



PBLQ

**Verkenning identificerende nummers voor
organisaties**

Definitief rapport
versie 1.1
30 april 2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Opdrachtformulering en scope	3
1.3	Werkwijze	3
1.4	Indeling rapport	4
2.	Landschapskaart	5
2.1	Nummerstelsels en hun kenmerken	5
2.2	Nationale nummering	6
2.3	Internationale nummering	8
3.	Analyse	12
3.1	Overlap	12
3.2	Vergelijking	13
4.	Het KVK-nummer als basis en een bredere behoefte	16
4.1	KVK-nummer als basis voor de identificatie, maar niet dekkend	16
4.2	Over de behoeftes aan andere nummers en registers	16
4.3	Uitdagingen bij het identificeren van organisaties	19
5.	Conclusies en verdere aandachtspunten	22
5.1	Het Handelsregister als basis dekt veel af	22
5.2	Behoeftes aan flexibele oplossingen voor organisaties die niet in het HR zijn opgenomen	22
5.3	Overige aandachtspunten bij registratie van organisatie	23
Bijlage A	Geïnterviewde personen	24
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	25

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is het onderwerp identity management meerdere malen in het Forum Standaardisatie besproken¹. Daarbij zijn verschillende onderwerpen aan bod gekomen, waaronder het beeld dat er in Nederland beperkt structuur en sturing is op het gebied van identificatie van organisaties. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat er vanuit de Europese Unie juist veel ontwikkelingen en activiteiten zijn die gedegen identity management van organisaties vergen. De wens vanuit het Forum was om dit onderwerp, samen met een sponsorgroep met deelnemers uit het Forum, nader te onderzoeken. Het Bureau Forum Standaardisatie heeft naar aanleiding hiervan samen met de sponsorgroep een verdere uitwerking gemaakt van de vraagstelling voor een verkennend onderzoek naar nummers ten behoeve van het identificeren van organisaties. PBLQ is vervolgens gevraagd de uitvoering van dat onderzoek ter hand te nemen.

1.2 Opdrachtformulering en scope

De opdracht betreft een beknopte verkenning van identificerende nummers van organisaties met de volgende hoofdvraag:

Verken het landschap van identificerende nummers voor organisaties, geef aan welke (Europese) ontwikkelingen daarbij spelen, identificeer mogelijke knelpunten, kijk welke eisen er zijn ten aanzien van de uitgifteprocessen voor nummers en of er aanvullende afspraken te maken zijn hierover.

Vanwege de complexiteit van het vraagstuk is bij de uitvoering van de opdracht gekozen voor een verkenning, waarin een beeld geschetst moet worden van het vraagstuk, en waarbij onderzocht wordt of, en zo ja, welke knelpunten bestaan.

De verkenning laat een aantal zaken buiten scope. In de workshops en interviews is telkens gebleken dat de vraagstelling lastig los te zien is van een aantal uitdagingen die niet zozeer voortkomt uit de nummersystematiek. Dit heeft eerder te maken met andere vraagstukken, zoals het ontbreken van geharmoniseerd Europees beleid ten aanzien van rechtsvormen van organisaties, de complexiteit van het omgaan met verschillende rollen en bijhorende mandatering ten behoeve van het handelen namens een organisatie of met de soms ingewikkelde relaties tussen organisaties die in meerdere landen actief zijn.

In deze verkenning ligt, in overleg met de begeleidingscommissie, de focus dus nadrukkelijk op het identificeren van organisaties en de nummers die daarbij gebruikt worden.

1.3 Werkwijze

De identificatie van organisaties kan een zeer alomvattend en complex onderwerp zijn. Er is immers een groot aantal nummers dat gebruikt wordt in uiteenlopende processen. Daar komt bij dat het begrip organisatie niet eenduidig is en mede door de context wordt bepaald. Om deze redenen is er niet voor

¹ Zie [Voortgangsnotitie | Forum Standaardisatie](#)

gekozen om in deze beknopte verkenning te komen tot een volledig overzicht van alle identificerende nummers, alle ontwikkelingen die erop van invloed zijn en alle uitdagingen die daarbij komen kijken.

Tegelijkertijd is ervoor gekozen de exacte vraagstelling van tevoren niet te sterk af te bakenen, en te kijken welke aandachtspunten er tijdens het onderzoek naar voren komen die verdere verdieping behoeven. Dit vergt allereerst een open houding van de onderzoekers en de opdrachtgevers in het gehele traject. In het licht hiervan is samen met de opdrachtgever gekozen voor een sterk iteratieve aanpak met veel ruimte in het proces, wat de mogelijkheid geeft om het resultaat in samenspraak bij te sturen.

Voor dit onderzoek hebben we de volgende activiteiten uitgevoerd:

- We hebben deskresearch uitgevoerd naar de identificerende nummers van organisaties, hun kenmerken en relaties tussen nummers. Een overzicht van de bestudeerde documentatie staat in Bijlage B.
- We hebben een drietal workshops georganiseerd. Tijdens deze workshops hebben we de vraagstelling verder afgebakend, gekeken naar de relevante nummers en (Europese) ontwikkelingen en onze (voorlopige) bevindingen gepresenteerd.
- We hebben een aantal verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van verschillende organisaties om verdiepende informatie te krijgen over diverse identificerende nummers en de relaties tussen nummerstelsels. De gesproken personen zijn opgenomen in Bijlage A.

1.4 Indeling rapport

Dit rapport start in hoofdstuk 2 met een beschrijvende landschapskaart van de onderzochte identificerende nummers. Deze nummers zijn op een aantal kenmerken geanalyseerd en met elkaar vergeleken in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 schetsen we de bevindingen en in hoofdstuk 5 trekken we conclusies en benoemen we een aantal aanvullende aandachtspunten.

Wie beperkt tijd kan maken voor het lezen van dit rapport, raden we aan we aan hoofdstuk 2 over te slaan en zich te concentreren op de hoofdstukken drie, vier en vijf.

2. Landschapskaart

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we een aantal identificerende nummers voor organisaties in combinatie met bij de nummers behorende kenmerken. Deze nummers worden gebruikt bij het verlenen van diensten en bij het identificeren van organisaties in nationale en/of internationale context. We noemen deze beschrijving de landschapskaart. Met deze landschapskaart krijgen we een overzicht van verschillende nummers, hun kenmerken, de relaties tussen verschillende stelsels en overeenkomsten en verschillen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de landschapskaart niet volledig is en dat we een (met de begeleidingscommissie vastgestelde) selectie van nummers hebben onderzocht. Het hoofdstuk start met een opsomming van de door ons onderzochte nummerstelsels en de kenmerken waarop ze zijn onderzocht en geanalyseerd.

2.1 Nummerstelsels en hun kenmerken

De volgende nummerstelsels zijn onderzocht:

1. Kamer van Koophandel nummer (KVK)
2. Organisatie-Identificatienummer (OIN)
3. Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Identificatie Nummer (RSIN)
4. Btw-identificatienummer (Btw)
5. Register Overheidsorganisaties (ROO)

Naast deze vijf nummerstelsels hebben we ook een aantal internationale identificerende nummers voor organisaties in kaart gebracht:

1. Peppol-ID
2. European Identifier (EUID), als Europese systematiek voor identificatie van organisaties in lidstaten
3. Legal Entity Identifier (LEI)
4. Global Location Number (GLN)

Deze nummerstelsels worden beschreven aan de hand van de onderstaande kenmerken (in meer of mindere mate, afhankelijk van het nummerstelsel):

- ✔ Uitgifteproces
- ✔ Gebruik van het nummer
- ✔ Relaties met andere nummers
- ✔ Internationaal/Europees component
- ✔ Indien van toepassing: overige bevindingen

Daarnaast zijn de nummerstelsels ten behoeve van de vergelijkende analyse verder getypeerd in hoofdstuk 3.2. In het vervolg van dit hoofdstuk (vanaf paragraaf 2.2.1) worden de nummerstelsels toegelicht aan de hand van de vijf beschrijvende kenmerken. In paragraaf 3.2 maken we een vergelijkende analyse aan de hand van de eigenschappen van de nummers.

