



# Rapport

## h2>Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst hem ten behoeve van de verzending via internet van zijn aangifte inkomstenbelasting 2006 heeft geadviseerd het door hem gebruikte beveiligingsprogramma Norton uit te schakelen zonder hem daarbij te wijzen op de daaraan verbonden risico's en op alternatieven zoals aanlevering aan de Belastingdienst op een schijf.

## Beoordeling

### I Bevindingen

1. Verzoeker trachtte in april 2007 zijn aangifte inkomstenbelasting 2006 langs elektronische weg in te dienen bij de Belastingdienst. Na diverse mislukte pogingen verscheen op het scherm van zijn computer een tekst waaruit bleek dat de oorzaak van de problemen met het verzenden gelegen kon zijn in het gebruik van antivirussoftware van Norton. Uit de tekst bleek voorts dat er twee mogelijkheden bestonden om de problemen met het verzenden op te lossen. De tekst luidde als volgt:

"...Hoe verzenden met Norton Internet Security of Norton Personal Firewall?

Norton Internet Security staat ingeschakeld tijdens het verzenden

U heeft een standaardinstallatie van Norton Internet Security uitgevoerd en wilt via internet of modem verzenden. Als Norton Internet Security ingeschakeld is (rechts onderin uw scherm staat het icoontje van Norton Internet Security), gebeurt het volgende:

Er verschijnt een waarschuwingsscherm 'Programmacontrole', met de melding: IB2006 probeert toegang te krijgen tot internet. Wat wilt u doen?

Kies 'Eenmaal toestaan'. Er wordt dan een rechtstreekse verbinding gemaakt met de Belastingdienstserver.

Klik op 'OK'.

De verbinding wordt opgezet. Na het verschijnen van poging 1 en poging 2 komt opnieuw het waarschuwingsscherm 'Programmacontrole', met de melding: IB2006 probeert toegang te krijgen tot internet. Wat wilt u doen?

Kies opnieuw 'Eenmaal toestaan'.

Klik op 'OK'.

De melding verschijnt: Het bericht is succesvol verstuurd.

Norton Internet Security staat (tijdelijk) uitgeschakeld tijdens het verzenden

U heeft een standaardinstallatie van Norton Internet Security uitgevoerd en wilt via internet of modem verzenden. Als Norton Internet Security tijdelijk uitgeschakeld is (rechts onderin uw scherm staat het icoontje van Norton Internet Security met een kruisje erdoorheen), gebeurt het volgende: De verbinding wordt opgezet. Na het verschijnen van poging 1 komt de melding: Het bericht is succesvol verstuurd..."

Nadat verzoeker met behulp van deze ondersteuning de aangifte alsnog succesvol had verzonden, bleek echter een aantal bestanden van zijn computer te zijn verdwenen waaronder een tweetal omvangrijke bestanden die voor verzoeker van groot belang waren.

2. Verzoeker diende op 10 april 2007 een klacht in over het gebeurde bij de Belastingdienst/Oost-Brabant/kantoor Oss. Toen verzoeker op 4 juni 2007 nog geen reactie op zijn klacht had ontvangen, wendde hij zich in een brief van die datum opnieuw tot de Belastingdienst. Hij schreef het volgende:

"...Inmiddels heb ik de schade aan mijn computer en bestanden in kaart kunnen brengen. Mijn computer was na de crash volledig vastgelopen. Het heeft mij de grootst mogelijke moeite gekost om, mede met hulp van anderen, de zaak weer aan de praat te krijgen. Ik ben relatief gezien een leek op computer gebied. Ik kan ermee werken, maar daar houdt het dan ook mee op. Tot mijn persoonlijke vreugde is het merendeel van de bestanden gered. Dit kwam mede door het back-upsysteem. Echter twee van de voor mij meest belangrijke bestanden: "handboek ro" en "werkboek ro" zijn verdwenen. Zij waren in bewerking ten tijde van het versturen van mijn aangifte. Op het moment dat mijn computer werd geïnfiltreerd door allerlei rotzooi, zag ik zo ongeveer dat de geopende documenten werden "verpulverd".

