



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Privacyregulering, belastingheffing en sociale zekerheid

Zwenne, G.J.; Bolle, P.E.; Duthler, A.W.; Berkvens J.M.A., Prins J.E.J.

Citation

Zwenne, G. J., Bolle, P. E., & Duthler, A. W. (2007). Privacyregulering, belastingheffing en sociale zekerheid. In P. J. E. J. Berkvens J.M.A. (Ed.), *Recht en Praktijk* (pp. 142-159). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46989>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46989>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

9 Privacyregulering, belastingheffing en sociale zekerheid

*G.-J. Zwenne, P.E. Bolle en A.W. Duthler**

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over privacyregulering bij de heffing en invordering van rijksbelastingen (par. 9.2) en de uitvoering van regelingen van de sociale zekerheid (par. 9.3), alsmede over het administratienummer dat bij de belastingheffing en de invordering, en bij de uitvoering van de sociale zekerheid wordt gebruikt om persoonsgebonden gegevens eenduidig te identificeren, te weten het sofi-nummer of straks het burgerservicenummer (par. 9.4).

9.2 De heffing van rijksbelastingen

Voor zover het de gegevensverwerkingen betreft die plaatsvinden in het kader van heffing van rijksbelastingen wordt de Wbp ingevuld door de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), de Invorderingswet 1990 (IW 1990) en verschillende uitvoeringsregelingen gebaseerd op deze belastingwetten. De Belastingdienst mag persoonsgegevens verzamelen, verstrekken of anderszins verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de goede vervulling van de opgedragen publiekrechtelijke taken (art. 8, onder e, Wbp). Informatieplichtigen mogen onder de Wbp (en moeten ingevolge de AWR) de persoonsgegevens verstrekken aan de Belastingdienst voor zover dat noodzakelijk is om een wettelijke informatieverplichting na te komen (art. 8, onder c, Wbp). Welke verwerkingen in dat kader zijn toegestaan, wordt bepaald door de belastingwet- en regelgeving betreffende de taken en bevoegdheden van de Belastingdienst, de aan belastingplichtigen en anderen op te leggen informatieplichten en de verschoningsrechten van deze personen. Eveneens van belang is de geheimhoudingsplicht van (hoofdzakelijk) ambtenaren die werkzaam zijn bij de Belastingdienst, alsmede de regels waaronder gebruik mag worden gemaakt van het sociaal-fiscaalnummer (ook wel bekend als 'het sofi-nummer') of het burgerservicenummer ('BSN') dat dit sofi-nummer gaat vervangen.¹

* Dr. G.-J. Zwenne is advocaat/partner bij Bird & Bird te Den Haag en universitair hoofddocent eLaw@Leiden, Universiteit Leiden; mr. P.E. Bolle is gerechtsauditeur Hoge Raad der Nederlanden; dr. A.W. Duthler is adviseur/directeur bij Duthler Associates en verbonden aan eLaw@Leiden, Universiteit Leiden.

¹ *Wettersuikken* 11 2005/06, 30 312, nr. 1.

9.2.1 *De informatiebehoefte van de Belastingdienst*

In art. 2 lid 1, van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003² staat kort en krachtig: 'Er is een rijksbelastingdienst onder de naam Belastingdienst. Deze dienst is belast met de heffing en invordering van rijksbelastingen en met andere bij of krachtens de wet opgedragen taken.' Deze laatste bij of krachtens de wet opgedragen taken betreffen onder meer de heffingen die de Belastingdienst uitvoert ten behoeve van andere (semi)publiekrechtelijke instellingen, zoals de heffing en inning van premies volksverzekeringen voor de uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid, de inning van zeehavengelden voor de Gemeente Rotterdam en de inning van antidumpingheffingen voor het ministerie van Economische Zaken, alsmede niet-fiscale douaneactiviteiten.³

Daarnaast levert de Belastingdienst een belangrijke bijdrage aan de informatievoorziening van allerlei andere (semi)overheden. De gegevens, waarover de Belastingdienst uit hoofde van zijn taken beschikt, worden gebruikt ten behoeve van de sociale zekerheid, het vreemdelingenbeleid, criminaliteitsbestrijding enz. De gegevensuitwisseling tussen verschillende publiekrechtelijke instellingen, die mede door het sofi-nummer mogelijk is geworden, heeft er toe geleid dat belastingregistraties ook worden gebruikt als 'basisadministratie' van financiële persoonsgegevens voor de publiekrechtelijke sector.

Om de opgedragen taken uit te voeren, dient de Belastingdienst relevante informatie te verzamelen. Wat in dat verband relevant is, kan alleen in heel onbepaalde en algemene termen worden omschreven. Voor zover het de heffing en invordering van rijksbelastingen betreft, is dit zo omdat veel belastingen worden geheven op basis van grondslagen die raken aan uiteenlopende, vooraf niet precies te omschrijven aspecten van het maatschappelijk en economisch leven. Zo vereist heffing van inkomstenbelasting dat de aanslagopleggende belastingambtenaar gedetailleerd inzicht heeft in de persoonlijke situatie van de belastingplichtige: hoeveel hij of zij verdient, hoeveel spaargeld hij heeft en hoeveel rente de bank daarover uitbetaalt, aan welke goede doelen hij geld heeft geschonken, en of hij een eigen huis heeft en zo ja in hoeverre dit met hypotheek is gefinancierd, of hij samenwoont of getrouwd is, of misschien duurzaam gescheiden leeft, hoeveel kinderen hij heeft en of hij voor zijn kinderen gebruikt maakt van kinderopvang, enz.

9.2.2 *Informatieverzameling door de Belastingdienst*

De Belastingdienst beschikt over verschillende wettelijke bevoegdheden om belastingplichtigen te verplichten tot het verstrekken van de benodigde informatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de aangifteverplichting (artt. 6-10 AWR)

2 Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, 19 december 2002, Stcrt. 247, laatstelijk gew. 14 december 2005, Stcrt. 248.

3 V. van Kommer, Het bedrijf Belastingdienst (diss. Leiden) Den Haag 1998, p. 9-11.

en anderzijds verplichtingen ten dienste van de belastingheffing' (artt. 47-56 AWR) en de verplichtingen ten behoeve van de invordering (artt. 58-63a IW 1990).⁴ Ook in de diverse heffingswetten zijn enige bijkomende verplichtingen opgenomen.⁵

Van deze verplichtingen kunnen de aangifteverplichting (artt. 6-10 AWR) en de zgn. verplichtingen ten dienste van de eigen belastingheffing (art. 47 AWR) en die ten behoeve van de eigen invordering (art. 58 IW 1990) aan alle belastingplichtigen kunnen worden opgelegd teneinde de informatie te verkrijgen die nodig is om te bepalen hoeveel belastingen deze belastingplichtigen zelf moeten betalen, te weten de aangifteverplichting. Daarnaast zijn er de verplichtingen die aan werkgevers, banken en anderen kunnen worden opgelegd teneinde informatie te verkrijgen over werknemers, rekeninghouders en andere derden. Dit zijn de verplichtingen ten dienste van de belastingheffing van derden (art. 53 AWR) en de verplichtingen ten behoeve van de invordering van derden (art. 62 IW 1990). Ofwel de verplichtingen tot het verstrekken van informatie die van belang kan zijn voor de belastingheffing en invordering van derden.

Deze laatste 'derdeverplichtingen' kunnen alleen aan zgn. administratieplichtigen worden opgelegd. Dit zijn de rechtssubjecten waarvan de belastingwetgever het nodig heeft gevonden dat zij een administratie voeren van hun vermogenstoestand en van alles betreffende hun bedrijf, zelfstandig beroep of werkzaamheid. Deze administratie dient te worden gevoerd naar de eisen van dat bedrijf, dat zelfstandig beroep of die werkzaamheid. En dat dient te gebeuren op zodanige wijze, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen alsmede de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens duidelijk uit de administratie blijken. De administratie dient gedurende zeven jaren te worden bewaard (art. 52, lid 4, AWR).

Administratieplichtig zijn achtereenvolgens: (a) 'lichamen', te weten: verenigingen en andere rechtspersonen, maatschappen en vennootschappen; (b) natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig een beroep uitoefenen of die winst uit onderneming genieten; (c) natuurlijke personen die inhoudingsplichtig zijn, zoals werkgevers; (d) personen die zogenoemde werkzaamheden verrichten (art. 52, lid 1, AWR). Aan deze administratieplichtigen kan de belastinginspecteur de verplichting opleggen informatie te verstrekken over derden. De administratieplichtigen zijn echter alleen gehouden informatie in de administratie op te nemen over derden, voor zover deze informatie betrekking heeft op het eigen bedrijf, het eigen zelfstandig beroep of de eigen werkzaamheid. De Belastingdienst kan niet verlangen dat de administratieplichtige informatie in de administratie opneemt die niet voor eigen belastingheffing van belang kan zijn, maar alleen voor die van derden. In zoverre is de administratieplicht een verplichting ten dienste van de eigen belastingheffing.⁶

4 L.A. de Bleeck e.a., Algemene wet inzake rijksbelastingen, Deventer 2004, p. 90.

5 Met name in art. 10.8 Wet IB 2001 en art. 28-30 Wet op de loonbelasting 1964.

6 G.-J. Zwenne, Belastingheffing en informatieverplichtingen (diss. Leiden) Den Haag 1998, p. 52-54; vgl. Registratiekamer 23 februari 1996, 94.K.047, in: B.M.A. van Eck, U. van de Pol & C.G. Zandee (red.) *Persoonsgegevens beschermd*, Den Haag 1999, p. 260-270.

9.2.2.1 Welke informatie mag de belastingdienst opvragen?

De Belastingdienst mag alle informatie opvragen die van belang kan zijn voor de belastingheffing of de invordering van de belastingplichtige.⁷ Doordat veel belastingwetten uitgaan van belastingobjecten die betrekking hebben op uiteenlopende aspecten van het persoonlijke leven van belastingplichtigen en anderen, heeft de informatieverplichting betrekking op veel informatie.

Omdat de Belastingdienst heeft in zowel de heffings- als de invorderingsfase behoefte aan min of meer vergelijkbare informatie, verschillen de bijkomende verplichtingen in de AWR en in de IW 1990 maar weinig van elkaar. In de parlementaire behandeling van de (bijkomende) verplichtingen ten behoeve van de invordering is evenwel toegezegd dat van die bevoegdheden terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Bij de bijkomende verplichtingen voor de heffing van rijksbelasting wordt minder terughoudendheid betracht.⁸

In de rechtspraak zijn nauwelijks beperkingen aangebracht op de reikwijdte van de informatieplichten. Er is uitgemaakt dat 'voor de aanwezigheid van een belang slechts [is] vereist dat het gevraagde op zichzelf van belang kan zijn voor de belastingheffing van de betrokken belastingplichtige'.⁹ Het is derhalve niet zo, 'dat van een belang als bedoeld in art. 47 AWR niet kan worden gesproken indien de inspecteur ook zonder kennisneming van de door hem ter inzage gevraagde bescheiden tot de juiste vaststelling van de feiten kon komen'. Evenmin staat aan het opvragen van de informatie in de weg dat de belastinginspecteur ook op andere wijze, mogelijk voor de informatieplichtige minder bezwarende wijze de door hem vermoede feiten zou kunnen achterhalen.¹⁰ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt verder dat: 'de inspecteur [...] aan iemand informatie [zal] mogen vragen die, naar objectieve maatstaven bezien, niet van belang kan zijn voor de belastingheffing.'¹¹ Ook is in de rechtspraak uitgemaakt dat er geen sprake van een belang waarop art. 47 AWR ziet, als de inspecteur een belastingplichtige verzoekt bescheiden ter beschikking te stellen ter onderbouwing van een aftrekpost.¹²

De informatie die de Belastingdienst opvraagt dient van belang te zijn voor de belastingheffing of invordering van *bepaalde* belastingplichtigen. Bij de beoordeling van de beslissing tot het opleggen van een vergelijkbare informatieverplichting is de bestuursrechter ingegaan op het verband tussen de belastingplichtigen en de op te

7 Onder de noemer 'de belastingplichtige' worden hierna gemakshalve ook de 'belastingsschuldige' en de 'aansprakelijk gestelde' in de zin van de IW 1990 begrepen.

8 Ook de Belastingdienst heeft toezeggingen van die strekking gedaan. J.J. Vetter en P.J. Wattel, Hoofdzaken invordering, Deventer 2005, p. 298 e.v.; M.W.C. Feteris, Formeel belastingrecht, Deventer 1999, p. 205.

9 HR 8 januari 1986, BNB 1986/128, r.o. 4.2.

10 HR 24 oktober 1923, B. 3306; HR 14 november 1928, B. 4396; vgl. HR 5 februari 1930, B. 4691; zie ook Rb. 's-Gravenhage 28 december 1989, FED 1990/306.

11 Kamerstukken I 1990/91, 21 034, nr. 27a, p. 2.

12 HR 3 februari 2006, LJN AV0826.

vragen informatie.¹³ In het desbetreffende geval had de Belastingdienst een buitenlandse belastingdienst informatie verstrekt waarvan, naar het oordeel van de Afdeling rechtspraak Raad van State, niet meer kon worden volgehouden dat deze ten aanzien een bepaalde belastingplichtige van belang kon zijn – dit omdat de desbetreffende belastingdienst al reeds uit eigen hoofde volledig op de hoogte was van alle relevante gegevens, zodat de informatieverstrekking geen enkele bijdrage kon leveren aan de belastingheffing ten aanzien van de desbetreffende belastingplichtige. De informatie dient dus specifieke betekenis te kunnen hebben voor de belastingheffing van de belastingplichtige over wie de informatie wordt opgevraagd. Anders is de informatie niet ‘te zijnen aanzien’ van belang.¹⁴ Deze uitspraak wordt evenwel restrictief uitgelegd.¹⁵

Waar het gaat om informatieverplichtingen moet de rechtsbescherming dan ook (nog)¹⁶ vooral komen van de beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁷ zij het dat de betekenis van het evenredigheidsbeginsel beperkt lijkt te zijn.¹⁸ In het arrest waarin voor het eerst uitdrukkelijk werd bepaald dat de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn op de bevoegdheden van art. 47-56 AWR, verwierp de Hoge Raad ook het oordeel van het Hof ‘dat van een belang als bedoeld in art. 47 AWR niet kan worden gesproken indien de inspecteur ook zonder kennisneming van de door hem ter inzage gevraagde bescheiden tot de juiste vaststelling kan komen’.¹⁹ De omstandigheid dat de inspecteur ook op andere, voor de informatieplichtige minder belastende wijze de informatie kan verkrijgen, staat niet in de weg aan het opleggen van de informatieplicht.²⁰

Wel heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat de Belastingdienst niet zonder meer van zijn informatiebevoegdheden mag gebruik maken om een zgn. due diligence rapport op te vragen bij een belastingplichtige of diens adviseurs. Het rechtscollege overwoog daartoe dat het fair play-beginsel zich ertegen verzet ‘dat een inspecteur van zijn bevoegdheid ex art. 47 AWR gebruik maakt om kennis te krijgen van rapporten en andere geschriften van derden voor zover zij ten doel hebben de fiscale positie van de belastingplichtige te belichten of hem daaromtrent te adviseren’. Deze overweging

13 AR 16 april 1993, AB 1995, 236, m.nt. Brenninkmeijer, V-N 1993/3769.

14 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 287, nr. 3, p. 18, nr. 8, p. 12-13; *Kamerstukken II* 1990/91, 21 287, nr. 5, p. 15-16.

15 Vz. ABRvS 22 maart 1995, AB 1996, 106, m.nt. Brenninkmeijer.

16 Onlangs is een wetsvoorstel ingediend dat beoogt bezwaar en beroep bij de belastingrechter open te stellen tegen (a) een groot aantal verzoeken om informatie, en (b) beslissingen over de reikwijdte van de fiscale administratie- en bezwaarplicht in een concreet geval, waaronder ook beslissingen over ontheffing van deze verplichtingen, zie m.n. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 645, nr. 3, p. 5.

17 M.W.C. Feteris, *Formeel belastingrecht*, Deventer 1999, p. 178.

18 Algemeen wordt aangenomen dat het evenredigheidsbeginsel ook van toepassing is op de art. 47-56 AWR; zie L.A. de Blicke e.a., *Algemene wet inzake rijksbelastingen*, Deventer: Fed 2004, p. 99; Volgens Feteris speelt het zelfs een belangrijke rol (M.W.C. Feteris, *Formeel belastingrecht*, Deventer 1999, p. 183).

19 HR 8 januari 1986, BNB 1986/128.

20 Vgl. G-J. Zwenne, *Belastingheffing en informatieverplichtingen* (diss., Leiden) Den Haag 1998, p. 21, o.v.

geldt ook voor de onderdelen van die geschriften die met dat doel gegevens van feitelijke of beschrijvende aard bevatten. De resterende (niet op dat doel betrekking hebbende) onderdelen dienen wel – desgevraagd – te worden verstrekt, waartoe het nodig kan zijn dat het document wordt gesplitst of geschoond.²¹

9.2.2.2 *Over wie mag de belastingdienst informatie opvragen?*

In het *Stad Rotterdam*-arrest van 10 december 1974 is de Hoge Raad ingegaan op de vraag over welke derden de Belastingdienst met behulp van de derde-informatieplichten informatie mag opvragen.²² Om zwart geld te traceren legde de Belastingdienst de verzekeringsmaatschappij Stad Rotterdam de verplichting op inzage te verlenen in de bescheiden waaruit de namen zouden blijken van alle verzekerden die bij haar een pleziervaarttuig hadden verzekerd. De Belastingdienst stelde dus een zogenaamde niet-geïndividualiseerde serievraag.²³ De verzekeringsmaatschappij weigerde aan deze informatieverplichting te voldoen – volgens sommigen bij wijze van reclamestunt²⁴ – omdat deze verplichting naar haar mening te onbepaald was. Zij voerde aan dat onder de in de wet gebruikte begrippen ‘boeken en ander bescheiden’ en ‘derden’ moet worden verstaan: ‘bepaalde boeken en andere bescheiden in de commerciële sfeer’ en ‘bepaalde derden met wie een zakelijke relatie bestaat’. De Hoge Raad meende evenwel dat ‘er geen aanleiding bestaat om aan de algemeen luidende bewoordingen ‘boeken en andere bescheiden’ en ‘derden’ de [...] voorgestane specifieke betekenis toe te kennen’. De Belastingdienst kon inderdaad inzage verlangen in informatie over alle personen die bij de betrokken verzekeringsmaatschappij een pleziervaarttuig hadden verzekerd.

De derden over wie informatie wordt opgevraagd, dienen echter wél in een commerciële relatie te staan tot degene van wie de informatie wordt opgevraagd.²⁵ Daaronder worden niet alleen de relaties tussen bedrijven verstaan, maar ook die tussen bedrijven en particulieren. Deze relatie tussen informatieplichtige en informatiesubject hoeft echter niet rechtstreeks te zijn. De Belastingdienst mag ook informatie opvragen over de relaties van die (rechtstreekse) relaties.²⁶

9.2.2.3 *Informatieverstrekking ‘uit eigener beweging’*

Met ingang van 1 januari 2001 biedt art. 53, lid 2, AWR voor de Belastingdienst de mogelijkheid om aan administratieplichtigen de verplichting op te leggen om ‘gegevens en inlichtingen waarvan de kennisneming voor de heffing van de belasting van belang

21 HR 23 september 2005, LJN AU3140, r.o. 3.2

22 HR 10 december 1974, BNB 1975/52.

23 G.-J. Zwenne, *Belastingheffing en informatieverplichtingen* (diss. Leiden) Den Haag 1998, p. 147.

24 A.M. van Lieshout, ‘Fiscale jacht op zwarte plezier vaartuigen’, WFR 1975, nr. 5218, p. 257-265; R.N.J. Kamerling & A.K.H. Klein Sprokkelhorst, *Derdenonderzoeken en verschoningsrecht*, Deventer 1996, p. 43.

25 L.A. De Blicq e.a., *Algemene wet inzake rijksbelastingen*, Deventer 2004, p. 131.

26 Rb. ‘s-Gravenhage 28 december 1989, FED 1990/306, r.o. 3.1.

kan zijn eigener beweging te verstrekken'. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt in art. 10.8 Wet IB 2001. In een uitvoeringsbesluit is deze verplichting nader uitgewerkt. De verplichting om uit eigener beweging informatie te verstrekken rust nu op levensverzekeraars, krediet-, beleggings- en effecteninstellingen en ziet op de verstrekking van saldi van (effecten)rekeningen, genoten rente en dividend, het totaalbedrag dat is uitbetaald ter zake van het verzilveren van coupons van obligaties en dergelijke.²⁷ Voor 1 januari 2001 hoefde alleen op verzoek van de Belastingdienst verstrekt te worden. Desalniettemin is deze uitbreiding van de informatieplicht niet als een werkelijke verandering gekenschetst. Voorheen vond immers op grond van (doorlopende) verzoeken van de Belastingdienst al structurele verstrekkingen van rente- en dividendinformatie plaats.²⁸

9.2.2.4 Informatieplichten op te leggen aan overheden

Voor de informatieverstrekking door overheden aan de Belastingdienst is een aparte regeling getroffen. Overheden en semi-overheden zijn verplicht op grond van art. 55 AWR en art. 63, lid 3, IW 1990 de gegevens en inlichtingen te verstrekken die hun door de Belastingdienst ter uitvoering van de belastingwet worden gevraagd. Evenals de informatieplichtigen die niet tot de overheid behoren, dienen zij dit kosteloos te doen. En ook hier bepaalt de Belastingdienst op welke wijze ('mondeling, schriftelijk of op andere wijze') dat moet gebeuren. De Staatssecretaris van Financiën kan, op schriftelijk verzoek van het desbetreffende overheidsorgaan, ontheffing verlenen van deze verplichting.

9.2.2.5 Verschoningsrechten van informatieplichtigen

De informatieverplichting ten dienste van de *eigen* belastingheffing of invordering kent géén verschoningsrecht. Voor een weigering om te voldoen aan deze verplichting kan niemand zich met succes beroepen op de omstandigheid, dat hij uit enigerlei hoofde tot geheimhouding is verplicht. Dit kan zelfs niet als deze geheimhoudingsplicht bij wettelijke bepaling is opgelegd (art. 51 AWR en art. 61 IW 1990).²⁹ Zo kan de Belastingdienst de notulen van een vergadering van de raad van commissarissen opvragen, ook als deze vertrouwelijk mededelingen bevatten.³⁰ Eveneens kan de Belastingdienst bij een arts inzage verlangen in patiëntkaarten met behalve de financiële ook medische gegevens. Het is niet toegestaan een gedeelte van de ter inzage gegeven bescheiden af te dekken,³¹ wel toegestaan is het financiële gegevens die

27 Zie verder J.A.R. van Eijdsden, 'Wijzigingen in de algemene wet inzake rijksbelastingen per 1 januari 2001', TFB 2001, nr. 7-8, p. 2-10.

28 N.J. Schutte, 'De spontane inlichtingenverstrekking', TFB 2000, nr. 6, p. 4-10.

29 Vgl. Hof Amsterdam 17 juni 1987, BNB 1989/12, r.o. 5.4.

30 HR 7 februari 1967, NJ 1967, 271.

31 HR 14 november 1928, B. 4396; HR 5 februari 1965, 388.

voor de belastingheffing van belang kunnen zijn administratief af te scheiden van de vertrouwelijke gegevens die niet voor de belastingheffing van belang kunnen zijn.³²

Anders dan voor de verplichting ten dienste van de eigen belastingheffing of ten behoeve van de eigen invordering, kennen de AWR en de IW 1990 wel een verschoningsrecht voor de informatieplichting ten dienste van de belastingheffing van derden. Maar slechts een beperkt aantal beroepsgroepen heeft er beroep op. Uitsluitend bedienaren van de godsdienst, notarissen, advocaten, procureurs, artsen en apothekers kunnen weigeren aan de informatieplichting te voldoen met een beroep op de omstandigheid dat zij uit hoofde van stand, ambt of beroep tot geheimhouding zijn verplicht (art. 53a AWR en art. 63 IW 1990).³³ De toegankelijkheid van deze beroepsbeoefenaren valt en staat met de mogelijkheden om aan hen in vertrouwen mededelingen te kunnen doen. Met het verschoningsrecht heeft de wetgever het maatschappelijk belang daarvan zwaarder laten wegen dan het belang van de belastingheffing.

Aan enkele andere dan de genoemde beroepsbeoefenaren voor wie evenzeer van belang is dat aan hen in vertrouwen mededelingen kunnen worden gedaan, heeft de Belastingdienst een positie toegekend die tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met die van de in de wet genoemde beroepsbeoefenaren. Zo verlangt de Belastingdienst geen inzage van accountants en belastingadviseurs ten behoeve van de belastingheffing in de adviezen aan klanten en de gevoerde correspondentie. Dit beleid, dat naar analogie van toepassing is op het verstrekken van gegevens en inlichtingen,³⁴ was neergelegd in par. 32, lid 2, Leidraad AWR maar is gehandhaafd nadat deze leidraad is ingetrokken.³⁵

9.2.3 *Informatieverstrekking door de Belastingdienst*

Het uitgangspunt voor de verstrekking van informatie door de Belastingdienst is de fiscale geheimhoudingsplicht. De inspecteur mag in staat zijn veel informatie over belastingplichtigen op te vragen, maar hij mag deze informatie in beginsel slechts gebruiken voor de belastingheffing en invordering (ofwel: doelbinding). Deze fiscale geheimhoudingsverplichting is, evenals de informatiebevoegdheden en -verplichtingen, een essentiële bouwsteen van de fiscale informatievoorziening: door de geheimhoudingsverplichting kan de belastingplichtige er op vertrouwen dat de hem betreffende gegevens in beginsel slechts worden gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn verkregen. Dit vertrouwen is een van de factoren die bepalend zijn voor de bereidheid van belastingplichtigen om zelf de benodigde gegevens te verstrekken. Zonder deze bereidheid zou belastingheffing waarschijnlijk onmogelijk zijn.³⁶

32 L.A. de Blicq e.a., 'Algemene wet inzake rijksbelastingen,' Deventer 1999, p. 150.

33 HR 17 februari 1928, NJ 1928, 727.

34 Resolutie van 22 maart 1989, AFZ 89/1005, V-N 1989, p. 1076.

35 Mededeling van de Staatssecretaris van 5 januari 1994, nr. 10DGM4, V-N 1994, p. 456.

36 VIV 1993, 2.1.1; HR 8 november 1991, NJ 1992, 277; J.J.I. Verburg, Het verschoningsrecht van getuigen in strafzaken (diss. Leiden) Zwolle 1975, p. 221-227.

De fiscale geheimhoudingsplicht is neergelegd in art. 67, lid 1, AWR en art. 67, lid 1, IW 1990. Op grond van deze bepalingen is het eenieder 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 medegedeeld wordt, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van de belastingwetten of voor de heffing of de invordering van rijksbelastingen'.³⁷ De geheimhoudingsverplichting heeft uiteraard geen betrekking op de bekendmaking van gegevens aan de belastingplichtige op wie deze betrekking hebben.³⁸ Evenmin staat de geheimhoudingsplicht er aan in de weg dat belastinginformatie binnen de verschillende organisatieonderdelen van de Belastingdienst wordt gebruikt, althans voor zover deze zich bezighouden met de uitvoering van belastingwetten, daaronder begrepen de heffing en invordering van rijksbelastingen.³⁹

De fiscale geheimhoudingsplicht geldt niet alleen voor de belastinginspecteur maar voor ieder die werkzaam is bij de uitvoering van de belastingwet. Daaronder worden, behalve belastingambtenaren, ook arbeidscontractanten, uitzendkrachten en dergelijke begrepen. Verder is de verplichting van toepassing op de niet-ambtelijke deskundigen⁴⁰ en de leden en griffiers van de rechtelijke macht, evenals de ambtenaren van het Centraal Bureau voor de Statistiek⁴¹ en de inhoudingsplichtigen (onder meer werkgevers).

In art. 67, lid 2, AWR en art. 67, lid 2, IW 1990 is de mogelijkheid opgenomen voor uitzonderingen op de regel dat de Belastingdienst in beginsel geen informatie verstrekt aan derden. De bepaling verleent de minister de bevoegdheid ontheffing te verlenen op de geheimhoudingsplicht. Het beleid dienaangaande is neergelegd in het Voorschrift Informatieverstrekking 1993 (VIV 1993). Het geeft aan in welke gevallen deze ontheffing is verleend, en welke regels gelden met betrekking tot de informatieverstrekking.⁴² Verder geeft het voorschrift aan in welke gevallen beslissingen betreffende de ontheffing zijn gedelegeerd aan de Belastingdienst.⁴³ Daarnaast zijn er in een groot aantal wetten uitzonderingen geformuleerd. Deze uitzonderingen worden opgesomd in de bijlagen bij het voorschrift.

37 Daarnaast geldt de minder strenge, en daardoor minder relevante geheimhoudingsbepaling van art. 2:5 Awb. Deze bepaling geldt voor 'ieder die betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden'.

38 Een recent voorbeeld van een geval waarin art. 67 ten onrechte werd gebruikt om geen informatie te verstrekken aan een belastingplichtige biedt HR 5 december 2003, LJV AE9370, m.n. r.o. 4.1; zie verder o.a. HR 14 mei 1964, NJ 1964, 430, V-N 1965/124; AR 29 april 1986, V-N 1986/1801; AR 22 november 1982, BNB 1985/33; AR 31 juli 1984, BNB 1985/35; AR 3 februari 1988, V-N 1988/2436; HR 8 november 1991, NJ 1992, 277; HR 14 mei 1964, NJ 1964, 430, V-N 1965/124.

39 Rb. Haarlem 26 januari 1988, NJ 1989, 660.

40 Leidraad AWR, § 42, lid 1. Beschikking van 13 augustus 1962, nr. B2/13 362, ingetrokken bij Beschikking van 3 mei 1993, nr. AFZ /3133M.

41 VIV 1993 art 2 II 3, laatste alinea L.A. de Blicq e.a., Algemene wet inzake rijksbelastingen Deventer 2004, p. 68.

42 Zie over het rechtskarakter van het VIV 1993 en de daaraan (niet) door belastingplichtigen te ontleen aanspraken: HR 30 maart 2004, LJV AO1755, m.n. r.o. 4.4.

43 § 2.1.2 VIV 1993.

In een zgn. achtergrondstudie uit 1999 heeft de toenmalige privacytoezichthouder, de Registratiekamer, met betrekking tot dit verstrekking- cq verstrekkingregime vastgesteld dat art. 67 lid 2 AWR en het VIV 1993 niet een voldoende, wettelijk fundament bieden voor de verstrekking van belastinggegevens die tevens persoonsgegevens zijn, aangezien daarmee alleen is voorzien in een ontheffingsmogelijkheid en niet in gronden voor verstrekking. Om deze reden drong de privacytoezichthouder er aan op een wettelijke regeling met meer waarborgen.⁴⁴ Hoewel deze wettelijke regeling al veel eerder was aangekondigd⁴⁵ is het wetsvoorstel dat daarin voorziet pas in oktober 2005 ingediend.⁴⁶

9.3 Uitvoering sociale zekerheid

De uitvoering van sociale zekerheidswetgeving wordt gekenmerkt door ketensamenwerking. Diverse organisaties in de keten van werk en inkomen werken samen om cliënten te begeleiden bij wat wordt genoemd 'de toeleiding' naar werk en het aanvragen en toekennen van inkomen.

In de, eind jaren negentig opnieuw geformuleerde uitgangspunten van de sociale zekerheid staat niet het inkomen of de uitkering centraal. In plaats daarvan moet iemand die een uitkering aanvraagt begeleid worden in de toeleiding naar werk. Om dat mogelijk te maken was het nodig dat de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving door verschillende organisaties werd gestroomlijnd en op elkaar afgestemd. Deze organisaties, waaronder de gemeentelijke sociale diensten, het UWV⁴⁷ (voorheen uitvoeringsinstellingen) en de Centra Werk en Inkomen (voorheen voor een groot deel vertegenwoordigd door arbeidsvoorzieningsorganisaties), moesten nauw met elkaar gaan samenwerken. Daarvoor was nodig dat deze organisaties gegevens met elkaar gingen uitwisselen, en dossiers van elkaar konden inkijken. ICT speelde en speelt daarin een belangrijke ondersteunende rol. In dit verband wordt wel gesproken over keteninformatisering. De genoemde organisaties vormen met elkaar een zogenaamde keten voor werk en inkomen, de zogenaamde SUWI-keten, waarbij SUWI staat voor Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Geen enkele organisatie in deze keten kan zonder de samenwerking met een andere ketenpartner goed functioneren. Daarom is van belang dat zij gebruik maken van gemeenschappelijke ICT-voorzieningen. Deze betreffen gemeenschappelijke ICT systemen betreffen, maar ook gemeenschappelijke standaarden van gegevensdefinities of het gebruik van één of meer verwijzingsindexen.⁴⁸ Omdat er bij keteninformatisering in de sociale zekerheid persoonsgegevens worden

44 J. de Zeeuw, Informatieverstrekking door de fiscus, Den Haag: Registratiekamer 1999.

45 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 400 IXB, nr. 27, p. 3.

46 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 322, nr. 3, p. 14.

47 UWV staat voor Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

48 Zie O.Kinkhorst, 'Het RINIS-concept: keteninformatisering in de sociale zekerheid' in: H. van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld (red.), 'Ketenmanagement in de publieke sector', Utrecht 2000, p. 177.

verzameld en uitgewisseld, is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een belangrijk aandachtspunt. Dit is in de diverse wet- en regelgeving geregeld.

Naast de Wbp zijn er voor de sociale zekerheidssector specifieke, op de sector toegesneden, regelingen die nadere invulling geven aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en nadere voorwaarden stellen aan de verwerking van persoonsgegevens door eerder genoemde organisaties. Gedacht moet dan worden aan de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI), de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Werkloosheidswet (WW) en lagere regelgeving zoals de Regeling SUWI en het Besluit Inlichtingenbureau Gemeenten (BIG). Voor de hierboven genoemde organisaties zullen de relevante regelingen op hoofdlijnen worden besproken. Overigens zijn er naast CWI, het UWV en de gemeentelijke sociale diensten ook nog andere organisaties die in de sociale zekerheidssector een belangrijke rol spelen. Zo speelt het Inlichtingenbureau (IB) een belangrijke rol als het gaat om het bestrijden en opsporen van bijstandsfraude, het RINIS als het gaat om het faciliteren van het uitwisselen van beveiligde elektronische berichten tussen organisaties in de sociale zekerheidssector, en reïntegratiebedrijven als het gaat om 'de inschakeling van personen in de arbeid.'⁴⁹

9.3.1 De SUWI ketenpartners

9.3.1.1 CWI

De taken van de Centrale organisatie werk en inkomen zijn beschreven in art. 21 en volgende van de Wet SUWI, en betreffen de publieke arbeidsvoorziening en het innemen van aanvragen voor uitkeringen en toeslagen, en aangiften van werkloosheid. Zij draagt tevens zorg voor de inrichting en instandhouding van vestigingen, waarin haar taken worden uitgevoerd, genaamd Centra voor werk en inkomen. Een Centrum Werk en Inkomen (CWI) is de eerste schakel in de keten van werk en inkomen. Elke werkzoekende meldt zich als eerste bij een CWI voor het vinden van werk en als het nodig is ook voor het aanvragen van een WW- of bijstandsuitkering. Op deze manier wordt uitvoering gegeven aan de gedachte van 'werk boven inkomen'. Daarnaast verleent een CWI ontslagvergunningen en terwerkstellingsvergunningen. Een CWI controleert of uitkeringsgerechtigden recht blijven houden op een uitkering en of zij zich aan alle verplichtingen houden die het recht op een uitkering met zich meebrengt. Een CWI informeert de ketenpartners steeds over haar bevindingen, en werkt met de ketenpartners UWV en gemeentelijke sociale dienst (GSD) binnen de vestigingen van CWI's nauw samen.

De samenwerking is geregeld in art. 8 van de Wet SUWI. In het eerste lid van dit artikel krijgen genoemde ketenpartners de opdracht samen te werken om de inschakeling van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden in het arbeidsproces te bevorderen, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Tevens krijgen zij de opdracht

49 Art. 1 sub w van de Wet SUWI.

met andere diensten en instellingen samen te werken die verband houden met de uitoefening van hun taken. In dit artikel is ook uitdrukkelijk bepaald dat de samenwerking mede betrekking kan hebben op het uitwisselen van gegevens.

9.3.1.2 UWV

Werk boven inkomen, dat is – zoals hiervoor al is genoemd – het uitgangspunt van het sociale zekerheidsbeleid en de Wet SUWI. Als de toeleiding naar werk door een CWI (nog) niet gelukt is, stuurt het CWI een aanvraag voor een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) door naar het UWV. Het UWV is op grond van art. 30 Wet SUWI belast met het uitvoeren van genoemde wetten en de daaraan ten grondslag liggende verzekeringen. Naast het verstrekken van uitkeringen, stimuleert en ondersteunt het UWV bij reïntegratie. Hiertoe schakelt het UWV reïntegratiebedrijven in die uitkeringsgerechtigden begeleiden bij reïntegratie in het arbeidsproces. Ook heeft het UWV een fraudepreventie en opsporingstaak. Deze laatste taak voert zij uit door gegevens van cliënten te vergelijken met dienstverbanden-administraties van werkgevers en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), of met gegevens van de Belastingdienst. Ook kan zij onderzoeken instellen naar een bepaalde branche of specifieke uitkeringsgerechtigden en legt zij onaangekondigde huisbezoeken bij cliënten af.

9.3.1.3 Gemeentelijke sociale diensten

Gemeentelijke sociale diensten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Twee belangrijke uitgangspunten van de WWB zijn adequate rechtmatigheidscontrole, zodat bijstand alleen terecht komt bij personen die er daadwerkelijk voor in aanmerking komen, en reïntegratie, waardoor cliënten zo snel mogelijk worden geholpen aan of op weg naar werk. Gemeenten hebben er belang bij om de instroom van uitkeringsgerechtigden te beperken en de uitstroom van uitkeringsgerechtigden te bevorderen.

Anders dan onder de Algemene Bijstandswet zijn gemeentelijke sociale diensten ook zelf financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Het budget dat zij daarvoor krijgen van het rijk wordt bepaald op basis van een objectief verdeelmodel en niet op basis van declaraties achteraf. Dit houdt in dat gemeentelijke sociale diensten veel belang hebben bij een goede rechtmatigheidscontrole. Op het moment dat gemeenten de rechtmatigheidscontrole onzorgvuldig uitvoeren, worden zij gekort op hun budget. Daar staat tegenover dat gemeenten die de rechtmatigheidscontrole zorgvuldig uitvoeren, en uitkeringen niet verstrekken, stop zetten of verlagen als gevolg van die rechtmatigheidscontrole, geld besparen. Voor de rechtmatigheidscontrole zal een gemeentelijke sociale dienst onder meer gebruik maken van de diensten van het Inlichtingenbureau.

9.3.1.4 Inlichtingenbureau

De Stichting Inlichtingenbureau is in 2001 opgericht om zogenaamde witte fraude met bijstandsuitkeringen te voorkomen dan wel op te sporen. Het Inlichtingenbureau faciliteert gemeenten om alleen uitkeringen te verstrekken aan personen die er echt recht op hebben. De dienstverlening van het Inlichtingenbureau richt zich vooral op de ondersteuning van een aantal werkprocessen in het kader van de WWB, waaronder een adequate rechtmatigheidscontrole,⁵⁰ en de uitvoering van de IOAW,⁵¹ IOAZ⁵² en WWIK.⁵³ Daarnaast ondersteunt zij als sectorloket elektronisch gegevensverkeer tussen gemeenten en andere organisaties in de keten Werk en Inkomen. Deze taak is vastgelegd in art. 63 van de Wet SUWI.⁵⁴ Voor rechtmatigheidscontroles worden verschillende organisaties, zoals het UWV en de Belastingdienst, bevroegd. De meeste van deze organisaties verstrekken gegevens op grond van een wettelijke plicht. De tussenkomst van het Inlichtingenbureau is wettelijk geregeld in art. 63 van de Wet SUWI en art. 64 lid 2 van de WWB. Gemeenten mogen de gegevens die via het Inlichtingenbureau beschikbaar zijn, niet meer direct bij deze organisaties uitvragen.

Art. 8 van het Besluit Inlichtingenbureau Gemeenten (BIG) legt aan het Inlichtingenbureau de verplichting op zorg te dragen voor een doeltreffende voorlichting over zijn taken en werkwijze door ten minste het ter beschikking stellen van informatiemateriaal aan burgemeester en wethouders ten behoeve van WWB-cliënten. Het Inlichtingenbureau geeft hier invulling aan door een cliëntenfolder beschikbaar te stellen voor sociale diensten. Hierin geeft het Inlichtingenbureau aan op welke wijze en voor welke doelen het Inlichtingenbureau persoonsgegevens verwerkt.⁵⁵ Daarnaast wordt ook op de website van het Inlichtingenbureau en in overige publicaties aandacht besteed aan de verschillende diensten van het Inlichtingenbureau, de wijze waarop daarbij persoonsgegevens worden verwerkt en de rechtswaarborgen die daarbij gelden.

Het regelgevend kader voor het Inlichtingenbureau wordt behalve door het BIG gevormd door de WWB, de Wet SUWI, de Wbp en lagere regelgeving zoals het Besluit elektronische voorzieningen IB 1.0 (Bijlage XVI bij de Regeling SUWI).

9.3.1.5 SUWI-net en ontwikkelingen rond het digitaal klantdossier

Zoals gezegd, wordt de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving gekenmerkt door samenwerking en keteninformatisering. Daarbij maken de SUWI ketenpartners gebruik van gemeenschappelijke ICT-voorzieningen. Het SUWI-net is zo een gemeenschappelijke ICT-voorziening. Het gebruik daarvan is verplicht gesteld in art. 62 van de Wet SUWI. SUWI-net wordt door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

50 Zie www.inlichtingenbureau.nl.

51 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.

52 Wet inkomensvoorziening oudere arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

53 Wet werk en inkomen kunstenaars.

54 J.P.R. Bergfeld en J.R. During. 'Gemeentelijke ketenregie WWB'. Den Haag 2005, p. 22.

55 Zie Inlichtingenbureau, privacyjaarverslag 2005, 2006, p. 7.

(SZW) en de in art. 62 genoemde SUWI ketenpartners gezamenlijk ingericht en in stand gehouden. De Regeling en het Besluit SUWI stellen nadere regels aan SUWI-net.

Art. 6.1 van de Regeling SUWI stelt dat SUWI-net de SUWI-net-partijen de mogelijkheid biedt bij elkaar gegevens te raadplegen en over te nemen in de eigen administratie. Dit wordt 'inkijken' genoemd. Ook biedt SUWI-net genoemde partijen de mogelijkheid elkaar gegevens, documenten of andere informatie te verstrekken. Dit wordt 'meldingen versturen' genoemd. De SUWI-net-partijen dragen allen zorg voor de beveiliging van de gegevensuitwisseling tegen inbreuken op de beschikbaarheid, de integriteit en vertrouwelijkheid, overeenkomstig hetgeen over de voor het stelsel van maatregelen en procedures te hanteren normen wordt bepaald in de bij de Regeling SUWI horende bijlage XIV. Zij zijn verplicht in een beveiligingsplan aan te geven hoe zij aan deze verplichting invulling geven.

Naast het SUWI-net en de faciliteiten van het Inlichtingenbureau werken de SUWI-ketenpartners aan een nieuwe ICT-voorziening, te weten het digitaal klantdossier.⁵⁶ De bedoeling is om hiermee vermindering van administratieve lasten te bereiken, alsmede verbetering van dienstverlening, versterking van handhaving en verlaging van uitvoeringskosten. De feitelijke implementatie van het digitaal klantdossier is voorzien in 2007. Eind 2006 is een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd om de Wet SUWI zodanig aan te passen dat een klant zijn gegevens niet meerdere keren hoeft te verstrekken aan de SUWI-organisaties.

9.3.2 Privacywet- en regelgeving in het SUWI-domein

9.3.2.1 Wbp

De sectorale wet- en regelgeving kennen specifieke privacybepalingen. Voor zover deze sectorale wet- en regelgeving geen specifieke regelingen kennen, gelden uiteraard de algemene bepalingen van de Wbp, die mede worden ingevuld door de specifieke sectorwetten. Het doel van de verzameling van gegevens door de sociale diensten ligt in de uitvoering van de WWB, waarbij de nadruk ligt op reïntegratie van cliënten en op rechtmatigheidscontrole. Voor beide soorten gegevensverzamelingen is een gemeentelijke verordening met ingang van 1 januari 2005 verplicht gesteld.⁵⁷ Voor het UWV en CWI's zal het doel van de gegevensverzameling gelegen zijn in het uitvoeren van hun wettelijk toebedeelde taken.

Het transparantiebeginsel komt voor de SUWI ketenpartners tot uitdrukking in onder meer de Regeling SUWI en het Besluit SUWI, waarin de gegevens die worden opgenomen in de zogenaamde polisadministratie en het gegevensregister worden weergegeven, alsmede in het Besluit Inlichtingenbureau, waarin de gegevens staan genoemd die door het Inlichtingenbureau worden verwerkt en die via het Sectorloket ter beschikking worden gesteld van de SUWI ketenpartners.

56 Zie *Kamerstukken II*, 2005/06, 26448 nr. 149, 206 en 273.

57 Zie J.P.R. Bergfeld en J.R. Durning, 'Gemeentelijke ketenregie WWB', Den Haag 2005, p. 27.

9.3.2.2 Wet SUWI

De belangrijkste privacybepalingen uit de Wet SUWI, hebben betrekking op gegevensverstrekking, geheimhouding en beveiliging. De overige bepalingen van de Wbp, zoals die over de rechten van betrokkenen en informatieplichten van de verantwoordelijke, zijn onverkort van toepassing.

Waar het gaat om gegevensverstrekking kent het SUWI domein een gesloten regime. Dit houdt in dat het in beginsel niet is toegestaan gegevens aan derden te verstrekken. Dit verbod kan worden doorbroken als dit wettelijk is toegestaan of voorgeschreven, of als er toestemming van de cliënt is. In art. 62 van de Wet SUWI is de gegevensverstrekking door de Centrale Organisatie werk en Inkomen (CWI), het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en gemeenten geregeld. In dit artikel is bepaald dat deze organisaties elkaar uit eigen beweging en op verzoek, kosteloos, alle gegevens en inlichtingen verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Wet SUWI of enige andere wet aan deze organisaties is opgedragen, danwel bij of krachtens de WWB, de IOAW, of de IOAZ aan gemeenten is opgedragen. Dit doen zij overeenkomstig het zogenaamde Gegevensregister SUWI. In het gegevensregister SUWI is een overzicht opgenomen waarin de verschillende soorten berichten zijn weergegeven die in het kader van wettelijke taken worden uitgewisseld tussen SUWI-organisaties. Bij ministeriële regeling is het Gegevensregister SUWI vastgesteld. Art. 62 lid 2 bepaalt tevens dat zij voor deze gegevensverstrekking gebruik maken van een elektronische infrastructuur. Deze elektronische infrastructuur wordt het eerder besproken SUWI-net genoemd en wordt door genoemde partijen en de Minister van SZW in stand gehouden.⁵⁸

Art. 73 van de Wet SUWI regelt de verstrekking van gegevens door de CWI, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank aan bestuursorganen en privaatrechtelijke rechtspersonen buiten het SUWI-domein. Het Besluit SUWI bevat bepalingen die art. 73 nader uitwerken. Zo bepalen artt. 5.1 en 5.2 van het Besluit welke gegevens in de zogenaamde polisadministratie van art. 33 Wet SUWI worden opgenomen, zoals de gegevensset, het doel waarvoor gegevens worden verwerkt en hoe die gegevens worden verkregen. De polisadministratie wordt gevoerd door het UWV, en bevat actuele gegevens over dienstverbanden, loongegevens en sv-uitkeringen. Daar waar sprake is van systematische gegevensverstrekking aan andere bestuursorganen dan de SUWI-partijen, wordt verlangd dat zij de onderlinge overeenstemming over inhoud en wijze van verstrekking en de daarbij vastgestelde procedures vastleggen in een besluit en dit bekendmaken. Zo wordt op een vergelijkbare wijze als binnen het SUWI-domein (via het Gegevensregister SUWI) transparantie gerealiseerd en wordt bevorderd dat afspraken zorgvuldig tot stand komen.

Het gegevensregister heeft dus betrekking op de gegevensuitwisseling tussen de SUWI-partijen. De polisadministratie heeft betrekking op de gegevensuitwisseling tussen SUWI-partijen en bestuursorganen of privaatrechtelijke rechtspersonen. Er is over deze twee registers nog veel meer te zeggen dan dat de ruimte en het doel van

⁵⁸ Zie art. 62 lid 2.

dit artikel hier toelaat. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar het Besluit en de Regeling SUWI.

De geheimhouding van gegevens in het SUWI-domein is geregeld in art. 74 Wet SUWI. Daarin staat dat, anders dan voor de uitvoering van de wet noodzakelijk is dan wel op grond van de wet is voorgeschreven of toegestaan, een ieder die is belast met de uitvoering van de wet tot geheimhouding is gehouden. In de eerdere tekst van het wetsvoorstel was een expliciete geheimhoudingsbepaling geschrapt. Men was van mening dat een ieder die betrokken is bij de uitvoering van een taak van een bestuursorgaan toch al op grond van art. 2:5 Awb tot geheimhouding is verplicht.⁵⁹ In de definitieve tekst van de wet is hij toch weer opgenomen. Deze geheimhoudingsplicht geldt ook voor reïntegratiebedrijven. Naast deze wettelijke geheimhoudingsplicht geldt voor de bedrijven een verbod op doorlevering van gegevens en een verplichting een privacyreglement op te stellen.

Elke SUWI-ketenpartner heeft de verplichting om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of aantasting of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Art. 76 Wet SUWI bevat nadere bepalingen, en refereert aan de ter zake voor de Rijksdienst geldende voorschriften. Voor de Rijksdienst is het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) van toepassing. In art. 6.4 van de Regeling SUWI zijn nadere regels gesteld. Dit artikel bepaalt dat de organisaties die gebruik maken van SUWI-net, in een beveiligingsplan aangeven op welke wijze zij invulling geven aan het bepaalde in Bijlage XIV van die regeling, dat de beveiliging van SUWI-net regelt. De bijlage legt gemeenschappelijke betrouwbaarheidseisen vast die het beveiligingsniveau aangeven voor SUWI-net. Daarbij wordt ook verwezen naar de Code voor Informatiebeveiliging en de Achtergrondstudies en verkenningen 23 van het CBP. De geformuleerde normen gelden niet alleen voor SUWI-net in engere zin, maar ook voor de bedrijfsprocessen die van de met behulp van SUWI-net uitgewisselde gegevens gebruik maken. Aldus wordt een gelijkwaardig niveau van beveiliging over de organisaties heen bereikt. Over de beveiliging van SUWI-net dient verantwoording te worden afgelegd, net als voor alle SUWI-ketenpartners op grond van art. 5.22 van de Regeling SUWI geldt dat zij jaarlijks moeten rapporteren over de opzet en werking van het stelsel van maatregelen en procedures, gericht op het waarborgen van een exclusieve, integere, beschikbare en controleerbare gegevensverwerking. Zij moeten dit vergezeld laten gaan van een oordeel en rapport van bevindingen van een onafhankelijke Register EDP Auditor. Dit geldt niet voor gemeenten.

9.3.2.3 WWB

Ook in de WWB hebben de belangrijkste privacybepalingen betrekking op gegevensverstrekking, geheimhouding en beveiliging. Daarnaast kent de WWB een zogenaamde inlichtingenplicht. Deze worden hieronder besproken.

⁵⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 90.

Zoals eerder gezegd, is rechtmatigheidscontrole een belangrijk uitgangspunt van de WWB. Rechtmatigheidscontrole vindt plaats door onder andere toetsing van de woon-/leefsituatie, het inkomen en vermogen van een aanvrager of cliënt. Het eerder genoemde Inlichtingenbureau speelt hierin een belangrijke ondersteunende rol. De gemeente bepaalt op grond van art. 53a WWB welke gegevens ten behoeve van de bijstandsverlening in ieder geval door de belanghebbende worden verstrekt en welke bewijsstukken worden overgelegd, alsook het tijdstip en de wijze waarop de gegevensverstrekking plaatsvindt. Opgemerkt wordt dat ook in de Regeling SUWI⁶⁰ een overzicht is opgenomen van de gegevens en bewijsstukken die bij een aanvraag WWB moeten worden verstrekt. Art. 54 WWB bepaalt dat het College van B&W bevoegd is onderzoek in te stellen naar de volledigheid en juistheid van de verstrekte gegevens en zonodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening van bijstand.

De WWB legt in art. 17 aan de belanghebbende de verplichting op aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.

De WWB en de Wet SUWI leggen aan sociale diensten en CWI nauwelijks verplichtingen op om gegevens bij andere organisaties op te vragen. Maar als zij gegevens toch opvragen dan regelen art. 63 en 64 WWB dat een aantal organisaties verplicht is om mee te werken en inlichtingen te verstrekken. Dit betreft de zogenaamde wettelijke inlichtingenplicht. Een dergelijke inlichtingenplicht stelt beperkingen en voorwaarden van de Wbp aan een dergelijke gegevensuitwisseling buiten toepassing. De gedachte hierachter is dat een belangenafweging bij de totstandkoming van de wettelijke inlichtingenplicht al heeft plaatsgevonden. Toch kan er soms wel sprake zijn van een privacytoets, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag welke concrete gegevens in welke concrete omstandigheden verstrekt mogen of moeten worden.

Net als in de Wet SUWI is ook in de WWB een geheimhoudingsplicht opgenomen. In art. 65 van de WWB is bepaald dat het voor een ieder verboden is hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de WWB over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld verder bekend te maken dan voor de uitvoering van deze wet noodzakelijk is dan wel op grond van deze wet is voorgeschreven of toegestaan. Dit verbod geldt niet indien er een wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht, degene op wie de gegevens betrekking hebben heeft verklaard geen bezwaar te hebben tegen de verstrekking van deze gegevens, of de gegevens niet herleidbaar zijn tot natuurlijke personen. Anders dan in de Wet SUWI is in de WWB ook bepaald dat degene die gegevens verstrekt, verplicht is na te gaan of degene aan wie gegevens verstrekt worden bevoegd is te achten deze gegevens verstrekt te krijgen.

De WWB kent geen expliciete beveiligingsplicht. Wel geeft de Memorie van Toelichting bij de WWB⁶¹ aan dat op de gegevens die via het SUWI-net of het

60 Zie Bijlage I van de Regeling SUWI, zoals bedoeld in art. 2.2, eerste lid, onderdeel a van deze regeling.

61 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 81.

Inlichtingenbureau zijn verkregen het beveiligingsbeleid van bijlage XIV van de Regeling SUWI van toepassing is. Verder is voor gemeenten het bepaalde in art. 77 van de WWB relevant. Dit artikel verplicht colleges van B&W jaarlijks een verslag uit te brengen aan de Minister van SZW over de uitvoering van de WWB. Eén van de onderdelen van het verslag betreft de verklaring over de aanwezigheid van een beveiligingsplan.

9.4 Sofi-nummer/BSN

Art. 47b, lid 3, AWR geeft een definitie van het sofi-nummer. Het is het nummer waaronder een natuurlijke persoon is geregistreerd bij de rijksbelastingdienst, welk nummer tevens dienst doet als registratienummer voor de verzekerde en uitkeringsgerechtigde bij de uitvoering van de wettelijke voorschriften inzake de sociale zekerheid. Het sofi-nummer is een uniek identificerend nummer dat gegevensuitwisseling op een betrouwbare en doelmatige wijze mogelijk maakt. Omdat gegevensuitwisseling er toe kan leiden dat de persoonlijke levenssfeer van betrokken burgers wordt aangetast, is het gebruik van het nummer alleen onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Het uitgangspunt is neergelegd in art. 24 Wbp. Het nummer mag alleen bij de verwerking van persoonsgegevens worden gebruikt voor doeleinden bij de wet bepaald. Bij AMvB kunnen andere gevallen worden aangewezen waarin het nummer kan worden gebruikt. Daarbij kunnen nadere regels over het gebruik ervan worden gesteld.

Zo is in de Wet op de loonbelasting 1964 bepaald dat – kort gezegd – de werkgever gehouden is om van een werknemer het sofi-nummer op te vragen en om dat nummer met de op hem betrekking hebbende informatie aan de Belastingdienst te verstrekken. In die wet is ook de corresponderende verplichting van de werknemer opgenomen om aan zijn werkgever zijn sofi-nummer op te geven. Art. 52a AWR maakt het daarnaast mogelijk om alle administratieplichtigen de verplichting op te leggen om van een derde opgave te verlangen van diens sofi-nummer en dat nummer in de administratie op te nemen. Die mogelijkheid houdt verband met de informatieverstrekkingen die een deel van deze administratieplichtigen uit eigener beweging aan de Belastingdienst moeten verstrekken. Op grond van art. 53, lid 3, AWR zijn die administratieplichtigen namelijk gehouden bij de desbetreffende gegevens en inlichtingen het sofi-nummer te vermelden van degene op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben. De corresponderende verplichting van de belastingplichtige om het sofi-nummer aan de betrokken administratieplichtigen te verstrekken, is opgenomen in art. 47b, lid 2, AWR.

Het sofi-nummer gaat naar verwachting op korte termijn worden vervangen door een nieuw administratienummer met een veel breder toepassingsbereik, het burgerservicenummer of BSN. Op het moment van schrijven ligt hiertoe het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) ter behandeling bij de Tweede

Kamer.⁶² De verantwoordelijke bewindspersoon heeft de verwachting uitgesproken dat in het najaar van 2006 of uiterlijk op 1 januari 2007 zal worden ingevoerd.⁶³

Het is de bedoeling met de Wabb een wettelijke grondslag te bieden voor een algemeen persoonsgebonden nummer. Wat dat betreft wijkt het BSN dus af van het sofi-nummer, dat in eerste instantie was bedoeld voor uitsluitend het sociaal-fiscale domein. Anders dan het sofi-nummer kan het BSN kan door alle overheidsorganen worden gebruikt.

De Wabb bevat niet een eigen, integraal regime inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie het nummer betrekking heeft. Op de verwerkingen in het kader waarvan het BSN wordt gebruikt, zijn de Wbp en sectorale wetten, zoals de Wet GBA en de SUWI-wetgeving, onverkort van toepassing.⁶⁴ Het gebruik van het BSN zelf is evenwel gebonden aan de in de Wabb gestelde voorwaarden. Zo mag het BSN alleen worden gebruikt door overheidsorganen en niet-overheidsorganen die over een wettelijke grondslag beschikken het BSN te gebruiken,⁶⁵ verder mag het BSN alleen door een overheidsorgaan worden gebruikt in het kader van zijn taak⁶⁶ en mag het BSN alleen worden gebruikt als dat nodig is.⁶⁷ De Wabb stelt voorts een aantal eisen aan de organisaties die bevoegd zijn het BSN te gebruiken om een zorgvuldig gebruik van het BSN te bevorderen. Deze organisaties moeten bij het gebruik van het BSN zich ervan te vergewissen dat een BSN daadwerkelijk betrekking heeft op degene wiens persoonsgegevens hij verwerkt (de 'vergewisplicht').⁶⁸ Ook zijn zij verplicht de verwerkingen waarbij het BSN wordt gebruikt, te melden bij een zogenaamde 'Landkaart'.⁶⁹ Deze Landkaart kan worden geraadpleegd door betrokkenen om inzicht te krijgen in hoe de overheid haar burgers registreert.⁷⁰

62 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 312, nr. 1-9.

63 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 312, nr. 9, p. 1.

64 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 312, nr. 3, p. 3, 20.

65 Art. 1 sub 2 Wabb.

66 Art. 10 Wabb.

67 *Kamerstukken II* 2005-06, 30 312, nr. 3, p. 10.

68 Art. 12 Wabb.

69 Art. 18 Wabb.

70 *Kamerstukken II* 2005-06, 30 312, nr. 3, p. 23.