



DIGITALE SAMENLEVING

# Wijzigen van het burgerservicenummer

Een verkennend onderzoek naar de effecten van het wijzigen  
van het burgerservicenummer

10 december 2021

DIGITALE SAMENLEVING

# Wijzigen van het burgerservicenummer

Een verkennend onderzoek naar de effecten van het wijzigen  
van het burgerservicenummer

*10 december 2021*

# Inhoudsopgave

|  |           |  |           |
|--|-----------|--|-----------|
| <b>Samenvattende conclusies en aanbevelingen ....</b>                              | <b>4</b>  | <b>4. Oplossingsrichtingen .....</b>                             | <b>21</b> |
| Onderzoek.....   | 4         | 4.1 Introductie.....   | 21        |
| Het succes van het BSN.....  | 4         | 4.2 Intensivering van bestaand beleid (nulscenario).....         | 22        |
| Ontwikkelingen.....  | 4         | 4.3 Wijzigen van het BSN.....                                    | 22        |
| Probleemanalyse .....  | 4         | 4.4 Toekennen van een nieuw BSN en nieuwe<br>persoonslijst ..... | 23        |
| Taken waarbij het BSN gebruikt wordt.....  | 5         | 4.5 Gebruiken van een alias.....                                 | 23        |
| Organisaties die het BSN gebruiken.....  | 5         | <b>5. Effecten van de oplossingsrichtingen.....</b>              | <b>24</b> |
| Niet-gekoppelde registraties.....  | 6         | 5.1 Introductie.....   | 24        |
| Doelbereik.....  | 7         | 5.2 Overzicht van de sectoren .....                              | 25        |
| Conclusie.....   | 7         | 5.3 Effecten voor de samenleving.....                            | 26        |
| Aanbevelingen .....  | 7         | 5.4 Effecten voor de gebruikers van het BSN .....                | 28        |
| <b>1. Inleiding .....</b>  | <b>9</b>  | <b>6. Weging van de oplossingsrichtingen.....</b>                | <b>31</b> |
| 1.1 Achtergrond en aanleiding .....  | 9         | 6.1 Introductie.....   | 31        |
| 1.2 Over het BSN .....   | 10        | 6.2 Weging van de oplossingsrichtingen.....                      | 31        |
| 1.3 Onderzoeksaanpak.....  | 10        | <b>Bijlagen.....</b>   | <b>32</b> |
| 1.4 Leeswijzer.....  | 10        |  |           |
| <b>2. Probleemanalyse.....</b>   | <b>11</b> |  |           |
| 2.1 Nadere duiding van de verschillende<br>doelgroepen.....                        | 11        |  |           |
| 2.2 Nadere analyse van het aandeel van het BSN<br>in de problematiek.....          | 12        |  |           |
| 2.3 Bevindingen.....   | 13        |  |           |
| <b>3. De werking van het BSN-stelsel en<br/>een analyse van de gebruikers.....</b> | <b>14</b> |  |           |
| 3.1 Het wettelijke kader rond het BSN.....   | 14        |  |           |
| 3.2 Het 'BSN-stelsel'.....   | 15        |  |           |
| 3.3 De werking van het BSN-stelsel.....  | 15        |  |           |
| 3.4 De verwerking van het BSN .....  | 16        |  |           |
| 3.5 De gebruikers van het BSN.....   | 17        |  |           |
| 3.6 Segmentatie van de verschillende doelgroepen .....                             | 18        |  |           |
| 3.7 Deelconclusie.....   | 20        |  |           |

# Samenvattende conclusies en aanbevelingen

## Onderzoek

Voor u ligt het onderzoek naar de mogelijkheden om het burgerservicenummer (BSN) te wijzigen op het verzoek van burgers. De aanleiding voor het onderzoek waren Kamervragen<sup>1</sup> die zijn gesteld over twee kwesties. De eerste kwestie betrof de behoefte van personen vanuit de toeslagenaffaire die veel problemen ervaren in hun contact met de overheid om het BSN te kunnen laten wijzigen. Deze mensen hebben in de afgelopen periode een ongewenste historie opgebouwd, waar zij nog steeds hinder van ondervinden. Deze personen benoemen we voor dit onderzoek als doelgroep 'ongewenste historie'.

In de tweede plaats betrof het personen wier BSN mogelijk op enigerlei wijze in verkeerde handen is terechtgekomen. Concreet ging het hier om personen waarvan het BSN onderdeel was van hun btw-identificatienummer. Gedurende het onderzoek bleek dat dezelfde behoefte bestond bij mensen wier BSN betrokken was bij een datalek. Deze twee groepen samen noemen we de doelgroep 'gelekt BSN'. Voor dit onderzoek is een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd voor deze situaties. Van deze oplossingsrichtingen zijn de effecten kwalitatief in kaart gebracht en waar mogelijk kwantitatief geduid.

## Het succes van het BSN

Het BSN heeft zich conform de beleidsopzet ontwikkeld tot dé hoeksteen van vele overheidsregistraties. Het is een van de (sleutel)gegevens waar éénduidig personen mee worden geïdentificeerd en waar dossiers van personen aan zijn gekoppeld. Daarnaast is het een belangrijk hulpmiddel om gegevens over personen uit te wisselen tussen organisaties. Het gebruik van het BSN is inmiddels wijdverbreid. Het BSN draagt in belangrijke mate bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van overheidstaken.

## Ontwikkelingen

Sinds de invoering van het BSN in 2007 heeft de gegevensuitwisseling binnen de overheid zich verder ontwikkeld. Ook is door maatschappelijke ontwikkelingen het belang van privacy sterk toegenomen, onder andere door de toename van cybersecuritydreigingen. Zo schrijft staatsecretaris Knops in zijn brief over beleidsontwikkelingen rondom het BSN: "Bijna vijftien jaar na de invoering van het BSN kunnen we constateren dat het BSN-stelsel voor een groot deel voldoet aan de doelstellingen. Maar we zien ook dat waar het gaat om veiligheid en gebruik nieuw beleid nodig is. Waarbij een goede balans moet worden gevonden tussen efficiënte dienstverlening en bestrijding van misbruik enerzijds en bescherming van privacy anderzijds."<sup>2</sup>

## Probleemanalyse

Als we inzoomen op de twee doelgroepen van het onderzoek dan zien we dat de achterliggende behoefte verschillend is. Voor de doelgroep met een 'ongewenste historie' geldt dat zij met name een behoefte hebben om het verleden achter zich te laten en met een 'schone lei' te beginnen. Uit gesprekken met personen uit de doelgroep en hun belangenbehartigers blijkt dat zij vooral niet meer achtervolgd willen worden met zaken die buiten hun macht om zijn ontstaan. Zij ervaren nu nog veel belemmeringen in het oplossen van hun problemen met de overheid. Een veel gehoorde klacht is dat zij niet tot nauwelijks inzage in hun eigen dossiers krijgen en daarmee ook geen stappen kunnen ondernemen om hun historie aan te laten passen. Ook ontbreekt het hen aan het zicht op de uitwisseling van gegevens tussen organisaties. Dat roept wantrouwen op, soms terecht, maar soms ook gebaseerd op een toevallige samenloop van omstandigheden. Sommigen denken dat een nieuw BSN de problemen die zij ervaren kan oplossen. Anderen hebben daar minder vertrouwen in en denken dat de problemen die zij ervaren alleen maar groter worden.

<sup>1</sup> Kamerstuk 2021Z01185

<sup>2</sup> Kamerstuk 27859-150

In de doelgroep ‘gelekt BSN’ is de behoefte eenduidiger. Het BSN van deze personen is volgens de betrokken op enigerlei wijze op een ongewenste wijze in verkeerde handen gevallen óf is volgens hen in het verleden onvoldoende afgeschermd geweest. Zij vrezen misbruik van hun BSN door kwaadwillenden. Zij willen een nieuw BSN, zodat hun oude BSN niet meer geldig is. Uit cijfers en gesprekken die we hebben gevoerd met overheidsinstanties die nauw betrokken zijn bij burgers die door overheidsregistraties in de knel zijn gekomen, blijkt echter dat misbruik dat te herleiden is tot een gelekt BSN zeer sporadisch voorkomt. Dat komt omdat het BSN op zichzelf niet voldoende is om zaken te kunnen doen met de overheid. Op zijn minst geldt voor het doen van aanvragen e.d. bij de overheid dat andere identificerende gegevens noodzakelijk zijn. Alleen kennis van het BSN van een persoon is niet voldoende om aanspraak te maken op voorzieningen.

## Taken waarbij het BSN gebruikt wordt

Wettelijk gezien zijn er twee groepen gebruikers van het BSN. Overheidsorganen gebruiken het BSN in het kader van hun publiekrechtelijke taken. Niet-overheidsorganen gebruiken het BSN voor zover zij werkzaamheden verrichten waarbij het gebruik van het BSN bij of krachtens de wet is voorgeschreven.

Een analyse van relevante beleidsstukken en wet- en regelgeving leert dat er 110 verschillende wetten zijn waarin het gebruik van het BSN is geregeld. Het gaat daarbij om een grote variëteit aan wettelijke taken. We noemen hier ter illustratie enkele taken: belastingheffing en -inning, socialezekerheidsuitkeringen, studiefinanciering, schuldhulpverlening, slachtofferhulp, registratie blootstelling radioactieve straling, orgaandonatie, registratie gecertificeerde APK-keurmeesters en het voorkomen van gokverslaving.

## Organisaties die het BSN gebruiken

Bij elk van deze taken is één of meerdere organisaties betrokken. Een uitputtend overzicht van organisaties die het BSN moeten gebruiken, is niet te geven. Dat heeft verschillende oorzaken, zoals het ontbreken van wet-systematische informatie over het gebruik van het BSN en van duidelijke criteria voor het gebruik van het BSN door ‘niet overheidsorganen’.<sup>3</sup> De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) bepaalt alleen de algemene kaders voor het gebruik van het BSN. De specifieke grondslagen voor gebruik en verwerking van het BSN zijn vastgelegd in specifieke wet- en (decentrale) regelgeving. Het is wel mogelijk een goed en volledig beeld te krijgen van de taken waarvoor het BSN gebruikt moet worden. In hoofdstuk 3 is een nadere analyse daarvan opgenomen. Op basis van de door ons bestudeerde bronnen concluderen we dat het gebruik zowel binnen de overheid als buiten de overheid zeer omvangrijk is.

## BSN in de informatiesystemen van de overheid

Overheidsorganisaties die het BSN gebruiken hebben het BSN in hun informatiesystemen ingebouwd, als identificerend nummer in hun administraties en om in de keten van betrokken partijen gegevens uit te wisselen over de persoon waarop hun taken betrekking hebben. Het gaat dan - zeker bij de grote uitvoeringsorganisaties van de overheid - veelal om massale, volledig geautomatiseerde processen. Het is daarom van belang om na te gaan hoe de gebruikers van het BSN aan dat nummer komen. Daarin is een drietal situaties te onderscheiden.

- **Toegang tot de Basisregistratie Personen (BRP).** Bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak en in de BRP-regelgeving aangewezen derden die werkzaamheden uitvoeren met een gewichtig maatschappelijk belang hebben in beginsel toegang tot de BRP, mits zij daartoe geautoriseerd zijn. Geautoriseerde organisaties worden actief op de hoogte gesteld van wijzigingen in persoonsgegevens (waaronder het BSN) of kunnen de BRP raadplegen om de meest actuele gegevens op te halen (afhankelijk van hun autorisatie). Voor gemeentelijke diensten geldt dat zij de informatie uit de BRP ontvangen via hun eigen voorzieningen indien de persoon in de eigen gemeente woont.

<sup>3</sup> De Raad van State adviseerde in dit kader in haar advies in de Wet digitale overheid om criteria op te nemen voor het gebruik van het BSN door niet overheidsorganen.

- **Toegang tot de beheervoorziening BSN (BV-BSN).** Organisaties die niet geautoriseerd zijn voor de BRP, maar wel een wettelijk grondslag hebben om in de sector het BSN te gebruiken, kunnen gebruik maken van de beheervoorziening BSN<sup>4</sup>. In de beheervoorziening BSN kunnen zij een BSN verifiëren of een BSN van een persoon opzoeken. Zij worden echter niet actief op de hoogte gesteld van wijzigingen in persoonsgegevens (waaronder het BSN). Het betreft hier met name zorgaanbieders zoals fysiotherapeuten, tandartsen en medische laboratoria. Alleen al in de zorg gaat het om circa 40.000 verschillende organisaties.
- **Geen toegang tot de BV-BSN en de BRP.** Organisaties die wettelijk zijn gehouden om het BSN te gebruiken, verkrijgen het BSN via opgave van de burger. Het betreft dan bijvoorbeeld banken, andere financiële instellingen, reïntegratiebedrijven en werkgevers. Zij zijn verplicht bij de communicatie over een persoon met de overheid het BSN te vermelden. Bij het eerste contact met een klant of werknemer, verifiëren zij de identiteit en nemen het BSN over van het identiteitsdocument. Zij kunnen het BSN niet verifiëren en worden ook niet op de hoogte gesteld van wijzigingen in de persoonsgegevens. Ook mogen zij het BSN niet gebruiken als identificerend persoonsnummer voor hun eigen bedrijfsvoering.

## Niet-gekoppelde registraties

Grotere (overheids)organisaties voeren vaak veel verschillende regelingen uit. Vaak is in de loop der jaren voor elke regeling een apart informatiesysteem ontwikkeld. Dit heeft geleid tot een gefragmenteerd en divers landschap van informatiesystemen. Niet al deze systemen zijn, al dan niet via een of enkele tussenstappen, actief aangesloten op bovengenoemde voorzieningen voor gegevensuitwisseling. De reden hiervoor is dat het soms oudere, inflexibele systemen betreft die lastig aanpasbaar zijn, of dat deze systemen regelingen ondersteunen die slechts sporadisch voorkomen en aansluiting op gegevensuitwisseling, zakelijk niet te rechtvaardigen is. Deze systemen vormen een probleem als het BSN wordt gewijzigd, want wijzigingen moeten handmatig worden doorgevoerd. Bovendien zijn deze systemen niet ontworpen voor een BSN dat kan wijzigen. De gevolgen voor de dienstverlening van de overheid waaraan deze niet-gekoppelde systemen ondersteunend zijn, is lastig voorspelbaar. Er wordt veel geïnvesteerd in het

moderniseren van de informatiesystemen van de overheid, maar dat is een zaak van lange adem en zeker niet overal even ver gevorderd.

