



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar het Burgerservicenummer

Definitief

Colofon

Titel	Onderzoek naar het Burgerservicenummer
Uitgebracht aan	mr. R. Maas, algemeen directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Datum	27 juli 2020
Kenmerk	2020-0000122995

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht 5

Centrale hoofdboodschap 6

- 1 Het BSN-stelsel heeft voordelen gebracht 9**
 - 1.1 Ervaringen met het BSN zijn voor de meeste stakeholders overwegend positief 9
 - 1.2 BSN zorgt voor minder administratieve lasten 9
 - 1.3 Het BSN is voor veel organisaties de *unique identifier* 10

- 2 Hiaten en kanttekeningen bij het BSN-stelsel 11**
 - 2.1 Het BSN kan als gewild en noodzakelijk object fraude in de hand werken 11
 - 2.2 Aantal fraudemeldingen na invoering BSN niet verminderd 11
 - 2.3 Toepassing BSN in migratieketen kent kwetsbaarheden 12
 - 2.4 BSN-registratie gaat niet altijd foutloos 13
 - 2.5 Geen werkende verificatieservice beschikbaar voor werkgevers en DUO 15
 - 2.6 Zicht op nummervoorraad beperkt 15
 - 2.7 Mensen zonder BSN 16
 - 2.8 BSN is niet het enige persoonsnummer binnen de overheid 16
 - 2.9 Aantal beoogde voorzieningen voor transparantie BSN niet gerealiseerd 17

- 3 BSN-stelsel onder druk door wens van private sector voor uitbreiding gebruik 18**
 - 3.1 Bedrijfsleven ziet voordelen in uitbreiden gebruik BSN in private sector 18
 - 3.2 Uitbreiding gebruik BSN kan nadelen hebben en stuit op weerstand 19

- 4 Technologie kan uitweg bieden voor druk op BSN-stelsel 21**
 - 4.1 Pseudonimisering en anonimisering vermindert risico's voor privacy en fraude 21
 - 4.2 Pseudonimisering heeft ook minder positieve kanten 22
 - 4.3 Biometrische gegevens zijn uniek maar voor identificatie niet altijd gewenst 23
 - 4.4 Internationale ontwikkelingen indirect van invloed op BSN 23

- 5 Aanbeveling: verbeter uitvoerende processen en ontwikkel nieuw beleid rond het BSN-stelsel 25**
 - 5.1 Verbeter op onderdelen de uitvoering van enkele processen rond het BSN. 25
 - 5.2 Ontwikkel nieuw toekomstbestendig beleid voor het BSN 26

- 6 Verantwoording onderzoek 28**
 - 6.1 Werkzaamheden en afbakening 28
 - 6.2 Gehanteerde Standaard 29
 - 6.3 Verspreiding rapport 29

- 7 Ondertekening 30**

Bijlage 1: Managementreactie: 31

Bijlage 2: Context en achtergrond bij het Burgerservicenummer 34

Bijlage 3: huidige BV-BSN-stelsel 37

Bijlage 4: specifieke vragen BZK 38

Bijlage 5: geïnterviewde organisaties 41

Bijlage 6: geraadpleegde documentatie 42

**Bijlage 7: gebruik van persoonsnummers in enkele andere Europese landen
45**

Bijlage 8: tijdlijn BSN 47

Aanleiding opdracht

In november 2007 is het Burgerservicenummer (BSN) ingevoerd. Dit unieke, persoonsgebonden nummer voorziet in de behoefte van de overheid om haar burgers op eenduidige wijze te kunnen identificeren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelt dat het BSN een constante en betrouwbare factor is binnen een domein dat voortdurend in beweging is. Het nummer werkt zoals beoogd en doet wat het moet doen, aldus BZK. De status en het belang van het nummer zijn echter wel aan externe invloeden onderhevig.

Bij de invoering van het BSN¹ in 2007 en de inrichting van de bijbehorende voorzieningen zijn keuzes gemaakt. Het feit dat het BSN al zo lang meegaat en de ontwikkelingen in het BSN-domein waren aanleiding voor BZK om de thermometer te laten steken in het functioneren van het nummer en het stelsel waarin het nummer een rol speelt. Ook wil BZK nadenken over een beleidsmatige toekomstvisie voor het nummer en een kader waarbinnen het nummer gebruikt mag worden, gelet op nationale en internationale ontwikkelingen. Om duidelijkheid te krijgen over deze punten vond men het verrichten van onderzoek noodzakelijk.

Doelstelling en vraagstelling

De ADR heeft, in opdracht van de algemeen directeur van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, onderzoek gedaan naar het functioneren van het huidige BSN-stelsel en naar de ontwikkelingen waarin het BSN een rol speelt of gaat spelen. Het doel van het onderzoek is inzicht te bieden aan het ministerie van Binnenlandse Zaken voor een door het ministerie te ontwikkelen toekomstbestendige beleidsvisie op het gebruik van het BSN. De onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Welke bevindingen zijn te geven over het functioneren van het BSN-stelsel en welke mogelijke hiaten en verbeterpunten ervaren gebruikers?
2. Hoe ziet het nationale en internationale krachtenveld (ontwikkelingen) eruit waarin het BSN zich de komende vijf jaar bevindt en op basis waarvan toekomstbeleid kan worden bepaald?²

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 en 2 gaan in op onderzoeksvraag 1 en hoofdstuk 3 en 4 op onderzoeksvraag 2. We schetsen de voor- en nadelen van het huidige stelsel en mogelijke toekomstige problemen en oplossingen daarvoor. We spitsen het verhaal steeds toe op de oorspronkelijke overheidsdoelstellingen voor het BSN bij de introductie in 2007, te weten:

- vraaggerichte dienstverlening en administratieve lastenverlichting;
- opsporing, handhaving en identiteitsfraude;
- privacybescherming, rechtmatigheid en transparantie.

Hoofdstuk 5 geeft aanbevelingen voor de RvIG en het ministerie van BZK, eventueel samen met andere partijen of ministeries. In bijlage 1 is de managementreactie op genomen en in bijlagen 2 en 3 staat context en achtergrond van het BSN-stelsel. In bijlage 4 worden enkele specifieke, door BZK gestelde vragen, beantwoord.

Verantwoording

De in deze rapportage gegeven inzichten zijn een weergave van ervaringen en inzichten van stakeholders van het BSN-stelsel en/of komen voort uit documentatie over het BSN. De ADR heeft geen controle verricht op de juistheid en compleetheid van de aangeleverde informatie of documentatie (zie hoofdstuk 6 verantwoording)³.

¹ Zie Wet van 21 juli 2007 (wet algemene bepalingen burgerservicenummer, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2007, nr. 288, 28 augustus 2007

² Opdrachtbevestiging 5 december 2019 Definitief 2019-0000199832

³ Daar waar wij refereren aan 'bedrijfsleven', 'wetenschap', 'overheid' en 'semipublieke sector' gaat het om uitspraken van geïnterviewden vanuit het domein zelf of om uitspraken van anderen over het desbetreffende domein.

Centrale hoofdboodschap

De hoofdboodschap is onder te verdelen in twee delen. Het eerste deel betreft onderzoeksvraag 1 over de werking van het BSN-stelsel zoals dat de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd. Het andere deel betreft onderzoeksvraag 2 over de toekomst van het stelsel en de ontwikkelingen daaromtrent.

Bevindingen

Onderzoeksvraag 1: Welke bevindingen zijn te geven over het functioneren van het BSN-stelsel en welke mogelijke hiaten en verbeterpunten ervaren gebruikers?

Het BSN-stelsel heeft voordelen gebracht, maar er zijn ook hiaten en verbeterpunten

Een breed scala aan stakeholders is tevreden met het BSN. Zij stellen dat het BSN voordelen heeft gebracht, zoals efficiencywinsten in de uitvoerende processen en vermindering van administratieve lasten. Het BSN is volgens hen onmisbaar in de communicatie tussen burger en overheid. Afschaffen van het BSN is voor niemand een optie. Het BSN is voor veel organisaties in de publieke sector de *unique identifier*. Daarmee is het uitgroeid van een min of meer betekenisloos administratief nummer, zoals ooit bedoeld, naar een gewild en noodzakelijk object.

Mede daarom worden kanttekeningen geplaatst bij het BSN en zien stakeholders hiaten in het stelsel. Het BSN was bij de invoering onder andere bedoeld voor fraudebestrijding. Het aantal gemelde gevallen van identiteitsfraude is echter sinds de invoering van het BSN gestegen. Identiteitsfraude, met ontvreemding van het BSN als één van de belangrijke persoonsgegevens, kan vergaande consequenties hebben voor de slachtoffers. Zo was bijvoorbeeld het opnemen van het BSN op identiteitsbewijzen en in het btw-nummer fraudegevoelig en is daarom door de overheid aangepakt. Van alle klachten en vragen die de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ontvangt, gaan de meeste over het BSN, zowel over fraude als over het gebruik ervan.

Ten aanzien van de migratieketen worden kwetsbaarheden gemeld in de toepassing van het BSN. Dit betreft onder andere onbetrouwbare identificatie, met fouten of misbruik rond het BSN tot gevolg. Uitvoeringsorganisaties melden dat zich hierdoor regelmatig fouten voordoen in de registratie met het BSN. Dubbele registraties komen volgens hen ook voor. En er zijn nog mensen die nooit zijn meegegaan in de omslag van het sofinummer naar het BSN, terwijl ze dit nummer nog wel nodig gaan hebben. Uit het onderzoek komt naar voren dat in het beheer van de BSN-voorzieningen het zicht op de nummervoorraad beperkt is, wat op termijn een risico kan vormen voor het BSN-stelsel.

Bij de invoering van het BSN in 2007 was een nationale vertrouwensfunctie voorzien, waardoor de burger vertrouwen zou moeten krijgen in hoe de overheid met persoonsgegevens omgaat. Deze functie is echter niet (volledig) gerealiseerd. Het programma Regie op Gegevens, dat in 2019 van start ging, zou hier op onderdelen in kunnen gaan voorzien.

Onderzoeksvraag 2: Hoe ziet het nationale en internationale krachtenveld (ontwikkelingen) eruit waarin het BSN zich de komende vijf jaar bevindt en op basis waarvan toekomstbeleid kan worden bepaald?⁴

Het BSN-stelsel is onderhevig aan druk voor breder gebruik binnen Nederland. Technologie kan hier een uitweg bieden.

Vanuit het bedrijfsleven is er een toenemende druk om het BSN breder te mogen gebruiken. Gebruik van het BSN is nu alleen toegestaan voor wettelijke taken, zoals het doorgeven van gegevens aan de Belastingdienst. Het bedrijfsleven ziet echter voordelen in het breder gebruiken, bijvoorbeeld voor het verifiëren van de identiteit van werknemers of klanten, voor betere informatie-uitwisseling met de Belastingdienst en voor een efficiënte bedrijfsvoering. Ook zou het de overheid mogelijk besparingen kunnen opleveren als private partijen identificatiemiddelen leveren (naast DigiD) op basis van BSN. Een breder gebruik kan helpen in de strijd tegen witwassen en financieren van terrorisme. Burgers kunnen hier ook indirect baat bij hebben.

Hoewel de AP dit belang onderkent, geeft ze nog geen toestemming voor een breder gebruik. Gebruik door het bedrijfsleven stuit onder andere op weerstand, omdat de vrees bestaat dat het commercieel wordt gebruikt voor bijvoorbeeld het maken van klantprofielen. Het bedrijfsleven onderkent die vrees en pleit daarom voor een beperkte gebruiksmogelijkheden. Daarnaast is gewezen op de risico's van verbreding zonder dat daar sectorale wetgeving voor bestaat, zoals al het geval is bij ministeriële regelingen of bij pilots.

Technologische ontwikkelingen kunnen een uitweg bieden voor het dilemma van de privacy. Zo zijn er mogelijkheden voor een selectief, meer anoniem, gebruik van persoonsgegevens met digitale middelen. Daarnaast kan het gebruik van pseudoniemen privacy risico's verminderen. Pseudonimiseren wordt ook in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) genoemd als mogelijke maatregel voor een gecontroleerde uitwisseling van gegevens. Sommige landen zijn hier al verder in, bijvoorbeeld Oostenrijk. Landen in Europa gaan verschillend om met persoonsgegevens waardoor internationale ontwikkelingen rond persoonsnummers (bijvoorbeeld een Europees nummer) niet prominent of richtinggevend zijn. Wel bestaan Europese ontwikkelingen op het gebied van digitale authenticatie (eIDAS: Electronic Identities And Trust Services).

² Opdrachtbevestiging 5 december 2019 Definitief 2019-0000199832

Aanbevelingen

Uit de gesprekken met de stakeholders komen verbeterpunten en vervolgstappen naar voren. Deze vervolgstappen zijn met name bedoeld om op te pakken vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken, eventueel samen met andere partijen of ministeries. Voor een deel hebben deze punten te maken met uitvoerende processen in het BSN-stelsel en voor een deel met de toekomst van het stelsel zelf. Dit leidt tot de volgende twee aanbevelingen, waarin de genoemde verbeterpunten zijn opgenomen. Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving hoofdstuk 5.

Aanbeveling 1

Verbeter op onderdelen de uitvoering van enkele processen rond het BSN.

- Informeer burgers over frauderisico's, mede omdat het aantal fraudemeldingen is toegenomen en de consequenties van identiteitsfraude groot kunnen zijn;
- Verhoog de betrouwbaarheid van het identificatie- en registratieproces bij vreemdelingen, zodat misbruik en dubbele of foutieve registratie wordt verminderd, o.a. door verder gebruik van biometrie en gegevensuitwisseling;
- Onderzoek het registratieproces om de fouten en dubbelingen die voorkomen te verminderen;
- Vergroot het actuele zicht op de nummervoorraad om het risico te beheersen dat het op termijn uitput;
- Overweeg een reparatieslag van ex-sofinummers van mensen die destijds niet zijn meegenomen in de omslag naar het BSN;
- Onderzoek de noodzaak voor het afschaffen van het A-nummer, dat nog steeds wordt gebruikt, mede gezien de kosten van de aanpassingen;
- Overweeg een BSN-verificatieservice voor werkgevers om fouten te voorkomen in de identificatie van werknemers en toets of breder gebruik van de verificatieservice van BV BSN nuttig is.

Aanbeveling 2

Ontwikkel nieuw toekomstbestendig beleid voor het BSN

- Zorg voor een beleid met een balans tussen dienstverlening, fraudebestrijding en privacybescherming. Betrek hierin technologische ontwikkelingen om in te spelen op het gebruik van BSN in de veranderende positie die het BSN in de samenleving in is gaan nemen.;
- Overweeg breder gebruik voor het bedrijfsleven o.a. tegen witwassen en financiering van terrorisme;
- Overweeg bij het breder gebruik meer toepassing van pseudonimisering en anonimisering. Dat maakt het systeem toekomstbestendig, ook omdat bredere openstelling van het BSN-systeem dan minder privacy- en frauderisico's met zich meebrengt.
- Ontwikkel nadere wetgeving met criteria voor (breder) gebruik BSN.
- Versterk de toezichtfunctie op het BSN-stelsel. Houd als beheerder van het stelsel toezicht op het gebruik van het BSN om zeker te stellen dat de gebruikers het BSN mogen gebruiken en dit op de juiste manier doen;
- Versterk de vertrouwensfunctie van de overheid en communicatie naar de burger zodat het voor de burger inzichtelijk en transparant is wat er met zijn gegevens gebeurt.

1 Het BSN-stelsel heeft voordelen gebracht

Gesproken is met een grote diversiteit aan stakeholders (zie bijlage 5). De stakeholders hebben verschillende voordelen naar voren gebracht. In de drie paragrafen hieronder gaan we hier nader op in.

1.1 Ervaringen met het BSN zijn voor de meeste stakeholders overwegend positief

Vooral geïnterviewde stakeholders bij de overheid, zowel de departementen als de uitvoeringsorganisaties zijn positief over het BSN. Maar ook stakeholders uit het bedrijfsleven hebben zich hierover positief uitgelaten. Men is van mening dat Nederland in vergelijking met andere landen een goede administratie van de inwoners heeft. Met het persoonsnummersysteem, in dit geval het BSN-stelsel, hebben we evenwicht tussen gemak en fraudebestrijding, is het algemene standpunt.

Voor uitvoeringsorganisaties binnen het publieke domein is het BSN onmisbaar. Voor de private sector zorgt BSN voor effectieve communicatie met de overheid bij wettelijke taken. Het BSN wordt bij de private sector gebruikt om te voldoen aan een wettelijke taak, bijvoorbeeld het doorgeven van financiële gegevens aan de Belastingdienst ten behoeve van de belastingheffing. De wettelijke bescherming die daarbij geldt, is als positief aangeduid. Ook geïnterviewden uit de informatiebeveiligingswetenschap en consultancy duiden het BSN overwegend positief, waarbij wordt aangetekend dat het vooral het werk van de overheid heeft vergemakkelijkt.

De zorgsector is de meest intensieve gebruiker van het BSN en kent hiervoor eigen wetgeving. Het BSN werkt volgens geïnterviewden uit de zorgsector over het algemeen prima binnen het zorgdomein. Het BSN afschaffen is voor de zorgsector geen optie. In de zorgsector vinden de meeste bevragingen⁵ van het BSN plaats (vijftien miljoen per maand).

1.2 BSN zorgt voor minder administratieve lasten

Door het BSN zijn volgens de stakeholders de administratieve lasten verminderd vooral voor de meer massale processen van de overheid en voor de burger.

- Voor de burger is er sprake van indirecte efficiencywinst; door de eenmalige uitvraag hoeft de burger niet steeds opnieuw allerlei gegevens te verstrekken aan organisaties die op het BSN-stelsel zijn aangesloten en zijn identiteit minder vaak te laten verifiëren dan zonder dit stelsel het geval zou zijn geweest.
- Uitvoeringsorganisaties binnen het publieke domein vinden het BSN onmisbaar en zijn duidelijk over het voordeel dat het BSN enorme efficiencywinsten mogelijk heeft gemaakt. Zonder BSN zou iedere organisatie bij de overheid moeten zorgen voor eigen koppelingen. Zo heeft het BSN-stelsel volgens de Belastingdienst ervoor gezorgd dat minder medewerkers hoeven te worden ingezet voor registratie van klantgegevens en veel minder handwerk nodig is. Ook in de zorgsector denken de geïnterviewden dat het BSN heeft geleid tot minder fouten of persoonswisselingen en minder administratieve lasten. Er is minder handwerk nodig en gegevens zijn gemakkelijker met elkaar te

⁵ Een bevraging houdt in dat een organisatie die het BSN verwerkt, aan het systeem met alle BSN's (de beheervoorziening BSN) vraagt of iemand al is opgenomen in de database (presentievraag), of opvraagt of een bepaald BSN inderdaad is toegekend aan een bepaalde persoon (verificatievraag). Het hoge aantal bevragingen bij VWS wordt door BZK niet efficiënt geacht.

vergelijken. Het BSN heeft ook volgens DUO bijgedragen aan de vermindering van lasten, zoals dubbele inschrijvingen. Ook hoeft DUO de burger niet opnieuw te bevragen en hoeft de burger geen bewijsstukken aan te leveren vanwege de uitvraag door de organisatie in de BRP.

- In een onderzoek⁶ van juni 2019 constateert het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) dat de Basisregistratie Personen (BRP) heeft bijgedragen aan het verbeteren van de overheidsdienstverlening en het verminderen van de regeldruk. Voor de tien specifiek onderzochte casussen bedraagt deze vermindering structureel circa € 36 miljoen. Indirect is dit deels aan het BSN toe te schrijven, omdat BRP en BSN onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ook constateert het ATR dat verbeteringen in de gegevensstromen met burgers drempelverlagend kunnen werken op het vragen van informatie door de overheid aan burgers. Ten slotte constateert het ATR ook dat er nog een groot onbenut potentieel bestaat voor verdere regeldrukreductie en optimalisatie van dienstverlening door de overheid aan burgers, door beter gebruik te maken van de mogelijkheden van de BRP.

1.3 Het BSN is voor veel organisaties de *unique identifier*

Een belangrijk voordeel dat werd genoemd in het onderzoek, is dat er met het BSN één nummer bestaat waarmee iemand goed is te identificeren. Veel stakeholders geven aan dat het BSN het enige gegeven is waarmee ze zeker weten met wie ze te maken hebben. Om het BSN te verkrijgen, heeft iemand zich eenduidig moeten en kunnen identificeren. Zelfs een tweeling met dezelfde voorletter en achternaam kan met het unieke eigen BSN uit elkaar worden gehouden. Het BSN gaat in principe ook een leven lang mee, je komt niet zomaar meer van het BSN af. Het BSN is geïntegreerd in systemen binnen de zorg. Het nummer wordt als uniek en persoonsgebonden nummer tussen zorginstanties gebruikt om gegevens uit te wisselen.

⁶ *Advies vermindering regeldruk Basisregistratie personen*, ATR, 24 juni 2019, ref. MvH/RVZ/RS/HS/2019-U077

2 Hiaten en kanttekeningen bij het BSN-stelsel

Naast de voordelen wijzen stakeholders in gesprekken ook op kanttekeningen bij het BSN-stelsel en zien zij hiaten hierin.

2.1 Het BSN kan als gewild en noodzakelijk object fraude in de hand werken

Bij de invoering van het BSN ging de regering ervan uit dat het daarmee fraude bij de toekenning van diensten of uitkeringen met het BSN eenvoudiger kon tegengaan. Ook was beoogd dat het BSN een betekenisloos nummer zou zijn. Het gevoel leeft bij stakeholders dat de functie van het BSN is veranderd van een betekenisloos nummer dat alleen gegevens koppelt aan een bepaalde persoon, naar een gewild en noodzakelijk object. Dit kan fraude met het BSN in de hand werken. Kernachtig drukt een geïnterviewde dit gevoel als volgt uit: *'Je kunt als burger steeds minder zonder BSN; steeds meer rechten en plichten zijn opgehangen aan het (hebben van een) BSN. Het BSN is steeds meer voorwaarde daarvoor en krijgt de connotatie van een sociaal voordeel (rechtsgevolg). Kortom: de functie van het BSN is veranderd'*. Het BSN is nodig om digitaal bepaalde aanvragen te doen. Behalve Nederlanders, hebben buitenlandse ingezetenen of werknemers het BSN nodig in bijvoorbeeld de communicatie met de gemeente of Belastingdienst. Ook voor het openen van een bankrekening is het verstrekken van het BSN verplicht⁷.

Het BSN kan, in combinatie met andere persoonsgegevens, zorgen voor een verhoogd frauderisico. Recente voorbeelden hiervan zijn de vermelding van het BSN op het paspoort en in het btw-nummer. In beide gevallen is besloten om dit aan te passen om fraude tegen te gaan. Het BSN wordt vanaf 2021 van de voorzijde van het paspoort verplaatst naar de achterzijde en uiteindelijk verwerkt in een QR-code. Ook op ID-kaarten moet een QR-code het BSN dan vervangen. En alle eenmanszaken kregen per 1 januari 2020 een nieuw btw-identificatienummer, zonder het BSN erin verwerkt. Deze maatregelen zijn genomen om het risico rond identiteitsfraude te verminderen. Ook de ANWB waarschuwt voor het afgeven van het paspoort in het buitenland, omdat het BSN dat er op staat in combinatie met pasfoto fraudegevoelig is⁸. Hoewel het aantal gevallen van identiteitsfraude niet exact bekend is, geven de stakeholders aan de consequenties en het effect van deze gevolgen groot kunnen zijn⁹.

2.2 Aantal fraudemeldingen na invoering BSN niet verminderd

In dit onderzoek is niet gebleken dat met de invoering van het BSN de oorzaak van fraude, in het bijzonder identiteitsfraude, is weggenomen en dat het aantal fraudegevallen met persoonsgegevens is verminderd. Zo gaan van alle klachten en vragen die de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ontvangt, de meeste over het BSN. In de periode 25 mei 2018 tot 1 april 2020 waren dat er meer dan tweeduizend, volgens opgave van de AP¹⁰. Het betreffen veelal klachten of vragen over identiteitsfraude: burgers die daardoor (onterecht) boetes krijgen, of geen lening meer kunnen afsluiten. Ook gaan veel vragen over wie het BSN mogen inzien, zowel in de publieke als private sector. Het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) registreert meldingen van identiteitsfraude en fouten in persoonsgegevens. Op de website van het CMI¹¹ staat het aantal meldingen van mogelijke identiteitsfraude of fouten die door burgers zijn gemeld (zie tabel 1 en grafiek 1). Het BSN is overigens vrijwel nooit de enige oorzaak van identiteitsfraude. Dit

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/heb-ik-een-burgerservicenummer-bsn-nodig-om-een-bankrekening-te-openen>

⁸ <https://www.anwb.nl/juridisch-advies/op-de-camping/kampeerplaats-boeken/paspoort-achterlaten>

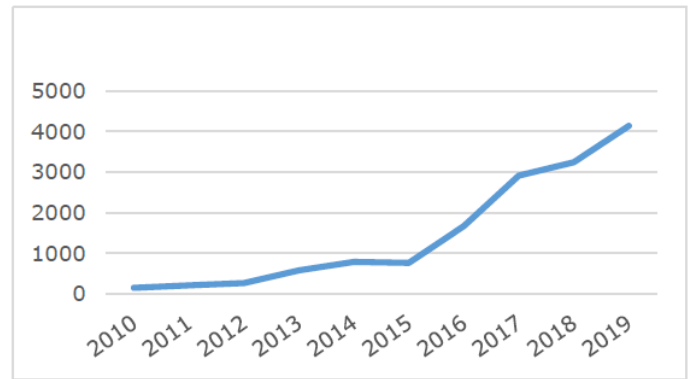
⁹ Zie bijv. <https://www.radarplus.nl/article/206/Gedupeerd-door-identiteitsfraude>

¹⁰ Bij de AP gemelde datalekken waarbij (ook) het BSN is gelekt, zijn hierin niet opgenomen.

¹¹ Bronnen: <https://www.rvig.nl/actueel/facts--figures> en [tps://nvvb.nl/media/cms_page_media/786/cmi.pdf](https://nvvb.nl/media/cms_page_media/786/cmi.pdf)

gebeurt doorgaans met een set van meerdere persoonsgegevens, waar het BSN er één van kan zijn.

Jaar	Identiteitsfraude	Fouten	Totaal
2019	4142	50	4192
2018	3249	58	3307
2017	2915	50	2965
2016	1677	47	1724
2015	769	36	805
2014	793	51	844
2013	583	34	617
2012	266	25	291
2011	209	13	221
2010	152	11	163



Tabel 1: aantal meldingen bij het CMI¹

Grafiek 1: aantal meldingen van identiteitsfraude

2.3 Toepassing BSN in migratieketen kent kwetsbaarheden

Uit beschikbare documentatie en gesprekken met functionarissen van de migratieketen van J&V en functionarissen uit organisaties die te maken hebben met de migratieketen komen de volgende kwetsbaarheden naar voren rond de toepassing van het BSN bij migranten:

- Onbetrouwbare identificatie.* Momenteel zijn er achttien loketten die de identiteit vaststellen van vreemdelingen en/of Nederlanders en deze identiteit registreren in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Omdat niet-ingezetenen veelal buiten Nederland wonen, kunnen Aangewezen Bestuursorganen (ABO's) ook personen inschrijven in de RNI¹². Geïnterviewden geven aan dat ABO's de vaststelling van een identiteit niet altijd betrouwbaar uitvoeren. Wat hier speelt is dat ABO's in tegenstelling tot de RNI-loketten, vaak geen fysieke controle kunnen doen op de persoon en zijn documenten. Daargelaten dat het hoe dan ook lastig is om aan een loket te zien of documenten echt of waarheidsgetrouw zijn. Het gebeurt dat mensen meerdere identiteitspapieren hebben uit verschillende landen. Zo kunnen vrouwen op meerdere manieren geregistreerd staan of meerdere namen hebben vanwege (ex)huwelijk of omdat benamingen van de ouders worden meegenomen. Ook komen fouten voor bij de registratie van geboortedata in het BRP. Hierdoor vervuult het niet-ingezetenen-deel van de BRP¹³, omdat het niet altijd zeker is of de identiteiten die daarin zijn opgenomen, betrouwbaar zijn. Omdat de burger steeds meer kan regelen met zijn BSN, groeien ook de gevolgen van dit probleem, aldus geïnterviewden.
- Dubbele registratie.* Een beeld bij geïnterviewden is dat vooral mensen zich bij de RNI steeds opnieuw inschrijven. Doordat de stroom vreemdelingen groter is geworden, gaat het om een steeds grotere groep. Het probleem van registratie alleen op naamgegevens is binnen de migratieketen gesignaleerd; daar heeft men biometrische middelen (vingerafdrukken, foto en handtekening) ingevoerd om unieke identificatie en registratie te ondersteunen. Voor de registratie op de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) werkt de migratieketen sinds 2002 met een protocol¹⁴ waarin dit is vastgelegd. De mogelijkheden om de identiteit van vreemdelingen met biometrie vast te leggen, zijn in de loop der jaren vergroot.

¹² Aangewezen Bestuursorganen zijn de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹³ Hierin zijn gegevens opgenomen van 4,3 miljoen personen, ook Nederlanders die in het buitenland wonen.

¹⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-generaal Migratie, *Protocol Identificatie en Labeling*, versie 10.1, 13 januari 2020

Dubbele opnemingen worden hiermee zoveel mogelijk voorkomen. Om dubbelinschrijvingen in de BRP achteraf te signaleren, bestaat de Permanente Monitoring Dubbelinschrijvingen van de RvIG (zie ook paragraaf 2.4).

- *Niet-uniforme registratie.* Het blijkt uit gesprekken dat de registratie van persoonsgegevens in het Register Niet-Ingezetenen niet uniform verloopt. Afhankelijk van de noodzaak worden bepaalde gegevens wel of niet geregistreerd. Zo wordt bij een RNI-loket vaak wel een nationaliteit opgevoerd, terwijl dit bij de Sociale Verzekeringsbank of Belastingdienst niet gebeurt. Dit maakt het RNI als register lastig toegankelijk voor bijvoorbeeld DUO. DUO moet afhankelijk van de organisatie die heeft geregistreerd namelijk afwegen of het aanmeldingsproces genoeg waarborgen biedt om het gegeven in het DUO-proces te gebruiken. Zo zal DUO een nationaliteit van een RNI-loket wellicht wel voldoende vinden om te gebruiken bij het nemen van een beslissing, terwijl een nationaliteit opgevoerd door de SVB misschien niet voldoet aan dit criterium
- *BSN voor illegalen.* Hoewel illegalen veelal geen BSN hebben, maar wel bepaalde rechten zoals zorg en onderwijs, kan het volgens geïnterviewden wenselijk zijn om illegalen toch een BSN toe te kennen. Bijvoorbeeld om deze personen te kunnen identificeren, opsporen en hun leefsituatie en omgeving in kaart brengen.
- *Criminaliteit.* In toenemende mate maken mobiele bendes misbruik van het BSN¹⁵. Het komt voor dat in groepen opererende buitenlandse criminelen BSN's bij de gemeente aanvragen zonder goede opgave van redenen. Dat kan bij de RNI-loketten op basis van een identiteitsbewijs. Voor inschrijving in het ingezetendeel maken Europeanen¹⁶ ook wel gebruik van valse huurcontracten voor de opgave van adresgegevens. Ook worden soms meerdere bankrekeningen geopend en toeslagen aangevraagd bij de Belastingdienst en uitkeringen bij het UWV. Opsporing en handhaving bij criminele activiteiten wordt, volgens gemeenten, in het algemeen bemoeilijkt door privacyregels¹⁷.

2.4 BSN-registratie gaat niet altijd foutloos

In de wet is bepaald dat moet worden voorkomen dat er dubbele nummers ontstaan¹⁸. Het komt volgens meerdere geïnterviewden geregeld voor dat personen onder meerdere BSN's zijn geregistreerd. Andersom dat meer mensen hetzelfde BSN hebben, zou minder vaak of niet voorkomen. Geïnterviewden geven aan dat dit met de BRP niet meer mogelijk is, maar zijn daar niet eensluidend over. Het is de vraag of waarborgen tegen dubbele registratie voldoende zijn. Ook de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens onderkent dit probleem en heeft een permanente monitoring op dubbele inschrijvingen. Volgens de RvIG komen er uit de monitor tientallen dubbelingen naar voren, waarvan zo'n 60% daadwerkelijk een dubbeling is. Het foutenmeldpunt (FMP) van het RvIG geeft de volgende cijfers over dubbelingen en andere fouten:

¹⁵ Zie o.a. *Buitenlandse bendes roven Nederland leeg*, 6 januari 2020, www.youtube.com/watch?v=Xlvqg7uSaL4

¹⁶ Europeanen mogen zich direct inschrijven bij burgerzaken in het ingezetendeel als zij aangeven langer dan twee derde van een half jaar in Nederland te willen verblijven. Op basis van de Europese richtlijnen hebben zij rechtmatig verblijf. Voor alle andere vreemdelingen geldt dat zij aantoonbaar rechtmatig verblijf moeten hebben, wat moet blijken uit een verblijfsvergunning of een aanvraag om een verblijf dat zij in Nederland mogen afwachten.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://www.parool.nl/nederland/in-de-oorlog-tegen-drugs-moet-van-de-rotterdamse-burgemeester-ahmed-aboutaleb-de-privacy-wijken~b5444b19/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

¹⁸ Memorie van Toelichting van de WABB punt 6.1 'Aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het burgerservicenummer': 'De nummers worden vastgelegd in een nummerregister onder meer om te voorkomen dat er dubbele nummers ontstaan'. En 'in het nummerregister wordt bijgehouden aan welke instantie het nummer is gedistribueerd. De voorziening die het nummer aanmaakt, distribueert en beheert is de beheervoorziening. De verantwoordelijkheid voor de beheervoorziening ligt bij de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

	Jaartal	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal afgewezen meldingen		85	111	217	186	211
Eén persoon met hetzelfde nummer in meerdere registraties		1	3	1		1
Eén persoon met verschillende nummers in één registratie		1034	1141	1015	1115	1383
Eén persoon met verschillende type nummers in meerdere registraties		633	527	482	379	353
Meerdere personen met hetzelfde nummer in één registratie		12	21	17	23	15
Meerdere personen met hetzelfde nummer in meerdere registraties		12	3	2	2	5
Overig		34	34	13	29	19
Meldingen nog in behandeling						3
NB: uitsluitend mensen die met meerdere mensen een BSN delen, krijgen een nieuw BSN						

Tabel 2: dubbelingen en andere fouten bekend bij FMP. Bron: RVIG

Veel geïnterviewden wezen op fouten in de registratie van persoonskenmerken. Hierbij gaven ze het signaal af dat de gevolgen van een fout met het BSN steeds groter zijn geworden door het veelvuldig gebruik ervan. De volgende voorbeelden zijn genoemd in de gesprekken.

