

Bijlage bij brief BSN in betalingskenmerken en vorderingsnummers

1.	Leeswijzer	1
2.	Samenvatting	2
3.	Aanloop en procesverloop	2
4.	Nationaal identificatienummer	2
5.	Voorwaarden gebruik BSN	3
6.	Algemene bevindingen BSN in betaalkenmerken	4
7.	Bevindingen en conclusies BSN in betalingskenmerken	5
7.1	BSN in betalingskenmerken	5
7.2	Noodzakelijkheid en dataminimalisatie	6
7.3	Genomen maatregelen: uitgifte betekenisloze betalingskenmerken [Vertrouwelijk]	7
7.4	Periode om de overtreding te beëindigen	7
8.	Bevindingen en conclusies BSN in vorderingsnummers	8
8.1	BSN in vorderingsnummers	8
8.2	Noodzakelijkheid en dataminimalisatie	8
8.3	Genomen maatregelen en periode om de overtreding te beëindigen: naar een betekenisloos vorderingsnummer	9
9.	Monitoren voortgang en informatievoorziening aan de AP	11

1. Leeswijzer

Deze bijlage bevat de conclusies en resultaten van het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) naar het gebruik door de Belastingdienst van het burgerservicenummer (BSN) in betalingskenmerken en vorderingsnummers (tezamen: betaalkenmerken). Paragraaf 2 is de inleiding. Paragraaf 3 beschrijft de aanloop en het procesverloop. Paragraaf 4 gaat over het nationaal identificatienummer. Paragraaf 5 beschrijft het juridisch kader. Paragraaf 6 bevat algemene bevindingen over het BSN in betaalkenmerken. Paragrafen 7 en 8 gaan in op de bevindingen en conclusies ten aanzien van het gebruik van het BSN in respectievelijk betalingskenmerken en vorderingsnummers. Paragraaf 9 beschrijft de verdere monitoring door de AP.

2. Samenvatting

Naar aanleiding van klachten heeft de AP onderzoek gedaan naar de verwerking van het BSN in betaalkenmerken. De betaalkenmerken worden in bepaalde gevallen met derden gedeeld. Daardoor wordt het BSN in de nummers ook kenbaar voor deze derden, waaronder banken en betaaldienstverleners of derden die namens de belastingsschuldige of belanghebbende een betaling verrichten of ontvangen. De AP concludeert dat dit oneigenlijke gebruik van het BSN in verband met een betaling aan of afkomstig van de

Belastingdienst - en de Belastingdienst namens Dienst Toeslagen - niet noodzakelijk is. Daarmee overtreedt de Belastingdienst de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG). Het resultaat van het onderzoek is dat nieuwe betalingskenmerken uiterlijk eind 2026 geen BSN meer bevatten. Ook het gebruik van het BSN in vorderingsnummers wordt beëindigd. De planning daarvan is gericht op 2032. De Belastingdienst neemt in de tussentijd voorbereidende stappen. De AP vindt het cruciaal dat de Belastingdienst de genoemde planningen haalt en gaat het uitfaseringstraject monitoren.

3. Aanloop en procesverloop

De AP heeft de Belastingdienst in 2018 verboden om met ingang van 1 januari 2020 het BSN nog langer te gebruiken in het btw-identificatienummer van eenmanszaken/ZZZP'ers omdat de verwerking in strijd is met de AVG en de UAVG.¹ Voor deze groep betrokkenen was het extra bezwaarlijk dat het BSN een onderdeel vormde van het btw-identificatienummer, omdat zij daardoor verplicht waren hun BSN publiekelijk kenbaar te maken. Naar aanleiding van het verwerkingsverbod heeft de Belastingdienst het BSN uit het btw-identificatienummer gehaald. [Vertrouwelijk].

De AP heeft in de jaren na het verwerkingsverbod meerdere AVG-klachten ontvangen over de verwerking van het BSN in identificerende nummers zoals betalingskenmerken en/of vorderingsnummers. Op 29 maart 2022 heeft de AP de Belastingdienst in een normoverdragend gesprek aangesproken op de overtreding van de AVG en de UAVG met het gebruik van het BSN (op deze manier) in het betalingskenmerk. Toen is ook een verbetertraject gestart waarbij de Belastingdienst de AP viermaandelijks informeert over de aanpak en voortgang van het uitfaseren van dit gebruik van het BSN. Deze brief en bijlage bevat het resultaat van het verbetertraject en het onderzoek in het kader van het geïntensiveerde toezicht van de AP.

4. Nationaal identificatienummer

Historie

Het BSN is bedoeld als een administratief hulpmiddel om de administratieve processen van de overheid te vereenvoudigen.² Het BSN is sinds november 2007 de vervanger van het sofinummer (sociaal-fiscaal nummer). Het sofinummer was de opvolger van het fiscaal nummer uit 1985. Voor de Belastingdienst heeft het BSN altijd de functie gehouden van fiscaal identificatie- en registratienummer. Het huidige BSN wordt echter veel breder toegepast, ook bij andere overheidstaken en in de zorg. Dit maakt dat de potentiële risico's navenant toenemen als derden bij verdere verspreiding via andere identificerende nummers kennis kunnen nemen van het BSN. Over de hierboven genoemde stelselwijziging is bij de wetsbehandeling onder andere geschreven: *“Organisaties die nu al het sociaal-fiscaalnummer hanteren, ondervinden minimale tijdelijke lasten. Omdat het burgerservicenummer immers als nummer gelijk is aan het bestaande sociaal-fiscaalnummer, kan worden volstaan met het veranderen van de omschrijving «sociaal-fiscaalnummer» in «burgerservicenummer» op formulieren en op andere media.”*³ Het is achteraf de vraag of de (juridische) gevolgen van de stelselwijziging en de grotere risico's van de bredere toepassing van het BSN voldoende zijn onderkend bij de invoering van het BSN-stelsel.

¹ Verwerkingsverbod van 4 december 2018 (met kenmerk z2018-16470) aan de Minister van Financiën die de verwerkingsverantwoordelijke is voor de gegevensverwerking door de Belastingdienst.

² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 312, nr. 3 (MvT Wabb), o.a. p. 8.

³ *Idem*, p. 17.

Gevoelig gegeven

Onder de AVG is het BSN geen bijzonder persoonsgegeven. Het BSN is een gevoelig gegeven. Omdat het een (vrijwel) uniek persoonsnummer is, kan met het nummer gemakkelijk informatie uit verschillende bestanden aan elkaar worden gekoppeld. Onzorgvuldig gebruik van het BSN kan aldus tot misbruik van persoonsgegevens leiden, zoals identiteitsfraude. Ook kan een (recent uitgegeven) BSN in combinatie met bijvoorbeeld het geboortjaar of een andere leeftijdsindicatie informatie geven over een eventuele migratieachtergrond van de betrokkene.⁴

5. Voorwaarden gebruik BSN

Het BSN is een nummer dat dient ter identificatie van een persoon en bij wet (de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, Wabb) is voorgeschreven, zoals bedoeld in artikel 46 van de UAVG. Op grond van artikel 46 van de UAVG mag het BSN slechts worden gebruikt ter uitvoering van de Wabb dan wel voor doeleinden die in de Wabb of in een andere wet zijn bepaald.⁵ De Belastingdienst mag het op basis van artikel 10 van de Wabb gebruiken voor de uitvoering van zijn wettelijke taak.⁶ Dit gebruik moet wel noodzakelijk zijn (artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG). Organisaties buiten de overheid mogen het BSN uitsluitend gebruiken als dit in een specifieke wet staat.

In de memorie van toelichting van de Wabb staat dat het BSN-stelsel is beoogd als sluitend stelsel waarbij er geen oneigenlijke rollen aan het BSN mogen worden gehecht. Het gebruik van het BSN mag dus uitsluitend indien het noodzakelijk is: *“Als een overheidsorgaan een dienst kan leveren zonder dat het nodig is om gegevens van de persoon vast te leggen of te raadplegen, dan is het niet nodig om een persoonsnummer bij deze transactie te betrekken (...) Ook wanneer bij zo’n dienst betaling vereist zou zijn, dan impliceert dat niet dat de persoon zijn burgerservicenummer kenbaar maakt”*.⁷ Dit uitgangspunt moet voorkomen dat zonder directe aanleiding de relatie tussen het nummer en de persoon wordt geverifieerd.⁸ Daarnaast moet het BSN ook informatieloos zijn. Dat betekent dat het nummer geen informatie bevat over de persoon in kwestie en het ook niet langer is dan strikt noodzakelijk. De reden hierachter is dat nummers die informatie bevatten uitnodigen tot het gebruik van deze informatie en dat langere nummers de kans op fouten bij het invoeren van de nummers vergroten.⁹

De eisen van noodzakelijkheid en dataminimalisatie vloeien ook rechtstreeks voort uit de AVG.¹⁰ Hiermee wordt bedoeld dat het gebruik van het BSN moet voldoen aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Dat wil zeggen dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken persoon, minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt (subsidiariteit). En dat de inbreuk voor de betrokkene in redelijke verhouding moet staan tot het met de verwerking te dienen doel (proportionaliteit). Daarnaast moet de verwerking van de persoonsgegevens dus beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.

⁴ Zie o.a. het rapport Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst van de Algemene Rekenkamer van 11 juni 2019.

⁵ Artikel 87 van de AVG bepaalt dat lidstaten specifieke voorwaarden voor de verwerking van het nationaal identificatienummer of enige andere identicator van algemene aard nader kunnen vastleggen. De Nederlandse wetgever heeft in artikel 46 van de UAVG bepaald dat een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, slechts wordt gebruikt ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel een doeleinde bij de wet bepaald.

⁶ In artikel 10 van de Wabb is vastgelegd dat overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik kunnen maken van het burgerservicenummer.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, p. 10.

⁸ Idem, p. 10.

⁹ Idem, p. 9.

¹⁰ O.a. artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG en artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG.

De strikte voorwaarden omtrent het BSN beogen het vertrouwen van burgers in de overheid (en hoe zij met persoonsgegevens omgaat) te waarborgen.¹¹ Daarnaast is dit stelsel erop gericht om misbruik van het BSN te voorkomen.

