



# Rapport

Onderzoek uit eigen beweging naar het verstrekken van persoonsgegevens aan derden door de Belastingdienst

**Datum: 22 augustus 2011**

**Rapportnummer: 2011/257**

## Bevindingen

### Storten op een verkeerd rekeningnummer

1. Burgers die recht hebben op een toeslag of een teruggave van betaalde belasting krijgen dat - in het geval er geen verrekening plaatsvindt - op hun rekening gestort door de Belastingdienst. De Belastingdienst stort het geld op het rekeningnummer zoals dat door de burger is aangegeven. Soms maakt de burger een fout bij het vermelden van het rekeningnummer. Dan wordt het geld op de verkeerde rekening gestort. Burgers wenden zich in zo'n geval tot de Belastingdienst om het geld alsnog te krijgen. De werkwijze van de Belastingdienst is dan als volgt. In eerste instantie wordt nagegaan of degene die recht heeft op de toeslag of de teruggave misschien toch gebaat is door de onjuiste betaling. Het kan zo zijn dat is betaald aan de curator of partner/echtgenoot zodat die door de betaling gebaat is.

Is dat niet het geval, dan treedt de Belastingdienst in het algemeen bemiddelend op. Degene die onterecht de toeslag of de teruggave heeft ontvangen, wordt in de gelegenheid gesteld zelf het bedrag naar de Belastingdienst terug te storten. Als deze niet tot terugbetaling overgaat, eindigt daarmee de bemiddelende rol van de Belastingdienst. Dan worden de persoonsgegevens (naam-, adres- en woonplaatsgegevens) van die persoon van wie die rekening is, verstrekt aan de rechthebbende.

### Klachten

2. De Nationale ombudsman ontving in 2010 een aantal klachten van burgers van wie de Belastingdienst/Centrale administratie (hierna: de Belastingdienst) te Apeldoorn de persoonsgegevens aan andere burgers had verstrekt. Het betrof gevallen waarin door de toeslaggerechtigde abusievelijk een niet door hem gewenst en evenmin op zijn naam staand rekeningnummer voor uitbetaling van (periodieke) toeslagen aan de Belastingdienst/Toeslagen was doorgegeven. Om het voor de toeslaggerechtigde mogelijk te maken de toeslagen te vorderen van de niet-rechthebbende, verstrekte de Belastingdienst de persoonsgegevens van degene op wiens rekening de toeslagen waren gestort. Deze klaagde er bij de Nationale ombudsman over dat zijn persoonsgegevens door de Belastingdienst aan een burger waren verstrekt zonder dat hij in de gelegenheid was gesteld de toeslag aan de Belastingdienst te kunnen restitueren.

De Nationale ombudsman stelde een onderzoek in naar deze klachten. De Belastingdienst liet tijdens het onderzoek weten dat het niet juist was dat de persoonsgegevens waren verstrekt aan de toeslaggerechtigden. De Belastingdienst deelde mee deze werkwijze direct stop te zetten. Verder merkte hij op dat deze werkwijze maar in een beperkt aantal gevallen was toegepast. De Belastingdienst berichtte dat in de toekomst voorzichtiger zal worden omgegaan met het verstrekken van persoonsgegevens.

De verzoekers lieten de Nationale ombudsman weten tevreden te zijn met de reactie van de Belastingdienst. De Nationale ombudsman beëindigde daarom deze onderzoeken.

3. In de hiervoor genoemde zaken klaagden burgers van wie de persoonsgegevens waren verstrekt. De Nationale ombudsman ontving ook klachten waarin burgers, die abusievelijk een onjuist rekeningnummer aan de Belastingdienst hadden doorgegeven, er over klaagden dat de Belastingdienst niet snel genoeg de persoonsgegevens verstrekte van de niet-rechthebbende ontvanger, waardoor de kans op succes bij terugvordering kleiner kon worden met het verstrijken van de tijd. De Nationale ombudsman deed in zijn rapport met nummer 2007/166 de aanbeveling dat de Belastingdienst de persoonsgegevens van degene die geen recht heeft op het geld desgevraagd direct dient te verstrekken aan de rechthebbende op het geld als die uitdrukkelijk te kennen geeft geen prijs te stellen op de terugvordering door de Belastingdienst. In die gevallen vindt er dus geen bemiddeling door de Belastingdienst plaats. Deze aanbeveling werd opgevolgd. Dit leidde tot aanpassing van de Instructie invordering en deurwaarders (zie Achtergrond, onder 1.).