- Er zitten volgens het UWV ca. 175.000 fouten in de polisadministratie van de loonaangifteketen met 24 miljoen inkomensverhoudingen. In deze administratie registreren werkgevers en andere inhoudingsplichtigen werknemer-, pensioen- en uitkeringsgegevens op BSN-niveau in combinatie met de geboortedatum. In totaal gaat het om ongeveer 720.000 betrokken private en publieke partijen. Verhoudingsgewijs is dit een klein foutenpercentage, maar als absoluut aantal is het groot en daardoor ongewenst. Op dit moment is sprake van extra lastendruk om al de fouten recht te trekken. Fouten worden bij de keten na afloop van de aangiftetermijn teruggekoppeld naar de werkgever c.q. de inhoudingsplichtige. Maar voordat een onjuist BSN is gecorrigeerd, mist de loonaangifteketen tot een periode van drie maanden een inkomensverhouding.
- Er is sprake van handmatige fouten in de registratie, bijvoorbeeld bij gemeenten en/of IND. De IND kent iemand bijvoorbeeld een geboortedatum toe en de persoon schrijft zich later bij de gemeente in met een andere geboortedatum. Hier kan gemakkelijk een fout worden gemaakt, bijvoorbeeld door de internationaal verschillende volgorde voor dag, maand en jaar. Ook in de zorg komen fouten voor in de registratie, zoals invoerfouten door zorgverleners. Een geboortedatum klopt dan bijvoorbeeld niet met het BSN van de persoon. Dit soort fouten zijn meestal gemakkelijk te herstellen.
- In het onderwijs krijgt DUO wekelijks één of twee meldingen van iemand met een BSN die een ander BSN heeft gekregen. Hierbij bestaat bij DUO het vermoeden dat het vaker voorkomt dat een persoon in zijn privacy geschaad is, doordat het BSN door iemand anders is gebruikt. Dit is immers niet altijd meteen te merken. Voor het autorisatiebesluit van OCW (de onderwijsregelingen) gaat het om de volgende aantallen per jaar:

Kalenderjaar	2015	2016	2017	2018	2019 (tot 21-3)
Aantal keer dat iemand een nieuw BSN krijgt	109	104	103	48	17

Tabel 3: aantal malen dat iemand een ander BSN heeft gekregen. Bron: interview met DUO

- Ook de strafrechtketen geeft aan te maken te hebben met registratiefouten. Men komt tegen dat iemand twee of drie keer is ingeschreven in een gemeente. Er is weleens geconstateerd dat iemand zeven BSN's had. Meestal is er een frauduleuze achtergrond zoals het dubbel verkrijgen van toeslagen. In de

strafrechtketen is ervaren dat iemand met meerdere BSN's een strafrechtelijk verleden kan opbouwen op het ene nummer en met het andere nummer vervolgens een schone verklaring omtrent gedrag kan opvragen.

- Het geregistreerd staan van dezelfde persoon in de BRP is met de invoer van het BSN makkelijker te traceren geworden. Volgens opgave van de Belastingdienst ging het om de volgende aantallen dubbele registraties:

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal	1125	1028	1517	3537	7839	2527	1692	3092	1210	7085	2914	1727	1458

Tabel 4: aantal dubbele registraties van personen met een BSN. Bron: Belastingdienst

- De Belastingdienst meldt dat het ontdebbelingsproces administratieve complexe gevolgen heeft. Als een dubbeling is ontdekt, dan wordt door de BRP één nummer opgeschort. Het probleem is dat aan het oude nummer jarenlange fiscale rechten en plichten kunnen zijn gekoppeld.¹⁹

2.5 Geen werkende verificatieservice beschikbaar voor werkgevers en DUO

Werkgevers zijn wettelijk verplicht om de identiteit van de werknemer vast te stellen en een kopie van het identiteitsbewijs van de werknemer in de loonadministratie te bewaren. De werkgevers zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens, maar mogen en kunnen het BSN niet verifiëren. Aangegeven wordt dat hierdoor fouten gemaakt zullen blijven worden in de registratie. De lastendruk om fouten te herstellen zal hoog blijven en het risico blijft bestaan dat de loonaangifteketen voor een lange periode een inkomensverhouding mist. In het verlengde hiervan kan het gebeuren dat een hoofdaannemer op een onterechte werkvergunning wordt aangesproken, terwijl hij vooraf het BSN van de medewerker niet heeft mogen verifiëren.

Voor DUO geldt dat zij een identiteitsdocument opvragen om te verifiëren of degene die zich presenteert ook daadwerkelijk die persoon is, bijvoorbeeld bij staatsexamens of inburgeringsexamens. Dit geldt voor de processen waarbij DUO niet op een andere manier (zoals DigiD of eIDAS) de identiteit heeft kunnen vaststellen. In theorie zou DUO via de verificatieservice kunnen nagaan of het identiteitsdocument dat iemand presenteert juist en geldig is en daarmee of iemand gerechtigd is om mee te doen aan een staats- of inburgeringsexamen. Er heeft echter (nog) geen toets plaatsgevonden of gebruik van de verificatieservice door DUO juridisch onderbouwd wordt door de wet, en of het gebruik voor DUO nuttig is. Op dit moment verifieert DUO daarom niet via de verificatieservice. Hierdoor bestaat het risico op fraude.

2.6 Zicht op nummervoorraad beperkt

De RvIG geeft aan dat binnen het ministerie van BZK beperkt zicht is op de nummervoorraad van BSN's. Gemeenten kunnen onbeperkt reeksen nummers blijven ophalen. De RvIG geeft aan niet recent te hebben gecontroleerd of de nummers die gemeenten hebben aangevraagd, ook daadwerkelijk zijn verstrekt aan burgers. BZK heeft daarom geen actueel zicht op de nummervoorraad.

De Belastingdienst meldt dat er nog 54 miljoen nummers vrij zijn en 25 – 30 miljoen nummers zijn uitgegeven. De voorraad is volgens hen vooralsnog geen zorgpunt. Ook andere geïnterviewden ervaren dit niet direct als zorgpunt, maar

¹⁹ Daarnaast kan, doordat de tweede nationaliteit uit de BRP is gehaald, het buitenlandse paspoort van mensen met een tweede nationaliteit die zich met dat paspoort identificeren, niet nagekeken worden in de BRP. Vaak komt deze persoon dan ten onrechte tweemaal voor in de personenserver BRP.
Bron: Eindrapport doelmatigheid van de BRP door SIRA 6-12-2019 p. 39; <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2019/12/Eindrapport-doelmatigheidsonderzoek-BRP.pdf>

eventueel wel op termijn en/of vanwege ontwikkelingen of gebeurtenissen die nu nog niet voorzien zijn (bijvoorbeeld de Brexit of de invoering van de Europese btw-eCommerce-richtlijn). De RvIG voorziet dat er voorlopig (in ieder geval de komende vijf jaar) nog voldoende nummers te vergeven zijn.

Uitbreiden van de nummervoorraad is overigens aan beperkingen onderhevig. Het BSN kan bijvoorbeeld maar uit negen cijfers bestaan. Dat heeft te maken met de systemen van de Belastingdienst die negencijferige nummers gebruiken (btw-nummers en Sofinummers). Bovendien zijn niet alle 9-cijferige nummers bruikbaar, want er is een serie testnummers waaraan geen persoon verbonden kan zijn. Verder worden nummers van overledenen niet hergebruikt.

Het aanpassen van het BSN naar bijvoorbeeld een tiencijferig nummer zou volgens de Belastingdienst enorme gevolgen hebben voor al haar systemen en ook voor alle andere systemen (binnen en buiten de overheid) die het BSN gebruiken. Daarom is dit ongewenst

2.7 Mensen zonder BSN

Er zijn volgens geïnterviewden circa 800.000 mensen nooit meegegaan met de omslag van het sofinummer naar het BSN, bijvoorbeeld omdat zij in het buitenland wonen. Mensen in het buitenland die alleen nog een sofinummer hebben, krijgen alleen bij terugkeer naar Nederland een nieuw BSN. Echter, deze mensen komen niet altijd terug, maar willen bijvoorbeeld wel hun recht op pensioen ophalen en hebben daar een BSN voor nodig. Het probleem is dat zij niet zijn ingeschreven in het Register Niet-Ingezetenen en soms helemaal niet in Nederland komen, terwijl je voor een BSN moet melden bij een gemeente in Nederland. Een voorbeeld dat werd genoemd is dat van een weduwe in Marokko met pensioenrecht van €100. Volgens geïnterviewden is dit te repareren; daarvoor moet het bespreekbaar gemaakt worden met BZK, waarna RvIG actie zou moeten ondernemen.

2.8 BSN is niet het enige persoonsnummer binnen de overheid

Hoewel het voor de burger lijkt alsof het BSN hét nummer is, zijn er diverse andere nummers in gebruik binnen de overheid. Om de communicatie tussen burger en overheid gemakkelijk te maken, was en is het streven om naar buiten toe met één nummer te werken.

Naast het BSN hebben alle burgers een A-nummer. De BRP werkt met het A-nummer (administratienummer); een erfenis uit het GBA-tijdperk²⁰. Implicatie is dat afnemers ook moeten werken met het A-nummer. Het is geen geheim nummer, iedereen kan het inzien, maar bij de meeste mensen is het niet bekend. Het A-nummer is het enige nummer dat in het hele Koninkrijk gebruikt wordt. Caribisch Nederland gebruikt naast het A-nummer een eigen nummer, niet het BSN²¹.

Het A-nummer is volgens veel gebruikers nog de *primary key* (Belastingdienst, UWV, SVB, Rode Kruis e.d.), maar gemeenten doen er intern waarschijnlijk bijna niets meer mee en maken meer en meer gebruik van het BSN. De Belastingdienst bijvoorbeeld heeft alleen inzage in het A-nummer maar moet het BSN er dan zelf bij zoeken in de eigen gegevens²². In het kader van de operatie BRP zou het A-nummer afgeschaft gaan worden en het BSN volledig als sleutel gebruikt zou gaan worden. In 2017 heeft toenmalig minister Plasterk dit stopgezet vanwege ICT-problemen. Uitfaseren is bovendien een kostbare operatie. Vooral nog ziet het er, volgens geïnterviewden, naar uit dat het A-nummer noodzakelijk blijft.

²⁰ De Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is voorloper van de huidige BRP

²¹ De BES heeft twee persoonsnummers (omdat een van de twee nummers, het eigen nummer, niet goed werkt heeft de Belastingdienst Caribisch Nederland een nieuw nummer, het CRIB-Nummer, in gebruik genomen). Veel inwoners van Caribisch Nederland die gedurende hun leven een tijd in Nederland hebben gewoond, hebben bovendien een BSN. Het koninkrijk Nederland heeft vijf verschillende bevolkingsadministraties. Volgens de Rijkswet geven we een paspoort uit voor het hele koninkrijk. Dit gebeurt dus op basis van gegevens in vijf verschillende administraties. Bron: interview met BZK/DO.

²² Eindrapport "Doelmatigheid van het BRP", SIRA dec 2019

In het onderwijsveld wordt ook met een eigen nummer gewerkt. Als mensen geen BSN hebben geven (bijvoorbeeld omdat ze in een asielprocedure zitten of tijdelijk in Nederland studeren), dan heeft DUO de wettelijke taak om een onderwijsnummer uit te geven.

Binnen de vreemdelingenketen bestaat het vreemdelingennummer, een puur technisch nummer dat alleen wordt gebruikt voor informatie-uitwisseling binnen de vreemdelingenketen. De strafrechtketen werkt, naast het BSN, met het strafrechtketennummer SKN.

Een eigen nummerstelsel heeft het voordeel dat de afhankelijkheid van het BSN-stelsel minder is. Maar in de praktijk kunnen deze verschillende nummerstelsels ook tot problemen leiden. Niet iedere organisatie heeft namelijk toegang tot de relevante nummerstelsel systematieken om te achterhalen welk BSN nu gekoppeld is aan andere nummerstelsels. Die kennis kan nodig zijn voor bijvoorbeeld de Kinderbescherming, om kinderen goed te kunnen helpen.²³

2.9 Aantal beoogde voorzieningen voor transparantie BSN niet gerealiseerd

Bij de introductie van het BSN is een aantal voorzieningen genoemd die men wilde realiseren. Uit het onderzoek blijkt dat dit op een aantal punten niet is gebeurd. Het gaat om de volgende zaken:

- Een nationale *vertrouwensfunctie* is niet volledig gerealiseerd zoals aanvankelijk beoogd. In de wet²⁴ komt naar voren dat de burger vertrouwen zou moeten hebben in hoe de overheid omgaat met persoonsgegevens. Om dit vertrouwen te bevorderen, was het de bedoeling dat de overheid transparant zou zijn over persoonsgegevens en wat de overheid daarmee doet. Dit zou worden gewaarborgd door een nationale vertrouwensfunctie, een soort ombudsfunctie voor burgers.
- Er is geen duidelijk *toetsingskader* opgesteld dat beschrijft wie wanneer het BSN zou mogen gebruiken. Bij de introductie van het BSN was het idee dat het BSN het centrale persoonsnummer zou zijn, maar dat er wetgeving per sector zou komen om het BSN ook in de sector tot centraal nummer te maken. Dat is echter alleen in de zorgsector gebeurd. Gewezen wordt op risico's voor het BSN-stelsel omdat in de loop der jaren het BSN-gebruik toch werd verbreed, bijvoorbeeld met diverse ministeriele regelingen of pilots, maar zonder dat daar sectorale wetgeving voor is gemaakt.
- In de wet¹⁶ staat dat onderdeel van de invoering van het BSN, het realiseren van een *Landkaart* is, een website met informatie over de uitwisseling van persoonsgegevens tussen (overheids-)organen. Doel van de Landkaart was om burgers inzicht te geven en daarmee vertrouwen in hoe de overheid burgers registreert. De Landkaart is echter niet van de grond gekomen en evenmin een alternatief. Daarmee is voor de burger niet inzichtelijk gemaakt wat er met zijn gegevens gebeurt en welke gegevensuitwisselingen er plaatsvinden.

²³ Bron: Raad voor de Kinderbescherming

²⁴ *Wet algemene bepalingen burgerservicenummer; Memorie van toelichting (2005)*
Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30312-3.html>

3 BSN-stelsel onder druk door wens van private sector voor uitbreiding gebruik

Onderstaande bevindingen hebben betrekking op onderzoeksvraag 2; het nationale en internationale krachtenveld waarin het BSN zich de komende vijf jaar bevindt en op basis waarvan toekomstbeleid kan worden bepaald. In dit hoofdstuk gaan we in op de voor- en nadelen van uitbreiding van het BSN-gebruik in de private sector.

3.1 Bedrijfsleven ziet voordelen in uitbreiden gebruik BSN in private sector

Bedrijven met een wettelijke taak, moeten het BSN gebruiken voor informatie-uitwisseling met de overheid. Denk aan banken of verzekeraars die vermogens- of inkomensgegevens over hun klanten moeten doorgeven aan de Belastingdienst. Deze bedrijven zien voordelen in het gebruik van het BSN voor andere processen. Omdat het dan niet gaat om een wettelijke taak, mogen ze het BSN daarvoor niet gebruiken. Breder gebruik van het BSN is een lang gekoesterde wens vanuit het bedrijfsleven. Hieronder volgt een opsomming van voordelen die tijdens het onderzoek naar voren kwamen.

- De fraudeaanpak van verzekeraars is gebaat bij een bredere inzet van het BSN. Door opgegeven personalia en BSN te combineren en te verifiëren, wordt het vrijwel onmogelijk om onder een valse naam polissen af te sluiten of claims in te dienen. Als mensen alleen onder hun ware identiteit producten kunnen afnemen, dan draagt dit bij aan het waarborgen van de veiligheid en integriteit van de verzekeringssector en werkt dit positief uit op de schadelast die nu door fraude met persoonsgegevens wordt veroorzaakt. Het terugdringen van schade door fraude is in het belang van iedere bonafide verzekerde.
- Voor banken kan de informatie-uitwisseling tussen banken en belastingdienst effectiever. Banken moeten bij het aangaan van een relatie, waaronder het openen van een bankrekening het BSN van de klant opvragen maar kunnen dit niet verifiëren. Ook niet als blijkt dat het BSN van een persoon verschilt bij de bank en bij de Belastingdienst. Als banken zelf het BSN van klanten mogen verifiëren, kan het aantal fouten in de communicatie met de Belastingdienst afnemen.
- De administratieve lasten nemen af doordat bij gebruik van het BSN de kwaliteit van de klantdata toeneemt en daardoor de foutmarge afneemt.
- Het kan de overheid een kostenbesparing opleveren als concurrentie en marktwerking wordt toegelaten. Het elektronisch verkeer tussen overheid en burger werd tot voor kort in goede banen geleid door het BSN, in combinatie met het DigiD. De overheid had met DigiD een monopolie als authenticatiepartij. Door de Wet Digitale Overheid is dat niet meer het geval. BZK moet, als bevoegd gezag, een privaat identificatiemiddel dat aan de eisen van de wet voldoet, toelaten. Men moet dan met dat middel bij alle overheidsinstanties terecht kunnen. De overheid zorgt voor de routing. De 'stekker' waar alle overheidsorganisaties op aan kunnen sluiten wordt door Logius gemaakt.
- Het voorkomt bij verzekeraars dat een deel van het bedrijf het BSN van de klant wel kent, terwijl een ander deel het BSN van dezelfde klant niet kent en niet mag kennen. Zij ervaren deze scheiding tussen bedrijfsonderdelen als inefficiënt. Bij concerns die meer dan alleen pensioenverzekeringen aanbieden, ontstaat bijvoorbeeld de situatie dat de klant via DigiD alleen toegang heeft tot zijn pensioenverzekering, terwijl hij misschien ook andere verzekeringen heeft bij

het concern. Dat vindt men geen klantvriendelijke situatie. Als andere bedrijfsonderdelen DigiD (nu op basis van BSN, maar in de toekomst wellicht zonder) ook zouden mogen gebruiken, dan hoeft de klant maar één keer in te loggen om al zijn verzekeringen bij het concern te kunnen inzien.

- Gebruik van het BSN door MedMij zou het risico op persoonsverwisseling in de zorg kunnen voorkomen. Het ministerie van VWS heeft MedMij geïntroduceerd: een online platform waar de patiënt al zijn informatie bij elkaar heeft. MedMij is echter een platform dat door een private partij is opgezet en mag daarom niet het BSN gebruiken. Dat is riskant, omdat er persoonsverwisseling zou kunnen optreden als de patiënt wil dat er informatie wordt uitgewisseld.
- Breder gebruik kan witwassen en financieren van terrorisme helpen voorkomen. Ook voor het voorkomen van financieel economische criminaliteit, waaronder witwassen mogen banken nu het BSN niet gebruiken. Anders dan een naam, adres of nummer van een identiteitsdocument (paspoort, rijbewijs), is het BSN het enige constante en unieke persoonsgegeven. Om financieel-economische criminaliteit te voorkomen wisselen banken onder strikte voorwaarden persoonsgegevens uit. Om te voorkomen dat informatie over de verkeerde persoon (die toevallig dezelfde naam heeft) wordt verstrekt, is het van belang dat de registratie en uitwisseling plaatsvindt op basis van een uniek identificerend nummer.
- Geïnterviewden geven aan dat ze het niet praktisch vinden dat de overheid bedrijven wettelijke verantwoordelijkheden oplegt (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme) maar geen toestemming geeft om het BSN te gebruiken voor het in de praktijk brengen hiervan. Banken zeggen voorstander te zijn van dataminimalisatie en willen dan ook alleen een breder gebruik van het BSN om witwaspraktijken, fraude, etc. te voorkomen. Het voorkomt persoonsverwisseling en bevordert volgens geïnterviewden de efficiëntie en de privacy. Want als er in de aanpak van financieel economische criminaliteit verkeerd met persoonsgegevens wordt omgegaan, dan kan dit grote gevolgen hebben.

3.2 Uitbreiding gebruik BSN kan nadelen hebben en stuit op weerstand

Lang niet iedereen is voorstander van uitbreiding van het gebruik van het BSN naar de private sector. Het kan wel voordelen hebben, maar het is de vraag in hoeverre dit zwaarwegend genoeg is om het BSN open te stellen en daarmee het risico op bijv. datalekken met BSN's te lopen. Diverse stakeholders, waaronder de AP en experts uit de informatiebeveiligingswetenschap, benoemen dan ook een aantal nadelen.

- Er bestaat vrees voor privacy-problemen. Daarom wordt ervoor gepleit om voorzichtig te zijn met de verdere verbreding van het gebruik van het BSN. De zorgsector heeft bijvoorbeeld een Verwijsindex waarin staat welke zorgaanbieders iemand heeft. Als deze gevoelige informatie terecht zou komen bij een informatiemakelaar, dan kan het gevolg zijn dat iemand niet wordt aangenomen voor een baan, als de werkgever via de informatiemakelaar heeft gezien dat de persoon bij een GGZ-instelling komt. Als de Kansspelautoriteit bijvoorbeeld zou mogen werken met het BSN en gokverslaafden daarmee gaat registreren, dan ontstaat het gevaar dat een informatiemakelaar deze informatie aan een werkgever verkoopt. Als steeds meer partijen het BSN gebruiken en gegevens gaan uitwisselen, dan wordt de situatie oncontroleerbaar. Zeker als het BSN de *primary key* is kunnen gegevensbestanden gekoppeld worden.
- Er is ook vrees voor misbruik van het BSN na verbreding van het gebruik naar het bedrijfsleven. Het BSN is een ideaal middel om profielen van personen mee op te bouwen, omdat het een uniek nummer is. Onder banken zijn tegenwoordig

ook fintech-bedrijven die leven van het maken van klantprofielen. Dat vormt een risico als het BSN opengesteld zou worden voor banken.

- Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er geen harde criteria zijn voor het wel of niet mogen gebruiken van het BSN door (overheids)organisaties. Dit is ook een punt van kritiek geweest van de Raad van State op het BSN-stelsel. Omdat de basisgegevens van de overheid goed helpen bij private én publieke dienstverlening op maat, worden regelmatig pilots gehouden om nieuwe ontwikkelingen te testen. Hierin zitten risico's, zoals datalekken. Het gevolg hiervan wordt groter naarmate er minder of geen goede afspraken worden gemaakt over beveiliging, betrouwbaarheid en waarborgen voor gegevensbescherming. Maar ook het stellen van voorwaarden aan het gebruik is belangrijk. Daarnaast is goed toezicht nodig om zeker te stellen dat gebruikers het BSN mogen gebruiken en dit op de juiste manier doen.
- Hoewel banken en verzekeraars het handig zouden vinden het BSN te gebruiken voor bepaalde processen, hebben ze het lang niet altijd nodig, aldus sommige geïnterviewden. Verzekeraars hebben het BSN bijvoorbeeld niet nodig om te zien of iemand is overleden. Ook hoeven banken het BSN niet te verwerken als het gaat om het voorkomen van witwassen, maar kunnen ze alle transactie-informatie over personen op een centrale plek zetten, onder een pseudoniem.
- Private partijen willen het BSN vooral voor eigen gebruiksgemak, wordt ook gezegd bijvoorbeeld door de AP. Doordat er zoveel afzonderlijke regelgeving is over welke private partijen het BSN mogen gebruiken en waarvoor, is het lastig uit te zoeken wie wel en niet het BSN mogen gebruiken. Dat maakt regelmatig dat partijen die regels negeren of proberen te omzeilen, door bijvoorbeeld te vragen om met het BSN in te loggen. Een voorbeeld zijn sommige kinderdagverblijven die ouders vroegen om met hun BSN in te loggen op de website van het kinderdagverblijf²⁵. Een ander voorbeeld is dat in software een weggelakt BSN in een document problemen geeft. Dan vraagt een partij alsnog een document op met BSN. De AP tekent daarbij aan dat deze partijen echter vergeten dat het BSN een gevoelig persoonsgegeven is. Een vereiste om het BSN te mogen gebruiken, is dat goed wordt onderbouwd dat dit noodzakelijk is. De AP merkt hierbij op dat alternatieve wegen vaak niet worden onderzocht.
- Brede toegankelijkheid van het BSN levert volgens een aantal stakeholders risico's op. De AP ziet dat de financiële sector voor de poortwachtersfunctie van banken het gebruik van het BSN wil uitbreiden naar bijvoorbeeld makelaars, casino's en autohandelaren. Het gevolg is dat partijen steeds meer gegevens krijgen, die gecombineerd kunnen worden (cumulatie). De zorg van de AP is dat je hierdoor steeds minder zicht hebt op het gebruik van het BSN. Als het BSN eenmaal beschikbaar is voor een bepaald doel, wordt dat gemakkelijker gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor het is verkregen (*function creep*). Bijzondere en gevoelige persoonsgegevens vereisen een passend beveiligingsniveau, aldus de AP. Het gevaar is onder andere dat ondernemers die daar geen ervaring mee hebben, daar niet voor (kunnen) zorgen.

²⁵ Zie voor meer voorbeelden: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-treedt-op-tegen-verboden-gebruik-bsn>

4 Technologie kan uitweg bieden voor druk op BSN-stelsel

Het BSN en de verificatie van iemands identiteit is de toegangspoort tot het digitale overheidsnetwerk. Om misbruik en oneigenlijk gebruik van het overheidsnetwerk te voorkomen, worden digitale identificatie en authenticatie cruciaal in de komende jaren. Met technologische mogelijkheden is het mogelijk om risico's te verminderen. In dit hoofdstuk gaan we in op enkele ontwikkelingen. Evenals het vorige hoofdstuk bevat dit hoofdstuk bevindingen m.b.t. onderzoeksvraag 2.

4.1 Pseudonimisering en anonimisering vermindert risico's voor privacy en fraude

In het huidige BSN-stelsel zijn BSN-nummers de sleutel tot informatie. Dat is een risico vanuit het oogpunt van privacy en informatiebeveiliging, omdat er geen buffer is om bijvoorbeeld een datalek te voorkomen. Een oplossing is pseudonimiseren²⁶. Ook in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) staat dit als privacybeschermende maatregel²⁷. In Oostenrijk heeft men hier goede ervaringen mee (zie bijlage 7). Hieronder enkele voorbeelden van de voordelen die pseudonimisering van het BSN-systeem met zich mee kan brengen.

- Met een pseudoniem kunnen Nederlanders in het buitenland veiliger digitaal stemmen dan op basis van het BSN kan worden gerealiseerd. Het stemmen gebeurt nu nog per post.
- Het gebruik van pseudoniemen helpt banken witwassen opsporen. Ze hoeven het BSN niet te verwerken, maar transactie-informatie over personen op een centrale plek zetten, onder een pseudoniem. Door gegevens te koppelen, kunnen de banken witwaspraktijken opsporen. Alleen de pseudoniemen van de personen die worden verdacht van witwassen, worden vervolgens ontsleuteld en verder onderzocht. Deze toepassing zou zonder pseudoniemen, maar op basis van het BSN als primaire sleutel te riskant zijn vanuit security- en privacy-oogpunt.
- Het kan fraude voorkomen wanneer mensen in private omgevingen kunnen inloggen met een overheids pseudoniem, bijvoorbeeld op Marktplaats. Met een overheids pseudoniem kun je daar maar één keer frauderen; daarna kun je geen nieuw account meer aanmaken. Ook voor Twitter biedt het voordelen als het gaat om het weren van trollen²⁸; ook hier kun je maar eenmalig een account aanmaken.
- Gecontroleerde uitwisseling van gegevens wordt beter mogelijk. Dit kan bijvoorbeeld als het vreemdelingsnummer en het strafrechtkenummer, nu aparte nummers naast het BSN, omgevormd kunnen worden als BSN-gebaseerd pseudoniem. Nu moeten aparte koppeltabellen worden gebruikt, waaraan privacy- en securityrisico's verbonden zijn. Een ander voorbeeld is de registratie van signalen over kindermishandeling afkomstig uit verschillende bronnen. Nog

²⁶ Pseudonimiseren is een procedure waarmee identificerende gegevens met een bepaald algoritme worden vervangen door versleutelde gegevens (het pseudoniem). Het algoritme kan voor een persoon altijd hetzelfde pseudoniem berekenen, waardoor informatie over de persoon, ook uit verschillende bronnen, kan worden gecombineerd. Bron: Wikipedia: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Pseudonimiseren>

²⁷ Zie AVG Artikel 25: Bron: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0679-20160504&from=EN> p.23, datum 30 maart 2020

²⁸ Een trol is een persoon die berichten plaatst in een internetomgeving om voorspelbare emotionele reacties uit te lokken als woede, irritatie, verdriet of scheldpartijen, opzettelijk verkeerde informatie geeft of zich doelbewust anders voordeet. Het doel is het zaaien van tweedracht, [met] leugens en halve waarheden. (Bron: Wikipedia)

een voorbeeld is het Bureau Krediet Registratie (BKR). Dat mag geen BSN verwerken, wat problemen oplevert voor het UWV als die een starterskrediet willen geven aan een burger en daarvoor een BKR-kredietrapport willen hebben. Het UWV kent de burger onder het BSN, maar het BKR niet. Door naast het BSN ook pseudoniemen mogelijk te maken, zou het BKR een kredietrapport kunnen verstrekken onder een pseudoniem dat ze wel mogen verwerken. Het omgekeerde probleem bestaat ook: de Belastingdienst moet inkomensgegevens verstrekken aan woningcorporaties voor het bepalen van de huurverhoging. Woningcoöperaties mogen het BSN echter niet verwerken.

- Pseudonimisering kan in de zorg helpen om gegevensuitwisseling privacy-proof tot stand te brengen. Het ziekenhuis zou dan kunnen verwijzen naar het BSN-gebaseerde pseudoniem van de patiënt. Daarnaast hebben MedMij en ziekenhuizen te kampen met niet-gekoppelde gegevens in verschillende administraties. Om deze op een betrouwbare manier te kunnen koppelen, moet de partij die gaat koppelen, toestemming hebben om het BSN te gebruiken. Het gaat hierbij om ongeveer negen miljoen patiënten.
- Ook anonimiseren kan privacy-risico's verkleinen. Burgers zouden ook overheidsdiensten zonder BSN moeten kunnen afnemen, is een geluid uit de informatiebeveiligingswetenschap. Nu heeft de overheid vaak kennis van iemands BSN – bijvoorbeeld als iemand inlogt via DigiD, terwijl dat niet relevant en onwettig is. Een voorbeeld waarbij kennis van iemands BSN niet gewenst is zijn wijkraadplegingen. Die zou een gemeente anoniem moeten kunnen houden, waarbij dan alleen mensen in een bepaald gebied mee zouden moeten kunnen praten of stemmen. Dat kan via een postcode-attribuut. Hiertoe zijn ontwikkelingen gaande met bijvoorbeeld de IRMA-app²⁹ en SSI³⁰.

4.2 Pseudonimisering heeft ook minder positieve kanten

- Een pseudoniem zou niet waterdicht zijn, aldus critici. Partijen die versleutelen zouden immers kunnen zien wat er gebeurt en met herleiding zou je kunnen zien welke persoon bij welk pseudoniem hoort. Databrokers zouden deze informatie vervolgens kunnen gebruiken of verhandelen.
- Pseudoniemen zijn lastig te implementeren vanwege de erfenis uit het verleden met soorten nummers die al in gebruik zijn. Volgens de informatiebeveiligingswetenschap hoeft dat echter geen probleem te zijn en kunnen koppeltabellen worden ontwikkeld. Dit kan ook met huidige voorzieningen, zoals het BSN-k (het koppelregister). Logius zou al pseudoniemen kunnen leveren. In de zorg is het gebruik van pseudoniemen op een aantal plekken al staande praktijk, bijvoorbeeld bij de risicoverevening³¹.
- Een punt van aandacht is dat het pseudonimiseren en versleutelen een beveiligingsmethodiek is, maar niet zonder meer een oplossing vormt voor doelbinding. Beveiliging is naast doelbinding een voorwaarde voor de verwerking van persoonsgegevens: veilige verwerking van persoonsgegevens moet aantoonbaar zijn, evenals het feit dat niet meer of vaker gegevens worden

²⁹ De IRMA-app (I Reveal My Attributes) is een digitaal identiteitsbewijs waarbij je zelf bepaalt welke gegevens je geeft. Nijmegen is de eerste gemeente die eraan meedoet. Het doel van IRMA is dat mensen met behoud van privacy online aankopen kunnen doen of zaken kunnen regelen, zonder dat ze onnodige informatie, zoals het BSN, prijsgeven. Bron: De Gelderlander 26-09-2018

³⁰ Binnen de Rijksoverheid wordt in internationaal verband gewerkt aan een digitale identiteit. De SSI, oftewel de *self sovereign identity*, is een digitale identiteit, waarin allerlei gegevens zitten, zoals je diploma's, je afvalpas, verzekeringen et cetera. Die gegevens kun je apart uit je SSI halen zonder dat je meer gegevens prijsgeeft. Bron: Deel! Magazine van Regie op Gegevens, maart 2020

³¹ Met risicoverevening worden zorgverzekeraars die meer verzekerden hebben met hoge zorgkosten, hiervoor financieel gecompenseerd. Zie voor pseudoniemen bij risicoverevening: <https://www.cs.ru.nl/E.Verheul/presentations/Innovatie%20potentie%20pseudoniemen%20CIO%20dag%20rijk%202020.pdf>

gebruikt dan nodig.

4.3 **Biometrische gegevens zijn uniek maar voor identificatie niet altijd gewenst**

Een van de technologische ontwikkelingen is het gebruik van biometrie³². Hoewel het al op beperkte schaal wordt toegepast heeft het ook nadelen. Met biometrie is eenduidige identificatie van een persoon mogelijk of wordt zijn identiteit bevestigd.³³ Biometrische gegevens zijn uniek. Dat maakt deze gegevens geschikt om de identiteit van mensen mee te verifiëren. Volgens de AVG is het verwerken van biometrische gegevens om iemand te identificeren in beginsel verboden. Het verbod op het verwerken van biometrische gegevens is in Nederland niet van toepassing als de verwerking noodzakelijk is voor authenticatie of beveiligingsdoeleinden, zoals bij de Vreemdelingen- en strafrechtketen.

Een voordeel van toevoegen van biometrische kenmerken aan de BRP, is dat daardoor de betrouwbaarheid van de BRP verhoogd kan worden. Hierdoor kunnen dubbele registraties (één persoon met meerdere BSN's) immers voorkomen worden. Binnen de strafrechtketen vindt men met name vingerafdrukken geschikt: ze zijn relatief gemakkelijk af te nemen en vormen een enorme drempel tegen fraude.

Toch heeft biometrie ook nadelen. Vanuit privacy-oogpunt lijkt het gevaarlijk wanneer op grote schaal met een biometrisch kenmerk transacties worden uitgevoerd of informatie uitgewisseld. Als het fout gaat, dan heeft iemand immers geen 'last resort' meer om zijn identiteit te bevestigen. In de praktijk is het zelfs zonder biometrische gegevens al lastig voor een slachtoffer om identiteitsfraude op te lossen. Een ander nadeel van biometrie in de vorm van een vingerafdruk is bovendien dat iemand bijvoorbeeld door een crimineel met het oogmerk daarmee identiteitsfraude te plegen gedwongen kan worden om zijn vingerafdruk af te staan.

4.4 **Internationale ontwikkelingen indirect van invloed op BSN**

Ieder land heeft zijn eigen systeem van persoonsnummers (zie ook bijlage 7) en sommige landen hebben helemaal geen persoonsnummer. Volledige transparantie in het gebruik, zoals in Zweden, wordt in Nederland niet nagestreefd. Dat is niet alleen ingegeven door cultuur, maar gebrek aan privacy kan ook gevaarlijk zijn voor burgers. In Noorwegen werd bijvoorbeeld ieders belastingaangifte tot voor kort gepubliceerd in het kader van transparantie. Toen werd vastgesteld dat er daarna veel ontvoeringen binnen rijke families plaatsvonden, is dit teruggedraaid.

Nederland is in feite vrij in zijn beleid met het BSN zolang dit binnen Europese regelgeving zoals de AVG valt. Een Europees nummer wordt vooralsnog als onhaalbaar gezien. Tot nu toe is er geen ontwikkeling naar een Europees BSN. Dat komt mede omdat er een aantal haken en ogen aan zitten. Een voorbeeld is de mogelijkheid van ongewenste gegevenskoppeling die groter kan worden naarmate het gebruik van persoonsnummers wordt verbreed. Daarnaast is een praktisch probleem dat landen als Duitsland of Hongarije geen nummer hebben.

Een ander punt van aandacht is dat Europese landen verschillend omgaan met de identificatie van personen. Niet van ieder land is bekend hoe de identificatie en controle hiervan is ingericht. Het lijkt in veel landen alsof persoonsnummers uniek zijn, maar dat is lang niet altijd het geval. Ook is het in sommige landen relatief eenvoudig om een deel van het persoonsnummer of de naam te wijzigen.

Toch heeft Europa behoefte aan een uniek nummer per Europees persoon - zoals het BSN in Nederland - voor sociale zekerheid en om fraude tegen te gaan. Aan die

³² Volgens de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zijn biometrische persoonsgegevens gegevens die het resultaat zijn van een specifieke technische verwerking van fysieke-, fysiologische- of gedragskenmerken van een persoon.

³³ Bron: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/identificatie/biometrie>

behoefte wordt deels tegemoetgekomen met eIDAS³⁴. Met eIDAS kunnen alle Europese burgers, consumenten en vertegenwoordigers van bedrijven met hun eigen nationale inlogmiddel inloggen bij alle Nederlandse organisaties in de publieke sector. Wel moet de Nederlandse dienstverlener deze persoon dan zelf in de eigen administratie vinden, dat doet eIDAS niet. Waar bij het BSN als directe sleutel het risico bestaat op misbruik, is dat bij eIDAS niet het geval. Het BSN is weliswaar de basis, maar iedere dienstverlener heeft een ander pseudoniem. In Nederland wordt het pseudoniem dan weer gekoppeld aan het BSN. Het identiteitsnummer is een uniek nummer voor de eigen ingezetenen dat ook voor Europa is opengesteld. Alleen voor dienstverlening waarbij op grond van de wet het BSN gebruikt mag worden, krijgen de dienstverlenende organisaties een sleutel naar het BSN. Vervolgens bouwen de partijen een laag bovenop het BSN-fundament (met de eigen gegevens). eIDAS is volgens informatiebeveiligingswetenschappers een goed authenticatiesysteem, omdat er sprake is van twee-factorauthenticatie. Ook de overheid ziet eIDAS als goed voorbeeld voor betere bescherming van het BSN.

Een centrale rol bij het gebruik van buitenlandse eIDAS-middelen is er voor BSNk. Dit is een publieke voorziening, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die pseudoniemen en sleutelmateriaal verstrekt. Die voorziening zou zelfs gebruikt kunnen worden voor toepassing van het BSN binnen de private sector.

³⁴ Met eIDAS ('Electronic Identities And Trust Services') hebben de Europese lidstaten afspraken gemaakt om dezelfde begrippen, betrouwbaarheidsniveaus en digitale infrastructuur te gebruiken. De Europese eIDAS-verordening is op 29 september 2018 ingegaan. Een onderdeel van de verordening is het grensoverschrijdend gebruik van Europees erkende inlogmiddelen, zoals DigiD hoog.

5 Aanbeveling: verbeter uitvoerende processen en ontwikkel nieuw beleid rond het BSN-stelsel

Uit de gesprekken met de stakeholders komt een aantal verbeterpunten en vervolgstappen naar voren. Deze vervolgstappen zijn met name bedoeld om op te pakken vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken eventueel samen met andere partijen of ministeries. Voor een deel hebben deze punten te maken met uitvoerende processen in het BSN-stelsel en voor een deel met de toekomst van het stelsel zelf. Ze komen voort uit bevindingen in hoofdstukken 1 t/m 4. Dit leidt tot de volgende twee aanbevelingen, waarin de genoemde verbeterpunten zijn opgenomen.

5.1 Verbeter op onderdelen de uitvoering van enkele processen rond het BSN.

- **Informeert burgers over frauderisico's**
Het is van belang dat burgers zich meer bewust zijn van de risico's die ze lopen op met name identiteitsfraude. Het aantal meldingen en vragen hierover is de laatste jaren toegenomen. Omdat de consequenties groot kunnen zijn, wordt aanbevolen meer aandacht te geven aan de communicatie hierover.
- **Verhoog de betrouwbaarheid van het identificatie- en registratieproces vreemdelingen**
Dit wordt aanbevolen om misbruik en dubbele of foutieve registratie te verminderen. Het toestaan van breder gebruik van biometrische kenmerken en het opstellen van een identificatieprotocol kunnen hierbij helpen. Overweeg hierbij ook het breder uitwisselen van gegevens tussen overheidsdiensten of gemeenten.
- **Onderzoek het registratieproces om onjuistheden te verminderen**
Gezien de fouten die in het registratieproces voorkomen, zoals dubbele toewijzingen van BSN-nummers, wordt aanbevolen dit proces nader te onderzoeken op de mogelijkheden om het aantal onjuistheden te verminderen. Hierbij kan ook worden gekeken hoe het proces van 'ontdubbeling' beter te laten verlopen.
- **Vergroot het actuele zicht op de nummervoorraad**
Zorg voor meer zicht op de voorraad van BSN-nummers bij gemeenten. Dit kan worden verkregen bijvoorbeeld door controle bij of door de gemeenten. Een dergelijke controle kan er bovendien voor zorgen dat de (werkelijke of) bekende voorraad wordt vergroot. Hoewel de nummervoorraad niet een urgent zorgpunt is volgens geïnterviewden, kan het op termijn en/of vanwege ontwikkelingen (bijvoorbeeld Brexit) of onvoorziene gebeurtenissen een risico vormen voor het BSN-stelsel.
- **Overweeg reparatie van ex-sofinummers**
Overweeg een herstelactie of reparatie van de circa 800.000 nummers die bij de overgang van het sofinummer naar BSN buiten werking zijn gesteld. Dit voor de mensen die nu geen BSN hebben maar deze mogelijk alsnog nodig hebben. Het gaat met name om mensen in het buitenland die bijvoorbeeld hun pensioen opvragen, maar niet zijn ingeschreven in de Register Niet-Ingezetenen. Maak bespreekbaar hoe hiermee om te gaan, zodat RvIG actie kan ondernemen.
- **Onderzoek de noodzaak voor het afschaffen van het A-nummer**
Naast het BSN hebben alle burgers een A-nummer. De bedoeling was dit A-nummer af te schaffen, maar dat is een kostbare operatie. Er zou een slim moment gekozen moeten worden om het A-nummer als koppeling uit te faseren, want het is een kostbare operatie. Vooralsnog lijkt het erop dat het A-nummer noodzakelijk blijft,

maar voor hoelang is niet duidelijk. Daarom wordt aanbevolen de noodzaak en mogelijkheden voor het afschaffen nader te bezien.

- Overweeg een bredere inzet van de verificatieservice
Overweeg (alsnog) een BSN-verificatieservice voor de ongeveer 720.000 betrokken private en publieke partijen. Met een verificatiefunctie worden fouten in BSN's eerder geconstateerd. Op dit moment is, zonder de verificatieservice, sprake van extra lastendruk om fouten recht te trekken. Toets bovendien of gebruik van de verificatieservice van BV BSN op geldigheid van Nederlandse identiteitsdocumenten breder ingezet kan worden op plekken in de samenleving waar personen zich met een Nederlands identiteitsdocument identificeren.

5.2 Ontwikkel nieuw toekomstbestendig beleid voor het BSN

- Zorg voor een beleid met een balans tussen dienstverlening, fraudebestrijding en privacybescherming

Betrek het BSN-stelsel bij het formuleren van nieuw beleid voor de digitale overheid. Dit is nodig gezien de toegenomen druk op het BSN-stelsel en de technologische ontwikkelingen. Hierbij is het van belang een balans te vinden tussen dienstverlening, fraudebestrijding en privacybescherming³⁵ in een open dialoog met de verschillende partijen en stakeholders. Veel geïnterviewden vinden dat de overheid, met name BZK, aan zet is om te zorgen voor een balans in de ketensamenwerking op basis van gelijkwaardigheid. Betrek in deze balans de technologische ontwikkelingen, zoals selectieve identificatie (apps e.d.), gebruik van biometrie en pseudonimisering. BZK zou in dit kader meer in samenhang moeten bekijken hoe met het BSN om te gaan. Er is een visie nodig op het gebruik van BSN vanwege de veranderende positie die het BSN, door de digitalisering van de overheid, in de samenleving in is gaan nemen.

- Overweeg breder gebruik BSN voor bedrijfsleven
Overweeg de mogelijkheden om tegemoet te komen aan de wens van het bedrijfsleven voor een breder gebruik van het BSN, om de voordelen ervan te benutten. Bekijk serieus de mogelijkheid van meer sectorale nummers op voor- en nadelen. Overweeg onder meer of sectorspecifiek toegang organiseren van bedrijfsleven wellicht een betere aanpak is dan de wijze waarop dit nu georganiseerd is. Kijk hierbij ook naar de mogelijkheden in de strijd tegen criminaliteit en weeg dit af tegen de privacy-eisen. Met iedere technische stap voorwaarts krijgen ook kwaadwillenden steeds meer mogelijkheden. Daarom is het van groot belang dat de wetgever en beheerder van het BSN-stelsel onderzoekt welke technische mogelijkheden samenhangen met mogelijkheden tot criminaliteit en welke oplossingen hiervoor zijn.
- Overweeg bij het breder gebruik meer toepassing van pseudonimisering
Overweeg aanvulling op het BSN-systeem met de mogelijkheid van BSN-gebaseerde pseudoniemen. Dat maakt het systeem toekomstbestendig, ook omdat bredere openstelling van het BSN-systeem dan minder risico's met zich meebrengt. Door naast het BSN het gebruik van BSN-gebaseerde pseudoniemen mogelijk te maken, kunnen alle functionele voordelen van een breed BSN-gebruik (waaronder uitwisselingsmogelijkheden) worden gerealiseerd zonder privacy- en securitynadelen. Dit kan ook met de huidige voorzieningen, zoals het BSN-k (het koppelregister). Logius zou al pseudoniemen kunnen leveren. Bezie tevens in dit verband de kwestie van omvorming van het vreemdelingennummer en het strafrechtketennummer als BSN-gebaseerd pseudoniem, omdat daarmee gecontroleerde uitwisseling van gegevens beter mogelijk wordt.

³⁵ Meer fraudebestrijding vraagt vaak om minder dienstverlening (meer drempels tot diensten om fraudeurs te herkennen of te ontmoedigen) en minder privacy (minder schotten tussen data om fraudeurs te vinden). Dienstverlening vraagt doorgaans om minder fraudebestrijding (toegang tot diensten zo snel en simpel mogelijk) en minder privacy (zoveel mogelijk data combineren voor het beste maatwerk). Meer privacybescherming vraagt om minder dienstverlening (niet zomaar alles combineren voor maatwerkdiensten) en minder fraudebestrijding (minder datakoppeling om fraudeurs te vinden).

- Ontwikkel nadere wetgeving met criteria voor gebruik BSN

Niet alleen burgers, maar ook bedrijven en de overheid zelf zouden baat hebben bij een verduidelijking van welk BSN-gebruik er is toegestaan. Er zijn namelijk veel eisen aan het gebruik van BSN als het gaat om het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Deze gelden ook voor overheidsorganisaties, maar dat lijken niet alle overheidsorganisaties zich te realiseren. Op dit moment is sprake van ondoorzichtige wetgeving, wat leidt tot gebruik buiten de wet om. Er moeten dan ook passende waarborgen komen. Daar moet de wetgever over nadenken en hij moet dat uitleggen. Het BSN-gebruik moet goed geregeld worden bij wet, de wet moet duidelijk zijn en de wet moet ook waarborgen behandelen. Naast de proportionaliteits- en subsidiariteitsafweging, zouden deze ook moeten gaan over de *function creep* en de reden van de grootte van de gebruikersgroep. Onderzoek als wetgever of er meer passende waarborgen genomen kunnen worden, tegen gebruik van het BSN buiten de wet om. Verzorg nadere wetgeving om gebruik te kunnen maken van de ruimte in de Wabb: inhoudelijke criteria, in welke gevallen, onder welke voorwaarden (publieke taken, wettelijke grondslagen, toestemming) wat verstrekt mag worden.

- Versterk de toezichtsfunctie op het BSN-stelsel

Houd als beheerder van het stelsel toezicht op het gebruik van het BSN om zeker te stellen dat de gebruikers van het BSN het BSN mogen gebruiken en dit op de juiste manier doen. De informatiesamenleving vraagt om nieuwe regels. Om die reden is het belangrijk dat de overheid (in dit geval het ministerie van BZK) goede afspraken maakt met organisaties die pilots doen. De rol van het BSN is geëvolueerd van registratienummer naar noodzakelijke voorwaarde om rechten en plichten te krijgen. Daarom is het stellen van voorwaarden aan het gebruik belangrijk.

- Versterk de vertrouwensfunctie van de overheid en communicatie naar de burger

Zorg (alsnog) voor het waarborgen van de vertrouwensfunctie zodat het voor de burger inzichtelijk en transparant is wat er met zijn gegevens gebeurt, zoals gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en de SVB. Geef de burger toegang tot die gegevens. Vraag een interdepartementale werkgroep – bijvoorbeeld vanuit het programma Regie op Gegevens – om een notitie over zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens in brede zin, met het BSN als onderdeel. Doe meer aan voorlichting over risico's die de burger loopt bij verstrekking van het BSN (maakt fraude makkelijker) en geef duidelijkheid over informatie-uitwisseling van het BSN tussen organisaties. Omdat de AP ziet dat het BSN erg onder druk staat en veel vragen van de burger krijgt over het BSN, is het voor burgers niet helder wat organisaties wel en niet mogen met hun BSN. In dat kader zou het goed zijn als de overheid zou zorgen voor begrijpelijke informatie over het BSN en hoe organisaties daarmee mogen omgaan, net zoals bedrijven dit moeten doen, gezien hun informatieplicht naar betrokkenen.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Voor het verkrijgen van inzichten voor de werking van het BSN-stelsel en het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van de ervaringen van stakeholders van het BSN-stelsel en van documentatie over het BSN. Dit veldwerk heeft plaatsgehad in de periode vanaf december 2019 tot april 2020.

De namen van te benaderen functionarissen van organisaties voor dit onderzoek (voor interviews en opvragen van documentatie) zijn door de (gedelegeerd) opdrachtgever voorgedragen. Daarnaast zijn op initiatief van de ADR, na afstemming met BZK, enkele aanvullende interviews gehouden met experts of adviseurs. Zie bijlage 5 voor een overzicht van organisaties van geïnterviewde personen.