6. Algemene bevindingen BSN in betaalkenmerken

Wat zijn betalingskenmerken en vorderingsnummers?

Het BSN bestaat uit 9 cijfers en voldoet aan de elfproef.¹² Het BSN is de unieke sleutelwaarde voor natuurlijke personen in de 'klantregistratie' van de Belastingdienst en verzekert de juiste koppeling van fiscale gegevens in de systemen aan de desbetreffende belastingplichtige (of de belanghebbende die een toeslag ontvangt van de Dienst Toeslagen). Het wordt ook gebruikt als basis voor c.q. onderdeel van het kenmerk van berichten of andere uitingen van de Belastingdienst aan belastingplichtigen en belastingschuldigen, zoals aanslagnummers, vorderingsnummers en betalingskenmerken. Daarbij wordt het BSN vaak aangevuld met enkele specifieke kenmerken waarmee het gebruik in een bepaald fiscaal proces uitgedrukt wordt.¹³

Van *betalingskenmerken* is sprake bij betalen op aangifte en betalen op aanslag. [Vertrouwelijk] Van *vorderingsnummers* spreken we bij betalen met automatische incasso, uitbetalen van een toeslag en terugbetalen bij recht op teruggaaf van belasting en (dwang)invordering van belastingschulden. [Vertrouwelijk]

Delen betalingskenmerken en vorderingsnummers met derden

De Belastingdienst gebruikt het BSN van burgers in betaalkenmerken voor het juist en snel verwerken van betalingen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. De betaalkenmerken worden daarbij in bepaalde gevallen met derden gedeeld. [Vertrouwelijk] Meer specifiek kan het BSN bij derden bekend worden bij:

- Betaling door een derde (familielid, bewindvoerder, schuldhulpverlener, akkoordpenningen bij een sanering, op een verzoek om bijstand van een andere staat aan de Belastingdienst).
- Betaling aan een derde (curator, CJB, bewindvoerder, beslagleggers onder de Belastingdienst, cessie, verpanding, uitzonderingen op één bankrekening voor ontvangst uitbetalingen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen).
- Vorderingen ex artikel 19 van de Invorderingswet 1990 en betaling daarop door een derde (voor de betalingsvordering bestaat een juridische grondslag).
- Betaling op een derdenbeslag op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, gelegd door een belastingdeurwaarder.
- Aansprakelijkstelling en betaling op de beschikking door de aansprakelijkgestelde.
- Geldstromen via de bank (huisbank van de Belastingdienst/Dienst Toeslagen en de bank van de belastingschuldige/belanghebbende/derde als betaler of ontvanger van gelden).¹⁴

Daarmee wordt het BSN in deze nummers dus kenbaar voor derden, waaronder banken en PSD2 (Payment Service Directive 2) betaaldienstverleners of derden die namens de belastingschuldige of belanghebbende een betaling verrichten of ontvangen. Het gebruik strekt daarmee (ten onrechte) verder dan de gegevensuitwisseling tussen burger en Belastingdienst of de Belastingdienst namens de Dienst Toeslagen.

¹¹ *Kamerstukken II/2005/06,30 312*, nr. 3, o.a. p. 12.

¹² *Idem*, p. 11.

¹³ *Kamerstukken II/2017/18, 32 761*, nr. 124 (Onderzoeksrapport AP gebruik BSN in btw-identificatienummer), p. 2.

¹⁴ Bijlage 2 Eerste analyse privacyrisico's BSN voor het vorderingskenmerk van de Belastingdienst. Ontvangen op 27 juni 2025.

Risico's voor burgers

Het BSN is een (vrijwel) uniek persoonsnummer dat in de eerste plaats is bedoeld voor het contact tussen burgers en de overheid. Het is niet publiekelijk bekend. Met het BSN kan gemakkelijk informatie uit verschillende bestanden aan elkaar worden gekoppeld. Onzorgvuldig gebruik van het BSN kan aldus tot misbruik van persoonsgegevens of identiteitsfraude leiden bijvoorbeeld als criminelen toegang tot deze gegevens krijgen en deze uitbuiten. De schadelijkheid of risico's voor betrokkenen is/zijn vermoedelijk groter als duidelijk is of wordt dat zij deel uitmaken van een bepaalde kwetsbare groep. Bijvoorbeeld doordat hun BSN voorkomt in een specifieke hack.

Zoals hierboven beschreven, kan het BSN in betalingskenmerken ook kenbaar worden voor PSD2 betaaldienstverleners. In de context van PSD2 hebben privacyrisico's onder andere specifiek betrekking op zogenoemde derdengegevens: *"persoonsgegevens met betrekking tot een betrokkene die niet de gebruiker is van een specifieke betalingsdienstaanbieder, maar wiens persoonsgegevens door die specifieke betalingsdienstaanbieder worden verwerkt voor de uitvoering van een overeenkomst tussen de aanbieder en de betalingsdienstgebruiker. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een betalingsdienstgebruiker, betrokkene A, gebruikmaakt van de diensten van een rekeninginformatiedienstaanbieder en betrokkene B een reeks betalingstransacties naar de betaalrekening van betrokkene A heeft verricht. In dat geval wordt betrokkene B beschouwd als de "derde" en worden de persoonsgegevens (zoals het rekeningnummer van betrokkene B en het geldbedrag dat bij deze transacties betrokken was) met betrekking tot betrokkene B beschouwd als derdengegevens."*¹⁵ Betrokkene B heeft in dit geval geen toestemming gegeven voor de verwerking van zijn/haar persoonsgegevens. Maar in de relatie van een betaling van de Belastingdienst aan betrokkene A, speelt er geen betrokkene B.

