

Vergaderjaar 2022–2023

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

35 927

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2022)

Y¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2023

Hierbij bied ik u een afschrift aan van de beantwoording van de Kamervragen, gesteld door het lid Omtzigt, naar het onderzoek naar Uber.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

¹ De letter Y heeft alleen betrekking op 25 087.

(ingezonden 30 december 2022)

Vragen van het lid Omtzigt (Omtzigt) aan de Staatssecretaris van Financiën over het onderzoek naar Uber, waarbij de Belastingdienst zelf de eigen vragen formuleerde.

Vraag 1:

Deelt u de mening dat de belangrijkste vragen die naar aanleiding van de berichtgeving over de Uber-files dienen te worden beantwoord, als volgt luiden:

- Heeft de Belastingdienst zijn eigen fiscale geheimhoudingsplicht geschonden ten opzichte van Uber door informeel en vertrouwelijk informatie te delen met Uber over de (voortgang van de) multilaterale belastingcontrole, de onderhandelingspositie van Frankrijk en over de fiscale handhavings- en controlestrategie van andere EU-lidstaten met betrekking tot taxichauffeurs?
- Heeft de Belastingdienst door het informeel en vertrouwelijk delen van informatie met Uber bovendien in strijd gehandeld met de interstatelijke geheimhoudingsverplichtingen, zoals verankerd in Europese richtlijnen en belastingverdragen?
- Heeft de Belastingdienst het verbod op détournement de pouvoir (misbruik van bevoegdheid) geschonden door zijn fiscale bevoegdheden te misbruiken ten faveure van de bedrijfsbelangen van Uber in Europa, waaronder in het bijzonder het uitrollen van de illegale taxidienst UberPop in Europa?

Antwoord 1:

Ja. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 18 oktober 2022² komt de essentie van deze elementen in de vijf te onderzoeken stellingen in het interne onderzoek aan de orde. Dit interne rapport is vertrouwelijk bij uw Kamer ter inzage gelegd. De externe deskundigen hebben dit onderzoek gevalideerd en hun validatie is als openbaar document in december 2022 aan uw Kamer aangeboden³.

Vraag 2:

Kunt u, voor zover nodig met gebruikmaking van de ontheffingsmogelijkheid van lid 3 van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, het interne onderzoeksrapport van de Belastingdienst openbaar maken, waarbij persoonlijke gegevens van Belastingdienstmedewerkers, medewerkers van Uber alsmede concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens van Uber worden gelakt?

Antwoord 2:

Het onderzoeksrapport heeft betrekking op het handelen van de Belastingdienst bij de uitvoering van diverse (internationale) fiscale regels met betrekking tot Uber. Het bevat hiermee informatie die is opgekomen bij de uitvoering van de belastingwet of in het kader van de wederzijdse bijstand tussen staten en die onder de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en artikel 28 van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIBB) valt. Gegeven de doelstelling en de vormgeving van deze artikelen, kan het onderzoeksrapport vanwege de geheimhoudingsplicht niet openbaar gemaakt worden. Hierbij wil ik benadrukken dat de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht veel breder is dan alleen persoonsgegevens van medewerkers en concurrentiegevoelige bedrijfs-

² Kamerstukken II, 2022–2023, 31 066, nr. 1124.

³ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 066, nr. 1142.

gegevens; de wettelijke geheimhoudingsplicht ziet op al hetgeen in het kader van de uitvoering van de belastingwet opkomt of blijkt en betreft hiermee onder meer de gehele fiscale behandeling van een individuele belastingplichtige en alle schriftelijke en mondelinge contacten met die belastingplichtige. Op de ontheffingsmogelijkheid van artikel 67, derde lid, AWR ga ik in bij het antwoord op vraag 3.

Vraag 3:

Klopt het dat de aanwezigheid van een groot maatschappelijk belang bij uitstek een reden kan zijn om van de ontheffing gebruik te maken?⁴

Antwoord 3:

Bij de totstandkoming van artikel 67 AWR in zijn huidige vorm is met betrekking tot de ontheffingsmogelijkheid van het derde lid in de memorie van toelichting⁵ aangegeven dat deze bedoeld is voor drie situaties:

- voor bepaalde gegevensverstrekkingen aan de belastingplichtige zelf;
- voor structurele gegevensverstrekkingen aan bestuursorganen die nog niet zijn opgenomen in de daarvoor bedoelde ministeriële regeling; en
- voor incidentele of onvoorziene gevallen waarin gegevensverstrekking gewenst is, bijvoorbeeld vanwege een groot maatschappelijk belang.

Als voorbeelden van deze laatste categorie werden hierbij onder andere de gegevensverstrekking aan een niet-bestuursorgaan dat een financiële bijdrage wilde betalen aan ondernemers die getroffen waren door de vuurwerkramp in Enschede en de gegevensverstrekking ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of de voorbereiding van toekomstige wetgeving genoemd. Recent is ook van de ontheffingsmogelijkheid gebruik gemaakt ten behoeve van de naleving van de EU-sancties tegen Rusland.⁶

In deze gevallen gaat het om de informatieverstrekking aan een specifieke persoon of instelling voor een bepaald doel. Openbaarmaking van het onderzoeksrapport valt niet onder één van de hiervoor genoemde categorieën. De ontheffingsmogelijkheid is ook niet bedoeld voor het – voor iedereen – openbaar maken van gegevens over de fiscale behandeling van individuele belastingplichtigen of voor het mogelijk maken van een publieke discussie hierover. Doel en strekking van artikel 67 AWR en de vertrouwelijkheid van fiscale gegevens verzetten zich hier tegen. Hierbij is van belang dat de fiscaliteit een zeer strikte geheimhoudingsverplichting kent. Om uw Kamer toch kennis te laten nemen van het onderzoek, is er op basis van de afweging met het inlichtingenrecht van de Kamer voor gekozen om de stukken wel vertrouwelijk ter inzage te leggen in uw Kamer.

Vraag 4:

Deelt u de mening dat het maatschappelijke belang van openbaarmaking van het interne onderzoeksrapport in dit geval opweegt tegen de eerbiediging van de fiscale geheimhoudingsplicht?

Antwoord 4:

Die mening deel ik niet. Naar de berichtgeving over Uber heeft een uitgebreid intern onderzoek plaatsgevonden dat is gevalideerd door externe onafhankelijke deskundigen. De uitkomst van deze validatie is openbaar gemaakt. Tevens heb ik dit onderzoek vertrouwelijk bij uw Kamer ter inzage gelegd. Samen met de komende briefing wil ik de Kamer

⁴ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 322, nr. 3, blz. 20.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 19–21.

⁶ Evenals voor het verlenen van toegang aan de externe onafhankelijke deskundigen tot de informatie die nodig is voor de validatie van het onderzoeksrapport. Een ander voorbeeld van het gebruik van de ontheffingsmogelijkheid kan worden gevonden in het Besluit paritaire commissie ontheffing geheimhoudingsplicht fiscale integriteit.

hiermee zo goed mogelijk in staat stellen om tot een afgewogen oordeel te komen over de thema's die in dit dossier aan de orde zijn.

Vraag 5:

Kunt u een overzicht geven van alle stellingen die door de Belastingdienst zijn onderzocht in het interne onderzoek alsmede, per stelling, de daarbij gebruikte bronnen voor het onderzoek naar die stellingen?

Antwoord 5:

De volgende beweringen zijn onderzocht:

- Lekken van vertrouwelijke informatie
- Traineren van het opvragen en delen met buitenland van gegevens over chauffeurs
- Fiscaal begunstigen
- Niet nakomen formaliteiten (verdragsrechtelijke verplichtingen)
- De (te nauwe) relatie BD-Uber

Voor het onderzoek naar de stellingen zijn eerst alle informatie(bronnen) als geheel verzameld en beoordeeld. Bij de behandeling van de verschillende stellingen heeft de onderzoeksgroep in de rapportage per stelling aangegeven welke feiten zij relevant acht.

Voor alle genoemde stellingen zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- het Uber-dossier van het behandelteam GO
- Multilaterale controle (MLC) dossierstukken inzake Uber
- Uitwisselingsdossiers FIOD
- Uitwisselingsdossiers Centraal Liaison Office
- Uitwisselingsdossiers Regionaal Liaison Office
- In- en uitgaande correspondentie van de in het onderzoek betrokken belastingdienst medewerkers.

Vraag 6:

Klopt het dat de externe deskundigen niet alle stellingen hebben getoetst, en zo ja, waarom niet?

Antwoord 6:

In de opdrachtverlening aan de externe deskundigen is gevraagd om te beoordelen of het interne onderzoek juist en gedegen is, zowel procesmatig als inhoudelijk⁷. De inhoudelijke toetsing ziet op de bevindingen, juridische duiding en conclusies van het interne onderzoek, waarin alle stellingen onderzocht zijn. Ook zijn de opzet, aanpak en uitvoering van het interne onderzoek getoetst. Als onderdeel daarvan hebben de externen ook de bevindingen en oordelen van de interne onderzoeksgroep inzake de vijf stellingen getoetst. Dit is een intensief en interactief proces tussen de onderzoeksgroep en de externen geweest. Ik verwijs daarvoor ook naar mijn reactie van 1 december 2022⁸ aan uw Kamer op vragen met betrekking tot het schriftelijk overleg d.d. 16 november 2022. De vormgeving van de rapportage is aan de externen zelf. In de briefing kan dit verder aan de orde komen.

Vraag 7:

Kunt u per stelling aangeven wat de uitkomst is van de validatie door de externe deskundigen?

Antwoord 7:

In de rapportage van de externe deskundigen geven zij aan dat het interne onderzoek naar Uber juist en gedegen is geweest en dat de conclusies worden gedragen door de bevindingen. De externe deskundigen onderschrijven daarmee de conclusies van het interne onderzoek per

⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 31 066, nr. 1124.

⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 31 066, nr. 1141.

stelling. De conclusies kunnen in de briefing aan de orde komen. Ik verwijs ook naar het antwoord op vraag 6.

Vraag 8:

Deelt u de mening dat het interne onderzoek van de Belastingdienst naar zijn aard onmogelijk objectief kan zijn, nu de Belastingdienst zélf de onderzoeksvragen heeft opgesteld, zélf de onderzoeksmethoden heeft gekozen en zélf het onderzoek heeft uitgevoerd?

