



## Regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 17 januari 2024 tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994

17 januari 2024

Nr. 2024-0000002614

Directoraat-Generaal Fiscale Zaken, Directie Directe Belastingen & Toeslagen

De Staatssecretaris van Financiën,

Gelet op artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, artikel 67 van de Invorderingswet 1990 en artikel 10 van de Registratiewet 1970;

Besluit:

### ARTIKEL I

In de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 wordt aan artikel 43c, eerste lid, onderdeel a, een subonderdeel toegevoegd, luidende:

- 3°. gegevens ten behoeve van de inspectie belastingen, toeslagen en douane die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de haar opgedragen taken als genoemd in artikel 41b van het Organisa-tiebesluit Ministerie van Financiën 2020 en zoals nader uitgewerkt in de Regeling taakuitoefe-ning en bevoegdheden IBTD;

### ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Financiën,*

*M.L.A. van Rij*



## TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

Deze regeling wijzigt de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (UR AWR 1994), door in artikel 43c UR AWR 1994 een grondslag op te nemen voor het doorbreken van de fiscale geheimhoudingsplicht voor de verstrekking door de Belastingdienst aan de inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) van gegevens die de IBTD nodig heeft voor de uitvoering van haar taken, zoals genoemd in artikel 41b van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 en nader uitgewerkt in de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.<sup>1</sup>

#### 2. Inhoud van de wijziging

De IBTD is per 1 januari 2022 ingesteld en heeft de volgende taken:<sup>2</sup>

1. 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 IBTD houdt toezicht vanuit het perspectief van de rechtsstatelijkheid en kijkt daarbij naar het volledige proces van wet- en regelgeving, uitvoering inclusief rechtsbescherming en rechtspraak.
2. 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.
3. Het delen van bevindingen en adviezen met de bewindspersonen over onderwerpen die hen aangaan, voor zover het het werkkterrein van de IBTD betreft.<sup>3</sup>

Om haar taken goed te kunnen uitvoeren, is een goede informatievoorziening van de IBTD essentieel. Om deze goede informatievoorziening te borgen, is in de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD geregeld dat alle medewerkers van het Ministerie van Financiën de verplichting hebben om de IBTD alle medewerking te verlenen en alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de IBTD noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan haar opgedragen taken.<sup>4</sup> Ten tijde van de oprichting van de IBTD werd blijkens de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD verwacht dat de informatie-behoefte van de IBTD slechts incidenteel betrekking zou hebben op gegevens waarop de fiscale geheimhoudingsplicht van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)<sup>5</sup> van toepassing is. Deze verwachting werd ingegeven vanuit de gedachte dat de IBTD geen individuele gevallen onderzoekt. In de toelichting van die regeling is opgenomen dat, indien in het kader van onderzoek door de IBTD toch individuele fiscale gegevens waarop de geheimhoudingsplicht van toepassing is, noodzakelijk zouden blijken te zijn, aan de Minister van Financiën een verzoek om ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht zou worden gedaan om de betreffende gegevens aan de IBTD te kunnen verstrekken.<sup>6</sup>

In de praktijk is gebleken dat de IBTD gegevens uit concrete casussen nodig heeft om de werking van bepaalde regels, beleid of afspraken in de uitvoeringspraktijk te kunnen toetsen en te kunnen onderzoeken of bepaalde knelpunten of risico's structureel zijn. Dit betekent dat de IBTD voor een goede uitvoering van haar taak, meer dan aanvankelijk was voorzien, is aangewezen op gegevens waarop de fiscale geheimhoudingsplicht van toepassing is. Daarom is een structurele doorbreking van de geheimhoudingsplicht nodig.

De structurele doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de Douane en de Dienst Toeslagen ten behoeve van de verstrekking van gegevens aan de IBTD is bij wet geregeld.<sup>7</sup> Voor de Belastingdienst kan een dergelijke structurele doorbreking voor gegevens die hij op grond van de AWR, de Invoeringswet 1990 (IW 1990) en de Registratiewet 1970 (RW 1970) verwerkt, worden geregeld in de UR AWR 1994.<sup>8</sup> Met de onderhavige wijziging van artikel 43c UR AWR 1994 wordt daarin voorzien. Dit betekent dat de Belastingdienst is gehouden om gegevens waarover hij beschikt op verzoek aan de

<sup>1</sup> Artikel 41b van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 en Regeling van de Minister van Financiën van 24 juni 2022, houdende regels inzake de taakuitoefening en bevoegdheden van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, Stcrt. 2022, 17683.