De Belastingdienst heeft uiteengezet waarom het risico voor de belastingschuldige dan wel de belanghebbende relatief gering is. De Belastingdienst wijst erop dat vaak sprake zal zijn van een geheel geautomatiseerd proces ten aanzien van de betaling. Verder zijn bij uitbetalingen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen de risico's als gevolg van het gebruik van betaalkenmerken waarin het BSN is verwerkt, beperkt door bestaande wet- en regelgeving. De belastingschuldige dan wel de belanghebbende kan bijvoorbeeld in beginsel maar één bankrekening aanwijzen waarop uitbetalingen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen zullen worden gedaan ter zake de inkomstenbelasting en toeslagen.¹⁶ Verder benoemt de Belastingdienst dat bij een betaling aan of door een derde voor de belastingschuldige dan wel de belanghebbende vaak een bepaalde vertrouwensband tussen de derde en de belastingschuldige dan wel de belanghebbende zal bestaan. Tot slot onderstreept de Belastingdienst dat het in bepaalde situaties gaat om derden die uit hoofde van hun functie al over het BSN van de belastingschuldige of de belanghebbende beschikken en of waarvan verwacht mag worden dat zij het niet verder zullen verspreiden.¹⁷

7. Bevindingen en conclusies BSN in betalingskenmerken

7.1 BSN in betalingskenmerken

Het betalingskenmerk bestaat uit een 16-cijferig kenmerk volgens een vaste opbouw, dat [Vertrouwelijk] het BSN bevat.¹⁸ Het is een uniek betalingsnummer dat eenduidig te koppelen is aan de belastingplichtige

¹⁵ EDPB Richtsnoeren 06/2020 inzake de wisselwerking tussen de tweede richtlijn betalingsdiensten en de AVG (versie 2.0), p. 20. Vastgesteld op 15 december 2020.

¹⁶ Artikel 7a van de Invorderingswet 1990.

¹⁷ Bijlage 2 Eerste analyse privacyrisico's BSN voor het vorderingskenmerk van de Belastingdienst. Ontvangen op 27 juni 2025.

¹⁸ Presentatie Belastingdienst opbouw betalingskenmerk op 10 oktober 2024. Het weglaten van het eerste of het laatste nummer uit het BSN maakt het niet onmogelijk om het BSN te reconstrueren. Het weggelaten getal kan simpelweg gegokt worden door steeds

en het belastingmiddel - of de belanghebbende en de toeslag. [Vertrouwelijk] Dat betalingskenmerk wordt vervolgens in de inning gebruikt. Het betalingskenmerk legt dus het verband tussen de schuldenaar en de betaling. Door middel van het betalingskenmerk heeft de Belastingdienst inzicht op welke schuld de ontvangen betaling moet worden afgeboekt.¹⁹ Het nummer wordt onder andere ingezet bij betalen op aangifte zoals het betalen van inkomstenbelasting en betalen op aanslag.

Volgens de Belastingdienst wordt het betalingskenmerk op zeer grote schaal gebruikt. Elke burger die een aanslag moet betalen, maakt gebruik van het betalingskenmerk bij het digitaal overmaken van het te betalen bedrag.²⁰ [Vertrouwelijk]

7.2 Noodzakelijkheid en dataminimalisatie

De situatie waarin het BSN (vrijwel geheel) in het betalingskenmerk is opgenomen, is feitelijk en juridisch te kwalificeren als een verwerking/gebruik van het BSN. Het zijn daarmee geen andere wettelijke persoonsidentificerende nummers geworden.²¹

Volgens vaste jurisprudentie is een verwerking alleen noodzakelijk als het doel van de verwerking (zoals hier: een betaling aan de betaalverplichting koppelen) niet op een andere manier kan worden bereikt, die minder nadelig is voor de betrokkene.²² Technisch gezien is het mogelijk om het betalingskenmerk zonder het BSN te gebruiken: een betalingskenmerk is immers een algemene unieke gestructureerde betalingscode in de financiële sector. Niet valt in te zien dat het koppelen en registreren van de betaling technisch niet ook kan plaatsvinden aan de hand van een ander nummer dat niet op het BSN is gebaseerd, al dan niet met behulp van een koppeltabel.