## Effecten van het veranderen van het BSN

In het kader van dit onderzoek hebben we een drietal varianten uitgewerkt voor de wijze waarop het wijzigen van het BSN op verzoek van een burger kan worden vormgegeven. Elke variant heeft iets andere effecten, maar in essentie geldt voor alle varianten een aantal effecten van het wijzigen van het BSN. De drie belangrijkste effecten worden hieronder benoemd.

- **Regeldruk voor burgers.** Het wijzigen van het BSN veroorzaakt veel regeldruk voor burgers en brengt (administratieve) inspanningen met zich mee. In ieder geval moeten zij een nieuw identiteitsdocument en rijbewijs aanvragen. Daarnaast moet de burger zelf organisaties die het BSN gebruiken en die geen notificatie krijgen over een wijziging van het BSN op de hoogte stellen.
- **Uitvoeringskosten:** Organisaties die het BSN gebruiken moeten veel kosten maken om het wijzigen van het BSN in goede banen te leiden. Afhankelijk van de variant betekent dit veel handmatig werk om administraties aan te passen of veel investeringen in informatiesystemen.
- **Risico's:** Het belangrijkste risico voor de burger is dat de wijziging van het BSN niet of niet tijdig is doorgegeven of doorgekomen bij de organisaties waarvan hij of zij diensten afneemt. En dat betekent dat de dienstverlening stagneert of niet goed tot stand zal komen. Bijvoorbeeld als er spoedeisende zorg nodig is en de burger zelf niet meer bij bewustzijn is, dan zal een ziekenhuis zijn of haar medisch dossier mogelijk niet meer kunnen vinden. Dit geldt ook voor de diensten die de burger van gemeenten ontvangt (bijvoorbeeld sociale dienst, schuldhulpverlening). Voor de overheid is het belangrijkste risico dat alle betrokken partijen in de keten op hetzelfde moment van een gewijzigd BSN gebruik moeten gaan maken. Als dat niet gebeurt dan lopen informatiestromen vast. Als bijvoorbeeld de burger zijn nieuwe BSN nog niet heeft doorgegeven aan zijn werkgever, dan kan de Belastingdienst de aangifte loonbelasting en de afdracht van de premies voor werknemersverzekeringen (ten behoeve van het UWV) niet goed verwerken. En dat vereist dan handmatig herstel. Als het wijzigen van het BSN vaak voorkomt, zal dat snel niet meer uitvoerbaar blijken.

<sup>4</sup> Al dan niet via een sectorale of organisatie specifieke voorziening die fungeert als tussenlaag om het gebruik voor desbetreffende sector of organisatie in goede banen te leiden.

## Doelbereik

Los van de effecten van het wijzigen van het BSN is het tevens belangrijk na te gaan in hoeverre het wijzigen van het BSN daadwerkelijk de ervaren problemen van burgers oplost. Dat verschilt voor de beide doelgroepen in ons onderzoek.

- Voor de doelgroep ‘ongewenste historie’ is onze bevinding dat het wijzigen van het BSN in welke variant dan ook weinig bijdraagt aan het oplossen van de ervaren problemen. Als het BSN wijzigt zal de ‘ongewenste historie’ niet verdwijnen. Zelfs als het BSN op de meest grondige manier wordt gewijzigd, zal de historie nog steeds naar een bepaalde persoon zijn te herleiden. Dat komt vooral omdat het BSN niet het enige identificerende gegeven is. Naam, geboortedatum, woonplaats, ouders, eventuele kinderen zijn evengoed persoonsgegevens die gebruikt worden om personen te identificeren. Uit ons onderzoek blijkt eerder dat het wijzigen van het BSN contraproductief zal werken omdat overheidsorganisaties (afhankelijk van de variant) lastiger de precieze situatie van de burger kunnen bepalen.
- Voor de doelgroep ‘gelekt BSN’ biedt, het wijzigen in zekere zin wel een oplossing. Immers, het vervangen van het BSN betekent dat het oude niet meer geldig is en niet meer misbruikt kan worden. Het risico op misbruik wordt gereduceerd. De vraag is echter of dit opweegt tegen neveneffecten voor de burger, zoals de toegenomen regeldruk.

Voor beide doelgroepen geldt dat zij aanzienlijke regeldruk en (administratieve) inspanningen zullen ervaren door het wijzigen van het BSN. En de overheid kan maar voor een deel deze regeldruk verminderen. Zij kan organisaties waar zij actief mee in verbinding staat, gericht informeren dat een bepaald BSN is gewijzigd. Deze organisaties kunnen dan opzoeken of dat BSN daadwerkelijk in hun administraties wordt gebruikt en deze aanpassen. Organisaties waarmee de overheid geen rechtstreeks contract heeft, zoals werkgevers, banken of bepaalde organisaties in de zorg, kan de overheid niet informeren want zij weet niet welke organisaties dat zijn. Immers, de overheid heeft geen volledig overzicht van de organisaties die het BSN van een persoon gebruiken.

## Conclusie

We hebben een viertal oplossingsrichtingen of scenario's onderzocht: 1) intensiveren van het bestaande beleid, 2) wijzigen van het BSN, 3) toekennen van een nieuw BSN en 4) het werken met een alias van het BSN. In hoofdstuk 4 is een nadere uitwerking van deze scenario's opgenomen.

Onze conclusie is dat van de onderzochte scenario's, het scenario 'intensiveren van het bestaande beleid', het voorkeursscenario is om op in te zetten. Het belangrijkste argument daarbij is dat het wijzigen van het BSN in elke onderzochte variant niet tot nauwelijks een oplossing biedt voor de problemen die mensen ervaren. En tegelijkertijd veroorzaakt het voor de burger veel regeldruk en brengt het voor de overheid veel kosten en risico voor de uitvoering met zich mee.

## Aanbevelingen

Het scenario 'intensiveren van het bestaande beleid', bestaat volgens ons uit een aantal maatregelen op kortere, middellange en langere termijn.

### Kortere termijn

Wij denken dat het op de kortere termijn (bijvoorbeeld komend jaar) van belang is gericht aan de slag te gaan met de problemen die de beide doelgroepen ervaren.

### Doelgroep gelekt BSN

- Voor de doelgroep 'gelekt BSN' gaat het dan als eerste om een categorie maatregelen, gericht op het voorkomen dat een 'gelekt BSN' ook daadwerkelijk tot identiteitsfraude leidt. Risicoanalyses van incidenten uit het verleden kunnen helpen om scherp te maken, wanneer en waar een gelekt BSN daadwerkelijk een potentieel risico vormt. Daar kunnen dan gerichte maatregelen genomen worden, zoals het inbouwen van extra waarborgen of het in de gaten houden van transacties met een gelekt BSN. Als er dan sprake is van identiteitsfraude kan de overheid proactief ingrijpen zodat de burger minder of geen nadeel ondervindt van het misbruik.
- Een tweede categorie maatregelen kan zich richten op het verminderen van de kans dat een BSN in verkeerde handen valt. Bijvoorbeeld het meer afschermen van het BSN waar dat mogelijk is, zoals dat nu bijvoorbeeld gebeurt met creditcardnummers of het terugdringen van de vermelding van het BSN in brieven van de overheid.

### Doelgroep 'ongewenste historie'

Voor de doelgroep 'ongewenste historie' geldt dat het vooral van belang is deze groep te ondersteunen bij de problemen die het ervaart in haar contact met de overheid.

- Een eerste categorie maatregelen zou zich kunnen richten op het verbeteren van het inzicht in de historie die over deze personen geregistreerd is bij de overheidsorganisaties waar zij mee te maken hebben. Daar is aandacht voor in de hersteloperatie van de toeslagenaffaire<sup>5</sup> maar dat zou uitgebreid kunnen worden naar andere organisaties dan de belastingdienst. Dit uiteraard in goed overleg met de betrokkenen en afgestemd op hun specifieke behoefte.
- Een tweede categorie maatregelen zou zich kunnen richten op het voorkomen van de gevolgen van die ongewenste historie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de wijze waarop na afsluiting van een schuldsaneringstraject men een verklaring van een schone lei verkrijgt<sup>6</sup>. Als die is afgegeven, dan zijn schulden die onder de schuldsanering vallen niet meer afdwingbaar. Mogelijk is iets soortgelijks te ontwikkelen voor de personen die slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire. Een andere suggestie die gedurende het onderzoek is gedaan, is bijvoorbeeld het markeren van de historie die ten gevolge van de toeslagenaffaire is ontstaan. Dan zijn de desbetreffende dossieraantekeningen voor de behandelende ambtenaar mogelijk beter op waarde te schatten.

Deze suggesties vergen uiteraard nadere uitwerking. Ook bij deze suggesties zijn er voor- en nadelen te benoemen en is er een afweging nodig van de doeltreffendheid en doelmatigheid van te nemen maatregelen. Uitwerking daarvan valt buiten de scope van dit onderzoek.

### Middellange termijn

Op middellange termijn (de komende twee tot vier jaar) denken we dat het van belang is om een volledig zicht te krijgen van de organisaties die het BSN gebruiken. Dat is nu lastig te achterhalen door het gedistribueerde karakter van het BSN-stelsel en de systematiek van de wet- en regelgeving rond het BSN. Dat kan bijvoorbeeld door een diepgravende analyse van de wet- en regelgeving, zodat een volledig overzicht ontstaat van de organisaties binnen en buiten de overheid die het BSN gebruiken.

Het zou daarbij helpen als het voor alle BSN-gebruikers een noodzakelijke voorwaarde is om aan te sluiten op de BRP of op de beheervoorziening BSN. Zo ontstaat in ieder geval een vollediger overzicht van organisaties die het BSN gebruiken en hebben alle organisaties die het BSN in hun registraties gebruiken de mogelijkheid een BSN te verifiëren.

Ook lijkt het ons aan te bevelen op langere termijn inzage in dossiers meer systematisch vorm te geven. Zo is er bijvoorbeeld het programma 'regie op gegevens' dat onderzoekt hoe burgers meer regie kunnen krijgen over de gegevens die over hen worden uitgewisseld. Dat programma kan op onderdelen de personen uit de doelgroep 'ongewenste historie' tegemoetkomen. In dat programma vinden bijvoorbeeld experimenten plaats met de 'blauwe knop'. Een voorziening bedoeld voor overheidswebsites waarmee de burger met één druk op de knop de eigen geregistreerde gegevens kan opvragen. De RDW voert daar op dit moment een pilot mee uit.

### Langere termijn

In de visiebrief digitale identiteit heeft de staatssecretaris van BZK een richting uitgezet waarmee het BSN-stelsel meer toekomstbestendig gemaakt kan worden. In relatie tot de in dit onderzoek gesignaleerde problemen, kan deze visie helpen om meer overzicht over het gebruik van het BSN te krijgen. Ook maakt het meer differentiatie in het gebruik van het BSN mogelijk. De kern van deze visie betreft het werken met een digitale bronidentiteit en afgeleide identiteiten<sup>7</sup>. Zo ontstaan er meer ontwerpmogelijkheden. Het maakt het wel mogelijk om meer gedifferentieerd gebruik te maken van het BSN. Afhankelijk van de situatie: is het nodig om het volledige BSN te gebruiken of volstaat het om alleen vast te stellen dat er een geldig BSN is? Dat kan dan afhankelijk van de behoefte en de situatie gedifferentieerd worden vormgegeven. Ook zijn er mogelijk meer aanknopingspunten om vast te stellen wanneer en door wie het BSN wordt gebruikt. In een vernieuwde opzet van het BSN-stelsel gebaseerd op deze visie kan de privacy beter gewaarborgd blijven en ontstaat in potentie veel meer inzicht in het gebruik van het BSN en gegevensuitwisseling op basis van het BSN.

<sup>5</sup> [www.services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/aanpak-opgevraagde-dossiers/](http://www.services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/aanpak-opgevraagde-dossiers/)

<sup>6</sup> [www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Schulden/Wet-schuldsanering-natuurlijke-personen/Paginas/beeindiging-wsnp.aspx#tooltip-content-3](http://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Schulden/Wet-schuldsanering-natuurlijke-personen/Paginas/beeindiging-wsnp.aspx#tooltip-content-3)

<sup>7</sup> Kamerstuk: Visiebrief digitale identiteit, 11 februari 2021, Kamerstuk 26643, nr. 743





## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

In opdracht van het ministerie van BZK voert Berenschot een onderzoek uit naar de mogelijkheden en wenselijkheid van het op aanvraag verstrekken van een nieuw BSN aan burgers. Deze opdracht is verstrekt na toezeggingen die gedaan zijn door de Minister voor Rechtsbescherming tijdens het debat over het privacylek in de systemen van de GGD en antwoorden op Kamervragen over de kinderopvangtoeslagaffaire, waarbij naar de mogelijkheid gevraagd is om gedupeerden op verzoek een nieuw BSN te verstrekken.<sup>8</sup>

De aanleiding voor dit onderzoek is tweeledig: slachtoffers van de toeslagenaffaire willen hun digitale dossiers ‘geschoond’ zien. Naar aanleiding hiervan zijn Kamervragen gesteld. En zij zoeken een oplossing in het wijzigen van het BSN. Daarnaast speelt een tweede casus waarin een ondernemer vanwege de verwerking van zijn BSN in zijn btw-nummer een nieuw BSN wil. Dit onderzoek beoogt de wenselijkheid en haalbaarheid van het wijzigen van het BSN in kaart te brengen. Op dit moment is het op verzoek wijzigen van het BSN op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) niet mogelijk.

Het doel is om, met het onderzoek in de hand, antwoord te kunnen geven op de gestelde Kamervragen en daarmee dus ook tot een beleidsmatige weging te komen over het al dan niet uitvoerbaar en effectief zijn van de voorgestelde oplossingsrichtingen: vervangen van het BSN, toekennen van een nieuwe persoonslijst met een nieuw BSN, alias van het BSN creëren en dit af te zetten tegen het nulscenario. Door het brede gebruik van het BSN geeft dit verkennende onderzoek geen uitputtend overzicht van alle effecten en gevolgen die het vervangen van het BSN voor een burger allemaal heeft.

### 1.1.1 Doelgroep

De doelgroep waarop dit onderzoek betrekking heeft is tweeledig, ieder met een eigen motivatie om het BSN te willen wijzigen.

- Personen die betrokken zijn bij de toeslagenaffaire. Het gaat om mensen die ten onrechte als fraudeur aangemerkt zijn en een historie van (problematische) schulden hebben opgebouwd. Zij ervaren op dit moment in de nasleep van de toeslagenaffaire nog veel problemen in het contact met de overheid. Ze hebben de behoefte om met een ‘schone lei’ te beginnen. Deze doelgroep merken wij aan als de doelgroep ‘ongewenste historie’.

