

Persoonsnummers en privacy

door Jan Grijpink¹

Dit artikel gaat vooral over persoonsnummers en andere nummers die vergezeld gaan van persoonsgegevens, d.w.z. van gegevens die met enige moeite kunnen worden herleid tot een natuurlijk persoon. Deze nummerstelsels fungeren bij communicatie en informatieverwerking steeds vaker als identificerend kenmerk. Onze grote persoonsnummers zijn echter fraudegevoelig en sterk vervuild. Daardoor vormen ze een bedreiging voor onze privacy en onze veiligheid. Nummerstelsels kunnen onze privacy en veiligheid echter ook vergroten, maar we benutten die mogelijkheden nauwelijks. Dit artikel licht dit toe.

Om fraude en privacyinbreuken het hoofd te bieden wordt vaak gepleit voor een verplicht algemeen persoonsnummer. Aangetoond wordt, dat dit de problematiek alleen maar zal vergroten. Het artikel sluit daarom af met een voorstel voor een maatschappelijke nummerstrategie die wél geschikt is voor een complexe informatiesamenleving.

Belang van nummerstelsels

De informatisering van de samenleving leidt tot een toenemend gebruik van nummers voor registratie, herkenning en controle. Nummerstelsels zijn logische reeksen van nummers die gebruikt worden om bijvoorbeeld natuurlijke personen, rechtspersonen, onroerende goederen, voorwerpen, locaties, transacties en gebeurtenissen binnen een afgebakende of afbakenbare groep aan te duiden. Nummers zijn numeriek (alleen cijfers) of alfanumeriek (cijfers en letters). Met de term 'stelsel' wordt aangegeven dat het nummer volgens bepaalde regels wordt toegekend en later ingetrokken, en dat het gebruik van het nummer aan bepaalde regels is gebonden. Nummerstelsels komen overal voor. De meeste worden intern gebruikt. Daarnaast vervullen externe, openbare nummerstelsels belangrijke functies in maatschappelijke ketens of sectoren. In een aantal gevallen heeft een dergelijk nummerstelsel zelfs een zelfstandige plaats verworven op ketenniveau, als onafhankelijke neutrale basis voor onderlinge communicatie in de keten. Ook meer algemene nummers zijn denkbaar, met een geografisch toepassingsgebied.

Nummers fungeren steeds vaker als identificerend kenmerk voor herkenning van personen en voorwerpen. Daardoor komt ook de kwetsbaarheid van nummerstelsels steeds duidelijker aan het licht. Daarom vormen nummerstelsels een belangrijk aandachtspunt. Vooral als ze worden geplaatst tegen de bredere achtergrond van identiteit en identiteitsfraude² en worden gezien vanuit de invalshoek van privacy en veiligheid in de toekomstige informatiesamenleving. Het nummer blijkt in de praktijk steeds meer te fungeren als een pseudo-identiteits-

¹ Dr mr J.H.A.M. (Jan) Grijpink (1946) is als raadgever verbonden aan de directie algemene justitiële strategie van het ministerie van Justitie.

² Jan Grijpink, *Identiteit als kernvraagstuk in een informatiesamenleving*, in: Handboek Fraudepreventie, Samson, Alphen a/d Rijn, november 1999, hoofdstuk Fraude en integriteit, nr E 4010

bewijs waarmee men zich onrechtmatig rechten en andere voordelen kan toe-eigenen (fraude en toegang tot vertrouwelijke informatie), of waarmee men zich onzichtbaar kan maken (georganiseerde criminaliteit en terrorisme). On line én off line. Nummerverificaties blijkt men op allerlei manieren te kunnen frustreren, en identiteitsfraude met behulp van persoonsnummers neemt sterk toe. In dit licht is er verontrustend weinig aandacht voor het beheer van belangrijke openbare persoonsnummers die in de loop van de jaren geleidelijk een herkenningsfunctie zijn gaan vervullen.

Nummerstelsels zijn op den duur onmisbaar voor de communicatie in onze informatiesamenleving. Ze kunnen onze privacy en veiligheid bedreigen. Maar ook vergroten, omdat met persoonsnummers interne en externe afscherming van persoonsgegevens mogelijk is. Nummerstelsels kunnen deze maatschappelijke rollen echter alleen goed vervullen als wij beter maatwerk leveren bij het ontwerp van nummerstelsels en meer aandacht schenken aan beheer en gebruik.

Voorbeelden van nummerstelsels

Nummerstelsels ziet men overal. Bij de slager bepaalt het nummer de volgorde waarin de klanten worden geholpen. De postcode brengt de post bijna tot aan de voordeur, in combinatie met het huisnummer komt een brief feilloos in de juiste brievenbus terecht. Een auto kan worden herkend aan zijn autokenteken of zijn chassisnummer, een paspoort aan het documentnummer. Aan het nummer van een verkeersweg kan men zien waar men zich bevindt. Met telefoonnummers kunnen twee telefoontoestellen worden verbonden. Zo heeft ook elke aansluiting op het Internet een eigen z.g. IP-adres waarmee informatiepakketjes van de ene aansluiting naar de andere kunnen worden gedirigeerd. Personen kunnen van elkaar worden onderscheiden met persoonsnummers. Vrijwel elk bedrijf gebruikt eigen klantnummers om zijn klanten uit elkaar te houden en om gegevens bij de juiste klant te houden. Banken herkennen bij gelduitgifte of pinbetaling hun rekeninghouder aan de combinatie van een pincode en een bankrekeningnummer, een samenstel van twee verschillende nummerstelsels. Een voorbeeld van een persoonsnummer uit de overheidssfeer is het sofnummer dat door de belastingdienst en in de sociale zekerheid wordt gebruikt.

In fig. 1 vat deze voorbeelden van nummerstelsels samen. Dit artikel gaat vooral over persoonsnummers en andere nummers die vergezeld gaan van persoonsgegevens, d.w.z. van gegevens die met enige moeite kunnen worden herleid tot een persoon. Maar de hieronder gepresenteerde inzichten zijn mutatis mutandis ook van toepassing op andere nummerstelsels, bijvoorbeeld voor maatschappelijke objecten en verschijnselen, zoals rechtspersonen, onroerende goederen, voorwerpen, locaties, transacties en gebeurtenissen.

Fig. 1 Voorbeelden van nummerstelsels

- 1- volgordenummer bij de slager
- 2- postcode en huisnummer
- 3- autokenteken of chassisnummer
- 4- documentnummer (o.a. een paspoortnummer)
- 5- verkeerswegnummer
- 5- telefoonnummer
- 6- internet-adres (IP-adres)
- 7- klantnummer
- 8- pincode en bankrekeningnummer
- 9- sofi-nummer

Kenmerken van nummerstelsels

We bekijken eerst vijf belangrijke kenmerken van nummerstelsels. Elke combinatie van deze kenmerken leidt tot een ander type nummer-toepassing, met specifieke voor- en nadelen. Er is een grote verscheidenheid aan oplossingen ter beschikking van wie een nummerstelsel moet ontwerpen, beoordelen of beheren. De keuze wordt bepaald door de problematiek die met het nummerstelsel moet worden opgelost. Die problematiek kan per geval verschillen. Vaak is men zich hiervan onvoldoende bewust, en kiest men spontaan voor een nummerstelsel met onnodige beperkingen, of voor medegebruik van een al bestaand nummer dat voor het beoogde doel eigenlijk minder geschikt is.