Nummers of nummerstelsels?

In het voorgaande zijn de termen (identificerende) nummers en nummerstelsels beiden gebruikt. In dit rapport gebruiken we ten behoeve van de leesbaarheid beide termen door elkaar. Toch is het van belang om een beknopte definitie te geven van beide termen.

Een **identificerend nummer** is de tekenreeks (het nummer) dat een organisatie (uniek) aanduidt binnen een bepaalde systematiek, stelsel en/of register. Een voorbeeld hiervan is het KVK-nummer.

Een **nummerstelsel** is het geheel van afspraken, standaarden, procedures, toezicht en registraties met betrekking tot het beheer van een identificerend nummer en andere relevante gegevens. Hier hoort ook het uitgifteproces van een nummer bij.

Een **register** of **registratie** is een (door de overheid) bijgehouden administratie met verschillende kenmerken van personen, organisaties, objecten of andere entiteiten voor een bepaald beleidsdoel. Een register maakt altijd gebruik van een identificerend nummer voor de persoon, de organisatie, het object of de entiteit.

2.2 Nationale nummering

2.2.1 Kamer van Koophandel-nummer (KVK)

Het KVK-nummer is bij velen bekend, omdat dit nummer het meest wordt gebruikt ter identificatie van organisaties en bedrijven. Bij inschrijving in het Handelsregister krijgt een organisatie een uniek 8-cijferig KVK-nummer. Er geldt bij de registratie in het Handelsregister zogenaamde derdenwerking: de raadpleger van het register mag erop vertrouwen dat de gegevens in het Handelsregister actueel zijn en kloppen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de ingeschreven organisatie.

Een belangrijk punt met betrekking tot het Handelsregister² is de gelaagdheid van het register: het legt zowel eigenaarschap (RSIN of BSN) als economische activiteit (KVK-nummer) en de vestiging waar deze economische activiteit plaatsvindt (vestigingsnummer) vast. Naast deze nummers worden ook secundaire gegevens vastgelegd in het Handelsregister zoals de handelsnaam, de vestigingsadressen, de SBI-code en de bestuurders.

Het KVK-nummer wordt algemeen gebruikt in het maatschappelijk verkeer. Het dient als een referentie naar een rechtspersoon. Verder is het KVK-nummer ook voor veel andere nummers de basis, zoals het vestigingsnummer, het RSIN, het OIN en het btw-identificatienummer. Daarnaast wordt het KVK-nummer op Europees niveau gebruikt voor het genereren van een Peppol-ID en het EUID.

2.2.2 Organisatie Identificatienummer (OIN)

Het OIN wordt door Logius of een zogenaamde trust serviceprovider (TSP) uitgegeven. Het Organisatie-Identificatienummer (OIN)³ kan worden gebruikt door iedereen die digitaal berichtenverkeer met de overheid heeft. In eerste instantie wordt het KVK-nummer gebruikt om OIN's af te leiden. Als een organisatie niet in het Handelsregister staat, geeft Logius een prefix af voor een OIN.

² [Nummers in het Handelsregister](#)

³ Zie [Logius](#) en het [OIN-register](#) voor meer informatie

Het OIN is opgezet om overheidsorganisaties (of onderdelen daarvan) te kunnen identificeren in digitaal berichtenverkeer. Dit was nodig, aangezien veel van deze organisaties geen uniek identificerend nummer hadden (zoals een KVK-nummer). Later is het gebruik van het OIN opgerekt en tegenwoordig kan het OIN gebruikt worden door zowel publieke als private organisaties.

Op Europees niveau kan het nummer de basis zijn voor een Peppol-ID. Daarnaast is het opgenomen in het Electronic Address Scheme (EAS). Het OIN wordt veelal gebruikt bij het uitvoeren van een transactie waarbij identificatie en adressering relevant zijn, zoals bij gegevensuitwisseling. Omdat een transactie vaak eenmalig is en de informatie alleen op dat moment relevant is en juist moet zijn, is er geen historie vastgelegd met betrekking tot gewijzigde bron- of secundaire gegevens.

In de gesprekken is naar voren gekomen dat er geen grote of acute problemen bestaan rond het OIN. In 2023 is door VKA in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek⁴ uitgevoerd naar het OIN, waaruit een aantal knelpunten naar voren is gekomen, zoals het gebrek aan kwaliteit van het OIN-register, de gebrekkige beheerprocessen en een uitdijende registratietaak voor Logius.

2.2.3 Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Identificatie Nummer (RSIN)

Het RSIN wordt uitgegeven door de Kamer van Koophandel. Alle rechtspersonen uit het Handelsregister, behalve eenmanszaken, hebben een RSIN; eenmanszaken hebben daarentegen een BSN. Het RSIN is een uniek nummer waarmee organisaties informatie over rechtspersonen en samenwerkingsverbanden met elkaar kunnen delen. In de praktijk wordt het RSIN niet tot weinig gebruikt in het maatschappelijk verkeer. De Belastingdienst gebruikt het RSIN om andere nummers samen te stellen, zoals het btw-identificatienummer of het omzetbelastingnummer⁵.

De belangrijkste relatie is die met het KVK-nummer, omdat dit de volgende laag is in de structuur van het Handelsregister. Waar het KVK-nummer de economische activiteit van een organisatie aanduidt, geeft het RSIN het eigenaarschap aan. Het RSIN wordt dan ook tegelijkertijd uitgegeven met het KVK-nummer. Ook heeft het RSIN een relatie met het vestigingsnummer, gezien de gelaagdheid van het Handelsregister. Behalve dat het RSIN de basis is voor een aantal nummers die de Belastingdienst uitgeeft, heeft het geen relevante relatie met andere nummers.

2.2.4 Btw-identificatienummer

Het btw-identificatienummer wordt als een organisatie btw-plichtig is uitgegeven door de Belastingdienst, bij de gezamenlijke inschrijving met de KVK. Het nummer wordt voornamelijk gebruikt voor communicatie met leveranciers en klanten van een organisatie. De geldigheid van het nummer strekt zich uit tot 7 jaar na het opheffen, fuseren of failliet verklaren van een organisatie.

Het nummer wordt op Europees niveau gebruikt om een Peppol-ID mee te genereren. Verder kan in het VIES (systeem voor uitwisseling van btw-informatie) gezocht worden naar elk btw/VAT nummer van Nederlandse, maar ook buitenlandse, organisaties.

⁴ Zie hiervoor het 'Onderzoek OIN Digikoppeling' over de gebruikerswensen en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van het identificeren van organisaties, van Verdonck, Klooster & Associates (VKA) uit januari 2023

⁵ Zie document [gegevensuitwisseling tussen de KVK en de Belastingdienst inzake uitgifte RSIN](#)

2.2.5 Register Overheidsorganisaties (ROO)

Het Register Overheidsorganisaties biedt toegang tot informatie van en over overheidsorganen⁶. Publicatie geschiedt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op basis van een Koninklijk Besluit van 16 juli 1859⁷.

Gegevens voor het ROO worden verzameld vanuit drie plekken; de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Rijksweb en Logius/KOOP. Deze partijen houden het register bij. In het ROO worden, afhankelijk van de organisatie, verschillende gegevens vastgelegd. Per organisatie zijn namen, adresgegevens en contactgegevens opgenomen. Afhankelijk van het type organisatie bevat het ROO ook specifieke informatie over bijvoorbeeld functies/functionarissen, grondslagen, taken en bevoegdheden of de rechtsvorm. In sommige gevallen, bijvoorbeeld voor gemeenten, is er ook een ander identificerend nummer opgenomen, zoals het gemeente-id of het KVK-nummer.

Het ROO verschilt van andere registers op een paar punten. Ten eerste wordt er geen nummer gebruikt ter identificatie, maar een url. Elke in het register opgenomen overheidsorganisatie of organisatieonderdeel heeft een eigen unieke url, die verwijst naar een webpagina met bron- en secundaire gegevens over deze organisatie.

