Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 324 Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Algemene douanewet ter opheffing van de geheimhoudingsplicht in verband met het verstrekken van gegevens aan de inspectie belastingen, toeslagen en douane (Wet opheffing geheimhoudingsplicht ten behoeve van de inspectie belastingen, toeslagen en douane)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 december 2022 en het nader rapport d.d. 6 maart 2023, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 september 2022, nr. 2022002037, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 december 2022, nr. W06.22.0188/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 september 2022, no. 2022002037, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Algemene douanewet ter opheffing van de geheimhoudingsplicht in verband met het verstrekken van gegevens aan de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (Wet opheffing geheimhoudingsplicht ten behoeve van de inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft tot doel het verstrekken van gegevens en inlichtingen, verkregen door de directoraten-generaal Toeslagen en Douane in

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-36324-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

de uitvoering van hun taken en waarop een geheimhoudingsplicht, onderscheidenlijk beroepsgeheim van toepassing is, aan de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de positionering van de IBTD als dienstonderdeel van het Ministerie van Financiën en de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Voorts adviseert de Afdeling nader in te gaan op de verhouding tussen de voorgestelde wettelijke bepalingen inzake gegevensverstrekking, tot de regulering van het verwerken en verdere gebruik van gegevens door de IBTD op het niveau van een ministeriële regeling. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel wenselijk.

1. Achtergrond

De IBTD is per 1 januari 2022 opgericht.[2] De IBTD is gepositioneerd als dienstonderdeel van het Ministerie van Financiën.[3] Aan de IBTD zijn drie taken toebedeeld[4]:

a. *het ter beoordeling van de inspecteur-generaal signaleren, onderzoeken en agenderen van structurele en incidentele problemen in de kwaliteit van de uitvoering door de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane. De inspectie houdt toezicht vanuit het perspectief van de rechtsstatelijkheid en kijkt daarbij naar het volledige proces van wet- en regelgeving, uitvoering inclusief rechtsbescherming en rechtspraak;*
b. *het toezicht houden op de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane, zowel op de taakuitvoering door die directoraten-generaal, als op de aansturing en de samenwerkingsrelaties in het kader van de uitvoering, en*
c. *het delen van bevindingen en adviezen met de bewindspersonen over onderwerpen die hen aangaan, voor zover het het werkterrein van de IBTD betreft.*

De medewerkers van het Ministerie van Financiën zijn verplicht om de door de IBTD verlangde medewerking te verlenen en om alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de IBTD noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan haar opgedragen taken.[5] De te verstrekken informatie wordt ontdaan van gegevens waarop geheimhoudingsplicht of beroepsgeheim van toepassing is.[6]

De bevindingen en adviezen van de IBTD worden gedeeld met de betrokken bewindspersonen. De inspecteur-generaal (IG) van de IBTD kan ook op verzoek van een of beide Kamers der Staten-Generaal aan een of beide Kamers der Staten-Generaal feitelijke informatie verstrekken en haar oordelen op basis van door haar afgerond en openbaar gemaakt onderzoek bespreken.[7]

---

[2] Regeling van de Minister van Financiën van 29 november 2021 (2021–234229), houdende wijziging van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 wegens de oprichting van de inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Stcrt. 2021, 48628
[3] Artikel 10, onderdeel h, van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020.
[4] Artikel 41b van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020.
[5] Artikel 8, eerste lid, van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.
[6] Artikel 8, eerste lid, van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.
[7] Artikel 8, eerste lid, van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.

2. Passende regeling voor gegevensverwerking

Er is een geheimhoudingsplicht van toepassing op informatie die bij de uitvoering van de belastingwet, toeslagen- en douanewetgeving is verkregen.[8] Volgens de toelichting is er voor de belastinggegevens geen noodzaak om een voorziening te treffen. Door gebruikmaking van de ontheffingsmogelijkheid in de wet[9] kunnen gegevens worden verstrekt aan de IBTD. Omdat dergelijke mogelijkheden volgens de toelichting voor toeslagen- en douanegegevens niet beschikbaar zijn, worden in onderhavig voorstel voorzieningen getroffen om ook op die terreinen de gegevensverstrekking aan de IBTD mogelijk te maken.[10]

Het wetsvoorstel beoogt aan te sluiten bij de bestaande wetgeving; daaruit wordt blijkens de toelichting afgeleid dat een wettelijke grondslag nodig is om voor toeslagen- en douanegegevens de bestaande geheimhoudingsplicht te doorbreken. In het algemeen is een wettelijke grondslag voor de verstrekking van het ene (dienst)onderdeel van het ministerie, zoals in dit geval van de directoraten-generaal Douane resp. Toeslagen, aan een ander dienstonderdeel, in casu de IBTD[11], van het ministerie niet noodzakelijk.