1. Functie

Nummerstelsels vervullen allerlei functies, vaak meerdere tegelijk. Het uniek kunnen aanduiden van een exemplaar in een reeks is op zichzelf al een belangrijke functie, bijvoorbeeld voor het vastleggen van een gegeven in een registratie of wanneer men, zoals bij de slager, een volgorde wil aangeven. Met een nummer kan men een gegeven terugvinden en ook vaststellen dat twee gegevens bij elkaar horen, bijvoorbeeld voor controle. Controleren gaat nu eenmaal beter met nummers dan met alleen woorden (naam-, adres-, of woonplaatsgegevens) of beelden (foto, handtekening, logo). Bij koppelen van gegevens over dezelfde personen, voorwerpen of gebeurtenissen uit verschillende bronnen kan nummervergelijking fouten voorkomen of aantonen. Als een nummer een zichtbaar kenmerk van persoon of voorwerp bevat (geboortejaar of geslacht resp. geldigheid of plaats van uitgifte), dan kan deze informatie met behulp van het nummer gemakkelijk aan iemand anders worden doorgegeven. Met nummerstelsels kunnen, in combinatie met andere nummers of gegevens, gegevensverzamelingen beter worden beheerd, en vervuiling of fraude bestreden. Daarbij is van belang dat met nummerstelsels niet alleen controle van een individueel gegeven mogelijk is, maar ook controle op het niveau van de nummerreeks als geheel, bijvoorbeeld op het dubbel voorkomen of het ontbreken van nummers, en op de volledigheid

heid van een reeks. Het is bijvoorbeeld belangrijk voor de kwaliteit van een persoonsnummerstelsel, dat kan worden ontdekt dat iemand zich ten onrechte bedient van meerdere nummers, of dat een nummer ten onrechte door meer dan één persoon wordt gebruikt.

2. Toepassingsgebied

Nummerstelsels hebben een bepaald toepassingsgebied, inhoudelijk en geografisch. Een autokenteken betreft autoverkeer in al zijn aspecten (inhoud) en kan internationaal door iedereen worden gebruikt (geografisch). Het volgordenummer bij de slager wordt alleen voor de bediening (inhoud) ter plaatse (geografisch) intern gebruikt. Andere nummerstelsels zijn openbaar en worden in sectoraal of ketenverband³ gebruikt. Naast sectorale of ketennummers zijn er ook intersectorale of ketenoverstijgende nummerstelsels. Deze worden in meerdere sectoren of ketens gebruikt. Het sofi-nummer bijvoorbeeld wordt al jaren gebruikt in de belastingheffing, en sinds 1988 voor de sociale zekerheid. Onlangs is het sofi-nummer ook aangewezen als onderwijsnummer. Het is een landelijk nummer. Andere nummerstelsels zijn lokaal, regionaal, of internationaal. Het gebruik hoeft niet overal hetzelfde te zijn. Zo kan een bepaalde sector in de ene regio een eigen sectoraal nummer gebruiken, terwijl dezelfde sector in een andere regio gebruik maakt van een algemeen landelijk nummer. Tenslotte is er de mogelijkheid van een algemeen nationaal nummer, bijvoorbeeld voor personen, waarvan het gebruik eventueel wettelijk verplicht is. Vanuit Nederland gezien is dit het meest uitgebreide toepassingsgebied, maar vanuit internationaal perspectief is ook een dergelijk nummer geografisch en functioneel begrensd, op min of meer dezelfde manier als sector- en ketennummers.

3. Unicité

Unicité van een nummer heeft twee dimensies: tijd en plaats. Een huisnummer is uniek in dezelfde straat. Het is niet aan een concreet huis gebonden, want het wordt na sloop van een huis later opnieuw toegekend aan een nieuw huis op dezelfde locatie. Het huisnummer is blijvend uniek binnen de geografische beperking van de straat. Het nummer bij de slager is een voorbeeld van een lokaal uniek nummer dat extreem kort meegaat. Dit nummer kan na gebruik direct worden weggegooid. Van belang is alleen, dat er op hetzelfde moment niet twee gelijke nummers in dezelfde rij wachtenden voorkomen. Ontbrekende nummers of nummerreeksen zijn niet van belang, omdat zij de volgorde van de wel aanwezige nummers niet beïnvloeden.

Andere nummers zijn gedurende een langere tijd en in een groot geografisch gebied tijdelijk uniek. Een chassisnummer van een auto bijvoorbeeld moet gedurende lange tijd uniek zijn en eist een groot geografisch bereik. Het verliest zijn betekenis pas na de sloop van een

³ De termen 'sector' en 'keten' worden in dit artikel door elkaar gebruikt, mits met 'sector' niet een te breed terrein wordt aangeduid. Dus wel keten of sector 'landbouw', maar niet sector 'overheid' omdat binnen de overheid een groot aantal min of meer onafhankelijke sectoren of ketens kan worden onderscheiden. Het begrip 'keten' wordt bij voorkeur gebruikt om aan te geven dat de samenwerkende organisaties op procesniveau van elkaar afhankelijk zijn.

auto. Na een zekere wachttijd zou het nummer weer aan een andere auto kunnen worden toegekend. Ook in het toepassingsgebied immigratie en naturalisatie is een tijdelijk uniek nummer voldoende. Dit vreemdelingennummer moet gedurende de tijd dat men als vreemdeling in Nederland verblijft, garanderen dat gegevens en beslissingen op de juiste persoon betrekking hebben. Maar uiteindelijk wordt men Nederlander, of vertrekt men weer. Het vreemdelingennummer kan daarom na afloop van de toelatingsprocedure of van het verblijf in Nederland vervallen.

Een sofí-nummer daarentegen dient méér dan een mensenleven lang mee te gaan, want tot jaren na iemands overlijden moet verwarring met gegevens van iemand anders worden voorkomen. Dan is een historisch uniek nummer noodzakelijk, dat nooit meer aan iemand anders wordt toegekend.

4. Formaat

Nummerstelsels kennen zeer uiteenlopende formaten. Een telefoonnummer binnen Nederland heeft tien posities, een sofí-nummer heeft er negen. Het vereiste aantal posities is afhankelijk van de toepassing. Een nummer hoeft niet alleen uit cijfers te bestaan, maar kan ook letters bevatten. Een bovenwoning wordt bijvoorbeeld vaak aangegeven met een combinatie van cijfers en een letter. Ook autokentekens en chassisnummers zijn alfanumeriek. Een van de voordelen van letters in een nummer is, dat een positie van een letter 26 verschillende waarden kan hebben, in tegenstelling tot die van een cijfer welke maar tien mogelijkheden biedt (0-9). Een ander voordeel is dat een nummer met cijfers én letters gemakkelijker te lezen en te onthouden is dan een nummer met alleen cijfers.

