorie van Toelichting op de CBS-wet.²

Wat is het materiële risico?

Het risico is vooral juridisch van aard: de rechtmatigheid van de verwerking is in het geding. Aangezien de beoordeling van risico's vanuit het FG-schap vooral over de materiële risico's voor betrokkenen gaat, zullen we ons alleen daarover nader uitlaten. Op zichzelf is elke verwerking van persoonsgegevens een inbreuk op de rechten en vrijheden van betrokkenen. Echter, de gevolgen van het reguliere statistische proces voor betrokkenen zijn doorgaans verwaarloosbaar. Alleen aggregaten verlaten immers het CBS.

De informatiebeveiligingsrisico's zijn voor andere NIDs dan het BSN niet substantieel groter, behalve dat het hebben van een specifiek nummer iets kan prijsgeven over het individu. Zo kan het hebben van een onderwijsnummer, niet zijnde een BSN, betekenen dat een leerling een asielzoeker is. Dergelijke informatie zal binnen het CBS sowieso vaak bekend zijn (voor rechthebbenden), zodat het aanvullende risico pas geldt bij het optreden van een datalek (inbreuk in verband met persoonsgegevens).

Afdekking van het juridische risico

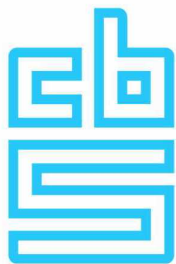
Omdat we eraan hechten ook het juridisch risico voor het CBS te laten mitigeren, geven we een aantal suggesties mee:

- We vermoeden dat het CBS met succes kan beargumenteren dat het onderwijsnummer voldoende overlap heeft met het BSN om onder die juridische vlag te worden afgedekt. Daar waar geen overlap is, geldt het als een 'aanvullend nummer' zonder de status van NID.
- Sectorale nummers met een beperkte dekking vallen niet onder de vlag van de NID en kunnen als 'gewoon' persoonsgegeven worden behandeld.
- Het administratienummer uit het BRP heeft vrijwel nationale dekking en een niet-sectorale insteek. De verwerking van dit nummer is echter wel genoemd in de Memorie van Toelichting³ en het is dan ook duidelijk dat de bedoeling van de wetgever is geweest het gebruik van dit nummer ook mogelijk te maken.

¹ Kamerstukken II 30 907, nr. 3, p. 2-3.

² Kamerstukken II 28 277, nr. 3, p. 22.

³ Ibidem.



- Bij de invoering van de AVG en de UAVG is nagelaten de verwerking van overige NIDs in de CBS-wet af te dekken. De bedoeling van de wetgever is echter duidelijk. Bij een eerstvolgende herziening van de CBS-wet kan het hiaat worden opgelost.