

De Belastingdienst mag het BSN niet omdopen tot BTW-nummer

147

Trefwoorden:

eenmanszaak, zzp'er, BTW-nummer, burgerservicenummer

Op grond van wettelijke informatieplichten gerelateerd aan omzetbelasting, dienstverlening en e-commerce, moeten ondernemers hun BTW-nummer bekendmaken aan afnemers, potentiële afnemers en websitebezoekers. Aangezien het BTW-nummer van ondernemers met een eenmanszaak het BSN bevat, betekent dit automatisch verspreiding van hun BSN. Dit komt doordat de Belastingdienst bij de toekenning van het BTW-nummer aan eenmanszaken, het BSN hierin verwerkt. Dit gebruik van het BSN door de Belastingdienst heeft geen wettelijke basis en is daarom in strijd met art. 24 Wbp. Overige toetsen van de Wbp doorstaat deze verwerking evenmin. Gesteld kan worden dat de verwerking door de Belastingdienst onzorgvuldig is, geen of een zeer wankele rechtvaardigingsgrond heeft, en onverenigbaar is met doeleinden waarvoor het BSN in het leven is geroepen. Evenzeer valt te betwijfelen of deze verwerking proportioneel is.

1 Inleiding

De zelfstandige ondernemer met een eenmanszaak krijgt van de Belastingdienst een BTW-identificatienummer (BTW-nummer) bestaande uit zijn burgerservicenummer (BSN), voorafgegaan door NL en gevolgd door de toevoeging B01.¹ De zelfstandige die tot die tijd overeenkomstig dringend advies van de overheid terughoudend is geweest met het kenbaar maken van zijn BSN, moet ineens dit zelfde nummer gaan vermelden op facturen, offertes en zelfs op zijn website. In die context heet het dan BTW-nummer. Feitelijk blijft het zijn BSN. Vooral veel zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers)² handelen vanuit een eenmanszaak en hebben hiermee te maken. Daar-

naast treft het zelfstandigen met een eenmanszaak met personeel. Voor het leesgemak duid ik de zelfstandige ondernemer met eenmanszaak ook aan als zelfstandige.

Veel zelfstandigen voelen zich in hun privacy geschonden door de toekenning van een BTW-nummer met hun BSN.³ Dit klopt, het is in strijd met het recht op bescherming van persoonsgegevens. Toch verwerkt de Belastingdienst volgens vaste praktijk het BSN in het BTW-nummer van eenmanszaken. Vorig jaar heeft de Staatssecretaris van Financiën een motie om deze praktijk te veranderen⁴ weggewimpeld.⁵ Op 1 juli jl. is opnieuw een motie ingediend, om de regering te bewegen nogmaals te kijken naar kwetsbaarheden voor identiteitsfraude door de koppeling van het BTW-nummer en het BSN.⁶ Deze moties lijken vooral ingegeven door de onwenselijkheid van BTW-nummers met het BSN van zzp'ers. Zoals ik in dit artikel zal uitwerken, is verwerking van het BSN in BTW-nummers niet alleen onwenselijk, het is ook onrechtmatig wegens strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. Ik begin met een toelichting op het BSN en het BTW-nummer.

2 Aard en vertrouwelijkheid BSN

Het BSN is een persoonlijk nummer dat bedoeld is voor communicatie tussen burger en overheid alsmede voor gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen onderling en met andere wettelijk erkende gebruikers. Het BSN is de sleutel tot een aanzienlijk deel van ons privédoel. Zoals de wetgever bij de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer aangeeft: 'Het burgerservicenummer gaat immers de sleutel vormen tot persoonsgegevens in praktisch alle registraties met persoonsgegevens van de overheid.'⁷ Het BSN is tevens de sleutel tot onze gegevens in de gezondheidszorg en bij onderwijsinstanties.⁸ De verwerkingen waarbij het BSN wordt gebruikt, betreffen dus ook bijzondere persoonsgegevens zoals gezondheidsgegevens en strafrechtelijke gegevens (art. 16 Wbp), alsmede anderszins gevoelige persoonsgegevens. Het recht

* Isabelle Wárlám is zelfstandig jurist, handelend onder de naam Wárlám Legal.

1 Beëindigt een ondernemer zijn eenmanszaak en meldt hij later weer een nieuwe eenmanszaak aan bij de Belastingdienst, dan krijgt hij een BTW-nummer met de toevoeging B02, en zo verder.
2 Over de reikwijdte van het begrip 'zzp'er' verschillen de opvattingen, zie bijvoorbeeld *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel* (advies van 15 oktober 2010, SER 10/04), Den Haag: SER 2010, p. 30 en 51-56. Zie ook www.easyzzp.nl/nieuws/betekenis-en-oorsprong-zzper/.
3 Zie bijvoorbeeld *Privacy zzp'ers geschonden* (persbericht van 11 maart 2014), www.fnvzzp.nl (onder 'ZZP Actueel', daarna 'ZZP Persberichten').
4 *Kamerstukken II 2013/14, 33750 VII, 23*.
5 *Kamerstukken II 2013/14, 31066, 210, p. 3-4* (Kamerbrief over diverse btw-onderwerpen, 9 juli 2014).
6 *Kamerstukken II 2014/15, 32637, 194*.
7 *Kamerstukken II 2005/06, 30312, 3, p. 8* (MvT).
8 Zie Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg. Zie ook *Overzicht organisaties die het burgerservicenummer gebruiken*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 6 maart 2013, www.rijksoverheid.nl (documenten). Zie verder www.wiekrijgtmijngegevens.nl.

op en de noodzaak van bescherming van die gegevens strekt zich evenzeer – of nóg meer – uit tot de sleutel daartoe, het BSN. Op grond van art. 24 Wbp kwalificeert het BSN dan ook als bijzonder persoonsgegevens, waarop een bijzonder regime met extra bescherming van toepassing is.

In zijn Beveiligingsrichtsnoeren uit 2013 schaarft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) het BSN onder de categorieën van persoonsgegevens die in beginsel een hoge mate van vertrouwelijkheid, integriteit en beveiliging vereisen.⁹ Dit betreft de categorieën persoonsgegevens waarbij de gevolgen van verlies of onrechtmatige verwerking ernstig kunnen zijn, en waarvan de verwerking een hoog risico voor de betrokkene vertegenwoordigt. Meer in het bijzonder benoemt het CBP de categorie van: 'Gegevens die kunnen worden misbruikt voor (identiteits)fraude. Het gaat hierbij onder meer om biometrische gegevens, kopieën van identiteitsbewijzen en om het burgerservicenummer (bsn).'

In het kader van identificatie legt het CBP uit welke risico's gepaard gaan met het BSN: 'Met het BSN kan gemakkelijk een koppeling worden gemaakt tussen informatie uit verschillende bestanden. Onzorgvuldig gebruik van het BSN brengt daarom privacyrisico's met zich mee. Bijvoorbeeld misbruik van persoonsgegevens en identiteitsfraude.'¹⁰ 'Het risico van een grootschalig gebruik van het BSN is dat daarmee eenvoudig bestandskoppelingen kunnen worden uitgevoerd, veelal buiten het zicht van de betreffende persoon.'¹¹ Hoewel er weinig harde cijfers beschikbaar zijn over identiteitsfraude met het BSN, signaleerde PWC in 2013 op basis van een enquête, dat 1 op de 10 gevallen van identiteitsfraude, fraude betrof met het BSN in de gezondheidszorg.¹²

Ook de rijksoverheid onderstreept de gevoeligheid van het BSN: 'Het BSN is strikt persoonlijk. Uitwisseling van burgerservicenummers is wettelijk niet toegestaan.'¹³ In het kader van de bestrijding van identiteitsfraude benadrukt de rijksoverheid dat burgers terughoudend moeten zijn met uitwisseling van persoonsgegevens.¹⁴ Hierbij merkt zij op: 'Met de gegevens op uw identiteitsbewijs, zoals naam, geboortedatum en burgerservicenummer (BSN) is het voor criminelen erg makkelijk om een lening aan te vragen of een telefoonabonnement af te sluiten.'¹⁵ In diezelfde context roept de rijksoverheid op om bij kopieën van identiteitsbewijzen het BSN door te strepen.¹⁶

3 Aard en vermeldingsplichten BTW-nummer

Het BTW-nummer is een identificerend nummer voor ondernemingen. Het wordt toegekend aan rechtspersonen en natuurlijke personen die zelfstandig een economische activiteit verrichten. Een BTW-nummer is vereist op grond van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB), verwijzend naar de BTW-Richtlijn 2006. De Belastingdienst gebruikt het BTW-nummer om de ondernemer te identificeren en de regelingen omtrent de omzetbelasting uit te voeren.

De omzetbelasting wordt geheven op commerciële transacties en speelt zo een alom aanwezige rol in het dagelijks economisch verkeer tussen private partijen. Dit laatste geldt ook voor het BTW-nummer. Elke BTW-plichtige ondernemer moet op grond van verschillende informatieplichten zijn BTW-nummer kenbaar maken. Op grond van art. 35a Wet OB moet een ondernemer zijn BTW-nummer vermelden op zijn facturen. Factureringsovereenkomstig de eisen van art. 35a Wet OB is op grond van art. 34c Wet OB in beginsel verplicht bij prestaties aan ondernemers en/of rechtspersonen alsmede bij zogenaamde afstandsverkopen aan consumenten in andere lidstaten. Zakelijke afnemers zijn op hun beurt verplicht ontvangen facturen in hun administratie op te nemen, onder meer op grond van art. 35c Wet OB. Wanneer ondernemers niet aan deze verplichtingen voldoen, kan in bezwaar of beroep de bewijslast worden omgekeerd voor zover de betreffende facturen daarin relevant zijn (art. 36 Wet OB jo. art. 25 lid 3 en art. 27e Algemene wet inzake rijksbelastingen).

Bij dienstverlening in de EU moet de ondernemer op grond van art. 6:230b lid 4 BW zijn BTW-nummer beschikbaar stellen aan zijn afnemers. Dit moet gebeuren voordat een schriftelijke overeenkomst wordt gesloten, of, als geen schriftelijke overeenkomst wordt gesloten, voordat de dienst wordt verricht (art. 6:230e BW). De ondernemer moet zijn BTW-nummer dus niet alleen aan zijn daadwerkelijke afnemers verstrekken, maar ook aan zijn potentiële afnemers. De ondernemer kan kiezen om dit op een van de volgende manieren te doen: verstrekking op eigen initiatief; voor de afnemer gemakkelijk toegankelijk maken op de plaats waar de dienst wordt verricht of de overeenkomst wordt gesloten; voor de afnemer gemakkelijk elektronisch toegankelijk maken op een door de dienstverrichter meegedeeld adres; of opnemen in alle door de dienstverrichter aan de afnemer verstrekte documenten waarin de diensten in detail worden beschreven (art. 6:230c BW). Meer concreet bete-

9 CBP Richtsnoeren, *beveiliging van persoonsgegevens*, College bescherming persoonsgegevens, februari 2013, p. 19.

10 Zie <https://icbpweb.nl/nl/onderwerpen/identificatie/burgerservicenummer-bsn>.

11 CBP Richtsnoeren, *identificatie en verificatie van persoonsgegevens, gebruik van 'kopietje paspoort' in de private sector*, College bescherming persoonsgegevens, juli 2012, p. 13.

12 2013-update onderzoek 'Omvang van identiteitsfraude & maatschappelijke schade in Nederland', p. 7, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 26643, 281.

13 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/burgerservicenummer-bsn.

14 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/identiteitsfraude.

15 *Laat u niet zomaar kopiëren* (nieuwsbericht van 1 december 2014), www.rijksoverheid.nl (tab 'actueel', daarna tab 'nieuws').

16 *Laat u niet zomaar kopiëren. Voorkom fraude met een kopie van uw identiteitsbewijs* (nieuwsbericht van 10 januari 2013), www.rijksoverheid.nl (tab 'actueel', daarna tab 'nieuws').

kent dit bijvoorbeeld vermelding van het BTW-nummer op offertes, briefpapier, website, of in brochures. Voor zover consumenten betrokken zijn, kan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) bestuursrechtelijk optreden tegen overtreding van de verplichtingen uit art. 6:230b-e BW en een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete van maximaal € 450 000 opleggen (art. 8.9 jo. 2.9 en 2.15 Wet handhaving consumentenbescherming).

De ondernemer die een dienst van de informatiemaatschappij verleent, is daarnaast op grond van art. 3:15d lid 1 onderdeel f BW verplicht om zijn BTW-nummer gemakkelijk, rechtstreeks en permanent toegankelijk te maken voor degenen die gebruikmaken van deze dienst. Dienst van de informatiemaatschappij is volgens art. 3:15d lid 3 BW:

‘elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van de afnemer van de dienst wordt verricht zonder dat partijen gelijktijdig op dezelfde plaats aanwezig zijn.’

Het element ‘tegen vergoeding’ wordt zo ruim uitgelegd, dat ook gratis onlinediensten onder de werkingssfeer van dit artikel vallen. Doorslaggevend is, of sprake is van een economische activiteit. Het gaat bijvoorbeeld om de onlineverkoop van goederen of het (gratis) online aanbieden van informatie of commerciële communicatie.¹⁷ Hiermee valt in feite elke website van een onderneming binnen de reikwijdte van art. 3:15d BW, of dit nu een webshop betreft of een website met alleen informatie over de diensten en producten van de onderneming.¹⁸ De website is een dienst van de informatiemaatschappij, en degenen die deze dienst gebruiken, zijn de websitebezoekers. Het BTW-nummer moet voor hen rechtstreeks en permanent toegankelijk zijn.¹⁹ Dit betekent dat de ondernemer zijn BTW-nummer op zijn website moet vermelden.²⁰ Het niet naleven van deze vermeldingsplicht is een economisch delict krachtens art. 1 onder 4 Wet op de economische delicten (WED). Deze overtreding kan worden bestraft met hechtenis van maximaal 6 maanden, taakstraf of een boete van de vierde categorie (€ 20 250) (art. 2 lid 4 en art. 6 lid 1 onderdeel 5 WED). Daarnaast kan ook hier de ACM een dwangsom of bestuurlijke boete opleggen (art. 8.1 jo. 2.9 en 2.15 Wet handhaving consumentenbescherming).

4 Tussenconclusie

Aan de ene kant hebben we het BSN. Dit is een bijzonder en gevoelig persoonsgegeven. Het hoort niet thuis in de openbaarheid. Het nummer is vertrouwelijk en met uitwisseling moet terughoudend worden omgegaan. Het

BSN kan misbruikt worden, met mogelijk ernstige gevolgen voor de betrokkene. Het behoeft geen nadere uitleg dat het risico op misbruik toeneemt, naarmate het BSN breder bekend en toegankelijk is. Aan de andere kant hebben we het BTW-nummer. Dit nummer is zakelijk, bedoeld voor veelvuldig gebruik in het dagelijks economisch verkeer en daarmee wijdverspreid. Elke ondernemer – ook zzp’ers en andere zelfstandigen – is wettelijk verplicht om zijn BTW-nummer kenbaar te maken aan: zijn zakelijke afnemers en aan consument-afnemers in andere EU-lidstaten (op facturen); alle afnemers van zijn diensten – waaronder potentiële afnemers; en aan zijn websitebezoekers of in voorkomend geval aan gebruikers van een andersoortige dienst van de informatiemaatschappij.

BTW-plichtige zelfstandigen met eenmanszaak hebben, als gevolg van de staande praktijk van de Belastingdienst, een BTW-nummer dat hoofdzakelijk bestaat uit hun BSN. Zij zijn hierdoor gelet op het voorgaande automatisch verplicht om hun BSN te verstrekken aan iedereen met wie zij potentieel zakendoen, op facturen, offertes en website. Dat het BSN dan BTW-nummer wordt genoemd, maakt dit niet anders. Dergelijke verspreiding strookt niet met de aard van het BSN. De zelfstandige kan echter niet anders; hij moet kiezen tussen het verspreiden van zijn BSN, of niet-naleving van zijn wettelijke informatieplichten.

5 Wet bescherming persoonsgegevens

Het BSN is een gegeven betreffende een geïdentificeerde natuurlijke persoon en dus een persoonsgegeven in de zin van de Wbp. Voor de verwerking van het BSN in het BTW-nummer kwalificeert de Belastingdienst als de verantwoordelijke. De Belastingdienst stelt het doel en de middelen voor deze verwerking vast. Anders gezegd, deze verwerking is voor de eigen doeleinden van de Belastingdienst, namelijk uitvoering van de regelingen omtrent de omzetbelasting. De Belastingdienst dient er als verantwoordelijke voor zorg te dragen dat de verwerking van het BSN in het BTW-nummer in overeenstemming is met de Wbp.

Als automatisch gevolg van genoemde verwerking door de Belastingdienst, zullen ook de zelfstandige ondernemer met eenmanszaak en zijn (potentiële) afnemers en websitebezoekers het BSN verwerken, onder de noemer van BTW-nummer. Zelfstandige, afnemer en websitebezoeker verwerken het BSN dan – als bijvangst – voor eigen doeleinden, zoals naleving van wettelijke verplichtingen, inkoop en onderzoek naar aanbieders van benodigde diensten of producten. Voor zover de Wbp van

17 *Kamerstukken II 2001/02, 28197, 3, p. 12-13 en 40 (MvT).*

18 T.F.E. Tjong Tjin Tai & M.W. Scheltema, ‘2 Dienst van de informatiemaatschappij (lid 3) bij: Burgerlijk Wetboek Boek 3, Artikel 15d [Gegevens m.b.t. dienst van de informatiemaatschappij]’, in: *Groene Serie Vermogensrecht*, Deventer: Kluwer (laatst bijgewerkt 1 november 2007). A.S. Hartkamp, ‘268/9 Elektronische handel’, in: *Asser 3-1 Europees recht en Nederlands vermogensrecht* (laatst bijgewerkt 1 april 2015). M.Y. Schaub, ‘De informatieplichten van de Dienstenrichtlijn (art. 6:230a-f BW)’, *TvC* 2014, afl. 1, p. 23-24.

19 *Kamerstukken II 2001/02, 28197, 3, p. 37-38 (MvT).*

20 Zie ook M. Paapst, ‘BTW-nummer moet wel op website, ook voor de ZZP-er’, *ICTRecht* 8 november 2013, ictrrecht.nl (blog, zoek op ‘zzp-er 2013’).

toepassing is, kwalificeren zij voor deze opvolgende verwerking als verantwoordelijke. De zelfstandige is hier evenwel in de eerste plaats betrokkene: degene op wie het persoonsgegeven betrekking heeft.

6 Persoonsnummers

Het BSN is een wettelijk voorgeschreven persoonsnummer als bedoeld in art. 24 Wbp. Dergelijke nummers mogen uitsluitend worden verwerkt indien voldaan is aan de voorwaarden van dat artikel. Aangezien art. 24 binnen de Wbp is opgenomen in de paragraaf met betrekking tot bijzondere persoonsgegevens, kwalificeert het BSN tevens als bijzonder persoonsgegeven.

Art. 24 Wbp

1. Een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere dan in het eerste lid bedoelde gevallen worden aangewezen waarin een daarbij aan te wijzen nummer als bedoeld in het eerste lid, kan worden gebruikt. Daarbij kunnen nadere regels worden gegeven over het gebruik van een zodanig nummer.

De wetgever licht bij dit artikel toe, dat de strikte voorwaarden voor de verwerking van persoonsnummers voortkomen uit de noodzaak van extra bescherming voor dergelijke nummers. 'Vast staat immers dat persoonsnummers de koppeling van verschillende bestanden aanzienlijk vergemakkelijken en daarmee een extra bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer vormen.' Door de keuze voor een regeling waarbij het nummer slechts gebruikt mag worden ter uitvoering van de wet of voor bij wet bepaalde doeleinden, heeft de wetgever bewust een afweging op het niveau van de formele wet willen garanderen voor het gebruik van deze nummers. Daarbij heeft de wetgever zelfs de keuze gemaakt om op dit punt geen delegatie door de formele wetgever toe te staan: 'Eventuele andere gebruikdoeleinden dienen derhalve door de formele wetgever zelf te worden vastgesteld.'²¹ Het BSN mag dus uitsluitend gebruikt worden, voor zover dit een basis heeft in een formele wet. Ontbreekt deze, dan is gebruik van het BSN in strijd met art. 24 Wbp en daarmee onrechtmatig.

Het gebruik van het BSN is hoofdzakelijk voorgeschreven in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb). Krachtens deze wet kunnen overheidsorganen – zoals de Belastingdienst – gebruikmaken van het BSN

bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak (art. 10). Daarnaast moeten gebruikers het burgerservicenummer vermelden bij het onderling uitwisselen van persoonsgegevens (art. 11). Gebruikers in de zin van de Wabb zijn overheidsorganen en anderen voor zover zij werkzaamheden verrichten waarbij zij het BSN bij of krachtens de wet moeten gebruiken (Wabb-gebruikers). De Belastingdienst zou bij gegevensuitwisseling met andere Wabb-gebruikers het BSN dus moeten gebruiken. In het kader van de omzetbelasting hoeft dit echter niet. Art. 11 lid 2 onderdeel a Wabb bepaalt dat Wabb-gebruikers bij gegevensuitwisseling het BSN niet hoeven te vermelden, voor zover voor de betreffende gegevensverwerking bij of krachtens wet het gebruik van een ander persoonsnummer is voorgeschreven. De Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB) schrijft gebruik van het BTW-nummer voor. Bij eenmanszaken is dit een persoonsnummer.

Toekenning van BTW-nummers aan ondernemers is een taak van de Belastingdienst. Zo beschouwd mag de Belastingdienst bij die toekenning het BSN gebruiken. Gebruik in de zin van art. 10 Wabb ziet echter op gebruik van het BSN als zodanig. Het is zeer de vraag of dit ook ziet op het omdopen van het BSN tot enig ander persoonsnummer. Daarnaast leidt het omdopen tot BTW-nummer tot een verplichting voor zelfstandigen om hun BSN wijd te verspreiden en in het verlengde daarvan tot verwerking door hun afnemers en websitebezoekers. Deze afnemers en websitebezoekers verwerken het BSN dan niet alleen ongewild, maar ook zonder wettelijke basis en daarmee in strijd art. 24 Wbp, voor zover de Wbp van toepassing is. De Belastingdienst is niet bevoegd om betrokkenen tot verspreiding van hun BSN te verplichten, noch om anderen verwerking van dit BSN op te dringen, laat staan dat dit zijn taak is. Het voorschrijven van gebruik van persoonsnummers is, zoals gezegd, voorbehouden aan de formele wetgever.

De Wet OB schrijft niet voor dat BTW-nummers uit het BSN moeten bestaan. Art. 2a onderdeel g Wet OB bevat een definitie:

'btw-identificatienummer: het nummer dat ingevolge artikel 214 van de BTW-richtlijn 2006 door een lidstaat aan een ondernemer of aan een rechtspersoon, andere dan ondernemer, is toegekend'.

Op grond van art. 214 BTW-Richtlijn 2006 moeten lidstaten de nodige maatregelen treffen voor de identificatie onder een individueel nummer van belastingplichtigen op hun grondgebied, behoudens enkele uitzonderingen. Een belastingplichtige in de zin van de BTW-Richtlijn 2006 is 'eenieder die, op ongeacht welke plaats, zelfstandig een economische activiteit verricht, ongeacht het oogmerk of het resultaat van die activiteit' (art. 9 lid 1). Er is geen verwijzing naar het BSN. Het enige vereiste is dat het BTW-nummer uitsluitend aan de individuele

²¹ Kamerstukken II 1997/98, 25892, 3, p. 127-128 (MvT).

ondernemer is toegewezen als BTW-nummer. Dit kan een geheel nieuw nummer zijn.

Het BTW-nummer kan bij zelfstandigen beschouwd worden als persoonsnummer dat onder de reikwijdte van art. 24 Wbp valt. Voor gebruik van het BTW-nummer is daarom een wettelijke basis vereist, net als bij het BSN. Zowel de Belastingdienst als de afnemers en websitebezoekers vinden die basis onder andere in de Wet OB en/of de wettelijke informatieplichten voor het BTW-nummer. Deze wettelijke basis betreft het BTW-nummer, niet het BSN. Wanneer een BSN als BTW-nummer wordt bestemd, blijft het een BSN en zal een wettelijke basis voor gebruik van het BSN vereist zijn. Een basis alleen voor gebruik van het BTW-nummer is dan onvoldoende.

Gelet op het bovenstaande verwerkt de Belastingdienst het BSN zonder wettelijke basis in het BTW-nummer en dus in strijd met art. 24 Wbp. Gebruik van het BSN als BTW-nummer lijkt al buiten de Wabb te vallen, doordat het geen gebruik is van het BSN als zodanig. Zonder daartoe bevoegd te zijn, legt de Belastingdienst burgers zo de plicht op om hun BSN te verspreiden, waarmee hij veel verdergaand gebruik van het BSN veroorzaakt, dan binnen zijn taak ligt. De Belastingdienst treedt hiermee buiten zijn taak en buiten de gebruiksbevoegdheden voor het BSN onder de Wabb. De Wet OB biedt evenmin een basis voor gebruik van het BSN als BTW-nummer.

7 Algemene vereisten Wet bescherming persoonsgegevens

Voor zover de verwerking van het BSN onder art. 24 Wbp zou zijn toegestaan, moet de verwerking van dit persoonsgegeven ook voldoen aan de algemene eisen van de Wbp. Hoewel uit het voorgaande al volgt, dat verwerking van het BSN in het BTW-nummer de toets van art. 24 niet kan doorstaan, zal ik die verwerking hieronder ook nog toetsen aan de meest relevante algemene eisen van de Wbp.

7.1 Behoorlijk en zorgvuldig

Als basisvoorwaarde moet elke verwerking in overeenstemming zijn met de wet alsmede behoorlijk en zorgvuldig zijn (art. 6 Wbp). Het is niet behoorlijk noch zorgvuldig om zelfstandigen te dwingen om hun BSN wijd te verspreiden en daarmee aan risico's bloot te stellen, of – indien zij dit risico niet willen nemen – om hun informatieplichten te schenden, waar zware sancties op staan. De Belastingdienst stelt zelfstandigen voor die keuze door verwerking van het BSN in hun BTW-nummer. Dit is onnodig. De Belastingdienst is niet verplicht tot deze verwerking. Hij kan volstaan met toekenning van een ander individueel, uitsluitend aan de ondernemer als BTW-nummer toegewezen nummer.

7.2 Rechtvaardigingsgrond

Een verwerking van persoonsgegevens moet gebaseerd zijn op een van de limitatieve rechtvaardigingsgronden van art. 8 Wbp. De rechtvaardigingsgronden van toestemming of uitvoering van een overeenkomst zijn hier niet aan de orde. Zoals gezegd is de Belastingdienst evenmin onderworpen aan een wettelijke verplichting die noodzaak tot verwerking van het BSN in het BTW-nummer. Deze verwerking vrijwaart verder geen enkel vitaal belang van de betrokken zelfstandige, eerder het tegenovergestelde. Dan blijven over de rechtvaardigingsgronden van noodzaak voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak of noodzaak voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de Belastingdienst als verantwoordelijke.

De verwerking van het BSN in het BTW-nummer vindt plaats binnen de publiekrechtelijke taak van de Belastingdienst. Hij beoogt daarmee ongetwijfeld deze taak goed te vervullen. Noodzakelijk is het daarvoor evenwel niet, het is vooral praktisch vanuit administratief oogpunt. Zoals gezegd kan de Belastingdienst met een ander individueel nummer als BTW-nummer werken. Voor zover nodig zou dan met koppeltabellen binnen zijn administratie een vertaling naar het BSN en omgekeerd kunnen plaatsvinden.²² Dit vergt extra inspanning bij de inrichting van de systemen en toekenning van de BTW-nummers. Onmogelijk lijkt dit echter niet. Ik zie dan ook niet waarom het noodzakelijk zou zijn om het BSN in het BTW-nummer te verwerken.

De staatssecretaris gaf vorig jaar aan, dat het ontkoppelen van het BSN en het BTW-nummer een grote en prohibatieve impact zou hebben op de continuïteit van het uitvoeringsproces van de omzetbelasting: 'De introductie van een apart nummer naast het bsn voor één en dezelfde persoon leidt tot zodanige foutrisico's op de genoemde terreinen dat daardoor de (massale) uitvoering en handhaving van omzetbelasting niet meer kan worden gewaarborgd.'²³ Dit raakt aan de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak van de Belastingdienst. Aanpassing van de bestaande systemen en processen zal zeker moeilijk, kostbaar en tijdrovend zijn, nu de verwevenheid van BSN met het BTW-nummer hierin is ingebouwd. Bij de beoordeling van de noodzaak moet evenwel als uitgangspunt worden genomen het moment dat de Belastingdienst wilde beginnen met het omdopen van het BSN tot BTW-nummers. Dat wanneer die verwerking eenmaal is ingezet, de belangen bij het handhaven daarvan toenemen en dit steeds noodzakelijker lijkt, is voor rekening van de verantwoordelijke.

Hoe zit het dan met de noodzaak voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de Belastingdienst als verantwoordelijke? Hierop is alleen een beroep mogelijk indien dit belang zwaarder weegt dan het belang

²² Zie ook *Kamerstukken II 2005/06, 30312, 3, p. 19 (MvT)*.

²³ *Kamerstukken II 2013/14, 31066, 210, p. 4 (Kamerbrief over diverse btw-onderwerpen, 9 juli 2014)*.

of de fundamentele rechten en vrijheden van de zelfstandige als betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Er moet een belangenafweging plaatsvinden. De Belastingdienst heeft belang bij een zo praktisch en overzichtelijk mogelijke inrichting van haar systemen en processen. Het is natuurlijk praktisch en overzichtelijk om voor de BTW-plichten van de ondernemende natuurlijke persoon hetzelfde identificerende nummer te gebruiken als voor zijn andere belastingzaken. Dat deed de Belastingdienst al ten tijde van het sofinummer. Ook rechtspersonen hebben een BTW-nummer dat hoofdzakelijk bestaat uit hun algemene fiscale nummer. Gebruik van een enkel nummer scheelt nieuwe nummers en koppelsystemen. Daartegenover staan het recht van zelfstandigen op bescherming van hun BSN en hun belang om de vertrouwelijkheid van hun BSN te handhaven. Dit omvat het belang om niet te worden blootgesteld aan verplichtingen om het BSN (onder de noemer van BTW-nummer) te verspreiden. Eveneens omvat dit het belang bij en het recht op bescherming van de persoonsgegevens in de registraties waartoe het BSN de sleutel vormt. Deze gegevens worden immers kwetsbaar wanneer het BSN zijn vertrouwelijkheid verliest. Het is zeer de vraag of het praktische belang van de Belastingdienst opweegt tegen deze omvangrijke privacybelangen. Dit geldt te meer nu er naar mijn weten geen maatregelen zijn genomen om deze verhoogde kwetsbaarheid bij zelfstandigen te ondervangen. Ook hier geldt, dat het belang van de verantwoordelijke bij een verwerking al bij het voornemen daartoe van dusdanige omvang moet zijn, dat het zwaarder weegt dan de privacybelangen van de betrokkene.

7.3 Doelbinding en proportionaliteit

Elk persoonsgegeven moet worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mag niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden waarvoor het is verkregen (art. 7 en 9 Wbp). Uit de Wabb en haar totstandkomingsgeschiedenis volgt dat het BSN in het leven is geroepen om de gegevenshuishouding van de overheid te stroomlijnen en de randvoorwaarden te scheppen voor een efficiënte gegevensuitwisseling tussen de burger en de overheid en tussen de overheid en andere Wabb-gebruikers. De bedoeling was verder om – anders dan bij het eerdere sofinummer – te zorgen voor een passende juridische vormgeving waarbij het gebruik van dit persoonsnummer wettelijk zou zijn ingekaderd.²⁴ Verwerking van het BSN in het BTW-nummer leidt daarentegen tot verwerking en uitwisseling van het BSN ver buiten het wettelijk kader van het BSN en de doeleinden van de Wabb. Dat duidt al op onverenigbaarheid.