5. Betekenis

Nummers bevatten vaak zichtbare of verborgen informatie⁴. Veel persoonsnummers maken bijvoorbeeld gebruik van de geboortedatum of het geboortjaar en geven daarmee de leeftijd van de houder aan. Wie weet dat het Nederlandse wegennet met de klok mee nummert vanuit Amsterdam, kan door deze verborgen informatie met weinig topografische kennis toch weten dat de A1 in Amsterdam uitkomt, en de A27 niet. Het Duitse kenteken geeft met de eerste letter(s) het gebied aan waar de auto geregistreerd staat. Het Nederlandse kenteken kent daarentegen een doorlopende landelijke nummering met zes letters en cijfers, waardoor het nummer indirect aangeeft in welk jaar het kenteken ongeveer is uitgegeven. Sommige nummers bevatten ook een controlegetal om na te gaan, of er met een nummer iets mis is. Het sofí-nummer, bijvoorbeeld, bestaat uit 9 cijfers, waarvan het laatste een controlegetal is. Om dat laatste getal te berekenen vermenigvuldigt men het eerste cijfer met 9, het tweede met 8, etc, en telt de uitkomsten van deze vermenigvuldigingen bij elkaar op. Het resultaat wordt

⁴ M. Blocksma en H. van Maanen, *De Schaal van Richter en andere getallen*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1990

vervolgens gedeeld door 11. Het getal dat bij deling als rest overblijft, vormt het negende cijfer van het sofi-nummer. Met dat controlegetal kunnen schrijffouten of niet-bestaande sofi-nummers worden ontdekt.

Privacyrechtelijke aspecten van nummerstelsels

In het algemeen zijn nummerstelsels voor maatschappelijke objecten en verschijnselen (rechtspersonen, onroerende goederen, voorwerpen, locaties, transacties of gebeurtenissen) niet onderworpen aan bijzondere regels. Tenzij ze als persoonsgegevens zijn aan te merken. Op zulke nummers is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing, die - afhankelijk van de mate van gevoeligheid van het nummer en het doel van de verwerking - verschillende beschermingsregimes voorschrijft. Naast de Wbp zijn er vaak ook bijzondere wetten van toepassing, zoals de Paspoortwet (bijvoorbeeld ten aanzien van het documentnummer en het op het paspoort vermelde sofi-nummer) of de Wet gemeentelijke basisadministratie (GBA), voor het in de GBA gebruikte A-nummer.

Voor de privacyrechtelijke positie van een nummer is het dus doorslaggevend of het, eventueel met de nodige inspanning, tot een natuurlijk persoon te herleiden is. Voor het antwoord op de vraag of een nummer een persoonsgegevens is, moet wel naar de toepassing als geheel worden gekeken. Het gaat dus ook om alle omringende technische, procedurele en organisatorische voorzieningen. Blijft een persoonsnummer binnen een toepassing geheel anoniem, dan valt te verdedigen dat gebruik ervan door de privacyregelgeving niet speciaal beperkt wordt. Er is sprake van semi-anonimiteit (ook pseudonimiteit genoemd) als tenminste één instantie weet wie de houder van een persoonsnummer is (bijvoorbeeld de nummeruitgever), terwijl andere gebruikers van het persoonsnummer dat niet na kunnen gaan. In dit voorbeeld geldt de Wet bescherming persoonsgegevens wel voor de nummeruitgever.

Hieronder volgt een privacyrechtelijk beleidskader voor stelsels van persoonsnummers en van andere nummers die in een specifieke toepassing moeten worden beschouwd als persoonsgegevens (deze nummers worden hierna gemakshalve begrepen onder 'persoonsnummers'). De volgende acht aspecten zijn van belang: doel, proportionaliteit en subsidiariteit, doelgroep, vrijwilligheid, opslag van het nummer, schaal van toepassing, extern toezicht en beveiliging.

1. Duidelijke, kenbare en toelaatbare doelstelling

Het doel van het gebruik van persoonsnummers dient voor alle betrokkenen duidelijk en kenbaar te zijn. Het gebruik van een persoonsnummer dient in beginsel tot het oorspronkelijke doel beperkt te blijven. Aan het vereiste van duidelijkheid en bekendheid is in geval van

gebruik door de (semi-) publieke instanties in beginsel voldaan, indien dat gebruik is geregeld in een algemeen verbindend voorschrift. Ontoelaatbaar is het verzamelen en/of het gebruik van een persoonsnummer in strijd met geldende regelgeving. Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een toepassing speelt de onderlinge krachtsverhouding tussen burger of klant versus overheid of bedrijf een belangrijke rol. Er is echter ook een grijs gebied waarin de toelaatbaarheid niet zo makkelijk valt vast te stellen. Het is in ieder geval van belang onbeperkte doelstellingen te voorkomen.

2. Proportionaliteit en subsidiariteit

Gebruik van een nummerstelsel dient proportioneel te zijn, dat wil zeggen in een redelijke verhouding te staan tot het doel waarvoor het wordt gebruikt.

Met subsidiariteit wordt bedoeld dat, indien het doel ook op een andere, minder ingrijpende manier kan worden bereikt, deze manier moet worden gekozen. Zo dient bijvoorbeeld het doel te rechtvaardigen dat toepassing van een persoonsnummer verplicht is, anders dient het nummergebruik op basis van vrijwilligheid te geschieden. Aan de eis van subsidiariteit wordt bijvoorbeeld ook voldaan door een nummer te gebruiken met minder vergaande kenmerken, of door het nummer zodanig af te schermen dat minder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer mogelijk is. Bijvoorbeeld geen centrale opslag van een persoonsnummer als het doel even goed kan worden bereikt met decentrale opslag op een chipkaart waarover de houder van het nummer de volledige zeggenschap heeft.

3. Nauwkeurige afbakening van de doelgroep

De doelgroep van een nummerstelsel dient vooraf helder gedefinieerd te worden. Dit is met name van belang voor de communicatie met die doelgroep en voor de wijze waarop de juridische relatie tussen partijen wordt vormgegeven. Bestaat de doelgroep uit de gehele bevolking van Nederland of van een gemeente, dan ligt regulering van het nummerstelsel met wetgeving of (gemeenteraad-)verordening voor de hand. Gaat het om het personeel van een bedrijf of om de cliëntèle van een winkel, dan zal regulering op zijn plaats zijn in de CAO of een arbeidsovereenkomst, respectievelijk in algemene voorwaarden. Tenslotte is een nauwkeurige afbakening van de doelgroep ook van belang voor de controle op de gegevensverzameling.

4. Vrijwillig tegenover verplicht gebruik van persoonsnummers

Afgezien van morele en ethische grenzen en maatregelen ter bescherming van iemand tegen zichzelf, is het gebruik van persoonsnummers in de particuliere sfeer op basis van vrijwilligheid in beginsel toegestaan. Maar wanneer is vrijwillige medewerking echt vrijwillig? Indien een partij een monopoliepositie of een machtspositie bekleedt, zoals de overheid in relatie tot een burger of de werkgever in de relatie tot een werknemer, kan niet meer gesproken worden van volledige vrijwilligheid. Voor een echte vrije keuze zijn echter niet alleen de

marktomstandigheden bepalend. Er is pas sprake van volledige vrijwilligheid als er ook een volwaardig alternatief bestaat, zonder verplicht nummergebruik. De partij die een persoonsnummer uitdeeft of gebruikt, zal aan strengere voorwaarden moeten voldoen naarmate meer vraagtekens bij de vrijwilligheid van het nummergebruik geplaatst kunnen worden. Zo zou bijvoorbeeld geëist kunnen worden, dat het vrijwillige karakter uit een ondubbelzinnige, uitdrukkelijke toestemming van de houder van een persoonsnummer moet blijken.