4. De combinatie van deze klachten die de Nationale ombudsman ontving van burgers over het verstrekken van hun persoonsgegevens, alsmede de klachten van burgers die betrekking hebben op het niet tijdig verstrekken van de persoonsgegevens, is aanleiding voor de Nationale ombudsman om een onderzoek uit eigen beweging te doen. Het onderzoek is met name gericht op de vraag of er bij de verstrekking van persoonsgegevens een voldoende redelijke belangenafweging plaatsvindt van zowel het belang van de rechthebbende als de niet-rechthebbende op de teruggaaf.

#### **De visie van de minister van Financiën**

5. De minister van Financiën liet in reactie op vragen van de Nationale ombudsman weten wat de achtergrond is van de gevolgde werkwijze.

Op de verstrekking van de persoonsgegevens van de niet-rechthebbende is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing. De Wbp vereist dat een gegevensverwerking, in casu een gegevensverstrekking, gebaseerd is op een rechtmatige grondslag. Op grond van artikel 8, sub f, van de Wbp (zie Achtergrond, onder 2.) kan die grondslag ook gelegen zijn in het belang van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt. Wel dienen daarbij uitdrukkelijk de belangen van degene op wie de gegevens betrekking hebben, te worden meegenomen. De hiervoor beschreven praktijk geeft invulling aan die belangenafweging. Degene om wiens gegevens het gaat, kan de gegevensverstrekking voorkomen door terugbetaling aan de Belastingdienst van het ten onrechte ontvangen bedrag.

6. Verder liet de minister weten dat de geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Invorderingswet 1990 zich niet verzet tegen de verstrekking van gegevens aan de rechthebbende op de teruggave. Deze heeft de teruggave nog niet ontvangen, ook al is

dat buiten de schuld van de Belastingdienst. Door de rechthebbende in staat te stellen om het hem toekomende bedrag te vorderen, wordt de (invorderings)procedure op zorgvuldige wijze afgerond. Het met dat doel verstrekken van de persoonsgegevens van degene die de teruggave ten onrechte heeft ontvangen, valt daarmee binnen de grenzen die het eerste lid van artikel 67 Invorderingswet 1990 (zie Achtergrond, onder 3.), trekt en is daarmee niet in strijd met de geheimhoudingsplicht, aldus de minister.

7. De in de Instructie invordering en belastingdeurwaarders genoemde mogelijkheid van verstrekking zonder bemiddeling van de Belastingdienst heeft mede als achtergrond het door de Nationale ombudsman uitgebrachte rapport met nummer 2007/166. In de door de Nationale ombudsman hiervoor in de Bevindingen onder 2. genoemde zaken zijn volgens de minister vanuit overwegingen van efficiency de persoonsgegevens van de betrokkenen verstrekt zonder dat daartoe een verzoek was gedaan door de gedupeerden, dus niet in overeenstemming met de Instructie. Deze werkwijze is inmiddels aangepast. De minister acht de huidige werkwijze in het algemeen in overeenstemming met de in artikel 8, sub f, van de Wbp voorgeschreven belangenafweging

Er kunnen zich echter gevallen voordoen, waarvan de in het rapport met nummer 2007/166 beschreven zaak volgens de minister een voorbeeld is, waarin de afweging van belangen het noodzakelijk maakt om zonder voorafgaande bemiddeling de persoonsgegevens te verstrekken aan de gedupeerde. In het geval van het rapport was er ruim 2.5 maand verstreken alvorens de persoonsgegevens aan de rechthebbende op de teruggaaf werden verstrekt. Vanuit dat oogpunt meent de minister dat de Instructie in de huidige vorm kan worden gehandhaafd.

