

Landsadvocaat

Tevens per e-mail
Ministerie van Financiën
Team Particulieren en Formeel Recht
[] []
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Ministerie van Financiën
13 DGB 2008/3140
Ontv. 6-6-2008
Uitert: afdoening 31.7.2008
Dossiernummer
Trefwoord/DSP code <i>adviezen</i>
Paraaf voor archiveren

onze ref. TRE-/10023893
uw ref. -
inzake Belastingdienst/Vastgiro (advies)

[]
[]
t (070) []
f (070) []
[]

5 juni 2008

Geachte [] [],

In vervolg op ons overleg van 26 november jl. en de nadien gevoerde e-mailwisseling van 11 en 14 december jl. berichten mijn kantoorgenoot [] [] en ik u als volgt over de vraag of de door uw dienst voorgenomen operatie in het kader van het zogenoemde "project Vastgiro" daadwerkelijk wordt bereikt dat het beheer van de rekeningnummers waarop door de Belastingdienst uitbetalingen aan belastingschuldigen worden verricht feitelijk in handen wordt gelegd van de betrokken belastingschuldige en daarmee ook het risico van onjuiste uitbetaling, en welke voorwaarden daarvoor gelden.

Zie voor de verwoorde vraagstelling uw notitie van 8 november 2007.

In het hiernavolgende zal, in navolging van de Invorderingswet 1990, steeds de term "belastingenschuldige" worden gehanteerd, ook al is die terminologie, mede gelet op het bepaalde in art. 25 Awir (zie hierna achter 2.3), niet in alle gevallen zuiver.

De opbouw van dit advies is als volgt. Eerst geven wij 1) een uiterst beknopte samenvatting, waarna wij 2) ingaan op de vigerende wetgeving en het beleid betreffende de uitbetaling van door de Belastingdienst terug te geven bedragen. Vervolgens wordt ingegaan op 3) de wijze waarop aan deze wetgeving en het beleid terzake in de praktijk uitvoering wordt gegeven, de eerder aan u voorgelegde uitgangspunten voor dit advies en de voorgenomen operatie in het kader van het project Vastgiro. Daarna volgt 4) een analyse van wetgeving, rechterlijke uitspraken en rapporten van de Nationale ombudsman naar aanleiding van gerechtelijke procedures, respectievelijk klachten in verband met verkeerde betalingen in het licht van de genoemde vraagstelling. Tot besluit is 5) een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1 Beknopte samenvatting

- 1.1 Samengevat weergegeven, komt ons advies erop neer dat onzes inziens twijfelachtig is, gelet op de jurisprudentie van de burgerlijke rechter inzake het bepaalde in art. 6:34 BW en de rapporten van de Nationale Ombudsman of met een eenmalige verzending van een brief met de inhoud zoals nu is voorgenomen in voldoende mate is gewaarborgd dat het beheer van de rekeningnummers feitelijk in handen ligt van de betrokken belastingschuldige en daarmee ook het risico van een onjuiste uitbetaling. Uw vraag of het uiteindelijke doel, te weten een zuiver rekeningenbestand, met de voorgenomen operatie kan worden bereikt, is niet eenduidig te beantwoorden. Een belangrijke doelstelling van het zenden van de brief is, kort gezegd, gelegen in het geheel, althans in meerdere mate, verleggen van het risico van een juiste registratie van het bankrekeningnummer van de belastingschuldige, van de Ontvanger naar de belastingschuldige. De voorgenomen operatie kan daartoe bijdragen, maar een volledige dekking zal naar het ons voorkomt hiermee waarschijnlijk niet worden bereikt. Wij doen mede daarom aan het einde van dit advies enige aanbevelingen die onzes inziens ertoe zouden kunnen bijdragen dat de brief die uw dienst zou willen verzenden in meerdere mate de toets der kritiek zou kunnen doorstaan. Het gaat hier in de eerste plaats om suggesties met betrekking tot de inhoud van de brief; ook kan eraan worden gedacht de brief ter beoordeling voor te leggen aan de Nationale Ombudsman en eventueel zou een wetswijziging in overweging kunnen worden genomen.

2 Wetgeving en beleid

- 2.1 In art. 7a van de Invorderingswet 1990 is, kort gezegd, bepaald dat de Ontvanger uitbetaalt op een rekening die op naam staat van de belastingschuldige dan wel op een door de belastingschuldige aangewezen rekening die staat op naam van de belastingschuldige of van een andere persoon. Art. 7a van de Invorderingswet 1990 luidt als volgt:

"1. De ontvanger betaalt een terug te geven bedrag aan rijksbelastingen dan wel andere belastingen of heffingen voorzover de invordering daarvan aan hem is opgedragen uitsluitend uit door bijschrijving op een rekening, bestemd voor girale betaling, die op naam staat van de belastingschuldige dan wel ingeval de belastingschuldige dat voorafgaande aan de uitbetaling aan de inspecteur of de ontvanger te kennen heeft gegeven of daarmee heeft ingestemd, door bijschrijving op een door de belastingschuldige aangewezen rekening, bestemd voor girale betaling, die op naam staat van hem of een andere persoon.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op andere door de ontvanger uit te betalen bedragen."

- 2.2 Over de toepassing van art. 7a van de Invorderingswet 1990 wordt in de Leidraad invordering, resolutie van 25 juni 1990, nr AFZ 90/1990, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 21 december 2005, nr CPP2005/2807M, Stcrt. 2006, 252, zoals dit besluit is gerectificeerd bij besluit van 22 mei 2006, nr CPP2006/1201M, Stcrt. 2006, 103, VN 2006/38.22 vermeld:

"Art. 7a, § 1, Girale uitbetaling van belastingteruggaven (geheel nieuw artikel)

Art. 7a, § 1, eerste lid

Algemeen

Waar in dit artikel wordt gesproken van belastingteruggaven wordt daaronder verstaan een terug te geven bedrag aan rijksbelastingen dan wel andere belastingen of heffingen voorzover de invordering daarvan aan de ontvanger is opgedragen alsmede andere door de ontvanger uit te betalen bedragen. Uitbetaling van belastingteruggaven vindt primair plaats door bijschrijving op een daartoe door de belastingschuldige aangewezen rekening, bestemd voor girale betaling. Het maakt daarbij niet uit of bedoelde rekening op naam staat van de belastingschuldige of van een andere persoon. In gevallen waarbij vorenbedoelde aanwijzing door de belastingschuldige niet heeft plaatsgevonden, kan uitbetaling van de belastingteruggave plaatsvinden door middel van bijschrijving op een rekening, bestemd voor girale betaling, die op naam staat van de belastingschuldige.

Art. 7a, § 1, tweede lid

Aanwijzen rekeningnummer voor uitbetaling

De aanwijzing door de belastingschuldige vindt in beginsel plaats bij de aangifte of het verzoek in verband waarmee de desbetreffende belastingteruggave wordt vastgesteld. Het uitblijven van een reactie op het schriftelijk ter verificatie aanbieden van het bij de Belastingdienst bekende rekeningnummer door de Belastingdienst aan de belastingschuldige, geldt in dat verband mede als aanwijzing. Wanneer de belastingschuldige bij een volgende gelegenheid met betrekking tot hetzelfde belastingmiddel en hetzelfde soort teruggave een ander rekeningnummer aanwijst, wordt laatstbedoeld rekeningnummer geacht mede te zijn aangewezen voor het doen van terugbetalingen uit hoofde van eerdere aangiften of verzoeken. Aanwijzing dient voor het overige schriftelijk en op teruggave-niveau plaats te vinden en wel op een zodanig tijdstip dat daarmee redelijkerwijze bij de

uitbetaling rekening kan worden gehouden.

Art. 7a, § 1, derde lid

Uitbetalingsfouten

Indien uitbetaling van een belastingteruggave plaatsvindt op een andere rekening van de belastingsschuldige dan die welke daartoe door hem is aangewezen, dient de ontvanger in beginsel opnieuw uit te betalen. De ontvanger verbindt daaraan de voorwaarde dat het eerder betaalde bedrag eerst wordt gerestitueerd. Indien en voorzover echter blijkt dat het eerder betaalde bedrag niet ter beschikking van de belastingsschuldige is gekomen - bijvoorbeeld omdat de rekening ten tijde van de bijschrijving een debetstand kent en ook de (eventuele) kredietfaciliteit van de rekening de restitutie niet toelaat - vindt hernieuwde uitbetaling direct plaats. Indien en voorzover aan de daartoe gestelde (wettelijke) voorwaarden wordt voldaan, zal de ontvanger het aldus teveel betaalde bedrag vervolgens terug vorderen uit ongerechtvaardigde verrijking.

Uitbetalingsfouten die het gevolg zijn van een onjuiste aanwijzing door de belastingsschuldige, 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 belastingsschuldige op de hoogte gesteld omtrent de naam-, adres- en woonplaatsgegevens van de derde aan wie onverschuldigd is betaald."

