

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

's-Gravenhage, 19 januari 1999
Ons kenmerk 98.A.0849.1
Onderwerp AMvB informatieplicht banken

Bij brief van 8 oktober 1998 heeft u de Registratiekamer gevraagd om advies over de concept AMvB die is opgesteld met het doel de informatieplichtige instanties uit artikel 122 Algemene bijstandswet (Abw) en artikel 45 IOAW en artikel 45 IOAZ, uit te breiden met de banken. Onder de huidige Abw ontbreekt de mogelijkheid voor sociale diensten om structureel informatie van banken te verkrijgen om het vermogensbezit te controleren. De AMvB moet daarin verandering brengen. Uitgangspunt van het concept is dat sociale diensten de rentegegevens en bankrekeningnummers van hun cliënten verkrijgen via de Belastingdienst. Tevens wordt de mogelijkheid geboden aan de sociale diensten om de banken rechtstreeks te benaderen.

De Registratiekamer voldoet hierbij gaarne aan uw verzoek.

Voorgeschiedenis

In 1994 werd de Nota van Wijziging van het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet) aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze nota van wijziging werd een bepaling voorgesteld waarin inlichtingenverplichtingen werden vastgelegd voor derden om persoonsgegevens te verstrekken aan het college van burgemeester en wethouders.

Datum 19 januari 1999

Ons kenmerk 98.A.0849.1

Blad 2

In artikel 128 van het voorstel (het huidige artikel 122 Algemene bijstandswet) werd tevens de mogelijkheid vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur een (beperkte) informatieplicht in het leven kon worden geroepen voor nader aan te wijzen instanties.

Voor de volledigheid volgt hier de tekst van het huidige artikel 122, zevende lid, Abw: *‘Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere instanties en personen dan genoemd in het eerste en het tweede lid worden aangewezen voor wie de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met het vijfde lid, eveneens gelden, voor zover het betreft de verstrekking van nader bij algemene maatregel aan te wijzen inlichtingen en opgaven met betrekking tot inkomen en vermogen.’*

In de toelichting bij dit artikel staat te lezen dat het voor de vaststelling van het vermogen of inkomen noodzakelijk kan zijn dat andere instanties -met name banken en verzekeringsinstellingen- worden benaderd.

‘Van belang is een indicatie te krijgen van de mogelijke aanwezigheid van middelen van bestaan. Daarbij is niet aan de orde dat door de verstrekende instantie inzicht wordt verschaft over de omvang van inkomsten en vermogen of de besteding ervan. Het bevragen van die instanties heeft ten doel na te gaan of de betrokkene een volledig inzicht heeft gegeven in zijn inkomens- en vermogensbestanddelen. Er kunnen immers aanwijzingen zijn die een nader onderzoek op enkele specifieke punten nodig maakt. De belanghebbende zal in zo'n geval zelf de bescheiden hieromtrent moeten verstrekken. [...]

Het kabinet is van oordeel dat het bevragen van de laatstgenoemde instanties -mede gezien de aard van de betreffende gegevens- tot een minimum moet worden beperkt en in nader aan te geven situaties moet worden omkleed met extra waarborgen over de persoon die gerechtigd wordt om informatie op te vragen. De aanwijzing van de beperkte inlichtingenplicht voor deze instanties zal hierin worden vormgegeven bij algemene maatregel van bestuur. Tevens zal hierbij worden aangegeven welke gegevens kunnen worden opgevraagd.’

(Kamerstukken II 1993/94, 22545, nr. 18, pagina 60-61)

Datum 19 januari 1999

Ons kenmerk 98.A.0849.1

Blad 3

Het voorgestelde artikel 128 was voor de Registratiekamer destijds aanleiding om op 26 oktober 1994 advies uit te brengen aan de minister van Justitie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In dit advies maakt de Registratiekamer haar bezwaren kenbaar over de uitbreiding van de inlichtingenplicht die bij AMvB mogelijk zou zijn. Het regime kon volgens de Registratiekamer daarom gekenschetst worden als een open-einde regeling. De Registratiekamer achtte het voorts vanuit democratisch oogpunt onjuist dat de aanwijzingen van de instanties bij AMvB in plaats van bij wet in formele zin zou kunnen geschieden. Ook is de delegatiebepaling zeer globaal geformuleerd, het gaat om 'andere personen en instanties' en er is niet aangegeven welke informatie dient te worden verstrekt onder welke voorwaarden. Volgens de Registratiekamer voldeed artikel 128 daarmee niet aan de nauwkeurigheidseis die inherent is aan de met de informatieverplichting gepaard gaande inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De mogelijkheid van uitbreiding via AMvB bleef gehandhaafd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid berichtte de Registratiekamer op 23 december 1994 echter wel dat bij de uitwerking in de vorm van een AMvB uitdrukkelijk rekening zal worden gehouden met de vereisten van nauwkeurigheid.

'In de beoogde AMvB zal nadrukkelijk worden aangegeven welke instanties het betreft en welke gegevens kunnen worden opgevraagd. Het bevragen van de hier bedoelde instanties zal -mede gezien de aard van de betreffende gegevens- in nader aan te geven instanties worden omkleed met extra waarborgen over de persoon die gerechtigd wordt om informatie op te vragen. Aan de verplichting van die instanties kan daarom in aangegeven gevallen de restrictie worden aangebracht dat deze alleen geldt jegens ambtenaren met opsporingsbevoegdheid. De concept AMvB zal ik voor advies voorleggen aan de Registratiekamer.'

Datum 19 januari 1999

Ons kenmerk 98.A.0849.1

Blad 4

Beoordeling

Een verplichting tot gegevensverstrekking die het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beperkt, is slechts mogelijk bij of krachtens een wet in formele zin en dient te voldoen aan de criteria die het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden stelt. Zo zal het voorschrift voldoende nauwkeurig moeten zijn omschreven en adequate en effectieve waarborgen moeten bevatten tegen ongeoorloofde inbreuken. Dit betekent onder andere dat de beperking moet worden gerechtvaardigd door een 'pressing social need' en in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit (de beperking mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel) en subsidiariteit (het nagestreefde doel moet niet op een voor de burger minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt). Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat naarmate de inbreuk op de privacy groter is (bijvoorbeeld omdat het gaat om gevoelige gegevens of omdat er tussen de taken van het verstreckende en ontvangende orgaan slechts een verwijderd verband bestaat), het belang van de gegevensverstrekking concreter zal moeten worden aangetoond. Het subsidiariteitsvereiste houdt in dat ook in concreto duidelijk moet zijn dat andere, minder in de persoonlijke levenssfeer van de burger ingrijpende maatregelen redelijkerwijs niet mogelijk of onvoldoende doeltreffend zouden zijn.

De Registratiekamer is van oordeel dat het concept niet voldoet aan deze vereisten en evenmin in overeenstemming is met aan de destijds door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven werkwijze. Uit de toelichting wordt niet duidelijk op grond van welke 'pressing social need' de banken informatieplichtig zouden moeten worden. De beoogde verstrekkingen moeten noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet. De vraag die eerst beantwoord zou moeten worden is waarom er niet kan worden volstaan met de huidige regelingen en mogelijkheden voor de sociale diensten om gegevens te controleren.

Zoals u opmerkt is er over dit onderwerp overleg geweest met medewerkers van de Registratiekamer. Tijdens deze bijeenkomsten is van de kant van de Registratiekamer steeds benadrukt dat de belastingdienst aan de sociale diensten reeds verplicht is persoonsgegevens te verstrekken, op grond van artikel 122, eerste lid, onder b, Abw, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet.

Datum 19 januari 1999

Ons kenmerk 98.A.0849.1

Blad 5

Naar het oordeel van de Registratiekamer zijn er geen formele beletselen om naast de gegevens die nu reeds verstrekt worden, ook gegevens over het vermogen te verstrekken, die de belastingdienst voor zijn taak verkrijgt van de banken via het Voorschrift informatie fiscus/banken. Verder zijn er uiteraard de mogelijkheden voor de sociale diensten om in een eventuele opsporingsfase in individuele gevallen gegevens direct bij de betrokken instanties (bijv. de banken) te verkrijgen.

Gekozen is in het voorstel voor een constructie waarbij de gegevens via de belastingdienst doorverstrekt worden aan de sociale diensten, en de banken informatieplichtig worden. De Registratiekamer heeft ernstige bezwaren tegen een dergelijke ondoorzichtige en juridisch dubieuze constructie. Voor de bescherming van persoonsgegevens is transparantie van gegevensverwerkingen immers essentieel. De Registratiekamer merkt op dat de gekozen constructie bovendien zeer ondoorzichtig is waar wordt bepaald dat de gegevens door “tussenkost” van de belastingdienst kunnen worden verstrekt. In de huidige praktijk geeft de belastingdienst informatie door die hij ten behoeve van de eigen taakuitoefening heeft vergaard. Hiertoe zullen ook de onderhavige gegevens over bankrekeningnummers en rente-inkomsten behoren. Het bij AMvB bepalen dat de belastingdienst als “doorgeefluik” van informatie aan andere instanties dient, schept echter een precedent waarbij de Registratiekamer vraagtekens plaatst. Grondslag voor de belastingdienst om informatie te vergaren dient toch gevonden te worden in de belastingwetgeving. De voorgestelde constructie is derhalve dubieus en vanuit een oogpunt van transparantie van gegevensverstrekking zeer onwenselijk.

Datum 19 januari 1999

Ons kenmerk 98.A.0849.1

Blad 6

Conclusie

De Registratiekamer is van oordeel dat de concept AMvB niet voldoet aan de eisen van artikel 8 EVRM. Niet is aangetoond waarom uitbreiding van de informatieplichtige instanties noodzakelijk zou zijn en waarom niet volstaan kan worden met de huidige inlichtingenplichten, de plicht van de belastingdienst daarbij inbegrepen. Ook is niet voldoende duidelijk gemaakt in welke gevallen welke gegevens moeten worden verstrekt. Verder heeft de Registratiekamer bezwaren tegen de gekozen constructie.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Een kopie van deze brief doe ik toekomen aan de directeur-generaal van de Belastingdienst en de Nederlandse Vereniging van Banken.

Hoogachtend,

Voorzitter Registratiekamer