



Belastingdienst

Memo: Tijdljn BRP en Bvr en gebruik nationaliteit in query's

1. Aanleiding

Blijkens de vragen is onduidelijkheid ontstaan over de tijdljn van de uitgevoerde activiteiten rondom de levering en het gebruik van het gegeven 'nationaliteit'¹. Hierna wordt weergegeven welke acties wanneer zijn uitgevoerd met betrekking tot de systemen BRP (BasisRegistratie Personen, in beheer bij RvIG) en BvR (Beheer van Relaties, ons systeem) en met betrekking tot de levering en het gebruik van het gegeven 'nationaliteit' in uitgevoerde query's en S2S koppelingen vanuit BVR. Verder geeft de memo inzicht in de vraag of en hoeverre de tekst in de kamerbrief van 11 mei jl onjuist of onvolledig was.

Om de vragen te kunnen beantwoorden maken we een onderscheid tussen registratie en levering cq gebruik van gegevens en dan hier met name van het gegeven 'nationaliteit' en wel in de periode januari – juli 2015. Daarbij gaan we eerst in op de registratie in de BRP en BVR en vervolgens op de levering en het gebruik. We ronden af met het geven van inzicht waar het gaat om waarborgen in de processen mbt query's en S2S koppelingen.

2. Kern : Conclusie mbt de tekst in de kamerbrief

In de kamerbrief van 11 mei jl staat de volgende tekst "De tweede nationaliteit werd niet meer gebruikt in centrale risicomodellen en selectieregels sinds de Basisregistratie Personen (BRP) deze gegevens vanaf 31 januari 2015 niet meer verstrekt". In de hieronder geschetste tijdljn is te zien dat een eventuele tweede nationaliteit (naast de Nederlandse) nog tot 23 juli 2015 in BvR was opgenomen. Nadere analyse laat zien dat de query's op BvR ten bate van de Voorlopige Aangifte IH selectieregels ook tot 23 juli 2015 het attribuut (tweede) nationaliteit bevatten. Dat is het gevolg van het tijdsverloop tussen de schoning van de BRP door de gemeenten en de schoning van BvR door de Belastingdienst, zie hierna. In de periode 31-1-2015 t/m 23-7-2015 is in 214 leveringen, gemaakt op basis van 34 query's, het attribuut nationaliteit 1 en nationaliteit 2 verstrekt. Dit is gedaan aan DF&A, LTO, ABS, TSL en BCA (Inning en Gegevens). Veel leveringen zijn gedaan n.a.v. casuïstiek bij fraude. Bij de opdrachtgevers voor de query's staat nu de vraag uit om aan te geven wat de wettelijke grondslag is, of en hoe ze het attribuut Nationaliteit gebruikt hebben en wat de impact daarvan is geweest. Deze aanpak is onderwerp van gesprek geweest in het DTBD van 14 mei 2020.

Is de tekst in de brief onjuist. Dat is op basis van de informatie die naar boven is gekomen in de uitvraag niet met 100% zekerheid vast te stellen want bij de VA IH kan er sprake zijn geweest van alleen een vreemde nationaliteit en niet perse een tweede.

¹ Wetgeving heeft het niet/nooit over eerste en tweede of volgende nationaliteit, alleen over Nederlandse nationaliteit en vreemde nationaliteit.

VERTROUWELIJK

Naam dienstonderdeel
Belastingdienst CAP-Gegevens
JF Kennedylaan 8
7314 PS Apeldoorn

www.belastingdienst.nl

Datum
10 juli 2020

Versienummer
0.9

Auteur

Aan

Kopie aan

Cluster MT Gegevens

Bijlagen
Geen

Daarnaast zijn er een paar selectieregels die slechts tot doel hebben om te bepalen welke nationale en internationale rechtsregels toegepast moeten worden. Daar is dus sprake van gebruik met een wettelijke grondslag.

Met opmerkingen []: Je draait er weer omheen! Vanuit CAP is het geleverd. Onduidelijk is in welke mate het attribuut is gebruikt. Er is grondslag om het attribuut te gebruiken. Het attribuut nationaliteit als bijzonder persoonsgegeven is niet geëxpliciteerd in wetgeving.

3. Registratie

3.1 BRP

De Wet Basisregistratie personen (Wet BRP) bepaalt dat van personen met de Nederlandse nationaliteit het bezit van vreemde nationaliteiten niet zal worden geregistreerd. De Wet Brp is per **6-1-2014** ingegaan. Per **6-1-2014** is bij nieuwe inschrijvingen bij Nederlanders dus geen vreemde nationaliteit meer geregistreerd. Per **31-01-2015** (na een wijzigingsvoorstel op het Logisch Ontwerp van de BRP) 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".

3.2 BvR

De wijzigingen in de BRP hebben ook impact op de registratie in BVR. Daarbij wijkt de tijdlijn, destijds met opzet, af van die bij de BRP. Met betrekking tot de wijzigingen in BVR zijn twee data van belang: 31-01-2015 (een beperkte schoning bij ongeveer 168.000 personen op basis van mutatieberichten) en 23 juli 2015 (volledige schoning).

Hierbij is het volgende van belang: De wetgeving m.b.t. het registratieverbod van een vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit gold alleen maar voor de BRP (zie bijlage voor de opgenomen nota van wijziging). Voor alle overige organisaties gold op dat moment de Wbp en geldt nu de AVG t.a.v. de verwerking (inwinnen, opslag, gebruik) van een tweede nationaliteit. Dit betekent dat wanneer de Belastingdienst voor bepaalde doelen (wettelijke taken), zoals bijvoorbeeld de toepassing van 30% regeling (in de LH/IH), het noodzakelijk is dat ze een tweede nationaliteit (naast de Nederlandse) verwerken, dat dit qua wetgeving is toegestaan.

De onderstaande samenvatting geeft verder inzicht in de tijdlijn van aanpassing van de registratie van "tweede" (vreemde) nationaliteiten binnen de Belastingdienst en de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij het doorvoeren van wijzigingen,

Samenvatting (tijdlijn wijzigingen en overwegingen):

- **31-01-2015** Op deze datum 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 niet conform afspraak met MinBZK-RvIG. Bij grote conversies stelt MinBZK-RvIG aan alle afnemers de vraag of en hoe ze de signalen willen ontvangen. Omdat op het moment van de conversie van de BRP nog niet besloten was of en hoe we binnen de belastingdienst de schoning op BVR zouden gaan uitvoeren. Met MinBZK-RvIG is op dat moment afgesproken dat ze geen mutatieberichten zouden doorgeven van deze conversie aan de Belastingdienst. De Belastingdienst zou de schoning (op een eigen gekozen moment) zelf uitvoeren. Deze abusievelijke gedeeltelijke schoning van vreemde nationaliteiten heeft voor burgers in het MijnToeslagen-portaal veel verwarring opgeleverd, omdat die dachten dat ze hun vreemde nationaliteit helemaal kwijt waren geraakt, terwijl alleen de registratie geschoond was. Dit is door Toeslagen in MijnToeslagen opgepakt en verholpen.
- **23-07-2015** 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. Na deze impactanalyse, waarbij met name in

kaart is gebracht wat de effecten van schoning zouden zijn op de systemen die gegevens afnemen van BvR, is op basis van proportionaliteit en subsidiariteit besloten om in BvR alle overige tweede(vreemde) nationaliteiten te schonen bij Nederlanders (1,3 miljoen), in overleg met Toeslagen zonder signalering aan toeslagen. Deze schoning heeft op **23-07-2015** plaatsgevonden. Vanaf 23-07-2015 zijn er dus geen "tweede vreemde" nationaliteiten meer *bij Nederlanders* beschikbaar in BvR. Bij niet Nederlanders kunnen er wel maximaal 2 (actuele) nationaliteiten geregistreerd worden in BvR.

22-05-2019 Bij een check op 22-05-2019 bleek dat er, door een samenloop van bestandsvervuiling in de BRP en in BvR, bij ongeveer 210 personen sprake was van registratie van een tweede/vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit. Die situatie is en wordt actief gemonitord en steeds in overleg met gemeenten gecorrigeerd. Op **27-01-2020** betrof het nog 12 personen. Voor 11 personen is de oorzaak een inconsistentie met de BRP, omdat in de BRP bij deze personen alleen de Nederlandse nationaliteit geregistreerd staat. Deze inconsistentie wordt middels een synchronisatie-actie opgelost. Eén persoon betreft een niet-ingezetene die naast de Nederlandse ook een vreemde nationaliteit in de BRP heeft. BvR volgt in deze de BRP.

Datum	Eerste nationaliteit	Levering vanuit BRP	Levering vanuit BvR
↑	Nederlandse	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BRP	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BvR
	Vreemde	Tweede e.v. nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BRP	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BvR
6-1-2014	Bij nieuwe inschrijvingen in de BRP van Nederlanders wordt geen vreemde nationaliteit meer geregistreerd		
↕	Nederlandse	Tweede nationaliteit wordt niet geleverd door BRP	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BvR minus 160k personen
	Vreemde	Tweede e.v. nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BRP	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BvR
30-1-2015	BRP schoont bij bestaande Nederlandse de eventuele vreemde nationaliteit		
↕	Nederlandse	Tweede nationaliteit wordt niet geleverd door BRP	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BvR
	Vreemde	Tweede e.v. nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BRP	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BvR
23-7-2015	Belastingdienst schoont bij bestaande Nederlandse de eventuele vreemde nationaliteit		
↓	Nederlandse	Tweede nationaliteit wordt niet geleverd door BRP	Tweede nationaliteit komt niet voor in BvR
	Vreemde	Tweede e.v. nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BRP	Tweede nationaliteit wordt (indien aanwezig) geleverd door BvR

figuur tijdlijn BRP/BvR

4. Levering

Levering (tweede) nationaliteit in query's en S2S koppelingen in de periode 31-1-2015 tot 23-7-2015

4.1 levering van (tweede) nationaliteit in Query's

Directie	Aantal query's	Aantal leveringen
CAP	5	11
Dir Handhaving	1	9
Landelijk kantoor blauw	3	8
LTO	14	18
Toeslagen	13	169
Totaal	36	215

Overzicht periode 31-1-2015 t/m 23-7-2015. Dit is de periode waarin nog een 2^e nationaliteit stond geregistreerd.

19 november 2019 is gestart met een inventarisatie in welke query's het attribuut nationaliteit werd gevraagd en hiervoor dienden de aanvragers specifiek op dit attribuut de wettelijke grondslag op te geven. Deze inventarisatie is gebeurd op alle query's.

Op 1 februari is deze actie afgerond en worden alleen nog in 18 query's het attribuut nationaliteit opgevraagd. Van alleen deze query's is door de

[] (PDB) en [] (CAP) akkoord om het attribuut te leveren.

Van 21 query's is het attribuut nationaliteit verwijderd.

Met betrekking tot de query's 'code 1043 CAF blauwdruk' welke "de Poort vanuit Apeldoorn" heeft ontvangen is samen met de ontvanger een steekproef gedaan en hieruit kan worden geconcludeerd dat na 23-7-2015 geen 2e nationaliteit is geleverd daar waar de 1e nationaliteit de Nederlandse is. (dit is anders dan de mail van [] van 12-5-2020 9:01 uur aangeeft)

Verzoek om query aan te passen en het attribuut nationaliteit eruit te halen is binnengekomen op 25-6-2019.

4.2 levering dmv van System to System (S2S) koppelingen

levering van (tweede) nationaliteit in System to System (S2S) koppelingen vanuit BVR

Na reconstructie en extrapoleren vanuit de huidige leveringen zijn de experts tot de volgende leveringen gekomen waarmee we de nationaliteitsgegevens leveren aan andere systemen. En dus met een hoge waarschijnlijkheid dat ook hebben gedaan in de gevraagde periode van 31-1-2015 tot 23-7-2015.

- VAR, Verklaring Arbeids Relatie (als deze nog bestond in die periode)
- FSF - Fraude Signalen FIOD
- Toeslagen/Feiten registratiesysteem
- Schenk en Erfbelasting (SEA/GRS)
- BelTel applicatie
- Inning/COA en UKF *
- Inkomensheffing/aangifteselectie en vaststellen aanslag
- CVU (uitstelregeling voor het doen van aangifte IH) *
- Douane/EORIE *
- Auto/Eurovignet *
- Auto/HSB *
- Auto/MOA *
- Fi/rente *
- GAA_ondersteuning milieubelastingen *
- LIR/Landinrichtingsrente *
- Lokaal Ontvangen/LON *
- MKM *
- PGA *
- SBI/PRC *
- PRO/Proces registratie Ondernemingen *
- RIS *
- Statistiek/CBS *
- VpB *

* = Vanuit BvR worden gegevensblokken geleverd aan de diverse aangegeven processen. In zo'n gegevensblok zitten bijvoorbeeld de geboortedatum, de overlijdensdatum, nationaliteitsgegevens en verblijfstitels in één blok. Als een proces de overlijdensdatum nodig heeft, dan wordt de nationaliteit mee geleverd. Aan de processen met een sterretje worden de nationaliteitsgegevens wel ter beschikking gesteld, maar dat wil niet zeggen dat ze ook daadwerkelijk worden gebruikt. In de processen zonder sterretje wordt de nationaliteit geleverd voor het proces.

Voor deze leveringen geldt dat wij marginaal toetsen (of hebben getoetst) op de legitimiteit van het gebruik van de gegevens door dat proces / systeem. Dat wil zeggen dat er een wettelijke basis moet zijn voor het gebruik van die gegevens door het afnemende proces (en sinds enkele jaren ook een WMK-toets). Of het proces de gegevens ook conform de opgave gebruikt is hun eigen verantwoordelijkheid.

5. Gebruik

5.1 Gebruik en impact van de query's in de periode 31-1-2015 tot 23-7-2015

Algemeen

In de periode van 2015 kenden we geen Willen Mogen Kunnen toets waarbij doelbinding, wettelijke grondslag of proportionaliteit werd getoetst. Als een interne klant een gegevensset nodig had werd een intake formulier ingevuld (de voorloper van de WMK) en daarna werd bijna altijd geleverd. Controle op doelbinding en proportionaliteit was niet structureel ingericht.

Juist in 2018/2019 toen AVG actief is opgevolgd is veel data geschoond en is het lastig te achterhalen waarvoor een specifieke uitvraag is gedaan met welke redenen.

Over het gebruik is contact opgenomen met de afnemer en daardoor is het volgende beeld ontstaan met betrekking tot het gebruik, grondslag en impact van het attribuut nationaliteit in de leveringen.

Gebruik

Het gebruik loopt uiteen van :

- het leveren van gegevens aan Logius omdat Logius in 2015 geen geautomatiseerde koppeling had op BRP. Logius maakte met deze BSN's berichtenbox accounts aan. Deze query heeft geen fiscale gevolgen gehad
- levering aan de toenmalige Anti Fraude box ten behoeve van de ontwikkeling van een model dat nooit in productie is gegaan
- leveringen aan de Landelijke Toezicht Organisatie tbv RAM. RAM is door de komst van nieuw systeem IVT (datafundament, dashboard) stopgezet.
- leveringen tbv kantoor Buitenland (IH) in het kader van de toepassing van verdragsbepalingen. Hier is sprake van een wettelijke grondslag mbt het gebruik van Nationaliteit.
- Query 19458. Deze query werd gebruikt voor detectie van fraude met bankrekeningnummers (ID-fraude). BVR is daarvoor in algemene zin gebruikt. Er werd simpelweg geteld hoeveel personen terugbetalingen of toeslagbetalingen op één en het zelfde bankrekeningnummer lieten storten. Deze query bestaat inmiddels niet meer.
- Query voor toezicht Eindhoven. Het betrof algemene informatie die al voor iedere collega beschikbaar was in BVR en is niet gebruikt tbv selectie.
- levering tbv VA-IH. zie hierna
- levering tbv project ten onrechte geclaimde afdrachtsvermindering onderwijs. Het attribuut nationaliteit is destijds als algemeen subjectgegevens meegekomen met de aangeleverde gegevens en NIET GEBRUIKT in de selectievoorwaarden. De afdrachtvermindering onderwijs was een korting op de af te dragen loonbelasting door de werkgever. Voor de werknemer heeft de afdrachtvermindering geen invloed gehad
- leveringen tbv kantoor Toeslagen en CAF-teams. Ook dit laat ik hier verder buiten beschouwing.

selectieregel VA-IH/ code 1043

Zoals al eerder aangegeven gaat het naast registratie om het gebruik van de gegevens en dan in de kamerbrief met name het gebruik van het attribuut Nationaliteit in de selectieregels voor de VA-IH. De selectie tbv de VA draait op een verzameling query's waarbij één van die query's in de periode 31-01-2015 tot

Met opmerkingen []: Ik zou deze 2 omdraaien. Omdat je eerst de opsomming doet waar je iets over wilt zeggen en dan 2 dingen... waar je nog op terug komt of niets over wilt zeggen.... En levering tbv VA-IH zou ik / code 1043 achter zetten. (consequent zijn..daarmee makkelijker leesbaar)

23-7-2015 nog het attribuut tweede/vreemde Nationaliteit in zich had. Na 23-7-2015 (de schoning van BVR) doet deze situatie zich niet meer voor. Het verzoek van de opdrachtgevende directie PDB om de query aan te passen en het attribuut nationaliteit er volledig uit te halen is binnengekomen op 25-6-2019. Sinds dat moment is het attribuut Nationaliteit niet meer geleverd. Met betrekking tot projectcode 1043 is er sprake van een separaat feitenrelaas.

Grondslag

Ook de vraag mbt de grondslag laat een gedifferentieerd beeld zien. De basis voor het gebruik van het attribuut nationaliteit kan voortvloeien uit verdragsbepalingen (bv kantoor Buitenland /IH) of een wettelijke grondslag in combinatie met een verwerkersovereenkomst (Logius). In een aantal gevallen was er geen sprake van een expliciete wettelijke bepaling of is er in 2015 niet op getoetst. Dat speelde o.a bij de levering tbv de Anti Fraude Box (model is niet in productie gegaan) en bij de leveringen van RAM (op het moment van leveren was niet duidelijk waarvoor de gegevens expliciet gebruikt zouden worden).

Impact van het gebruik van het attribuut

uit de verkregen informatie ontstaat het beeld dat er in de meeste gevallen niet expliciet geselecteerd is op het attribuut nationaliteit. In deze memo laat ik Toeslagen en de CAF teams even buiten beschouwing. Daarnaast heeft het attribuut alleen in de volgende gevallen effect gehad voor burgers.

- het aanmaken van berichtenbox voor Nederlanders die in het buitenland woonachtig waren. Deze konden niet beschikken over geldige Digid of konden deze niet aanvragen. Als Belastingdienst konden of mochten we dat niet. Is logistiek en heeft geen fiscale impact.
- Op basis van een wettelijke grondslag ter toetsing van verdragsbepalingen bij kantoor Buitenland, De fiscale impact is niet bekend.
- VA-IH / code 1043 laat ik ook hier buiten beschouwing ivm het separate feitenrelaas

Met opmerkingen []: Waarom? Ook bij toeslagen en CAF is dit een attribuut geweest om samenhang aan te tonen.
Pas als er een grond was specifiek te gaan zoeken op bv postcode en of nationaliteit. Ging men bij toeslagen en of CAF verder.

5.2 Gebruik van gegevens in S2S koppelingen in de periode van 01 januari 2015 t/m 31 juli 2015.

DF&A had in die tijd geen risicomodellen die gebruikt maakten van nationaliteit. CD-VT geeft aan dat er in 2015 (en ook in de periode januari-juli 2015) een selectieregel was die gebruikt maakte van nationaliteit. Dat betrof een regel in het kader van VA-IH (raakvlak met project 1043. Onjuiste verzoeken in combinatie met hoge teruggaven door tijdelijke arbeidsmigranten) en die zag op mogelijke systeemfraude die gepaard kon gaan met ID fraude. Het doel was om deze vermoede systeemfraude zo snel als mogelijk in te dammen en te voorkomen dat de BD als pinautomaat zou worden gebruikt. Alleen geeft VT daarbij aan dat nationaliteit niet één op één te vertalen is met tweede nationaliteit. Voor de VA-IH komt er een separaat feitenrelaas.

6. Inrichting en waarborgen

6.1 Query's proces, inrichting bij CAP en waarborgen

Een query is een verzoek tot uitlevering van een samengesteld set met gegevens voor een specifiek doel. Dit kan eenmalig zijn maar ook periodiek worden geleverd. Leveringen vinden plaats intern Belastingdienst maar ook extern. Externe leveringen bevatten geen basisregistratie gegevens.

Bij CAP Gegevens is medio april 2019 een loket ingericht waar een verzoek tot levering van gegevens binnen komt. Daarvoor kwamen verzoeken rechtstreeks binnen bij de opdrachtmanagers van CAP Gegevens. Zeker sinds 01-03-2019 wordt het verzoek beoordeeld (op aspecten als de aanwezigheid van een WMK-toets en of het verzoek is ingediend door de juiste geautoriseerde persoon). In deze Willen Mogen Kunnen vragenlijst wordt aangegeven waarom en onder welke wettelijke grondslag de vrager (onder verantwoordelijkheid van de directie waar de vrager onder valt) dit verzoek doet.

Met opmerkingen []: een

Met opmerkingen []: en of een GEB(voorheen PIA nodig is) voor interne leveringen is niet voor 2019 nooit gedaan.

We kennen 1190 query's. Hiervan zijn er 242 nieuw gemaakt in 2020. Elke query levert één product uit.

Op jaarbasis vinden er 42.000 leveringen plaats met behulp van deze query's. Een query kan eenmalig worden geleverd maar ook dagelijks, wekelijks of maandelijks worden geleverd. Daardoor is het aantal leveringen veel groter dan het aantal query's (producten in de catalogus).

In 2018 is ingezet op een inhaalslag dat bij elke levering, op de onderliggende query, een goede WMK-toets is opgenomen. Voor alle externe leveringen is dit ondertussen gerealiseerd.

Intern belastingdienst is dit gedeeltelijk gedaan. Dit heeft te maken met de discussie over de toegevoegde waarde van een WMK bij query's die onderdeel zijn van een beschreven proces bij de opdrachtgever. De stelling is dat deze processen zijn opgenomen in het verwerkingenregister en daarmee voldoende geborgd.

In de ketentafel Gegevens is dit een actiepoint die nog loopt.

In de periode van 1-3-2019 tot 31-12-2019 zijn 155 query's gestopt. Dit had naast de invoering WMK ook te maken met andere redenen zoals systeem/bron houdt op te bestaan of alle query's die werden gebruikt voor RAM. Het is niet te achterhalen en ook niet uit te sluiten dat het attribuut Nationaliteit werd geleverd in de gestopte query's.

Daarnaast is het een onderdeel van het proces om in afstemming met de opdrachtgever de query te onderhouden (denk aan het doorvoeren van jaaraanpassingen maar ook de toets of de query nog nodig is). Alleen wordt hier nog niet actief op gestuurd of vastgelegd.

6.2 Waarborgen mbt S2S koppelingen

we hebben alle koppelingen van BVR met andere systemen in het applicatielandschap in beeld. Sinds enkele jaren maken we ook daar gebruik van WMK toetsen. Ook voor al bestaande koppelingen/leveringen is een inhaalslag gemaakt.

Met opmerkingen : Leveringen/producten.
(daarmee verwijst je weer naar de zin erboven.. en snapt een leek dit ook.

Met opmerkingen maar

Bijlage 1: Nadere gedetailleerde toelichting

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 nationaliteit 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 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 dat 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 ontfangen, 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-persoonen 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 wetswijziging
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.

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/bestandvergelijking komt dat bij ongeveer 13.600 personen er een verschil is in de nationaliteit in de Brp en de nationaliteit in BvR.

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

13. Die situatie is en wordt actief gemonitord en steeds z.s.m. gecorrigeerd (geschoond) door de Belastingdienst in overleg met gemeenten.

14. In BvR zijn de gegevens over een vreemde nationaliteit naast de Nederlandse op 12 personen na volledig verwijderd (op peildatum 27-01-2020). Voor 11 personen is de oorzaak een inconsistentie met de BRP, omdat in de BRP bij deze personen alleen de Nederlandse nationaliteit geregistreerd staat. Deze inconsistentie wordt middels een synchronisatie-actie opgelost. Een persoon betreft een niet-ingezetene die naast de Nederlandse ook een vreemde nationaliteit in de BRP heeft. BvR volgt in deze de BRP.

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 mijntoeslagen.

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 mijntoeslagen ineens meldingen zagen dat hun (vreemde) nationaliteit was verwijderd/ingetrokken. Toeslagen heeft deze foutieve meldingen in mijntoeslagen toen moeten corrigeren of onzichtbaar moeten maken.

Door de toch gebrekkige registratie van Brp-gegevens (waaronder nationaliteit-gegevens) 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.