- Personen wier BSN op ongewenste wijze openbaar is geworden omdat hun BSN bijvoorbeeld betrokken is bij een datalek, waardoor volgens de betrokkenen de kans groter is dat er misbruik van hun BSN wordt gemaakt. Deze doelgroep noemen wij ‘gelekt BSN’.

## 1.2 Over het BSN

Het BSN speelt een sleutelrol in dienstverlening van de gehele overheid en van organisaties die gerechtigd en verplicht zijn het BSN te gebruiken. Het BSN is in 2007 ingevoerd. Het sociaalfiscaal (sofi)-nummer dat destijds in gebruik was vormde de basis voor de vormgeving van het BSN. De Memorie van toelichting bij de Wabb beschrijft verschillende redenen voor invoering van het BSN, onder andere:

- passende juridische vormgeving van het burgerservicenummer als algemeen persoonsnummer binnen het publieke domein
- expliciete regulering van aanmaken, distribueren, toekennen en beheren van het nummer
- passende ondersteuning bij het gebruik van het nummer waaronder voorzieningen om onder meer het nummer te verifiëren
- bewerkstelligen van vertrouwen in rechtmatig gebruik van het nummer.

De meest recente Kamerbrief over het BSN beschrijft twee gebruiksdoelen van het BSN<sup>9</sup>:

- Verificatie van bij identificatie getoonde of opgegeven gegevens en voor het koppelen van gegevens in verschillende administraties.
- Onderscheid kunnen maken tussen personen met dezelfde persoonsgegevens, bijvoorbeeld mensen met dezelfde naam en geboortedatum.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

Bij het uitvoeren van het onderzoek is niet gekeken naar een fundamentele wijziging van de wijze waarop het BSN-stelsel functioneert. Deze valt buiten de scope van ons onderzoek. Het onderzoek en de bijbehorende oplossingen zijn dus gemaakt in het bestaande beleidskader.

### 1.3.1 Stappen en methoden

Het evaluatieonderzoek hebben we opgedeeld in drie fasen. Om tot een gedegen resultaat te komen, hebben wij het volgende proces doorlopen.

#### Fase 1. *Inzicht*

- Wij zijn begonnen met het scherp krijgen van het probleem en van de doelgroep die de BSN zou willen wijzigen. Daarvoor hebben we verschillende interviews gehouden om inzicht te verwerven van de kant van de overheid en de kant van de samenleving. Zie de bijlage voor een uitgebreid overzicht van de interviews.
- De resultaten daarvan hebben wij tussentijds teruggelegd bij de begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en Financiën.
- Daarnaast hebben we een documentenanalyse uitgevoerd van bepalingen, wetten en autorisatiebesluiten om te komen tot een beeld van de gebruikers van de BSN en de gronden waarop zij het BSN mogen gebruiken, verstrekken of verwerken.

#### Fase 2. *Verdieping en oplossingen*

- Op grond van een aantal (juridische) afwegingen hebben we een aantal mogelijke oplossingsrichtingen voor het wijzigen van het BSN geformuleerd.
- Deze hebben we getoetst in een tweede ronde van interviews. In deze interviews hebben we de effecten van verschillende oplossingsrichtingen in kaart gebracht.
- Deze effecten hebben we vastgelegd in een tussenrapportage, die besproken is met de begeleidingsgroep.

#### Fase 3. *Eindrapportage en conclusies*

- Waar mogelijk hebben we de effecten van de verschillende oplossingsrichtingen gekwantificeerd.
- Met behulp van de effecten hebben we ons afwegingskader ingevuld en onze conclusies en aanbevelingen geformuleerd.
- Tot slot hebben we in een tweetal commentaarronden het onderzoek afgerond en de eindrapportage opgeleverd.

## 1.4 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk ging over de aanleiding, de onderzoeksvragen en de opzet van het onderzoek. In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de probleemanalyse. Hoofdstuk 3 geeft een gebruikersanalyse. In hoofdstuk 4 gaan we in op de oplossingsrichtingen. Vervolgens kijken we in hoofdstuk 5 naar de effecten van de oplossingsrichtingen. Hoofdstuk 6 geeft tot slot een weg van de oplossingsrichtingen.

<sup>9</sup> Kamerstuk 27859, nr. 154.

## HOOFDSTUK 2

# Probleemanalyse

## 2.1 Nadere duiding van de verschillende doelgroepen

Om een beeld te krijgen van de doelgroep en de problemen waar zij tegenaan loopt, hebben wij enkele interviews gevoerd met direct betrokkenen, advocaten van die betrokkenen en instanties die burgers ondersteunen met de problemen die zijn ervaren in hun contact met de overheid<sup>10</sup>.

### *Gelekt BSN*

Om meer zicht te krijgen op de doelgroep 'gelekt BSN' zijn gesprekken gevoerd met organisaties binnen de overheid, zoals het Centraal meldpunt identiteitsfraude (CMI) en het Meldpunt fouten in overheidsregistraties (MFO). Deze organisaties ondersteunen burgers die problemen ervaren in hun contact met de overheid.

Uit die gesprekken komt naar voren dat nu al in sommige gevallen het BSN gewijzigd wordt. Het gaat namelijk weleens mis bij het toekennen van een BSN aan een persoon. Volgens inschatting van onze respondenten komt dit circa 500 keer per jaar voor. In dergelijke gevallen is het BSN niet éénmalig en foutloos verstrekt en staat de Wab het wijzigen van het BSN toe. Voorbeelden zijn gevallen van systeemtechnische aard of menselijke fouten, waardoor bijvoorbeeld het BSN tweemaal is verstrekt aan twee verschillende personen. Of gevallen waar één persoon meerdere

nummers heeft, bijvoorbeeld bij terugkeer uit het buitenland in combinatie met een naamswijziging door een huwelijk. Als de burger dat bij hernieuwde inschrijving in de gemeente niet vermeldt, kan het voorkomen dat hij of zij een nieuw BSN toegewezen krijgt. Voor dergelijke gevallen is in het kader van de BRP een aparte procedure beschikbaar. Dit is een arbeidsintensieve procedure waarbij niet alleen het BSN in de BRP gewijzigd moet worden, maar ook zorg gedragen moet worden dat de wijziging van het BSN goed wordt verwerkt in de systemen van de afnemers van de BRP.

Het CMI ontvangt gemiddeld per jaar 5000 tot 6000 meldingen van mensen die slachtoffer zijn van identiteitsfraude. De meeste meldingen gaan over openbare gegevens die beschikbaar zijn via bijvoorbeeld Facebook. Ongeveer 2000 meldingen gaan over een gehackt winkelaccount. 600 meldingen gaan over het gebruik van nepprofielen op de naam van het slachtoffer. 2400 zijn overige meldingen. Het merendeel van deze overige meldingen over identiteitsfraude is te herleiden naar een lek waarbij niet alleen het BSN maar ook (een kopie) van een identiteitsdocument is betrokken. Slechts een klein gedeelte (één tot enkele) van deze meldingen is te herleiden tot een lek waar alleen het BSN bij betrokken is.

<sup>10</sup> Onder meer Ombudsman, vertegenwoordiger van de toelagenaffaire (zie bijlage).

### Ongewenste historie

Uit de gesprekken met betrokkenen bij de toeslagenaffaire komt naar voren dat zij de besluitvorming van de overheid als een 'black box' ervaren. Zij hebben geen beeld van de manier waarop de overheid tot besluitvorming komt, welke gegevens daarbij zijn betrokken en hoe de overheid aan die gegevens komt. Burgers worden dan verrast door besluiten van de overheid als zij niet de ondersteuning krijgen waar ze recht op menen te hebben. Een voorbeeld van een van de slachtoffers van de toeslagenaffaire was de weigering van een gemeente een schuldhulpverleningstraject op te starten. De gemeentelijke schuldhulpverlening weigerde dit volgens die persoon omdat zij als fraudeur te boek zou staan bij een van de schuldeisers binnen de overheid. Hierdoor kon een minnelijk traject niet starten. Als zij vervolgens haar recht probeerde te halen dan stuitte zij op belemmeringen in het verkrijgen van haar dossiers. En dat roept bij deze groep veel wantrouwen op. Volgende handelingen van de overheid worden dan gekleurd door die ervaringen. Zo gaf één respondent het volgende voorbeeld van een persoon die net een schudsaneringstraject had afgesloten:

Op de dag dat de compensatie van de toeslagenaffaire op zijn rekening werd uitgekeerd, ontving hij tientallen brieven van openstaande boetes die gedurende de periode van schuldsanering waren ontstaan. Het feit dat de invordering van deze boetes juist op die dag werd opgestart, gaf het beeld van ongebreidelde gegevensuitwisseling met allerlei instanties.

Het punt hierbij is niet zozeer of dit beeld waar is of niet (mogelijk is dit vooral een ongelukkige samenloop van omstandigheden), maar het is wel de beleving van de betrokken persoon van de manier waarop de overheid functioneert. Vanuit die beleving is bij een aantal betrokkenen het idee ontstaan dat een nieuw BSN kan helpen dergelijke problemen te voorkomen. Volgens een van de respondenten zou dit bij circa 300 tot 400 personen vanuit de doelgroep spelen.

Overigens hebben niet alle respondenten deze behoefte. Andere respondenten hebben aangegeven dat zij geen behoefte hebben aan het wijzigen van het BSN. Zij verwachten dat de problemen daar alleen maar groter van worden.

## 2.2 Nadere analyse van het aandeel van het BSN in de problematiek

Een belangrijke notie is het aandeel van het BSN in ervaren problematiek. Welke rol speelt het BSN hierin? Dat kan per casus verschillen, en is niet altijd trefzeker te beantwoorden omdat de details van de verschillende casussen veelal niet beschikbaar zijn. Op zijn minst zijn twee noties van belang:

- Voor de doelgroep 'gelekt BSN' geldt dat het vooral om een preventieve behoefte gaat. Deze personen uit deze doelgroep willen voorkomen dat er problemen ontstaan. De vrees is dat kwaadwillenden met behulp van hun BSN ten onrechte diensten van overheden of het bedrijfsleven betrekken, waarvoor het bezit van het BSN een randvoorwaarde is. Het is van belang te beseffen dat het BSN niet volstaat, want in dergelijke processen zijn meer waarborgen ingebouwd zoals de identificatieplicht (zie ook juridische analyse).
- Binnen de overheid fungeert het BSN als het 'haakje' waar gegevens over een persoon aan worden 'gehangen'. Het BSN fungeert daarbij vervolgens als 'sleutel' voor toegang tot die gegevens. Als in het verleden ten onrechte een bepaalde historie is opgebouwd, dan komen deze gegevens via het BSN naar voren. Het BSN is in dit geval vooral de 'boodschapper' en speelt dus een rol. Maar het echte probleem wordt veroorzaakt door de uiteindelijk 'ongewenste' historie.

Bovenstaande neemt niet weg dat sinds de invoering van het BSN er veel is veranderd. Het BSN is ontworpen en ontstaan in een periode dat er nog veel minder dan nu sprake was van gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties. Ook zijn de cyberdreigingen tegenwoordig veel omvangrijker dan in de periode dat het BSN is ontworpen. Door deze ontwikkelingen is het belang van privacy en gegevensbescherming veel groter geworden.

## 2.3 Bevindingen

- Voor de doelgroep ‘ongewenste historie’ geldt dat deze met name een behoefte heeft om het verleden achter zich te laten en met een ‘schone lei’ te beginnen. Uit gesprekken met personen uit de doelgroep en vertegenwoordigers van die doelgroep blijkt dat zij vooral niet meer achtervolgd willen worden met zaken die buiten hun macht om zijn ontstaan. Zij ervaren nu nog veel belemmeringen in het oplossen van hun problemen. Een veel gehoorde klacht, volgens onze respondenten, is dat zij niet tot nauwelijks inzage in hun eigen dossiers krijgen en daarmee ook geen stappen kunnen ondernemen om hun historie in administratieve systemen van de overheid aan te laten passen. Ook ontbreekt het hen aan het zicht op de uitwisseling van gegevens tussen organisaties. Dat roept wantrouwen op, soms terecht maar soms ook gebaseerd op een toevallige samenloop van omstandigheden. Sommigen denken dat een nieuw BSN dit probleem kan oplossen, anderen hebben daar minder vertrouwen in en denken dat het probleem alleen maar groter wordt.
- In de doelgroep ‘gelekt BSN’ is de behoefte eenduidiger. Hun BSN is op enigerlei wijze in verkeerde handen gevallen. Zij vrezen misbruik van hun BSN door kwaadwillenden. Dat willen zij voorkomen. Zij willen een nieuw BSN, zodat hun oude BSN niet meer geldig is en er geen onterechte handelingen mee kunnen plaatsvinden. In de gesprekken die we hebben gevoerd met instanties die nauw betrokken zijn bij burgers die door overheidsregistraties in de knel zijn gekomen, blijkt echter dat misbruik dat te herleiden is tot een gelekt BSN zeer sporadisch voorkomt. En dat komt omdat het BSN alleen niet voldoende is om zaken te kunnen doen met de overheid en daarbuiten. Het merendeel van de gevallen van identiteitsfraude is te herleiden naar misbruik van (een kopie van) een identiteitsdocument. Op zijn minst geldt voor het starten van een zaak met de overheid – zoals het aanvragen van een paspoort- dat identificatie noodzakelijk is. Alleen kennis van het BSN van een persoon is nog niet voldoende voor misbruik.
- Sinds de invoering van het BSN in 2007 heeft de gegevensuitwisseling binnen de overheid zich verder ontwikkeld. Ook is door maatschappelijke ontwikkelingen het belang van privacy sterk toegenomen, onder andere door de toename van cybersecuritydreigingen. Zo schrijft staatssecretaris Knops in zijn brief over beleidsontwikkelingen rondom het BSN: “Bijna vijftien jaar na de invoering van het BSN kunnen we constateren dat het BSN-stelsel voor een groot deel voldoet aan de doelstellingen. Maar we zien ook dat waar het gaat om veiligheid en gebruik nieuw beleid nodig is. Waarbij een goede balans moet worden gevonden tussen efficiënte dienstverlening en bestrijding van misbruik enerzijds en bescherming van privacy anderzijds.”<sup>11</sup>



## HOOFDSTUK 3

# De werking van het BSN-stelsel en een analyse van de gebruikers

### 3.1 Het wettelijke kader rond het BSN

Het belangrijkste wettelijke kader voor het gebruik van het BSN is gegeven in de:

- AVG en Uitvoeringswet AVG (UAVG)
- Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb)
- Wet basisregistratie personen (BRP)

In onderstaande kader is een nadere toelichting op deze wettelijke kaders opgenomen.