5. Opslag

Opslag van een persoonsnummer kan op allerlei manieren plaatsvinden. De twee uitersten zijn opslag in een centraal bestand van alle nummers en decentrale opslag, waarbij elk nummer apart op een document of chipkaart wordt opgeslagen dat aan de houder wordt meegegeven. Met ‘centraal’ wordt hier bedoeld dat alle opgeslagen persoonsnummers met de aanvullende persoonsgegevens direct toegankelijk zijn en in één keer met elkaar kunnen worden vergeleken. De opslag kan fysiek op één plaats geconcentreerd zijn, maar dat hoeft niet. Met een dergelijk centraal bestand kunnen controles worden verricht die anders niet mogelijk zouden zijn. Zo kan een nummerbeheerder met een centraal bestand bijvoorbeeld direct nagaan of iemand al in de verzameling is opgenomen, maar onder een ander nummer. Ook kan hij nagaan of een nummer door meer dan één persoon wordt gebruikt. Het onderscheid centraal/decentraal is juridisch van belang omdat centrale opslag meer maatschappelijke risico's met zich meebrengt. De nummeruitgever zal voor een toepassing een duidelijke afweging tussen relevante alternatieven moeten maken.

6. Schaal

Van belang is dat een grootschalig, algemeen persoonsnummer eerder in aanmerking lijkt te komen voor overheidstoezicht of voor overheidsregulering dan een kleinschalig sectoraal persoonsnummer, omdat de risico's voor de privacy in het eerste geval minder goed beheersbaar zijn en de kans op succes bij opzettelijke persoonsverwisseling groter. Kleinschalige toepassingen zijn minder riskant en zullen de privacy in beginsel ook kunnen bevorderen, zeker als er veel kleinschalige toepassingen zijn met verschillende, onafhankelijk beheerde nummerstelsels.

7. Extern toezicht

Het kan wenselijk zijn om toezicht op het gebruik van persoonsnummers te laten houden door een onafhankelijke partij. Dit kan bijvoorbeeld het College bescherming persoonsgegevens of de in de Wbp bedoelde privacyfunctionaris zijn. Anders valt te denken aan een ombudsfunctionaris of een andere derde partij.

8. Beveiliging

Onbevoegde kennisneming en/of gebruik van persoonsnummers moet worden voorkomen. Opslag en gebruik van persoonsnummers moeten dus passend worden beveiligd, waarbij het niveau van beveiliging hoger moet zijn naarmate het te beschermen belang van het persoonsnummer groter is. Deze aan het te beschermen belang gerelateerde beveiligingseis van de Wet bescherming persoonsgegevens staat los van de eis die het Wetboek van strafrecht stelt aan een strafbare inbreuk. Van strafbaarheid van een inbreuk is alleen sprake als uit ‘enige beveiliging’ blijkt, dat de wil om het nummer te beveiligen aanwezig is.

Door de beperkingen van gepersonaliseerde nummers kunnen in de toekomstige informatiesamenleving met name anonieme en semi-anonieme toepassingen van nummers belangrijk worden. Anoniem is een toepassing als niemand met evenredige inspanning kan nagaan op wie een nummer betrekking heeft. Er is sprake van semi-anonimiteit (ook pseudonimiteit genoemd) als tenminste één instantie dat weet (bijvoorbeeld de nummeruitgever), terwijl andere gebruikers van het nummer dat niet na kunnen gaan. Ondanks de wettelijke beperkingen die gelden voor op naam gestelde nummers kiest men in de praktijk soms onnodig voor zo’n type nummerstelsel. Vaak kan het doel van de toepassing evengoed met anonieme of pseudonieme nummers worden bereikt. In tegenstelling tot wat men vaak meent, zijn gepersonaliseerde nummers niet veiliger dan anonieme of pseudonieme nummers. De veiligheid wordt veeleer bepaald door de kwaliteit van het nummerbeheer.

Nummerstrategie

Naarmate nummerstelsels in een informatiesamenleving een grotere betekenis krijgen voor het maatschappelijke verkeer (elektronische verificatie op afstand, elektronische communicatie) worden het goed functioneren en de integriteit van openbare nummerstelsels cruciale factoren. Dan is een expliciete nummerstrategie van groot belang om de maatschappelijke voordelen van nummergebruik te optimaliseren en de nadelen te reduceren. Vijf samenhangende onderwerpen leveren uitgangspunten op voor een maatschappelijke nummerstrategie. Daaronder wordt de wijze verstaan waarop een nummerstelsel wordt gebruikt en beheerd, mede in relatie tot andere nummerstelsels.

De uitgangspunten betreffen: keten- of sectorbinding, positionering, méérketengebruik, beheer en de maatschappelijke effecten van nummerstelsels. Keten- en sectorbinding die ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens geldt voor persoonsnummers en andere nummers die gekoppeld zijn aan persoonsgegevens, blijkt een goed uitgangspunt voor elk nummerstelsel. Positionering blijkt op tenminste drie verschillende niveaus mogelijk. Méérketengebruik levert extra beheersproblemen op. Er blijken tenminste zes verschillende vormen

van beheer te onderscheiden. Nummerstelsels hebben twee belangrijke maatschappelijke effecten. We nemen deze vijf onderwerpen afzonderlijk op de korrel.

1. Keten- of sectorbinding

Ketens kunnen worden opgevat als tijdelijke samenwerkingspatronen rond een dominant ketenprobleem⁵. Oplossen van een dergelijk steeds terugkerend ketenprobleem (of -uitdaging) vraagt namelijk om een structurele samenwerking tussen de betrokken partijen. De veeteeltketen moet bijvoorbeeld steeds weer zorgen voor gezond vlees, in de strafketen moet de overheid één gezicht tonen aan de justitiabele en in de asielketen moet men er o.a. voor zorgen dat ongedocumenteerde vreemdelingen – als ze worden toegelaten – in de Europese Unie slechts één nieuwe identiteit kunnen hebben⁶. Deze ketenvisie gaat ervan uit dat er in een keten geen overkoepelend gezag is, waardoor besluitvorming onoverzichtelijk is en weinig rationeel verloopt. Partijen worden steeds weer voor onverwachte situaties geplaatst. Zolang een dominant ketenprobleem de keten in zijn greep houdt, fungeert dat ketenprobleem tijdelijk als ‘baas’ in de keten. Zodra het dominante ketenprobleem verschuift, lost de keten op en hergroepeert zich rond een nieuw dominant ketenprobleem. Als een bestaand ketennummer voor een dominant ketenprobleem niet meer noodzakelijk is, zijn de ketenpartners niet langer gemotiveerd om het ketennummerstelsel goed te beheren en gezamenlijk actief te waken tegen misbruik en fraude. Het nummerstelsel ‘zakt’ dan naar het ‘grondvlak’ van een keten; na verloop van tijd wordt het alleen nog hier en daar intern gebruikt. Een dergelijk realistisch en dynamisch ketenbegrip is voor nummerstelsels nuttig.

Een nummerstelsel moet primair op zijn functie in de keten of sector berekend zijn. Die bepaalt namelijk welke eisen worden gesteld aan het nummer en welk aantal fouten of fraudevolume het goed functioneren van de keten of sector in gevaar brengt. De korte afstand van een nummerstelsel tot het dominante ketenprobleem levert voor het beheer allerlei ketengebonden zelfreinigende mechanismen op. Die werken het beste wanneer het nummerstelsel absoluut onmisbaar is voor de oplossing van het dominante ketenprobleem. Pas dan kan het nummerstelsel zich gedurende langere tijd op ketenniveau handhaven, mits ook aan drie andere criteria is voldaan⁷. Hoe lang een nummerstelsel blijft onzeker, want onvoorspelbare en onoverzichtelijke ketenprocessen knagen voortdurend aan het draagvlak, en het dynamische ketenbegrip van ‘keteninformatisering’ waarschuwt bovendien

⁵ Jan Grijpink, *Een dynamisch ketenbegrip voor informatisering van externe samenwerking*, hoofdstuk 11 in: van Duivenboden, van Twist, in 't Veld en Veldhuizen (red), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, oktober 2000

⁶ Jan Grijpink, *Werken met keteninformatisering*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999, ISBN 90-5409-226-2, pp. 49 e.v.

⁷ Jan Grijpink, *Werken met keteninformatisering*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999, ISBN 90-5409-226-2, pp. 85 t/m 102; zie ook *Toetsingskader voor kansrijke automatiseringprojecten in ketens*, hoofdstuk 15 in: van Duivenboden, van Twist, in 't Veld en Veldhuizen (red), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, oktober 2000

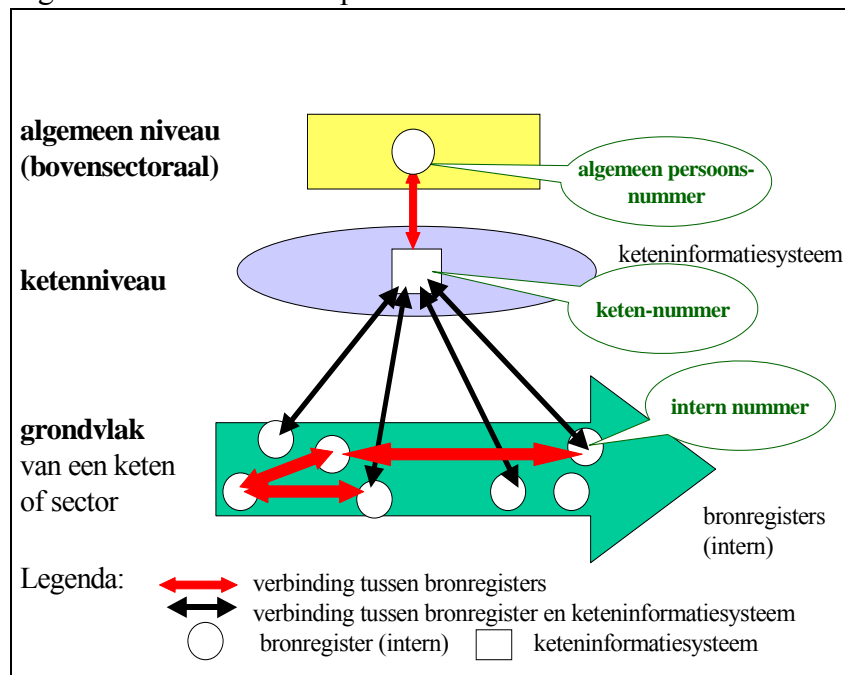
nog voor de tijdelijkheid van elk draagvlak. Maar door de greep van het dominante ketenprobleem is dat draagvlak wel veel groter dan het draagvlak voor een nummerstelsel dat geen directe relatie heeft met een dominant ketenprobleem, en daarom niet kan profiteren van allerlei ketengebonden zelfreinigende mechanismen. Niet-ketengebonden nummers (zowel interne als openbare algemene of intersectorale) zijn dus in principe moeilijker te beheren en minder goed af te stemmen op de uiteenlopende eisen van verschillende sectoren en ketens. Uitgangspunt voor een maatschappelijk nummerstrategie is daarom dat nummerstelsels zoveel mogelijk keten- of sectorgebonden zijn.

2. Positionering

Men kan drie verschillende niveaus in de informatiehuishouding van een keten onderscheiden: het ‘grondvlak’ van een keten, het zogenaamde ketenniveau en een algemeen niveau boven ketens en sectoren. Met een nummerstelsel op het ‘grondvlak’ van een keten wordt bedoeld dat een organisatie haar eigen nummerstelsel zelf beheert. Als dat beheer gemeenschappelijk door of namens alle organisaties in de keten plaatsvindt, dus onafhankelijk van de afzonderlijke ketenpartners, is een nummerstelsel op ketenniveau gepositioneerd. Dan gaat het dus om een ‘ketennummer’ en het nummerstelsel is een ‘ketennummerstelsel’ (voor ‘keten’ kan ook ‘sector’ gelezen worden).

Fig. 2 laat zien hoe nummerstelsels op deze drie niveaus gepositioneerd kunnen zijn: interne nummerstelsels, ketennummers en bovensectorale nummers.

Fig. 2 Nummerstelsels op drie niveaus



Interne nummerstelsels worden gebruikt door een of meer ketenpartijen in hun rechtstreekse communicatie vanuit hun eigen bronregisters. Een ketennummer daarentegen ondersteunt en stuurt vanaf het ketenniveau de informatie-uitwisseling in de keten. Een ketennummerstelsel is een onderdeel van de informatie-infrastructuur van een keten⁸. Op het niveau boven ketens en sectoren kunnen bevinden zich algemene nummerstelsels. Deze zijn niet ketengebonden en kunnen voor allerlei toepassingen landelijk en internationaal worden gebruikt. Voor een maatschappelijke nummerstrategie is de positionering van een nummerstelsel dus belangrijk, mede in relatie tot andere relevante nummerstelsels.

3. Méérketengebruik van een nummerstelsel

Dit punt kan het beste worden toegelicht met een concreet en actueel voorbeeld, het sofi-nummer. Het (oorspronkelijke) fiscale nummer werd tot het midden van de tachtiger jaren alleen intern gebruikt binnen de Belastingdienst. Het werd niet extern verstrekt. Vanaf 1985 is het een openbaar nummer, en vanaf 1988 wordt het (tot 'sofi-nummer' herdoopte) fiscale nummer ook gebruikt door de sector 'sociale zekerheid'. In deze sector ging het sofi-nummer fungeren als kapstok voor registratie, toegang en koppeling van gegevens over werk, sociale premies en uitkeringen. Buiten deze twee sectoren mocht het sofi-nummer officieel niet worden gebruikt. Dat verandert in het midden van de negentiger jaren, wanneer vanaf 1996 het sofi-nummer op paspoort en rijbewijs wordt vermeld, twee belangrijke identiteitsbewijzen. Allerlei instanties, binnen en buiten de overheid, kunnen het sofi-nummer voortaan rechtmatig van een getoond identiteitsbewijs overnemen en (intern) gebruiken.

In 2001 wordt het sofi-nummer wettelijk aangewezen als onderwijsnummer voor controle op de bekostiging van scholen en voor andere toepassingen in de onderwijs sfeer. In de nabije toekomst, tenslotte, valt een politieke beslissing te verwachten over de vraag of het sofi-nummer (eventueel in versleutelde vorm) ook in de gezondheidszorg als uniek zorgidentificatienummer (ZIN) zal worden gebruikt. Met dit ZIN als toegang kan dan op den duur voor iedereen een virtueel patiëntendossier worden gerealiseerd. Fig. 3 vat deze geleidelijke ontwikkeling van het sofi-nummer samen: van geheim intern nummer, door toenemend intersectoraal gebruik tot een van de huidige kandidaten voor een verplicht algemeen persoonsnummer.

Dit voorbeeld illustreert dat het in de praktijk verleidelijk is om mee te liften op een al bestaand nummer. Dat lijkt doelmatig, maar de kosten van meeliften worden vaak onderschat. Dat komt omdat men doorgaans geen goed beeld heeft van de toenemende beheersproblematiek en -kosten tengevolge van méérketengebruik van een nummerstelsel. In elke keten speelt een boven- of intersectoraal nummer immers een

⁸ Jan Grijpink, *Keteninformatisering*, met toepassing op de justitiële bedrijfsketen, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997) ISBN 90-5409-131-2 (2^e druk 1999), pp. 89 e.v.

uiteenlopende rol. Elke keten kent bovendien ketenspecifieke bronnen van vervuiling. Bij intersectoraal gebruik ontstaan hierdoor onverwachte beheersproblemen, omdat men vaak in de ene keten geen idee blijkt te hebben van de specifieke vervuilingbronnen en fraudevormen in andere meegebruikende ketens. Daardoor wordt vaak fout op fout gestapeld. Als iemand zonder geldige papieren zich in Nederland bij zijn werkgever legitimeert met het paspoort van iemand anders die op hem lijkt (een zogenaamde look-alike fraude), registreert zijn werkgever voor de afdracht van loonbelasting en premies volksverzekeringen ook diens sofi-nummer, omdat dat nu eenmaal op dat paspoort staat. Zo krijgt een fraude in de identiteitsketen gevolgen voor de fiscaliteit en de sociale zekerheid die soms pas veel later aan de oppervlakte komen. Tegelijkertijd verhoogt intersectoraal gebruik de waarde van het nummer, waardoor misbruik van dat nummer aantrekkelijker wordt. Daarom is een intersectoraal of bovensectoraal persoonsnummer moeilijk te beheren.

Fig. 3 Ontwikkeling van het sofi-nummer

Beleids- terrein (ministerie)	Toepassing	Toelichting
FIN	belastingplicht, -afdracht	tot 1985 geheim intern fiscaal nummer; daarna openbaar
SZW	sociale premies, uitkeringen	vanaf 1988 medegebruik door de sector 'sociale zekerheid'
BZK en V&W	identiteit (sofi-nummer op paspoort en rijbewijs)	vanaf 1996 medegebruik door de identiteitsketen
OCW	onderwijsbekostiging	vanaf 2001 medegebruik door de onderwijssector
VWS	medisch patiëntendossier	in de toekomst wellicht medegebruik door de zorgsector

Uitgangspunt voor een robuuste maatschappelijke nummerstrategie is daarom dat nummerstelsels ketengebonden en ketenspecifiek zijn, en dat méérketengebruik alleen onder bijzondere omstandigheden (zie punt 4 hieronder) verstandig is. Meeliften op een al bestaand nummerstelsels levert daarvoor meestal te veel problemen op.

4. Beheer van nummerstelsels

Nummerstelsels raken vervuild door gebruik, door veranderende omstandigheden en soms door het verstrijken van de tijd. Schrijffouten zijn bijna niet te vermijden. Sommige gegevens veranderen in de loop der tijd. Een onvolledige opgave leidt soms tot uitgifte van een tweede nummer aan dezelfde persoon. Een afwijkend lettertekenset in een

informatiesysteem, bijvoorbeeld met alleen hoofdletters of zonder diakritische tekens (č, ĝ, œ, ũ, e.d.) levert al verschillen in schrijfwijze op. Latere registratie van gegevens die voorzien zijn van nummers met schrijffouten of -verschillen, kunnen weer leiden tot vastlegging van gegevens van meerdere personen op één nummer, of van gegevens van één persoon op meerdere nummers.

Bij vervuiling hoeft dus niet van opzet sprake te zijn. Maar als houders van een persoonsnummer, bijvoorbeeld, belang hebben bij het verkrijgen van een tweede nummer of bij koppeling van een gegeven aan een verkeerd nummer, blijken er in de praktijk vele manieren te zijn om dit uit te lokken en vele mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik of misbruik. Deze kunnen weer leiden tot nieuwe onjuiste registratie en verkeerde koppelingen. Elke keten heeft in de praktijk een eigen dynamiek met eigen specifieke verleidingen en mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik of misbruik van een nummer. Nummers waaraan veel waarde kleeft zijn hiervoor extra kwetsbaar.

De vereiste kenmerken, de gewenste betrouwbaarheid en de beheerseisen van een nummerstelsel zijn afhankelijk van het werkproces van de keten en van de eisen die het specifieke dominante ketenprobleem aan dat nummer stelt. Fig. 4 geeft een beeld van de verschillen tussen de sectorale eisen die aan het sofi-nummer worden gesteld door de verschillende sectoren die het sofi-nummer gebruiken, of willen gaan gebruiken.

Fig. 4 Sofi-nummer in vijf maatschappelijke ketens (of sectoren)

	FISCALITEIT	SOCIALE ZEKERHEID	IDENTITEIT	ONDERWIJS	ZORG
Doel	registratie, belastingafdracht	koppelen, en (informeel) herkennen	koppelen en (formeel) herkennen	tellen van leerlingen	koppelen en (formeel) herkennen
Duurzaamheid	duur van belastingplicht	financiële onafhankelijkheid	permanent	schoolperiode	permanent
Tolerantie voor fouten	tamelijk groot	tamelijk klein	zeer klein	tamelijk groot	uiterst klein
Frauderisico	klein	zeer groot	groot	klein	verwaarloosbaar klein

Met dit beeld van hoe uiteenlopend eisen vanuit verschillende sectoren en ketens kunnen zijn, onderzoeken we welke verschillende vormen van beheer denkbaar zijn. In fig. 5 wordt horizontaal onderscheid gemaakt tussen passief en actief beheer, terwijl verticaal de omvang van de beheersactiviteiten wordt aangegeven, van uitgifte van een nummer tot bewaking van het gebruik ervan. Dat leidt tot zes verschillende beheersvormen voor nummerstelsels.

Fig. 5 Zes beheersvormen voor nummerstelsels

	Passief	Actief
Uitgeven	1 toekennen op verzoek	2 toekennen, met identiteitscontrole op basis van documenten en andere gegevens
Administreren	3 bijhouden van houdergegevens	4 bijhouden van houdergegevens, én periodiek controleren van de rechtmatigheid van het houderschap ter voorkoming van misbruik
Bewaken	5 bijhouden van gegevens over het gebruik van het nummer en registreren van misbruik of pogingen daartoe	6 bijhouden van gegevens over het gebruik en registreren van misbruik of pogingen daartoe, én bestrijden van misbruik

Een keten kent, afhankelijk van de toepassing en de waarde van het nummer, naast enkele algemene, ook ketenspecifieke bronnen van vervuiling en vormen van fraude. Een nummerbeheerder kan zich daarop instellen, gebruikmakend van alle ketengebonden zelfreinigende mechanismen. In het algemeen zal men daarom de eenvoudigste en goedkoopste beheersvorm kunnen kiezen die voldoet aan de eisen. Zo volstaat beheersvariant 1 vaak voor een tijdelijk ketennummer voor voorwerpen, terwijl men voor het beheer van een permanent openbaar persoonsnummer met een zekere waarde moet denken aan beheersvariant 6.

Méersector- of méerketengebruik, zoals we hiervoor al hebben verkend, stelt de nummerbeheerder voor een zeer complexe uitdaging. Fig. 4 liet al zien dat verschillende sectoren uiteenlopende eisen stellen aan een nummer en daarmee aan het beheer. Als bijvoorbeeld het sofi-nummer als uniek patiëntnummer in de zorg gebruikt gaat worden, zal blijken dat de zeer geringe fouttolerantie in de medische zorg de zwaarst mogelijke beheersvorm uit fig. 5 vereist. De kosten daarvan staan in geen verhouding tot de lichtere beheerseisen in de fiscaliteit en de sociale zekerheid waar de nadelen van extra fraude nuchter

kunnen worden afgewogen tegen de meerkosten van een intensiever beheer om die fraude te voorkomen of te bestrijden. Tegelijkertijd verhoogt intersectoraal gebruik de waarde van het nummer, waardoor misbruik van dat nummer aantrekkelijker wordt. Omdat de verspreiding van fouten en risico's van de ene sector naar de andere moeilijk voorspelbaar of beheersbaar is, moeten voor een intersectoraal nummerstelsel de eisen gelden van de meest kwetsbare sector. Het draagvlak voor de extra kosten van deze maximale beheersvariant ontbreekt echter meestal in sectoren die zelf minder hoge eisen stellen. Daarom richt bovensectoraal beheer zich in de praktijk toch vaak op de minimale beheersvariant, die door alle gebruikende sectoren als noodzakelijk wordt gezien. Met alle gevolgen van dien voor de meer kritische of riskante toepassingsgebieden.

Het uitgangspunt dat nummerstelsels in beginsel sector- of ketenspecifiek zijn hangt o.a. samen met de mogelijkheid het beheer te optimaliseren binnen de eisen die een keten of sector aan het nummer stelt. In beginsel kiest men dan de eenvoudigste beheersvorm die past binnen die eisen en omstandigheden. Dit uitgangspunt impliceert ook dat méérsector- of méérketengebruik van bestaande nummerstelsels doorgaans geen goede nummerstrategie is. Maar méérsector- of méérketengebruik kan wel een goede nummerstrategie zijn, als:

- de eisen van verschillende sectoren vergelijkbaar zijn;
- de waarde van het nummer door het méérsector- of méérketengebruik nauwelijks groter wordt;
- de ketenspecifieke bronnen van vervuiling gelijksoortig zijn;
- de verspreiding van fouten en risico's van de ene sector naar de andere redelijk voorspelbaar en beheersbaar is.

Het nummerstelsel kan onder die bijzondere omstandigheden voor meerdere ketens tegelijk optimaal worden beheerd.

5. Maatschappelijke effecten van nummerstelsels

Het gaat in dit verband om twee maatschappelijke effecten van nummerstelsels. Nummers zijn in de eerste plaats van belang voor de *stroomlijning van informatie-uitwisseling* tussen autonome organisaties in ketens, om fouten en ketenuitval structureel tegen te gaan. Nummers bieden waarborgen tegen schrijffouten en –verschillen, terwijl met nummers allerlei beheersroutines mogelijk zijn die moeilijker te realiseren zijn met tekst of beelden. Met een nummerstelsel op ketenniveau kunnen persoonsgegevens worden gecontroleerd ten behoeve van alle ketenpartners gezamenlijk, zonder dat partijen die gegevens in hun interne bronregisters zelf hoeven te beheren. Met een nummerstelsel en een verwijzindex kunnen bijvoorbeeld ook allerlei kritische ketensignaleringen worden gerealiseerd, zoals ik elders heb beschreven⁹. Dat leidt tot een intelligent functioneren van ketens, zonder dat bij elk der partijen grote gegevensverzamelingen worden aan-

⁹ Hiervoor verwijs ik naar mijn beide boeken *Keteninformatisering* en *Werken met keteninformatisering*

gelegd die daarna niet actueel kunnen worden gehouden en bij herhaald gebruik tot foute beslissingen kunnen leiden.

In de tweede plaats bieden nummerstelsels mogelijkheden om de *privacybescherming* bij de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens te vergroten. Met een nummerstelsel in de informatie-infrastructuur van een keten kan de privacybescherming namelijk op twee manieren structureel worden vergroot:

- door vastlegging en uitwisseling van persoonsgegevens in de keten zoveel mogelijk alleen met behulp van het eigen ketennummer te laten plaatsvinden, wordt intern voor eigen medewerkers de koppelbaarheid van deze persoonsgegevens aan gegevens uit andere ketens structureel verkleind. Als voor een bepaalde handeling meer dan alleen het eigen ketennummer nodig is, kan het nummerstelsel voor de aanvullende persoonsgegevens zorgen. In de toekomstige informatiesamenleving verdient deze *interne* afscherming van persoonsgegevens veel meer aandacht. Wij concentreren ons nog te veel op beperking van *externe* gegevensverstrekking.
- bij communicatie tussen ketens kan het ketennummer van de vragende keten door een nummerbeheerder worden omgezet in het nummer van de bevroegde keten, en omgekeerd. Zo kunnen ketenvreemde nummers niet verder worden verspreid, en kan de herkomst van een gegeven of een vraag afgeschermd worden. Als de strafketen met het VIPS-nummer¹⁰ van een gedetineerde nagaat in de sociale zekerheid of hij een uitkering geniet, dient de bevraging met het sofinummer te geschieden, en niet met het VIPS-nummer. Als het VIPS-nummer wel zichtbaar zou zijn voor instanties in de sociale zekerheid kan iedereen daar zien dat de betrokkene op het punt staat voor langere tijd te worden ingesloten, terwijl die informatie in dat stadium van de bevraging niet op zo'n grote schaal hoeft te worden verspreid¹¹. Dat is nu precies waar de privacyregelgeving tegen waakt.

Over een aantal jaren zullen nummers in het elektronische verkeer een nog duidelijker herkenningsfunctie hebben. Daarom zijn nummerbarrières voor privacybevordering door compartimentering van nummergebruik niet minder belangrijk dan nummergebruik ter voorkoming van fouten in de ketencommunicatie. Beide maatschappelijke voordelen zijn afhankelijk van het bestaan van een groot aantal onafhankelijk beheerde ketennummers. Daarom is het kiezen van ketennummers als uitgangspunt voor een maatschappelijke nummerstrategie ook belangrijk in verband met deze twee maatschappelijke effecten van nummergebruik: trefzekere ketencommunicatie én meer privacy.

¹⁰ VIPS staat voor Verwijs Index Personen Strafrechthandhaving

¹¹ Zie *Werken met keteninformatisering*, p. 138

Een enkelvoudige of een meervoudige nummerstrategie

Nummerstelsels plaatsen politiek, bestuur en informatiemanagement voor lastige keuzes, bijvoorbeeld de keuze tussen een gedifferentieerde aanpak met veel verschillende sectorale persoonsnummers of een uniforme nummerstrategie met één verplicht algemeen persoonsnummer. Of de keuze tussen meeliften op een al bestaand nummer of het invoeren van een nieuw eigen nummer, zoals momenteel actueel is in de onderwijssector en de gezondheidszorg. Door het ingewikkelde krachtenveld rond deze keuzes blijken minder geschikte oplossingen vaak ten onrechte de voorkeur te krijgen. Terwijl men wel onderkent dat nummerstelsels moeilijk te beheren zijn, pleit men toch voor een uniforme aanpak met één verplicht openbaar algemeen persoonsnummer. Foute keuzes blijken moeilijk terug te draaien, getuige de ervaringen in Zweden dat het nationale persoonsnummer wil afschaffen omdat dat in de praktijk te veel nadelen blijkt te hebben.