Verder is bronnenonderzoek verricht, bijvoorbeeld in kamerstukken, of op websites van stakeholders (gebruikers, beleidsmakers en andere betrokkenen). In bijlage 6 is een overzicht van de geraadpleegde documentatie opgenomen.

Als referentie voor de doelstelling van het BSN-stelsel is gebruikgemaakt van de hoofdlijnen van de *Wet algemene bepalingen burgerservicenummer* en de bijbehorende memorie van toelichting. Tevens is gebruikgemaakt van de reactie van de Tweede Kamer op het advies *Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement*, dat is opgesteld door een interdepartementale commissie onder leiding van de heer prof. drs. E. van Thijn. Dit is uitgewerkt in bijlage 2.

De opdrachtgever heeft verder geen nadere criteria gegeven of benoemd die de gewenste inzichten moeten opleveren, anders dan de (deel)vragen en aandachtspunten die zijn aangeleverd in het document *Opdrachtomschrijving health check BSN*. De antwoorden op de deelvragen zijn opgenomen in bijlage 4 specifieke vragen BZK.

De ADR heeft geen controle verricht op de juistheid van de aangeleverde informatie of documentatie. In interviews is de ADR op basis van expertise, ervaring en kritische vragen nagegaan of de geschetste situatie en de gegeven informatie deugdelijk, realistisch en aannemelijk is. Interviewverslagen zijn voor hoorwederhoor aangeboden aan de geïnterviewden, voor een controle op feitelijke onjuistheden. Daar waar wij in deze rapportage refereren aan 'bedrijfsleven', 'wetenschap', 'overheid' en 'semipublieke sector' gaat het om uitspraken van geïnterviewden vanuit het domein zelf of om uitspraken van anderen over het desbetreffende domein.

Het object van onderzoek is het BSN-stelsel, dat wil zeggen het geheel van wet- en regelgeving voor het BSN en de organisatie en voorzieningen die als basis van dit stelsel functioneren (zie bijlage 3 stelselplaat BSN).

De technische toekomstbestendigheid van de bestaande BSN-voorzieningen, dat wil zeggen de robuustheid van de centrale BSN-infrastructuur en de centrale BSN-applicaties vielen buiten de scope van het onderzoek.

Analyse heeft vrijwel voortdurend plaatsgehad vanaf het moment van voorbereiding voor het plan van aanpak tot het moment van de eerste conceptrapportage. Het zwaartepunt van de analyse lag in de maand maart 2020.

Een eerste conceptrapportage is op 7 mei 2020 voorgelegd aan de opdrachtgever en de contactpersonen en vervolgens besproken met de opdrachtgever.

De voorliggende rapportage is vastgesteld nadat het onderzoeksteam heeft zorggedragen voor interne en externe afstemming (met geïnterviewden) van de ADR-conceptrapportage.

De kwaliteit van het onderzoek is bewaakt conform het ADR-kwaliteitszorgsysteem waarbij aanpak, uitvoering en rapportage zijn gereviewd door een onafhankelijke (interne) kwaliteitsbeoordelaar.

6.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

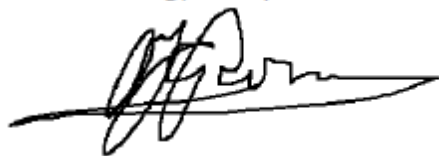
6.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mr. R. Maas, algemeen directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

7 Ondertekening

Den Haag, 27 juli 2020

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end, positioned above a solid horizontal line.

ir. A.J.G. Romijn RO

Projectleider
Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Managementreactie:

Geachte heer van Wingerde,

De ADR heeft op verzoek van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens onderzoek gedaan naar het functioneren van het huidige BSN-stelsel en de ontwikkelingen waarin het BSN een rol speelt of gaat spelen. De ADR heeft vastgesteld dat het BSN-stelsel voor veel gebruikers aan de verwachtingen voldoet en voordelen heeft gebracht. Er zijn wel uitdagingen geconstateerd, zowel voor de (centrale) voorziening als voor het stelsel. Deze aanbevelingen betreffen zowel de uitvoering van het stelsel als een aantal beleidsmatige uitgangspunten.

Deze aanbevelingen zijn behulpzaam in het verder brengen en ontwikkelen van het BSN-stelsel en het gebruik daarvan, zodat we ook in de toekomst kunnen vertrouwen op het juiste gebruik van het BSN.

De minister van BZK is volgens de Wabb stelselverantwoordelijk voor het nummer en bepaalde centrale voorzieningen, zoals de beheervoorziening. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid zijn ontwikkelingen in gang gezet, die hieronder zullen worden geschetst. Tenslotte wordt ingegaan op de aanbevelingen uit dit rapport.

Lopende en voorgenomen initiatieven

Het gebruik van nummers vindt niet plaats in isolement, maar in een omgeving die continu verandert en waar technologische kansen en bedreigingen elkaar snel opvolgen. Daarmee is ook de regelgeving rondom nummergebruik niet statisch. Met de inwerkingtreding van de AVG heeft de Nederlandse wetgever gebruik gemaakt van de mogelijkheid, die artikel 87 van die verordening biedt, om regelgeving te maken voor het gebruik van een nationaal identificatienummer. In Nederland wordt de basis voor het gebruik van het nationaal identificatienummer, het burgerservicenummer, geregeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet AVG.

Sinds 20 mei 2020 is er een consultatie gaande van een wetsvoorstel tot wijziging van de UAVG. Hierin wordt benadrukt dat voor sectoraal nummergebruik altijd een *specifieke* wettelijke grondslag dient te worden gemaakt.

Ook zijn en worden er nieuwe mogelijkheden voor breder gebruik geschapen. In de Wet verwijzingsportaal bankgegevens zit een grondslag voor nummergebruik door banken en andere betaaldienstverleners ter implementatie van de gewijzigde vierde Europese anti-witwasrichtlijn (EU) 2018/843 uit 2018. En de reeds genoemde ontwerpwet gegevensbescherming stelt voor om de Faillissementswet zo aan te passen dat de curator persoonsgegevens kan verwerken, waaronder het BSN, voor het beheer en de vereffening van de boedel.

Het wetsvoorstel Digitale Overheid dat op 18 februari 2020 is aangenomen door de Tweede Kamer reguleert toegang tot elektronische dienstverlening en stelt regels voor pseudonimisering (afgeleid van het BSN) en het gebruik van het BSN in versleutelde vorm.

BZK werkt aan een visie op digitale identiteit waarbij de basisregisters die kerngegevens bevatten over burgers en bedrijven, de BRP en het KvK-register, als authentieke bron fungeren om vervolgens verschillende digitale middelen toe te laten in een functionele identiteitsinfrastructuur om als afgeleide identiteit te fungeren. De overheid zal in het domein van deze functionele middelen meer de rol pakken van kadersteller en toezichthouder. Vanuit het perspectief van verschillende beginselen als dataminimalisatie en privacybescherming is het uitgangspunt in het denken over digitale identiteit dat het breed hergebruik van 'identifiers' (unieke nummers die een entiteit representeren) te minimaliseren en zoveel mogelijk te werken met pseudoniemen of versleutelde gegevens. Hier speelt wel de balans tussen zelfbeschikking van de burger (regie op gegevens) en de zorgplicht van de

overheid (beschermen van de burger tegen overmatig gebruik van identificerende gegevens). Deze afweging zal in verschillende functionele vormen van digitaal hergebruik gemaakt moeten worden. Het uitgangspunt is 'AVG by design', waarbij beginselen passen als zo min mogelijk digitaal hergebruik zonder pseudonimisering en versleuteling van het BSN.

Reactie op de aanbevelingen:

De ADR beveelt aan op onderdelen de uitvoering van enkele processen rond het BSN te verbeteren:

Informeer burgers over frauderisico's.

Deze aanbeveling nemen we over. Dit past binnen de communicatie uitingen van het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) van RvIG.

Verhoog de betrouwbaarheid van het identificatie- en registratieproces bij vreemdelingen.

Voor deze aanbeveling zullen we in overleg treden met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de ketenpartners uit de migratieketen. Signalen over vermeend misbruik van het BSN, en dan met name verkregen BSN's aan het RNI-loket, bereikten BZK de afgelopen jaren regelmatig. BZK werkt onder andere samen met het ministerie van SZW en de afzenders van genoemde signalen aan de aanpak van deze problematiek.

Onderzoek registratieproces om de fouten en dubbelingen die voorkomen te verminderen.

Deze aanbeveling nemen we over en wordt nader uitgewerkt met de uitvoeringsorganisaties die het betreft.

Vergroot het actuele zicht op de nummervoorraad.

Het klopt dat op dit moment de nummervoorraad niet permanent in het oog wordt gehouden. RvIG zal het zicht op deze voorraad inregelen.

Overweeg een reparatieslag van ex-sofinummers.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De onzekerheid die de vereiste identificatie van de betreffende, in omvang beperkte, groep van mensen die ruim vijftientig jaar buiten Nederland heeft gewoond met zich meebrengt, weegt niet op tegen de lasten om in voorkomende gevallen een nieuw nummer toe te kennen.

Onderzoek de noodzaak voor het afschaffen van het A-nummer.

Vanwege de rol die het A-nummer speelt en blijft spelen als enig uniek identificerende nummer bij verhuizingen binnen het koninkrijk, wordt uitfasen van het a-nummer voorlopig niet overwogen.

Overweeg een BSN-verificatieservice voor werkgevers.

De mogelijkheden om voor niet-overheidspartijen een identiteitsverificatiedienst in te richten zullen worden onderzocht, waarmee de aanbeveling een verificatieservice te overwegen wordt meegenomen.

Zorg voor een beleid met balans tussen dienstverlening, privacybescherming en fraudebestrijding.

Deze aanbeveling wordt overgenomen, onder andere in de visie op digitale identiteit. Doordat het gebruik van het BSN in het kader van zowel dienstverlening als fraudebestrijding alleen is toegestaan als er een specifieke wettelijke basis is, is gegarandeerd dat de bescherming van de privacy altijd wordt meegewogen.

Overweeg breder gebruik voor het bedrijfsleven.

Zoals hierboven is aangegeven zijn de mogelijkheden in het kader van witwassen al gerealiseerd. Ook op andere gebieden zijn we in gesprek met sectorministeries die breder gebruik overwegen.

Overweeg bij het breder gebruik meer toepassing van pseudonimisering en anonimisering.

Pseudonimisering en anonimisering zijn pijlers in zowel het wetsvoorstel Digitale Overheid als in de visie op digitale overheid, waarmee deze aanbeveling wordt overgenomen.

Ontwikkel nadere wetgeving met criteria voor (breder) gebruik BSN en Versterk de toezichtfunctie op BSN-stelsel.

Deze aanbevelingen worden overgenomen en uitgewerkt in het kader van de implementatie van het voorstel verzamelwet gegevensbescherming, waarin de wettelijke eisen voor breder gebruik worden aangescherpt. Daar horen dan ook criteria bij en de mate van toezicht, die per situatie zal verschillen.

Versterk vertrouwensfunctie van de overheid en communicatie naar de burger.

Deze aanbeveling wordt gedeeltelijk overgenomen, door informatie over organisaties die gebruik mogen maken van pseudoniemen die van het BSN zijn afgeleid en van versleutelde BSN's beschikbaar te stellen. Deze informatie kan worden ontleend aan de autorisaties die RvIG voor die organisaties opstelt. Het uitbreiden van de vertrouwensfunctie, verdergaand dan bestaande instituties als de Nationale Ombudsman, wordt op dit moment niet overwogen.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Rhodia Maas', is written on a light-colored background. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Rhodia Maas
Algemeen Directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

Bijlage 2: Context en achtergrond bij het Burgerservicenummer

Invoering van het Burgerservicenummer (BSN)

Hoewel het BSN in november 2007 is ingevoerd, lag het advies daarover al in november 2002 in de Tweede Kamer³⁶. Dit advies was in juni 2002 opgesteld door een interdepartementale commissie³⁷ onder leiding van de heer prof. drs. E. van Thijn. Deze commissie was onderdeel van het programma Stroomlijning Basisgegevens, dat zich richtte op het verbeteren van de gegevenshuishouding van de overheid. Het advies omvatte een aantal voorstellen, waarvan de belangrijkste de invoering van het BSN was. Omdat er al een sociaalfiscaalnummer (SoFi-nummer) bestond, werd besloten dit nummer te gebruiken als BSN. De belangrijkste voorstellen bij de invoering van het BSN waren destijds:

- Er komt een algemene wet op het gebruik van het BSN;
- Iedere minister kan een eigen persoonsnummer invoeren in zijn sector (het gebied waarvoor hij met zijn ministerie verantwoordelijk is), al of niet gelijk aan het BSN;
- Er komt een vertrouwensfunctie voor onder meer het zorgvuldig gebruik van het BSN en persoonsgegevens;
- Private organisaties mogen het BSN alleen gebruiken voor een publieke taak die zij vanuit de wet opgelegd hebben gekregen.

Uitgangspunten van het Burgerservicenummer

Bij het invoeren van het BSN heeft de regering een aantal uitgangspunten geformuleerd³⁸.

- a. Informatieloosheid. Het nummer zelf bevat geen inhoudelijke informatie over de eigenaar van het nummer, zoals een geboortedatum en dergelijke.
- b. Rechtenvrij. Aan het BSN kan de eigenaar geen rechten ontlenen.
- c. Uniciteit. Elk nummer wordt maar één keer toegekend. Een persoon kan maar over één nummer beschikken.
- d. Persoonsgebonden. Het gebruik van het BSN is alleen mogelijk wanneer er sprake is van goede identiteitscontrole.
- e. Noodzakelijk gebruik. Overheden en instanties gebruiken het BSN alleen wanneer dat nodig is (doelbinding).

Doelstellingen van het Burgerservicenummer

De regering benoemde in 2002 een aantal overheidsdoelstellingen waaraan het persoonsnummerbeleid (oftewel de invoering van het BSN) moest bijdragen. Deze algemene doelstellingen zijn nader uitgewerkt in een aantal min of meer concrete bedoelingen of onderwerpen die de overheid met het BSN had in relatie tot deze drie doelstellingen. We bespreken deze onderwerpen hieronder. Deze onderwerpen vormen tevens een afbakening voor dit onderzoek³⁹.

³⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VII, nr. 21, dd. 20 november 2002

³⁷ Ook wel: Tafel Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement genoemd, of kortweg de Tafel van van Thijn. Zie 'Advies van de Tafel', Den Haag, juni 2002,

³⁸ Zie kst 286000-VII-21 en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de wet algemene bepalingen bsn

³⁹ Overeengekomen in de opdrachtbevestiging Definitief 2019-0000199832 punt 2.3. Object van onderzoek, afbakening en definities

Vraaggerichte dienstverlening en administratieve lastenverlichting

Het was de wens van de overheid dat de burger voor al zijn contacten met de overheid met één persoonsnummer toe zou kunnen. Tevens was het gewenst dat, met het oog op een meer klantgerichte, geïntegreerde dienstverlening en een reductie van de administratieve lasten, de koppeling van gegevens tussen overheden op basis van persoonsnummers zou kunnen plaatsvinden, mits hiervoor een wettelijke basis zou zijn.

Ook was een reductie van administratieve lasten door het gebruik van het BSN voorzien. Voor de burger en het bedrijfsleven zou het immers betekenen dat ze minder vaak hun gegevens zoals naam, adres, woonplaats, enzovoorts aan overheidsorganen zouden hoeven aan te leveren. Het BSN zou gebruikt worden om elektronisch transacties met de overheid uit te voeren. Door het BSN te koppelen aan DigiD, zou de burger zich op een betrouwbare manier elektronisch kenbaar kunnen maken aan de overheid. Daardoor konden gewone transacties vervangen worden door elektronische en zou de mogelijkheid ontstaan van dienstverlening die ook buiten de gebruikelijke openingstijden en zonder wachtrijen zou plaatsvinden. Voorwaarde voor deze toepassing van het BSN was realisatie van DigiD.

Opsporing, handhaving en identiteitsfraude

De invoering van het BSN zou de mogelijkheden tot effectieve fraudebestrijding vergroten, doordat gebruikers eenvoudiger persoonsgegevens zouden kunnen uitwisselen. Ook zouden hulpmiddelen voor controle van identiteitsdocumenten worden ontsloten en was het de bedoeling dat gebruikers zouden kunnen nagaan of een bepaald BSN bij een bepaalde persoon hoort en welk BSN bij een bepaalde persoon hoort. Ten slotte zouden permanente procedures voor controle en schoning van nummers worden gecreëerd.

Privacybescherming, rechtmatigheid en transparantie

Het was destijds de bedoeling van de overheid om, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voorzieningen en spelregels te creëren die zouden zorgen voor vertrouwen in de wijze waarop de overheid met persoonsgegevens omgaat. Het vertrouwen zou worden bevorderd door consequente toepassing van transparantie van wat de overheid heeft aan persoonsgegevens en wat zij daarmee doet. De bedoeling was deze transparantie vorm te geven door een 'Landkaart'; een website waarop wordt vermeld welke categorieën van persoonsgegevens gebruikers hebben en welke de overheid onderling uitwisselt. Naast transparantie zou de overheid maatregelen treffen voor de beveiliging van persoonsgegevens op technisch en organisatorisch gebied en de informatieloosheid van persoonsnummers.

Het was de bedoeling van de regering dat het BSN op alle door Nederlandse autoriteiten uitgegeven identiteitsdocumenten zou worden vermeld, inclusief de documenten voor vreemdelingen. Daarmee zou het gebruik van het BSN en de controle op de relatie tussen BSN en de burger worden vereenvoudigd.

Toekenning van het Burgerservicenummer

Het BSN-stelsel is zodanig ingericht dat een burger het BSN kan verkrijgen door registratie bij een gemeente in de Basisregistratie Personen (BRP). Mensen die in Nederland wonen en mensen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, worden geregistreerd in het ingezetendeel van de BRP; de GBA (Gemeentelijke Basisadministratie). Mensen in het buitenland die een relatie hebben met de Nederlandse overheid (niet-ingezetenen) en mensen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven, kunnen zich sinds 2014 in de RNI (Registratie Niet-

Ingezetenen) inschrijven, via een van de negentien gemeentelijke RNI-loketten en krijgen zo een BSN toegekend.

Welke organisaties mogen een BSN uitreiken en op welke gronden?

Gemeenten en het ministerie van BZK zijn de enige partijen die een BSN uitreiken. Gemeenten kunnen dit doen als iemand:

- in deze gemeente wordt geboren;
- immigrant is die zich in Nederland vestigt. De gemeente waar hij zich voor het eerst vestigt, reikt de immigrant zijn BSN uit.

Het ministerie van BZK kan een BSN uitreiken als iemand:

- zich inschrijft aan een loket van de Registratie Niet-Ingezetenen;
- door een Aangewezen bestuursorgaan (ABO) wordt ingeschreven in de Registratie Niet-Ingezetenen.

Omdat niet-ingezetenen veelal buiten Nederland wonen, kunnen ABO's ook personen inschrijven in de RNI. De minister van BZK heeft vijf ABO's aangewezen om informatie aan te leveren aan de RNI. Het gaat daarbij om de volgende bestuursorganen:

- Belastingdienst
- Sociale Verzekeringsbank (SVB)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Centraal Administratie Kantoor (CAK)
- Buitenlandse Zaken (voor geprivilegieerden)

De overheid gebruikt het BSN bij de verwerking van persoonsgegevens en in contact met de burger. Het BSN is een van de belangrijkste gegevens in de administratie van de overheid. Naast de overheid zijn zorgverleners en scholen verplicht het BSN te gebruiken in hun administratie. Het BSN dat de gemeente toekent aan een persoon bij een eerste inschrijving komt uit de BSN-voorraad die de gemeente heeft ontvangen vanuit de Beheervoorziening BSN (BV BSN). Deze voorziening⁴⁰ is in beheer bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (Rijksdienst voor Identiteitsgegevens).

In bijlage 3 vindt u de plaat van de huidige BV BSN. Die geeft meer inzicht in het geheel van wet- en regelgeving voor het BSN en de organisaties en voorzieningen die als basis van dit stelsel functioneren.

⁴⁰De BV BSN genereert burgerservicenummers en verstrekt deze aan gemeenten. Het nummerregister van de BV BSN registreert aan welke gemeente een BSN is geleverd en wanneer dit BSN wordt uitgegeven. (Bron: <https://www.rvig.nl/bsn/beheervoorziening-bsn>)

Bijlage 4: specifieke vragen BZK

Stakeholders buiten BZK hebben weinig respons op de vragen gegeven, omdat deze over het algemeen te specifiek BZK-onderwerp zijn en/of de stakeholder er niet bekend mee was. De vragen zijn vanwege deze overweging door een beperkt aantal stakeholders beantwoord.

1. *Onderzoeken of de beantwoording van de presentie- en verificatievragen rechtstreeks vanuit de BRP kan, zodat de dagelijkse kopie niet meer nodig is. De omvang van de kopie moet vanuit de regels in de AVG worden aangepast. In het kader van dataminimalisatie dient er een aanpassing plaats te vinden in de regelgeving en uitvoering daarvan.*

Uit de privacy impact assessment (PIA) kwam naar voren dat de dagelijkse kopie een probleem is. Een kopie kan wel, maar dan efficiënt (dus alleen met de gewijzigde gegevens). Op dit moment worden er iedere avond 25 miljoen persoonsgegevens gekopieerd. Dit is niet echt nodig, met alleen de wijzigingen kan het aantal worden teruggebracht

De BV BSN zoekt intelligenter dan de GBA-V en houdt bovendien een presentievragenregister bij. Als je iemand kort na elkaar opnieuw wilt inschrijven, dan meldt de BV BSN dit; de GBA-V niet. Technisch kunnen wel presentie- en verificatievragen gesteld aan de BRP.

2. *Onderzoeken van de mogelijkheden om de registratie van het BSN volledig te integreren in de BRP.*

Vanuit de historische overwegingen is voor het BSN een aparte wet opgesteld. Dit idee kwam vanuit de juristen. Voor het BSN had toen ook de BRP-wetgeving kunnen worden aangepast omdat het om hetzelfde stelsel gaat. BSN en BRP zijn aan elkaar verbonden; het BSN is een onlosmakelijk onderdeel van het BRP. Integratie ook in de wet zou simpeler zijn.

Het BSN-/BRP-beleid zou geïntegreerd kunnen worden. De Wabb en de Wet BRP verwijzen naar elkaar. Je zou deze wetten kunnen samenvoegen. Er is destijds voor een aparte wet gekozen omdat de WBP (artikel 24) daartoe verplichtte. Als je op dit moment het BSN zou invoeren, dan zou dit waarschijnlijk geïntegreerd worden in de BRP-wetgeving.

Het zou een goede zaak zijn om de BVBSN op te nemen in één groot systeem; dan komen de gegevens uit één bron. Een nadeel is dat als het systeem eruit ligt, alles eruit ligt. In het afgelopen jaar is de BVBSN sporadisch niet beschikbaar geweest. Ook zou de wetgeving hier dan op aangepast moeten worden.

Ligt niet zonder meer voor de hand. De AVG bevat primair uitgangspunten. De WABB, aparte wetgeving voor BSN, naast de wet BRP, moet je niet afschaffen.

Het aantal bevragingen aan de BV BSN is ongeveer het aantal verstrekkingen uit de BRP. Beide zijn ruim 100 miljoen, terwijl er 'maar' 25 miljoen registraties zijn. De vraag is of de BRP dit qua capaciteit zou aankunnen.

3. *Daarnaast het integreren van de Presentievraag in de Centrale Voorzieningen van de BRP en tegelijkertijd het afstemmen van het 'slim zoeken' in beide domeinen.*

Als het gaat om slim zoeken, dan is de BV BSN hier beter in dan de BRP. Met

name als het gaat om fonetiek, loopt de BV BSN voor op de BRP. Denk bij fonetiek aan andere schriften die zijn vertaald naar het Nederlands. Dat kan op verschillende spellingen uitdraaien. De BV BSN houdt hier bij het zoeken rekening mee; bijvoorbeeld door dubbele letters te negeren.

Dit kan in de GBA-V ingebouwd worden, maar de kosten hiervan zullen fors zijn. Aan de andere kant scheelt dit wel in beheerkosten voor de BV BSN.

4. *Het uitfaseren van het A-nummer aan de afnemerskant van de BRP en volledig overgaan op het BSN als de koppeling.*

De Wet BRP loopt erop vooruit dat het A-nummer afgeschaft zou gaan worden en het BSN volledig als sleutel gebruikt zou gaan worden (de Operatie BRP). In 2017 heeft toenmalig minister Plasterk dit stopgezet vanwege ICT-problemen. Hiervoor moet een slim moment worden gekozen. Het is een kostbare aanpassing. Het is pas opportuun als de berichtvoorziening uit faseert over circa vier jaar. Het A-nummer is een veel beter nummer dan het BSN. Dat komt omdat de elfproef erin zit (gewogen; dat wil zeggen dat er twee fouten worden gedetecteerd), er geen twee opeenvolgende gelijke nummers in het A-nummer zitten en het nummer niet start met het cijfer nul.

5. *Onderzoeken hoe de huidige wijze van aanlevering van nummerwijzigingen aan de Sectorale berichtvoorziening Zorg via het FMP BSN aangepast kan worden. De doorgifte van de wijzigingen kent geen doelbinding met het FMP BSN.*

Het CIBG krijgt de definitieve nummerwijzigingen – van tijdelijk BSN ofwel vreemdelingsnummer – door. Zij informeren de zorgverleners die het BSN bevroegd hebben. Die zijn er verantwoordelijk voor dat zij de informatie wijzigen in de eigen administratie. Een automatische push functie kan fouten voorkomen **en verlicht de handmatige werkzaamheden**.

6. *Het melden van foutvermoedens doet de BSN-gebruiker aan het Foutmeldpunt BSN. Dit foutmeldpunt is opgezet als tijdelijke voorziening rondom de invoering van het BSN. Tot op de dag van vandaag is dit foutmeldpunt nog in gebruik. Hoe verhoudt dit zich tot de terugmeldvoorziening BRP? Kunnen deze voorzieningen geïntegreerd worden?*

De TMV is bedoeld om terug te koppelen aan de gebruiker met gereede twijfel bijv. of een adres klopt, aan de gegevens in de BRP.

Het FMP is bedoeld om dubbelingen te melden.

Het meldpunt Basisadministraties is bedoeld om de basisregistraties te optimaliseren. De TMV ondersteunt feitelijk het meldpunt Basisadministraties.

Het FMP is feitelijk een oud vehikel; het is al 10 jaar tijdelijk. Het TMV heeft een moderner jasje. Logisch lijkt dat het FMP wordt opgeheven. Er moet nog onderzocht worden of de functionaliteiten overeenkomen dan wel dat het acceptabel is dat er minder/andere functionaliteiten worden geboden.

Er zijn plm. 300 meldingen per jaar. In 2019 zijn er door het CIBG behandeld:

- 301 gewijzigde BSN's (informeren)
- 32 verzoeken tot inzage (wie heeft mijn bsn geraadpleegd)
- 14 foutvermoedens. Het BRP wordt echt als betrouwbaar ervaren.

Zaken bij het FMP zouden meer aandacht mogen krijgen. Hoewel daar weinig meldingen binnenkomen, zou je het toch moeten behouden. De TMV werkt met een nummer dat je moet weten. Dat is niet praktisch.

7. *Binnen BZK zijn meerdere voorzieningen in beheer die 'iets' doen met het BSN. Het gaat hierbij om de BRP (GBA-V), de BV BSN, BRPk en BSNk. Vraagt die voorlicht is hoe wenselijk deze verspreiding van BSN-diensten is.*

Het BRPk koppelt het BSN aan Europese nummers. Dit wordt gedaan met polymorfe pseudoniemen. Omdat BRPk ook een link met het publieke internet heeft (anders kunnen we niet met de EU-burger communiceren), is het niet wenselijk dat deze functionaliteit wordt geïntegreerd met de omgeving waar ook de database met persoonsgegevens staat.

Het BSNk is in basis alleen maar een rekentool die onder andere een BSN omzet in een polymorfe pseudo. Onderdeel van BSNk is het inzageregister. In het inzageregister kan de burger zien welke middelen er aan zijn BSN zijn gekoppeld. Bijvoorbeeld het rijbewijs, paspoort, de identiteitskaart en EU-middelen. De burger kan dit inzien via MijnOverheid.nl. Feitelijk is er met het inzageregister sprake van een burgercontrole.

Het inzageregister is gekoppeld aan de Wet Digitale overheid. Het inzageregister is alleen gericht op mensen met een BSN van wie minimaal één middel is geregistreerd. Het inzageregister biedt ook de mogelijkheid om in te zien dat met de EU-code is ingelogd (bij een niet-BSN-dienst). Het is twijfelachtig of MijnOverheid (die BSN-georiënteerd is) dit ook gaat ontsluiten.

8. *De Beheervoorziening BSN biedt de mogelijkheid om documentregisters te bevragen. Dit vanuit de gedachte dat de gebruiker van het BSN een one-stop-shop identificatieservice geboden wordt. Hij toetst het BSN en kan tevens bevragen of het getoonde Nederlandse reisdocument, het rijbewijs of het vreemdelingendocument van IND nog in omloop mag zijn. De dienst op zich dient een duidelijk belang. Vraag die voorligt is of de BV BSN hiervoor de geijkte voorziening is of dat deze dienst ook op een andere wijze ingevuld kan worden.*

Voor het programma Reisdocumenten is een ander type register nodig. Momenteel staat er in de BV BSN alleen een register met reisdocumenten die niet meer in omloop mogen zijn. Er is geen register met 'positieve' reisdocumenten. Voor een digitale functionaliteit is wel een register nodig.

Op het moment dat het (positieve) Basisregister Reisdocumenten operationeel is, ligt hier geen rol meer voor de BVBSN ten aanzien van de paspoorten en ID-kaarten. Ook voor de rijbewijzen moet er – want ook digitale functionaliteit – zo'n positief register zijn. Of I&W/RDW dit ook toegankelijk maakt voor bevraging is niet bekend. Dan blijven in ieder geval over de vreemdelingendocumenten. Dan hebben we alle WID-documenten gehad.

9. *Onderzoeken of huidige functionaliteit in het kader van verificatievragen en presentievragen voldoet aan eisen/wensen van gebruikers.*

De belangrijkste gebruiker, VWS, geeft aan tevreden te zijn over de huidige functionaliteit.

Bijlage 5: geïnterviewde organisaties

Er zijn gesprekken gevoerd met personen met verschillende perspectieven vanuit diverse organisaties:

- Adviesbureau voor de publieke sector dienst PBLO
- Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
- Belastingdienst, Centrale Administratieve Processen (CAP)
- Koninklijke PTT Nederland (KPN), vanuit Security, eHerkenning
- Ministerie van BZK:
 - o Directie Constitutionele zaken en Wetgeving (CZW)
 - o Directie Informatiesamenleving en Overheid (DIO), programma Basisinfrastructuur
 - o Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG)
 - Centraal Meldpunt identiteitsgegevens (CMI)
 - Directie Informatievoorziening en systemen
 - Directie Uitvoering
- Ministerie van OCW, Dienst uitvoering en onderwijs (DUO)
- Ministerie van VWS, Informatiebeleid en Centraal informatiepunt CIBG
- Ministerie van J&V:
 - o Regie migratieketen
 - o Justitiële informatiedienst (Justid)
- Ondernemingsorganisatie VNO-NCW
- Raad voor de Kinderbescherming
- Raad voor de Rechtspraak
- Stichting Nederlanders Buiten Nederland (SNBN)
- Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders
- Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), loonaangifteketen (LAK)
- Verbond van Verzekeraars
- Vereniging Nederlandse Banken (VNB), Veiligheidszaken
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Wetenschappers informatiebeveiliging

Bijlage 6: geraadpleegde documentatie

- Advies van de Tafel - Tafel Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement genoemd (de Tafel van 'van Thijn'), juni 2002
- ATR: Advies vermindering regeldruk Basisregistratie personen, 24 juni 2019, ref. MvH/RVZ/RS/HS/2019-U077
- Autoriteit Persoonsgegevens (AP), advies inzake toegang tot gegevens voor poortwachters bij het voorkomen van witwassen aan de minister van Financiën, 16 december 2019 (kenmerk z2019-21482)
- Ketenregisseur Belastingen Loonaangifteketen, Outline Business Case BSN-verificatietool, versie 0.24 concept, 1-6-2019
- College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) Advies aan de minister van VWS over de wet gebruik BSN in de Zorg; 14 april 2005 (kenmerk z2005-0108)
- Advies van het CBP aan de minister van Justitie over het wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht; 12 februari 2003 (kenmerk z2002-1486)
 - 13 februari 2003 <https://www.nrc.nl/nieuws/2003/02/13/algemene-identificatieplicht-ondoordacht-7626508-a1299589>
- CO-efficiënt, bureau voor communicatie-onderzoek, rapport Belevingsonderzoek Burgerservicenummer juli 2005 (in opdracht van Rijksvoorlichtingsdienst/Publiek en Communicatie ten behoeve van het ministerie van BZK) (Projectnummer: P3648 Kenmerk: CK/JO/AB/74000)
- DSP-groep Rapport BSN in Caribisch Nederland, Impactprognose van de transitie, 27 september 2019
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/27/bsn-in-caribisch-nederland>
- Kamerstukken dossier 28 600 VII Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003
 - Brief van de Ministers van BZK, Justitie, Vreemdelingenzaken en integratie en Staatssecretarissen SZW en Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, advies Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement Vergaderjaar 2002–2003, nr. 21, 20 november 2002
- Wet van 21 juli 2007, houdende algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer), jaargang 2007 (nr. 288); staatsblad koninkrijk der Nederlanden
- Kamerstukken dossier 30.312 – Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (WABB) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30312> :
 - Advies Raad van State en nader rapport Tweede Kamer, 1 juli 2005 resp. 15 september 2005 (nr. 4) vergaderjaar 2005–2006
 - Memorie van Toelichting, 28-09-2005 (nr. 3)
 - Verwerking van de aanbevelingen van de commissie van prof. Van Thijn Bijlage 2 (nr. 7-b2)
 - Brief van de Staatssecretaris BZK aan de Voorzitter van de Eerste Kamer over de invoering Invoering burgerservicenummer, 1, Vergaderjaar 2007–2008, 3 maart 2008 (KST115996)

- Brief van de Minister van BZK aan de Voorzitter van de Eerste Kamer Algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer) N, 20 november 2012 Vergaderjaar 2012–2013
- Kamerstukken dossier 30 907 Aanpassing van enige wetten in verband met de invoering van het burgerservicenummer (Aanpassingswet burgerservicenummer)
 - Brief van de Staatssecretaris BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 3 maart 2008 (nr. 7) Invoering burgerservicenummer Vergaderjaar 2007–2008
- Kamerstukken dossier 32 761 - Verwerking en bescherming persoonsgegevens
 - Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 13 juli 2018 (nr. 124) Vergaderjaar 2017–2018
 - Brief van de Minister voor rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 31 oktober 2019, (nr. 151), vergaderjaar 2019–2020
- Kamerstukken dossier 25 764 - Reisdocumenten
 - Brief van de Minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 11 september 2013 (nr. 70) Vergaderjaar 2012–2013
 - Brief van de Staatssecretaris BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 27 maart 2019 (nr. 118) Vergaderjaar 2018–2019
- Kamerstukken dossier 30 380 - Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (*wbsn-z*)
 - Wet van 10 april 2008 - <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023864/2019-07-01>
- Minister van Financiën, Kamerbrief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, BSN in het BTW-identificatienummer, over het rapport van de commissie van deskundigen BSN en btw-identificatienummer, 19 december 2018, (kenmerk 2018-0000219615)
- Logisch ontwerp BSN, versie 1.5, 29 september 2018
- Ministerie van BZK, Overzicht organisaties die het burgerservicenummer gebruiken, 6 maart 2013
- Ministerie van BZK, Rijksdienst voor identiteitsgegevens (RVIG), Handreiking BSN voor Gebruikers, versie 2.4, 4 augustus 2017
- Ministerie van BZK, brochure Uw burgerservicenummer, oktober 2007
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Protocol Identificatie en Labeling, Gestandaardiseerde werkwijze voor de unieke identificatie en registratie in de migratieketen, 13 januari 2020
- Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Position paper Input AP over gebruik BSN door financiële instellingen, 10 augustus 2019 (POSPAP145)
- NVB, Breder gebruik van BSN, Brief aan managementteam Belastingdienst, 18 september 2017 (referentie BR 2626)
- PBLQ HEC, Rapport Mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen privaat en publiek (SGO 3, fiche 11), 18 februari 2014
- Prins, J. E. J. (2003). Het BurgerServiceNummer en de strijd tegen Identiteitsfraude. *Computerrecht*, (1), 2-3.

- Programma BSN, Architectuur BV BSN, 15 mei 2016
- Research voor Beleid, eindrapport evaluatie BSN-punt, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK, 11 oktober 2011
- Rijksauditedienst (RAD), Rapportage uitkomsten Audit Beheersvoorziening BSN aan de minister van BZK, DRI, 9 mei 2011 (kenmerk RAD/2011/356)
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG)
<https://www.rvig.nl/actueel/facts--figures>
https://nvvb.nl/media/cms_page_media/786/cmi.pdf
- Sira Consulting B.V., Doelmatigheid van de BRP, Onderzoek naar de mate van gebruik, gebruiksgemak en gebruiksvriendelijkheid van de BRP, 6 december 2019
- (tijdelijk) Sociaal zekerheidsstelsel 1980- 2014
https://www.socialezekerheidsstelsel.nl/id/vk9roac9d1wc/sociaal_fiscaal_nummer
- Toelichting op de Monitor Digitale Overheid 2019
<https://www.bing.com/search?q=Toelichting+op+de+Monitor+Digitale+Overheid+2019&src=IE-SearchBox&FORM=IESR4S&PC=UF03>

Overig

- <https://amp.nos.nl/artikel/2325943-misbruik-met-burgerservicenummer-laat-arbeidsmigranten-adres-registreren.html>
- <https://www.anwb.nl/juridisch-advies/op-de-camping/kampeerplaats-boeken/paspoort-achterlaten>
- <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/identificatie/biometrie>
- https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/onderneming_starten/voordat_u_start/rechtsvorm/welke_rechtsvorm_kiest_u
- <https://www.bitsoffreedom.nl/2006/02/01/seminar-burgerservicenummer-in-het-bedrijfsleven>
- <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/regie-op-gegevens/>
- <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/eidas/>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0679-20160504&from=EN>
- <https://www.gelderlander.nl/nijmegen/gemeente-nijmegen-gebruikt-als-eerste-de-id-app->
- Financieel dagblad publicaties rondom BSN van 27-11-2018, 16-01-2019, 09-10-2019, 04-01-2020, 15-01-2020
- <https://ibestuur.nl/podium/van-het-oude-ontwerp-naar-een-nieuwe-visie>
- <https://ibestuur.nl/partner-pblq/sloop-de-digitale-kooi-met-de-avg>
- <https://ind.nl/Formulieren/6005.pdf>
- Nationale ombudsman.nl – publicaties rondom BSN van 26 oktober 2008, 12 december 2009, 12 mei 2010, 13 december 2011, klacht 2012-103, klacht 2013-184, klacht 2017-068
- <https://nos.nl/l/2324726>
- <https://www.radarplus.nl/article/206/Gedupeerd-door-identiteitsfraude>
- <https://www.security.nl/posting/629651/Minister+wil+Uitvoeringswet+AVG+op+aantal+punten+aanpassen>
- <https://www.vno-ncw.nl/forum/waar-blijft-de-nederlandse-e-id>
- <https://www.vno-ncw.nl/weekbulletin/nieuw-btw-nummer-voor-eenmanszaken>
- <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/ik-joehoe-hier-zijn-we-ik-kom-een-jaar-mijn-wortels-ontdekken-zweden-papieren-alsjeblieft~b9aa71c5>
- <https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerservicenummer>
- [https://nl.wikipedia.org/wiki/Trol_\(internet\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Trol_(internet))
- <https://nl.wikipedia.org/wiki/Pseudonimiseren>

Bijlage 7: gebruik van persoonsnummers in enkele andere Europese landen



De hedendaagse systemen van persoonsnummers in Europese landen zijn een uitvloeisel van de Napoleontische tijd. Toen Napoleon in de negentiende eeuw keizer van Frankrijk was, had hij dienstplichtigen nodig. Om dat goed te kunnen regelen, voerde hij een persoonsnummersysteem in op een deel van het vasteland van Europa. In het heden zien we nog altijd terug dat de landen op het vasteland van Europa veelal gebruikmaken van systemen van persoonsnummers. In totaal gebruiken 24 EU-landen persoonsnummers (centraal, dan wel decentraal)⁴¹. Hieronder volgt een niet-uitputtend overzicht van hoe enkele Europese landen omgaan met persoonsnummers.

In het verleden had Oostenrijk een persoonsnummer dat breed werd gebruikt en waarbij verschillende sectoren ook informatie met elkaar uitwisselden. Dat sommige uitwisselingen geen wettelijke grond hadden, kwam aan het licht toen Oostenrijk overging op het gebruik van pseudoniemen. Tegenwoordig is het persoonsnummer alleen nog terug te vinden in de basisregistratie personen (Brp). De verschillende sectoren maken nu elk gebruik van sector gebonden pseudoniemen per burger. Daardoor is informatie-uitwisseling niet zomaar meer mogelijk. De Oostenrijkse Autoriteit Persoonsgegevens beheert alle pseudoniemen. Onderstaand kader bevat informatie van de Oostenrijkse overheid over de inrichting van de elektronische identiteit.

Persistent sector-specific identifiers in Austria

The identification function is based on the Central Register of Residents (or a Supplementary Register for non-residents). An encrypted, persistent source-identifier ("Source-PIN") is derived from these registers. However, for data-protection considerations, this source-identifier must not be used by any application. Sector-specific identifiers or organization-specific identifiers are cryptographically derived from the Source-PIN, depending on whether the relying party is a public sector body or a private sector organization.

For the public sector, the law defines a set of 26 sectors of state activity like tax, health, education, etc. plus 7 horizontal sectors like electronic delivery or public sector's human resources. The basic idea is that – within such a sector of state activity – data sharing is common and usually not creating data protection issues, like in the "health-sector" a hospital providing a patient summary to a family doctor. The mere fact that such a sector is defined of course does not release communicating parties from establishing a proper legal basis for any such communication, like the consent of the data subject, but it eases the identification of the data subject, as the same unique sector-specific identifier can be used. For particularly sensitive applications, sub-sectors have to be established within a sector. Consider a register containing stigmatic diseases, where using a general identifier is questionable and data sharing shall be technically hindered.

For the private sector, the same cryptographic basis applies. A difference is that no sectors are defined to derive identifiers, but unique identifiers of the organization lead to organization-specific identifiers.

From a high-level perspective, the sector-specific identifiers (public sector) or organization-specific identifiers (private sector) inherit the properties of the Central Register of Residents like its data quality and a life-long persistence of the identifiers, but are created in a way that different sectors cannot share data under the same citizen identifier, equally sharing between different private-sector organizations under the same identifier is inhibited.

Backend services exist like pre-populating legacy databases with sector-specific identifiers (the database provides demographic data it has, like name and data of birth, the Source-PIN Authority can then calculate the sector-specific identifiers). Similarly, where a legal basis for sharing data across sectors exist, e.g. tax authorities sharing information with social security authorities for certain processes, the Source-PIN Authority can provide encrypted sector-specific identifiers of the other sector to facilitate such exchange.

Bron: Austrian eID, an Overview, Herbert Leitold, secretary-general secure information technology center, Austria, 18 April 2020

⁴¹ Bron: Panteia-rapport: *Population registers in different countries, Design and developments in relation to The Netherlands*. November 2019.



Duitsland heeft bijvoorbeeld helemaal geen persoonsnummer; wat te maken heeft met het oorlogsverleden waardoor dit erg gevoelig ligt.



Het Verenigd Koninkrijk heeft een beperkt persoonsnummer- en registratiesysteem. Ook probeert het Verenigd Koninkrijk al twintig jaar een identiteitskaart in te voeren – wat niet lukt wegens verzet. Er zijn bovendien wel vijf leveranciers die het “unieke” nummer uitgeven.



Openheid en transparantie staan in Scandinavië en Estland hoog in het vaandel. Estland stelt zelfs dat de burger geen privacy heeft, maar wel transparantie: als burger heb je volledige inzage in wat er met jouw BSN is gedaan of gebeurd. Als de burger het daar niet mee eens is, dan kan hij degene die zijn gegevens heeft ingezien, daarop aanspreken. Sommigen zien Estland als voorbeeld als het gaat om de mogelijkheid van het inzien van BSN-transacties en het daarop aanspreken van degene die de transactie heeft gedaan. Dan hebben we het echter vooral over transparantie vanuit de overheid.



In Scandinavië hebben burgers het BSN nodig voor zowel private als overheidstransacties; het BSN is dus breed bekend. In Noorwegen werd ieders belastingaangifte tot voor kort gepubliceerd in het kader van transparantie. Toen echter werd vastgesteld dat er na het moment van publicatie veel ontvoeringen binnen rijke families plaatsvonden, is dit teruggedraaid.



In Zweden kunnen burgers de belastingaangifte van een andere Zweedse burger opvragen en inzien. In Zweden moeten burgers bijvoorbeeld hun BSN laten zien als ze drank willen kopen, een telefoonabonnement willen aanschaffen en hun kind op school willen inschrijven. Ook moeten burgers hun BSN opgeven als ze willen inloggen bij de gamingsite Ubinet. Als het gaat om het persoonsnummer zelf, dan zien we dat daarin in Zweden de geboortedatum en het geslacht van de eigenaar zijn verwerkt. Daar heeft het nummer op zichzelf dus al meer betekenis dan bijvoorbeeld in Nederland; waar dit soort informatie over de eigenaar niet uit te herleiden is.



De Zwitserse situatie is niet vergelijkbaar met de Nederlandse, als het gaat om het BSN. Zwitserland heeft een persoonsnummer dat veel overheidsinstanties instanties en bijvoorbeeld ziektekostenverzekeraars gebruiken, maar dit is geen fiscaal identiteitsnummer of ander nummer waar financiële persoonlijke gegevens mee kunnen worden uitgewisseld. De koppeling van gegevens ligt gevoelig in Zwitserland. Er zijn zorgen over wie gegevens hebben, in welke database ze worden opgeslagen en hoe wordt georganiseerd dat iedereen ervan afblijft.

Bijlage 8: tijdlijn BSN

Het burgerservicenummer (BSN) is een uniek persoonsgebonden nummer in Nederland. Iedereen die zich laat inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP) krijgt zo'n nummer.

1985 Fiscaal nummer

In september 1985 werd het fiscaal nummer ingevoerd. Alle belastingplichtigen kregen een persoonlijk identificatienummer en moesten dat doorgeven aan hun werkgever of uitkeringsinstantie. De invoering van dit nummer maakte automatische verwerking van de loonbelastinggegevens mogelijk. Ook hoopte men hiermee misbruik en fraude op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies tegen te gaan.

1989 Sociaalfiscaalnummer

In 1989 werd een uitbreiding van het fiscaal nummer, het sociaalfiscaalnummer, ingevoerd. Het identificatienummer werd daardoor naast het gebruik door de belastingdienst ook door de sociale verzekeringen gebruikt. Deze uitbreiding moest fraude bij de sociale verzekeringen verder voorkomen. Daarnaast zou de efficiënte gegevensverwerking de overheid jaarlijks een grote besparing opleveren

1994 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

In oktober 1994 trad de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) in werking. Dit systeem heette daarvoor het bevolkingsregister. Iedere gemeente heeft een administratie met daarin bepaalde gegevens van alle personen die in de gemeente gevestigd zijn of waren. Gegevens die opgeslagen zijn, betreffen bijvoorbeeld: naam, geslacht, leeftijd, adres et cetera. De wijziging betekende ook een grote wijziging voor het sociaalfiscaalnummer. Dat werd vanaf 1995 ook toegevoegd aan de gegevens in de GBA.

2002 Advies Tafel van van Thijn

De eerste plannen voor het BSN werden al in 2002 gemaakt. De Tafel Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement genoemd, of kortweg de Tafel van van Thijn. De commissie adviseerde om het sofinummer te 'promoveren' naar een BSN.

2005-2006-2007 De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb)

Het wetsvoorstel werd op 22 september 2005 ingediend door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Dit wetsvoorstel introduceert een algemeen persoonsnummer voor gebruik door overheidsorganen en daartoe aangewezen andere organisaties. Dit algemene persoonsnummer treedt in de plaats van het bestaande sociaalfiscaalnummer. Het voorstel werd op 12 september 2006 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. In juli 2007 werd het voorstel aangenomen door de Eerste Kamer. In november 2007 is het sociaalfiscaalnummer, voor personen die bij gemeenten ingeschreven staan, vervangen door het burgerservicenummer (BSN).

2008-2009 De wet gebruik burgerservicenummer in de zorg

De wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (vaak afgekort tot wbsn-z) is een uitbreiding van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb). Dit wetsvoorstel regelt dat binnen de zorgsector gebruik kan worden gemaakt van het burgerservicenummer (BSN). De wbsn-z is 1 juni 2008 in werking getreden. Verplicht gebruik BSN per 1 juni 2019 in de zorg.

2011 Evaluatie BSN-punt

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in 2011 een evaluatieonderzoek uitgevoerd van het burgerservicenummer-punt. Bij dit punt kunnen burgers terecht met vragen, klachten of problemen met het burgerservicenummer. Uit de evaluatie bleek dat het aantal vragen, problemen en klachten dat bij het BSN-punt is binnengekomen, veel lager is dan verwacht. Het BSN-punt had per jaar gemiddeld ongeveer vierduizend meldingen van burgers gekregen.

2014 Vervanging wet GBA door wet BRP

Sinds 6 januari 2014 (wet GBA vervangen door wet BRP) kunnen ook niet-ingezetenen een BSN krijgen. Dit zijn personen die kort of niet in Nederland verblijven en een meervoudige relatie met de Nederlandse overheid hebben, zoals gepensioneerde Nederlanders in het buitenland of personen uit de EU die tijdelijk in Nederland seizoensarbeid doen. Het sociaalfiscaalnummer werd tot januari 2014 nog toegekend door de Belastingdienst wanneer iemand nog geen vier maanden in Nederland was en nog niet in de GBA was ingeschreven.

2018 Nieuw btw-nummer voor eenmanszaken

Staatssecretaris Snel van Financiën kondigt in een brief van 18 december 2018 aan dat alle eenmanszaken in Nederland voor 1 januari 2020 een nieuw btw-identificatienummer krijgen. Daarmee voldoet de Belastingdienst aan de eis van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) om te komen met een alternatief voor het huidige nummer, dat het burgerservicenummer (BSN) bevat.

2019 Verplaatsing van het BSN op paspoorten en identiteitskaarten naar een QR-code

Brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer met de uitkomsten van de voorafgaande raadpleging en over hoe en wanneer de verplaatsing plaatsvindt van het BSN naar een QR-code op de achterzijde van identiteitskaarten en de houderpagina van paspoorten.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00