**De Uitvoeringswet AVG (UAVG)<sup>12</sup>**

Artikel 46 UAVG bepaalt de randvoorwaarden voor de verwerking van het nationaal identificatienummer.

- Lid 1 bepaalt dat een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven bij de verwerking van persoonsgegevens alleen gebruikt kan worden ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.
- Lid 2 bepaalt dat als gebruik niet bij wet is voorgeschreven dergelijke kaders bij AMvB moeten worden voorgeschreven.

**De Wet Algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb)**

De Wabb is te onderscheiden in twee onderdelen:

Bepalingen en voorzieningen die gaan over het aanmaken, distribueren, toekennen en beheer van het burgerservicenummer.

- Dit deel van de wet is in het kader van dit onderzoek relevant voor de vraag wat wettelijk nodig is om het BSN op verzoek van burgers te wijzigen, met name artikel 7 en 8 Wabb.

Bepalingen voorzieningen die gaan over het gebruik van het burgerservicenummer.

- Dit deel van de wet is voor dit onderzoek relevant voor de vraag wie er allemaal van het BSN-gebruik mogen maken.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het BSN-stelsel. Daarbij hoort ook een voorziening waardoor algemene informatie beschikbaar wordt gesteld met betrekking tot het gebruik van BSN en de gegevensverwerkingen van gebruikers waarbij BSN worden gebruikt (artikel 18 Wabb).

**De Wet Basisregistratie Personen (Wet BRP)**

De Wet BRP is relevant voor de verstrekking van persoonsgegevens door het ministerie van BZK en daardoor relevant om te beoordelen wie het BSN gebruiken. Uit de autorisatiebesluiten die op de Wet BRP zijn gebaseerd, wordt verwezen naar de taken waar overheden gegevens van burgers kunnen verwerken en verstrekken. Relevante onderliggende regelgeving is het Besluit BRP en de Regeling BRP.

## 3.2 Het 'BSN-stelsel'

Het 'BSN-stelsel' valt uiteen in twee 'groepen' voorzieningen. Ten eerste de voorzieningen die gaan over het nummer zelf: denk aan het aanmaken van een BSN, het distribueren aan instanties die bevoegd zijn om het BSN toe te kennen. Deze voorzieningen beschrijven we in paragraaf 3.3.

De tweede groep van voorzieningen gaat over het gebruik van het BSN. De AVG vereist namelijk dat het gebruik van het BSN wettelijk is verankerd. De Wabb beschrijft de algemene grondslagen voor gebruik van het BSN. De regels omtrent het gebruik van het BSN beschrijven we in paragraaf 3.3.

De grondslag voor verwerking van het BSN is niet hetzelfde als de grondslag voor het gebruik van het BSN. De Wabb geeft geen generieke grondslag voor verwerking van het burgerservicenummer.<sup>13</sup> De belangrijkste grondslagen voor verwerking van het BSN beschrijven we in paragraaf 3.4.

## 3.3 De werking van het BSN-stelsel

Er is één centrale voorziening die een BSN aanmaakt, distribueert en beheert, dit is de 'beheervoorziening'. De minister van BZK heeft de verantwoordelijkheid voor deze voorziening. Een nummergenerator verzorgt het proces dat nieuwe nummers genereert. Het Logisch ontwerp BSN stelt verschillende eisen aan zo'n nummer. De gegenereerde nummers worden vervolgens opgenomen in het nummerregister. In het nummerregister worden naast het nummer ook enkele administratieve gegevens vastgelegd.<sup>14</sup> Ook de distributie van de nummers valt onder de 'beheer- voorziening'. Het nummer worden door de beheer-voorziening gedistribueerd aan instanties die bevoegd zijn om het nummer als BSN toe te kennen. Instanties verkrijgen deze nummers door deze aan te vragen bij de beheervoorziening BSN.

Een BSN kan worden toegekend door zowel het college van B en W als de minister van BZK.<sup>15</sup> Het toekennen van een BSN gebeurt na inschrijving van een persoon in de basisregistratie personen. Wanneer een BSN wordt toegekend door een college van B en W, moet daarvan melding worden gemaakt aan de beheer-voorziening. Het BSN wordt 'eenmalig en foutloos' toegekend.<sup>16</sup> De precieze uitvoeringsregels staan in het Logisch ontwerp BSN.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Memorie van toelichting Wabb

<sup>14</sup> Artikel 4 Wabb, Logisch ontwerp p. 16

<sup>15</sup> Artikel 8 Wabb, Artikel 2.7 Wet BRP

<sup>16</sup> Artikel 8 lid 3 Wet BRP

<sup>17</sup> Artikel 2 van het Besluit BSN jo. artikel 3 regeling BSN

<sup>12</sup> Zie ook artikel 87 AVG, Verordening (EU) 2016/679

Het Logisch ontwerp BSN beschrijft de procedure om een BSN te wijzigen. Dat kan ingeval aan een persoon twee verschillende nummers zijn toegewezen. Hiervoor is de dienst 'Wijzigen BSN' opgesteld. Met behulp van de dienst 'Wijzigen BSN' kan door een instantie een oud (foutief) nummer van de persoon 'uit verkeer' gehaald worden en wordt een nieuw BSN op basis van dezelfde persoonslijst 'in verkeer' genomen.<sup>18</sup>

Het beheer bestaat in ieder geval uit het vasthouden van het nummer en de bijbehorende administratieve gegevens. Daarnaast betekent het beheer het wijzigen van de status van het nummer. Voorbeelden van verschillende status zijn: 'aangemaakt', 'gedistribueerd', 'toegekend', 'in verkeer' en 'uit verkeer'. De minister van BZK is verplicht om eens per drie jaar de inrichting, de werking en de beveiliging van de beheervoorziening te onderzoeken.<sup>19</sup>

### 3.4 De verwerking van het BSN

De Wabb reguleert niet de gegevensverwerkingen waarbij het burgerservicenummer als hulpmiddel wordt gebruikt. Deze zijn gereguleerd in bijzondere wetgeving op de verschillende beleidsterreinen van de overheid. Voor een klein aantal sectoren is de verwerking geregeld via sectorale berichtenvoorziening, bijvoorbeeld in de zorg.<sup>20</sup> De grondslag voor verwerking is over het algemeen gelegen in sectorale wet- en regelgeving.

Een belangrijke grondslag voor verwerking van persoonsgegevens, waaronder het BSN, is geregeld, in de wet BRP. De autorisatiebesluiten van de minister van BZK geven grondslag voor verwerking van persoonsgegevens.<sup>21</sup>

Decentraal kan het college van de gemeente waar een burger staat ingeschreven zelf regels stellen over gegevensverstrekking aan overheidsorganen die een orgaan zijn van de gemeente: de binnengemeentelijke verstrekking.<sup>22</sup> Verder kunnen colleges in het algemeen gegevens verstrekken aan overheidsorganen, voor zover noodzakelijk voor de goede vervulling van zijn taak.<sup>23</sup> Verstrekking door colleges aan derden is ook mogelijk, mits dit is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift.<sup>24</sup>

In Figuur 1 is een (sterk) vereenvoudigde weergave van gegevensverwerking vanuit de Wet BRP, waarbij ook het BSN wordt verwerkt. De werking van dit stelsel is bepalend voor de effecten die het wijzigen van het BSN met zich meebrengt. We lichten de figuur toe.

**BRP:** Gemeenten verstrekken het BSN aan burgers bij eerste inschrijving in de BRP of bij geboorte.<sup>25</sup> Daarvoor gebruiken zij de lijsten van beschikbare BSN's die de minister van BZK beheert. De BRP vormt de authentieke bron van het BSN voor gebruikers.

**Centrale tussensystemen:** Deze zijn verantwoordelijk voor de distributie van het BSN. Centraal zijn de belangrijkste voorzieningen: de GBA-V (gericht op het distribueren van BRP-gegevens voor taken waar het gebruik van de gegevens van de BRP is toegestaan) en de BSN Beheervoorziening (voorziening om een BSN op te zoeken of te verifiëren voor organisaties die gerechtigd zijn het BSN te gebruiken, maar geen toegang tot de BRP hebben).

**Sectorale en lokale tussensystemen:** Naast de centrale voorzieningen zijn er veel sectorale knooppunten en lokale systemen - die weer aangesloten zijn op de BRP of een van de centrale voorzieningen - voor gegevensuitwisseling die het verwerken van het BSN voor een sector of een specifieke organisatie faciliteren.

**Processystemen:** Voor de uitvoering van specifieke taken maken organisaties gebruik van processystemen die het werkproces rond die taak ondersteunen. Deze systemen zijn soms aangesloten op de hiervoor genoemde tussensystemen, maar niet altijd. Het zal per organisatie verschillen hoe dit landschap van systemen eruit ziet. Voor kleinere organisaties die slechts een of enkele taken uitvoeren, zal dat over het algemeen overzichtelijk zijn. Grote organisaties hebben vaak te maken met een zeer divers en gefragmenteerd applicatielandschap waar systemen vaak niet op elkaar zijn aangesloten.

**Dienstverlening:** Persoonsgegevens, inclusief het BSN, zijn de 'grondstof' voor het verlenen van diensten. Deze dienstverlening kan op initiatief van gebruikers van het BSN gestart worden. Een verandering in de status of situatie van een persoon is dan aanleiding om bepaalde diensten te starten. Bijvoorbeeld het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, op grond waarvan het uitbetalen van een AOW-uitkering start.

18 3.2.4 Logisch ontwerp BSN

19 Artikel 21 lid 1 Wabb

20 Artikel 17 Wabb

21 Artikel 3.1 en 3.2 Wet BRP

22 Artikel 3.8 Wet BRP, zie bijvoorbeeld Verordening, Besluit en Verstrekkingen-beleid van de gemeente Amsterdam. Zie voor taken de Modellijst publieke gemeentelijke taken.

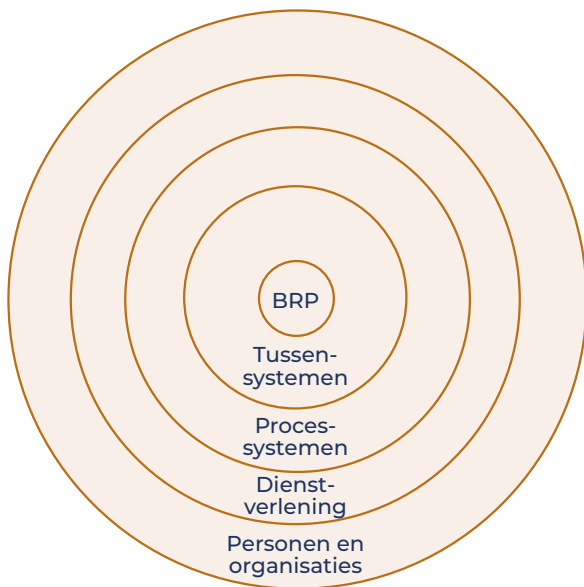
23 Artikel 3.5 Wet BRP

24 Artikel 3.6 Wet BRP

25 Naast gemeenten kan ook de minister een BSN verstrekken maar dat betreft alleen niet-ingezetenen.



**Personen en organisaties:** De dienstverlening kan ook starten op initiatief van een persoon. Bijvoorbeeld als een persoon een dienstverband aangaat, dan zal de werkgever waarmee deze persoon dat dienstverband aangaat met behulp van het BSN aan het UWV en de Belastingdienst de gegevens verstrekken om loonbelasting en sociale verzekeringspremies te innen. De bron van het BSN is dan in eerste instantie het verzoek of de melding van de persoon (in dit geval via zijn werkgever).



Figuur 1. Vereenvoudigde weergave verwerking BSN

### 3.5 De gebruikers van het BSN

De Wabb is geen wet die alle aspecten van het gebruik van het burgerservicenummer regelt, maar geeft de kaders aan waarbinnen het burgerservicenummer gebruikt mag of moet worden.<sup>26</sup> Deze algemene kaders beschrijven we in deze paragraaf. Gebruik van het BSN wordt in de Memorie van Toelichting beschreven als:

- Het opnemen van het BSN in een registratie van een organisatie;
- Fungeren als hulpmiddel bij het ophalen of raadplegen van algemene persoonsgegevens;
- Fungeren als hulpmiddel bij het raadplegen van gegevens die in andere registraties zijn opgeslagen.

De wet onderscheidt twee categorieën gebruikers.

- Ten eerste de overheidsorganen. Alle overheidsorganen mogen het nummer gebruiken bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van hun publieke taak, zonder dat daarvoor nadere regelgeving vereist is.<sup>27</sup>
- Ten tweede niet-overheidsorganen. Een niet-overheidsorganisatie mag het BSN gebruiken 'voor zover deze werkzaamheden verricht waarbij het gebruik door hem of haar van het BSN bij of krachtens de wet is voorgeschreven'.<sup>28</sup> Met andere woorden, organisaties 'buiten de kring van overheidsorganen' hebben voor het gebruik van het BSN specifieke wettelijke grondslag nodig.

Gebruikers zijn verplicht om bij het onderling uitwisselen van persoonsgegevens waarbij een persoonsnummer wordt gebruikt het BSN te gebruiken.<sup>29</sup> Daarbij dient de gebruiker te controleren of het BSN-betrekking heeft op de juiste persoon. De acties die zij daartoe mogen doen zijn verifiëren of:<sup>30</sup>

1. het Nederlandse document, met behulp waarvan een persoon zich identificeert, een document is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1°, 2° of 4°, van de Wet op de identificatieplicht
2. aan een bepaalde persoon reeds een BSN is toegekend en zo ja, welk BSN
3. aan welke persoon een bepaald BSN is toegekend.

De bevoegdheid voor acties 2 en 3 moet voor niet-overheidsorganen aanvullend expliciet bij of krachtens AMvB worden vastgelegd.<sup>31</sup> Belangrijk is dat gebruikers het BSN alleen gebruiken ten behoeve van de uitvoering van de specifieke wettelijke taak.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Artikel 10 Wabb

<sup>28</sup> Artikel 1 sub d 2 Wabb. MvT p.11: hierbij moet worden gedacht aan zorgaanbieders, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen maar ook aan werkgevers bij het verstrekken van salarisinformatie aan de Belastingdienst.

