

Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst/Limburg/kantoor Buitenland afwijzend heeft gereageerd op zijn verzoek om aan zijn kleinkinderen, die in de Verenigde Staten zijn geboren en wonen, een sofinummer te verstrekken. Hierdoor is het voor verzoeker niet mogelijk om voor zijn kleinkinderen in Nederland een spaarrekening te openen.

Beoordeling

Algemeen

Op 26 november 2007 werd het burgerservicenummer ingevoerd. Dit nummer bestaat uit dezelfde cijfers als het sofinummer en dient in de meeste gevallen ook als vervanging van het sofinummer. Bij mensen die op de overgangsdatum stonden ingeschreven bij een Nederlandse gemeente werd het nummer automatisch overgezet, vanaf die datum hebben zij een burgerservicenummer in plaats van een sofinummer. Mensen die niet bij een Nederlandse gemeente staan ingeschreven, dienen nog steeds gebruik te maken van hun sofinummer. Als ze nog geen sofinummer hebben dan kunnen ze dit indien nodig aanvragen bij de Belastingdienst.

I. Bevindingen

1. Op 12 mei 2009 diende verzoeker bij de Belastingdienst/Limburg/kantoor Buitenland (hierna: de Belastingdienst) een schriftelijk verzoek in om een sofinummer toe te kennen aan zijn kleinkinderen. De kleinkinderen waren geboren en woonden in de Verenigde Staten en beschikten over een Nederlands paspoort. Verzoeker meende dat hij de sofinummers nodig had om in Nederland een spaarrekening te kunnen openen voor zijn kleinkinderen.
2. Per brief van 19 mei 2009 reageerde de Belastingdienst afwijzend op het verzoek. De Belastingdienst stelde dat een schriftelijk verzoek om een sofinummer alleen werd behandeld indien er een fiscale of sociale reden ten grondslag lag aan het verzoek. De Belastingdienst gaf aan dat het openen van een bankrekening geen reden is om op schriftelijk verzoek een sofinummer te verstrekken.
3. Op 5 juni 2009 diende verzoeker een klacht in bij de Nationale ombudsman. Hierin gaf hij aan dat zijn kleinkinderen een Nederlands paspoort hadden, uitgegeven door het Consulaat-Generaal in Los Angeles in de Verenigde Staten. Bij de uitgifte van deze paspoorten was geen sofinummer of burgerservicenummer verstrekt. Na de afwijzende reactie had verzoeker telefonisch contact opgenomen met de Belastingdienst. Tijdens dat gesprek werd hem medegedeeld dat in zaken als de zijne altijd een afwijzing werd gestuurd en dat beroep hiertegen niet mogelijk was. Verzoeker vroeg de Nationale ombudsman te bemiddelen voor het alsnog verstrekken van een sofinummer voor zijn

kleinkinderen.

4. Op 7 september 2009 opende de Nationale ombudsman een schriftelijk onderzoek naar de klacht van verzoeker. Naast de klachtformulering werden de volgende vragen voorgelegd aan de Belastingdienst:

1. In antwoord op een eerder onderzoek van de Nationale ombudsman (...) liet de Belastingdienst op 9 december 2008 weten dat op grond van artikel 47b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) niet-ingezetenen geen sofinummer hoeven te hebben. Zij zouden derhalve ook geen sofinummer nodig hebben bij het openen van een bankrekening. Kunt u nader onderbouwen waarop deze redenering is gebaseerd?

2. Er van uit gaande dat niet-ingezetenen geen sofinummer hoeven te hebben, blijft spelen dat banken deze doelgroep wel om een sofinummer vragen bij het openen van een bankrekening. Wat staat de Belastingdienst in de weg om een sofinummer te verstrekken op het moment dat niet-ingezetenen daar belang bij hebben?

3. Uit het bovengenoemde eerdere onderzoek bleek tevens dat het waarschijnlijk op de eigen regels van de banken is gebaseerd om een sofinummer te vragen bij het openen van een bankrekening. Naar het schijnt zijn veel banken niet op de hoogte van de regel dat het voor niet-ingezetenen niet verplicht is om een sofinummer te hebben. Is het mogelijk om deze regel beter kenbaar te maken bij de banken? Ziet u mogelijkheden om te faciliteren dat verzoeker alsnog een bankrekening voor zijn kleinkinderen kan openen?