Het gebruik van het BSN in betalingskenmerken staat ook haaks op de beschermingsgedachte van de wet en de uitgangspunten van het BSN-stelsel zoals die worden genoemd in de memorie van toelichting van de Wabb. Uit dit stelsel vloeien vijf inhoudelijke uitgangspunten voort, onder andere dat het gebruik van het BSN noodzakelijk moet zijn voor het beoogde doel. Dit betekent dat als een overheidsorgaan een dienst kan leveren zonder dat het nodig is om gegevens van de persoon vast te leggen of te raadplegen, het niet nodig is om het BSN bij de transactie te betrekken. Ook wanneer er sprake is van een dienst waarbij betaling nodig is, impliceert dat niet dat de persoon zijn BSN kenbaar hoeft te maken.²³ Omgekeerd beredeneerd betekent dit volgens de AP dat een overheidsorgaan het BSN van een betrokkene niet onnodig moet kenbaar (laten) maken in of via een betaling. Verder beoogt het uitgangspunt van informatieloosheid dat het nummer geen informatie bevat over de persoon in kwestie en ook niet langer is dan strikt noodzakelijk. Deze nummers met daarin het BSN voldoen aan beide elementen niet. Dit terwijl het BSN een gevoelig persoonsgegeven is dat extra goed beschermd moet worden om risico's voor burgers op misbruik van hun BSN te minimaliseren.

Hierdoor kan artikel 10 van de Wabb geen grondslag bieden voor dit gebruik van het BSN (op deze manier). Evenmin voorziet een andere bepaling/ander doeleinde in de Wabb of een andere wet in de op grond van artikel 46 van de UAVG vereiste wettelijke grondslag voor het gebruik van het BSN in

een willekeurig getal te kiezen, de elfproef toe te passen en te controleren of de uitkomst leidt tot een rond getal. *Kamerstukken II* 2005/06, 30312, nr. 3, p. 11.

¹⁹ Idem.

²⁰ Brief Belastingdienst, Zienswijze gebruik BSN in betaal- en vorderingskenmerk, van 15 mei 2025 p. 1.

²¹ In dezelfde zin o.a. brief van de Belastingdienst van 19 december 2019, p. 2.

²² O.a. HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 (Latvijas Republikas Saeima), punt 110.

²³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30312, nr. 3, p. 10.

betalingskenmerken. Daarom is dit gebruik in strijd met artikel 46 van de UAVG en artikel 6, eerste lid, van de AVG.

De Belastingdienst vindt het gebruik van het BSN in betalingskenmerken ook niet noodzakelijk om het doel van betaling door de belastingplichtige, dan wel uitbetaling aan de belastingplichtige te bereiken.²⁴

7.3 Genomen maatregelen: uitgifte betekenisloze betalingskenmerken [Vertrouwelijk]

De Belastingdienst is bezig om het BSN uit de betalingskenmerken te halen. Dit wil hij doen door willekeurige betekenisloze kenmerken te gaan genereren [Vertrouwelijk] De Belastingdienst heeft aangegeven dat dit proces diverse stappen kent, die nauwkeurig moeten worden uitgevoerd om fouten en verstoringen te voorkomen. Het begon met de realisering van de centrale module die de nieuwe betalingskenmerken kan genereren. Vervolgens werden/worden de belastingmiddelen (stapsgewijs) aangesloten. Er is een tussenfase waarin tijdelijk de oude en nieuwe systematiek naast elkaar bestaat, voordat het oude systeem definitief kan worden uitgeschakeld. De nieuwe betalingskenmerken kunnen pas in gebruik worden genomen als alle belastingmiddelen zijn overgegaan.²⁵ Naast interne wijzigingen is ook communicatie nodig naar burgers en bedrijven over de aanpassing van de betalingskenmerken en zorgt de Belastingdienst dat er een update beschikbaar is voor leveranciers van softwarepakketten die met de Belastingdienst communiceren. Hierdoor kunnen ook softwareprogramma's die accountants en boekhouders gebruiken de nieuwe betalingskenmerken herkennen.²⁶ De Belastingdienst heeft aangegeven dat het hierboven beschreven proces eind 2026 is afgerond. Na deze periode zullen er dus geen nieuwe betalingskenmerken met daarin het BSN meer worden gegenereerd.²⁷

Het wijzigen van het betalingskenmerk is lastiger dan destijds het aanpassen van het btw-identificatienummer [Vertrouwelijk] Verder raakt een wijziging van het betalingskenmerk álle belastingmiddelen van de Belastingdienst, terwijl het btw-identificatienummer slechts één belastingmiddel betrof.²⁸

7.4 Periode om de overtreding te beëindigen

De Belastingdienst heeft aangedragen dat eerdere uitfasering van het BSN uit de betalingskenmerken niet mogelijk is/was doordat de transitie nauwkeurig en geleidelijk moet verlopen, zonder risico op grote fouten. Een overgang in één keer is gezien de hoeveelheid transacties, betrokken systemen en de gevolgen voor burgers als het fout gaat buitengewoon risicovol, aldus de Belastingdienst.

In een situatie waarbij het BSN zonder voorzorgmaatregelen uit het betalingskenmerk zou worden gehaald, dan kunnen de systemen de betalingen niet of in ieder geval niet meer op een eenvoudige wijze herkennen. Het niet kunnen herleiden van een betaling leidt tot uitval - de betaling wordt niet (geautomatiseerd) verwerkt - en handmatig werk. De (automatische) reconciliatie van vorderingen en betalingen is een massaal en kritisch proces. De Belastingdienst, al dan niet namens de Dienst Toeslagen, verwerkt jaarlijks 143 miljoen inkomende transacties en 124,5 miljoen uitgaande transacties.²⁹ Daarbij

²⁴ O.a. brief Belastingdienst, Zienswijze gebruik BSN in betaal- en vorderingskenmerk, van 15 mei 2025, p. 1.

²⁵ Idem.

²⁶ Toezichtgesprek op 10 oktober 2024.

²⁷ Brief Belastingdienst, Zienswijze gebruik BSN in betaal- en vorderingskenmerk, 15 mei 2025 p. 1.

²⁸ Toezichtgesprek op 26 maart 2025.

²⁹ Presentatie Belastingdienst toezichtbezoek op 12 september 2024.

wordt 25 fte besteed aan het handmatig verwerken van betalingen die uitvallen. 1% meer uitval leidt tot een verdubbeling van die benodigde handmatige capaciteit.³⁰

Daar komt bij dat het handmatig koppelen een (langdurig) proces is dat erin kan resulteren dat een betaling niet of te laat wordt afgeboekt op een openstaande schuld. Met als mogelijk gevolg dat een (dwang)invordering bij de belastingschuldige of belanghebbende plaatsvindt terwijl er al betaald is.³¹

Daarnaast zijn ook externe partijen afhankelijk van de wijzigingen die de Belastingdienst doorvoert. Bijvoorbeeld in de eerder beschreven situatie waarbij accountants en boekhouders gebruikmaken van softwarepakketten die ook de vertaalslag naar het nieuwe betalingskenmerk moeten maken.

De Belastingdienst heeft na interventie van de AP aangegeven dat het gebruik van het BSN in betalingskenmerken eind 2026 wordt beëindigd. De AP vindt het belangrijk dat die planning wordt gehaald.

8. Bevindingen en conclusies BSN in vorderingsnummers

8.1 BSN in vorderingsnummers

[Vertrouwelijk]

De vorderingsnummers worden in bepaalde gevallen met derden gedeeld. Dit gebruik strekt verder dan de gegevensuitwisseling tussen burger en Belastingdienst. [Vertrouwelijk] In het betalingsverkeer wordt het nummer onder andere ingezet bij (een deel van de) miljoenen automatische incasso's, de (voorlopige) teruggaven en de uitbetaling van toeslagen. In deze massale processen wordt geen betalingskenmerk aangemaakt, maar wordt het vorderingskenmerk gebruikt in de betaalomschrijving.³² Hierin is het BSN verwerkt. Een uitzondering hierop is de motorrijtuigenbelasting. Bij de grote stroom (automatische) betalingen motorrijtuigenbelasting is het kenteken in plaats van het BSN opgenomen in de omschrijving.³³

8.2 Noodzakelijkheid en dataminimalisatie

De AP acht ook het gebruik van het BSN in vorderingsnummers niet noodzakelijk om dezelfde redenen die gelden voor betalingskenmerken (zie paragraaf 7.2). Het is immers technisch en praktisch mogelijk om het doel op een minder ingrijpende wijze te bereiken. Namelijk door de betaling aan/van de belastingplichtige dan wel belanghebbende te koppelen en registreren aan de hand van een ander nummer dat niet op het BSN is gebaseerd.

De Belastingdienst heeft ook toegegeven dat de verwerking van het BSN in het vorderingsnummer niet noodzakelijk is, en is van plan om het BSN uit het nummer te halen.³⁴

Het uitfaseren van het BSN in vorderingsnummers is volgens de Belastingdienst echter complexer dan bij betalingskenmerken. Eerst moet het oude en complexe ICT-landschap hiervoor worden aangepast. Dat de Belastingdienst het probleem niet op korte termijn kan oplossen, maakt de onrechtmatige verwerking echter niet met terugwerkende kracht noodzakelijk. De AP heeft de aangedragen argumenten en de

³⁰ Presentatie Belastingdienst opbouw betalingskenmerk op 10 oktober 2024.

³¹ Bijlage 2 Eerste analyse privacyrisico's BSN voor het vorderingskenmerk van de Belastingdienst. Ontvangen op 27 juni 2025.

³² Brief Belastingdienst, Zienswijze gebruik BSN in betaal-en vorderingskenmerk, van 15 mei 2025 p. 2.

³³ Toezichtgesprek 26 maart 2025.

³⁴ Brief Belastingdienst, Zienswijze gebruik BSN in betaal-en vorderingskenmerk, van 15 mei 2025 p. 1.

verschillen tussen beide aan te passen situaties meegenomen in haar beoordeling in het kader van de benodigde periode om de overtreding te beëindigen.

8.3 Genomen maatregelen en periode om de overtreding te beëindigen

De Belastingdienst wil het BSN uit het vorderingsnummer halen door al deze [Vertrouwelijk] binnen zijn organisatie aan te passen. [Vertrouwelijk] De Belastingdienst heeft verder aangegeven de achternaam van betrokkenen in de loop van 2025 uit de omschrijving van de banktransactie te halen, zodat vanaf dat moment enkel het vorderingskenmerk wordt vermeld.³⁵ De Belastingdienst heeft laten weten dat de genoemde deadline - in de loop van 2025 - niet is gehaald. Dit is het gevolg van een wijziging in de opdrachtverstrekking vanuit de lead keten. De planning is inmiddels bijgesteld. De Belastingdienst streeft ernaar deze aanpassing in het tweede kwartaal van 2026 te realiseren.³⁶

Complexiteit uitfaseringsproject

[Vertrouwelijk] Gebruik van een betekenisloos nummer vergt aanpassing van de ICT rondom de belastingmiddelen en aanpassing van de ICT rondom het inning- en betalingskenmerk.³⁷ Het wijzigen van deze systemen is een grote opgave. De planning is erop gericht dit in 2032 af te ronden. De Belastingdienst neemt in de tussentijd voorbereidende stappen.

Ook dit tijdspad om het BSN uit het vorderingskenmerk te halen kan volgens de Belastingdienst niet versneld worden doordat dit aanzienlijke verdringingseffecten kan hebben op andere noodzakelijke en urgente projecten voor de Belastingdienst.³⁸

Potentiële nadelige gevolgen

Het gebruik van het BSN in vorderingsnummers is volgens de Belastingdienst [Vertrouwelijk], dat aanpassen van het kenmerk op korte termijn kan leiden tot problemen in de continuïteit.³⁹

Een situatie waarbij het BSN zonder voorzorgmaatregelen uit het vorderingsnummer zou worden gehaald, zal tot grote uitval bij de Belastingdienst leiden zoals beschreven in paragraaf 7.4, maar dan op grotere schaal.⁴⁰

Daarnaast heeft het 'abrupt' verwijderen van het gebruik van het BSN uit vorderingsnummers ook consequenties voor andere organisaties, bijvoorbeeld in het geval van kinderopvangorganisaties en het CJIB. Kinderopvangtoeslag kan op verzoek van hun klant rechtstreeks aan de kinderopvang worden uitbetaald. Kinderopvangorganisaties ontvangen dan rechtsreeks betalingen vanuit de Belastingdienst. De betaling loopt dus niet via de rechthebbende. Het gaat om grote volumes ingeval de Belastingdienst deze bedragen in 'batches' voor meerder klanten tegelijk in één keer uitbetaalt. Om deze uitbetalingen vervolgens te kunnen koppelen aan een belanghebbende gebruiken de ontvangende organisaties het vorderingsnummer. Het CJIB incasseert in specifieke gevallen zorgtoeslag en keert deze direct uit aan de zorgverzekeraar. Doordat de Belastingdienst in deze situatie uitbetaalt aan het CJIB wordt het vorderingsnummer kenbaar voor het CJIB.⁴¹ Volgens de Belastingdienst leidt het direct stopzetten van dit

³⁵ Brief Belastingdienst, Eerste analyse privacyrisico's in het vorderingskenmerk, van 25 juni 2025.

³⁶ Reactie Belastingdienst van 14 april 2026.

³⁷ Brief Belastingdienst, Zienswijze gebruik BSN in betaal-en vorderingskenmerk, van 15 mei 2025, p. 2.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Toezichtgesprek van 10 oktober 2024.

⁴¹ E-mail Belastingdienst, 'Reactie op openstaande vragen over BSN in betalingskenmerken n.a.v. overleg 23 juli jl.', ontvangen op 8

nummer ertoe dat dergelijke betalingen niet meer kunnen worden geïdentificeerd/geregistreerd. Met potentieel grote gevolgen voor betrokken burgers. En/of met als gevolg dat externe organisaties massaal contact zullen opnemen met de Belastingdienst, en hierdoor communicatiekanalen van de Belastingdienst niet meer bereikbaar zijn voor andere klantsignalen.⁴²

De wijziging van het vorderingsnummer is op het gebied van schaal groter en complexer dan destijds de aanpassing van het btw-identificatienummer, of die van het betalingskenmerk. Dit komt doordat het btw-identificatienummer [Vertrouwelijk] Verder moet voor het vorderingsnummer het gehele ICT-landschap worden gemoderniseerd, terwijl bij het betalingskenmerk alleen het betalingslandschap hoefde te worden aangepast en bij het btw-identificatienummer alleen dat ene belastingmiddel.⁴³

Oordeel AP

Het verwerken/gebruik van het BSN in vorderingsnummers is onrechtmatig. Om deze reden moet het nummer worden aangepast. Het veranderen van het vorderingsnummer is echter complex en tijdrovend. Voor het wijzigen van het vorderingsnummer moet het gehele IT-landschap worden gemoderniseerd. De AP stelt vast dat het beëindigen van het gebruik van het BSN in vorderingsnummers helaas nog een flink aantal jaren duurt. De planning van de Belastingdienst is gericht op 2032. Maar daar staat onder andere tegenover dat de Belastingdienst wel kiest voor een duurzame en fundamentele oplossing door dit nummer integraal te ontdoen van het BSN. [Vertrouwelijk] De AP vindt het belangrijk dat de Belastingdienst kiest voor een duurzame oplossing. De AP neemt verder mee dat de directe risico's van de verwerking van het BSN in vorderingsnummers voor burgers beheersbaar zijn (zie het kopje hieronder). Gelet op het voorgaande, en alles afwegende, stemt de AP in met de genoemde planning.

Risico's voor burgers

Op verzoek van de AP heeft de Belastingdienst de risicoanalyse voor de restrisico's voor burgers bij het gebruik van vorderingsnummers (op deze manier) uitgediept. De AP acht de risico's voor betrokkenen over het algemeen beheersbaar. Het gaat immers deels om situaties waarbij een derde uit hoofde van zijn/haar functie reeds over het BSN van de belastingsschuldige of de belanghebbende beschikt, zoals (streng gereguleerde) banken en curatoren. En om situaties waarbij een derde een vertrouwensband heeft met de belastingsschuldige dan wel belanghebbende, zoals bij een betaling door een familielid. In het kader van PSD2 hebben rekeninginformatiediensten (indien er uitdrukkelijke toestemming is gegeven door de betrokkene) toegang tot het rekeningafschrift, en hierdoor mogelijk ook het opgenomen betaalkenmerk. Specifiek in het kader van PSD2 blijkt echter dat de eerder voorziene risico's bij het delen van vorderingsnummers voor burgers minder groot zijn dan eerder gedacht. Ook bij PSD2 is het voornaamste risico dat de dienstverlener (die over een vergunning moet beschikken) kennis kan nemen van het nummer in de betaalomschrijving. Bovendien komt uit een evaluatie uit 2022 het beeld naar voren dat volgens de markt, consumentenorganisaties en toezichthouders het gebruik van PSD2-diensten nog beperkt is, vooral bij consumenten.⁴⁴

Noodzakelijke mitigerende maatregelen in tussenfase

Ten slotte betreft de AP hierbij dat burgers en de Belastingdienst bepaalde hieronder beschreven mitigerende maatregelen kunnen nemen in de tussenfase als het betalingskenmerk geen BSN meer bevat,

september 2025.

⁴² Idem.

⁴³ Brief Belastingdienst, Zienswijze gebruik BSN in betaal- en vorderingskenmerk, van 15 mei 2025, p. 1.

⁴⁴ Rapport 'Evaluatie PSD2. De herziene Europese richtlijn betaaldiensten, van SEO Economisch Onderzoek uit 2022.

maar het vorderingsnummer nog wel.

Burgers kunnen een incasso machtiging geven⁴⁵ voor onder andere de voorlopige aanslag inkomstenbelasting of Zorgverzekeringswet (dat moet desgewenst elk jaar opnieuw).⁴⁶ De automatische incasso voor de voorlopige aanslag inkomstenbelasting of Zorgverzekeringswet stopt automatisch als het hele bedrag is betaald. De automatische incasso kan op elk moment worden stopgezet. Dit kan op twee manieren: telefonisch via de BelastingTelefoon of door een brief te schrijven.⁴⁷

Als burgers hun voorlopige aanslag inkomstenbelasting of Zorgverzekeringswet betalen via automatische incasso, en als zij zich melden bij de Belastingdienst dat ze bezwaren hebben tegen de verwerking van hun BSN in het vorderingsnummer bij die betalingen aan de Belastingdienst, dan kan de Belastingdienst hen informeren dat bij digitaal overmaken in plaats van betalen via automatische incasso het betalingskenmerk geen BSN bevat. En dan kan de Belastingdienst hen eveneens faciliteren bij het stopzetten van de automatische incasso. De AP verwacht dat de Belastingdienst burgers in de hierboven beschreven situatie hierover informeert en hen op deze wijze faciliteert.

9. Monitoren voortgang en informatievoorziening aan de AP

De AP zal de voortgang van het uitfaseren van het gebruik van het BSN in betalingskenmerken en vorderingsnummers monitoren.

Daartoe wil de AP jaarlijks (of vaker indien nodig) updates ontvangen over de voortgang van de uitfaseringstrajecten. De Belastingdienst wordt verzocht de eerste update in augustus 2026 toe te zenden.

Deze updates moeten ten minste ingaan op de voortgang van de aanpassingsprojecten (op inhoud en proces). Uit de informatie moet blijken of de Belastingdienst nog op schema ligt om de genoemde planningen te halen, en welke acties de Belastingdienst onderneemt om eventuele vertragingen op te vangen.

Bij dreigende vertraging zal de AP met de Belastingdienst in overleg treden. Waar nodig kán de AP de Belastingdienst een instructie of opdracht geven om de vertraging of achterstand in te lopen. Mocht een instructie of opdracht van de AP niet voldoende of niet voldoende voortvarend worden opgevolgd, dan kan de AP zwaardere middelen inzetten.

⁴⁵ Dat kan online via Overzicht betalen en ontvangen. Of met een machtigingsformulier dat de burger aanvraagt bij de BelastingTelefoon.

⁴⁶ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/betalenenontvangen/content/digitale-automatische-incasso>.

Ook voor de motorrijtuigenbelasting (mrb) kan een automatische incassomachtiging worden afgegeven. De automatische incasso voor mrb loopt door, totdat de burger geen mrb meer hoeft te betalen of totdat hij deze zelf stopzet. Maar bij de mrb is het kenteken in plaats van het BSN opgenomen in de omschrijving.

⁴⁷ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/betalenenontvangen/content/automatische-incasso-belastingdienst-aanvragen-v-a>.