<sup>29</sup> Artikel 11 Wabb

<sup>30</sup> Artikel 1 lid 1 sub d Wabb

<sup>31</sup> Artikel 15 lid 3 Wabb

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld 'Advies intern gebruik BSN door banken' CPB, 2014

### 3.6 Segmentatie van de verschillende doelgroepen

Het is niet mogelijk om een limitatieve lijst op te stellen van organisaties die het BSN gebruiken. Dat heeft verschillende oorzaken. Allereerst omdat de wettelijke grondslagen over het algemeen taken beschrijven en geen organisaties. Daarnaast ontbreekt het op wetten.overheid.nl aan wet-systematische informatie: de relatie tussen de Wabb en specifieke grondslagen voor gebruik en verwerking van het BSN is niet inzichtelijk. Ook zijn er geen duidelijke criteria zijn voor het gebruik van het BSN door 'niet overheidsorganen'.<sup>33</sup> Tot slot is er geen landelijke voorziening met algemene informatie met betrekking tot het gebruik van BSN en de gegevensverwerkingen van gebruikers waarbij BSN worden gebruikt zoals bepaald in artikel 18 Wabb.

Voor de gebruikersanalyse hebben we daarom verschillende bronnen verzameld en opgesteld (zie Tabel 1). Op basis van deze bronnen is het mogelijk om een goed beeld te schetsen van de verschillende doelgroepen die het BSN gebruiken. In totaal vonden we 110 verschillende wetten en 105 besluiten en regelingen die een grondslag geven voor het gebruik van het BSN. Op het gebied van verwerking vonden we 974 relevante autorisatiebesluiten voor verschillende organisaties. In de autorisatielijst BSN-gebruikers troffen we 9369 organisaties. Tot slot vonden we verschillende beleids- en werkinstructies voor gemeenten die inzicht geven in specifieke derden of taken in het kader waarvan het BSN mag worden verstrekt.

De gebruikte bronnen zijn ongelijksoortig en geven in verschillende mate informatie over:

- aan wie het BSN kan worden verstrekt
- door wie het BSN kan worden verwerkt of gebruikt
- voor welke taak het BSN mag worden gebruikt
- de grondslag voor het gebruik of verwerking van het BSN.

| Bronnen                                 | Geeft inzicht in   |
|---|--|
| Specifieke wetten                       | Welke (categorie) organisaties het BSN mogen verwerken, voor de uitvoering van welke taak en met welke andere instanties deze eventueel uitgewisseld mag worden. |
| Specifieke besluiten                    | Welke (categorie) organisaties het BSN mogen verwerken en voor de uitvoering van welke taken.  |
| Specifieke regelingen ZBO's             | Bepalingen omtrent het gebruik/verwerking van het BSN voor ZBO's en gerelateerde organisaties.   |
| Autorisatiebesluiten Wet BRP            | Limitatieve en gecategoriseerde lijst van organisaties die persoonsgegevens mogen verwerken in het kader van de Wet BRP, waaronder het BSN.                      |
| NVVB lijst                              | Derden aan wie gemeenten persoonsgegevens inclusief BSN mogen verstrekken  |
| Modellijst gemeentelijke publieke taken | Potentiële publieke taken waarvoor de gemeenten het BSN mogen gebruiken, zoals vastgelegd in gemeentelijke verordeningen gegevensverstrekking BRP.               |
| Bijlage 4 Besluit BRP                   | Taken in het kader waarvoor specifieke derden aan wie persoonsgegevens door het ministerie verstrekt kunnen worden.  |
| Bijlage 5 Besluit BRP                   | Taken in het kader waarvan colleges van B en W persoonsgegevens verstrekt kunnen worden aan specifieke derden.   |
| Autorisatielijst BSN-gebruikers         | Een overzicht van alle gebruikers die gebruik maken van de BSN beheervoorziening.  |

Tabel 1. **Gebruikte bronnen bij de gebruikersanalyse**

#### *Taken waarvoor het BSN wordt gebruikt*

Een analyse van deze bronnen leert dat er zeer veel verschillende taken zijn waarvoor het BSN wordt gebruikt. Om inzicht te geven in het gebruik van het BSK is een lijst met een clustering van specifieke en generieke taken opgesteld. Deze lijst is noodzakelijkerwijs nogal abstract en heeft als doel een overzicht te geven van de taken waarvoor het BSN wordt gebruikt. We onderscheiden in de lijst overheidsorganen, niet-overheidsorganen en 'aanleverende organisaties', de niet overheidsorganisaties die geen gebruik van de beheervoorziening BSN gebruik mogen maken.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> De Raad van State adviseerde in dit kader in zijn advies in de Wet digitale overheid om criteria op te nemen voor het gebruik van het BSN door niet overheidsorganen.

<sup>34</sup> Artikel 15 lid 3 Wabb

| Cluster van taken                                 | Omschrijving   | Belangrijkste betrokken organisaties   |
|---|--|--|
| Belastingen                                       | Voor zowel de rijksbelastingen als lokale belastingen speelt het BSN een belangrijke rol in het beschikken, heffen en invorderen van belastingen. De inkomsten en vermogenspositie van personen is gekoppeld aan het BSN.  | <b>Overheid:</b> Belastingdienst, regionale belastingkantoren<br><b>Aanleverende organisaties:</b> banken en andere financiële instellingen                                    |
| Beleidsinformatie en onderzoek                    | Het BSN speelt een rol bij het uitvoeren van onderzoek en het opstellen van beleidsinformatie door het CBS. Het BSN wordt gepseudonimiseerd verstrekt zodat het niet te herleiden is naar individuele personen.  | CBS  |
| (Digitale) identificatie                          | Het BSN staat vermeld op het nationaal (faciliteiten)paspoort, het tweede paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart. <sup>35</sup> In digitale vorm gaat het dan om voorzieningen als gebruik van DigiD en eHerkenning. | <b>Overheid:</b> Logius<br><b>Niet overheid:</b> leveranciers van inlogmiddelen, betrokkenen bij de uitgifte van identiteitsdocumenten.  |
| Financieel toezicht                               | Het BSN speelt een rol bij financieel toezicht bijvoorbeeld op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme of de Wet op het financieel toezicht. <sup>36</sup>   | <b>Overheid:</b> AFM, DNB, Bureau financieel toezicht<br><b>Aanleverende organisaties:</b> banken en andere financiële instellingen  |
| Rechtspraak                                       | Gebruik van het BSN door betrokkenen bij de rechtspraak zoals bijvoorbeeld de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak. <sup>37</sup>  | <b>Overheid:</b> OM, Raad voor de rechtspraak, Raad voor de rechtsbijstand   |
| Invordering                                       | Het BSN wordt gebruikt voor de invordering door overheidsorganen van heffingen, boetes en andere vorderingen.  | <b>Overheid:</b> Belastingdienst, Toeslagen CJIB<br><b>Niet overheid:</b> gerechtsdeurwaarders <sup>38</sup>   |
| Kansspelen  | Het BSN speelt een rol bij de kansspelen bijvoorbeeld bij kansspelbelasting maar ook bij voorkoming van gokverslaving.   | <b>Overheid:</b> Kansspelautoriteit<br><b>Aanleverende organisaties:</b> casino's  |
| Jeugdzorg en kinderopvang                         | Het BSN speelt een rol bij het verzorgen van kinderopvang en de bekostiging daarvan. Daarnaast wordt het BSN gebruikt in de jeugdzorgketen.  | <b>Overheid:</b> gemeenten, GGD 'en, IGJ, Belastingdienst/toeslagen<br><b>Niet overheid:</b> gecertificeerde instellingen jeugdhulp/jeugdzorg                                  |
| Dienstverlening en maatschappelijke ondersteuning | Dienstverlening en maatschappelijk ondersteuning (slachtofferhulp, schuldhulpverlening) in de breedste zin van het woord.  | <b>Overheid:</b> gemeenten, ZBO's<br><b>Niet overheid:</b> maatschappelijke organisaties   |
| Onderwijs   | Zowel in het verzorgen van onderwijs (scholen) als de bekostiging van het onderwijs speelt het BSN een rol.  | <b>Overheid:</b> DUO<br><b>Niet overheid:</b> scholen voor primair en voortgezet onderwijs, universiteiten en hogescholen  |
| Politietaken, opsporing, handhaving en toezicht   | Het BSN wordt gebruikt door onder meer de Politie, maar ook de veiligheidsdiensten en bijzondere opsporingsambtenaren.   | <b>Overheid:</b> politie, AIVD, MIVD, gemeenten, inspecties<br><b>Niet overheid:</b> Boa's van ov-bedrijven  |
| Politiek, bestuur en burgerzaken                  | Het BSN wordt gebruikt bij de organisatie van verkiezingen, door het bestuur van overheidsorganen in hun contact met burgers en door gemeenten voor burgerzaken.   | <b>Overheid:</b> gemeenten, kiesraad, minister van BZK   |
| Rechtszekerheid en verificatiedoelinden           | Het BSN speelt een rol in allerlei registers die de rechtszekerheid bevorderen. Denk aan het kadaster of het handelsregister. Maar ook aan registers voor erkende beroepsuitoefening.  | <b>Overheid:</b> kadaster, Handelsregister, CIBG, DUO<br><b>Niet overheid:</b> exameninstellingen,   |
| Strafrechtketen                                   | Het BSN wordt in de strafrechtketen gebruikt om te communiceren over personen  | <b>Overheid:</b> OM, Justid, Justis, DJI   |
| Subsidies, toeslagen en heffingen                 | Subsidies, toeslagen en heffingen die worden toegekend of opgelegd zijn gekoppeld aan het BSN  | <b>Overheid:</b> toeslagen, gemeenten, waterschappen, provincies, gemeenschappelijke regelingen  |
| Vergunningen en ontheffingen                      | Ook vergunningen en ontheffingen die worden verstrekt zijn gekoppeld aan het BSN.  | <b>Overheid:</b> gemeenten, waterschappen, provincies, omgevingsdiensten   |
| Wegverkeer en binnenvaart                         | Het BSN speelt een rol bij het verstrekken van rijbewijzen en vaarbewijzen, het toezicht daarop en bij het gebruik van voer/vaartuigen.  | <b>Overheid:</b> CBR, RDW<br><b>Niet overheid:</b> betrokken bij de uitgifte van rij- en vaarbewijzen, APK-keuringstations   |
| Vreemdelingenketen                                | In de vreemdelingenketen wordt het BSN gebruikt voor de registratie van vreemdelingen.   | <b>Overheid:</b> IND, COA, DT&V  |
| Werk, inkomen, pensioenen en sociale zekerheid    | Voor het goed verwerken van (opgebouwde) rechten en plichten rond werk speelt het BSN een belangrijke rol. Ook bij inkomensondersteuning en de begeleiding naar werk bij werkloosheid speelt het een BSN rol   | <b>Overheid:</b> gemeenten, UWV, SVB<br><b>Niet overheid:</b> pensioenfondsen, pensioenuitvoerders,<br><b>Aanleverende organisaties:</b> reïntegratiebedrijven, werkgevers     |
| Zorg  | Het BSN speelt een rol bij zowel het verlenen van zorg als voor de financiering van de zorg. Ook speelt het BSN een rol bij publieke gezondheidszorg.  | <b>Overheid:</b> CAK, CIZ, NZA, ZIN, VWS, Gemeenten, GGD 'en<br><b>Niet overheid:</b> zorgverleners (ziekenhuizen, apotheken, tandartsen etc.), zorgkantoren, zorgverzekeraars |

35 Artikel 3 lid 4 Paspoortwet jo. artikel 1.5 Paspoortbesluit

36 Artikel 3a:2 Wft jo. artikel 7j Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft.

37 Autorisatiebesluit 18 maart 2014

38 Artikel 2 Gerechtsdeurwaarderswet

### 3.7 Deelconclusie

Er zijn geen duidelijke criteria zijn voor het gebruik van het BSN door niet-overheidsorganisaties. Ook is er geen voorziening met algemene informatie over het gebruik van BSN en de gegevensverwerkingen van gebruikers. Daarom is het nu niet mogelijk om een uitputtende lijst van organisaties op te stellen die het recht of de plicht hebben om het BSN te gebruiken. Ondanks de ongelijksoortigheid geven de bestudeerde bronnen een goed beeld van de gebruikers van het BSN. Op basis van alle bronnen concluderen we dat het gebruik zowel binnen de overheid als buiten de overheid zeer omvangrijk is.



## HOOFDSTUK 4

# Oplossingsrichtingen

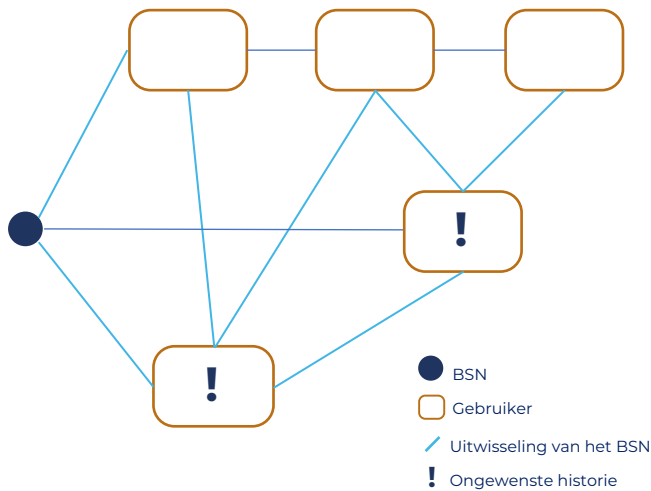
## 4.1 Introductie

Dit hoofdstuk gaat in op de oplossingsrichtingen voor het wijzigen van het BSN (op verzoek van de burger). We zien oplossingsrichtingen die ofwel inhaken op de wijze waarop de verstrekking van het BSN plaatsvindt, ofwel op de uitwisseling van het BSN. Deze oplossingsrichtingen hebben verschillende effecten voor de overheid en voor de burger. Ze geven in meer of mindere mate invulling aan de behoefte van de doelgroep. In hoofdstuk 5 brengen we de effecten van de verschillende oplossingsrichtingen in kaart, als basis voor een afgewogen advies over het meest wenselijke en haalbare scenario voor het wijzigen van het BSN.

Bij het opstellen van de oplossingsrichtingen zijn we ervan uitgegaan van dat de oplossingsrichtingen op relatief korte termijn inpasbaar zijn. Oplossingsrichtingen die wezenlijke stelselwijzigingen vereisen, zijn niet meegenomen in het verdere onderzoek naar de effecten. Denk bijvoorbeeld aan oplossingen op basis van blockchain, of oplossingsrichtingen die uitgaan van 'regie op gegevens'.

Bij aanvang van het onderzoek zijn we uitgegaan van vijf verschillende oplossingsrichtingen. Op basis van voortschrijdend inzicht hebben we gaandeweg het onderzoek twee oplossingsrichtingen samengevoegd, waardoor in deze rapportage vier oplossingsrichtingen gepresenteerd worden. Dit betreft de volgende oplossingsrichtingen: (1) intensiveren van bestaand beleid; (2) het wijzigen van het BSN; (3) het toekennen van een nieuw BSN en nieuwe persoonslijst en (4) het gebruiken van een alias voor het BSN. In de volgende paragrafen presenteren we een nadere uitwerking.

## 4.2 Intensivering van bestaand beleid (nulscenario)



In het scenario 'intensivering van bestaand beleid' is geen sprake van fundamentele wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. Dit scenario is van belang zodat we ook de effecten van het niet-wijzigen van het BSN in kaart kunnen brengen. In dit scenario kunnen burgers, net zoals nu, in beginsel geen aanvraag doen om het BSN te laten wijzigen, tenzij er een evidente fout is ontstaan bij het toekennen van hun BSN. Net zoals nu kunnen zij bij ervaren problemen in hun contact met de overheid een beroep doen op de bestaande bezwaar- en beroepsprocedures en het inzage- en correctierecht op grond van de AVG.

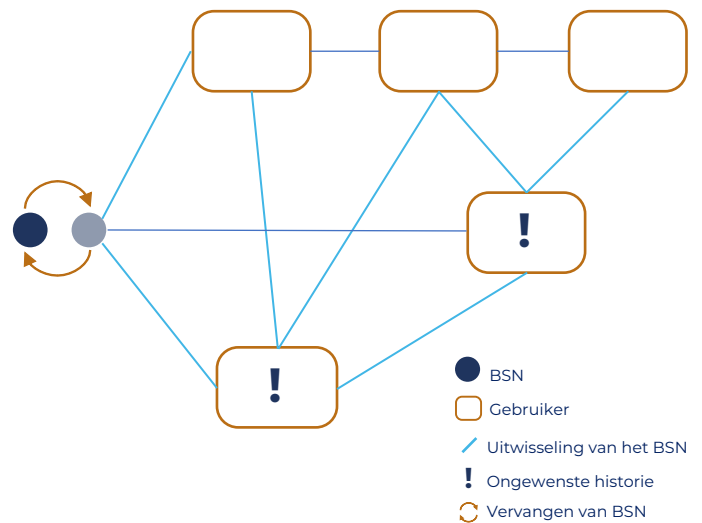
Op dit moment worden al diverse acties ondernomen om de genoemde doelgroepen bij te staan. Voor de doelgroep burgers die gedupeerd zijn in de toeslagenaffaire is reeds een hersteloperatie (UHT) gaande. De Belastingdienst heeft in 2020 een vervanging van het BSN in het btw-identificatienummer van eenmanszaken doorgevoerd, naar aanleiding van een door de AP opgelegd verwerkingsverbod. Daarnaast zijn de afgelopen jaren het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude (CMI) en (recent) het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO) ingericht. Tot slot, om identiteitsfraude te voorkomen, is het BSN naar de achterkant van de Nederlandse paspoorten en ID-kaarten verhuisd.

In dit scenario is dus geen sprake van de introductie van nieuw beleid, maar wordt het accent gelegd op het intensiveren van bestaand beleid om de doelgroep beter bij te staan, en de ervaren problemen op te lossen.

### Mogelijkheden voor intensivering van bestaand beleid

Het Intensiveren van bestaand beleid moet zich volgens ons richten op de oorzaken van de problemen die personen uit de doelgroep ervaren. Dit betekent voor de doelgroep 'gelekt BSN' dat men zich dan zou moeten richten op het minder eenvoudig maken van het in verkeerde handen vallen van het BSN én als dat onverhoopt toch gebeurt op het voorkomen van het daadwerkelijke plegen van fraude met het gelekte BSN. Voor de doelgroep 'ongewenste historie' zou het dan gaan om het intensiveren van het bestaande beleid om betrokkenen inzage in hun dossiers te geven en hen te ondersteunen bij het voorkomen dat een bepaalde historie die ten onrechte is ontstaan hen blijvend achtervolgt. Volledige uitwerking van deze maatregelen valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel zullen we in onze aanbevelingen enkele suggesties geven.

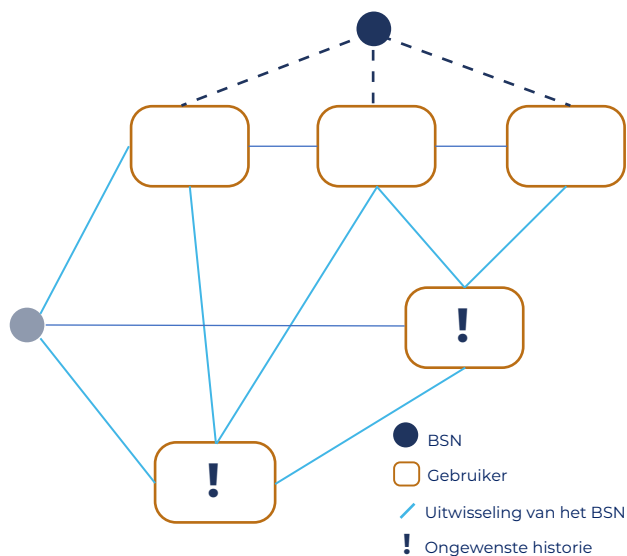
## 4.3 Wijzigen van het BSN



In dit scenario wordt het oude BSN van een burger vervangen door een nieuw BSN. De burger krijgt in dit geval een nieuw BSN toegekend en het oude nummer wordt uit het verkeer gehaald. De persoonslijst in de BRP blijft in dit scenario ongewijzigd en de historie van een persoon blijft ongewijzigd in de afnemende systemen die aan de BRP zijn gekoppeld. Enkel het BSN-verandert. In dit scenario blijft de relatie tussen het BSN en de historie intact. In dit scenario kan gebruik worden gemaakt van de procedure die nu al bestaat voor het wijzigen van het BSN (indien dit niet foutloos of éénmalig is verstrekt).

Het nieuwe BSN wordt in het berichtenverkeer vanuit de BRP verder verspreid naar de gebruikers. Gebruikers die het nieuwe BSN niet via de BRP verkrijgen, worden op een andere wijze op de hoogte gesteld. De burger kan in dit scenario een verzoek indienen om een nieuw BSN toegekend te krijgen.

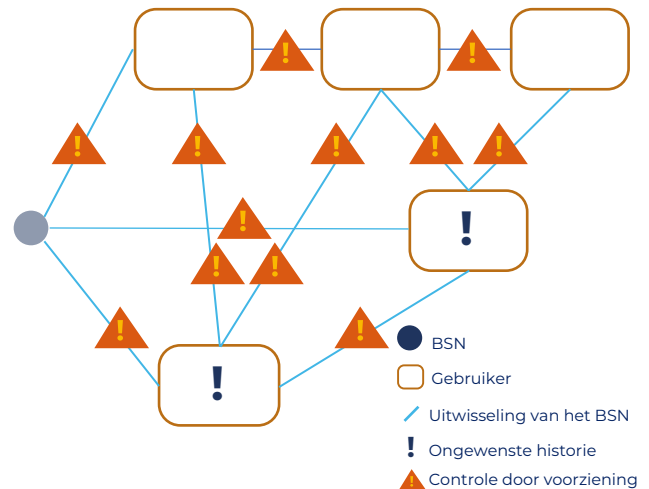
#### 4.4 Toekennen van een nieuw BSN en nieuwe persoonslijst



Deze oplossingsrichting gaat verder dan de voorgaande; niet alleen het BSN wordt vervangen, maar er wordt een geheel nieuwe persoonslijst aangelegd in de BRP. De verzoeker krijgt als het ware een geheel nieuwe identiteit en kan dus met een geheel 'schone lei' beginnen. Alleen de gewenste historie in de afnemende systemen wordt gekoppeld aan de nieuwe persoonslijst. Gebruikers van het BSN worden verder in dit scenario niet geïnformeerd over het nieuwe BSN, daarmee wordt de koppeling tussen het nieuwe BSN en de 'ongewenste historie' verbroken.

In de praktijk kan dit scenario moeilijk uitvoerbaar blijken. Het roept veel vragen op: waar komt de desbetreffende persoon vandaan? En hoe voorkom je verwisseling met de voorgaande identiteit? Hoe wordt ervoor gezorgd dat oude informatie niet blijft rondzwerven? Moeten dan ook andere identificerende gegevens, zoals de naam en geboortedatum, aangepast worden en kan dat zomaar? Ook dat kan dan ook weer (ongewenste) gevolgen hebben. Desalniettemin biedt het wel een vergaande vorm van een 'schone lei'.

#### 4.5 Gebruiken van een alias



In dit scenario kan de burger een verzoek indienen om een alias van zijn BSN te verkrijgen. Dit nieuwe BSN is altijd te herleiden naar het oude BSN, maar daarvoor is dan wel een aparte handeling nodig. Alleen organisaties die gerechtigd zijn het BSN te gebruiken en dit nodig hebben voor hun dienstverlening kunnen het nieuwe BSN herleiden naar het oorspronkelijke BSN. Daarvoor is een centrale voorziening beschikbaar, waarop BSN-gebruikende organisaties kunnen aansluiten. Er komt daarmee een extra controlestap in het BSN-stelsel op het gebruik van het BSN.

Dit alias-BSN heeft dezelfde specificaties als het gewone BSN: het is negencijferig en voldoet aan de elfproef. Daarmee kan het in de huidige systemen gebruikt blijven worden. Denkbaar is dat een aparte reeks van BSN-nummers hiervoor wordt gereserveerd, zodat het zichtbaar is dat het BSN een alias betreft.

## HOOFDSTUK 5

# Effecten van de oplossingsrichtingen

## 5.1 Introductie

Voor de in hoofdstuk 4 genoemde oplossingsrichtingen hebben we de effecten in kaart gebracht, om uiteindelijk conclusies te kunnen trekken en advies te kunnen geven over de wenselijkheid en haalbaarheid. Hierbij kijken we naar implicaties van elk scenario voor de dienstverlening, de organisatie en de informatiesystemen. Ook kijken we naar de juridische implicaties. De gehanteerde criteria zijn als volgt:

- Doelbereik. De mate waarin voldaan wordt aan de behoefte van de burger én de mate waarin het probleem wordt opgelost. Het is daarbij van belang steeds onderscheid te maken in de mate waarin de oplossing voldoet aan de behoefte van de burger én de mate waarin het achterliggende probleem wordt opgelost.
- Regeldruk. Dit omvat alle kosten die burgers maken om te voldoen aan wet- en regelgeving van de overheid. Aanvullend gaat het om (administratieve) inspanningen die voortvloeien uit contact met de overheid en dienstverleners.
- Neveneffecten. De onbedoelde effecten die optreden bij het scenario.
- Juridisch. De benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving om de oplossingsrichting te realiseren.
- Bedrijfsvoering en kosten. De gevolgen voor de werkprocessen en de informatiesystemen en de kosten die voor de overheid gemoeid zijn met de realisatie van de oplossingsrichting.
- Risico's. Risico's bij het scenario.

Om de effecten in kaart te kunnen brengen, hebben we in drie sectoren en één keten circa dertig individuele gesprekken gevoerd met CIO's, informatiemanagers en/of informatiearchitecten. Dit betreft de volgende sectoren:

- Uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, SVB, DUO, CBS).
- Gemeenten (VNG, NVVB, gemeenten, softwareleveranciers).
- Zorg (Zorginstituut, Zorgverzekeraars Nederland, ziekenhuis, Nictiz, verpleeghuis).
- Schuldenketen (gerechtsdeurwaarders, gemeenten, schuldeisers).



**Niet-gekoppelde registraties**

Grotere (overheids)organisaties voeren vaak veel verschillende regelingen uit. In de loop der jaren is voor elke regeling een apart informatiesysteem ontwikkeld. Dit heeft geleid tot een gefragmenteerd en divers landschap van informatiesystemen. Niet al deze systemen zijn actief aangesloten op voorzieningen voor gegevensuitwisseling. Soms omdat het oudere, inflexibele systemen betreft die lastig aanpasbaar zijn. Of omdat deze systemen regelingen ondersteunen die slechts sporadisch voorkomen en aansluiting op gegevensuitwisseling, zakelijk niet te rechtvaardigen is.

Deze systemen vormen een probleem als het BSN wordt gewijzigd, want wijzigingen moeten handmatig worden doorgevoerd. Bovendien zijn deze systemen niet ontworpen voor een BSN dat kan wijzigen. De effecten op de regelingen die deze niet-gekoppelde systemen ondersteunen zijn lastig voorspelbaar.

Er wordt veel geïnvesteerd in het moderniseren van de informatiesystemen van de overheid, maar dat is een zaak van de lange adem en zeker niet overal even ver gevorderd.

## 5.2 Overzicht van de sectoren

Alle bovengenoemde sectoren gebruiken breed het BSN als de hoeksteen van hun registraties. Het is het sleutelgegeven (soms het enige) om gegevens te vinden en gegevens uit te wisselen in de keten.

**Grotere uitvoeringsorganisaties:** Uitvoeringsorganisaties verkrijgen het BSN op basis van autorisaties verstrekt op basis van de Wet BRP en worden in beginsel geïnformeerd over een wijziging van het BSN. Kenmerkend voor deze uitvoeringsorganisaties is de massale geautomatiseerde verwerking. Effecten van het wijzigen van het BSN op de dienstverlening zijn lastig voorspelbaar. Als het BSN wijzigt, kunnen geautomatiseerde controles dat interpreteren als verandering van een situatie; dienstverlening kan dan onbedoeld worden stopgezet. Voor de grotere uitvoeringsorganisaties is ook het gefragmenteerde en diverse landschap van informatiesystemen kenmerkend (zie kader niet-gekoppelde registraties).

**Gemeenten:** Gemeenten zijn niet alleen gebruiker van de BSN maar ook bronhouder. Vanuit die rol verstrekken zij ook zelf gegevens uit de BRP aan afnemers. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het verstrekken van het BSN. En daarmee ook een mogelijke partij die de dienstverlening voor het wijzigen van het BSN kan uitvoeren. Gemeenten gebruiken het BSN voor het uitvoeren van hun taken en wisselen dit uit met ketenpartners die betrokken zijn bij die taken. Gemeenten hebben de afgelopen periode veel geïnvesteerd in het gebruik van de basisregistraties en ondervinden daarom mogelijk minder last van het wijzigen van een BSN dan de grotere uitvoeringsorganisaties. Er is in mindere mate sprake van niet-gekoppelde registraties ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties.

**Zorg:** Organisaties in de zorg krijgen het BSN deels via de BRP en deels via de Sectorale Berichten Voorziening-Zorg (SBV-Z). Organisaties (met een wettelijke taak) die het BSN via de BRP verkrijgen, worden via de BRP automatisch daarvan op de hoogte gesteld. Organisaties die het BSN via SBV-Z verkrijgen, zullen actief moeten controleren of een BSN nog actueel is. Zij krijgen daar geen spontaan bericht van. Ook is het volgens één van onze respondenten zo dat niet alle organisaties in de zorg daadwerkelijk zijn aangesloten op SBV-Z. Dit kan tot problemen leiden in zowel het verlenen van zorg als in het afhandelen van declaraties. Grotere organisaties in de zorg zoals grotere ziekenhuizen en zorgverzekeraars hebben ook een gefragmenteerd landschap van informatiesystemen. Ook zullen zij een wijziging van een BSN handmatig moeten verwerken in de niet-gekoppelde registraties.

**Schuldenketen:** Gerechtsdeurwaarders verkrijgen het BSN en vele andere gegevens via Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG). SNG is aangesloten op de BRP. Voor overheidsschuldeisers en gerechtsdeurwaarders is het BSN een belangrijk hulpmiddel om zicht te krijgen op de schuldenpositie en om vast te stellen via de BRP waar iemand verblijft. Wijzigen van het BSN kan het afhandelen van problematische schulden verstoren.

Voor alle genoemde sectoren geldt volgens de respondenten dat het wijzigen van het BSN (in welke vorm dan ook) een risico is voor hun dienstverlening. Het ondermijnt het trefzeker uitwisselen van gegevens in de keten en het eenduidig identificeren van personen.

## 5.3 Effecten voor de samenleving

Hiernavolgend hebben we per scenario uitgewerkt wat de effecten zijn voor de samenleving. We maken onderscheid tussen de twee centrale doelgroepen: (1) mensen die te maken hebben met een 'gelekt BSN' en (2) mensen die bijvoorbeeld door de toeslagenaffaire te maken hebben met 'ongewenste historie'. We gebruiken hier de eerder beschreven criteria doelbereiking, regeldruk en neveneffecten.

### Intensivering van bestaand beleid

#### *Doelbereik*

Dit scenario komt niet tegemoet aan de behoefte van beide doelgroepen om hun BSN (of administratieve historie) te wijzigen. Immers het wijzigen van het BSN wordt in dit scenario niet mogelijk. Wel kan het intensiveren van bestaand beleid de achterliggende problemen van beide doelgroepen op korte termijn verminderen en mogelijk op langere termijn voorkomen, mits daar natuurlijk op wordt ingezet (Zoals beschreven in hoofdstuk 4).

#### *Regeldruk*

Personen uit de doelgroep 'gelekt BSN' ervaren vooral regeldruk en (administratief) gedoe als er daadwerkelijk identiteitsfraude wordt gepleegd met het gelekte BSN. Deze regeldruk zal in dit scenario niet veranderen voor de burgers die daarmee te maken krijgen. Bij identiteitsfraude betreft de regeldruk bijvoorbeeld dat een burger bankpasjes en creditcards moet blokkeren, nieuwe identiteitsbewijzen moet aanschaffen en aangifte moet doen bij de politie. Dit is natuurlijk afhankelijk van de aard van de fraude. Verder is het zaak zoveel mogelijk bewijs van vermoedelijke identiteitsfraude te verzamelen (denk hierbij aan kopieën van bankafschriften, brieven van incassobureaus of aanvragen van abonnementen).

Welke maatregelen iemand verder moet nemen, hangt af van het type fraude, maar al die maatregelen brengen regeldruk of (administratieve) inspanningen met zich mee.

Intensivering van het bestaande beleid kan wel bijdragen aan het verminderen van het aantal gevallen van identiteitsfraude waar het BSN een rol in speelt.<sup>39</sup> Intensivering van bestaand beleid kan zo regeldruk en (administratief) gedoe, dat volgt uit identiteitsfraude, voorkomen. Als een burger identiteitsfraude bespaard blijft, hoeft deze bijvoorbeeld niet meer bankpasjes en

creditcards te blokkeren en allerhande instanties te informeren. Ook hoeft de burger dan geen herstelacties te verrichten als gevolg van identiteitsfraude (zoals abonnementen en leningen die door criminelen op iemands naam zijn gezet). Verder blijft de burger veel frustratie en ergernis bespaard als hij of zij geen slachtoffer is van identiteitsfraude.

Ook kan het de regeldruk en/of (administratieve) inspanningen voor de doelgroep 'ongewenste historie' verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door hen meer ondersteuning te bieden bij het achterhalen van hun dossiers bij verschillende overheidsorganisaties.

#### *Neveneffecten*

Dit scenario speelt in op de geuite maatschappelijke behoefte, maar minder expliciet dan de andere oplossingsrichtingen. Het is te verwachten dat dit leidt tot ontevredenheid bij een deel van de doelgroep als onvoldoende krachtig naar voren komt dat er wel wat gaat gebeuren, maar binnen de bestaande beleidskaders. Als dit onvoldoende duidelijk wordt voor burgers, zou het kunnen leiden tot een lagere waardering voor de overheidsdienstverlening.

### **Scenario: wijzigen van het BSN**

#### *Doelbereiking*

Dit scenario biedt een oplossing voor de doelgroep 'gelekt BSN'. Het komt enerzijds tegemoet aan de behoefte om het BSN te wijzigen en anderzijds draagt dit scenario ook bij aan het terugdringen van de kans op fraude doordat een 'gelekt BSN' vervangen kan worden.

Dit scenario biedt deels een oplossing voor de doelgroep 'ongewenste historie'. Het scenario komt weliswaar tegemoet aan de behoefte van deze doelgroep om het BSN te wijzigen, maar lost verder het probleem van deze doelgroep niet op, omdat de historie gekoppeld blijft aan het vervangende BSN.

<sup>39</sup> Om identiteitsfraude tegen te gaan, verplaatst het BSN naar de achterkant van de Nederlandse paspoorten en ID-kaarten.

**Casus: facturen in de zorg**

- Een persoon meldt zich bij de gemeente om zijn BSN te wijzigen.
- De gemeente zal het gewijzigde BSN opnemen in de BRP. Afnemers van de BRP zullen dan spontaan bericht krijgen van het gewijzigde BSN.
- Zodra dat bericht bij de zorgverzekeraar binnenkomt zal de ziektekostenverzekering automatisch stoppen, want dit zal als een wijziging van een situatie worden geïnterpreteerd die opnieuw beoordeeld moet worden.
- De betrokkenen meldt zich diezelfde week nog bij zijn fysiotherapeut waar hij al langer in behandeling is voor zijn rugklachten. Als de burger dan niet expliciet aangeeft dat hij een nieuw BSN heeft, dan zal de fysiotherapeut de factuur onder het oude BSN van de burger aan de zorgverzekeraar versturen.
- De zorgverzekeraar kan deze factuur niet verwerken en hij zal het bedrag niet uitkeren.
- Het rechtzetten van de situatie zal zowel van de zorgverzekeraar, de burger als de fysiotherapeut handmatige herstelacties vergen.
- Voor beide doelgroepen geldt dat zij een zekere erkenning en genoegdoening zullen ervaren.

*Neveneffecten*

De dienstverlening zal soms stagneren omdat een wijziging van het BSN geïnterpreteerd wordt door systemen als een wijziging van een situatie. Dat kan leiden tot het stopzetten van de dienstverlening die dan handmatig hersteld moet worden, met de daarbij behorende uitvoeringskosten.

**Scenario:** toekennen een nieuwe BSN en nieuwe persoonslijst

*Doelbereik*

Dit scenario komt tegemoet aan de behoefte van beide doelgroepen. Immers, het wordt mogelijk om het BSN te wijzigen. Voor beide doelgroepen geldt dat zij een zekere erkenning en genoegdoening zullen ervaren.

Het lost in enige mate het achterliggende probleem op van de doelgroep 'ongewenste historie' want deze oplossing verbreekt de verbinding van die persoon met de opgebouwde historie. Het is echter een deeloplossing want het BSN is niet het enige gegeven dat gebruikt kan worden om een persoon te identificeren. Behandelende medewerkers gebruiken ook andere persoonsgegevens om iemand op te zoeken of te identificeren, zoals naam, het adres, de woonplaats, de geboortedatum.

Voor de doelgroep 'gelekt BSN' biedt het een oplossing omdat het gelekte BSN niet meer naar deze groep te herleiden is. De vraag is echter wel in hoeverre deze oplossing proportioneel is voor deze doelgroep en of de neveneffecten opwegen tegen de doelbereiking (zie hieronder).

**Casus: diplomaregister**

DUO beheert het diplomaregister. Iedereen die na enige tijd een (gewaarmerkte) kopie van zijn of haar diploma nodig heeft kan bij DUO inloggen via DigiD en zijn diploma opvragen. De zoekleutel is daarvoor het BSN. Het diplomaregister is een historische registratie waarvan de gegevens niet actief onderhouden worden. Immers, daar is geen grondslag meer voor zodra een student is afgestudeerd. Als het BSN wijzigt dan zal het diploma niet meer gevonden kunnen worden op het oude BSN. Zolang het nieuwe BSN te herleiden is naar het oude BSN, dan kan DUO de koppeling weer herstellen. Als dat niet het geval is, dan is het diploma ook niet meer te koppelen aan het nieuwe BSN.

*Regeldruk*

De burger zal in een aantal gevallen zelf de wijziging van zijn BSN moeten doorgeven. Dat leidt voor de burger tot kosten, tenzij de overheid deze voor haar rekening neemt.

In ieder geval zal de burger zijn identiteitsdocumenten (paspoort en/of identiteitskaart) moeten vervangen waarop het BSN staat. Dat kost gemiddeld 90 minuten, oftewel € 22,50. Daarnaast kost in 2021 een paspoort voor volwassenen maximaal € 74,77 en een identiteitskaart € 67,58. Een rijbewijs kost gemiddeld € 40,-.

Ook zal de burger zelf gebruikers buiten de overheid (werkgevers, banken, sommige organisaties in de zorg) die met het BSN communiceren op de hoogte moeten stellen van het gewijzigde BSN. Dat kost een paar uur werk aan administratieve inspanningen, wat te kwantificeren is naar een bedrag van € 30,- en € 40,- per geval.

Tot slot voorkomt dit scenario ook kosten van regeldruk en (administratieve) inspanningen. Naarmate een BSN-wijziging het aantal gevallen van identiteitsfraude doet dalen, wordt immers ook de regeldruk en het (administratieve) gedoe, die hieruit voortvloeien, voorkomen. Dat betreft geen grote aantallen, maar op individueel niveau is dat substantieel voor de betreffende burgers die identiteitsfraude bespaard blijft.

*Regeldruk*

De burger krijgt in dit scenario een nieuwe identiteit van de overheid. De burger zal in ieder geval dienstverleners die met het BSN communiceren op de hoogte moeten stellen, vergelijkbaar met het voorgaande scenario. Dat geeft regeldruk en brengt (administratieve) inspanningen met zich mee. Daarnaast geldt dat alleen het wenselijke deel van de historie is overgezet. Als de burger zich meldt bij een organisatie waarvan de historie niet is overgezet, zal hij/zij opnieuw zijn/haar gegevens moeten aanleveren. Dit is het geval bij bijvoorbeeld het opnieuw afsluiten van een ziektekostenverzekering. Ook dit zal in een aantal gevallen voorkomen en zeker enkele uren vergen. De tijdbesteding hieraan brengt naar schatting tussen de € 30,- en € 40,- per geval aan kosten met zich mee.

*Neveneffecten*

Zie ook de effecten bij het scenario 'wijzigen van het BSN'. Voor de burger is het neveneffect ook dat hij/zij niet meer terug kan vallen op zijn/haar oude BSN en oude identiteit. Ook is aangegeven dat een dergelijk afwijkende registratie in de BRP wantrouwen op kan roepen bij behandelende ambtenaren. Omdat in dit scenario het nieuwe BSN in beginsel niet meer is te herleiden naar het oude BSN, kan een situatie uit het verleden ook niet meer gereconstrueerd worden (zie kader diplomaregister). Registratie van zaken kan na vele jaren weer relevant worden, maar ook onmogelijk blijken.

**Scenario:** gebruiken van een alias*Doelbereik*

Dit scenario voldoet aan de behoefte van beide doelgroepen. Zij krijgen immers de mogelijkheid hun BSN te wijzigen. Ook biedt dit scenario een oplossing voor het probleem voor de doelgroep 'gelekt BSN', want hun oude BSN is niet te gebruiken door kwaadwillenden. Dit scenario biedt geen oplossing voor de doelgroep 'ongewenste historie', want in dit scenario verandert in de historie niets. Dit blijft gekoppeld aan het oude BSN. In de dossiers van de BSN-gebruikers verandert niets.

*Regeldruk*

Zie ook effecten scenario 'wijzigen van het BSN'. De burger zal nieuwe identiteitsdocumenten moeten aanvragen en het nieuwe BSN moeten doorgeven aan instanties die daar niet automatisch van op de hoogte gesteld worden.

*Neveneffecten*

Het risico dat de dienstverlening stagneert, is in dit scenario kleiner. Intern werken BSN-gebruikers nog met het oude BSN. Dus als onverhoopt het oude BSN door een BSN-gebruiker wordt gebruikt – bijvoorbeeld omdat de burger verzuimd heeft zijn nieuwe BSN door te geven – dan zal de administratieve afhandeling nog goed verlopen. Wat wel mis kan gaan, is het volgende: als de burger zich meldt bij een BSN-gebruiker waar hij/zij nog niet bekend was, en als deze BSN-gebruiker nog niet is aangesloten op de koppeltabel om het nieuwe BSN naar het oude te vertalen, dan zal die BSN-gebruiker dat BSN niet herkennen. Dit zal extra uitleg vergen en complicatie in de dienstverlening veroorzaken.

## 5.4 Effecten voor de gebruikers van het BSN

Hiernavolgend hebben we per scenario uitgewerkt wat de effecten zijn voor de overheid. We gebruiken hier de eerder beschreven criteria bedrijfsvoering en kosten, risico's en juridisch.

*Intensivering bestaand beleid*

**Bedrijfsvoering en kosten:** deze oplossingsrichting vraagt dat bestaand beleid en bestaande wet- en regelgeving intensiever wordt toegepast dan op dit moment het geval is. Bijvoorbeeld in termen van toezicht en handhaving. Dit vraagt extra capaciteit en brengt daardoor extra uitvoeringskosten met zich mee. Ook zullen BSN-gebruikers veel beter hun informatiehuishouding moeten documenteren (bijvoorbeeld over het gebruik van het BSN, bewaartermijnen en gegevensuitwisseling). En dat brengt in de praktijk ook uitvoeringskosten met zich mee.