<sup>2</sup> Hoofdstuk 8a van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020.

<sup>3</sup> Artikel 41b van het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020.

<sup>4</sup> Artikel 8, eerste lid, van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.

<sup>5</sup> Artikel 67 AWR.

<sup>6</sup> Artikel 67, derde lid, AWR.

<sup>7</sup> Wet opheffing geheimhoudingsplicht ten behoeve van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, Stb. 2023, 301, inwerking-treding 1 januari 2024, Stb. 2023, 380.

<sup>8</sup> Artikel 3 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 bepaalt uit welke onderdelen van de Belastingdienst het directoraat-generaal Belastingdienst bestaat.



IBTD te verstrekken als die gegevens volgens de IBTD noodzakelijk zijn voor de taken die zij uitvoert. Van de Belastingdienst kan niet worden gevraagd om gegevens voor de IBTD alsnog op te vragen en evenmin om de gegevens eerst naar een aangepaste vorm te verwerken alvorens deze aan de IBTD te verstrekken.

Met een structurele doorbreking van de fiscale geheimhoudingsplicht wordt het proces van gegevens opvragen door en verstrekken aan de IBTD slagvaardiger, hetgeen de opgedragen taak van de IBTD ten goede komt en meer aansluit bij haar onafhankelijke positie.

### 3. Gegevensbescherming

Door de onderhavige wijziging van UR AWR 1994 kunnen gegevens waarop de fiscale geheimhoudingsplicht van toepassing is, worden gedeeld met de IBTD. Deze gegevens kunnen persoonsgegevens zijn. Uit de Grondwet<sup>9</sup> en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)<sup>10</sup> volgt dat een beperking van de persoonlijke levenssfeer bij wet moet zijn geregeld en in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn. Hierbij bepaalt het EVRM ook dat doorbreking van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk moet zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De AWR, IW 1990 en RW 1970 bieden de grondslag voor de onderhavige regeling.<sup>11</sup> Met de uitvoering van voornoemde taken houdt de IBTD toezicht op de uitoefening van bevoegdheden door het directoraat-generaal Belastingdienst<sup>12</sup> en daarmee draagt de taakuitvoering door de IBTD bij aan het economisch welzijn van het land ten behoeve waarvan het directoraat-generaal Belastingdienst wettelijke taken uitvoert. Het verkrijgen van persoonsgegevens van de Belastingdienst is daartoe in voorkomende gevallen noodzakelijk.

De verwerking van persoonsgegevens waarin met onderhavige regeling wordt voorzien moet bovendien voldoen aan de beginselen in en eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).<sup>13</sup> De AVG schrijft voor dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is. Met de onderhavige wijzigingsregeling gebaseerd op bepalingen inzake de geheimhoudingsplicht in de AWR, de IW 1990 en de RW 1970 wordt voldaan aan de bepaling in de AVG inzake de rechtmatigheid van de verwerking, waarin kort gezegd staat dat de noodzakelijkheid van de verwerking van persoonsgegevens in het nationale recht moet worden vastgelegd. De onderhavige regeling regelt specifiek dat persoonsgegevens aan de IBTD kunnen worden verstrekt als dat noodzakelijk is voor een specifiek beschreven doel. Deze bepaling is daarmee voldoende duidelijk en nauwkeurig, zodat de toepassing ervan voldoende voorspelbaar is. Hierdoor is het voor betrokkenen transparant in hoeverre de hen betreffende persoonsgegevens (kunnen) worden verwerkt. Hiermee wordt tevens voldaan aan het voorschrift van het EVRM dat een wettelijke basis voor de beperking van de persoonlijke levenssfeer voldoende voorzienbaar en toegankelijk moet zijn.

Persoonsgegevens mogen volgens de AVG slechts worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt. Met de onderhavige wijziging van de UR AWR 1994 wordt aan deze eis voldaan.<sup>14</sup> Bepaald is dat de verstrekking van persoonsgegevens aan de IBTD alleen mogelijk is als dat noodzakelijk is ten behoeve van de uitvoering van haar taken die in het Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 en in de Regeling taakuitvoering en bevoegdheden IBTD (nader) zijn benoemd.

Het noodzakelijkheidscriterium wordt mede ingevuld aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Ten aanzien van de proportionaliteit dient afgewogen te worden of verwerkingen die uit de bepaling voortvloeien, evenredig zijn aan het beoogde doel. Dat is met deze wijzigingsregeling het geval. De onderzoeken van de IBTD richten zich weliswaar niet op individuele casussen, maar individuele casussen kunnen in onderlinge samenhang bezien echter wel een signaal opleveren dat een onderzoek op een bepaald onderwerp gerechtvaardigd is. Zo kan informatie over individuele zaken nodig zijn om erachter te komen hoe bijvoorbeeld bepaalde regels, beleid of afspraken in de praktijk uitwerken of worden toegepast. Om de 'werking' te kunnen toetsen heeft de IBTD concrete voorbeel-

<sup>9</sup> Artikel 10 van de Grondwet.

<sup>10</sup> Artikel 8 EVRM.

<sup>11</sup> Artikel 67 AWR, artikel 67 IW 1990 en artikel 10 RW 1970.

<sup>12</sup> In artikel 3 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 is bepaald dat het directoraat-generaal Belastingdienst bestaat uit alle onderdelen van de Belastingdienst.

<sup>13</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/ED (Algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

<sup>14</sup> Artikel 43c, eerste lid, onderdeel a, onder 3, UR AWR 1994.



den uit de praktijk nodig. Die informatie wordt gebruikt om te onderzoeken of bepaalde knelpunten of risico's structureel zijn. Ook voert de IBTD gesprekken waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Indien dat noodzakelijk is voeren medewerkers in het kader van een onderzoek gesprekken met medewerkers en leidinggevenden van verschillende dienstonderdelen van het Ministerie van Financiën en wonen zij werkoverleggen en vergaderingen van managementteams op alle niveaus bij. Ook voert de IBTD gesprekken met bedrijven en burgers op wie de uitvoering door de Belastingdienst betrekking heeft. Dat betekent dat de verkrijging van persoonsgegevens door de IBTD voor de verwezenlijking van haar taken onontbeerlijk is. In de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD is beschreven waaruit die taken van de IBTD bestaan. De verstrekking van persoonsgegevens door de Belastingdienst aan de IBTD zal alleen plaatsvinden voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taken.

Ten aanzien van de subsidiariteit geldt dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor een betrokkene minder nadelige wijze kan worden bereikt. Dit gaat op voor de genoemde verwerking. Voor het houden van toezicht op de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst is het essentieel dat de IBTD – in voorkomende gevallen – juist kan beschikken over persoonsgegevens die door de Belastingdienst worden verwerkt.

Overigens zullen de Belastingdienst en de IBTD bij de specifieke verwerkingen van de persoonsgegevens de beginselen die zijn vastgelegd in de AVG in acht moeten nemen.<sup>15</sup> Zo zal elke verstrekking van persoonsgegevens door de Belastingdienst in overeenstemming dienen te zijn met het beginsel van dataminimalisatie. Hij zal alleen die persoonsgegevens aan de IBTD mogen verstrekken die de IBTD gelet op het doel van de verstrekking nodig heeft. Persoonsgegevens die de IBTD niet nodig heeft om haar publiekrechtelijke taak uit te kunnen oefenen, zullen niet worden verstrekt.

De IBTD zal voor het verkrijgen van persoonsgegevens moeten voldoen aan het beginsel van opslagbeperking dat ziet op de wijze waarop de persoonsgegevens worden opgeslagen en de opslagtermijn. De persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is en mogen ook niet langer worden opgeslagen dan strikt noodzakelijk is. De IBTD moet persoonsgegevens verwerken op een manier die een passende beveiliging en vertrouwelijkheid van die gegevens waarborgt. Hiernaast zal de IBTD volgens de AVG uitvoering moeten geven aan de plichten jegens en de rechten van betrokkenen waarvan zij persoonsgegevens verwerkt, waaronder de informatieplicht, het recht van inzage, het recht op rectificatie, het recht op vergetelheid en het recht op beperking van de verwerking. Verder is van belang dat de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD de medewerkers van de IBTD alsmede andere personen die uit anderen hoofde kennis dragen van feiten en gegevens betreffende toezicht of onderzoek door de IBTD geheimhouding oplegt.

Zowel de Belastingdienst als de IBTD moeten ervoor zorgen dat de gegevens die zij verwerken (nog) juist zijn.

#### **4. Advies Autoriteit Persoonsgegevens**

In de regel wordt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd om een advies uit te brengen op een nieuwe ministeriële regeling. Daarvan is in dit geval afgezien omdat de AP eerder advies heeft uitgebracht ten aanzien van het wetsvoorstel Wet opheffing geheimhoudingsplicht ten behoeve van de inspectie belastingen, toeslagen en douane – dat inmiddels door beide Kamers is aangenomen – en waarin een vergelijkbare bepaling is opgenomen als in de onderhavige regeling.<sup>16</sup> De AP heeft in haar advies van 12 september 2022 aangaande dat wetsvoorstel aangegeven dat zij niet overtuigd is van de noodzaak van het wetsvoorstel.<sup>17</sup> Zij heeft zich op het standpunt gesteld dat de IBTD geen op zichzelf staand bestuursorgaan is maar onder het Ministerie van Financiën valt en dat zij het geenszins vanzelfsprekend acht dat op de uitwisseling van gegevens tussen ambtenaren van hetzelfde bestuursorgaan de geheimhoudingsplicht van toepassing is. Dit zou het normale functioneren van bestuursorganen in hoge mate frustreren. Volgens de AP is een wettelijke basis niet noodzakelijk voor gegevensverstrekkingen voor interne controle, zoals volgens haar het geval is bij de controles door de IBTD. Omdat de gegevens die de Dienst Toeslagen en de Douane verwerken echter voornamelijk gegevens met een hoog vertrouwelijkheidskarakter zijn, zoals fiscale gegevens, concurrentiegevoelige gegevens en persoonsgegevens, heeft het kabinet het wetsvoorstel evenwel voortgezet en daarmee uitvoering gegeven aan de Motie Eerdmans c.s.<sup>18</sup> waarin de Kamer heeft verzocht om een formeel wettelijke basis te creëren die ontheffing van de geldende geheimhoudingsplicht mogelijk maakt. Daarmee is

<sup>15</sup> Artikel 5 AVG.

<sup>16</sup> Zie noot 6.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 324, nr. 3.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 1010.



voor eenieder duidelijk dat gegevens die worden aangeleverd aan de Dienst Toeslagen en de Douane kunnen worden gedeeld met de IBTD.

Zoals vermeld voorziet deze wijzigingsregeling in een vergelijkbare regeling als de Wet opheffing geheimhoudingsplicht ten behoeve van de inspectie belastingen, toeslagen en douane. Omdat het standpunt van de AP gelet op eerdergenoemd advies bekend is, is niet opnieuw aan de AP om advies gevraagd. Omdat met name ook voor de Belastingdienst geldt dat hij veelal gegevens met een hoog vertrouwelijkheidskarakter verwerkt, namelijk fiscale gegevens, concurrentiegevoelige gegevens en persoonsgegevens, wordt ter zake daarvan ook van belang geacht dat voor gegevensverstrekking met deze wijzigingsregeling een specifieke wettelijke grondslag wordt gecreëerd. Op deze wijze wordt iedere vorm van onduidelijkheid over het delen van deze gegevens weggenomen.

### **5. EU-aspecten**

Aan de wijziging die is opgenomen in deze regeling zijn geen additionele EU-aspecten verbonden.

### **6. Uitvoeringskosten**

Deze maatregel is door de Belastingdienst beoordeeld met een uitvoeringstoets. De Belastingdienst acht deze maatregel uitvoerbaar per 1 januari 2024.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

*Artikel I (artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994)*

Met de toevoeging van een subonderdeel aan artikel 43c, eerste lid, onderdeel a, UR AWR 1994 wordt geregeld dat de geheimhoudingsplicht uit artikel 67, eerste lid AWR, artikel 67, eerste lid, IW 1990 en artikel 10, eerste lid, RW 1970 niet geldt bij het verstrekken van gegevens aan de IBTD. Deze gegevensverstrekking is mogelijk voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de IBTD.

### **Artikel II**

*Artikel II (inwerkingtreding)*

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de regeling. De regeling treedt ingevolge dit artikel in werking met ingang van de dag na publicatie van de regeling in de Staatscourant. Hiermee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn, gelet op het belang van een spoedige invoering van een structurele doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor de werkzaamheden van de IBTD. Overigens zijn bij deze regeling geen burgers of bedrijven betrokken waarvoor een termijn van voorbereiding in acht genomen moet worden.

*De Staatssecretaris van Financiën,  
M.L.A. van Rij*