Antwoord 8:

Om de objectiviteit en gedegenheid van het interne onderzoek te kunnen borgen, is het interne onderzoek getoetst door externen onafhankelijk van de Belastingdienst. Externen die geen directe banden met commerciële advieskantoren onderhouden, en beschikken over kennis van de materie en de internationale context. Daarnaast is het interne onderzoek uitgevoerd door verschillende specialisten op het gebied van controle, formeel recht, klantcoördinatie, multilaterale controle en inlichtingenuitwisseling, die bovendien niet in die periode bij het dossier betrokken zijn geweest. Andere overwegingen die bij de keuze voor een intern onderzoek een rol hebben gespeeld zijn onder andere dat de informatie zeer vertrouwelijk is (bedrijfsinformatie én de uitwerking van de uitvoeringsstrategie) en het feit dat voor een juiste duiding daarvan specifieke expertise van verschillende vakgebieden en kennis van de complexiteit, ook in de internationale context (o.a. van een MLC en inlichtingenuitwisseling) noodzakelijk is. Daarnaast is het zeer lastig voor externen om te weten waar ze moeten zoeken en waarnaar; het betreft namelijk honderden documenten en veel verschillende systemen waar informatie uitgehaald moet worden. Dit betekent dat ook ingeval van een extern onderzoek de onderzoekers afhankelijk zijn van het ontsluiten van de informatie door de Belastingdienst, aangezien de informatie decentraal in de verschillende systemen is opgeslagen. Tot slot is het zeer lastig voorstelbaar dat externe commerciële partijen toegang krijgen tot stukken van andere landen die vallen onder de interstatelijke geheimhoudingsverplichting, zoals verankerd in de Europese richtlijnen en belastingverdragen. Hoewel niet doorslaggevend kon in deze opzet direct worden gestart met het onderzoek zodat snel duidelijkheid gegeven kan worden.

Vraag 9:

Erkent u dat de Toeslagenaffaire heeft geleerd dat interne reflecties van de Belastingdienst misstanden juist kunnen verhullen, zoals bijvoorbeeld het memo-Palmen⁹ dat in alle onderzoeken niet naar boven kwam?

Antwoord 9:

Bij dit onderzoek is daarom expliciet om een toetsing door externe deskundigen van de aanpak, proces en inhoud van het onderzoek gevraagd.

Vraag 10:

Is de Belastingdienst niet in een onmogelijke positie gebracht door het onderzoek naar zijn eigen handelen zelf te laten uitvoeren, terwijl er disciplinaire maatregelen en mogelijk zelfs strafrechtelijke vervolging boven het hoofd hangen van de direct betrokken Belastingdienstmedewerkers als zou komen vast te staan dat de fiscale geheimhoudingsplicht en/of het verbod op détournement de pouvoir is geschonden?

⁹ Verslag rapporteurs t.b.v. Commissiedebat PwC-onderzoek memo-Palmen, 8 december 2022 (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D52993&did=2022D5299>).

Antwoord 10:

Het interne onderzoek is uitgevoerd door medewerkers die in die periode niet betrokken zijn geweest bij de casus. Dit interne onderzoek is ook gevalideerd door externe deskundigen. De mogelijkheid van disciplinaire maatregelen en/of strafrechtelijke vervolging hebben hierbij geen rol gespeeld. Overigens zouden bij een extern onderzoek deze consequenties ook hebben gespeeld. Ook dan zouden verklaringen belastend kunnen werken. Ik verwijs ook graag naar mijn antwoorden op vragen 6, en 8 en met name 11.

Vraag 11:

Is de werkelijke reden van het niet gebruikmaken van de herinneringen van de direct betrokken Belastingdienstmedewerkers niet dat het ophalen van die herinneringen kan leiden tot zelfincriminatie? Zo nee, wat is dan de reden dat deze cruciale bron niet gebruikt is?

Antwoord 11:

Nee. Dit heeft geen rol gespeeld bij de interne onderzoeksgroep. Het onderzoek heeft een veelheid aan andere objectieve informatie en documenten opgeleverd dat voor de interne onderzoeksgroep en de externen voldoende basis leverde om hierop hun conclusies te baseren. Herinneringen van de betrokken medewerkers hadden in deze context en gezien ook het tijdsverloop een beperkte toegevoegde waarde. Er zijn wel interviews met de direct betrokken Belastingdienstmedewerkers afgenomen en er heeft hoor en wederhoor plaatsgevonden. De verslagen daarvan maken onderdeel uit van het interne rapport (bijlagen), waarvan uw Kamer vertrouwelijk kennis kan nemen. Ook de externe deskundigen hebben daar tijdens het proces kennis van genomen.

Vraag 12:

Kan naar uw mening de validatie door de twee externe deskundigen de (schijn van) vooringenomenheid van de Belastingdienst bij het onderzoek naar het eigen handelen wel wegnemen, nu die validatie louter is gebaseerd op de bevindingen van de Belastingdienst zelf en, zo lijkt, géén eigen toetsingskader en methodologie heeft?

Antwoord 12:

Zoals ik in mijn reactie van 1 december 2022¹⁰ aan uw Kamer op vragen met betrekking tot het schriftelijk overleg d.d. 16 november 2022 heb aangegeven, heb ik er vertrouwen in dat de externe deskundigen de toetsing van het onderzoek zorgvuldig en deskundig hebben gedaan. Er heeft een intensief en interactief proces met de interne onderzoeksgroep plaatsgevonden, waarbij ook de aanpak en opzet van het onderzoek aan de orde is geweest. De onderzoeksgroep heeft in dit interactief proces ook op verzoek van de externe deskundigen aanvullende werkzaamheden uitgevoerd. De externe deskundigen geven aan geen vooringenomenheid van de Belastingdienst te hebben ervaren bij en tijdens het onderzoek.

Vraag 13:

Bent u bereid om het onderzoek naar de behandeling van Uber door de Belastingdienst opnieuw, maar nu extern, te laten uitvoeren? Zo ja, kan de Kamer deze keer (wel) vóóraf worden betrokken bij de opstelling van de onderzoeksvragen, het toetsingskader en de onderzoeksmethode, zoals u ook expliciet aan de Kamer heeft toegezegd?

Antwoord 13:

Om uw Kamer zo volledig mogelijk inzicht te geven in de feiten, omstandigheden, documenten en conclusies is de validatie van de externe

¹⁰ Kamerstukken II 2022–2023, 31 066, nr. 1141.

deskundigen aan uw Kamer toegestuurd en is het interne rapport met alle bijlagen vertrouwelijk ter inzage gelegd. Op 18 januari aanstaande geven mijn ambtenaren een openbare technische briefing aan uw Kamer, waarin de resultaten van het onderzoek aan de orde komen; dit met in achtneming van artikel 67 AWR en de internationale bepalingen rondom geheimhouding. Indien er nadien nog vragen of verzoeken zijn, ben ik graag bereid daarover met uw Kamer van gedachten te wisselen.

Vraag 14:

Waarom heeft de validatie door de externe deskundigen een beperkte focus, te weten de beantwoording van de vraag of de bevindingen van de onderzoeksgroep van de Belastingdienst de door de Belastingdienst in de interne rapportage getrokken conclusies kunnen rechtvaardigen?

Antwoord 14:

Het was nadrukkelijk niet de opdracht om een onderzoek te doen, maar om een validatie uit te voeren. De externe deskundigen hadden op basis van de opdrachtverlening alle ruimte om al hetgeen dat zij nodig achtten voor de validatie te doen en te vragen. Dit hebben zij ook gedaan. Hun tussentijdse bevindingen, vragen en verzoeken zijn ook in verslagen vastgelegd. Zo zijn er op hun verzoek ook documenten en informatie in het onderzoek betrokken die initieel buiten de scope van de onderzoek(s-periode) vielen.

Vraag 15:

Kunt u als opdrachtgever aan de deskundigen vragen waarom zij geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om ook zelf bevindingen te doen, bijvoorbeeld door het afnemen van interviews met de direct betrokken Belastingdienstmedewerkers?

Antwoord 15:

De externen deskundigen hebben aangegeven dat het zelf doen van bevindingen zinvol is als zij gaandeweg het proces het vermoeden hadden gekregen dat er zaken niet of onvoldoende belicht of onjuist beoordeeld zouden zijn. Uit het onderzoekswerk van de interne onderzoeksgroep hebben zij dit vermoeden niet gekregen. De enkele lacunes die zij in eerste aanleg meenden te zien zijn vervolgens in het interactieve proces door de interne onderzoeksgroep of aangevuld of verklaard. Het overdoen van het werk dat al door de interne onderzoeksgroep is gedaan achtten zij dan ook van weinig toegevoegde waarde. Dit geldt ook voor het nogmaals interviewen van de direct betrokken Belastingdienstmedewerkers. Overigens bevatte het interne rapport veel duidelijke objectieve andere documenten en informatie waardoor deze interviews weinig toegevoegde waarde hadden, zeker niet gezien het tijdsverloop.

Vraag 16:

Waarom is het verslag van de externe deskundigen zo summier (tweeëneenhalf A4) en bestaat de conclusie slechts uit één zin, te weten: «Wij komen tot de conclusie dat, voor zover in alle redelijkheid te beoordelen, het interne onderzoek naar Uber juist en gedegen is geweest, en dat de conclusies worden gedragen door de bevindingen»?

Antwoord 16:

De externe deskundigen hebben als taak om te beoordelen of het interne onderzoek juist en gedegen is zowel procesmatig als inhoudelijk. De focus ligt erop of de bevindingen van het interne onderzoek de getrokken conclusies kunnen dragen. Dat hebben ze gedaan. Het was de bedoeling het verslag van de externen ook openbaar te maken. Tegen deze achtergrond hebben de externen hun verslag zo zelfstandig mogelijk en leesbaar opgesteld maar met in achtneming van

de geheimhouding van artikel 67 AWR en de internationale bepalingen rondom geheimhouding. Dat geeft dan ook zijn beperkingen voor zowel de lengte als de inhoud van het verslag. Om de transparantie te borgen is het rapport van de interne onderzoeksgroep vertrouwelijk ter inzage bij uw Kamer gelegd.

Vraag 17:

Waarom refereren de externe deskundigen in deze conclusie aan «het interne onderzoek naar Uber», terwijl het om een intern onderzoek naar de Belastingdienst zélf gaat (of zou moeten gaan)?

Antwoord 17:

De externen hebben aangegeven dat bedoeld is het interne onderzoek naar de behandeling van Uber door de Belastingdienst.

Vraag 18:

Kun u als opdrachtgever de externe deskundigen verzoeken om meer uitgebreide conclusies te verstrekken en deze te onderbouwen?

Antwoord 18:

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 16. Voorts wijzen de externen erop dat bij het formuleren van de conclusies zij, gezien het openbaar maken daarvan, rekening hebben gehouden met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR en internationale bepalingen rondom geheimhouding. Dit geldt ook tijdens de briefing op 18 januari. Dit doet echter geen afbreuk aan de inhoud of duidelijkheid van de conclusies van de externe deskundigen.

Vraag 19:

Kunt u als opdrachtgever de externe deskundigen in elk geval verzoeken om in een nader stuk een uiteenzetting te geven over (a) de precisie waarmee het interne onderzoek door de Belastingdienst is uitgevoerd, (b) de grondigheid van de methodologische aanpak door de Belastingdienst en (c) de kritische confrontatie van de conclusies van het interne onderzoek en de feitelijke bevindingen enerzijds en de berichtgeving in de media anderzijds? En kunt u de antwoorden terugkoppelen aan de Kamer?

Antwoord 19:

Met betrekking tot de precisie van het onderzoek en de gehanteerde methodologie merken de externe deskundigen het volgende op. De opdracht aan de externe deskundigen ziet erop om te beoordelen of het interne onderzoek juist en gedegen is, zowel procesmatig als inhoudelijk. Hun conclusie ziet dan ook mede op de precisie en de methodiek van het interne onderzoek.

Zoals in het rapport van de onderzoeksgroep uiteengezet is, is het onderzoek opgedeeld in 3 fases.

Fase 1: in kaart brengen van de actoren. In de eerste fase zijn de actoren die vanuit de Belastingdienst betrokken zijn geweest bij Uber in de geschetste periode in beeld gebracht. Met de betrokken actoren is contact gezocht om een overall beeld te krijgen van de beschikbare informatie inzake Uber en wat zich in relatie tot deze onderneming bij de verschillende afdelingen binnen de Belastingdienst heeft afgespeeld. De verschillende afdelingen gebruiken vaak eigen registratiesystemen. De onderzoeksgroep heeft de informatie uit de verschillende registratiesystemen gebruikt bij het onderzoek.

Fase 2: het verzamelen en het in kaart brengen van de informatie. Het gaat om verscheidene documenten zoals notities, e-mails en verslagleggingen. Bij het verzamelen van de informatie heeft de onderzoeksgroep onbeperkt toegang gehad tot alle beschikbare informatie. Om deze documenten te verzamelen is zo nodig met destijds betrokkenen contact gezocht. Deze

contacten zijn bijgehouden in een logboek zodat inzichtelijk wordt welke documenten bij wie zijn opgevraagd.

Fase 3: het beoordelen van de informatie. De informatie is op verschillende manieren beoordeeld:

1. buiten scope van het onderzoek;
2. binnen scope van onderzoek maar niet relevant;
3. binnen scope van het onderzoek en relevant.

Voor de beoordeling daarvan is het meer ogen-principe binnen de onderzoeksgroep gehanteerd. Als er twijfel over de relevantie van de informatie was, is de informatie besproken met minstens een ander lid van de onderzoeksgroep. In gezamenlijkheid is de afweging gemaakt of het toegevoegde waarde heeft om de destijds betrokken medewerkers om een toelichting en context te vragen. Ook wanneer de feiten incompleet of onduidelijk zijn is bij de betrokkenen om een toelichting gevraagd. Alle verzoeken om toelichting zijn vastgelegd in het logboek. De toelichting is opgenomen in de verzamelde informatie. Het principe van hoor en wederhoor is hierop toegepast. Als gekozen is voor een interview heeft de betrokkene toelichting gekregen over de context van de vragen. De geïnterviewde is geïnformeerd over de aanleiding voor het interview. Daarnaast is de mogelijkheid geboden tot wederhoor door de schriftelijk geformuleerde antwoorden tegen te laten lezen aan de geïnterviewde. Na het ontvangen van de toelichting, al dan niet door middel van interview, is dit door minimaal 2 onderzoeksleden beoordeeld. Om de volledigheid van de ontvangen informatie vast te stellen heeft de onderzoeksgroep getoetst of het uiteindelijke feitencomplex een logische geheel vormt. In de gevallen waarin de schriftelijke stukken geen sluitend feitencomplex vormen heeft de onderzoeksgroep getoetst of de toelichtingen van de betrokkenen logischerwijs passen in het feitencomplex dat al bekend is.

Wat betreft de kritische confrontatie van de conclusies van het onderzoek met de berichtgevingen in de media geven de externe deskundigen aan dat de verwachtingen die Uber medewerkers hadden en de duiding die zij geven aan de feiten, naar hun oordeel niet blijkt uit feiten en documenten van de interne administratie van de Belastingdienst. Over het waarom kunnen de externe deskundigen slechts speculeren, hetgeen zij niet doen. Zij constateren dat er kennelijk een verschil in beleving c.q. perspectieven is.

Vraag 20:

Kunt u de externe deskundigen voorts specifiek verzoeken nader uiteen te zetten waarop hun validatie van de conclusie van de Belastingdienst dat de Belastingdienst «hoogst waarschijnlijk» de fiscale geheimhoudingsplicht niet heeft geschonden, is gebaseerd? Is dat – in de woorden van de externe deskundigen – enkel het gebrek aan een «smoking gun»?

Antwoord 20:

De externe deskundigen merken op dat niet is vast te stellen dat iets niet heeft plaatsgevonden. In de hoofdtekst van het verslag van de externe deskundigen is het woord «hoogstwaarschijnlijk» niet teruggekomen. De bijlage bij het verslag van de externe deskundigen geeft een gedachtewisseling weer voorafgaand aan het opstellen van de hoofdtekst van de externe deskundigen. In deze bijlage van de validatie (pag. 4/5) komt wel het woord «hoogstwaarschijnlijk» terug met de conclusie dat dit woord kan worden gemist.

De externe deskundigen hebben in het rapport geen bewijzen of aanwijzingen gezien dat de fiscale geheimhoudingsregels zouden zijn overtreden. Wel hebben zij geconstateerd dat effectief weerstand is geboden aan ervaren druk van externe stakeholders en dat zo veel mogelijk informatie is gedeeld, hetgeen contra-indicaties zijn.

Vraag 21:

Kunt u aan de externe deskundigen vragen nader in te gaan op de weging van de volgende elementen:

- de Uber Files wijzen erop dat de Belastingdienst informeel en vertrouwelijk informatie heeft gedeeld met Uber (per telefoon en tijdens fysieke ontmoetingen);
- uit het interne onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat van telefonisch contact met Uber slechts de datum en de duur worden vastgelegd, maar géén samenvatting van de inhoud van het gesprek;
- uit het interne onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat «in enkele gevallen zouden wél beschikbare e-mails de indruk kunnen wekken van een bevoordelende behandeling»?

Antwoord 21:

De externe deskundigen geven aan dat met het gepubliceerde verslag van hen, zij de opdracht hebben afgerond. In dit verslag geven de externe deskundigen aan van mening te zijn dat erop vertrouwd kan worden dat de Belastingdienst informeel maar professioneel heeft gehandeld. Zij onderschrijven de aanbevelingen over de vastlegging van afspraken en toezeggingen in klantdossiers die het rapport daarover doet. Ik vertrouw op de onafhankelijke expertise van de deskundigen en de weging die zij hebben gemaakt. Voorts wordt verwezen naar de antwoorden die hiervoor door hen zijn gegeven. Aanvullend merken zij op dat (i) in het algemeen de interne vastleggingen wel aanwezig waren en (ii) naar hun mening het belangrijkste is dat alle betrokken landen hun heffingsbelang met betrekking tot Uber hebben kunnen realiseren. Ze constateren, dat de intentie was om zoveel mogelijk te doen, niet zo weinig mogelijk en dat hieraan ook uitvoering is gegeven.

Vraag 22:

Deelt u de mening van de externe deskundigen dat de mogelijkheid dat de uitwisseling door Nederland van chauffeursinformatie met andere EU-lidstaten met enige maanden is vertraagd, is te beschouwen als «onbelangrijk»?

Antwoord 22:

In de validatie van de externen wordt aangegeven dat de informatievoorziening vanuit Nederland aan andere betrokken staten mogelijk met enige maanden is vertraagd als onbelangrijk. Deze opmerking moet volgens de externe deskundigen worden gezien in de context van het feit dat Uber zich in het kader van een mede door Nederland geleide multilaterale controle heeft geschikt in de fiscale regels zoals die in Europese staten gelden. Ik verwijs is dit verband ook naar de toelichting van de heer Overgaauw op dit punt als onderdeel van de externe validatie (bijlage). Het meenemen van de inlichtingenverzoeken in de multilaterale controle is met instemming van de betrokken landen gebeurd en was verreweg het meest effectief.

Ik deel de mening van de externe deskundigen dan ook. In het kader van de MLC is uiteindelijk met 20 landen informatie gedeeld. Dit is een zeer omvangrijk en ingewikkeld proces. De vertraging in de aanlevering van chauffeursgegevens aan de vijf aan de MLC deelnemende landen was slechts (zeer) beperkt, uitlegbaar en verklaarbaar en niet per se te wijten aan de Nederlandse Belastingdienst.

In de briefing zal het tijdpad van de MLC en de afhandeling van alle inlichtingenverzoeken in relatie tot chauffeur gegevens met betrekking tot Uber door mijn ambtenaren – met in achtname van de geheimhoudingsregels – nader worden toegelicht.

Vraag 23:

Hoe rijmt u een dergelijke vertraging met de verplichting op grond van Richtlijn 2011/16/EU en/of Verordening (EU) 904/2010 om de gevraagde chauffeursinformatie zo snel mogelijk uit te wisselen?

Antwoord 23:

Voor de uitwisseling van inlichtingen op verzoek zijn zowel in richtlijn 2011/16/EU als in de Verordening 904/2010 termijnen opgenomen, te weten zo snel mogelijk tot respectievelijk uiterlijk 6 en 3 maanden na ontvangst van het verzoek. Beide regelingen laten ook de mogelijkheid open voor de aangezochte en de verzoekende staat om andere termijnen overeen te komen. In dit geval is sprake van nader overeengekomen termijnen, doordat inlichtingenverzoeken zijn opgegaan in de MLC. In het kader van de MLC bepalen de deelnemende landen zelf het afgesproken tijdpad met betrekking tot de inlichtingen uitwisseling.

Vraag 24:

Deelt u de mening dat voor een succesvolle uitrol van de illegale taxidienst UberPop in Europa voor Uber het van cruciaal belang was dat de gevraagde chauffeursinformatie zo laat mogelijk met andere EU-lidstaten werd uitgewisseld?

Antwoord 24:

Ik heb geen aanleiding – ook niet uit de onderzoeksresultaten – om te veronderstellen dat de uitgebreide informatieverstrekking van Uber aan de desbetreffende EU-lidstaten is. Dit geldt ook met betrekking tot het mogelijke gebruik van de verzochte informatie voor andere doeleinden dan heffingsdoeleinden.

Vraag 25:

Heeft de door de externe deskundigen ingeschakelde expert op het gebied van internationaal formeel belastingrecht naar de mening van de Staatssecretaris voldoende expertise op het terrein van de fiscale geheimhoudingsplicht?

Antwoord 25:

Zoals ik in mijn antwoorden van 1 december 2022¹¹ aan uw Kamer heb aangegeven bepalen de externen zelf wie zij willen raadplegen. Omwille van die onafhankelijkheid treed ik daar niet in. Los daarvan heb ik vertrouwen in de keuzes van de externen en in de ingeschakelde expert.

Vraag 26:

Is de Staatssecretaris het eens met de opmerking van de ingeschakelde expert op het gebied van internationaal formeel belastingrecht dat «door de Belastingdienst mag/moet aan de belastingplichtige in beginsel volledige openheid van zaken worden gegeven over informatie als deze hun fiscale positie raakt (equality of arms)»??

Antwoord 26:

Dit uitgangspunt onderschrijf ik. Hij drukt daarmee een uitgangspunt uit, waarbij hij het tot de informatie die hun fiscale positie raakt, beperkt. De Belastingdienst moet zo transparant mogelijk zijn naar belastingplichtigen. Het uitgangspunt dat volledige openheid van informatie wordt gegeven om «equality of arms» te garanderen, is onder meer terug te vinden in artikel 7:4 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) (bezwaarfase), 8:42 Awb (beroepsfase). In het verlengde hiervan ligt de motiveringsplicht bij primaire besluiten (artikel 3:46 Awb). Inherent aan een uitgangspunt is dat er uitzonderingen zijn. Wanneer er bijvoorbeeld

¹¹ Kamerstukken II 2022–2023, 31 066, nr. 1141.

sprake is van gewichtige redenen (bij voorbeeld controle-strategische belangen of collusiegevaar) kan informatie (tijdelijk) worden achtergehouden. Deze uitzondering op het uitgangspunt is terug te vinden in artikel 7:4 lid 6 en 8:29 Awb. Uiteindelijk oordeelt de rechter over de vraag of geheimhouding is toegestaan.

Vraag 27:

Ziet de ingeschakelde expert niet over het hoofd dat de fiscale geheimhoudingsplicht ook geldt ten opzichte van de belastingplichtige zelf?¹²

Antwoord 27:

De ingeschakelde expert heeft in zijn verslag zijn uitlating over het geven van openheid van zaken beperkt tot informatie die de fiscale positie van de belastingplichtige raakt. De fiscale geheimhoudingsplicht geldt voor die informatie niet, want die is noodzakelijk voor de uitvoering van de belastingwet (artikel 67 Awr).

Vraag 28:

Weet u wat het door de ingeschakelde expert genoemde verband is tussen het beginsel van de «equality of arms», dat een rol speelt bij strafrechtelijke vervolging, en de fiscale geheimhoudingsplicht?

Antwoord 28:

De ingeschakelde expert beperkt zijn uitlating over het geven van openheid van zaken tot informatie die de fiscale positie van de belastingplichtige raakt. Voor deze informatie geldt de fiscale geheimhoudingsplicht niet, want die is noodzakelijk voor de uitvoering van de belastingwet (artikel 67 Awr). «Equality of arms» speelt niet alleen een rol in het sanctierecht, maar heeft ook haar toepassingsgebied in het fiscale bestuursrecht.

Vraag 29:

Welke kwalificatie zou u geven aan een schending van de vertrouwelijkheid van een multilaterale belastingcontrole door de Nederlandse Belastingdienst?

Antwoord 29:

Een schending van de vertrouwelijkheid van een multilaterale controle is een ernstige zaak. Door de onderzoeksgroep en de externe deskundigen is een dergelijke schending niet geconstateerd. Ook hebben de deelnemende landen hierover geen opmerkingen gemaakt.

De multilaterale controle heeft zich voltrokken naar de maatstaven zoals in het OECD Joint Audit report¹³ van 2019 staat beschreven. Na het verschijnen van het eerste OESO rapport over Joint Audits in 2010 is de praktijk van de MLC's steeds verder ontwikkeld op basis van aanbevelingen uit dat OESO rapport. Intensievere samenwerking tussen betrokken belastingdiensten en actieve betrokkenheid van belastingplichtige zijn daar onderdeel van. Deze ontwikkelingen zijn neergelegd in het later verschenen OECD rapport Joint Audits 2019, waar dit in onderdeel 5.4. kortgezegd als volgt is beschreven:

- Belastingplichtige wordt in een vroeg stadium bij het onderzoek betrokken.
- Belastingdiensten geven inzicht in de onderwerpen van de controle, de benodigde documentatie en voorgestane tijdlijn.

¹² Zie B.M. van der Sar, Fiscale geheimhoudingsplicht: art. 67 AWR ontrafeld (Fiscale Monografie 168), Wolters Kluwer, 2021, blz. 71 en blz. 87.

¹³ Joint Audit 2019 – Enhancing Tax Co-operation and Improving Tax Certainty.

- Belastingplichtige dient gedurende het proces de mogelijkheid te hebben contact te hebben met vertegenwoordigers van alle betrokken belastingdiensten.
- Indien er sprake is van een meewerkende belastingplichtige: updaten over voortgang controle, zorgpunten en indien mogelijk tussentijdse resultaten.
- Belastingdiensten dienen resultaten te delen met belastingplichtige voordat de controle afgerond wordt. Om de kans te geven (mogelijke) misverstanden op te helderen en ontbrekende documentatie of ander bewijs aan te dragen.
- Belastingdiensten dienen belastingplichtigen te horen voor afronding van het controle rapport en belastingplichtige te voorzien van de definitieve motivering.

Vraag 30:

Is de Staatssecretaris het eens met de door de externe deskundigen ingeschakelde expert op het gebied van internationaal formeel belastingrecht dat een dergelijke schending (slechts) iets is dat «niet wordt gewaardeerd» en «contraproductief werkt»?

Antwoord 30:

Ik deel de mening van de door de externe deskundigen ingeschakelde expert dat schending iets is dat «niet wordt gewaardeerd» en «contraproductief werkt» en dat mag dus naar mijn mening ook niet gebeuren. De kwalificatie «slechts» in de vraagstelling heeft de bedoelde expert niet gebruikt.

Vraag 31:

Kunt u bevestigen dat de interstatelijke vertrouwelijkheid niet in de weg staat aan het in het openbaar met de Tweede Kamer spreken over de vraag of, en zo ja in hoeverre, de interstatelijk geheimhouding is geschonden in het verleden?

Antwoord 31:

De interstatelijke vertrouwelijkheid brengt mee dat gegevens over een informatieverzoek betreffende of een multilaterale controle bij een individuele belastingplichtige niet openbaar worden gemaakt. De vertrouwelijkheid van een informatieverzoek of een multilaterale controle is verankerd in bilaterale en multilaterale verdragen en ziet ook op de briefwisseling tussen de betrokken bevoegde autoriteiten en de wijze waarop aan het verzoek of de controle vorm is gegeven. Daarnaast kan in dit kader sprake zijn van gegevens die in verband met de uitvoering van de belastingwet zijn verkregen waarop de geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR van toepassing is; zie ook de antwoorden op de vragen 2, 3 en 4. Op basis hiervan wil ik volstaan met een verwijzing naar de algemene bevindingen van het interne onderzoek zoals die in de externe validatie zijn opgenomen. Tijdens de technische briefing zal dit nader worden toegelicht.

Vraag 32:

Zo kan toch bijvoorbeeld nu worden besproken of de fiscale controlestrategie van Zweden of het Verenigd Koninkrijk in 2015 is gedeeld met Uber zonder dat die bespreking sec een schending van de interstatelijke vertrouwelijkheid oplevert? Wilt u dus vertellen of de fiscale controlestrategie van Zweden en/of het VK in 2015 met Uber gedeeld is of wilt u expliciet bevestigen dat dat niet gebeurd is?

Antwoord 32:

Op basis van de interstatelijke vertrouwelijkheid en de fiscale geheimhoudingsplicht ga ik niet publiekelijk specifiek in op een dossier met een

ander individueel land en de behandeling door de Belastingdienst van een individuele belastingplichtige. Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 31.

Vraag 33:

Waarom wordt in de beslisnota van 2 december 2022 (notanummer 2022-0000296070) gesuggereerd dat dit wel het geval zou zijn?¹⁴

Antwoord 33:

De interstatelijke vertrouwelijkheid is niet absoluut. Op basis van een afweging tussen het informatierecht van het parlement en de geheimhoudingsplicht is de keuze gemaakt het interne onderzoeksrapport vertrouwelijk aan beide Kamers ter inzage te geven. Omdat de informatie hierin deels door andere lidstaten is verstrekt in het kader van een multilaterale controle, en de betrokken lidstaten hiervoor strikt genomen vooraf toestemming moeten geven, wordt in genoemde nota voorgesteld deze lidstaten hiervan gelijktijdig met het verstrekken van de stukken aan de Kamer in kennis te stellen. Gelet op het vertrouwelijke karakter van de inzage door uw Kamer heb ik in dit geval voor deze werkwijze gekozen.

Vraag 34:

Herinnert u zich de antwoorden op eerdere Kamervragen?¹⁵

En

Vraag 35:

Kunt u, nu er maanden de tijd voor geweest is en er een heel onderzoek over Uber is afgerond, de gevraagde overzichten aan de Kamer doen toekomen?

Antwoorden 34 en 35:

Deze Kamervragen herinner ik. Zoals aangegeven in het schriftelijk overleg over de fiscale behandeling van Uber¹⁶ zal ik in januari de gevraagde overzichten aan uw Kamer toe sturen.

Vraag 36:

Kunt u deze vragen afzonderlijk en ten minste drie dagen voor de technische briefing van 18 januari 2023 beantwoorden?

Antwoord 36:

Ik heb de vragen zo snel als mogelijk beantwoord. Helaas is het niet gelukt dit drie dagen voor de technische briefing, die op 18 januari gepland staat, te beantwoorden, maar wel voor de briefing.

¹⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 066, nr. 1142, bijlage 2022D52302.

¹⁵ Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2021–2022, nr. 3867, vraag 29 tot en met 32.

¹⁶ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 066, nr. 1141.