Ten tweede bevat het register verschillende groepen van overheidsorganisaties, waarbij ieder van deze groepen een eigen wettelijke grondslag heeft. De ROO legt deze grondslagen ook vast en doet daarmee recht aan de diversiteit in overheidsorganisaties. Deze aanpak werkt ook door in de vastgelegde gegevens over bijvoorbeeld (gemandateerde) functionarissen.

De ROO heeft een eigen redactie die bronnen van de registraties nagaat, maar deze redactie is niet verantwoordelijk voor de juistheid van de informatie. De overheid kan aansprakelijk worden gesteld bij foutieve informatie, maar er geldt voornamelijk een inspanningsverplichting voor overheidsorganisaties om hun gegevens actueel te houden. Er is echter geen toezicht op de juistheid en actualiteit van brongegevens ingericht en er hangen geen sancties aan vast wanneer onjuiste gegevens in het register staan.

2.3 Internationale nummering

In de vorige paragraaf beschreven we een aantal Nederlandse nummers voor organisaties. In deze paragraaf gaan we in op een aantal Europese nummerstelsels. Ook hier zijn we niet uitputtend, maar geven we een beeld van een aantal relevante initiatieven.

2.3.1 Peppol-ID

Peppol is een afsprakenstelsel en netwerk om in internationaal (codelijsten ISO 6523 en EAS) verband zakelijke transacties – voornamelijk facturatie – af te handelen op een digitale wijze⁸. Het Peppol-ID waarmee organisaties in het netwerk worden geïdentificeerd, is een samengesteld nummer van een bestaand identificatienummer en een landcode.

⁶ Zie kennisvandeoverheid.nl

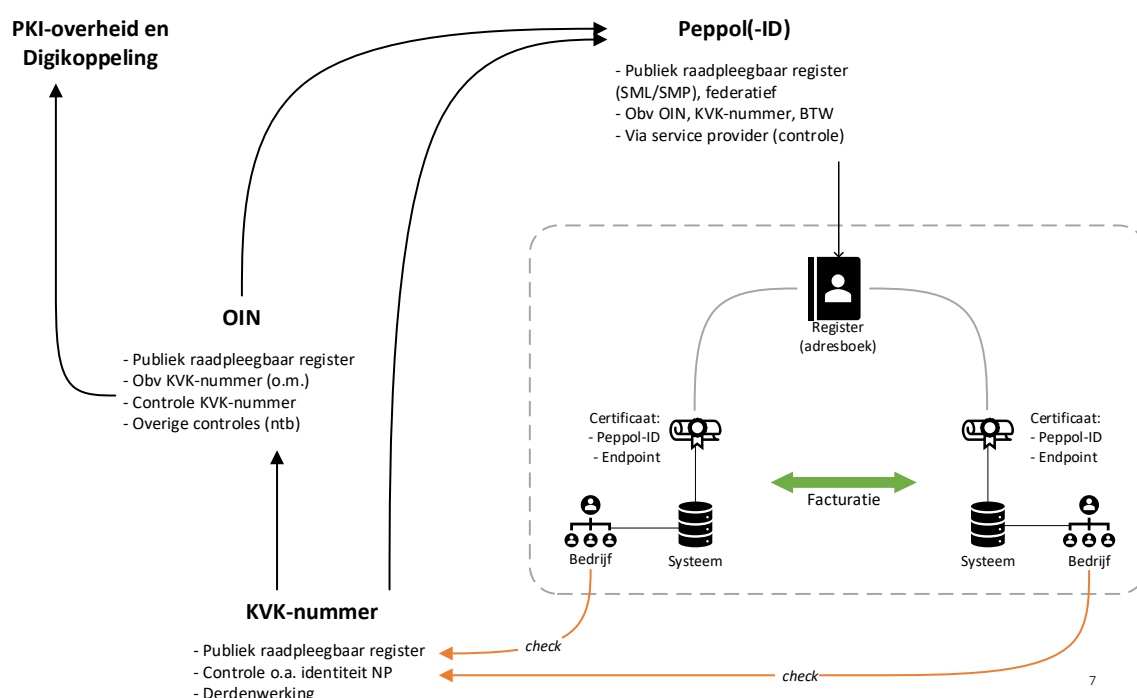
⁷ Zie wetten.nl - [Regeling - Besluit opnieuw jaarlijks uitgeven van een Staatsalmanak - BWBR0034165 \(overheid.nl\)](#)

⁸ [Richtlijnen](#) voor het gebruik van Peppol

Het beheer van Peppol in Nederland wordt verzorgd door de Nederlandse Peppolautoriteit⁹, deze waarborgt als regisseur en beheerder namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de kwaliteit en betrouwbaarheid van het Peppol-afsprakenstelsel in Nederland. Afspraken maken over het gebruik van identificerende nummer en het internationale beheer van de afspraken worden gedaan door non-profit organisatie OpenPeppol.

Het Peppol-ID heeft een relatie met het KVK-nummer, het OIN of het Btw-identificatienummer, omdat deze nummers de basis zijn voor het Peppol-ID. Deze nummers zijn vanuit het Peppol-netwerk ook herleidbaar naar het originele register.

In het onderstaande figuur wordt de Peppol-systematiek schematisch toegelicht:



2.3.2 European Unique Identifier (EUID)

EUID is een identificatienummer dat bedoeld is om bedrijven die binnen de lidstaten opereren snel te kunnen identificeren. Het EUID faciliteert de communicatie tussen bedrijvenregisters. Er is een vaste structuur voor een EUID:

- Afkorting van de landcode
- De identificatiecode van het Handelsregister waar het bedrijf is geregistreerd
- Bedrijfsidentificatienummer

Deze structuur en de algemene opzet van het EUID sluit aan bij de ISO 6523 standaard die ook door Peppol wordt gebruikt voor het Peppol-ID. Het EUID wordt onder meer gebruikt voor het Business Registers Interconnection System (BRIS). Het BRIS is een Europees systeem dat de handelsregisters van (de meeste) lidstaten uit de EU met elkaar verbindt, zodat informatie over organisaties en

⁹ Zie [Home | Nederlandse Peppolautoriteit](#)

rechtspersonen kan worden gedeeld¹⁰. Daarmee ondersteunt het BRIS de rechtszekerheid in het grensoverschrijdende economisch verkeer. Het BRIS beperkt zich tot kapitaalvennootschappen. Dat betekent dat niet voor alle rechtsvormen informatie wordt opgevraagd en uitgewisseld. Een van redenen hiervoor zijn de (grote) verschillen tussen lidstaten in wetgeving, onderkende rechtsvormen en opname van deze rechtsvormen in nationale handelsregisters.

Het EUID wordt ook beoogd voor de identificatie binnen het Once Only Technical System (OOTS), dat het mogelijk moet maken om in het kader van de Single Digital Gateway verordening digitaal relevante bewijsstukken tussen overheden uit te wisselen.

2.3.3 Legal Entity Identifier (LEI)

Een rechtspersoon of onderneming heeft een Legal Entity Identifier (LEI)¹¹ nodig wanneer die handelt in aandelen, obligaties of andere effecten. Het nummer is vastgelegd als internationale ISO-standaard¹² en is bedoeld om deze internationale transacties te kunnen volgen en controleren. In de recente roadmap¹³ van de Financial Stability Board wordt de LEI ook genoemd als een belangrijke component in het versterken van grensoverschrijdend betalingsverkeer¹⁴. Naast het identificerende karakter geeft de LEI achtergrondinformatie over een onderneming. Dit is een verplichting onder de EMIR¹⁵ verordening en de MiFID II¹⁶. Het nummer kent een harde koppeling met een betrouwbare bron voor de identificatie van een organisatie. In Nederland gaat dat om een koppeling met het Handelsregister. Daarnaast wordt aanvullende informatie bijgehouden, zoals de officiële naam, het geregistreerde (vestigings)adres en het land van herkomst/registratie. Ook wordt informatie over kinderen en/of ouders van een entiteit vastgelegd, zodat het (uiteindelijke) eigenaarschap van organisaties kan worden vastgesteld.