- 2.3 Tevens kan worden gewezen op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Deze wet regelt, kort gezegd, dat de Belastingdienst als uitvoeringsloket fungeert voor in elk geval de inkomensafhankelijke regelingen op het terrein van zorg, wonen en kinderen en dat de Belastingdienst de uitbetalingen aan belanghebbenden verzorgt. Art. 25 Awir luidt als volgt:

"1. Uitbetaling van een voorschot of een tegemoetkoming geschiedt door de Belastingdienst/Toeslagen door middel van een bijschrijving op een ten name van de belanghebbende of diens partner bestaande bankrekening, bestemd voor girale betaling, tenzij daartoe door de belanghebbende een andere rekening is aangewezen.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de aanwijzing van een andere rekening als bedoeld in het eerste lid.¹"

- 2.4 Bij de uitbetaling van toeslagen ingevolge de Awir worden in beginsel dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd als bij de uitbetaling van teruggaven van

¹ Art. 6 Uitvoeringsregeling Awir luidt als volgt:

"Indien op grond van artikel 25, eerste lid, van de wet de uitbetaling van een voorschot of een tegemoetkoming plaatsvindt op een andere bankrekening dan die van de belanghebbende of diens partner, vindt het gegevensverkeer met betrekking tot de uitbetaling tussen de Belastingdienst/Toeslagen en die rekeninghouder plaats met gebruikmaking van het sociaal-fiscaalnummer van de belanghebbende."

belastingen of heffingen. Een uitbetaling kan door de Belastingdienst worden gedaan op een door de belanghebbende aangewezen rekeningnummer.

3 De praktijk, de uitgangspunten voor dit advies en de voorgenomen operatie Vastgiro

- 3.1 De Belastingdienst, het Centraal Betalingskantoor Apeldoorn, is belast met meer dan 80 miljoen uitbetalingen per jaar. In principe maandelijks, dus 12 keer per jaar, vinden de volgende uitbetalingen plaats: voorlopige teruggaven, heffingskorting inkomstenbelasting, huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag, waarbij in 2008 nog de kindertoeslag zal komen.
- 3.2 In alle gevallen waarin ten behoeve van een teruggave sprake is van een aanwijzing als bedoeld in art. 7a Invorderingswet 1990, respectievelijk art. 25 Awir wordt het aangewezen rekeningnummer gehanteerd. In het geval van eventuele uitbetalingsfouten wordt gehandeld conform het beleid zoals terzake verwoord in de Leidraad Invorderingswet 1990. In het geval voorafgaand aan een bepaalde teruggave geen sprake is van een aanwijzing, wordt uitbetaald op enig rekeningnummer dat bij de Belastingdienst bekend is (bijvoorbeeld doordat dit rekeningnummer is aangewezen in verband met een eerdere teruggave). In dit kader wordt gebruik gemaakt van een bestand dat bekend staat als Vastgiro. Vastgiro is een enorm bestand, beheerd door het Centraal Betalingskantoor in Apeldoorn, van alle bij de dienst bekende bankrekeningnummers van belastingsschuldigen.

Het bestand is tot stand gekomen doordat in verzoek- of aangifteformulieren wordt gevraagd het bankrekeningnummer te vermelden waarop de eventuele belastingteruggave dient te worden uitbetaald. Voor zover niet op dat verzoek is ingegaan en er wel een teruggave wordt verleend, wordt in beginsel eerst een "kaartje" (formulier) gestuurd. Op dat kaartje kan de belastingsschuldige aangeven op welk rekeningnummer hij de teruggave wenst te ontvangen. Het kaartje is middelgebonden. Op het kaartje is tevens vermeld dat eventuele toekomstige uit te betalen bedragen automatisch kunnen worden overgemaakt naar het opgegeven rekeningnummer en dat als de betrokkene gebruik wenst te maken van deze mogelijkheid, dat kan worden aangegeven door aankruising van het daarvoor bedoelde hokje.

- 3.3 Thans is het zo dat een belastingsschuldige voor teruggaven terzake van bepaalde belastingmiddelen per belastingmiddel, zoals de omzetbelasting of de loonbelasting, bepaalde – eventueel verschillende – bankrekeningnummers kan hanteren. In de inkomstenbelasting bestaat de praktijk dat het rekeningnummer waarop behoudens tegenbericht zal worden teruggegeven al wordt voorgedrukt op het aangiftebiljet inkomstenbelasting.

- 3.4 Ook komt het voor dat bijvoorbeeld huurtoeslagen door de Belastingdienst rechtstreeks worden uitbetaald aan de desbetreffende woningcoöperatie. De Belastingdienst stuurt dan aan die woningcoöperatie maandelijks een overzicht.
- 3.5 Er is voorts een groot aantal betalingen die door de Belastingdienst "in the blind" worden verricht, bijvoorbeeld in het geval van overschrijving van een kentekenbewijs, waarna teveel betaalde motorrijtuigenbelasting wordt teruggestort op blijkens Vastgiro bekende rekeningnummers.
- 3.6 Per jaar vinden honderdduizend à tweehonderdduizend verkeerde uitbetalingen plaats.
- 3.7 Er zijn in principe drie situaties te onderscheiden:
- 1) het bankrekeningnummer was ooit goed, maar nu niet meer;
 - 2) er is een verschrijving van de belastingschuldige geweest waardoor het verkeerde bankrekeningnummer is ingevoerd;
 - 3) de belastingschuldige heeft gemeld een bepaald bankrekeningnummer uit te sluiten voor bepaalde teruggaven (bijvoorbeeld negatieve voorlopige aanslagen op rekening van de hypotheekbank) maar dat is niet goed verwerkt.
- 3.8 Thans vindt geen structurele naam- en nummercontrole plaats. Er is sprake geweest van een aanbestedingsprocedure betalingsverkeer Belastingdienst, mede met het oog op verlening van een opdracht betreffende de structurele matching van rekeninggegevens tussen banken en de Belastingdienst. Een dergelijke opdracht is niet verleend.

Blijkens de antwoorden van 23 augustus 2004 de Staatssecretaris van Financiën op vragen van het lid Dezentjé-Hamming (VVD) over overboekingen van de Belastingdienst aan niet-rechthebbenden vindt een dergelijke controle om redenen van doelmatigheid niet plaats (zie VN 2004/48.13): "De belastingdienst verwerkt ruim veertig miljoen uitbetalingen per jaar. Het tijdsverloop tussen vaststelling van de teruggaafbeschikking en de daadwerkelijke uitbetaling wordt daarbij zo kort mogelijk gehouden. Zowel het aantal te verwerken uitbetalingen als de termijn waarbinnen zij moeten plaatsvinden, stellen bijzondere eisen aan het betalingssysteem van de Belastingdienst. Een belangrijke concessie die in dat verband moet worden gedaan, is dat bij verwerking van betalingsopdrachten door de bank naam-nummercontrole bewust achterwege wordt gelaten. Het toepassen van deze controle zou tot een groot aantal onnodige uitwerpen maar bovendien tot onaantvaardbare vertraging leiden. In het verhoudingsgewijs gering aantal situaties waarin uitbetaling plaatsvindt op een verkeerd rekeningnummer, wordt de vergissing meestal gesignaleerd door degene aan wie onverschuldigd is betaald; reageert die niet, informeert de rechthebbende meestal kort na vaststelling naar de uitbetaling van zijn belastingteruggave."

In de antwoorden is tevens aangegeven: "Het beleid is in de loop van de tijd steeds meer gericht op controle van de juistheid van in het

rekeningenbestand (Vastgiro) van de Belastingdienst vastgelegde gegevens. Zo wordt in van de Belastingdienst uitgaande correspondentie waarin het rekeningnummer van de belastingschuldige is voorbedrukt, zoals aangiften, veelal gevraagd het vermelde rekeningnummer te controleren. Daarnaast worden gegevens voorafgaand aan opvoer van een rekeningnummer in het genoemde rekeningenbestand aan verschillende controles onderworpen."

- 3.9 Er is een aantal gerechtelijke uitspraken over uitbetalingen op verkeerde bankrekeningnummers, civielrechtelijk onverschuldigde betaling en de eventuele plicht alsnog uit te betalen op het juiste nummer. De Nationale Ombudsman (hierna: N.o.) heeft zich voorts veelvuldig uitgelaten naar aanleiding van klachten over verkeerde uitbetalingen. In het jaarverslag van de N.o. over 2006 is daaromtrent vermeld:

"In 2006 ontving de Nationale ombudsman opnieuw een substantieel aantal klachten over stortingen van belastingteruggaven op een onjuist rekeningnummer. Daarbij deed zich zowel de situatie voor dat de storting op het onjuiste rekeningnummer het gevolg was van een fout van de rechthebbende op de teruggaaf als de situatie dat dit het gevolg was van een fout van de Belastingdienst. In de laatstbedoelde situatie oordeelde de Nationale ombudsman regelmatig dat de Belastingdienst niet had voldaan aan de op hem rustende onderzoeksplicht ten aanzien van het voor een teruggaaf te gebruiken rekeningnummer. De Nationale ombudsman heeft in rapport 2006/256 de minister van Financiën de aanbeveling gedaan maatregelen te nemen om stortingen op een onjuist rekeningnummer zoveel mogelijk te voorkomen. De minister van Financiën heeft in 2006 gereageerd op deze aanbeveling. De minister merkte daarbij op dat de kern van het beleid is dat de uitbetaling plaatsvindt op een rekening die door de rechthebbende is aangewezen. Zonder een dergelijke aanwijzing is het risico van betaling op een verkeerde rekening voor de Belastingdienst. Ook gaf de minister aan dat in 2006 en 2007 alle bij de Belastingdienst bekende rekeningnummers bij de belastingplichtigen worden geverifieerd en het voornemen bestaat hetzelfde te doen voor de inkomstenbelasting. Vanaf de aangifte 2007 zal verder het rekeningnummer ter verificatie worden aangeboden op de uitnodiging tot het doen van aangifte voor de vennootschapsbelasting (...)"

Zie voor het jaarverslag van de N.o. TK 2006-2007, 30 990, nr. 2 en voorts over dat verslag VN 2007/17.11. Over de reactie van de minister van Financiën naar aanleiding van de genoemde aanbeveling van de N.o. (zie ook hierna achter 4.18 en 4.19) beschikken wij niet.

- 3.10 In 2006 en 2007 heeft inderdaad verificatie plaatsgevonden van de rekeningnummers ten behoeve van teruggaven vennootschapsbelasting; ook in 2008 zal een dergelijke verificatie plaatsvinden. Alle vennootschapsbelastingsschuldigen van wie een rekeningnummer (bestemd voor teruggaven vennootschapsbelasting) in Vastgiro staat geregistreerd, zijn in 2006 en 2007 per brief benaderd. In de brief werd het nummer

genoemd en werd gelegenheid geboden te reageren in het geval het rekeningnummer onjuist was of anderszins niet gewenst was.

- 3.11 In uw notitie van 8 november 2007 geeft u aan over de thans voorgenomen operatie Vastgiro:

"Het voornemen bestaat het bestand Vastgiro te zuiveren. Daartoe zou een operatie kunnen worden opgezet waarbij een ieder van wie een rekeningnummer in Vastgiro is geregistreerd, schriftelijke wordt benaderd. Daarbij zou betrokkenen in kennis worden gesteld van de bij de Belastingdienst voor hem geregistreerde rekeningnummers en de doeleinden waarvoor die rekeningnummers door de Belastingdienst worden gebruikt, bijvoorbeeld uitbetaling van voorlopige teruggaven IB, teruggaven OB, huurtoeslag, zorgtoeslag etc.

Betrokkene zal in de gelegenheid worden gesteld te reageren op de mededeling.

In de brief van de Belastingdienst zal tenslotte ook een mededeling worden opgenomen inhoudend dat bij komende wijziging van een rekeningnummer, door betrokkene een bepaalde procedure moet worden gevolgd die ertoe leidt dat de betreffende wijziging in Vastgiro wordt doorgevoerd. Zou bedoelde procedure niet of niet juist worden uitgevoerd, zijn de risico's van onjuiste uitbetaling voor betrokkene. Met dat laatste wordt beoogd het beheer van de rekeningnummers feitelijk in handen te leggen van betrokkene en daarmee ook het risico van onjuiste uitbetaling.

De vraag is nu of dat laatste met de voorgenomen operatie ook daadwerkelijk wordt bereikt en welke voorwaarden daartoe gelden.

Met andere woorden, tuigen we niet een gigantisch project op (iedereen krijgt een brief en iedereen kan daarop reageren) terwijl het uiteindelijke doel: een zuiver rekeningenbestand, voor de juistheid waarvan alleen betrokkene zélf kan worden aangesproken, toch niet kan worden bereikt?"

- 3.12 Het is de bedoeling het gebruik van meerdere rekeningnummers in beginsel niet meer toe te staan. Beoogd wordt in de brief, die aan alle personen (sofi-nummers) van wie gegevens in Vastgiro zijn opgenomen, zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, ondernemers en niet-ondernemers, zal worden gestuurd, te vermelden welk nummer als enig nummer door de Belastingdienst zal worden gehanteerd voor alle teruggaven. Alleen in het geval de huurtoeslag rechtstreeks aan de woningcorporatie wordt betaald, of de kinderopvangtoeslag rechtstreeks aan het kinderdagverblijf, kunnen daarvoor die extra rekeningnummers worden toegevoegd. In totaal gaat het dus om maximaal drie rekeningnummers. Men wil daarmee de verantwoordelijkheid voor de juiste nummers leggen bij de belastingschuldigen. Indien een bepaald nummer niet meer mag worden gebruikt, dient een belastingschuldige dat zelf aan de Belastingdienst te melden.

- 3.13 De Belastingdienst is niet in staat c.q. bereid een integrale naam/nummer controle uit te voeren.

4 Analyse van wetgeving, rechtspraak en rapporten N.o.

Fiscale wetgeving en beleid

4.1 Blijkens het bepaalde in art. 7a van de Invorderingswet 1990 zijn er twee mogelijkheden voor uitbetaling van een teruggave, zónder of mét aanwijzing van een voor teruggave bestemd rekeningnummer door de belastingschuldige. Uitgangspunt is dat wordt uitbetaald op een rekening die op naam staat van de belastingschuldige. Deze, als eerste in de wet genoemde mogelijkheid van uitbetaling, lijkt een naam- en nummercontrole te impliceren. De als tweede in de wet genoemde mogelijkheid betreft uitbetaling op een door de belastingschuldige aangewezen rekeningnummer, hetgeen eveneens een uitbetaling op een rekeningnummer op naam van de belastingschuldige kan betreffen, maar ook een uitbetaling op een rekeningnummer op naam van een ander. De tweede mogelijkheid, het aanwijzen van een rekeningnummer door de belastingschuldige voorafgaande aan de uitbetaling, lijkt niet te nopen tot de hiervoor vermelde naam- en nummercontrole door de Belastingdienst. Dit juist wegens opgave door de belastingschuldige zelf.

4.2 Blijkens de Leidraad Invorderingswet 1990 wordt in de uitvoeringspraktijk, anders dan in de wettekst van art. 7a Invorderingswet, de mogelijkheid van een aanwijzing als uitgangspunt genomen voor uitbetaling van teruggaven. De wettekst lijkt in beginsel niet aan het hanteren van een aanwijzing als uitgangspunt in de weg te staan.

In art. 25 Awir wordt overigens de aanwijzing als uitgangspunt voor uitbetaling van een voorschot of een tegemoetkoming gehanteerd.

4.3 Uit de bewoordingen van art. 7a Invorderingswet 1990 betreffende de aanwijzing: "of daarmee heeft ingestemd", volgt voorts dat de wetgever rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat de Belastingdienst een rekeningnummer ter verificatie aan een belastingschuldige voorlegt. De tekst sluit onzes inziens niet uit dat bij gebreke van een antwoord van de belastingschuldige op een dergelijke verificatie (in welke modaliteit dan ook) voor de uitbetaling gebruik kan worden gemaakt van enig rekeningnummer dat bij de Belastingdienst is geregistreerd. De wettekst staat met andere woorden op zichzelf niet in de weg aan de mogelijkheid van stilzwijgende instemming met uitbetaling op een eerder aangewezen rekeningnummer.

4.4 Blijkens de wettekst dient de aanwijzing van een rekeningnummer door de belastingschuldige voorts te geschieden voorafgaande aan de uitbetaling. Uit deze bewoordingen lijkt niet dwingend te volgen dat na een aanwijzing, maar voorafgaande aan een volgende uitbetaling, de juistheid van het aangewezen rekeningnummer opnieuw moet worden geverifieerd. Denkbaar is dat een aanwijzing, respectievelijk een daarop volgende verificatie geldt voor meerdere in de toekomst gelegen

uitbetalingen. De wijze waarop door de Belastingdienst in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in art. 7a Invorderingswet 1990 gaat hier ook van uit.

Art. 6:34 BW

- 4.5 In het civiele recht is hoofdregel dat betaling aan een derde, dat wil zeggen aan een ander dan de schuldeiser (de belastingschuldige in dezen) of degene die bevoegd is om een betaling voor hem of met hem te ontvangen de schuldenaar (de Belastingdienst) niet bevrijdt. Op deze regel bestaan echter uitzonderingen; voor dit advies is relevant het bepaalde in art. 6:34 lid 1 BW. Deze bepaling luidt als volgt:

"De schuldenaar die heeft betaald aan iemand die niet bevoegd was betaling te ontvangen, kan aan degene aan wie betaald moest worden, tegenwerpen dat hij bevrijdend heeft betaald, indien hij op redelijke gronden heeft aangenomen dat de ontvanger der betaling als schuldeiser tot de betaling gerechtigd was of dat uit andere hoofde aan hem moest worden betaald."

- 4.6 Beschermd wordt dus de schuldenaar die de schijn voor werkelijkheid aan mag en mocht aanzien. Ratio van de genoemde regel – die een opoffering van de belangen van de werkelijke schuldeiser aan die van de schuldenaar impliceert – is dat het in de meeste gevallen billijker is de schuldeiser met het risico van een verkeerde betaling te belasten dan de schuldenaar. Voor de toepassing van art. 6:34 BW is nodig dat de schuldenaar *op redelijke gronden* de ontvanger van de betaling als schuldeiser heeft beschouwd. Het gaat hier om een uitwerking van het goede-trouw criterium, omschreven in art. 3:11 BW. Dit houdt een objectief element in. De geboden bescherming wordt de schuldenaar niet alleen onthouden indien hij de onbevoegdheid van de ontvanger der betaling kende, maar ook indien hij deze in de gegeven omstandigheden behoorde te kennen. Onder omstandigheden rust derhalve op de schuldenaar een onderzoeksplicht. In ieder geval sluit een goede reden om te twijfelen aan de bevoegdheid van de schuldeisers de goede trouw uit. De eisen die aan de goede trouw moeten worden gesteld, wisselen naar de aard van elk geval.

Zie over het bepaalde in art. 6:34 BW onder meer Asser-Hartkamp I, nr. 211 e.v., alsmede Mon. Nieuw BW B 32-a (Scheltema), nrs. 19-21. Overigens is art. 6:34 BW bij uitbetaling op een verkeerd rekeningnummer in het geval van een teruggave niet rechtstreeks van toepassing. Aangenomen wordt evenwel dat de bepaling analoog van toepassing is wanneer het gaat om andere wijzen van schulddelging die gelijk kunnen worden gesteld aan betaling.

Civielrechtelijke jurisprudentie

- 4.7 Er is weinig civielrechtelijke jurisprudentie over uitbetalingen door de Belastingdienst op verkeerde rekeningnummers (ten name van een derde, niet zijnde een door de

belastingsschuldige aangewezen persoon). Het beeld dat naar voren komt uit het geringe aantal beschikbare uitspraken van lagere rechters in gevallen die relevant zijn voor dit advies is niet eenduidig en zeer casuïstisch van aard.

In een aantekening onder een – voor dit advies als zodanig niet van belang zijnde – uitspraak van de rechtbank 's Gravenhage van [] is een aantal rechterlijke uitspraken en rapporten van de N.o. opgenomen. Onzes inziens terecht wordt in de aantekening onder meer aangegeven: "Duidelijk is dat in veel van de opgenomen uitspraken zich bijzondere omstandigheden voordoen die – door de vaak kleine afwijkingen in het feitenmateriaal in andere uitspraken – net weer tot andere conclusies dan wel andere oordelen nopen." Voorts wordt, eveneens volgens ons terecht, bij het overzicht nog eens uitdrukkelijk vermeld dat bedacht dient te worden dat verschillen in de diverse casus doorgaans ook tot verschillen in de uitkomst van de procedure, c.q. klacht kunnen leiden.

- 4.8 In een geval waarin was uitbetaald op het op het aangiftebiljet vermelde rekeningnummer ten behoeve van de teruggaaf, welk rekeningnummer evenwel al geruime tijd niet meer in gebruik was bij de rechthebbende, is aangenomen dat sprake was van bevrijdende betaling.

Zie rechtbank Alkmaar, []: "De rechtbank stelt voorop dat zij in het tussenvonnis van 14 december 2005 reeds heeft geoordeeld dat de Ontvanger in deze bevrijdend heeft betaald, nu de Ontvanger heeft uitbetaald op een rekening waarvan het nummer door Z zelf in het kader van een verzoek om belastingteruggaaf op het daartoe door de Ontvanger verstrekte formulier is opgegeven."

- 4.9 Bevrijdende betaling is ook aangenomen door de rechtbank Dordrecht in een geval waarin sprake was van uitbetaling op verkeerd rekeningnummer als gevolg van een verschrijving door de belastingsschuldige op het door de Ontvanger ten behoeve van de teruggave toegezonden formulier.

Zie rechtbank Dordrecht, []: "Gelet op het bepaalde in artikel 6:34 lid 1 BW heeft de Ontvanger bevrijdend betaald. Nu [] zelf het (achteraf onjuiste) rekeningnummer heeft opgegeven als nummer waarop het bedrag moest worden bijgeschreven, mocht de Ontvanger op redelijke gronden aannemen dat hij betaalde aan de rechthebbende, althans aan iemand aan wie moest worden betaald. Daaraan doet niet af dat het rekeningnummer niet strookte met de bijgevoegde persoonsgegevens, omdat naar het oordeel van de rechtbank van de Ontvanger niet mag worden geëist een naam-nummercontrole uit te voeren, zeker niet nu het een eigen opgave van [] betrof."

- 4.10 In beide gevallen werd een naam-nummercontrole door de Belastingdienst derhalve niet gevergd. Ook het hof Amsterdam oordeelde in een geval waarin sprake was van

een verschrijving zoals de hiervoor achter 4.9 genoemde dat bevrijdend door de Ontvanger was betaald en overwoog terzake onder meer dat het feit dat de onjuiste betaling (waarschijnlijk) had kunnen worden vermeden indien een naamnummer controle was uitgevoerd dit niet anders maakte. Doorslaggevend achtte het hof dat de wetgever ervoor heeft gekozen om het risico van betaling aan een persoon, die de schuldenaar ten onrechte maar te goeder trouw als zijn schuldeiser aanmerkte en mocht aanmerken, op de schuldeiser te leggen.

Zie gerechtshof Amsterdam [redacted]. De relevante overwegingen van het hof zijn als volgt:

"4.4 Alvorens de grieven te behandelen die specifiek tegen de onder 4.3 in het kort weergegeven beslissing zijn aangevoerd zal het hof ingaan op de vraag of er in het kader van dit kort geding vanuit kan worden gegaan dat de Ontvanger door de betaling op de verkeerde girorekening jegens W is gekweten. Het hof beantwoordt deze vraag in positieve zin. *Blijkens het bepaalde in artikel 6:34 lid 1 BW heeft de wetgever ervoor gekozen om het risico van een betaling aan een persoon, die de schuldenaar ten onrechte maar te goeder trouw als zijn schuldeiser aanmerkte en mocht aanmerken, op de schuldeiser te leggen. Dit betekent dat een dergelijke, te goeder trouw gedane, betaling bevrijdend is, ongeacht het antwoord op de vraag of de onjuiste betaling aan de schuldeiser kan worden toegerekend. Naar het oordeel van het hof is tegen deze achtergrond des te meer reden het risico van een onjuiste, te goeder trouw gedane, betaling op de schuldeiser te leggen, wanneer de oorzaak van de onjuiste betaling wel bij deze laatste ligt.* In het onderhavige geval heeft de Ontvanger in het kader van een verzoek om teruggaaf van belastinggelden uitdrukkelijk om opgave van een rekeningnummer gevraagd. De Ontvanger mocht er derhalve - naar analogie met artikel 6:34 lid 1 BW - redelijkerwijs vanuit gaan dat het opgegeven nummer juist was en dat hij door overmaking van het bedrag van de teruggaaf op dat nummer aan zijn betalingsverplichting zou hebben voldaan. Een onderzoek door de Ontvanger naar de juistheid van het rekeningnummer kon van de Ontvanger slechts worden verlangd indien er redelijke grond voor twijfel was aan de juistheid daarvan. De Ontvanger stelt zich terecht op het standpunt dat daarvan in de gegeven omstandigheden geen sprake was.

4.5. *Het feit dat de onjuiste betaling (waarschijnlijk) had kunnen worden vermeden indien door de Postbank een naamnummer controle was uitgevoerd maakt dit niet anders.* De Ontvanger heeft ter zitting in hoger beroep gesteld dat hij, krachtens een met de Postbank daartoe gemaakte afspraak, zijn betalingsopdrachten aanlevert zonder daarbij de naam van de begunstigde te vermelden: alleen het gironummer en het over te maken bedrag worden opgegeven. *Mede gelet op de zeer grote hoeveelheid maandelijks te verrichten betalingen zou het in de (uitvoering van de) betalingsopdrachten betrekken van de naam van de begunstigten volgens de Ontvanger tot onaanvaardbare vertragingen leiden, onder meer in verband met onterechte foutmeldingen. Bij pleidooi in hoger beroep is voorts van de zijde van de Ontvanger medegedeeld dat aan het (stelselmatig) doen uitvoeren van een naam/nummercontrole aanzienlijke extra kosten zijn verbonden. Naar voorlopig oordeel van het hof kan, gelet op deze*

(voorshands aannemelijke) aan het doen uitvoeren van een naam/nummercontrole klevende bezwaren, van de Ontvanger niet worden verlangd dat hij (automatisch) een dergelijke controle doet uitvoeren ook als het, zoals in het onderhavige geval, een betaling betreft op een girorekening waarvan het nummer door de schuldeiser in het kader van een verzoek om belastingteruggaaf op het daartoe door de belastingdienst verstrekte formulier zelf is opgegeven. Vermeldenswaard is in dit verband in het bijzonder dat de kosten die de Ontvanger zou maken voor dergelijke maatregelen door de collectiviteit moeten worden gedragen. (...)”

Het vonnis van de rechtbank in eerste aanleg, rechtbank Amsterdam werd vernietigd. De rechtbank had geoordeeld dat de zorgvuldigheid die de Ontvanger jegens de belastingschuldige in acht heeft te nemen meebrengt dat hij zodra de foutieve overboeking bekend was het nodige deed om die terug te draaien, althans de schade te beperken door de gevolgen zoveel mogelijk ongedaan te maken. Dit, aldus de rechtbank, “klemmt temeer nu de foutieve betaling mede mogelijk werd door de afspraak tussen de Ontvanger en de Postbank, dat de Postbank geen naam/nummercontrole verricht”. De rechtbank had in het midden gelaten of al dan niet sprake was van bevrijdende betaling, maar oordeelde dat ook als aangenomen zou worden dat daarvan sprake was, de Ontvanger in het voorliggende geval in strijd had gehandeld met de op hem rustende zorgvuldigheidsverplichting.

- 4.11 Bedacht dient evenwel te worden dat in de zaak die heeft geleid tot de genoemde uitspraak van de rechtbank Alkmaar (zie hiervoor achter 4.8) sprake was van opgave van een rekeningnummer op een aangiftebiljet, en in de zaken die hebben geleid tot de uitspraken van de rechtbank Dordrecht en het gerechtshof Amsterdam (zie hiervoor achter 4.9 en 4.10) sprake was van een uitdrukkelijk verzoek van de Ontvanger om opgave van een rekeningnummer in het kader van een specifieke teruggave. Niet zonder meer kan op basis van deze uitspraken worden aangenomen dat ook in gevallen waarin geen opgave wordt gedaan via invulling van een aangiftebiljet of op uitdrukkelijk verzoek van de Belastingdienst gerelateerd aan een specifieke teruggave, maar wel een rekeningnummer bij de Belastingdienst bekend is, geen nader onderzoek naar de juistheid van het rekeningnummer door de Ontvanger wordt verlangd en kan worden aangenomen dat bevrijdend is betaald. Hierop wordt hierna achter 4.23 e.v., mede naar aanleiding van de rapporten van de N.o., nader ingegaan.
- 4.12 Interessant met het oog op de voorgenomen operatie is ten slotte de uitspraak van het kantongerecht Amsterdam van waarin een teruggavenformulier beweerdelijk niet was ontvangen door de belastingschuldige en beweerdelijk zou zijn onderschept en ingevuld door een derde, waarna uitbetaling op een rekeningnummer van die derde had plaatsgevonden. Het risico van niet-ontvangst van het betreffende formulier, dat zoals gebruikelijk, niet aangetekend was verzonden, kwam voor rekening van de belastingschuldige.

De kantonrechter oordeelde dat vaststond dat de belastingschuldige het formulier niet heeft ontvangen, alsmede dat het op de weg van de fiscus had gelegen om ervoor te zorgen dat (gelet op de betalingsverplichting die de belastingdienst jegens eiser had) het formulier eiser ook daadwerkelijk zou bereiken. Het enkele feit dat het pand waarin de belastingschuldige woonde verscheidene woonlagen heeft en meerdere bewoners kende, rechtvaardigt nog niet het oordeel dat de belastingschuldige het risico van niet-ontvangst van het formulier zou moeten dragen. Nu ervan wordt uitgegaan dat eiser het formulier niet heeft ontvangen en voor de niet-ontvangst geen wettelijke verantwoordelijkheid draagt, kon volgens de kantonrechter niet worden aangenomen dat de belastingschuldige gebonden was aan de valse verklaring van de invuller van het machtigingsformulier.

Uitsluiting van rekeningnummers; art. 6:114 BW

- 4.13 Voormelde jurisprudentie heeft betrekking op de hiervoor achter 3.7 genoemde situaties 1), aanvankelijk juist rekeningnummer staat nadien op naam van een ander en 2), verschrijvingen. Het bepaalde in art. 6:34 BW is niet van toepassing in het geval sprake is van uitbetaling op een door de belastingschuldige geldig uitgesloten rekening (de achter 3.7 genoemde situatie 3). Alsdan is geen sprake van bijschrijving op een rekeningnummer van een derde, maar op een ander rekeningnummer van de belastingschuldige dan het rekeningnummer waarop hij de betaling wenst te ontvangen. Deze situatie wordt geregeld door het bepaalde in art. 6:114 BW. Daarin is bepaald dat een verbintenis kan worden voldaan door girale betaling, tenzij de schuldeiser betaling op die rekening geldig heeft uitgesloten. In het geval wordt uitbetaald op een geldig uitgesloten rekeningnummer is geen sprake van een geldige betaling, en dus niet van bevrijdende betaling door de Ontvanger.

Zie voor de door de Belastingdienst te hanteren handelwijze in het geval sprake is van een uitgesloten rekeningnummer het Besluit van de staatssecretaris van Financiën, 16 maart 2001, nr. RTB 2001/1081, o.a. te kennen via VN 2001/18.35, mede naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad in

- 4.14 De suggesties die wij hierna in de conclusies van dit advies doen voor een eventuele brief aan belastingschuldigen kunnen wellicht bijdragen tot een vermindering van het aantal gevallen waarin abusievelijk wordt bijgeschreven op een door de belastingschuldige uitgesloten rekening. Niet lijkt evenwel kansrijk om op basis van een dergelijke brief, althans in het kader van de voorgestane operatie Vastgiro een belastingschuldige tegen te werpen dat afstand is gedaan van de bevoegdheid om girale betaling eenzijdig uit te sluiten ex art. 6:114 BW. Bedacht moet worden dat afstand van recht slechts bij uitzondering wordt aangenomen; in ieder geval lijkt daarvoor te zijn vereist dat de belastingschuldige *uitdrukkelijk* afstand doet van de genoemde bevoegdheid tot uitsluiting (door retourzending van de betreffende brief, waarin dan ook expliciet zou moeten worden vermeld dat sprake is van afstand). De

haalbaarheid en de wenselijkheid van een brief met een dergelijke inhoud lijkt onzes inziens bovendien vanuit politiek-beleidsmatig oogpunt discutabel; die beoordeling is evenwel niet aan ons. Wat daarvan zij, ook dan is in voorkomend geval goed denkbaar dat door de rechter zou worden geoordeeld dat de Belastingdienst van belastingschuldigen niet een dergelijke afstand van bevoegdheid mag vergen en zij zich daarop naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet zou mag beroepen.

Rapporten van de N.o.

- 4.15 Thans de rapporten van de N.o. De N.o. lijkt in zijn benadering kritischer dan de rechter.

Zie ook de aantekening onder de uitspraak van de rechtbank 's Gravenhage gepubliceerd in [] waarin wordt geconcludeerd dat opvalt dat de N.o. vaker "meegaat" met de klacht van belastingplichtigen dan de burgerlijke rechter. Het verschil, aldus de redactie, "(No en burgerlijke rechter) wordt kennelijk veroorzaakt door het feit dat de burgerlijke rechter zich in mindere mate dan de No laat leiden door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de "lat" voor de fiscus minder hoog legt dan de No pleegt te doen. Het burgerlijk recht lijkt de ontvanger derhalve minder snel tot hernieuwde uitbetaling te nopen dan de No wenselijk acht."

- 4.16 Enerzijds kan worden betoogd dat een naam- en nummercontrole door de Belastingdienst ook volgens de N.o. niet vereist is. Daartoe kan worden gewezen op de klachtbeoordelingen van 15 augustus 2007, VN 2007/39.2 en van 23 april 2007, rapport 2007/067. De redactie van Vakstudienieuws merkt in haar aantekening onder Rechtbank Alkmaar, [] over de opvatting van de N.o. omtrent de verplichte naam- en nummercontrole op:

"De stand van zaken is thans zo, dat zowel in de rechtspraak als door de Nationale ombudsman wordt aanvaard, dat van de Belastingdienst bij het doen van uitbetalingen niet voorafgaand een vorm van naam-nummercontrole kan en mag worden verlangd. Het is niet de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst om alvorens een uitbetaling te doen, te controleren of het door de belastingschuldige opgegeven bankrekeningnummer juist is."

- 4.17 Anderzijds is enige nuancering van de hiervoor weergegeven opvatting op haar plaats. Een echte naam- en nummercontrole behoeft ook volgens de N.o. niet standaard te worden uitgevoerd, maar wel rust op de Belastingdienst, met name in het kader van de zorgvuldige voorbereiding van een teruggaafbesluit, een meer actieve onderzoeksverplichting ter zake van het bankrekeningnummer waarop een teruggaaf wordt gestort. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de beoordeling van de klacht door de N.o. van 28 juli 2006, VN 2006/41.6, rapport 2006/256. De verzoekster, X BV, heeft er in die zaak over geklaagd dat de Belastingdienst een teruggaaf op een onjuist

rekeningnummer had gestort. Het rekeningnummer waarop de teruggaaf was gestort, stond op naam van een inmiddels gefailleerde dochtervennootschap van X BV. De Belastingdienst heeft erop gewezen dat X BV nooit een verzoek heeft gedaan het rekeningnummer te verwijderen of te wijzigen. De N.o. heeft echter geoordeeld dat de Belastingdienst niet bevrijdend heeft betaald. De N.o. heeft daartoe overwogen:

"Vaststaat dat de teruggaaf op de voorlopige aanslag vennootschapsbelasting 2001 van verzoekster door de Belastingdienst niet is gestort op een rekening die op naam stond van verzoekster. De Belastingdienst heeft dan ook niet aan haar betaald. Voorts is niet gesteld of gebleken dat verzoekster door de storting op rekening X is gebaat.

Ook staat vast dat op het aangiftebiljet vennootschapsbelasting dat aan verzoekster is uitgereikt niet het bij de Belastingdienst bekende rekeningnummer voor een teruggaaf stond afgedrukt en dat dit rekeningnummer diensgevolge ook niet met het uitreiken van het biljet aan verzoekster ter verificatie is aangeboden.

5. Door het bedrag van de teruggaaf op de voorlopige aanslag vennootschapsbelasting zonder nader onderzoek te storten op de rekening die sinds 1996 in het bestand van de Belastingdienst voorkwam, heeft de Belastingdienst gehandeld in strijd met de op hem rustende onderzoeksplicht zoals voortvloeit uit het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving en zoals is vastgelegd in artikel 3:11 Burgerlijk Wetboek en artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht. Op grond van deze onderzoeksplicht had de Belastingdienst alvorens het bedrag van de teruggaaf te storten op het hem bekende rekeningnummer X, bij verzoekster dienen te verifiëren of deze rekening op dat moment kon worden gebruikt voor de betrokken teruggaaf.

6. De Belastingdienst heeft ten aanzien van de betaling van de teruggaaf op de voorlopige aanslag vennootschapsbelasting 2001 van verzoekster niet voldaan aan de op hem rustende onderzoeksverplichting. De Belastingdienst heeft het rekeningnummer X dat in zijn bestand voorkwam, vóór de uitbetaling van de betrokken teruggaaf, niet bij verzoekster geverifieerd. Daaraan doet niet af dat verzoekster de Belastingdienst er, buiten de brief van 2 december 2001, niet expliciet over heeft geïnformeerd dat rekening X niet langer voor teruggaven kon worden gebruikt. Zo op dit punt al kan worden gesproken van een verzuim van verzoekster, disculpeert dit verzuim de Belastingdienst niet ten aanzien van het niet voldoen aan de op hem rustende onderzoeksverplichting en daarmee ten aanzien van het schenden van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

Ook het argument van de Belastingdienst dat rekening X is gebruikt voor diverse teruggaven aan verzoekster en dat dit, op verzoek van verzoekster ook nog in 2002 is gebeurd, doet aan het bovenstaande niet af. Dit argument gaat immers voorbij aan het gegeven dat zich in het maatschappelijk verkeer op ieder moment omstandigheden kunnen voordoen die leiden tot wijziging in de beschikkingsmacht over giro- of bankrekeningen, zonder dat de Belastingdienst daarvan op de hoogte wordt gesteld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk."

- 4.18 Vervolgens heeft de N.o. de aanbeveling gedaan dat het bedrag van de teruggaaf alsnog met een rentevergoeding wordt gestort op een door X BV aan te wijzen rekeningnummer. Uit deze beoordeling blijkt dat de Belastingdienst er niet zonder meer, zonder enige vorm van controle, van uit mag gaan dat een rekeningnummer ongewijzigd is gebleven. De N.o. heeft ten slotte nog de volgende algemene aanbeveling gedaan.

"Bovendien wordt de minister van Financiën in overweging gegeven om zijn administratieve organisatie en procedures zodanig in te richten dat onjuiste stortingen als hier aan de orde voorkómen worden. Hierbij verwijst de Nationale ombudsman ook naar rapport 2005/282."

- 4.19 Deze ook algemeen op te vatten aanbeveling is mede van belang bij de beantwoording van de voorgelegde vraagstelling (zie ook hiervoor achter 3.9 over deze aanbeveling het jaarverslag van de N.o. over 2006 en de reactie van de minister van Financiën terzake).
- 4.20 Verder heeft de N.o. zich kritisch uitgelaten over het gebruik van het genoemde kaartje (zie hiervoor achter 3.2), waarop door een belastingschuldige wordt aangegeven op welk rekeningnummer hij een teruggave wenst te ontvangen. Zo'n kaartje wordt volgens de N.o. geacht middelgericht te zijn. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om een teruggave motorrijtuigenbelasting en de belastingschuldige geeft aan dat het opgegeven rekeningnummer ook in de toekomst mag worden gebruikt, meent de N.o. dat zo'n toekomstig gebruik alleen betrekking mag hebben op de motorrijtuigenbelasting. Dat kan worden afgeleid uit het rapport van de N.o. van 8 augustus 2003, rapport 2003/258. De N.o. heeft in dat rapport overwogen:

"Blijkens de tekst ervan had het kaartje DB 4 (...) betrekking op (een teruggaaf van) de motorrijtuigenbelasting. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de Belastingdienst aan het feit dat verzoekster op dat kaartje heeft aangegeven dat alle toekomstige teruggaven op het door haar ingevulde rekeningnummer konden worden gestort, uitsluitend de conclusie mag verbinden dat zij heeft bedoeld aan te geven dat dit zou gelden voor toekomstige teruggaven motorrijtuigenbelasting. Dit oordeel is mede gebaseerd op de betrokken opmaak van het betrokken kaartje. In het hoofd van het kaartje, direct onder de regel waarop de naam van de betrokken belastingschuldige kan worden ingevuld, is met vetgedrukte hoofdletters het woord MOTORRIJTUIGENBELASTING afgedrukt. De Nationale ombudsman acht het daarom niet aannemelijk dat verzoekster met het aankruisen van het vakje heeft willen aangeven dat ook toekomstige teruggaven voor andere belastingen dan de motorrijtuigenbelasting op deze rekening konden worden gestort. Bij dit oordeel is mede van belang dat juist bij de motorrijtuigenbelasting rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de werkelijke gebruiker van het motorrijtuig een ander is dan degene op wiens of wier naam het kenteken is geregistreerd en dat de werkelijke gebruiker de kosten zoals de motorrijtuigenbelasting voor zijn

rekening neemt en daarom ook feitelijk rechthebbende is op een teruggaaf motorrijtuigenbelasting..."

- 4.21 De N.o. acht het "toekomstig gebruik" van het kaartje in zijn algemeenheid niet zonder meer adequaat. Dat lijkt bijvoorbeeld te kunnen worden afgeleid uit het rapport van 30 december 2005, rapport 2005/367. Aan de orde was een geval waarin de belastingschuldige in het jaar 2004 aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan voor het jaar 2003. Op het aangiftebiljet was geen rekeningnummer afgedrukt en verzoeker had zelf evenmin een rekeningnummer ingevuld. De Belastingdienst stortte de teruggaaf inkomstenbelasting 2003 op het (ten gevolge van een verschrijving onjuiste) rekeningnummer dat verzoeker had opgegeven op een kaartje ten behoeve van de teruggaaf inkomstenbelasting 2000. De belastingschuldige had daarbij toen verklaard ook toekomstige teruggaven op dat rekeningnummer te willen ontvangen. De N.o. heeft overwogen:

"1. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. De hieruit voortvloeiende onderzoeksplicht is mede vastgelegd in artikel 3:11 Burgerlijk Wetboek en artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1. en 2.). Op grond van deze onderzoeksplicht had van de Belastingdienst verwacht mogen worden dat hij het rekeningnummer waarop hij voornemens was het bedrag van de teruggaaf inkomstenbelasting 2003 voor verzoeker te storten, vooraf bij deze had geverifieerd dan wel hem in de gelegenheid had gesteld het verzuim te herstellen dat eruit bestond dat verzoeker op het door hem ingediende aangifte geen rekeningnummer had ingevuld ten behoeve van een teruggaaf. In dit verband wordt ook gewezen op het rapport 2002/308 van de Nationale ombudsman (zie Achtergrond onder 3.). Dit klemte te meer nu verzoeker niet kon beschikken over een door de Belastingdienst uitgereikt aangiftebiljet waarop het bij de Belastingdienst bekende rekeningnummer stond afgedrukt en langs die weg ter verificatie werd aangeboden.

2. Door het bedrag zonder voorafgaand onderzoek te storten op het door verzoeker in 2001 opgegeven rekeningnummer is de Belastingdienst voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat het toen opgegeven rekeningnummer niet meer van toepassing zou zijn. Aan bovenstaande doet niet af dat de storting op het onjuiste rekeningnummer in dit geval niet het gevolg is van een mutatie van het nummer maar van een fout van verzoeker bij het invullen van het kaartje in 2001. Ook deze fout zou bij voorafgaande verificatie van het rekeningnummer immers tijdig zijn ontdekt. Aan het bovenstaande doet evenmin af het kaartje dat verzoeker in 2001 heeft ingevuld en waarop hij heeft aangegeven dat rekeningnummer x ook voor toekomstige teruggaven kon worden gebruikt. Een andersluidend standpunt gaat immers voorbij aan de omstandigheid dat van een belastingschuldige in het algemeen niet kan worden verwacht dat hij zich er zonder tussentijdse kennisgeving, zoals de jaarlijkse vermelding door de Belastingdienst op een aangiftebiljet, ook na langere tijd nog van bewust is dat het toen opgegeven

rekeningnummer door de Belastingdienst in zijn bestand is opgeslagen.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Haarlem, is gegrond wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving."

- 4.22 De N.o. is dus van oordeel dat de Belastingdienst niet tot in lengte van dagen uit mag blijven gaan van de juistheid van het door de belastingschuldige door middel van een kaartje opgegeven rekeningnummer. Redengevend daarvoor is dat er niet van mag worden uitgegaan dat een belastingschuldige zich er na langere tijd nog van bewust is dat het destijds opgegeven rekeningnummer door de Belastingdienst in haar bestand is opgeslagen. In zoverre is dus sprake van een begrenzing in de tijd. Niet is echter aangegeven wat de N.o. wel ziet als redelijke termijn of termijnen.

Beschouwingen

- 4.23 De beoogde operatie Vastgiro verschilt feitelijk in een aantal opzichten van de situatie waarin door middel van een kaartje of bij het invullen van bijvoorbeeld een aangiftebiljet opgave wordt gedaan van een rekeningnummer bestemd voor teruggave (of, op grond van de Awir, voor betaling van een voorschot of tegemoetkoming). In de te verzenden brief zal – als wij het goed zien – voor zover nu is voorgenomen worden vermeld a) dat een bepaald, in de brief te noemen, bij de Belastingdienst bekend rekeningnummer in de toekomst wordt gebruikt voor alle betalingen ten behoeve van de belastingschuldige b) dat de belastingschuldige dient te reageren wanneer een ander rekeningnummer moet worden gebruikt, c) dat eventuele wijzigingen van het rekeningnummer door de belastingschuldige via een bepaalde procedure aan de Belastingdienst dienen te worden doorgegeven en d) dat het nalaten om wijzigingen door te geven of het op onjuiste wijze doorlopen van de genoemde procedure met als gevolg bijschrijving op een verkeerd rekeningnummer voor risico van de belastingschuldige komt.
- 4.24 In het licht van de civielrechtelijke jurisprudentie en de rapporten van de N.o. is naar wij menen twijfelachtig of met een eenmalige brief met de genoemde inhoud in voldoende mate is gewaarborgd dat het beheer van de rekeningnummers feitelijk in handen ligt van de betrokken belastingschuldige en daarmee ook het risico van een onjuiste uitbetaling.
- 4.25 Goed verdedigbaar lijkt dat, voor zover uitdrukkelijk door een belastingschuldige te kennen is gegeven dat hij zich kan verenigen met de inhoud van de brief, de Belastingdienst zich in voorkomend geval van uitbetaling op een verkeerd rekeningnummer met succes kan beroepen op het bepaalde in art. 6:34 BW. Ervan uitgaande dat de meeste rekeningnummers in Vastgiro correct zijn, zullen evenwel de meeste belastingschuldigen volgens de thans voorgenomen werkwijze niet reageren.

Dit gegeven doet onzes inziens in belangrijke mate afbreuk aan de kans van slagen van een dergelijk beroep in het merendeel van de gevallen, zowel ten overstaan van de civiele rechter als, in sterkere mate, ten overstaan van de N.o. Stilzwijgende instemming pleegt in zijn algemeenheid immers niet snel te worden aanvaard. In ieder geval lijkt met het oog daarop in de te verzenden brief te moeten worden uitgegaan van enige reactie van de belastingschuldige, ook bij een correcte vermelding van het rekeningnummer.

- 4.26 Een ander punt is dat te verwachten valt dat de benadering van de N.o. voor wat betreft de bewustheid bij de belastingschuldige dat een opgegeven rekeningnummer in het bestand van de Belastingdienst is opgeslagen in beginsel niet anders zal zijn in het geval van de voorgestelde brief. Ook wanneer een belastingschuldige door middel van een antwoord op de voorgestelde brief heeft laten weten welk rekeningnummer de Belastingdienst voor teruggaven kan hanteren, is het, gegeven de zeer kritische houding van de N.o., goed denkbaar dat de N.o. weer zal oordelen dat er niet van uit mag worden gegaan dat de belastingschuldige zich er na langere tijd nog van bewust is dat het destijds opgegeven rekeningnummer door de Belastingdienst in haar bestand is opgeslagen.
- 4.27 Uit de huidige kritische opstelling van de N.o. kan worden afgeleid dat de door de Belastingdienst te verzenden brief geen garanties voor de toekomst zal kunnen bieden. Het lijkt zo te zijn dat de N.o. van de Belastingdienst een actieve houding verwacht bij de voorbereiding van elke belastingteruggave. Het zou zo kunnen zijn dat de verzending van de brief volgens de N.o. een oplossing biedt voor de direct daaropvolgende teruggaaf aan de belastingschuldige, in die zin dat het risico dat de betaling op een verkeerd rekeningnummer geschiedt door verzending van de brief wordt verlegd van de Belastingdienst naar de belastingschuldige. Wellicht is een redelijke termijn van blijvende bewustheid bij de belastingschuldige ruimer te stellen. De N.o. heeft zich over de wel redelijk te achten duur van de termijn of termijnen niet concreet uitgelaten. Met een eenmalige verzending van de voorgestelde brief kan onzes inziens in ieder geval niet worden volstaan. Overigens zal ook ten overstaan van de civiele rechter niet tot in lengte van dagen in de voorgestelde brief een redelijke grond als bedoeld in art. 6:34 BW kunnen worden gevonden.
- 4.28 Uit de bewoordingen in art. 7a Invorderingswet 1990 "of daarmee heeft ingestemd" volgt dat de wetgever rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat de Belastingdienst een rekeningnummer ter verificatie aan een belastingschuldige voorlegt. Deze wettekst sluit verder niet uit dat bij gebreke van een antwoord van de belastingschuldige op een verificatiebrief van de Belastingdienst, het bij de Belastingdienst geregistreerde rekeningnummer voor de terugbetaling mag worden gebruikt. Het lijkt echter de vraag of de wettekst het toelaat in een dergelijke brief het aantal rekeningnummers dat voor een teruggaaf mag worden gebruikt in beginsel te beperken tot één (maximaal drie). De huidige wettekst lijkt het gebruik van meerdere

rekeningnummers op aangeven van de belastingschuldige, niet uit te sluiten.

5 Conclusies en aanbevelingen

- 5.1 In uw notitie van 8 november 2007 stelt u de vraag of met de voorgenomen operatie ook daadwerkelijk wordt bereikt dat het beheer van de rekeningnummers feitelijk in handen komt van de betrokkene en daarmee ook het risico van een onjuiste uitbetaling en welke voorwaarden daarvoor gelden. Zoals hiervoor achter 4.24 al aangegeven, lijkt ons dit twijfelachtig. Uw vraag of het uiteindelijke doel, te weten een zuiver rekeningenbestand, met de voorgenomen operatie kan worden bereikt, is niet eenduidig te beantwoorden. Op zichzelf lijkt de verzending van de brief te kunnen bijdragen aan een vermindering van het aantal gevallen waarin het van de belastingschuldige geregistreerde bankrekeningnummer ooit goed was, maar nu niet meer en de situatie waarin er een verschrijving van de belastingschuldige is geweest waardoor het verkeerde nummer is ingevoerd (de genoemde situaties 1 en 2). Ook zou door verzending van de brief mogelijk kunnen leiden tot een vermindering van het aantal gevallen waarin onjuist is verwerkt dat de belastingschuldige heeft gemeld een bepaald bankrekeningnummer uit te sluiten voor bepaalde teruggaven (de genoemde situatie 3). Wat betreft deze laatste situatie lijkt ons niet kansrijk (zie hiervoor achter 4.13 e.v.) dat met de genoemde brief kan worden bereikt dat door de belastingschuldige afstand wordt gedaan van zijn bevoegdheid tot uitsluiting.
- 5.2 Het is evenwel niet in algemene termen vooraf beslisbaar of het zenden van een brief waarin wordt vermeld welk nummer als enig nummer door de Belastingdienst zal worden gehanteerd voor alle teruggaven van alle belastingen alle in de praktijk gebleken problemen kan wegnemen. Ook al zal het periodiek zenden van een dergelijke brief het aantal verkeerde overboekingen kunnen verminderen.
- 5.3 Een belangrijke doelstelling van het zenden van de brief is, kort gezegd, gelegen in het geheel, althans in meerdere mate, verleggen van het risico van een juiste registratie van het bankrekeningnummer van de belastingschuldige, van de Ontvanger naar de belastingschuldige. Zo een brief kan daartoe bijdragen, maar een volledige dekking zal naar het ons voorkomt hiermee waarschijnlijk niet worden bereikt.
- 5.4 Ter zake van de inhoud van de op te stellen brief kunnen enkele – niet uitputtend bedoelde – aanbevelingen worden gedaan die er toe kunnen bijdragen dat de brief in meerdere mate de thans bekende kritiek van vooral de N.o. kan doorstaan.
- 5.5 Het verdient aanbeveling de brief zodanig te formuleren dat in ieder geval een antwoord van de belastingschuldige wordt verwacht, dat wil zeggen ook indien het door de Belastingdienst gehanteerde nummer juist is. Dat biedt een betere waarborg dat met belastingschuldigen feitelijk is overeengekomen op welke rekening of rekeningen toekomstige teruggaven worden gestort. Als vermeld lijkt art. 7a van de

Invorderingswet 1990 niet uit te sluiten dat bij gebreke van een antwoord van de belastingschuldige op een verificatiebrief van de Belastingdienst, het bij de Belastingdienst geregistreerde rekeningnummer voor de terugbetaling mag worden gebruikt. Toch bestaat, als geen reactie van de belastingschuldige wordt verlangd indien het door de Belastingdienst in de brief vermelde rekeningnummer juist is, het risico dat de N.o. en de civiele rechter minder gauw bereid zullen zijn het risico van een onverhoopt latere verkeerde uitbetaling op de belastingschuldige te leggen. Een belastingschuldige zou dan bijvoorbeeld kunnen betogen dat hij de brief van de Belastingdienst nimmer heeft ontvangen, bij gebreke van postverzending zonder waarborgen voor ordelijke ontvangst, waarna de N.o. zou kunnen oordelen dat de gedraging van de Ontvanger (het overmaken op een onjuist rekeningnummer) daarvan uitgaande niet behoorlijk is. In het geval van de civiele rechter zou alsdan kunnen worden geoordeeld dat de uitbetaling op het verkeerde rekeningnummer voor risico van de belastingschuldige komt.

5.6 Verder zou kunnen worden overwogen in de brief al aan te geven voor welke periode de Belastingdienst van de juistheid van het door de belastingschuldige aan te geven rekeningnummer zal uitgaan. Denkbaar is dat bijvoorbeeld een periode van drie jaar wordt gehanteerd, natuurlijk tenzij de belastingschuldige al eerder een gewijzigd rekeningnummer opgeeft. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat de N.o. van oordeel is dat de brief geen werking heeft voor belastingteruggaven die in een volgend belastingtijdvak zijn gelegen, lijkt een driejaarsperiode bepleitbaar. De brief wordt niet naar aanleiding van een concrete teruggaaf verzonden, hetgeen duidelijk maakt dat niet sprake is van de situatie van het hiervoor achter 4.20 en 3.2 beschreven kaartje. Na afloop van de driejaarsperiode zou de Belastingdienst dan opnieuw een brief aan alle belastingschuldigen dienen te zenden ter verificatie van het rekeningnummer.

5.7 Er kan in de brief verder op worden gewezen dat het van belang is dat de belastingschuldige de brief van de Belastingdienst goed moet bewaren gedurende minimaal drie jaar. Ook zou in de brief duidelijk kunnen worden gemaakt hoe een belastingschuldige op eenvoudig uitvoerbare wijze een wijziging van zijn rekeningnummer aan de Belastingdienst kan doorgeven.

Daartoe zou bijvoorbeeld gewezen kunnen worden op de overstapservice die banken hanteren bij een overstap van de ene bank naar de andere (zie www.overstapservice.nl). Voor het informeren van de instanties waarvan periodiek geld wordt ontvangen kan een belastingschuldige gebruik maken van de Overstapkaarten uit de brochure Overstapservice. Bij aanvraag van de overstapservice wordt deze brochure verstrekt door de nieuwe bank.

5.8 Ook hieruit zou (vooral voor de N.o.) kunnen volgen dat de brief meerdere duidelijkheid en zekerheid biedt en aldus niet op één lijn kan worden gesteld met het thans gehanteerde kaartje.

- 5.9 Bij elke teruggaafbeschikking die na opgaaf door de belastingschuldige van zijn rekeningnummer wordt gegeven zou kunnen worden aangegeven dat de teruggaaf op het door de belastingschuldige aangegeven rekeningnummer zal worden gestort en tevens tot wanneer dat nummer op grond van de door de Belastingdienst verzonden brief in samenhang met de reactie op die brief van de belastingschuldige als het juiste rekeningnummer wordt aangemerkt. Dat maakt de kans dat het risico van een verkeerde uitbetaling bij de Belastingdienst komt te liggen kleiner.

Idealiter zou overigens in de aan een belastingschuldige te verzenden teruggaafbeschikking kunnen worden aangegeven dat indien de belastingschuldige niet binnen een bepaalde termijn reageert, het bedrag op het op die beschikking vermelde bij de Belastingdienst bekende rekeningnummer wordt gestort. Zo zou een extra waarborg voor het voorkomen van het doen van verkeerde uitbetalingen worden ingebouwd.

- 5.10 Na verzending van de brief door de Belastingdienst zijn in de praktijk twee situaties te onderscheiden. Een belastingschuldige reageert wél op de door de Belastingdienst verzonden brief of hij doet dat niet.
- 5.11 Indien de belastingschuldige wel op de brief reageert en aangeeft wat zijn rekeningnummer is, lijkt geen probleem dat de Belastingdienst de eerstvolgende teruggaaf uitbetaalt op het door de belastingschuldige aangegeven of door hem bevestigde rekeningnummer. Zowel de civiele rechter als de N.o. lijken daar geen probleem in te zien.
- 5.12 Indien een belastingschuldige niet reageert op de door de Belastingdienst verzonden brief wordt het gecompliceerder. In dat geval rijst de vraag of de Belastingdienst ervan uit mag gaan dat het bij hem bekende rekeningnummer van de belastingschuldige juist is en teruggaven op dat rekeningnummer kunnen blijven plaatsvinden. Zoals aangegeven, is het goed mogelijk dat die vraag ontkennend wordt beantwoord door de civiele rechter en de N.o.. De Belastingdienst zou bij gebreke van een reactie van de belastingschuldige op de brief beter aldus niet zonder meer tot uitbetaling van teruggaven kunnen overgaan. De huidige tekst van art. 7a Invorderingswet 1990 lijkt daarvoor houvast te bieden (zie hiervoor achter 2.1 en 4.1 e.v.). Betoogd kan worden dat bij niet reageren van de belastingschuldige geen sprake is van een door de belastingschuldige aangewezen rekening.

Eventueel zou een wetswijziging in overweging kunnen worden genomen teneinde de bevoegdheid van de Ontvanger te scheppen of te verduidelijken om bij onzekerheid omtrent het juiste banknummer nog niet tot uitbetaling over te gaan. In het wetsvoorstel zou dan kunnen worden opgenomen dat de ontvanger niet tot uitbetaling overgaat indien de belastingschuldige geen rekeningnummer voor terugbetaling heeft aangegeven. Daarbij kan tevens

worden bepaald dat de Belastingdienst over de periode dat door het niet-opgeven van een rekeningnummer door de belastingschuldige geen uitbetaling kan plaatsvinden, geen heffings- of invorderingsrente is verschuldigd door de Ontvanger.

- 5.13 Aangezien niet kan worden uitgesloten dat in ieder geval de N.o. van oordeel is dat de brief geen werking heeft voor belastingteruggaven die in een volgend belastingtijdvak zijn gelegen en gelet op de kritische houding van de N.o. in het verleden zou kunnen worden overwogen het plan om een verificatiebrief aan alle belastingschuldigen te sturen, voor te leggen aan de N.o.. Dit met het verzoek aan de N.o. om aan te geven in hoeverre deze de methodiek van de brief aanvaardbaar acht en welke wijzigingen/aanbevelingen deze in dit kader heeft.
- 5.14 Op zichzelf bestaat er geen wettelijke verplichting voor de N.o. om, buiten de gevallen waarin hij bevoegd is een oordeel te geven, te komen tot de beoordeling van (toekomstige) gedragingen van een bestuursorgaan. Er lijkt echter evenmin een wettelijk beletsel voor de N.o. te bestaan om op een voorgestane werkwijze, zoals de door de Belastingdienst te verzenden brief, commentaar te leveren. Kern van het ombudsmaninstituut is een laagdrempelige voorziening. De ombudsman schrikt er niet voor terug om ook buiten klachten of onderzoeken om zijn mening te geven. Uiteraard dient een dergelijk verzoek aan de N.o. ordelijk te worden voorgelegd. Alsdan kan in de uiteindelijk te verzenden brief worden aangegeven dat de N.o. daarnaar heeft gekeken en in welke mate met de aanbevelingen van de ombudsman rekening is gehouden.
- 5.15 Tot zover ons advies. Vanzelfsprekend vind u mij en gaarne bereid tot nadere toelichting en/of overleg. U kunt ons bereiken via 070- en of 070-

Hoogachtend,
de landsadvocaat,
voor deze,