8. In reactie op nadere vragen van de Nationale ombudsman liet de Belastingdienst het volgende weten. Uiterlijk tien dagen na ontvangst van de melding van de storting op een niet gewenste rekening, stuurt de Belastingdienst een brief naar degene die het geld heeft ontvangen met het verzoek het bedrag binnen twee weken na datering van de brief aan de Belastingdienst te restitueren. De tien dagen termijn kan langer zijn als het om een buitenlands rekeningnummer handelt. In de brief staat voorts vermeld dat als het bedrag niet binnen de gestelde termijn wordt teruggestort, de persoonsgegevens aan de rechthebbende op het bedrag worden verstrekt.

9. Het Ministerie van Financiën berichtte de Nationale ombudsman de bemiddelingstermijn in beginsel beperkt te houden tot maximaal een maand.

## **BEOORDELING**

10. Indien de storting van een bedrag op de rekening van degene die daar geen recht op heeft het gevolg is van een fout van de rechthebbende op het geld en de Belastingdienst daardoor bevrijdend heeft betaald, is het aan de rechthebbende om het geld te vorderen van degene die het als gevolg van de fout heeft ontvangen. De rechthebbende heeft

immers een vordering op de niet-rechthebbende en wel een vordering uit ongerechtvaardigde verrijking.

11. Om de vordering jegens de niet-rechthebbende te kunnen verhalen, dient de rechthebbende op de hoogte te zijn van de persoonsgegevens van degene die het voor hem bestemde geld heeft ontvangen. De Leidraad Invordering 2008 (zie Achtergrond, onder 5.) bepaalt dan ook dat desgevraagd door de Belastingdienst de rechthebbende op de teruggaaf op de hoogte wordt gesteld van de persoonsgegevens van de niet-rechthebbende aan wie onverschuldigd is betaald.

12. De Nationale ombudsman neemt als uitgangspunt voor de beoordeling dat de Belastingdienst bij het verstrekken van persoonsgegevens voldoende rekening dient te houden met zowel het belang van degene die geen recht heeft op de teruggaaf, alsmede met het belang van degene die dat recht wel heeft. Die belangen dienen getoetst te worden aan de volgende behoorlijkheidsvereisten.

### **Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer**

13. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in verdragen en de Grondwet. Dit vereiste impliceert onder meer dat een overheidsinstantie persoonsgegevens van burgers, zoals naam-, adres- en woonplaatsgegevens, niet zonder meer verstrekt aan burgers. Daarbij wendt de overheidsinstantie dat middel aan, waarbij de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet onnodig wordt bezwaard en dat in evenredige verhouding staat tot het doel.

14. Elke verwerking - in dit geval de verstrekking - van persoonsgegevens dient gebaseerd te zijn op een of meer van de grondslagen die in artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens worden beschreven. Onder sub f. is in dit artikel opgenomen dat de persoonsgegevens mogen worden verstrekt als de gegevensverstrekking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van een burger aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

### **Fair play**

15. Het vereiste van fair play houdt in dat overheidsinstanties burgers de mogelijkheid bieden om hun procedurele kansen te benutten. Dit impliceert onder meer dat instanties burgers de informatie geven die zij nodig hebben om een vordering te innen. Dit betekent dat de Belastingdienst de persoonsgegevens van de niet-rechthebbende van het geld op korte termijn dient te verstrekken aan de rechthebbende die een vordering op de niet-rechthebbende heeft.

16. De rechthebbende op een teruggaaf mag door de bemiddeling - serviceverlening - van de Belastingdienst niet worden belemmerd in zijn mogelijkheden om zelf het geld van de niet-rechthebbende te vorderen. Hij - en niet de Belastingdienst - is immers degene die een vordering heeft op de niet-rechthebbende. De kans op succes bij vordering van het bedrag kan snel kleiner worden met het verstrijken van de tijd. Het is daarom van belang snel te handelen.

17. De niet-rechthebbende heeft er belang bij dat hij in de gelegenheid wordt gesteld het geld binnen veertien dagen terug te storten nadat hij per brief door de Belastingdienst op de onterechte storting is gewezen. Zijn persoonsgegevens worden dan nog niet kenbaar gemaakt aan de rechthebbende. Dat is naar het oordeel van de Nationale ombudsman een juiste werkwijze, aangezien de niet-rechthebbende zonder enig verwijt van zijn kant het geld op zijn rekening gestort krijgt en hij op die manier in de genoemde periode voldoende de gelegenheid krijgt het bedrag tijdig en volledig te restitueren aan de Belastingdienst. In de brief aan de niet-rechthebbende informeert de Belastingdienst hem in ieder geval over de redenen van de terugvordering, alsmede dat wanneer de nietrechthebbende niet aan het verzoek om het terugstorten voldoet, de Belastingdienst twee weken na datering van de brief zijn persoonsgegevens aan de rechthebbende kenbaar maakt. Dit met het doel eventueel een civiele procedure te starten. Indien het bedrag niet binnen de aangegeven termijn wordt ontvangen, stuurt de Belastingdienst de niet-rechthebbende een brief waarin staat vermeld dat de persoonsgegevens per brief van gelijke datum aan de rechthebbende zijn verstrekt. De Belastingdienst geeft in dat stadium de persoonsgegevens van de niet-rechthebbende aan de rechthebbende.

Door deze werkwijze handelt de Belastingdienst naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet in strijd met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de niet-rechthebbende.

18. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Belastingdienst evenmin in strijd met het vereiste van fair play handelt door niet direct de rechthebbende de persoonsgegevens van de niet-rechthebbende te verstrekken. De Nationale ombudsman laat daarbij meewegen dat de rechthebbende het verwijt kan worden gemaakt zelf een niet door hem gewenst rekeningnummer aan de Belastingdienst te hebben doorgegeven. De Belastingdienst heeft aangegeven dat hij binnen uiterlijk tien dagen na melding van de onterechte storting de niet-rechthebbende verzoekt om restitutie van het bedrag, alsmede laatstgenoemde meedeelt dat indien binnen de gestelde termijn van 14 dagen geen terugbetaling plaatsvindt de rechthebbende alsnog de persoonsgegevens van de niet-rechthebbende ontvangt. De Nationale ombudsman acht de door de Belastingdienst genoemde termijnen voor zijn bemiddelingspoging redelijk. Deze termijnen leiden ertoe dat de rechthebbende na ongeveer een maand op de hoogte wordt gesteld van de persoonsgegevens.

19. In zijn rapport met nummer 2007/166 heeft de Nationale ombudsman de aanbeveling gedaan dat de rechthebbende op ieder moment op zijn verzoek daartoe de persoonsgegevens mag ontvangen. In het geval zoals in dat rapport beschreven, was ruim 2.5 maand verstreken alvorens de rechthebbende de persoonsgegevens ontving. Dit als gevolg van de bemiddelingspogingen van de Belastingdienst, evenals de vakantie van de medewerker van de Belastingdienst die de zaak in behandeling had. De Nationale ombudsman benadrukt dat het van behoorlijk handelen getuigt dat de Belastingdienst in ieder geval eerst zelf een bemiddelingspoging doet, alvorens de persoonsgegevens worden verstrekt. Dit leidt er toe dat het niet meer dan een maand duurt voor de rechthebbende de persoonsgegevens van de niet-rechthebbende ontvangt. Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennisgenomen van de mededeling van het Ministerie van Financiën de bemiddelingstermijn in beginsel beperkt te houden tot maximaal een maand.

20. De Nationale ombudsman heeft er kennis van genomen dat de staatssecretaris van Financiën eind 2010 de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft laten weten de mogelijkheid te onderzoeken burgers voortaan nog maar via één rekeningnummer met de Belastingdienst te laten corresponderen. Op die manier zou niet alleen de door de staatssecretaris genoemde fraudegevoeligheid minder worden, maar voorts zal dat volgens de Nationale ombudsman tot minder klachten leiden van stortingen van teruggaven op niet gewenste rekeningnummers.

## **Conclusie**

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Belastingdienst met de huidige procedures wat betreft storting op een verkeerde rekening niet handelt in strijd met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het vereiste van fair play.

## **Instemming**

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Ministerie van Financiën heeft aangegeven de bemiddelingstermijn in beginsel beperkt te houden tot maximaal een maand.

## **Achtergrond**

### **Instructie invordering en belastingdeurwaarders**

#### 12.4.6. Uitbetalingsfout van gedupeerde

"Als blijkt dat de oorzaak van de fout bij de gedupeerde zelf ligt, gaat de ontvanger niet tot hernieuwde uitbetaling over.

De ontvanger ligt de gedupeerde in over zijn bevindingen. De ontvanger geeft daarbij aan waarom hij van mening is dat er sprake is van een juiste uitbetaling. Hij vermeldt ook dat hij uit coulanceoverwegingen de onrechtmatig verrijkte gaat vragen om het niet voor hem bestemde bedrag terug te betalen.

In eerste instantie bemiddelt de ontvanger tussen de gedupeerde en de onrechtmatig verrijkte. Hij maakt de naw-gegevens van de verrijkte nog niet kenbaar aan de gedupeerde.

Wanneer de ontvanger de onrechtmatig verrijkte heeft aangeschreven, kunnen zich de volgende situaties voordoen:

De onrechtmatig verrijkte betaalt het bedrag terug. De ontvanger meldt dit direct aan de gedupeerde. Het terugbetaalde bedrag maakt de ontvanger binnen twee weken over naar de gedupeerde.

De onrechtmatig verrijkte betaalt het bedrag niet terug of verzoekt om een betalingsregeling. In dit geval staakt de ontvanger zijn bemiddeling. De gedupeerde moet nu rechtstreeks contact opnemen met de onrechtmatig verrijkte. De ontvanger stuurt hierover een mededeling naar de gedupeerde. Daarin verstrekt hij tegelijk de naw-gegevens van de onrechtmatig verrijkte. De ontvanger stuurt ook een mededeling naar de onrechtmatig verrijkte dat hij de bemiddeling staakt en dat hij de naw-gegevens heeft doorgegeven aan de gedupeerde.

Als de gedupeerde al in een eerder stadium de naw-gegevens van de onrechtmatig verrijkte wil ontvangen, mag de ontvanger die gegevens verstrekken. Dit betekent dat het contact voortaan rechtstreeks verloopt tussen de gedupeerde en de onrechtmatig verrijkte. De ontvanger deelt de gedupeerde dan mee dat hij geen poging meer onderneemt om het bedrag bij de onrechtmatig verrijkte terug te vragen. De ontvanger deelt aan de onrechtmatig verrijkte mee dat hij zijn naw-gegevens aan de gedupeerde heeft verstrekt."

Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 8

"Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;

de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;



de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke is onderworpen;

de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene

de gegevensverstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of

de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert."

Invorderingswet 1990

Artikel 67

"1. Het is een ieder verboden hetgeen hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van deze wet, of in verband daarmee, nopens de persoon of de zaken van een ander blijkt of meegedeeld wordt, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van deze wet of voor de heffing van enige rijksbelasting.

2. Onze Minister kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid vervatte verbod."

### **Algemene wet inzake rijksbelastingen**

**Artikel 67**

"1. Het is een ieder verboden hetgeen hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet, of in verband daarmee, nopens de persoon of de zaken van een ander blijkt of meegedeeld wordt, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of de invordering van enige rijksbelasting.

2. Onze Minister kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid vervatte verbod."

Leidraad Invordering 2008

Artikel 7a paragraaf 2

"...Uitbetalingen die het gevolg zijn van een onjuiste aanwijzing door de belastingschuldige, blijven voor diens rekening. De ontvanger beroept zich in dat geval op het bevrijdende karakter van de (uit)betaling (art. 6:34 BW). Desgevraagd wordt de belastingschuldige op de hoogte gesteld omtrent de naam-, adres- en

woonplaatsgegevens van de derde aan wie onverschuldigd betaald is..."

10

2010.04165

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

de Nationale ombudsman