Elke organisatie of rechtspersoon die in het Handelsregister geregistreerd staat, heeft de mogelijkheid om een LEI aan te vragen. Niet iedere rechtspersoon hoeft dus over een LEI te beschikken en het stelsel is dan ook niet dekkend als het gaat om het identificeren van rechtspersonen. Voor Nederlandse rechtspersonen zijn er inmiddels 134.301 LEIs uitgegeven.

2.3.4 Global Location Number (GLN)

Het Global Location Number (GLN) is een identificerend nummer van GS1 voor organisaties en locaties. Organisaties registreren zelf hun locaties. Bij de aanmelding van een GLN wordt waar mogelijk het KVK-nummer van een organisatie gebruikt (dan wel vergelijkbare nummers uit andere landen) om de gegevens van de betrokken organisatie te verifiëren. Het GLN ondersteunt de traceerbaarheid en herleidbaarheid van de oorsprong van producten. Bedrijven die geen KVK-

¹⁰ De totstandkoming van het BRIS is gebaseerd op de richtlijn 2012/17/EU inzake het koppelen van centrale, handels- en vennootschapsregisters.

¹¹ [Meer over LEI | KVK](#).

¹² ISO 17442 LEI

¹³ [G20 Roadmap for Enhancing Cross-border Payments: Consolidated progress report for 2023 - Financial Stability Board \(fsb.org\)](#)

¹⁴ Naast deze voorbeelden wordt de LEI breder gebruikt. Een overzicht van de LEI in regelgeving in verschillende landen is te vinden op [LEI in Regulations - Solutions – \(GLEIF <https://www.gleif.org/en/lei-solutions/regulatory-use-of-the-lei>\)](#)

¹⁵ De Europese Marktinfrastructuurverordening (EMIR) is een Europese verordening die de handel in over-the-counter (OTC)-derivaten regelt. EMIR werd in 2012 ingevoerd en heeft als doel de stabiliteit van het financiële systeem te verbeteren door de risico's van (OTC)-derivatenhandel te beperken. EMIR heeft gevolgen voor financiële ondernemingen, waaronder de verplichte centrale afwikkeling en de rapportage van derivatentransacties.

¹⁶ Het doel van MiFID II is het efficiënter en transparanter maken van de Europese financiële markten en het vergroten van de bescherming van beleggers. MiFID II wijzigt bepaalde regelgeving voor beleggingsondernemingen en handelsplatformen.

nummer hebben, kunnen ook een GLN krijgen. Het KVK-nummer wordt dan niet vastgelegd, en GS1 probeert dan op een eigen manier de identiteit van de onderneming te verifiëren.

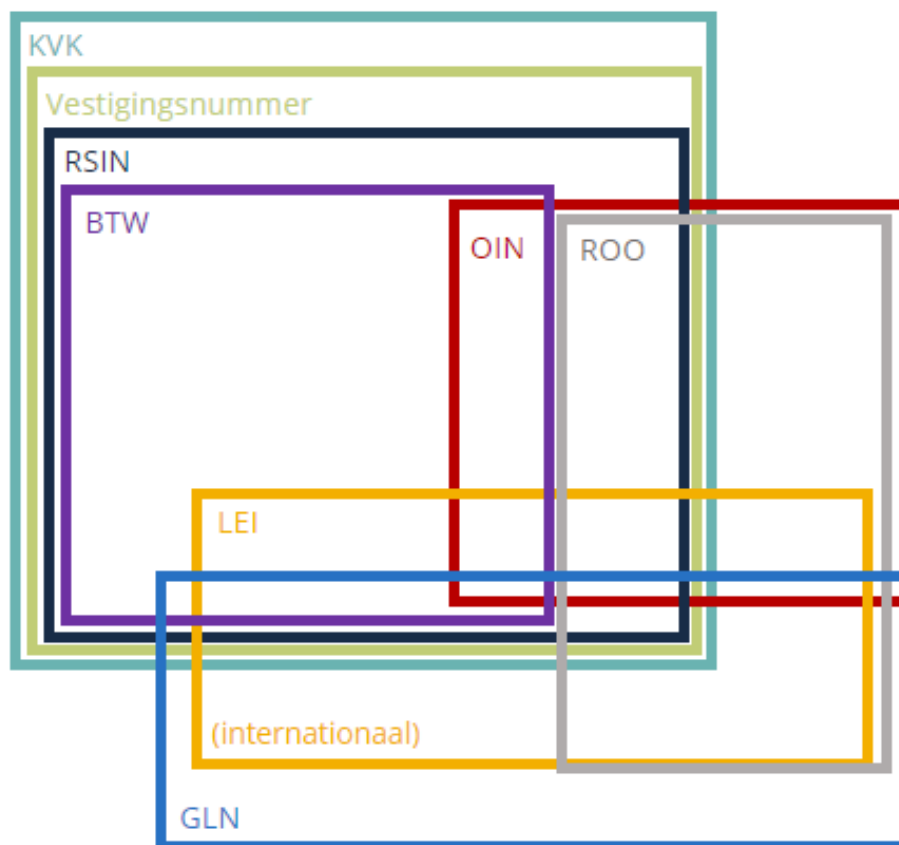
GS1 is momenteel bezig met het opzetten van een register voor alle GLN's. In het Nederlandse register staan nu zo'n 1.200 nummers, van de enkele honderdduizenden die al zijn uitgegeven. Het register maakt het mogelijk om op basis van een datamodel diverse gegevens toe te voegen. Net als bij het Handelsregister is de registrant ervoor verantwoordelijk dat de informatie over de organisatie juist is.

3. Analyse

Op basis van de beschrijvingen van de verschillende nummerstelsels kunnen we deze vergelijken. Dat doen we in een aantal stappen. We starten met een beschrijving van de overlap in populatie tussen de verschillende nummers. Daarnaast vergelijken we op basis van de kenmerken uit paragraaf 2.1 de verschillende nummerstelsels in meer detail in paragraaf 3.2.

3.1 Overlap

Een eerste vergelijking tussen de hierboven genoemde Nederlandse nummerstelsels is een vergelijking op overlap in populatie: welk deel van de populatie van het ene nummer heeft (noodzakelijkerwijs) ook een ander nummer? In lijn met de voorgaande paragraaf, heeft bijvoorbeeld elke organisatie die een vestigingsnummer heeft óók een RSIN en KVK-nummer (behalve eenmanszaken, die hebben in plaats van een RSIN een BSN). Het venndiagram in figuur 1 laat de overlap in populaties (van een deel van de besproken) nummers zien:



Figuur 1. Overlap identificerende nummers

In dit figuur valt vooral op dat het KVK-nummer (en RSIN) een zeer groot deel van de populatie afdekt: alle andere populaties vallen ten minste ten dele samen met de populatie die een KVK-nummer heeft. Het btw-nummer valt zelfs volledig binnen deze populatie. De nummers die er deels buiten vallen,

vallen hierbuiten omdat de organisaties in deze populaties zich niet kunnen inschrijven in het Handelsregister en dus geen KVK-nummer kunnen krijgen.

Een kanttekening bij dit Venndiagram is dat het alleen populaties laat zien die al in kaart zijn gebracht en al onderdeel zijn van een nummerstelsel. Het laat geen restgroepen zien. Hier gaan we later in dit rapport dieper op in.

3.2 Vergelijking

Tabel 2 en 3 laat een vergelijkende analyse zien tussen de nummers op basis van de kenmerken uit tabel 1. Naast de kenmerken getypeerd in tabel 1, is ook de opbouw van het nummer zelf relevant. Deze is in de toelichtende tekst per nummerstelsel opgenomen.

Kenmerk	Toelichting
Controles in het uitgifteproces	De controles die worden uitgevoerd bij en na de uitgifte van een nummer.
Brongegevens	De (authentieke) brongegevens – naast het nummer zelf – die in het bijbehorende register worden vastgelegd.
Secundaire gegevens	De secundaire gegevens (niet zijnde brongegevens) die in het bijbehorende register worden vastgelegd, zoals organisatiernaam.
Gebruik nummer en brongegevens	Het doel waarvoor het nummer en de brongegevens worden vastgelegd, uitgesplitst in: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Persistentie: registratie ten behoeve van langdurige vastlegging en controle, gericht op het bijhouden van historie. ➤ Transactie: het gebruik van een identificerend nummer en brongegevens enkel en alleen voor het uitvoeren van een transactie.
Herleidbaarheid	De herleidbaarheid naar achterliggende nummerstelsels of registers, die in het maatschappelijk verkeer kunnen worden gebruikt ter controle.
Verwijzingen	Opgenomen verwijzingen naar (andere) nummers, zowel binnen als buiten het eigen stelsel.
Verantwoordelijke voor juistheid en actualiteit (bron)gegevens	De actor die verantwoordelijk is voor de juistheid en actualiteit van een brongegeven (één optie per brongegeven): <ul style="list-style-type: none"> ➤ De bronhouder ➤ De registrant ➤ De registrant met waarborgen zoals derdenwerking
Functionaliteit	De functionaliteit van het bijbehorende register, waaronder openbaarheid, doorzoekbaarheid en historie.

Tabel 2. Kenmerken en toelichting vergelijkende analyse

In onderstaande tabel 2 hebben de vergelijking opgenomen voor de nationale nummers.

	KVK	OIN	RSIN	Btw	ROO
Controle in het uitgifteproces	Controle op natuurlijk persoon Signalerings-functie	Controle door service provider (via HR) of Logius	O.b.v. KVK-nummer	O.b.v. KVK-nummer	Algemene controles door KOOP, VNG en Rijksweb
Brongegevens	- Naam - Rechtsvorm - Vestigingen - Gemandateerden - SBI-code	Geen	Geen	Geen	Naam, adres, contactgegevens en functionarissen
Secundaire gegevens	Geen	Naam	Geen	- Naam - Vestiging	Afhankelijk van de organisatie bv Wnt, CAO, overheids-werkgever, relatie naar andere organisaties
Gebruik nummer en brongegevens	Persistentie	Transactie	Persistentie	Persistentie	Persistentie
Herleidbaarheid	Geen	KVK (deels)	KVK	KVK	KVK en/of OIN
Verwijzingen	- RSIN - Vestigings-nummer	Geen	KVK	Geen	- KVK - OIN - Andere ROO-organisaties
Verantwoordelijke (bron)gegevens	Registrant met derdenwerking	Registrant	Bronhouder	Bronhouder	Registrant
Functionaliteit	Handelsregister, historie	OIN-register, geen historie	O.b.v. HR	VIES	ROO, historie

Tabel 3. Vergelijkende analyse nationale nummers

Tabel 3 laat de vergelijkende analyse van de internationale nummers zijn. Het EUID is niet opgenomen vanwege de aard (afgeleid van andere registers) van het nummer.

	Peppol-ID	LEI	GLN
Controle in het uitgifteproces	Controles door serviceprovider	O.b.v. KVK-nummer, (internationaal) alternatief	O.b.v. KVK-nummer, (internationaal) alternatief of eigen vaststelling
Brongegevens	Endpoints voor facturatie	Geen	Identificatiecode voor locaties en organisaties
Secundaire gegevens	- Naam - Rechtsvorm	Obv HR: - Naam - Rechtsvorm - Vestiging	Uitgebreide opties om extra gegevens op te nemen conform datamodel GLN, zie https://www.gs1.org/standards/gln-data-model-solution-standard/current-standard
Gebruik nummer en brongegevens	Transactie	Transactie	Transactie

Herleidbaarheid	O.a. KVK, OIN, Btw	KVK (voor NL)	O.a. KVK
Verwijzingen	O.b.v. bronnummer	KVK	KVK
Verantwoordelijke (bron)gegevens	Registrant en serviceprovider	Bronhouder	Registrant
Functionaliteit	Peppol-directory, geen historie	LEI register	Register met zoekfunctie

Tabel 4. Vergelijkende analyse internationale nummers

Op basis van een nadere analyse van deze tabel onderkennen wij de volgende relevante bevindingen:

- In het algemeen zijn de meeste relevante nummers herleidbaar tot het KVK-nummer. Dit nummer geldt als een basis voor verschillende toepassingen en nummerstelsels. Vaak wordt er ook 'onder water' verwezen naar dit nummer en het bijbehorende register ter controle. Een van de redenen hiervoor is dat de KVK een gedegen verificatiemethodiek hanteert voor het vastleggen van identiteiten van ondernemingen en rechtspersonen.
- De controle in het uitgifteproces leunt bij veel andere nummers dan ook sterk op het regime van een ander nummerstelsel. Slechts in specifieke gevallen wordt er een extra controle uitgevoerd, vaak door een derde partij (serviceprovider).
- Er worden beperkt brongegevens en secundaire gegevens vastgelegd in de onderzochte nummerstelsels en registers. Ook hier geldt dat het Handelsregister al een groot aantal brongegevens en secundaire gegevens bevat, waar andere stelsels graag op leunen.
- Echter, niet alle registraties verwijzen ook naar de bron(gegevens). In plaats van een verwijzing naar een naam of vestigingsadres in het Handelsregister worden gegevens overgenomen. Deze praktijk van het zelf bijhouden van secundaire gegevens werkt fouten in de hand, omdat deze gegevens niet meeveranderen met wijzigingen in de bron. Zo kan een gemeente een OIN hebben met de gemeentenaam als secundair gegeven, maar na een fusie een andere naam hebben.
- Brongegevens en secundaire gegevens zijn verder geen vaststaande gegevens: ze kunnen in de tijd wijzigen. Momenteel is het zo dat stelsels vaak geen melding krijgen als gegevens in de bron veranderen, en ook niet of zeer beperkt bijhouden welke gegevens in de bron wijzigen.
- Er zijn duidelijke verschillen in de verantwoordelijkheidsverdeling voor de actualiteit en juistheid van (bron)gegevens. Soms is de registrant verantwoordelijk, maar in het algemeen is de bronhouder verantwoordelijk voor de juistheid van de geregistreerde gegevens.
- De meeste nummerstelsels maken gebruik van een (openbaar) register om nummers en bron- en secundaire gegevens te raadplegen. Deze functionaliteit draagt bij aan de controleerbaarheid van een identificerend gegeven van een organisatie. Zoals gezegd wordt vaak herleid naar het Handelsregister voor de organisaties die zich daarin bevinden.

4. Het KVK-nummer als basis en een bredere behoefte

Met het schetsen van het landschap van identificerende nummers in Hoofdstuk 2 en de analyse van verschillende nummerstelsels in Hoofdstuk 3 kunnen we een antwoord geven op de hoofdvraag van deze verkenning. We starten met een beknopte beantwoording van de hoofdvraag in paragraaf 4.1 en de belangrijkste conclusie. In deze beantwoording kunnen we echter niet alle bevindingen en conclusies van deze verkenning kwijt. Vanaf paragraaf 4.2 gaan we daarom in op de algemene, bredere behoefte die verband houdt met het ontstaan van nieuwe beleidscontexten.

4.1 KVK-nummer als basis voor de identificatie, maar niet dekkend

Binnen Nederland is het KVK-nummer de basis voor veel andere nummers: bij de uitgifte van nummers uit verschillende stelsels en in het gebruik door derden van de nummers kan bijvoorbeeld in het Handelsregister gecontroleerd worden of de onderneming of rechtspersoon bestaat en of brongegevens overeenkomen met de opgegeven gegevens. Dit is in het algemeen een goed uitgangspunt voor het Nederlandse landschap van nummers, omdat het herleidbaarheid en controleerbaarheid garandeert. Immers, in de meeste gevallen kan het Handelsregister gecontroleerd worden.