In dit laatste onderdeel van dit artikel ontwikkelen we daarom een persoonsnummerstrategie die geschikt is voor een complexe informatiesamenleving. We concentreren ons daarbij op de keuze tussen een gedifferentieerde en een uniforme aanpak voor persoonsnummers. De gedifferentieerde aanpak werkt met een aantal onafhankelijk van elkaar beheerde ketennummers; de uniforme aanpak met één verplicht openbaar algemeen persoonsnummer. Beide zijn te typeren als een *enkelvoudige* nummerstrategie. Met enkelvoudig wordt bedoeld dat óf de ene aanpak wordt gevolgd, óf de andere. De beide aanpakken sluiten elkaar dus uit. Hiertegenover staat een *meervoudige* nummerstrategie, die beide aanpakken combineert. Maar dat gaat niet zomaar. Zodra de twee aanpakken worden gecombineerd, gaat namelijk ook de wisselwerking tussen algemene en sector- of ketennummers een rol spelen. Dat verklaart waarom men gemakshalve meestal twee enkelvoudige nummerstrategieën met elkaar vergelijkt. Voor persoonsnummers leidt dat echter tot een verkeerde afweging. We zullen hieronder zien dat een meervoudige nummerstrategie voor persoonsnummers daarentegen wel degelijk denkbaar is, maar niet met een *verplicht openbaar* algemeen persoonsnummer. En dat is nu net de enkelvoudige nummerstrategie die in de discussie steeds aan de orde is!

Laten we eerst de twee enkelvoudige nummerstrategieën verder verkennen. Tegenover elkaar staan de gedifferentieerde en de uniforme aanpak van nummergebruik. Als men daartussen zou moeten kiezen, verdient de gedifferentieerde aanpak met een aantal onafhankelijk van elkaar beheerde ketennummers de voorkeur. Sector- en ketennummers leveren immers de meeste flexibiliteit in het gebruik op en maken doelmatig beheer van al die nummerstelsels apart mogelijk. De voordelen van ketengebonden zelfreinigende mechanismen kunnen optimaal worden benut. De maatschappelijke of financiële waarde voor de gebruiker wordt over meerdere afzonderlijke persoonsnummers verdeeld, waardoor de waarde van elk nummer bescheiden blijft en elk

nummer minder kwetsbaar is voor misbruik. Sector- en ketennummers bieden ook de meeste mogelijkheden voor stroomlijning van ketencommunicatie en voor bescherming van onze privacy. Onafhankelijk van elkaar beheerde ketennummers verschaffen evenzoveel vergelijkingsmateriaal voor intersectorale controle door de nummerbeheerders.

Tegenover de gedifferentieerde aanpak staat de uniforme aanpak, met één verplicht openbaar algemeen persoonsnummer. Deze nummerstrategie beoogt - zoals 'uniform' al aangeeft - verplicht gebruik van dit persoonsnummer in allerlei situaties, ongeacht de te ondersteunen ketenprocessen en ongeacht de met het nummer op te lossen problemen. Een dergelijk persoonsnummerstelsel mist dus een directe relatie met een dominant ketenprobleem, waardoor ketengebonden zelfreinigende mechanismen minder goed werken. Door het brede gebruik van het éne algemene persoonsnummer wordt de waarde ervan groot, zodat het kwetsbaarder is voor misbruik en fraude. Tegelijkertijd nemen echter de controlemogelijkheden af, omdat er minder onafhankelijke sectorale en ketennummerstelsels in stand zullen blijven voor intersectorale vergelijking (ketennummers worden immers vaak door het verplicht gebruik van een algemene persoonsnummer verdrongen). Hoewel het nummerbeheer zich - zoals we gezien hebben - moet richten op de meest veeleisende keten, ontbreekt vaak het draagvlak voor de extra kosten daarvan. In de praktijk volstaat men daarom met een beperkte beheersinspanning die door alle gebruikende sectoren als noodzakelijk minimum wordt gezien.

Een meervoudige nummerstrategie combineert de voordelen van meer dan één enkelvoudige nummerstrategie en kiest dus niet tussen een gedifferentieerde en een uniforme aanpak voor persoonsnummergebruik in Nederland. Bij een meervoudige nummerstrategie maakt men gebruik van zowel onafhankelijk beheerde sector- en ketennummers die met elkaar kunnen worden vergeleken, als van een of meer algemene persoonsnummers om ernstige fraude aan het licht te brengen, beide aanpakken in een evenwichtige mix. Voor de daarbij te gebruiken algemene persoonsnummers moet men dan nummers kiezen die sector- en ketengebonden persoonsnummers niet zullen aantasten of verdringen, maar de betrouwbaarheid van sector- en ketengebonden persoonsnummers juist vergroten. Daarvoor is een *verplicht* en *openbaar* algemeen persoonsnummer niet geschikt, omdat een dergelijk nummerstelsel onvermijdelijk de sector- en ketennummers zal gaan verdringen, waarna we blijven zitten met een enkelvoudige nummerstrategie met de minder wenselijke uniforme aanpak! Een meervoudige nummerstrategie is dus alleen stabiel als de algemene persoonsnummers *niet openbaar* en *niet verplicht* zijn. Er zijn momenteel al verschillende instanties met taken op het gebied van rechtshandhaving en veiligheid die beschikken over interne persoonsnummerstelsels die voor bovensectorale controle kunnen worden gebruikt ten behoeve van allerlei ketens die hierom (mogen) vragen. In een meervoudige

nummerstrategie kunnen we langs deze lijn verder denken. Zo geeft een meervoudige nummerstrategie alle ruimte aan (goed beheerde) openbare keten- en sectornummers, terwijl geprofiteerd wordt van de extra controlemogelijkheden van interne algemene persoonsnummers. Het niet bekend maken van zo'n algemeen persoonsnummer voorkomt misbruik.

Deze meervoudige nummerstrategie gaat er wel van uit, dat het beheer van sector- of ketengebonden persoonsnummerstelsels wordt verbeterd. Onze grote persoonsnummerstelsels worden momenteel onvoldoende beheerd. Beheer van nummerstelsels als professie staat nog in de kinderschoenen. We hebben nauwelijks ervaring met het schoonmaken van een complex en vervuild persoonsnummer dat in de fase van méérketengebruik is terechtgekomen. Professionele beheerders van nummerstelsels kunnen samen een heel eind komen met onderlinge intersectorale vergelijking. Een krachtige impuls tot verbetering van beheer van belangrijke nummerstelsels en verdere professionalisering van dit in toekomst belangrijke beroep is ook noodzakelijk om te voorkomen, dat men ten onrechte zijn toevlucht neemt tot één verplicht openbaar algemeen persoonsnummer dat veel ketennummers de das om zal doen.

Een complexe informatiesamenleving vereist voor openbare persoonsnummers een meervoudige strategie. Het zwaartepunt ligt bij sector- en ketennummers. Voor de veiligheid van de samenleving is de kwaliteit van het beheer van keten- en sectornummers doorslaggevend, vooral de mate waarin nummERMISbruik en daarmee gepaard gaande identiteitsfraude actief wordt verijdeld en bestreden. Professionalisering van het vak van nummerbeheerder is dringend nodig, met bijvoorbeeld een eigen beroepscode en eigen tuchtrecht. Als het nodig is moeten beheerders van sector- en ketennummers kunnen terugvallen op bovensectorale controles door daartoe bevoegde instanties die over eigen interne, niet-openbare persoonsnummerstelsels beschikken. Zo ontstaat een robuust conglomeraat van persoonsnummers dat opgewassen is tegen de steeds toenemende eisen van betrouwbaarheid en veiligheid in een grenzeloze informatiesamenleving.