(...)

U zult begrijpen, dat ik behoorlijk boos ben en dan druk ik mij nog eufemistisch uit!

Deze ellende was niet veroorzaakt, als u de tekst "schakel Norton uit" had voorzien van een duidelijk waarschuwing. Dit zou b.v. kunnen zijn dat uitschakeling op eigen verantwoording is of dat uitschakeling van Norton grote risico's met zich meebrengt. Met nadruk: ik ben relatief een leek op computergebied. Wanneer iemand aan de rand van een ravijn u om de weg vraagt en u wijst naar de overkant van het ravijn, dan zal iemand die kan zien een omweg maken. Een blinde stort in de diepte. U dient dus een verantwoord advies te geven, zo ook in dit geval! Het behoeft geen uitgebreide discussie, wanneer ik stel dat u er rekening mee dient te houden dat zowel leken alsook specialisten op computergebied met u communiceren via internet. In het kader van diverse regelingen en wetten op het gebied van aansprakelijkheid, dient u dus te kunnen aantonen dat u een beheersbaar en controleerbaar systeem op internet zet. T.b.v. de z.g. leken dus ook een

systeem wat voldoet aan het criterium "idiot proof" Hetgeen er is gebeurd, toont aan dat uw systeem tekortschiet.

U heeft mij een enorme schade toegebracht!..."

3. De Belastingdienst reageerde in een brief van 25 mei 2007 met het volgende:

"...Naar aanleiding van uw klacht heb ik contact opgenomen met de automatiseringsafdeling van de Belastingdienst. Hieruit is gebleken dat de Belastingdienst het door u ondervonden probleem onderkent. De beveiliging van Norton is zo zwaar dat deze de software van de Belastingdienst blokkeert. De Belastingdienst is op dit ogenblik in overleg met de producent van Norton om te bewerkstelligen dat de internetsystemen van de Belastingdienst door de Norton programmatuur worden geaccepteerd en doorgelaten..."

4. Verzoeker wendde zich op 6 augustus 2007 opnieuw tot de Belastingdienst. Hij schreef het volgende:

"...Kortweg komt het hier op neer dat u door de wijze van elektronische belastingaangifte met daaraan gekoppeld de eis van het uitschakelen van eventuele beschermende software het mogelijk heeft gemaakt om mijn computersysteem te laten infecteren met kwaadwillende software en daarnaast zijn belangrijke bestanden verdwenen. Met referenties heb ik een en ander daaromtrent toegelicht. Deze bestanden waren onontbeerlijk voor mijn levensonderhoud en betekenen een behoorlijke derving in inkomsten. De oorzaak van deze ellende ligt overduidelijk bij de Belastingdienst, immers ik ga er vanuit dat deze vorm van contact met een instantie van de overheid vertrouwd en veilig is. Enige discussie omtrent mijn beperkte kennis van computers acht ik niet van toepassing. Zelfs een kind moet zo iets veilig en zonder enig risico kunnen doen..."

5. Verzoeker wendde zich op 14 oktober 2007 tot het Ministerie van Financiën.

6. In een brief van 23 oktober 2007 liet de staatssecretaris van Financiën het volgende weten:

"...Het is juist dat het aangifteprogramma van de Belastingdienst in het verleden soms meedeelde dat zware beveiligingsprogramma's zoals Norton beveiligingssoftware, uitgeschakeld moest worden om de belastingaangifte digitaal te verzenden. Aangezien de Belastingdienst zich realiseerde dat niet iedere belastingplichtige dat risico zou willen nemen, waren er alternatieven voor handen. De gegevens konden op een schijf worden geplaatst, waarna de schijf aan de Belastingdienst kon worden gezonden. Er bestond ook nog altijd de mogelijkheid om uw belastingaangifte te verrichten via een aangifteformulier.