**Risico's:** er zijn geen aanvullende risico's ten opzichte van het huidige gebruik van het BSN.

**Juridisch:** dit scenario vereist afhankelijk van de precieze maatregelen mogelijk nadere juridische uitwerking. Maar het uitgangspunt is dat deze binnen de bestaande wet- en regelgeving wordt vormgegeven.

**Scenario:** wijzigen van het BSN*Bedrijfsvoering en kosten*

Er zal een loket moeten komen waar burgers zich kunnen melden om hun BSN te laten wijzigen. Daarvoor is capaciteit nodig. Ter illustratie, het herstellen van fouten in overheidsregistraties kost de RvIG nu op jaarbasis € 300.000 tot € 400.000 aan capaciteitsbeslag, bij circa 330 fouten op jaarbasis. Het is goed denkbaar dat een dergelijk bedrag ook nodig is voor het wijzigen van het iemands BSN, de kosten van het wijzigen van het BSN zal daarmee circa € 1.000,- per geval bedragen.

Voor de wijzigingen die niet geautomatiseerd (vooral de niet-gekoppelde registraties) verwerkt kunnen worden, zullen instanties handmatig wijzigingen moeten verwerken met uitvoeringskosten tot gevolg. Voor dit alles is administratieve capaciteit nodig bij alle instanties die het BSN gebruiken. Deze lasten komen boven op de hiervoor genoemde kosten per wijziging voor het loket waar burgers hun BSN kunnen laten wijzigen.

*Risico's*

Het belangrijkste risico van het wijzigen van het BSN is dat gegevens niet gekoppeld kunnen worden (zie kader loonaangifteketen). Dat is onvermijdelijk; zelfs als alle partijen tijdig wijzigingen van het BSN doorgeven en/of doorvoeren, duurt het enige tijd voor dat alle systemen gesynchroniseerd zijn. Er is daarmee altijd een periode waarin zowel het oude als het nieuwe BSN in omloop is. In de periode kunnen gegevens niet gematcht worden en dat leidt tot uitval in allerlei informatiestromen. Ook onvolledige overzichten van schuldenposities en onvolledige patiëntendossiers kunnen voorkomen. Dat leidt tot concrete risico's voor de burger uit bij de behandeling van zijn/haar zaak.

*Juridisch*

Dit scenario heeft grote juridische impact. Het is raadzaam om in de Wabb een expliciete grondslag op te nemen om het BSN te wijzigen. Ook is het raadzaam de groep die aanspraak kan maken op het wijzigen van een BSN af te bakenen door middel van het opstellen van criteria of een afwegingskader. Zo ontstaat rechtszekerheid.

**Scenario:** toekennen een nieuw BSN en nieuwe persoonslijst*Bedrijfsvoering en kosten*

Zie ook de effecten van het scenario 'wijzigen van het BSN'. Daarnaast is het nodig gegevens die wel behouden moeten blijven over te zetten. Alle BSN-gebruikers zullen een nieuw dossier voor de betrokken burger moeten aanmaken. Dat geeft significante kosten bij alle BSN-gebruikers.

*Risico's*

De burger heeft in dit scenario als het ware een volledige nieuwe identiteit. Dat betekent dat hij of zij in beginsel weer in aanmerking komt voor eenmalige regelingen, waar al eerder gebruik van gemaakt is onder het oude BSN. Denk bijvoorbeeld aan studiefinanciering. De burger kan opnieuw bij DUO studiefinanciering aanvragen, ook al heeft hij of zij daar in het verleden gebruik van gemaakt. Omdat DUO de historie van deze persoon niet meer kan inzien, kan zij ook niet controleren of de desbetreffende persoon in aanmerking komt voor studiefinanciering. Daarvoor zullen nieuwe gegevens moeten worden opgevraagd, hetgeen extra uitvoeringslasten en -kosten met zich brengt.

*Juridisch*

Dit scenario heeft veel meer juridische impact dan het voorgaande scenario. Net zoals in het vorige scenario is het raadzaam om de mogelijkheid tot het wijzigen van het BSN expliciet op te nemen in de Wabb. Ook moet de groep die hierop aanspraak kan maken afgebakend worden zodat duidelijk is wanneer iemand gebruik kan maken van deze mogelijkheid.

Aanvullend op het vorige scenario is het raadzaam om een wegingskader op te stellen over welke voorzieningen worden overgezet en welke niet. Daarbij speelt ook de vraag wie dat mag bepalen. Op zijn minst is daarvoor een uitwerking van een stevig beleidskader nodig en dat zal niet eenvoudig op te stellen zijn. Een aanvullende complicatie is hoe er moet worden omgegaan met de registraties van ouders en kinderen: neem je die over of juist niet?

Tot slot is het in dit scenario noodzakelijk om de Wet BRP aan te passen, omdat er op dit moment geen grondslag is voor het aanleggen van een nieuwe persoonslijst. Op dit moment kan een administratieve identiteit alleen worden aangemaakt bij geboorte of bij de eerste inschrijving indien iemand uit het buitenland komt.

**Casus: loonaangifteketen**

Het BSN is de sleutel bij de maandelijkse loonaangifte. Werkgevers registreren bij aanvang van het dienstverband. Maandelijks doen werkgevers aangifte van het uitgekeerde loon zodat de Belastingdienst inkomstenbelasting kan inhouden en UWV sociale premies kan heffen. Als het BSN kan wijzigen ontstaan er risico's in de afhandeling van deze informatiestroom. Als de burger die zijn BSN heeft laten wijzigen, niet tijdig zijn gewijzigde BSN heeft doorgegeven aan zijn werkgever, dan kan de belastingdienst en UWV de loonaangifte niet geautomatiseerd verwerken. Zelf als de burger tijdig het gewijzigde BSN heeft doorgegeven, dan kan het nog misgaan, want het duurt enige tijd voordat wijzigingen in alle systemen zijn verwerkt (naar schatting één dag). Ook dat kan tot mismatches leiden. Deze mismatches in de informatiestromen leiden tot uitval dat handmatig opgelost moet worden.

Ook zullen BSN-gebruikers al hun ingaande en uitgaande informatiestromen moeten aansluiten op deze voorziening. Intern gebruiken de BSN-gebruikers immers het oude BSN en voor de uitwisseling gebruiken BSN-gebruikers het nieuwe BSN. De kosten die hiermee gemoeid zijn, hangen af van het aantal ingaande en uitgaande informatiestromen. Voor relatief eenvoudige omgevingen zal dat mogelijk enkele tienduizenden euro's bedragen. In complexere omgevingen zal dit snel oplopen en meerdere tonnen bedragen.

*Risico's*

Dit scenario veroorzaakt een ingrijpende verbouwing van het BSN-stelsel. Er is een extra schakel in het BSN-stelsel nodig en dat betekent dat alle BSN-gebruikers hun informatiesystemen moeten aanpassen. Dat zal leiden tot een groot landelijk ICT-project met alle risico's van dien. De doorlooptijd van de invoering van dit scenario zal lang zijn. Pas als alle partijen hun systemen hebben aangepast op de nieuwe situatie, kan van deze mogelijkheid gebruik gemaakt gaan worden.

*Juridisch*

De juridische effecten van dit scenario zijn vergelijkbaar met de juridische inspanning bij het scenario 'wijzigen van het BSN'. In ieder geval zal de Wabb aangepast moeten worden en er zal een afwegingskader nodig zijn om te bepalen onder welke omstandigheden van deze mogelijkheid gebruik gemaakt kan worden.

**Scenario: gebruiken van een alias***Bedrijfsvoering en kosten*

Belangrijkste voordeel van dit scenario is dat het handmatig wijzigen van het BSN in de niet-gekoppelde registraties niet nodig is. De gebruikers van het BSN blijven immers intern het oude BSN gebruiken.

Wel betekent dit dat er een voorziening moet komen voor alle organisaties (overheid en niet-overheid) die de alias van het BSN kan 'vertalen' naar het oorspronkelijke BSN. Er zijn kosten gemoeid met het bouwen van zo'n voorziening. Dat kost al snel eenmalig vele tonnen en daarnaast is er sprake van structurele kosten van onderhoud en beheer.

## HOOFDSTUK 6

# Weging van de oplossingsrichtingen

## 6.1 Introductie

In voorgaande hoofdstuk zijn de effecten van de vier scenario's in kwalitatieve zin beschreven en waar mogelijk kwantitatief geduid. Dan resteert de vraag wat verstandig is om te doen. Dat presenteren we in dit hoofdstuk. We geven daarbij onze professionele opvatting weer op basis van de gehanteerde afwegingscriteria.

## 6.2 Weging van de oplossingsrichtingen

In de volgende tabel hebben we, middels een kleurenschaal van groen naar rood, de weging van de scenario's op de verschillende afwegingscriteria samenvattend weergegeven. Groen drukt een positieve beoordeling uit en rood een negatieve.

Daarbij geldt dat we de afwegingscriteria met een gelijk gewicht hebben meegewogen. Uiteraard kan in de besluitvorming naar voren komen dat niet alle criteria even zwaar meewegen. Maar dat is een politieke afweging die niet aan ons is.

Onze conclusie is dan ook dat het meest verstandig is in te zetten op intensiveren van het bestaand beleid. Daarna volgt het wijzigen van het BSN conform de bestaande mogelijkheden en daarna het wijzigen van het BSN via een alias en tot slot het toekennen van een volledig nieuw BSN.

Het belangrijkste argument daarvoor is dat het wijzigen van het BSN in elke onderzochte variant niet tot nauwelijks een oplossing biedt voor de problemen die mensen ervaren. Tegelijkertijd veroorzaakt het voor de burger veel regeldruk en (administratieve) inspanningen en brengt het voor de overheid veel kosten en risico's voor de uitvoering met zich mee.

| Relatieve score               | 1. Intensiveren bestaand beleid | 2. Wijzigen BSN | 3. Toekennen nieuw BSN | 4. Alias BSN |
|-------------------------------|---------------------------------|-----------------|------------------------|--------------|
| Doelbereik: behoefte          | --                              | ++              | ++                     | ++           |
| Doelbereik: probleemoplossing | +                               | +/-             | +/-                    | +/-          |
| Regeldruk                     | +/-                             | --              | --                     | -            |
| Neveneffecten                 | -                               | -               | --                     | -            |
| Bedrijfsvoering en kosten     | +/-                             | -               | --                     | --           |
| Risico's                      | ++                              | -               | --                     | --           |
| Juridisch                     | +/-                             | -               | --                     | -            |

## Bijlagen

### Samenstelling begeleidingsgroep

- Beleidsmedewerker persoonsgegevens Rijk
- Beleidsmedewerker persoonsgegevens Gemeenten
- Coördinator BSN Rijk
- Strategisch adviseur klantgegevens Belastingdienst
- Strategisch adviseur Ministerie van Financiën
- Juridisch adviseur Ministerie van Financiën
- Strategisch Adviseur RvIG

### Gesproken organisaties

Tijdens het onderzoek spraken we personen van veel verschillende instanties en organisaties.

- ABN-AMRO
- Actiz
- Belastingdienst
- CBS
- DUO
- Eltan
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Hilversum
- Gemeente Utrecht
- Innovantes
- KbvG
- Meldpunt Fouten Gemeente Amsterdam
- Meldpunt Fouten Overheid
- Ministerie van BZK
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van SZW
- Ministerie van VWS
- Nictiz
- NVVB
- NVVK
- Ombudsman
- PinkRocade
- Procura
- Rabobank
- RvIG
- SVB
- UMC
- UWV
- VGZ
- VNG
- ZINL
- Zorgcirkel
- Zorgverzekeraars Nederland

### Gesprekspartners personen

#### Onderzoek probleemanalyse

#### Uitvoeringsorganisaties

- Strategisch Adviseur RvIG
- Teamleider RvIG
- Strategisch adviseur SVB (2x)
- Strategisch adviseur UWV

#### Rijksoverheid

- Beleidsmedewerker BSN Ministerie van BZK
- Informatie architect RvIG
- Juridisch adviseur Ministerie van Financiën
- Strategisch Adviseur Belastingdienst
- Beleidsmedewerker Ministerie van VWS (2x)

#### Juridisch

- Wetgevingsjurist BZK (2x)
- Advocaat personen doelgroep

#### Financiële sector

- Programmamanagers en adviseurs financiële sector (3x)

#### Gemeenten

- Informatie Architect gemeenten VNG
- Beleidsmedewerker VNG

#### Overig

- Beleidsmedewerker Ombudsman
- Betrokkenen toeslagenaffaire (2x)

### Interviews oplossingsrichtingen

#### Rijksoverheid

- Beleidsmedewerkers Ministerie van VWS (2x)

#### Uitvoeringsorganisaties

- Informatie architect DUO
- Teamleider klantenteam Belastingdienst
- Gegevensarchitect Belastingdienst (2x)
- Relatie manager SVB
- Informatie Adviseur SVB
- Verantwoordelijke beleidsstatistiek CBS
- Beleidsmedewerker Meldpunt Fouten overheid
- Adviseur Meldpunt Ketenfouten Gemeente Amsterdam
- Informatie architect RvIG



### *Gemeenten*

- Informatiemanager gemeenten grote gemeente
- Informatiemanager gemeenten middelgrote gemeente
- Productmanagers gemeentelijke softwareleveranciers (4x)
- Informatie architect VNG
- Specialist Burgerzaken NVVB

### *Zorg*

- Informatie Architect Verpleeghuis
- Programmamanager Nictiz
- Strategisch Adviseur ZINL (2x)
- Informatiespecialist Zorgverzekeraars Nederland)
- Informatie analist Zorgverzekeraar
- CMIO Academisch Ziekenhuis

### *Schuldhelpverlening*

- Beleidsmedewerker schuldhulpverlening  
Ministerie van SZW
- Teamleider schuldhulpverlening gemeente Den Haag
- Beleidsmedewerker schuldhulpverlening NVVK
- Strategisch Adviseur schuldhulpverlening KBvG

### *Literatuur*

- BZK, Visiebrief digitale identiteit, 11 februari 2021.
- CPB, 'Advies intern gebruik BSN door banken',  
1 augustus 2014.
- GGD-GHOR, Veelgestelde vragen en antwoorden over  
datadiefstal, geraadpleegd op: 14 juli 2021 via  
[www.ggdghor.nl/thema/vragen-antwoorden-datadiefstal](http://www.ggdghor.nl/thema/vragen-antwoorden-datadiefstal)
- Raad van State, Advies Wet digitale overheid, 3 mei 2018.



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)