5. Op 7 oktober 2009 volgde een gezamenlijke reactie van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën op de klacht van verzoeker. In deze reactie gaf de Belastingdienst onder andere aan dat uit het wettelijk kader volgt dat niet-ingezetenen geen sofinummer nodig hebben voor het openen van een bankrekening. Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft) dienen onder andere banken de identiteit van een cliënt vast te stellen en te verifiëren aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen. Het gaat dan echter met name om documenten waarop het burgerservicenummer staat vermeld, hoewel verificatie ook door middel van andere documenten kan plaatsvinden. De Wwft maakt geen onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen, maar enkel in de documenten voor ingezetenen wordt het burgerservicenummer vermeld. Hoewel het dus op grond van artikel 47b, tweede lid, van de Awr in samenhang met artikel 43a van de Uitvoeringsregeling Awr verplicht is om bij het openen van een rekening een burgerservicenummer of sofinummer op te geven, stelt de Belastingdienst dat niet-ingezetenen geen sofinummer aan hoeven te vragen voor het openen van een bankrekening omdat artikel 47b Awr voor hen geen verplichting oplevert voor zover ze geen burgerservicenummer of sofinummer hebben.

Voorts stelt de Belastingdienst dat een burgerservicenummer of sofinummer enkel bedoeld is als administratienummer voor de Belastingdienst en sociale (verzekerings-) instanties

voor personen die bij (één van) die instanties staan ingeschreven. Regelmatig staan niet-ingezetenen niet ingeschreven bij (één van) deze instanties omdat zij vanuit Nederland geen uitkering, pensioen of toeslag ontvangen. De Belastingdienst stelde reeds op 10 september 2008 in antwoord op het hierboven genoemde eerdere onderzoek dat een sofinummer enkel aan niet-ingezetenen wordt verstrekt als er sprake is van een sociale of fiscale reden, om op die manier het misbruik van sofinummers te voorkomen. Het feit dat niet-ingezetenen door banken wel om een dergelijk nummer werd gevraagd bij het openen van een rekening zag de Belastingdienst niet als grond om een sofinummer te verstrekken.

De Belastingdienst stelt dat het waarschijnlijk lag aan de eigen regels van de banken dat bij het openen van een rekening om een sofinummer werd gevraagd. De Belastingdienst gaf aan dat op 30 augustus 2006 een brief hierover aan de Nederlandse Vereniging van Banken was gestuurd die betrekking had op buitenlandse studenten. De banken werd daarin gevraagd om, ook al hadden deze studenten geen sofinummer, toch een rekening voor ze te openen op grond van andere gegevens en documenten. De Belastingdienst merkte in aanvulling op deze brief op dat de kleinkinderen van verzoeker (zolang ze niet in Nederland woonden) niet in aanmerking kwamen voor een burgerservicenummer. Tevens werd opgemerkt dat de meeste banken hun klanten standaard naar de Belastingdienst stuurden om een sofinummer te regelen maar, ook als dit niet werd afgegeven, toch een rekening kon worden geopend.

6. Het Ministerie van Financiën toonde zich bereid een nieuwe brief op te maken om door de Belastingdienst aan de banken te verstrekken. Op 25 november 2009 liet het ministerie weten dat deze brief op 2 november 2009 aan de Nederlandse Vereniging van Banken was gestuurd (zie Achtergrond, onder 2). De brief van 30 augustus 2006 is daarmee geactualiseerd en de doelgroep is uitgebreid en betreft nu niet alleen buitenlandse studenten maar niet-ingezetenen in het algemeen. In deze brief wordt benadrukt dat het voor niet-ingezetenen niet verplicht is een burgerservicenummer of sofinummer te hebben en dat zij ook geen sofinummer hoeven aan te vragen voor het openen van een bankrekening.

Tevens geeft het ministerie aan dat er brieven zijn opgemaakt die de Belastingdienst kan verstrekken aan burgers die om een sofinummer vragen. Het betreft een brief voor kantoor Buitenland en een brief voor de overige kantoren van de Belastingdienst. In deze brieven wordt uitgelegd dat voor het openen van een bankrekening geen sofinummer nodig is (zie Achtergrond, onder 3). Deze brief kunnen niet-ingezetenen die een bankrekening willen openen meenemen naar de bank om aan te tonen dat een sofinummer niet vereist is. Het ministerie laat in de brief van 25 november 2009 weten dat de ervaring van de Belastingdienst is dat banken bereid zijn een bankrekening te openen als deze informatie wordt overgelegd.

Tenslotte meldde het ministerie dat de Belastingtelefoon wordt geïnstrueerd om niet-ingezetenen te informeren over de geldende wetgeving.

II. Beoordeling

7. Het redelijkheidvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. In een geval als het onderhavige impliceert het redelijkheidvereiste dat de Belastingdienst, voorafgaand aan het al dan niet afgeven van een sofinummer, zijn belangen afweegt tegen die van de burger.

8. Een schriftelijk verzoek om een sofinummer te verlenen aan niet-ingezetenen wordt alleen gehonoreerd indien er een sociale of fiscale reden aan ten grondslag ligt. Het openen van een bankrekening is geen fiscale reden omdat niet in Nederland wonende burgers doorgaans geen binding hebben met de Nederlandse Belastingdienst. Hiermee wordt bedoeld op in het buitenland woonachtige Nederlanders die niet staan ingeschreven bij een sociale (verzekerings-) instantie en bijvoorbeeld geen pensioen, uitkering of toeslag uit Nederland ontvangen. Als het niet noodzakelijk is, wordt een sofinummer dus niet verstrekt. De Belastingdienst wil op deze manier misbruik van sofinummers voorkomen. Gelet op het feit dat de kleinkinderen van verzoeker geen fiscale of sociale binding zoals hierboven bedoeld hebben met de Nederlandse Belastingdienst, is het begrijpelijk dat de Belastingdienst in dit geval geen sofinummer heeft verstrekt. Bij het openen van een bankrekening wordt gevraagd om documenten waarop alleen bij ingezetenen het burgerservicenummer wordt vermeld. Niet-ingezetenen moeten ook zonder sofinummer een bankrekening kunnen openen. Dat de Belastingdienst heeft geweigerd een sofinummer te verstrekken getuigt niet van een onredelijke afweging van de belangen van verzoeker en die van de Belastingdienst.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

9. Feit is echter dat in het geval van verzoeker de bank weigerde rekeningen te openen omdat door de Belastingdienst geen sofinummer werd verstrekt. De Belastingdienst stelde in eerste instantie dat een kwestie als die van verzoeker ondervangen moest zijn door een brief die op 30 augustus 2006 aan de Nederlandse Vereniging van Banken was gestuurd. Op het moment dat verzoeker in mei 2009 naar zijn bank ging om een bankrekening voor zijn kleinkinderen te openen, bleek echter dat men daar niet op de hoogte was van het feit dat voor het openen van een bankrekening voor niet-ingezetenen geen sofinummer vereist was. De informatie in de brief van 30 augustus 2006 was niet meer geheel actueel. De brief had alleen betrekking op in Nederland woonachtige buitenlandse studenten. Op het moment dat verzoeker een bankrekening wilde openen voor zijn kleinkinderen bleek de informatieverstrekking van de Belastingdienst aan de banken, niet-ingezetenen en andere betrokkenen niet toereikend. Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft er toe geleid dat het Ministerie van Financiën een brief heeft opgesteld met actuele informatie.

Door de brief van het Ministerie van Financiën aan de Nederlandse Vereniging van Banken van 2 november 2009 zouden alle banken in Nederland op de hoogte moeten zijn van het feit dat niet-ingezetenen geen sofinummer nodig hebben bij het openen van een bankrekening. Daarnaast kunnen de personen in kwestie de nodige informatie bij de Belastingdienst krijgen om vervolgens aan hun bank te laten zien.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Belastingdienst/Limburg/kantoor Buitenland te Heerlen, is niet gegrond ten aanzien van het niet verstrekken van een sofinummer.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Ministerie van Financiën een brief aan de Nederlandse Vereniging van Banken heeft gestuurd, waarin wordt uitgelegd dat voor het openen van een bankrekening geen sofinummer is vereist.

Onderzoek

Op 9 juni 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Berkel en Rodenrijs, met een klacht over een gedraging van Belastingdienst/Limburg/kantoor Buitenland te Heerlen.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Ministerie van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het Ministerie van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Tijdens het onderzoek kregen Belastingdienst/Limburg/kantoor Buitenland en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Belastingdienst een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van het Ministerie van Financiën gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief van verzoeker van 12 mei 2009 aan de Belastingdienst met het verzoek zijn kleinkinderen een sofinummer toe te kennen.
2. De reactie van de Belastingdienst van 19 mei 2009.
3. Het verzoekschrift van 5 juni 2009 aan de Nationale ombudsman.
4. De reactie van 7 oktober 2009 van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën op de klacht.
5. De brief van 25 november 2009 van het Ministerie van Financiën aan de Nationale ombudsman.
6. De brief van 2 november 2009 van het Ministerie van Financiën aan de Nederlandse Vereniging van Banken.
7. De brieven die de kantoren van de Belastingdienst kunnen verstrekken aan niet-ingezetenen die een bankrekening willen openen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wetgeving

Artikel 47b Algemene wet inzake rijksbelastingen

"1. Ieder die de inspecteur verzoekt hem een sociaal-fiscaalnummer toe te kennen dan wel een hem toegekend sociaal-fiscaalnummer aan hem bekend te maken is ter vaststelling van zijn identiteit gehouden een document als bedoeld in artikel 1, eerst lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht ter inzage te verstrekken aan de inspecteur, die de aard en het nummer van dat document in de administratie opneemt.

2. Degene op wie de gegevens en inlichtingen, bedoeld in artikel 53, tweede en derde lid, betrekking hebben, is gehouden, volgens bij of krachtens de belastingwet te stellen regels, aan de administratieplichtige opgave te verstrekken van zijn sociaal-fiscaalnummer, een document dat op hem betrekking heeft als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage te verstrekken en een afschrift daarvan in de administratie van de administratieplichtige te laten opnemen. (Zie ook: art. 43 a Uitv.reg AWR 1994)"

Artikel 43a Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen

"Aan de verplichting, bedoeld in artikel 47b, tweede lid, van de wet wordt voldaan voordat:

- a. een rekening waarop een saldo in geld of effecten kan worden aangehouden, wordt opengesteld;
- b. een contante uitbetaling ter zake van het verzilveren van coupons of vergelijkbare stukken van obligaties of vergelijkbare waardepapieren wordt verricht, of
- c. een overeenkomst van levensverzekering wordt gesloten..."

Artikel 11, eerste lid, Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

"1. Indien de cliënt een natuurlijke persoon is, wordt diens identiteit geverifieerd aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron. Bij ministeriële regeling kunnen documenten, gegevens of inlichtingen worden aangewezen op basis waarvan kan worden voldaan aan het in de vorige zin bepaalde."

Artikel 4, eerste lid, Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

"1. Als documenten op basis waarvan kan worden voldaan aan artikel 11, eerste lid, eerste volzin, van de wet worden aangewezen:

- a. een geldig paspoort;
- b. een geldige Nederlandse identiteitskaart;
- c. een geldige identiteitskaart die is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat en is voorzien van een pasfoto en de naam van de houder;
- d. een geldig Nederlands rijbewijs;
- e. een geldig rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat en is voorzien van een pasfoto en de naam van de houder;
- f. reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen;
- g. vreemdelingendocumenten, afgegeven op grond van de Vreemdelingenwet 2000."

2. Brief Ministerie van Financiën aan de Nederlandse Vereniging van Banken van 2 november 2009

"In uw emailbericht van 21 september jl. verzoekt u om een herformulering van de brief van 30 augustus 2006 die destijds een oplossing bood voor het probleem, dat banken een

sofinummer van een buitenlandse student eisen alvorens een bankrekening te kunnen openen. U geeft daarbij aan dat de brief door banken als "te oud" wordt gezien, omdat inmiddels het Burgerservicenummer (hierna: BSN) is ingevoerd.

In de brief van 30 augustus 2006 wordt inderdaad afgesloten met de opmerking dat na invoering van het burgerservicenummer deze werkwijze opnieuw zal moeten worden bekeken. Na invoering van de Wet algemene bepalingen BSN en de Aanpassingswet BSN is inmiddels duidelijk geworden wat de gevolgen zijn voor de onderhavige problematiek. De doelgroep die in de brief van 30 augustus 2006 aan de orde is gesteld, is echter niet de enige groep die met het openen van een bankrekening problemen ondervindt bij het niet hebben van een BSN of een sofinummer. Het gaat namelijk om alle niet-ingezetenen aan wie geen BSN of sofinummer is toegekend. Ik richt me nu dan

ook uitdrukkelijk mede op deze groep waarvan de buitenlandse studenten een deelverzameling is. Daarmee blijft de inhoud van de brief van 30 augustus 2006 gelden en is er invulling gegeven aan de opmerking dat na invoering van het burgerservicenummer deze werkwijze opnieuw zal moeten worden bekeken.