Ook van personen met beperkte kennis op het gebied van automatisering mag ik verwachten dat zij weten dat zij een zeker risico nemen als zij de beveiligingssoftware

uitschakelen. Nu u er toch voor heeft gekozen uw beveiligingssoftware uit te schakelen, kunt u de Belastingdienst niet verantwoordelijk houden voor de geleden schade. Overigens kan de Belastingdienst ook niet worden verweten dat kwaadwilligen uw computer binnendringen waardoor bestanden verloren gaan..."

7. Verzoeker wendde zich op 12 november 2007 met een klacht tot de Nationale ombudsman. Voor de inhoud van verzoekers klacht wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht. In zijn verzoekschrift schreef verzoeker nog het volgende:

"...Op 6 april j.l., om ongeveer 23.00 uur, heb ik mijn belastingaangifte over het jaar 2006 verstuurd. Ik wilde dit via internet versturen. In eerste instantie lukte dit niet en ook de volgende vijf malen niet. Vervolgens kreeg ik van de belastingdienst een signaal terug om mijn Norton virusbeveiliging uit te schakelen. Ik deed dit en het versturen ging toen wel. Voordat ik echter Norton weer kon activeren, werd mijn computer letterlijk bestormd door allerlei rommel, waaronder vermoedelijk ook enige sexgerelateerde virussen. Ik had op dat moment eveneens drie documenten geopend staan in "Word". Deze documenten stonden in mijn archief te boek onder de titels: "pa", "werkboek ro" en "handboek ro". In de onderbalk zag ik deze drie documenten even trillen daarna verdwenen ze! Ik kon ze niet meer terugvinden en ook bekenden van mij, die meer over computers weten dan ik, bleken niet in staat om die documenten weer boven water te halen..."

8. De staatssecretaris van Financiën reageerde in een brief van 22 mei 2008 op verzoekers klacht. De staatssecretaris antwoordde daarbij op de volgende vragen van de Nationale ombudsman:

"...1. Komt de situatie dat moet worden gevraagd het beveiligingsprogramma als dat van Norton uit te schakelen ten behoeve van de verzending van een aangifte nog steeds voor?"

2. Zo neen, per wanneer en door welke maatregelen is de noodzaak daartoe komen te vervallen?"

Zo ja, hoe vaak doet de noodzaak daartoe zich gemiddeld voor en wanneer kan worden verwacht dat uitschakelen niet meer nodig is?"

3. Hoe vaak heeft zich de afgelopen jaren de situatie voorgedaan dat een belastingplichtige melding maakte van schade of andere nadelige gevolgen van het uitschakelen van het beveiligingsprogramma?"

4. Op welke wijze c.q. langs welke weg werd of wordt het advies gegeven het beveiligingsprogramma uit te schakelen?"

5. Werd of wordt bij dit advies enigerlei waarschuwing gegeven voor de mogelijke gevolgen?"

6. Zo ja, hoe en wat?

7. Werd of wordt bij het advies gewezen op andere wijzen van aangifte doen, zoals het inleveren van een schijf (diskette?)..."

De staatssecretaris schreef het volgende:

"...Vraag 1 en 2

De primaire oorzaak van het niet kunnen inzenden van de internetaangifte bevindt zich op de computer van de inzender; die gebruikt antivirussoftware die een dergelijke inzending tegenhoudt. De oplossing hiervoor ligt dan ook bij die gebruiker. Hij kan er voor kiezen andere antivirussoftware te gebruiken of de antivirussoftware tijdelijk uit te zetten; hij kan natuurlijk ook kiezen voor een andere wijze van aangifte doen.

Naar aanleiding van signalen uit het verleden heeft de Belastingdienst overleg gevoerd met enkele aanbieders van antivirussoftware om de verbinding met de Belastingdienst aan te doen merken als een zogeheten veilige verbinding, waarvoor geen blokkade geldt. Het is echter de softwareleverancier die hierover beslist. De Belastingdienst beschikt niet over een totaaloverzicht van softwareleveranciers en hun opvatting ten aanzien van het kunnen inzenden van aangiften. Voor ervaringen is de Belastingdienst afhankelijk van bellers naar de BelastingTelefoon of van eventuele klagers.