De verenigbaarheidstoets is omvangrijker. Hierbij moet rekening worden gehouden met: (i) de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel

waarvoor de gegevens zijn verkregen; (ii) de aard van de betreffende gegevens; (iii) de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene; (iv) de wijze waarop de gegevens zijn verkregen; en (v) de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

(i) Het uiteindelijke doeleinde van de verwerking is uitvoering van de regelingen omtrent de omzetbelasting en wel op zo praktisch mogelijke wijze, in dit geval met één nummer. Dat is verwant aan een doeleinde van de Wabb. Diezelfde verwerking leidt evenwel automatisch tot uitwisseling van het BSN tussen private partijen onderling, buiten de kaders en grenzen van diezelfde Wabb. Dit kan moeilijk als verwant worden beschouwd.

(ii) Het BSN is een bijzonder persoonsgegeven van gevoelige aard, waarvan de verwerking bijzondere risico's meebrengt voor de persoonlijke levenssfeer.

(iii) De verspreidingsplicht en wijdverbreide verwerking van het BSN als gevolg van de verwerking in het BTW-nummer, stelt de betrokken zelfstandige bloot aan grote risico's, met mogelijk ernstige gevolgen.

(iv) De Belastingdienst heeft als overheidsorgaan in het kader van zijn taak beschikking over het BSN van burgers. De onderhavige verwerking vindt plaats in het kader van zijn taak, maar leidt automatisch tot verwerkingen ver daarbuiten.

(v) Bij mijn weten zijn er geen waarborgen aanwezig om de betrokken zelfstandigen te beschermen tegen de risico's van verspreiding van hun BSN.

Dit alles tezamen wijst op een verdere verwerking van het BSN die onverenigbaar is met het oorspronkelijke doeleinde.

Tot slot moet een verwerking van persoonsgegevens subsidiair en proportioneel zijn. Art. 11 Wbp luidt:

'Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.'

Verwerking van het BSN voor de uitvoering van de regelingen omtrent de omzetbelasting, terwijl daarvoor juist een ander persoonsnummer wettelijk is voorgeschreven, kan worden beschouwd als niet ter zake dienend en bovenmatig. De proportionaliteit knelt des te meer vanwege de geschetste privacyimpact op zelfstandigen.

8 Conclusie

Het BSN en het BTW-nummer zijn persoonsnummers van verschillende, bijna tegengestelde aard. Het vereenzelvigen van deze nummers ligt niet voor de hand. Dat gebeurt nu wel. Doordat de Belastingdienst het BSN in het BTW-nummer van zelfstandige ondernemers met een eenmanszaak verwerkt, zijn zij verplicht hun BSN onder de noemer van BTW-nummer wijd te verspreiden en vaak zelfs openbaar te maken. Dit strookt niet met de aard van het BSN. De zelfstandige kan echter niet

²⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30312, 3, p. 2 (MvT).

anders; zijn andere optie is niet-naleving van zijn wettelijke informatieplichten.

De verwerking van het BSN in het BTW-nummer is in strijd met art. 24 Wbp. Krachtens dit artikel mag het BSN uitsluitend gebruikt worden indien hiervoor een wettelijke basis bestaat. Deze basis ontbreekt aangezien de Belastingdienst met deze verwerking buiten de gebruiksbevoegdheden van de Wabb treedt. De verwerking leidt onvermijdelijk tot veel breder gebruik en verspreiding van het BSN dan wettelijk voorzien, met name door afnemers en websitebezoekers van zelfstandigen. Zij zijn geen Wabb-gebruikers en dienen niet over het BSN te beschikken. De vereiste wettelijke basis bestaat wel voor gebruik van het BTW-nummer, maar die strekt zich niet uit tot het BSN. De verwerking van het BSN in het BTW-nummer voldoet evenmin aan andere, algemene, eisen van de Wbp. De verwerking is niet zorgvuldig of behoorlijk; het is zeer twijfelachtig of voor deze verwerking een rechtvaardigingsgrond kan worden gevonden in de publiekrechtelijke taak of het gerechtvaardigd belang van de Belastingdienst; er is sprake van onverenigbaarheid met het oorspronkelijke doeleinde; en de verwerking lijkt disproportioneel.

Het BSN en het BTW-nummer zijn zeer verschillende soorten persoonsnummers. Om hier recht aan te doen en voor verwerking in overeenstemming met de Wbp, moeten deze persoonsnummers ook daadwerkelijk uit andere nummers bestaan.