Op grond van artikel 47b, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) in samenhang met artikel 43a van de Uitvoeringsregeling Awr is het verplicht om bij het openen van de rekening aan o.m. banken opgave te doen van het sofinummer. Dit geldt alleen voor personen aan wie een sofinummer of BSN is toegekend. Een nummer dat iemand niet bezit, kan immers niet worden verstrekt.

Wel dienen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft) o.m. banken de identiteit van een (nieuwe) cliënt vast te stellen en die identiteit te verifiëren. De Verificatie dient plaats te vinden aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen "uit betrouwbare en onafhankelijke bron" (artikel 11, eerste lid, Wwft). Vorenbedoelde documenten zijn veelal documenten waarop een burgerservicenummer is vermeld bij ingezetenen. In artikel 4, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Wwft staan de documenten vermeld waarmee in ieder geval kan worden voldaan aan de hiervoor beschreven identificatie- en verificatieplicht. De Wwft schrijft overgens niet voor dat de identificatie en verificatie uitsluitend kan plaatsvinden aan de hand van een document waarop het burgerservicenummer van betrokkene is vermeld.

Samenvattend komt het erop neer dat in de Wwft en de op die wet gebaseerde lagere regelgeving voor wat betreft de wijze waarop de identiteit van een cliënt wordt vastgesteld en waarop vervolgens diens identiteit wordt geverifieerd, geen onderscheid wordt gemaakt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen. Alleen in de documenten die gelden voor ingezetenen wordt het burgerservicenummer vermeld. Voor niet-ingezetenen is dat in de regel niet zo. Ook artikel 47b van de Awr levert geen verplichting op voor niet-ingezetenen zover ze geen burgerservicenummer of sofinummer hebben. Niet-ingezetenen hoeven dus geen sofinummer aan te vragen voor het openen van een bankrekening."

3. Modelbrieven Belastingdienst

"Brief balie van de binnenlandse uitgiftepunten:

Geachte heer/mevrouw,

Vandaag heb ik uw verzoek ontvangen voor toekenning van een sofinummer in verband met het openen van een bankrekening.

Een sofinummer wordt verstrekt aan personen die zich kunnen identificeren met een identiteitsbewijs genoemd in artikel 1 WID (met uitzondering van het rijbewijs). Ter identificatie moet de aanvrager zich persoonlijk vervoegen bij één van de uitgiftepunten sofinummers.

Het door u overgelegde identiteitsbewijs is geen identiteitsbewijs genoemd in artikel 1 WID. Om die reden kan aan u geen sofinummer worden uitgereikt.

Voor personen die niet in Nederland woonachtig zijn is het overleggen van een sofinummer bij het openen van een bankrekening niet verplicht.

Het openen van een bankrekening vormt daarom geen reden voor de Belastingdienst om in afwijking van de regelgeving een sofinummer te verstrekken.

Ik hoop u voldoende te hebben ingelicht,

Brief kantoor Buitenland:

Geachte heer/mevrouw,

Onlangs heb ik uw verzoek ontvangen voor toekenning van een sofinummer in verband met het openen van een bankrekening.

Een sofinummer wordt verstrekt aan personen die zich kunnen identificeren met een identiteitsbewijs genoemd in artikel 1 WID (met uitzondering van het rijbewijs). Ter identificatie moet de aanvrager zich persoonlijk vervoegen bij één van de uitgiftepunten sofinummers.

Schriftelijke verzoeken worden uitsluitend in behandeling genomen als in redelijkheid niet verlangd kan worden dat de aanvrager zich meldt bij één van de betreffende uitgiftepunten. Den moet er echter wel een fiscale reden ten grondslag liggen aan het verzoek, of moet het nummer worden aangevraagd voor gebruik als verzekerde of uitkeringsgerechtigde in de sociale zekerheid.

Voor personen die niet in Nederland woonachtig zijn is het overleggen van een sofinummer bij het openen van een bankrekening niet verplicht.

Het openen van een bankrekening vormt daarom geen reden voor de Belastingdienst om op schriftelijk verzoek een sofinummer te verstrekken.

Ik hoop u voldoende te hebben ingelicht,"