

Vergaderjaar 2017–2018

32 761

Verwerking en bescherming persoonsgegevens

Nr. 124

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

In maart jl. heb ik in antwoord op de vragen van de leden Van der Molen, Omtzigt en Lodders over het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) in het btw-identificatienummer toegezegd uw Kamer voor de zomer te informeren over de uitkomsten van onderzoek bij de Belastingdienst naar een alternatief voor dit gebruik.¹

Inmiddels heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op 6 juli jl. een onderzoeksrapport uitgebracht over het gebruik van het BSN in het btw-identificatienummer. De AP constateert dat het gebruik van het BSN in het btw-identificatienummer geen wettelijke grondslag heeft. Bovendien stelt de AP dat het BSN een vertrouwelijk persoonsnummer is dat primair dient voor communicatie tussen overheid en burger. Het nummer leent zich niet goed voor gebruik als het btw-identificatienummer, dat (ook) gebruikt wordt in het zakelijk verkeer en daarbij veelvuldig openbaar gemaakt wordt. Verder oordeelt de AP dat het gebruik van het BSN niet noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak van de Belastingdienst, omdat het registreren van een btw-ondernemer ook kan plaatsvinden aan de hand van een nummer dat niet op het BSN is gebaseerd.

Het rapport van de AP is duidelijk in zijn analyse en oordeel en ik onderschrijf de conclusies die de AP trekt volmondig. Tegelijkertijd blijkt de technische omzetting van wat van oudsher een fiscaal nummer was naar een bruikbaar alternatief uitermate complex. Ik zet mij sterk in voor een alternatief en ben dan ook op zoek naar een haalbare variant. Gelet op de bevindingen uit onderzoeken die zijn en worden uitgevoerd, ligt de oplossing echter niet binnen handbereik.

In deze brief ga ik in op de initiatieven die de afgelopen periode zijn genomen om een oplossing te vinden en de mede op basis daarvan te nemen vervolgstappen. Voor de context van de problematiek wordt eerst kort de historie van het BSN geschetst.

¹ Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1841.

Historie BSN

Al in de jaren '60 is de Belastingdienst, met het oog op automatisering van processen, begonnen met toepassing van een uniform identificatie- en administratienummer voor natuurlijke- en rechtspersonen. Dit nummer is begin jaren »80 wettelijk vastgelegd als fiscaal nummer, met name met het oog op het tegengaan van fraude en oneigenlijk gebruik van fiscale regelingen. In de loop van dat decennium is het gebruik verbreed tot de uitvoering van socialezekerheidsregelingen en het toezicht op juist gebruik van die voorzieningen, en werd het nummer omgedoopt tot sociaal-fiscaalnummer. Dit nummer is op zijn beurt weer de basis geweest voor het BSN, als uniform identificerend nummer voor registratie bij en communicatie met de overheid. In bepaalde sectoren, zoals zorg en pensioenen, heeft het nummer ook een wettelijk geregelde functie gekregen bij communicatie tussen semipublieke en private instellingen (zorginstellingen, zorgverzekeraars, pensioenfondsen) enerzijds en burger en overheid anderzijds.

Voor de Belastingdienst heeft het BSN altijd de functie gehouden die het bij introductie van het landelijk vast nummer al had, namelijk dat van fiscaal identificatie- en registratienummer. Het 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. In het verlengde daarvan is het de basis voor 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. Dat is ook gebeurd bij het btw-identificatienummer, door toevoeging van de door de Europese btw-richtlijn verplichte landcode, en het (nationaal) gebruikelijke volgnummer van de onderneming.

Uitgevoerde onderzoeken

In 2014 is naar aanleiding van een motie van de leden Oosenbrug en Van der Linde² een onderzoek gedaan naar de effecten op de klantprocessen van een brede vervanging van het BSN in het btw-identificatienummer. Daarbij is gekeken naar de mogelijkheid om voor nieuwe ondernemers/natuurlijke personen een btw-identificatienummer te gebruiken dat niet gekoppeld is aan het BSN, en om aan bestaande ondernemers/natuurlijke personen de mogelijkheid te bieden om een nieuw btw-identificatienummer aan te vragen dat niet gekoppeld is aan het BSN.

Bij brief van 9 juli 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek.³ In die brief werd geconcludeerd dat het btw-nummer een essentiële rol vervult bij de aangifte omzetbelasting door de ondernemer, in de gegevensuitwisseling binnen het stelsel van intracommunautaire transacties en in de facturen tussen ondernemers voor het recht van vooraftrek van btw. Daar is ook aangegeven is dat de introductie van een apart nummer naast het BSN voor dezelfde natuurlijke persoon tot zodanige foutrisico's leidt op de genoemde terreinen dat daardoor de (massale) uitvoering en handhaving van omzetbelasting niet meer kunnen worden gewaarborgd.

² Kamerstuk 33 750 VII, nr. 23.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 210.

In oktober 2017 is aan de AP een reactie gegeven op de voorlopige bevindingen uit het onderzoek dat hij in juni 2017 was gestart naar het gebruik van het BSN in het btw-identificatienummer. Daarbij is aan de AP aangegeven dat invoering van een nieuwe nummersystematiek een grondige analyse van de effecten voor zowel bedrijfsleven als Belastingdienst vergt, als basis voor een plan van aanpak voor realisering van de gekozen variant. Daarnaast liep inmiddels een beroepszaak van een btw-plichtige ondernemer/natuurlijke persoon tegen de verwerking van haar BSN in het btw-identificatienummer; in deze beroepszaak is nog geen uitspraak gedaan.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is opnieuw een onderzoek gestart naar een werkbaar alternatief voor het gebruik van het BSN in het btw-identificatienummer. In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende kenmerken van een nieuwe systematiek:

- Het btw-identificatienummer bevat geen BSN meer. De bestaande btw-identificatienummers voor al geregistreerde en voor nieuw te registreren ondernemers/natuurlijke personen worden vervangen door een ander btw-identificatienummer dat geen BSN bevat.
- De Belastingdienst gebruikt het nieuwe btw-identificatienummer in het heffingsproces voor de btw, in andere relevante fiscale processen en op overige terreinen.
- Ondernemers gebruiken het nieuwe nummer bij btw-verplichtingen zoals aangifte doen en factureren, en bij andere btw-regelingen zoals het in vooraf trek brengen van btw en toepassing van het 0%-tarief in EU/non-EU-verband.

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat wijziging van de systematiek van het btw-identificatienummer zonder ingrijpende uitvoeringsgevolgen pas mogelijk is bij realisering van het beoogde nieuwe systeem voor de omzetbelasting, waarbij de wijziging in het ontwerp van het systeem wordt meegenomen. Dit zou echter nog enige jaren vergen. Het was onzeker of een tussentijdse oplossing maakbaar zou zijn binnen de bestaande ICT-voorzieningen. Deze zou in elk geval ten koste gaan van voortvarende realisering van het nieuwe systeem.

Vervolg op de onderzoeken

De uitkomsten van de onderzoeken geven een indruk van de complexiteit van het uitfasen van het gebruik van het BSN in het btw-identificatienummer. Aan de onderzochte varianten zijn grote operationele gevolgen verbonden, zowel wat betreft de btw-heffing als wat betreft de IV-voorzieningen.

Ik acht het van groot belang om een alternatief voor het gebruik van het BSN te vinden. Daarom heb ik de Belastingdienst dit voorjaar gevraagd om alle denkbare varianten nog eens op een rij te zetten en te beoordelen op haalbaarheid.

Uit deze analyse is als variant die van de conversieservice voren gekomen. In deze variant krijgen alle bestaande en nieuwe ondernemers/natuurlijke personen op of vanaf een bepaalde datum een nieuw btw-identificatienummer voor «extern» gebruik. Dat betekent:

- Het nieuwe nummer wordt door de ondernemer gebruikt in alle uitingen aan derden waarin vermelding van een btw-nummer verplicht is (facturen, website e.d.) en in zijn uitingen aan de Belastingdienst (btw-aangifte, correspondentie e.d.).

- De Belastingdienst gebruikt het nummer in berichten aan de ondernemer waarin vermelding van het btw-identificatienummer vereist is en die de ondernemer moet delen met derden.

De afhandeling van zaken in de systemen van de Belastingdienst blijft in deze opzet gebaseerd op het BSN-gebaseerde nummer van de ondernemer. Om de koppeling tussen het nieuwe nummer en het oude nummer in de systemen goed te laten verlopen, moet een generieke conversieservice worden gebouwd. Deze zet het nieuwe nummer bij inkomend verkeer om naar het oude nummer, en bij uitgaand verkeer andersom. De conversieservice moet zowel bruikbaar zijn voor massale als voor handmatige processen.

De impactanalyse van deze variant loopt en wordt deze zomer afgerond. Uit de tot nu toe verzamelde informatie komt echter naar voren dat ook deze variant tot grote complexiteit in de uitvoering zal leiden. De variant brengt met name risico's mee voor de juiste afhandeling van btw-heffing en -verrekening bij intracommunautaire transacties. Daarnaast heeft het aansluiten van de vele relevante systemen op de conversieservice een grote impact. Nu al wordt voorzien dat aansluiting van sommige verouderde systemen moeilijk zal worden.

Hoe nu verder?

Het onderzoeksrapport van de AP bevestigt de urgentie van het uitwerken van een nieuwe nummersystematiek. Deze zal echter niet voor de door de AP gecommuniceerde datum van 1 januari 2019 gerealiseerd kunnen worden. Ik zal daarover – mede op basis van de uitkomsten van het nog lopende onderzoek – in gesprek gaan met de AP, om te bezien of ruimte bestaat voor een overgangperiode voor realisatie van een nieuwe systematiek. De inzet is uiteraard om deze niet langer te laten zijn dan strikt noodzakelijk. Daarbij moet overigens ook rekening worden gehouden met het feit dat de wijziging een aanzienlijke impact zal hebben voor het bedrijfsleven. Ook gelet daarop zal een invoeringstermijn nodig zijn.

Hiervoor heb ik aangegeven welke onderzoeken de Belastingdienst zelf uitvoert en heeft uitgevoerd. Tegelijkertijd heb ik besloten ook extern advies in te winnen over de inschatting van de technische complexiteit van dit probleem. Ik zal op korte termijn een commissie van deskundigen op het gebied van ICT, fiscaliteit en privacy instellen om de eigen inschatting van de Belastingdienst te valideren. Deze commissie krijgt een tweeledige opdracht:

- het beoordelen van de technische en organisatorische complexiteit van de tot nu toe onderzochte varianten, teneinde de bevindingen uit de bovenbeschreven onderzoeken te kunnen bevestigen dan wel falsificeren;
- het op basis van dit oordeel formuleren van alternatieven om tot een structurele oplossing te komen, met eventueel flankerende maatregelen voor een overgangperiode.

Het streven is dat de commissie haar werkzaamheden op 1 september zal kunnen aanvangen, zodat ik uw Kamer voor het einde van dit jaar uitsluitend kan geven over de te zetten vervolgstappen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel