



Belastingdienst

Vertrouwelijk:

B/CAP-Gegevens

BDO -

Naam dienstonderdeel

Belastingdienst/
Centrale Administratieve
Processen

Postbus 9057
7300 GW Apeldoorn

Datum

23 mei 2019

Versienummer

2.0 concept en vertrouwelijk!

Auteur

Kopie aan

Bijlagen

Geen

memo

Schoning "tweede" nationaliteit Brp en registratiewijze
nationaliteit in BvR.

Inleiding

Voor het te starten onderzoek naar de registratie van "tweede" (vreemde) nationaliteiten binnen de Belastingdienst, wordt in deze memo:

1. een terugblik gegeven m.b.t. de activiteiten die in 2014 en 2015 n.a.v. de wetswijziging hebben plaatsgevonden in de basisregistratie Brp; en
2. De registratiewijze in die periode binnen het klantregistratiesysteem van de Belastingdienst (BvR).

Tevens wordt

3. de huidige registratiewijze (vanuit de Brp en vanuit BvR-Online) in het klantregistratiesysteem beschreven.

Conclusie:

- Op 31-01-2015 heeft door de schoning van tweede nationaliteit bij Nederlanders door alle gemeenten, geautomatiseerd ook schoning van de tweede nationaliteit plaatsgevonden bij (ongeveer) 168.000 personen in de Klantregistratie van de Belastingdienst(BvR).
Dit was maar zeer beperkt deel van het geheel en was niet conform afspraak met MinBZK-RvIG.
Daarmee was afgesproken dat zij geen mutatieberichten zouden doorgeven van deze conversie aan de Belastingdienst,
en dat de Belastingdienst zelf (op een eigen gekozen moment) de schoning zou doen.
Deze gedeeltelijke schoning van vreemde nationaliteiten heeft voor burgers in mijnntoeslagen veel verwarring opgeleverd, omdat die dachten dat ze hun vreemde nationaliteit helemaal kwijt waren geraakt, terwijl alleen de registratie geschoond was. Dit is toen door Toeslagen in mijnntoeslagen verholpen/verborgen/gecorrigeerd.
- Door de schoning van tweede nationaliteit door gemeenten op 31-01-2015 zijn toen meerdere dingen mis gegaan binnen de Nederlandse Overheid.
Dit heeft toen o.a. tot misverstanden geleid bij burgers die dachten dat ze hun tweede nationaliteit echt kwijt waren, terwijl alleen de registratie in de Brp "verwijderd" was. Ook in het portaal van toeslagen (mijnntoeslagen) werd op 31-01-2015 een onjuiste (voor burgers onduidelijke) melding gegeven over de verwijdering/beëindiging van de tweede nationaliteit.
- Op 23 juli 2015 heeft de Belastingdienst in de KlantRegistratie alle overige tweede(vreemde) nationaliteiten geschoond bij Nederlanders (1,3 miljone), in overleg met Toeslagen zonder signalering aan toeslagen.
Vanaf 23 juli 2015 staan er dus geen "tweede vreemde" nationaliteiten meer bij Nederlanders in de Klantregistratie(BvR).
- In de Klantregistratie van de Belastingdienst (BvR) kunnen maximaal 2 (actuele) nationaliteiten geregistreerd worden.

- De wetgeving m.b.t. het registratieverbod van een vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit geldt dus alleen maar voor de Brp!
(zie onder opgenomen nota van wijziging).
Voor alle overige organisaties gelde toen de Wbp, geldt nu de AVG t.a.v. de verwerking (inwinnen, opslag, gebruik) van een tweede nationaliteit.
Dit wil zeggen dat wanneer de Belastingdienst voor bepaalde doelen (wettelijke taken), zoals Fatca, het noodzakelijk is dat ze een tweede nationaliteit (naast de Nederlandse) verwerken, dat dit qua wetgeving is toegestaan. De nationaliteiten van ingezetenen (in een NL-gemeente ingeschreven) in de Brp zijn overigens authentiek, daarvoor geldt dus verplicht gebruik, niet uitvragen bij de burger, en terugmelden bij gerede twijfel. Ook bij niet-ingezetenen in de Brp worden de nationaliteiten bijgehouden, maar de gegevens van niet-ingezetenen in de Brp zijn nooit authentiek (dus geen verplicht gebruik, die mag je evengoed ook zelf uitvragen bij de burger, en bij gerede twijfel kan/mag je er niet op terugmelden).

Vertrouwelijk

Uitwerking:

1. BRP i.r.t. registratie van een vreemde nationaliteit bij een Nederlander:

1. Wet Brp
Met de invoering van de Wet Brp (6-1-2014) wordt door gemeenten de De Wet Basisregistratie personen (Wet BRP) bepaalt dat van personen met de Nederlandse nationaliteit¹ het bezit van vreemde nationaliteiten niet zal worden geregistreerd. De Wet Brp is per 6-1-2014 ingegaan. Vanaf 06-01-2014 gebeurt dat (registreren vreemde nationaliteit) niet meer voor Nederlanders waarvoor vanaf die datum een PersoonsLijst(PL) wordt aangelegd. Op PL-en van Nederlanders die voor 06-01-2014 zijn aangelegd, kunnen gegevens voorkomen over het bezit van vreemde nationaliteiten. Zie WijzigingsVoorstel W01 LO 3.9 en de massale conversie van bestaande PL's in de Brp hieronder.
2. WijzigingsVoorstel 01 Beperking registratie nationaliteiten (LO 3.9)
Als wijziging op het toen geldende Logische Ontwerp GBA (3.8) is WV 01 ingediend en goedgekeurd. Dit WV 01 ziet op een wijziging van de GBA-software en bijhoudingsprocedures van gemeenten, en een conversie (archivering) van vreemde verblijfstitels bij Nederlanders, met een invoering van het LO 3.9 op zaterdag 31-01-2015.
3. Wijziging mutatieproces door gemeenten
Per 6-1-2014 is bij nieuwe inschrijvingen bij Nederlanders dus geen vreemde nationaliteit meer geregistreerd.
Per 31-01-2015 is bij bestaande ingeschreven Nederlanders in de Brp de vreemde nationaliteit "verwijderd" (naar historische categorie geschreven), en wordt ook bij mutaties van de nationaliteiten de vreemde nationaliteiten zo nodig "verwijderd".
4. Controle conversie door alle gemeenten
Op 31-01-2015 is LO 3.9 in productie gegaan, en hebben alle gemeenten hun bestaande persoonslijsten geconverteerd. Daarbij is bij alle Nederlanders (nationaliteit) de evt vreemde nationaliteit "verwijderd" (naar de historie weggeschreven).
Van al deze mutaties zijn voor afnemers mutatieberichten aangemaakt.
5. Levering conversieberichten aan afnemers (waaronder Belastingdienst)
Conform paragraaf 7.6 van het Logisch Ontwerp GBA kunnen bij grote conversies (berichten naar afnemers), afnemers kiezen of:
A. zij de mutatieberichten gewoon regulier digitaal willen hebben; of
B. zij de mutatieberichten op alternatieve media (CD) willen hebben; of
C. zij de mutatieberichten niet willen hebben, maar zij zelf de gegevensconversie doen.

Belastingdienst heeft voor de LO 3.9 conversieberichten ervoor gekozen de berichten NIET te willen hebben, maar op een later moment zelf de conversie te doen.

In tegenstelling tot deze afspraak heeft RvIG toch van 168.000 (een deel van het geheel) mutatieberichten geleverd aan de Belastingdienst, die binnen de Belastingdienst geautomatiseerd zijn verwerkt, incl signalering en verwerking binnen toeslagen. (dit vind plaats in 1 nacht).
<https://www.rvig.nl/actueel/nieuws/2015/02/03/inwerkingtreding-logisch-ontwerp-lo-3-9>
"Bij de verzending bleek dat er toch berichten over de opschorting van de vreemde nationaliteit verstuurd worden naar afnemers die deze berichten niet, of op een alternatieve wijze, verstrekt wilden krijgen."

6. Huidige werking
Vanaf 31-01-2015 krijgt de Belastingdienst vanuit de Brp van

¹ Waar hier gesproken wordt over Nederlander worden ook de personen bedoeld die behandeld worden als Nederlander.

Nederlanders alleen nog de Nederlandse nationaliteit geleverd. Van niet-Nederlanders krijgen we alle in de Brp geregistreeerde nationaliteiten. Belastingdienst heeft alleen autorisatie voor de actuele nationaliteit van personen, niet van historische (inmiddels vervallen) nationaliteiten.

2. BvR i.r.t. registratie van nationaliteiten:

1. Eerste registratie van nationaliteiten in BvR
In BvR worden sinds 1992 (aansluiting van BvR op de GBA) de (max 2) nationaliteiten van een burger geregistreerd.
Tot(voor) 1992 vond geen registratie van nationaliteiten plaats in BvR en de voorganger van BvR(NAW-base).
2. Registratiewijze nationaliteit in BvR
Met de aansluiting op de GBA in 1992 is voor een minimum-variant van registratie-wijze van nationaliteiten gekozen, dus registratie van nationaliteiten van een burger zonder:
 - * materiële historie (tijdslijnhistorie op nationaliteiten) en
 - * formele historie (correcties op nationaliteiten) en
 - * bronregistratie (bron GBA of bron BD-medewerker via BvR Online)Tussen 1992 en 2015 werden er dus maximaal 2 nationaliteiten geregistreerd in BvR (volgens een prioriteitsvolgorde).
3. ImpactAnalyse / Uitvoeringstoets invoering Wet Brp (incl nationaliteitswijziging) voor de Belastingdienst.
Met de invoering van de Wet Brp en WijzigingsVoorstel 01 Beperking registratie nationaliteiten, is binnen de Belastingdienst beoordeeld of ook de Belastingdienst de registratie van de vreemde nationaliteit bij Nederlanders wilde beëindigen. Let op de het wetsvoorstel registratie "tweede" nationaliteit naast de Nederlandse, alleen geldt voor de Brp, en niet voor andere registraties. Voor overige registraties en overheidspartijen geldt gewoon (toen de) Wbp, nu AVG, waarbij je gerechtigd moet zijn om nationaliteitsgegevens te mogen verwerken voor je wettelijke taken. Wanneer die grondslag aanwezig is mag je gewoon (zelf) alle nationaliteiten van een burger (zelf) registreren en gebruiken. Enige verschil is dat je deze nationaliteiten niet meer vanuit de Brp kan krijgen en dus zelf moet inwinnen bij de burger of bij andere bronnen. Bij deze beoordeling is aangegeven dat de Belastingdienst voor een beperkte populatie Nederlanders, soms of altijd ook de vreemde nationaliteit nodig heeft voor de uitvoering aan taken.
De *nota van wijzigingen* behorend bij het wetsvoorstel over tweede nationaliteit schrijft hier over:
"Het stoppen met registreren van de vreemde nationaliteit(en) in de Brp leidt voor de betreffende persoon overigens niet tot het verlies van die vreemde nationaliteit. Het bezit van een vreemde nationaliteit wordt immers uitsluitend door de toepasselijke buitenlandse wetgeving bepaald. Het betekent evenmin dat ongewenste confrontaties met die vreemde nationaliteit(en) buiten de Brp, bijvoorbeeld in contacten met overheidsinstanties voor wie dit gegeven noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken, kunnen worden voorkomen. Deze instanties zullen, nu zij die gegevens niet aan de Brp kunnen ontlelen, deze op een andere wijze moeten verzamelen. Dit kan door die gegevens uit een eigen of een andere overheidsadministratie te betrekken (zoals de vreemdelingenadministratie) dan wel deze bij de betrokken burger zelf op te vragen."
Denk daarbij aan Fatca waarbij wij gegevens moeten leveren aan Amerika voor in Nederland wonende burgers met een Amerikaanse nationaliteit, naast de Nederlandse nationaliteit. Maar ook team internationaal en toezicht gaven toen aan de vreemde nationaliteit soms nodig te hebben.
"Hoi <naam verwijderd>,"
Voor het internationale belastingrecht kan een tweede nationaliteit zeker van belang zijn en ook grote gevolgen hebben.

*Bijv. bij de toepassing van art. 18 belastingverdragen (overheidsartikel en overheidspensioenen) is een tweede nationaliteit van belang.
 Ook als iemand in Nederland woont en als tweede nationaliteit die van de Verenigde Staten heeft is dat bij de toepassing 30%-regeling van belang.
 Zo kan nationaliteit ook van toepassing zijn voor het verzekeringsrecht, arbeidsrecht, huwelijksvermogensrecht, etc.
 Omdat de nationaliteit een belang kan hebben voor deze juridische aspecten, kan dat weer tot een fiscaal belang leiden.
 Dus voor onze handhaving is de tweede nationaliteit in onze systemen, zeker van belang. Jammer dat niet vooraf is overlegd.
 Heb je hier voldoende aan?
 Met vriendelijke groet,
 <naam verwijderd, bekend bij schrijver van deze memo>
 Voorzitter kennisgroep internationaal belastingrecht IB (niet-winst)/LB"*

I.v.m. de proportionaliteit (is het proportioneel om van iedere burger deze (etnisch gerelateerde) vreemde nationaliteit vast te leggen in BvR, terwijl je die vreemde nationaliteit maar van een zeer beperkte populatie nodig hebt? En i.v.m. subsidiariteitsvereiste die bepaald of de gegevens ook op een minder ingrijpende manier verkregen kan worden, bij uitvoering van die taak/taken. Verder was duidelijk dat de vreemde nationaliteit van alle Brp-personen via de Brp niet meer bijgehouden zou gaan worden. Wbp vereist dan weer aanvullende maatregelen om de kwaliteit (actualiteit en juistheid) van de vreemde nationaliteit te moeten waarborgen, iets wat voor de totale populatie niet doenlijk was.

Conclusie toen was dat Internationaal en Toezicht (en mogelijk Toeslagen?) zelf, zo nodig, voor hun specifieke doelen, de evt noodzakelijke vreemde nationaliteit van Nederlanders moet inwinnen, registreren en gebruiken. Toen is besloten de vreemde nationaliteit van Nederlanders in BvR (conform GBA/Brp) te schonen.

Indien voor processen van de Belastingdienst noodzakelijk, kan een tweede nationaliteit via een specifieke online-muteerfunctie door Klantbeheer worden opgevoerd in BvR. Daar zitten geen invoer-controles op die opvoer van een vreemde nationaliteit bij een Nederlander onmogelijk maakt.

4. Wijziging registratiewijze t.a.v. LO 3.9 en wetwijziging
 Met de LO3.9 Gba-wijziging, is de BvR-software niet aangepast.
 Dit was voor de situatie rond de tweede/vreemde nationaliteit niet noodzakelijk.
5. Levering conversieberichten door MinBZK/RvIG aan de Bd-BvR
 Zoals boven beschreven wilde de Belastingdienst op een eigen moment (niet in de campagnepiek/VIA) de schoning in BvR doen.
 Door de gedeeltelijke levering van de conversieberichten door RvIG is heeft de schoning voor een beperkte populatie 168.000 personen, wel al op 31-01-2015 plaatsgevonden.
6. Gedeeltelijke verwerking conversieberichten aan BvR
 Deze GBA-conversie-berichten zijn geautomatiseerd verwerkt, en de mutaties zijn direct aan toeslagen (en andere afnemers van BvR) doorgegeven.
7. Onduidelijkheid in portaal toeslagen en klachten
 Deze berichten zijn verwerkt binnen toeslagen, wat tot behoorlijk wat vragen van burgers heeft geleid, omdat in mijntoeslagen de indruk werd gewekt dat de burgers hun vreemde nationaliteit waren kwijtgeraakt, terwijl alleen de registratie van die vreemde nationaliteit was geschoond.
 Dit is toen binnen toeslagen gecorrigeerd.
8. Massaal schonen in BvR zonder signalering naar Toeslagen
 Op 23 juli 2015 heeft de Klantregistratie in BvR massaal/geautomatiseerd alle overige vreemde nationaliteiten bij Nederlanders geschoond, in overleg met Toeslagen, zonder signalering van deze BvR-mutaties aan

toeslagen. Hierbij is bij 1,3 miljoen burgers met de NL-nationaliteit de tweede (vreemde) nationaliteit geschoond.

Totale schoning van de tweede nationaliteit betreft dus ongeveer:

* bij 168.000 personen geautomatiseerd op 31-01-2015 vanuit de Brp-conversieberichten

* bij 1.300.000 personen op basis van eigen selectie op 23 juli 2015

Totaal: 1,468 miljoen personen.

9. Huidige registratiewijze nationaliteit-1 en nationaliteit-2 in BvR

Nu wordt vanuit de Brp naast de Nederlandse nationaliteit geen andere nationaliteit geregistreerd (volgens het geldende functioneel ontwerp).

Vanuit de Brp-berichten registreren we nog steeds maximaal 2, alleen actuele nationaliteiten van burgers, in de volgorde:

1. NL of gelijkgesteld (dan geen tweede)

2. EU of gelijkgesteld

3. Overige nationaliteiten.

Indien een burger dus de Chinese en Japanse nationaliteit heeft, registreren wij die twee.

10. Huidige vulling BvR

Zoals eerder beschreven, vind de registratie van nationaliteiten binnen BvR met een zeer beperkte implementatie vanuit 1992 plaats.

De Belastingdienst heeft de aansluiting op de GBA en Brp (verplicht gebruik van authentieke gegevens per 01-01-2010) tot op heden uitgesteld, om mee te nemen met de sinds 1996 uitgestelde nieuwbouw van BvR. Dit is vaker gesignaleerd (o.a. door toeslagen) maar ook in de memo Samen werken in de keten BAG/GBA/BvR aan [] dd 11 september 2012.

Telling op 22-05-2019 geeft aan dat er bij ongeveer 210 personen sprake lijkt te zijn van registratie van een tweede/vreemde nationaliteit naast de Nederlandse, op de ongeveer 21,5 miljoen geregistreerde (levende) personen BvR.

11. Compare Brp met BvR in 2018

Jaarlijks voert de Belastingdienst een bestandsvergelijking uit tussen BvR en de Brp, om te controleren of BvR consistent is met de Brp.

Uit deze compare/bestandsvergelijking komt dat bij ongeveer 13.600 personen er een verschil is in de nationaliteit in de Brp en de nationaliteit in BvR.

Uitvoeringsfouten en misverstanden in bovenstaande processen:

1. *De verwijdering (archivering) van de vreemde nationaliteiten in de Brp, en in daarvan afgeleide administraties zoals BvR, heeft bij burgers tot misverstanden geleid, deels omdat de verwijderingen onduidelijk / foutief aangegeven werden in o.a. Mijnoverheid en mijn toeslagen.*

Zie hiervoor ook de persberichten (incl. ombudsman) uit die tijd. (begin 2015) Burgers dachten soms dat ze echt hun vreemde nationaliteit kwijt waren geraakt, terwijl alleen de registratie in de Brp verwijderd (gearchiveerd) was. Alle burgers hebben hun vreemde (2^e, 3^e, 4^e etc.) nationaliteit door dit wetsvoorstel gewoon behouden.

2. *Levering van de conversie/schoningssignalen door MinBZK/RvIG aan de Belastingdienst*

Belastingdienst had aangegeven geen schoningssignalen te willen ontvangen van de massale conversie op 31-01-2015, en aangegeven dat ze zelf de schoning, op een eigen gekozen moment, zouden uitvoeren.

Na de conversie op 31-01-2015 bleek dat RvIG toch 168.000 schoningsberichten doorgegeven had aan de Belastingdienst, die in BvR al geautomatiseerd waren verwerkt, en ook al doorgesignaleerd waren aan Toeslagen.

Deze 168.000 was een beperkt deel van de totale mutatiestroom, RvIG was er halverwege achter gekomen en had de signalering aan (o.a.) de Belastingdienst snel stopgezet.

Deze ongeplande (gedeeltelijke) verwerking in BvR en toeslagen, leiden tot

vragen van burgers omdat die in mijn toeslagen ineens meldingen zagen dat hun (vreemde) nationaliteit was verwijderd/ingetrokken. Toeslagen heeft deze foutieve meldingen in mijn toeslagen toen moeten corrigeren of onzichtbaar moeten maken.

Door de toch gebrekkige registratie van Brp-gegevens (waaronder nationaliteitsgegevens) in BvR, is ook niet bewezen dat BvR in die tijd de juiste nationaliteiten heeft doorgegeven aan toeslagen. Het registratieproces van Brp-gegevens in BvR is nog steeds matig van kwaliteit. Reden is dat Belastingdienst nooit formeel aangesloten is op de Brp als basisregistratie door voortdurend uitstel van deze wettelijke opdracht.

Vertrouwelijk