Nu de bron van de blokkade ligt bij de pc van de gebruiker, is het niet aan de Belastingdienst om maatregelen te nemen. De burger is verantwoordelijk voor het beveiligingsniveau van zijn pc en voor de te maken keuzes bij het benaderen van een bepaalde site. Als afnemer van de antivirussoftware kan hij ook de softwareleverancier met zijn probleem benaderen; mogelijk leidt dat tot een aanpassing van het programma.

Vraag 3

Deze situaties worden niet afzonderlijk geregistreerd, zodat ik niet over de gevraagde informatie beschik.

Vraag 4

De dialoogondersteuning voor medewerkers van de BelastingTelefoon kent een groot aantal scripts voor de problemen met antivirusprogramma's en firewalls. Startpunt van de dialoog is de foutcode die de burger op zijn beeldscherm krijgt. In geval van problemen met de Norton firewall luidt de tekst bijvoorbeeld:

*U kunt problemen ondervinden met het verzenden van uw aangifte naar de Belastingdienst als uw firewall niet goed is geconfigureerd. U moet in dat geval uw firewall (laten) aanpassen. Hierbij gaat u als volgt te werk:*

*-Controleer bij het http-protocol of de (internet)poort 80 openstaat en of de DNS-naam mijn.belastingdienst.nl doorgelaten wordt;*

*-Controleer bij het https-protocol (security protocol of versleuteld protocol) of de (internet)poort 443 openstaat voor de UDP- en TCP-transportprotocollen. Is dat niet het geval, dan moet u de hierboven genoemde 2 ingangen toevoegen.*

*Raadpleeg de handleiding van uw firewall om deze instellingen aan te passen of vraag uw systeem- of netwerkbeheerder om de instellingen van uw firewall aan te passen.*

In dit concrete geval wordt dus niet geadviseerd om de firewall uit te schakelen. Bij andere foutmeldingen wordt echter wel geadviseerd de virusscanner of firewall uit te schakelen. De instructie geeft daarbij ook aan dat deze direct na het verzenden weer moet worden aangezet. Aangezien de verzending secondenwerk is, is de inschatting dat daarbij nauwelijks enig risico wordt gelopen. Overigens wordt betrokkene door de meeste antivirus- en firewall-programma's direct geattendeerd op het feit dat deze uitstaat en geadviseerd deze direct weer aan te zetten.

Voor zover valt na te gaan zijn de teksten al jaren van deze strekking en worden ze slechts aangepast als zich nieuwe problemen voordoen, door bijvoorbeeld nieuwe versies van bestaande programma's.

Vraag 5 en 6

De dialoogondersteuning voorzag niet in een tekst waarin de burger werd gewaarschuwd voor mogelijke gevolgen. Aan informanten aan de BelastingTelefoon wordt deze informatie wel meegegeven, maar de BelastingTelefoon kan niet garanderen dat een dergelijke waarschuwing ook altijd wordt afgegeven. Naar aanleiding van uw signaal is de dialoogondersteuning op dit punt aangepast en wordt de beller gewezen op het mogelijke risico van het uitschakelen van de antivirusscanner of de firewall. Zou de burger bezwaar maken tegen deze werkwijze, dan zal hem worden verteld dat hij in beginsel dan alleen op papier aangifte kan doen. Zoals u weet, is het met ingang van inkomstenbelasting 2007 niet langer mogelijk om via een diskette aangifte te doen. Eventueel kan een burger gebruik maken van de dienstverlening voor ex-diskettegebruikers die de Belastingdienst aan de balies biedt..."

9. Verzoeker reageerde in een brief van 8 juli 2008 op de reactie van de staatssecretaris. Hij liet het volgende weten:

"...Ik vind dat men in deze reactie wel heel gemakkelijk voorbij gaat aan het feit dat er nog duizenden Nederlanders zijn die niet zo veel weten van computers. De opmerking dat ook bij mensen met geringe kennis van computers mag worden verwacht.....

beschouw ik als speculatie. Ik acht dit getuigen van onzorgvuldigheid.

Ik zie de mogelijkheid om elektronisch aangifte te kunnen doen als een product van de belastingdienst die zij op de markt heeft gebracht voor de "fiscale consument". Om het allemaal makkelijker te maken. Volgens de wet op de productaansprakelijkheid van 1990 dient dus de producent aan te tonen dat hij geen gebrekkig product op de markt heeft gebracht. Bij risico's dient hij de consument duidelijk te waarschuwen waar de gevaren liggen bij verkeerd of onjuist gebruik.

(...)

Enige waarschuwing in de dialoogondersteuning ontbrak volledig. Ook werden alternatieven niet aangegeven. Ik kan de belastingdienst niet verwijten dat derden mijn PC hebben verziekt, maar zij hebben wel mij ertoe aangezet om in mijn argeloosheid en onwetendheid de deur open te doen voor deze kwaadwillige software.

(...)

De beschreven procedure om tot resultaat te komen is mij te technisch en te theoretisch. Daarom heb ik mijn PC na de aanschaf door specialisten laten installeren, zodat ik er onbekommerd mee kon werken..."

10. In reactie op het toegezonden verslag van bevindingen liet de staatssecretaris van Financiën in een brief van 16 juli 2008 nog het volgende weten:

"...Ten slotte merk ik op dat met ingang van Inkomstenbelasting 2007 de inzending van de aangifte loopt via DigiD; daar doet dit specifieke (Norton) probleem zich niet voor..."

## **II Beoordeling**

11. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

12. Al gedurende een reeks van jaren stelt de Belastingdienst de mogelijkheid open om langs elektronische weg via internet aangifte te doen voor de inkomstenbelasting. De belastingplichtige die daarvan gebruik wil maken, kan het aangifteprogramma van de Belastingdienst op zijn computer laden en de ingevulde aangifte eveneens via internet naar de Belastingdienst zenden. Deze werkwijze heeft voor zowel de belastingplichtige als voor de Belastingdienst voordelen. De belastingplichtige profiteert van de diverse reken- en hulpprogramma's die aan het elektronische aangifteprogramma zijn verbonden. De Belastingdienst behoeft geen aangiftebiljet te verzenden en krijgt de aangiftegegevens in een langs geautomatiseerde weg direct verwerkbaar vorm aangeleverd.

13. De Belastingdienst heeft gelet op de daaraan ook voor hem verbonden voordelen het doen van aangifte langs elektronische weg gestimuleerd, bijvoorbeeld door niet meer in



alle gevallen automatisch een papieren aangiftebiljet toe te zenden en onlangs door afschaffing van de mogelijkheid om aangifte te doen door inzending van een door de Belastingdienst verstrekte aangiftediskette.

14. De keuze van de Belastingdienst om het gebruik van de aangifte via internet te bevorderen, mitsgaders het grote aantal belastingplichtigen dat daartoe daadwerkelijk is overgegaan en het belang van een tijdig en correct ingediende aangifte, legt op de Belastingdienst de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede, ongestoorde en risicoloze werking van deze methode van aangifte doen. Die verantwoordelijkheid gaat verder dan alleen de zorg voor een goede werking van het aangifteprogramma.

15. De zorg van de Belastingdienst om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven en om een probleemloze aangifte langs elektronische weg mogelijk te maken, had op een aantal punten beter gekund. Dit oordeel is gebaseerd op de volgende overwegingen.

16. Veel burgers die in het bezit zijn van een computer zijn weliswaar in staat daarvan gebruik te maken maar bezitten slechts weinig of geen kennis op het terrein van de automatisering en zijn niet altijd in staat risico's goed in te schatten of onverwachte problemen op te lossen. Hun kennis beperkt zich veelal tot het uitvoeren van de dagelijkse, min of meer routinematige handelingen.

Niet verwacht kan worden dat de gemiddelde belastingplichtige die problemen ondervindt bij de verzending van zijn aangifte zich, zoals de staatssecretaris suggereert, wendt tot de leverancier van software om het probleem op te lossen. Ook zal niet iedere burger in staat zijn om de risico's van het (tijdelijk) uitschakelen van het beveiligingsprogramma juist in te schatten. Veeleer zullen veel burgers geneigd zijn zonder meer een van beide mogelijkheden te kiezen zoals die bleken uit de tekst die op verzoekers scherm verscheen toen het hem niet gelukte de aangifte te verzenden.

17 Gelet op het onder 16. overwogene had het op de weg van de Belastingdienst gelegen om te trachten problemen als deze, waar nodig in overleg met de leveranciers van de betrokken fire-wall- en antivirussoftware, vóóraf effectief op te lossen, in plaats van de verantwoordelijkheid daarvoor, zoals de staatssecretaris doet in zijn reactie op verzoekers klacht, grotendeels te leggen bij de belastingplichtige. De belastingplichtige mag verwachten dat de Belastingdienst hem een probleemloze en veilige manier biedt om zijn verplichting tot het doen van aangifte na te komen. Het door de staatssecretaris in zijn reactie op de klacht genoemde overleg met enkele aanbieders waarbij de beslissing uiteindelijk werd gelaten aan de betrokken leverancier, is niet aan te merken als een daadkrachtige poging om de problemen effectief op te lossen of vóór te zijn.

18. Een betere informatieverstrekking had eveneens kunnen helpen de problemen zoals verzoeker die heeft ondervonden, te voorkomen. Zo zou denkbaar zijn dat belastingplichtigen die aangifte willen doen via internet reeds bij het begin van het

programma of bij het laden daarvan worden gewaarschuwd voor mogelijke problemen bij de verzending bij het gebruik van bepaalde software.

Hetzelfde geldt voor de informatieverstrekking over de mogelijke risico's van het uitschakelen van de fire-wall- of antivirussoftware. Op dit punt geeft de staatssecretaris aan dat de informatieverstrekking in het aangifteprogramma zal worden verbeterd.

19. Het hiervoor overwogene betekent echter niet dat de Belastingdienst verantwoordelijk kan worden gehouden voor het verlies van een tweetal voor verzoeker belangrijke bestanden.

Niettemin had een betere zorg van de Belastingdienst voor een probleem- en risicoloze aangifte via internet ertoe kunnen bijdragen problemen als door verzoeker ondervonden, te voorkomen. Nu de Belastingdienst dat niet heeft gedaan, is de onderzochte gedraging in zoverre niet behoorlijk. Deze conclusie vormt aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst, is gegrond wegens strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de aanpassing van de informatievoorziening bij problemen met het verzenden van de elektronische aangifte.

De Nationale ombudsman heeft eveneens met instemming kennisgenomen van de mededeling van de staatssecretaris van Financiën dat de problemen met de verzending van de aangifte zich met ingang van 2007 als gevolg van de verzending via DigiD niet meer zullen voordoen.

## **Aanbeveling**

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de informatievoorziening bij het gebruik van de mogelijkheid langs elektronische weg aangifte te doen waar nodig verder wordt uitgebreid en verbeterd.

De staatssecretaris van Financiën deelde de Nationale ombudsman bij brief van 11 september 2008 mee de aanbeveling te onderschrijven. De Belastingdienst spant zich naar beste kunnen in om problemen zo volledig mogelijk en voortvarend mogelijk op te lossen. Een goede informatievoorziening is daarbij van groot belang.

## **Onderzoek**

Op 14 november 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Uden, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

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

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van de staatssecretaris van Financiën gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

#### INFORMATIEOVERZICHT

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

Het verzoekschrift met bijlagen;

De reactie van 22 mei 2008 van de staatssecretaris van Financiën.

De brief van verzoeker van 8 juli 2008

De brief van 16 juli 2008 van de staatssecretaris van Financiën.

#### **Achtergrond**

BO 2007.11577