Er zijn verschillende groepen organisaties toegevoegd aan het Handelsregister in de afgelopen tijd. Het gaat daarbij onder andere om overheidsorganisaties zoals gemeenten maar ook om andere organisaties zoals kerkgenootschappen. Het Nederlandse Handelsregister is in het algemeen al breder dan Europese equivalenten, maar er is hier mogelijk ook sprake van *function creep*: omdat er al een register is voor organisaties worden daar steeds nieuwe groepen aan toegevoegd. Dit kan ook een bedreiging zijn voor de primaire taken en focus van de Kamer van Koophandel en het register an sich.

Hoewel er in de afgelopen jaren nieuwe groepen organisaties zijn toegevoegd, bestaan er ook groepen die niet in het Handelsregister zijn opgenomen. Enerzijds gaat het om organisaties (of onderdelen daarvan) die zich niet kunnen inschrijven bij de KVK en daarmee ook niet in het Handelsregister worden opgenomen. Anderzijds gaat het om niet-Nederlandse entiteiten, die wel een relatie met de Nederlandse overheid of het Nederlandse bedrijfsleven hebben. De exacte omvang van deze populatie is lastig te duiden, maar het spreekt voor zich dat deze organisaties een uitdaging hebben om zichzelf te (laten) identificeren in het maatschappelijk verkeer. Ook heeft de overheid steeds een nieuwe behoefte tot het identificeren van (rest)groepen organisaties. Hier gaan we de volgende paragrafen verder op in.

Tegelijkertijd zullen we altijd een restpopulatie overhouden en maken we zowel nationaal als internationaal gebruik van een aantal andere nummers ter identificatie van specifieke entiteiten. Deze lijst is groeiende. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de redenen daarvoor.

4.2 Over de behoeftes aan andere nummers en registers

Op hoofdlijnen onderscheiden we twee soorten behoeften die ten grondslag liggen aan het ontstaan van nieuwe nummers en nieuwe registers:

1. De behoefte om andere entiteiten te identificeren dan de populatie die afgedekt wordt door het KVK-nummer.
2. Een behoefte aan een register dat aanvullende functionaliteit biedt ten opzichte van het Handelsregister en andere al bestaande registers.

Hieronder zetten we beide behoeften verder uiteen. Overigens zien we in de praktijk dat beide behoeften met elkaar gepaard kunnen gaan: er is behoefte om een nieuwe populatie te identificeren én aan aanvullende registerfunctionaliteit.

4.2.1 Het identificeren van nieuwe populaties en restgroepen

Naast de aanwezigheid van bestaande restgroepen (organisaties die zich niet in het Handelsregister kunnen of willen inschrijven en bijgevolg geen KVK-nummer hebben) is er nog een andere reden waarom we verschillende (soms nieuwe) nummers hanteren. Vaak proberen we nieuwe en andere entiteiten te identificeren, die vooral een entiteit zijn binnen een bepaalde beleidscontext waarin we willen werken. De beleidscontext bepaalt immers de behoefte aan het registreren van een bepaalde populatie.

Voorbeeld: Hobbyboeren en PFAS-eieren

Door nieuwe inzichten of ontwikkelingen in de maatschappij kan een behoefte ontstaan aan het identificeren van een nieuwe populatie. Recent is aan het licht gekomen dat er in sommige eieren een te grote concentratie PFAS zit. Bedrijfsmatige boeren in de regio Dordrecht zijn bij de overheid bekend en staan onder toezicht, maar kent de overheid ook de hobbyboeren? Deze laatste categorie heeft geen bedrijf geregistreerd, maar produceert op kleine schaal eieren en verspreidt deze onder bijvoorbeeld familie en vrienden. Dit is een mogelijk risico voor de volksgezondheid en de overheid kan daarom een belang hebben om deze groep te identificeren en in kaart te brengen.

Het feit dat nieuw beleid ook de behoefte aan het identificeren van nieuwe populaties met zich meebrengt, leidt onvermijdelijk tot het ontstaan van (nieuwe) restgroepen (lees: groepen ondernemingen en rechtspersonen die nog niet in het Handelsregister of in andere bestaande nummerstelsels zijn opgenomen). De term nieuw beleid is daarmee ruim te interpreteren. Het hoeft immers niet per se te gaan over nieuwe wet- en regelgeving, maar het kan ook gaan om het efficiënter inrichten van bepaalde processen (en bijhorende systemen) van de overheid en haar partners. Zo is het – alhoewel we dit niet specifiek ten behoeve van dit onderzoek verder verkend hebben – onze verwachting dat de wens om het mogelijk te maken om data betekenisvol te combineren (onderdeel van het federatief datastelsel) of bijvoorbeeld de doorontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, ook eisen zal stellen aan het betrouwbaar identificeren van uiteenlopende organisaties.

Deels zal de behoefte om een populatie entiteiten te identificeren ingevuld kunnen worden door gebruik te maken van bestaande stelsels, of combinaties van bestaande stelsels, maar dat zal niet altijd lukken.

In de praktijk worden er verschillende oplossingen gehanteerd voor het omgaan met het vraagstuk van restgroepen:

- Het verbreden van de populatie van een bestaand register door het toevoegen van een nieuwe groep entiteiten. Zo zijn bijvoorbeeld in 2012 gemeenten, kerkgenootschappen en VvE's opgenomen in het Handelsregister.

- Het verdiepen van de populatie door onderdelen van organisaties toe te voegen aan een bestaand register. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van een subOIN.
- Het gebruik van een bestaand register binnen een nieuwe context. Een subcategorie is het verwijzen naar dit register door middel van een nieuw nummer dat is afgeleid van een bestaand nummer. EUID en Peppol-ID zijn hier voorbeelden van.
- Het creëren van een nieuw register om een specifieke groep te identificeren, zoals een groep scholen of hobbyboeren.

Een andere oplossingsrichting zou het inrichten van een *algemeen restgroepenregister* kunnen zijn. In een dergelijk register zou men uiteenlopende entiteiten op kunnen nemen. Over de laatste oplossingsrichting heeft Berenschot in opdracht van de Belastingdienst en de KVK een (haalbaarheids)onderzoek¹⁷ uitgevoerd naar een zogenaamd Entiteitenregister. Het Entiteitenregister is bedoeld als gezaghebbende bron voor de identificatie van organisaties die zich niet kunnen inschrijven in het Handelsregister en is daarmee vergelijkbaar met de RNI (registratie niet-ingezetenen) voor de identificatie van personen die niet in de Basisregistratie Personen (BRP) zijn opgenomen. Het principe achter het Entiteitenregister is dat elke entiteit die door de Nederlandse overheid geïdentificeerd moet worden, maar niet in het Handelsregister staat, in het Entiteitenregister komt te staan. Met een dergelijk register kan invulling gegeven worden aan de behoefte om populaties te identificeren die niet in het huidige Handelsregister zijn opgenomen.

In de praktijk zien we nu dat voor nieuwe beleidscontexten vaak gezocht wordt naar bestaande nummers en registraties die herbruikbaar zijn. Hierbij wordt soms een combinatie gemaakt van verschillende registraties om tot voldoende dekking van een populatie te komen. De reden dat dit een passende strategie is, is dat wat vanuit de ene context wordt gezien als een restgroep of nieuwe populatie, in een andere context wél al geïdentificeerd kan zijn. Zo zal elke hobbyboer in Nederland een Burgerservicenummer hebben.

Voorbeeld: Register van Overheidsorganisaties

Een mooi voorbeeld van een manier om om te gaan met een steeds veranderende beleidscontext en de wens om daarbij wisselende populaties te hanteren, vinden we terug bij het Register van Overheidsorganisaties. Daarin worden de namen, adressen en andere contactgegevens van de Nederlandse overheidsorganisaties bijgehouden. Het begrip overheidsorganisatie is echter ook niet eenduidig gedefinieerd. Binnen verschillende contexten kent de populatie 'overheidsorganisaties' een andere invulling. Binnen het ROO wordt daarom per organisatie de wettelijke grondslag vastgelegd.

4.2.2 Behoeft aan aanvullende functionaliteit van een register

Naast de behoefte aan het identificeren van een nieuwe populatie zien we ook nieuwe registraties ontstaan, omdat de mogelijkheden en onmogelijkheden van het register zelf niet aansluiten op de behoefte. Dan is er een nieuwe functionaliteit nodig om een vraagstuk te adresseren. We geven een aantal voorbeelden van de verschillen in wat registraties te bieden hebben:

- Het bijhouden van brongegevens

¹⁷ Entiteitenregister, Haalbaarheidsonderzoek in opdracht van de Belastingdienst en KVK – Berenschot - 3 november 2022

- Het bijhouden van secundaire gegevens
- Het bijhouden van historie (mutaties)
- Het bijhouden van verbanden met andere registraties
- Overige kenmerken zoals de openheid van het register (wie kan het raadplegen en onder welke voorwaarden)

Het ontstaan van nieuwe registraties om te voorzien in verschillende behoeftes ten aanzien van (bijvoorbeeld de functionaliteit van) een registratie, behoort niet tot de kern van wat we verkennen in dit onderzoek. Het gaat immers om de identificatie van organisaties en niet zozeer over wat men wil registreren over die organisaties. Tegelijkertijd zien we dat de opzet van dit soort registraties ook vaak gepaard gaat met het identificeren van een nieuwe populatie. Daarnaast brengt de opzet van nieuwe registraties ook uitdagingen met zich mee, zoals:

- De toename van het risico dat op verschillende plekken gerelateerde entiteiten met bijbehorende gegevens worden opgeslagen, zonder dat verbanden tussen dezelfde entiteiten in de verschillende registraties helder zijn.
- De toename van het risico op verschillen in vergelijkbare gegevens in verschillende registraties omdat geen gebruik wordt gemaakt van dezelfde bron en/of omdat er geen actualisering van gegevens plaatsvindt aan de hand van een bron.
- Een toename aan beheerlasten, zowel voor de beheerders van de registraties als voor de vertegenwoordigers van de entiteiten die opgenomen zijn in het register. Gegevens moeten immers op meerdere plekken bijgehouden worden, waarbij mogelijk meerdere malen vergelijkbare bewijsstukken aangeleverd moeten worden.

4.3 Uitdagingen bij het identificeren van organisaties

De in paragraaf 4.2 beschreven richtingen om nieuwe populaties te identificeren en te registreren werken in de praktijk, maar de verschillende oplossingen roepen elk ook weer vragen op over de houdbaarheid op de lange termijn. Zo zien we een toenemend aantal registraties met daarin nummers die specifiek binnen de context van het register gerelateerd zijn aan een entiteit. Daarbij zien we dat entiteiten op verschillende plaatsen geregistreerd worden binnen een net iets andere context. Dat is op zich niet gek, gelet op de hierboven beschreven behoeften, maar het brengt wel een aantal uitdagingen met zich mee.

4.3.1 Betrouwbaarheid van de identificatie

Zoals beschreven wordt door de meeste stelsels gebruik gemaakt van het Handelsregister als basis voor de identificatie van organisaties. In paragraaf 4.1 hebben we echter al beschreven dat dit momenteel niet mogelijk is voor alle organisaties binnen Nederland en voor organisaties die in verschillende landen actief zijn. Om deze reden werken verschillende partijen aan verschillende oplossingen voor dit vraagstuk.

Binnen de verschillende stelsels worden eigen registers aangelegd waarbij de identificatie van partijen door de stelselbeheerder wordt uitgevoerd. Het identificeren van organisaties gebeurt met een methode die primair aansluit op de context waarbinnen het stelsel gebruikt wordt. Dit zorgt ervoor dat er wisselende betrouwbaarheid van de identificatie en brongegevens is, zeker als het nummer in een andere context gebruikt wordt. Daarbij komt bij bestaande nummerstelsels – zoals het OIN – voor dat

het onvoldoende duidelijk is hoe de kwaliteit (integriteit en actualiteit) geborgd wordt, en wat de grenzen van het stelsel zijn (in dit geval: voor welke restgroepen het OIN een oplossing biedt)¹⁸.

Deels is dit vraagstuk te ondervangen door het eerder beschreven concept van een Entiteitenregister. Een dergelijk register kan in potentie de gezaghebbende bron vormen voor de identificatie van partijen die niet het Handelsregister zijn opgenomen. Omdat het daarbij mogelijk om een grote diversiteit aan organisaties en entiteiten kan gaan, zal er in zo'n Entiteitenregister ook veel variëteit in betrouwbaarheid van identificatie en brongegevens zijn. Verschillende entiteiten zullen niet op dezelfde wijze en met dezelfde bewijsstukken geïdentificeerd kunnen worden.

Zo zal de identiteit van een buitenlandse onderneming met bewijsstukken uit een achterliggend buitenlands register (met notariële aktes) beter vastgesteld worden dan die van een hobbyboer, die alleen als natuurlijk persoon geïdentificeerd kan worden. Dat is niet per se een belemmering, zolang de mate van betrouwbaarheid wel transparant is. In dat kader kan het ook raadzaam zijn om – net zoals in de systematiek van het ROO – de context waarbinnen een organisatie is geregistreerd op te nemen.

4.3.2 Toename van behoefte in een internationale context

De behoefte aan het betrouwbaar identificeren van partijen neemt ook sterk toe in een internationale context, onder meer door de toename van internationale digitale gegevensuitwisseling ten behoeve van het verkeer van personen, goederen en diensten. Een aantal voorbeelden van ontwikkelingen waarin het belang van het identificeren van organisaties sterk aanwezig is zijn:

- De Europese ontwikkelingen zoals de komst van het Once-Only Technical System (OOTS) en de Europese id-wallet waarbij gegevens tussen organisaties uitgewisseld worden.
- De toename van eCommerce waarbij internationale partijen diensten en goederen in Nederland verkopen, en het voor de consument van belang wordt dat hij/zij de identiteit van de partij waarmee hij/zij zaken doet betrouwbaar kan vaststellen.
- Het bestrijden van fraude bij financiële transacties en de introductie van wet- en regelgeving die hierop gericht is.

Met de EUID-systematiek, BRIS en VIES zijn binnen Europa nummers te herleiden tot een nationaal register, waarbij de secundaire gegevens en de basis van het register opgezocht en nagegaan kunnen worden. Door gebruik te maken van prefixen in het EUID wordt doorverwezen naar bronregistraties in Europese landen.

Het voordeel van der systematiek van het EUID is dat deze gebruik maakt van bestaande registers en dus niet de opzet van een nieuwe Europese registratie vergt. De systematiek is dan ook uitbreidbaar: nieuwe registers kunnen toegevoegd worden aan de systematiek om bijvoorbeeld de populatie te verbreden. Daarmee is het EUID echter ook afhankelijk van de kwaliteit van de bronregisters, waaronder de accuraatheid, actualiteit, en de volledigheid. Deze kenmerken kunnen per bron verschillen, mede omdat in Europa het beleid ten aanzien van organisaties en de registratie ervan per land wezenlijk kan verschillen.

¹⁸ Zie hiervoor het 'Onderzoek OIN Digikoppeling' over de gebruikerswensen en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van het identificeren van organisaties, van Verdonck, Klooster & Associates (VKA) - januari 2023

Zo hebben niet alle landen een landelijk handelsregister, maar beschikken zij over regionaal opgezette registers. Ook worden niet altijd hetzelfde type organisaties en dezelfde rechtsvormen geregistreerd of op eenzelfde wijze geregistreerd. Daarnaast kan het zo zijn dat organisaties in verschillende bronnen (waarvan meerdere ontsloten worden via het EUID) voorkomen, zonder dat helder is of er een relatie is tussen de verschillende entiteiten in de verschillende registraties en/of dat er sprake is van duplicaten.

5. Conclusies en verdere aandachtspunten

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen en onze aanvullende constatering in het vorige hoofdstuk zetten we in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies en bijbehorende aanbevelingen op een rij.

5.1 Het Handelsregister als basis dekt veel af

Het belang van het goed kunnen identificeren van organisaties neemt toe. Dat komt enerzijds (zoals ook geformuleerd in de aanzet voor dit onderzoek) door Europese ontwikkelingen zoals de komst van het OOTS (in het kader van de SDG), de Wallet (eIDAS), de toename van eCommerce, de opkomst van productenpaspoorten waarbij internationale partijen diensten en goederen in Nederland verkopen en het bestrijden van fraude bij financiële transacties. Anderzijds zien we de behoefte om uiteenlopende organisaties betrouwbaar te identificeren ook nationaal toenemen, bijvoorbeeld als onderdeel van het federatief datastelsel (betekenisvol combineren van data) of de doorontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Uit onze verkenning blijkt dat verschillende nummerstelsels die gehanteerd worden bij het identificeren van partijen terugrijpen op het Handelsregister als gezaghebbende bron voor de identificatie van organisaties. Dat geldt nationaal (bijvoorbeeld als basis voor het OIN) maar ook internationaal (via het EUID, of bij de uitgifte en het gebruik van de LEI). Ook deze stelsels leunen (deels) op het Handelsregister.

In alle gevallen vormt het Handelsregister dus een belangrijk fundament voor de identificatie van organisaties. Het goede nieuws is dat het register veel organisaties afdekt en daarmee een breed en solide fundament biedt voor het herleiden van de identiteit van organisaties.

5.2 Behoeft aan flexibele oplossing voor organisaties die niet in het Handelsregister zijn opgenomen

Tegelijkertijd is helder dat er een brede behoefte is om ook partijen te identificeren die niet in het Handelsregister kunnen worden opgenomen. Het gaat dan om organisaties die zich niet in het Handelsregister kunnen inschrijven omdat zij niet voldoen aan de eisen die daarvoor gelden. Dit soort groepen organisaties bestaan nu, en het is onvermijdelijk dat in de toekomst ook weer nieuwe groepen zullen ontstaan. Immers, zolang er nieuw beleid ontstaat, zal er een behoefte zijn om nieuwe entiteiten te registreren. Zowel in Nederlandse casuïstiek als internationaal zien we dan ook partijen methoden ontwikkelen om de betrouwbaarheid van partijen vast te stellen wanneer ze niet op het Handelsregister kunnen terugvallen.

Vanuit de verschillende nummerstelsels is er dan ook een brede behoefte aan een gezaghebbende bron waar verschillende restgroepen centraal in geregistreerd kunnen worden. Dat vergt wel de nodige flexibiliteit van een dergelijke registratie, omdat het om een grote diversiteit aan organisaties en entiteiten kan gaan. Er zal dan ook variëteit zijn in de betrouwbaarheid van identificatie en brongegevens. Dat is niet per se problematisch, zolang de context waarin een organisatie is opgenomen en de betrouwbaarheid transparant zijn voor de gebruiker van het register. Daarnaast zal

een dergelijk register mee moeten kunnen groeien met de veranderende behoeften ten aanzien van de registratie van verschillende entiteiten.

5.3 Overige aandachtspunten bij registratie van organisatie

In hoofdstuk 4 van deze verkenning hebben we aandacht besteed aan hoe verschillende beleidscontexten leiden tot andere behoeftes ten aanzien van het registreren van organisaties. Het ontstaan van nieuwe registraties is daarmee deels ook het gevolg van politieke en beleidsmatige keuzes. Die leiden enerzijds tot de wens om een nieuwe – niet eerder goed geregistreerde – populatie in kaart te brengen, en anderzijds tot de wens voor het opslaan van niet eerder geregistreerde gegevens, specifieke kenmerken en/of functionaliteit van een register.

Deze toename aan registers zal naar verwachting niet afnemen. In deze paragraaf formuleren we een aantal aandachts- en uitgangspunten die kunnen helpen bij het versterken van het landschap van nummerstelsels voor organisaties. Deze komen deels overeen met bredere informatiekundige principes zoals we die al langer hanteren binnen Nederland.

1. Vermijd zoveel mogelijk dat gegevens op meerdere plekken worden opgeslagen. Registreer dus zo weinig mogelijk gegevens dubbel en wees helder over wat de (authentieke) bron van gegevens is.
2. Verwijs naar de bron van de gegevens en werk waar mogelijk met koppelingen en verwijzingen naar overige registraties om de accuraatheid en actualiteit te borgen. Neem dus waar mogelijk het KVK-nummer (of indien nodig een ander nummer) op als verwijzing.
3. Maak helder wat de grondslag van de registratie is (of wat de grondslag is voor het opnemen van een specifieke organisatie en de gegevens daarvan in de registratie) en welke andere kenmerken de registratie heeft. Zorg voor transparantie over de eigenschappen van de registratie, zoals de context waarin de registratie opgezet is, gehanteerd wordt en het proces van uitgifte en beheer. Maak ook helder wat de grenzen zijn aan het gebruik van de registratie.
4. Leg verbanden tussen registraties zodat helder is welke entiteiten overeenkomen of een relatie met elkaar hebben, en duidt deze relatie (zo bevat het bijvoorbeeld ROO een verwijzing naar het Handelsregister door opname van KVK-nummers).

We geven daarom ter overweging om verder te onderzoeken hoe beleid gevoerd kan worden ten aanzien van het verbeteren van registraties, waarbij we dan met name doelen op het verbeteren van de transparantie over de kenmerken en de functionaliteit van de registraties evenals het leggen van de verbanden tussen registraties. Dit onderwerp zou nadrukkelijker verknoopt moeten worden aan de ontwikkeling van de interbestuurlijke datastrategie en het federatief datastelsel.

Bijlage A Geïnterviewde personen

In het kader van dit onderzoek hebben we gesproken met een aantal experts op het gebied van identificatie van organisaties. In de onderstaande tabel hebben we de namen van de geïnterviewden opgenomen en de organisatie waar ze werken. In de rapportage hebben we gebruik gemaakt van de expertmeningen van de geïnterviewden. Dat wil echter niet zeggen dat het rapport ook de mening van de verschillende organisaties weergeeft.

#	Naam	Organisatie
1	Joost Fleuren	Kamer van Koophandel
2	Cor Franke	Begeleidingscommissie
3	Peter Haasnoot	Logius
4	Edwin Wisse	Logius
5	Gino Laan	Rinis
6	Frans Hietbrink	Belastingdienst
7	Mirian van Ansem	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties
8	Andre van Brussel	ICTU
9	Aline Rous	KOOP
10	Marc van Opijnen	KOOP
11	René van Assem	ZZP'er
12	Willo Eurlings	Kamer van Koophandel
13	Loek Boortman	GS1
14	Gerard Hartsink	Senior Advisor ICC Netherlands
15	Luc Boss	Belastingdienst
16	Udo Pijpker	Belastingdienst

Bijlage B Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
1	Verkenning Centraal Aandeelhoudersregister – Kamer van Koophandel		01-05-2023
2	Aanbiedingsbrief verkenningdocument CAHR – Ministerie EZK		01-06-2023
3	Aanbiedingsbrief Onderzoek OIN Digikoppeling – VKA		26-01-2023
4	<u>Convenant Gegevensuitwisseling tussen de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst inzake de uitgifte van het RSIN – Belastingdienst</u>	2.0	15-02-2021
5	<u>De nummers van het Handelsregister – Kamer van Koophandel</u>		02-2021
6	<u>Factsheet eIDAS – ICTU</u>		01-07-2017
7	Onderzoek OIN Digikoppeling – VKA	1.0	26-01-2023
8	https://peppol.nl/file/download/f89f6134-4442-42ce-aa2d-60c7102aebd0/guideline-for-the-use-of-identifiers-on-the-peppol-network-v1.pdf – Nederlandse Peppolautoriteit	1.0	09-03-2021
9	https://www.noraonline.nl/wiki/Identiteitenbeheer_van_bedrijven " t " _blank – NORA Online		08-03-2023
10	<u>Centrale OIN Raadpleegvoorziening (COR) – Data Overheid</u>		07-04-2022
11	<u>LEI - KVK</u>	1.17	
12	<u>Register Overheidsorganisaties</u>		