Er zijn niettemin redenen voor een wettelijke grondslag voor onderlinge gegevensuitwisseling wanneer het gaat om fiscale gegevens, concurrentiegevoelige gegevens of persoonsgegevens. Ook voor verdere verwerking van dit type gegevens, en in het bijzonder voor persoonsgegevens, binnen een organisatie (zoals een ministerie) geldt dat deze niet zomaar gebruikt mogen worden voor een ander doel of taak dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn verzameld (doelbinding).[12] Voor een dergelijk gebruik is, zoals gezegd, een wettelijke grondslag noodzakelijk. Die noodzaak kan te meer gelden als gegevens aan derden, zoals aan beide Kamers, worden verstrekt.[13]

De Afdeling adviseert de motivering van het voorstel in de toelichting in lijn met het voorgaande aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een passage waarin is opgenomen dat in het algemeen geen wettelijke grondslag nodig is voor de verstrekking van gegevens van het ene onderdeel van een ministerie aan een ander onderdeel van hetzelfde ministerie, maar dat er niettemin redenen zijn voor een wettelijke grondslag wanneer het gaat om fiscale gegevens,

---

[8] Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), artikel 2;5 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 12 van de Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269).

[9] Artikel 67, derde lid, Awr.

[10] Daarbij merkt de Afdeling nog op dat een gevolg van het voorstel is dat met het voorstel de doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor douane en toeslagen op het niveau van de wet geschiedt, terwijl daarvoor bij belastingen een ontheffing van de Minister nodig is. Niet duidelijk is door welke gronden dit verschil wordt gerechtvaardigd.

[11] Door de interne verzelfstandiging binnen het ministerie door middel van de oprichting van de IBTD verandert er in staatsrechtelijk zin immers niets; de Minister blijft verantwoordelijk voor dit dienstonderdeel van zijn ministerie. Dat in dit geval de IBTD in het bijzonder is gericht op onafhankelijke oordeelsvorming doet daar evenmin aan af. Zie in dit verband ook het advies van de Afdeling over het wetsvoorstel Wet Adviescollege ICT-toetsing (Kamerstukken II 2021/22, 36 191, nr. 4.

[12] Artikel 5, eerste lid, onder b jo. artikel 6, vierde lid, AVG.

[13] Zo kan de IG als leidinggevende van de IBTD ook op verzoek van een of beide Kamers der Staten-Generaal aan één of beide Kamers feitelijke informatie verstrekken en zijn oordelen op basis van afgerond onderzoek bespreken. Zie memorie van toelichting, paragraaf 2. Zie voorts artikel 41c Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 juncto artikel 10 van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.

concurrentiegevoelige gegevens of persoonsgegevens (en verdere verwerking van dit type gegevens), waar in dit geval sprake van is.

3. Gebruik ministeriële regeling

In het wetsvoorstel wordt voor de verstrekking van een bepaalde categorie persoonsgegevens een wettelijke grondslag geregeld. Voor alle overige gegevensverwerkingen worden echter regels gesteld in de ministeriële regeling waarmee de IBTD is opgericht. Dit roept de vraag op naar de verhouding tussen de voorgestelde wettelijke bepalingen inzake gegevensverstrekking enerzijds en de regulering van het verwerken en verdere gebruik van gegevens door de IBTD op het niveau van een ministeriële regeling anderzijds.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zal worden bezien of het opportuun is om de oprichting en gegevensverwerking van de inspectie belastingen, toeslagen en douane alsnog bij wet te regelen. Dit wetsvoorstel hoeft daar niet op te wachten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het voorstel van wet en de memorie van toelichting nog een aantal redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries