

Vergaderjaar 2011–2012

33 003

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2012)

Nr. 83

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2012

Tijdens de mondelinge behandeling in uw Kamer van het Belastingplan 2012 c.a. heb ik toegezegd om in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te komen met een notitie waarin de verhouding tussen het recht op informatie van het parlement en de fiscale geheimhoudingsplicht in beeld wordt gebracht. De behoefte aan meer transparantie ten behoeve van een goede parlementaire controle door uw Kamer heeft bij de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2012 geleid tot de bovenstaande toezegging.¹ Dit was naar aanleiding van de, aangehouden, motie van het lid Braakhuis op dit punt.² Met deze notitie kom ik die toezegging na. Hierin zal ik – mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – uiteenzetten hoe de fiscale geheimhoudingsplicht zich verhoudt tot de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet en concludeer ik op welke wijze, rekening houdend met de relevante belangen, een verzoek uit uw Kamer om verstrekking van fiscale informatie kan worden beantwoord.

I. Algemeen

De fiscale geheimhoudingsplicht is een belangrijke bouwsteen in ons fiscale stelsel. Deze kent ook al een lange geschiedenis. Reeds in de Wet op de vermogensbelasting 1 892 was een geheimhoudingsbepaling opgenomen. Om een goede belastingheffing te bevorderen, moet een belastingplichtige erop kunnen vertrouwen dat de door hem verstrekte, veelal privacygevoelige, gegevens en inlichtingen bij de Belastingdienst in goede handen zijn. Zijn gegevens vallen onder de geheimhoudingsplicht. Die staat eraan in de weg dat die gegevens voor andere doeleinden bekend worden gemaakt dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting. Het doorbreken van de geheimhoudingsplicht is slechts mogelijk in bij wet voorziene gevallen. Tegenwoordig is de geheimhoudingsplicht opgenomen in artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen

¹ Handelingen II, 2011/12, nr. 24, blz. 9–102.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 61.

(AWR), in artikel 67 van de Invorderingswet 1990 en artikel 10 van de Registratiewet 1970.

Vanuit verschillende hoeken bereiken mij regelmatig verzoeken om gegevensverstrekking die zonder doorbreking van de fiscale geheimhoudingsplicht niet mogelijk zijn. Die verzoeken worden langs een strenge meetlat gelegd waarbij zorgvuldig wordt beoordeeld aan wie, welke gegevens moeten worden verstrekt en welke doelbinding aan de gegevensverstrekking is verbonden. Ook moet de gegevensverstrekking in overeenstemming zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Als uitgangspunt geldt dat een verplichting voor de Belastingdienst tot gegevensverstrekking in een wettelijke bepaling moet worden neergelegd.

Ook uw Kamer toont op gezette tijden belangstelling voor fiscale informatie. Hier staat mij een ander toetsingskader ter beschikking dan het toetsingskader dat mij voor de beoordeling van verzoeken tot gegevensverstrekking op grond van artikel 67 AWR ter beschikking staat. In artikel 68 van de Grondwet is geregeld dat ministers en staatssecretarissen de Kamers elk afzonderlijk of in gezamenlijke vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen geven, mits het verstrekken daarvan niet strijdig is met het belang van de staat. Deze voor iedere bewindspersoon geldende inlichtingenplicht vloeit voort uit zijn verantwoordingsplicht en is daarmee van cruciaal belang voor de goede werking van ons staatsrechtelijk bestel. Ik ben mij er ten eerste van bewust dat zonder te kunnen beschikken over de juiste informatie het voor uw Kamer buitengewoon moeilijk zou zijn om uw parlementaire controletaak op het door mij gevoerde beleid uit te oefenen.

Over de werking van artikel 68 van de Grondwet en het informatierecht van het parlement heeft de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties in 2002 een notitie naar uw Kamer gestuurd.¹ Deze notitie kan nog steeds als maatgevend voor dit onderwerp worden beschouwd en gaat ook in op de samenloop van artikel 68 van de Grondwet met geheimhoudingsbepalingen in de Nederlandse wetgeving. De fiscale geheimhoudingsplicht wordt echter niet specifiek behandeld. In deze notitie wordt de samenloop tussen artikel 68 van de Grondwet en de fiscale geheimhoudingsplicht belicht.

II. Het recht van de Staten-Generaal op inlichtingen

De Staten-Generaal hebben recht op informatieverstrekking door het kabinet. In artikel 68 van de Grondwet is vastgelegd dat ministers en staatssecretarissen de inlichtingen verstrekken waar de Kamers om vragen, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. Ook individuele Kamerleden kunnen zich op dit inlichtingenrecht beroepen. In de regel worden de gevraagde inlichtingen verstrekt als de regering daarover beschikt. Als de regering de gevraagde inlichtingen niet kan of mag verstrekken – of alleen op een andere manier of een ander tijdstip dan was verzocht – zal de desbetreffende minister of staatssecretaris dat motiveren. In de praktijk is het in het geheel weigeren van de verstrekking vaak niet aan de orde, omdat gekomen kan worden tot een verstrekkingsmodaliteit die recht doet aan alle belangen, geaggregeerd of geanonimiseerd, of vertrouwelijk. Hoewel het inlichtingenrecht ook aan individuele Kamerleden toekomt, is het aan de Kamer als geheel om te beslissen of zij de informatieverstrekking voldoende acht. Een minister of staatssecretaris die volhardt in een weigering om bepaalde inlichtingen te verstrekken, zal een beroep moeten doen op het belang van de staat in de zin van artikel 68 Grondwet.¹

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2.

Een beroep op het belang van de staat is in de praktijk uitzonderlijk. Een precieze omschrijving van deze verschoningsgrond valt niet in abstracto te geven. Uit de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke praktijk blijkt dat onder andere de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens een rol kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag of het belang van de staat zich verzet tegen verstrekking van de gevraagde inlichtingen. Artikel 68 Grondwet geeft de bevoegdheid en het criterium voor een afweging van enerzijds het democratisch belang van het verstrekken van inlichtingen aan het parlement en anderzijds het belang van bescherming van de privésfeer van de burger.¹ Dat geldt ook voor andere zwaarwegende belangen, zoals het respecteren van de vertrouwelijkheid van gegevens die door ondernemingen in het kader van een aangifte aan de Belastingdienst worden verstrekt.

Het kan ook een rol spelen dat op de gevraagde gegevens een wettelijke geheimhoudingsplicht rust. (Nationaal) wettelijke geheimhoudingsplichten, zoals artikel 67 AWR, hebben elk een specifieke achtergrond, maar in het algemeen staan ze als zodanig niet aan het beantwoorden aan een verzoek om inlichtingen van het parlement in de weg, tenzij uit de wet of de wetsgeschiedenis anders blijkt.² Dergelijke bepalingen kunnen wel van invloed zijn op de informatieverstrekking aan de Kamers. Aan een wettelijke bepaling tot geheimhouding liggen belangen ten grondslag die worden geschonden als de desbetreffende gegevens openbaar aan het parlement worden verstrekt. De bepaling zou daardoor ook zinledig kunnen worden. Maar een geheimhoudingsplicht, zoals artikel 67 AWR, staat niet per definitie in de weg aan verstrekking aan de Kamers, al dan niet in vertrouwelijke vorm. Van geval tot geval zal een afweging gemaakt moeten worden van enerzijds het belang van betrokkenen bij geheimhouding van hun gegevens, en anderzijds het belang van het parlement om goed geïnformeerd te worden.

III. Fiscale geheimhoudingsplicht

Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen

1. Het is een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting als bedoeld in de Invorderingswet 1990 (geheimhoudingsplicht).
2. De geheimhoudingsplicht geldt niet indien:
 - a. enig wettelijk voorschrift tot de bekendmaking verplicht;
 - b. bij regeling van Onze Minister is bepaald dat bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan;
 - c. bekendmaking plaatsvindt aan degene op wie de gegevens betrekking hebben voorzover deze gegevens door of namens hem zijn verstrekt.
3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid kan Onze Minister ontheffing verlenen van de geheimhoudingsplicht.

De fiscale geheimhoudingsplicht verplicht een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de belastingwetgeving tot geheimhouding van gegevens die in het kader van de heffing of inning van de belastingen zijn verkregen. De geheimhoudingsplicht is de tegenhanger van de vergaande bevoegdheden die de Belastingdienst heeft. Een belastingplichtige (natuurlijke persoon of rechtspersoon) moet erop kunnen vertrouwen dat

¹ Aldus de regering bij de totstandkoming van het huidige artikel 68, zie *Handelingen I* 1985/86, 26 maart 1986, blz. 928.

² Zie voor een beschouwing S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer 2006, p. 149 e.v.

zijn, vaak vertrouwelijk verstrekte, informatie niet anders wordt gebruikt dan voor het doel waarvoor deze is verstrekt. Ook dient de geheimhoudingsplicht het algemeen belang van bescherming van persoonsgegevens. De geheimhoudingsplicht draagt voorts bij aan de naleving van fiscale wet- en regeling door belastingplichtigen: belastingplichtigen moeten er niet van worden weerhouden de juiste informatie te verstrekken aan de Belastingdienst uit vrees dat hun informatie voor andere doeleinden wordt gebruikt. De geheimhoudingsplicht geldt voor alle gegevens van individuele belastingplichtigen die in dit kader worden verkregen, zoals bijvoorbeeld adresgegevens, gegevens over bezittingen en schulden, inkomstgegevens en gegevens over opgelegde aanslagen en gedane betalingen.

De fiscale geheimhoudingsplicht is strikt. Deze geldt ten opzichte van een ieder, tot op zekere hoogte zelfs ten opzichte van de belastingplichtige zelf. De fiscale geheimhoudingsplicht geldt zelfs voor medewerkers van de Belastingdienst onderling, behalve in het geval waarin het voor de uitvoering van de werkzaamheden noodzakelijk is informatie bekend te maken.

Er is een aantal mogelijkheden om de geheimhoudingsplicht te doorbreken. Dit is geregeld in artikel 67, tweede en derde lid, van de AWR. Dit is in de eerste plaats het geval als er een wettelijk voorschrift is dat tot bekendmaking verplicht. Zie bijvoorbeeld artikel 54, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en artikel 33, vierde lid, van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. In de tweede plaats regelt artikel 67 AWR dat de geheimhoudingsplicht niet geldt als bekendmaking van gegevens plaatsvindt aan bestuursorganen voor de goede vervulling van hun publiekrechtelijke taak en dit geregeld is in een ministeriële regeling (de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994). Ten derde mogen gegevens die de belastingplichtige zelf betreffen aan hem bekend worden gemaakt, mits dat gegevens betreft die eerder door of namens hem zijn verstrekt. De vierde mogelijkheid om de geheimhoudingsplicht te doorbreken bestaat uit het verlenen van een ontheffing daartoe door de minister van Financiën. Deze laatste mogelijkheid wordt beperkt tot uitzonderingssituaties.¹ In de eerste plaats in het geval het bepaalde gegevensverstrekkingen met betrekking tot de belastingplichtige zelf betreft (en die niet vallen onder het tweede lid, sub c). Ten tweede kan het betreffen structurele verstrekkingen aan bestuursorganen die vooruitlopend op regelgeving reeds plaatsvinden. In de derde plaats gaat het om incidentele en onvoorziene gevallen waarin gegevensverstrekking gewenst is, bijvoorbeeld vanwege een groot maatschappelijk belang. Een voorbeeld hiervan is de verstrekking van adresgegevens aan De Nederlandsche Bank ten behoeve van het versturen van de Eurokit. Een ander voorbeeld is de gegevensverstrekking ten behoeve van de voorbereiding van of onderzoek naar toekomstige wetgeving.¹ In incidentele of onvoorziene omstandigheden kan sprake zijn van een dermate zwaarwegend maatschappelijk belang dat gegevensverstrekking gewenst is en dit een inbreuk op de geheimhoudingsplicht rechtvaardigt. Voor mij bestaat de mogelijkheid om in een dergelijk geval gebruik te maken van mijn bevoegdheid om bij ontheffing bepaalde gegevens te verstrekken, zelfs in het uitzonderlijke geval dat die gegevens aan een niet-bestuursorgaan moeten worden verstrekt.

De geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR staat niet in de weg aan verstrekking van gegevens indien het gegevens betreft die niet herleidbaar zijn tot een individuele belastingplichtige. Dit betekent dat het verstrekken van geaggregeerde gegevens, mits niet herleidbaar tot individuele belastingplichtigen, niet in strijd is met de fiscale geheimhoudingsplicht. De Belastingdienst verstrekt regelmatig geaggregeerde gegevens, zoals bijvoorbeeld de belastingopbrengst in een jaar, of

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 20.

hoeveel personen in een jaar gebruik hebben gemaakt van de inkeerregeling. In het beheersverslag en in de halfjaarsrapportages van de Belastingdienst zijn dergelijke gegevens terug te vinden. Informatie die bijvoorbeeld ziet op een branche die bestaat uit drie bedrijven die goed op de hoogte zijn van elkaars bedrijfsvoering zal echter niet, ook niet in geaggregeerde vorm, kunnen worden verstrekt. Dergelijke informatie valt immers te herleiden tot een individueel bedrijf. Artikel 67 AWR staat dan aan verstrekking in de weg. Ook voor geanonimiseerde gegevens geldt dat deze niet onder de geheimhoudingsplicht vallen, mits de gegevens afdoende anonimiseerbaar zijn. Afdoende anonimiseerbaar betekent in dit verband niet herleidbaar tot een individuele belastingplichtige. Een voorbeeld waarin het verstrekken van geanonimiseerde gegevens plaatsvindt, is in het kader van de behandeling van Wob-verzoeken, zoals bijvoorbeeld het Wob-verzoek van 26 november 2010 inzake BPM-aangiften inzake parallel import van tweedehands auto's en het Wob-verzoek van 17 juli 2009 inzake handhavingsconvenant Belastingdienst en individuele ondernemingen.¹

IV. Het recht op inlichtingen van de Staten-Generaal in relatie tot de geheimhoudingsplicht

Het grondwettelijk recht op informatie van de Staten-Generaal is één van de pijlers van ons parlementaire stelsel. Het kan echter zijn dat de gevraagde inlichtingen betrekking hebben op gegevens die onder de fiscale geheimhoudingsplicht vallen. Dan is in beginsel sprake van een belangtegenstelling. Daarbij stel ik voorop dat artikel 67 AWR als zodanig niet dermate absoluut is dat reeds met een beroep op deze bepaling het verstrekken van inlichtingen aan het parlement kan worden geweigerd. Een verzoek om informatie zal immers moeten worden beoordeeld binnen het toetsingskader dat het grondwettelijk recht op informatie van het parlement biedt. Dit betekent dat in elk specifiek geval door mij aan de hand van een afweging van enerzijds het democratisch belang van het parlement om geïnformeerd te worden en anderzijds het belang van de belastingplichtige tot bescherming van zijn vertrouwelijk verstrekte en onder de geheimhoudingsplicht vallende informatie, zal moeten worden bezien of en op welke wijze de verlangde inlichtingen kunnen worden verstrekt.

Wanneer mij een verzoek om inlichtingen uit uw Kamer bereikt, is het voor de beantwoording allereerst nodig dat de verlangde informatie aanwezig is. Als ik de gegevens niet heb en ook niet kan achterhalen, is sprake van een zogeheten «natuurlijke belemmering». Het kan ook voorkomen dat nog overleg plaatsvindt over de gegevens, of dat het om andere redenen (nog) niet opportuun is om de gegevens te verstrekken. In een dergelijk geval zal vaak overleg met de Kamer plaatsvinden en wordt doorgaans overeenstemming bereikt. Als de Kamer persisteert in haar verzoek, komt de vraag aan de orde of ik met een beroep op het belang van de staat kan weigeren om de inlichtingen te verstrekken.

Inlichtingen aan de Kamers worden in beginsel openbaar verstrekt. Indien een informatieverzoek betrekking heeft op gegevens die in vertrouwen aan de overheid zijn verstrekt, zal in het concrete geval de afweging moeten worden gemaakt of openbare verstrekking verantwoord is. De vertrouwelijkheid van fiscale gegevens verzet zich in het algemeen tegen openbare verstrekking van gegevens die herleidbaar zijn tot individuele belastingplichtigen. Het openbaar verstrekken van gegevens die vertrouwelijk horen te blijven, schaadt het privébelang van de betrokkene maar kan ook het vertrouwen in de overheid schaden. Daarbij is het belang van de staat in het geding. Dit geldt in beginsel ook voor tot een persoon herleidbare gegevens die langs andere weg in de publiciteit zijn gekomen,

¹ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties-wobverzoeken.

bijvoorbeeld door een publicatie in de krant. Het is in een dergelijk geval niet aan mij of aan de Belastingdienst om daarbij bekendgemaakte gegevens die een individuele belastingplichtige aangaan in het openbaar te bevestigen of te ontkrachten. Ook in de richting van uw Kamer zal deze omstandigheid niet van invloed zijn op de afweging of bepaalde inlichtingen verstrekt kunnen worden.

Desalniettemin kan het zijn dat een verzoek van de Kamer aanleiding geeft om in te breken op de plicht tot geheimhouding van gegevens van een persoon die ten behoeve van de uitvoering van de belastingwetgeving aan de Belastingdienst zijn verstrekt. De geheimhoudingsplicht zal als gezegd in het algemeen aan openbare verstrekking in de weg staan. Ik zal in een dergelijke situatie van geval tot geval moeten bezien hoe het belang van de belastingplichtige bij geheimhouding van de in vertrouwen verstrekte gegevens zich verhoudt tot het belang van het parlement om goed te worden geïnformeerd. De uitkomst van de weging van deze verschillende, tegenstrijdige belangen bepaalt, eventueel in overleg met uw Kamer, welke verstrekingsmodaliteit als meest gerede kan worden beschouwd.

Een mogelijkheid om het parlement toch te voorzien van informatie, is door deze vertrouwelijk te verstrekken. Afhankelijk van de omstandigheden kan vertrouwelijke verstrekking de vorm krijgen van een besloten overleg of het ter vertrouwelijke inzage beschikbaar stellen van een brief of bijlage. In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn bijvoorbeeld een aantal bepalingen opgenomen die hierin voorzien en hieraan een kader stellen.¹

Er zijn echter ook situaties waarin vertrouwelijke verstrekking geen oplossing is. Dit kan zich voordoen wanneer de Kamer aangeeft geen prijs te stellen op vertrouwelijke verstrekking, bijvoorbeeld omdat vertrouwelijk verstrekte informatie niet in de openbaarheid mag worden gebracht en onderwerp van publiek debat mag worden. Dit kan ook het geval zijn indien het belang van de staat zich ook tegen vertrouwelijke verstrekking verzet. Zoals gezegd kan niet in abstracto worden aangegeven wanneer sprake is van strijd met het belang van de staat. Elementen die een rol kunnen spelen, zijn in ieder geval de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het mogelijk schaden van het belang van een persoon of bedrijf dat bij de verstrekking in het geding is, de relatie van het betrokken bedrijf tot de overheid, de aard van de gegevens, bijvoorbeeld de redelijkerwijs te verwachten koersgevoeligheid van bepaalde informatie, de vraag of met verstrekking financiële en economische belangen van de staat in het geding zijn en andere zwaarwegende belangen. Het kan ook een rol spelen dat afspraken zijn gemaakt over de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens.

Een oplossing die soms wordt gekozen, is dat de informatie openbaar aan de Kamer wordt verstrekt, maar dan wel in geaggregeerde of geanonimiseerde vorm, zodat zij in geen geval herleidbaar is tot individuele personen of bedrijven. Zoals hiervoor betoogd, is een dergelijke verstrekking niet in strijd met de vertrouwelijke aard van de gegevens. In de praktijk neemt het parlement vaak genoegen met het verstrekken van gegevens die niet tot een individuele persoon of onderneming kunnen worden herleid en komt de vraag of herleidbare gegevens wel vertrouwelijk kunnen worden verstrekt, niet aan de orde.²

¹ Zie de artikelen 143, 144 en 145 van het Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, p. 9.

V. Conclusie

Het recht op informatie van het parlement speelt een belangrijke rol in ons democratisch stelsel. Daar staat tegenover dat de fiscale geheimhoudingsplicht van grote betekenis is in ons belastingstelsel. Deze belangen hebben elk een verschillende achtergrond. Ik hecht eraan om elk verzoek vanuit uw Kamer om inlichtingen over fiscale gegevens op zorgvuldige wijze te beantwoorden, met inachtneming van deze belangen. Dit betekent dat de uitkomst van de afweging van die belangen bepalend is voor de vraag of en op welke wijze het verzoek om inlichtingen zal worden beantwoord. Daarbij kan samengevat het volgende worden geconcludeerd.

1. De fiscale geheimhoudingsplicht verzet zich in het algemeen tegen openbare informatieverstrekking over individuele belastingplichtigen aan de Kamer(s).
2. Natuurlijke belemmeringen, zoals het niet beschikbaar hebben van gevraagde inlichtingen, kunnen aan het verstrekken van inlichtingen in de weg staan.
3. Verstrekking van fiscale inlichtingen in het openbaar geschiedt in beginsel in geaggregeerde vorm of in geanonimiseerde vorm, zodat deze niet herleidbaar zijn tot individuele belastingplichtigen.
4. Voor het overige geldt dat de uitkomst van de weging tussen het belang op het verkrijgen van inlichtingen van het parlement enerzijds, en het belang van de individuele belastingplichtige bij bescherming van zijn fiscale gegevens anderzijds, bepalend is voor de vorm waarin fiscale inlichtingen worden verstrekt.
5. Het verzoek kan aanleiding geven informatie vertrouwelijk, al dan niet deels geanonimiseerd, te verstrekken in een besloten overleg dan wel de gevraagde inlichtingen te verstrekken door middel van een brief of bijlage die vertrouwelijk ter inzage van de Kamer(s) wordt gelegd.
6. In uitzonderlijke gevallen zal het belang van de staat zich ook tegen vertrouwelijke verstrekking van bepaalde gegevens verzetten.

Er zijn dus verschillende modaliteiten om het parlement te voorzien van de inlichtingen die het nodig acht om zijn taken te kunnen vervullen. Ik vertrouw er dan ook op dat in het overleg met het parlement immer tot een verstrekingsmodaliteit kan worden gekomen die recht doet aan alle relevante belangen.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers