

Wöltgens

noodzaak om een proces dat al zoveel jaren in Brabant zijn beslag heeft gekregen, thans op een goede wijze af te ronden.

Een lid van de fractie kan zich na rijp beraad niet met het wetsvoorstel verenigen. Naast de vraag of grotere gemeenten wel per definitie beter bestuurd gemeenten zijn, woog voor dit lid vooral zwaar dat het ter bescherming van de weinige landelijke gebieden die ons land nog resten, zeer gewenst is dat landelijke gemeenten buffers kunnen vormen tegen de oprukkende verstedelijking. Met name de opdeling van Udenhout staat haaks op deze opvatting. Dit lid zal dan ook tegen het wetsvoorstel stemmen.

□

De heer **Korthals Altes** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De heer Wiegel, die vorige week optrad als woordvoerder van de VVD-fractie, besloot zijn tweede termijn door in herinnering te brengen dat de heer Wöltgens had gezegd dat het stemgedrag van zijn fractie niet als maatstaf mocht worden beschouwd voor de opstelling van zijn groep bij de komende voorstellen. De heer Wiegel ging verder en zei: "Ik sluit mij exact bij die opstelling aan. Wij vragen kortom om enige bezonnenheid voor de toekomst. Ik meld het vandaag", zei de heer Wiegel, "omdat als er stemming wordt gevraagd en die volgende week plaatsvindt, ik daarbij niet aanwezig kan zijn en niet de indruk wil wekken dat ik voor mijn stemkeuze wegloop. Wij vragen dus om bezonnenheid en ik zal zeker mijn fractie adviseren om daaraan ook zelf een bijdrage te geven door haar stem aan dit voorstel niet te onthouden." Dat advies is hedenmorgen door de fractie besproken en wij hebben besloten om het niet in de wind te slaan.

□

De heer **Bierman**: Mijnheer de voorzitter! In het voorafgaand debat is er veel gezegd. Het kwam erop neer: de volgende keer beter. Dat is al eens eerder gezegd bij de herindeling Rosmalen-Den Bosch. Het is de tweede keer dat wordt gezegd, dat het de volgende keer beter moet. Daar hebben we nu niets aan. Het is duidelijk dat de groene/regionale partijen niet voor

schaalvergroting zijn en dus tegen het wetsvoorstel zullen stemmen. Zij zijn helemaal niet voor deze schaalvergroting en de wijze waarop deze tot stand is gekomen. In het politieke debat hebben wij daarbij uitvoerig stilgestaan. Dit is een resultaat van een reeks politieke bedrijfsongevallen en er is uitgekomen wat niemand wil, op een enkeling na van D66.

Ik zou te allen tijde tegen dit voorstel willen stemmen vanwege het feit, dat nu onze politieke integriteit in gevaar wordt gebracht. Ik meen dat wij het aan het functioneren van de Eerste Kamer verplicht zijn aan dit wetsvoorstel voorbij te gaan en het pas in behandeling te nemen na afhandeling van de Financiële-verhoudingswet en de Wet ARHI.

□

De heer **Staal** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik wil de heer Bierman uit de droom helpen: het is niet de enkeling van D66 die zal voorstemmen, maar de gehele fractie.

De fractie van D66 heeft vorige week al aangegeven het wetsvoorstel te zullen steunen. Wij zien het als een eindpunt van een langdurig proces. In onze bijdrage hebben wij gepleit voor een beter proces in het vervolg en het creëren van een draagvlak. Vanzelfsprekend zijn wij ons bewust van het feit, dat er een aantal knelpunten zijn, maar wegend tussen het algemeen belang en het lokaal belang laten wij het eerste prevaleren. De belangrijkste reden daarvoor ziet onze fractie in het feit dat herindeling alles te maken heeft met autonomie van gemeenten en autonomie van gemeenten met onze democratie.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, D66, de PvdA, met uitzondering van mevrouw Linthorst, voor het wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat het is aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de**

Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht (23470).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Stevens** (CDA): Voorzitter! Ik begroet gaarne de staatssecretaris, maar ik mis de minister van Justitie. Zij is medeondertekenaar van dit wetsvoorstel en draagt mede politieke verantwoordelijkheid voor dit wetsvoorstel. In de memorie van antwoord heeft zij nog tot uitdrukking gebracht dat onze vaste kamercommissie met voortvarendheid aandacht aan het wetsvoorstel heeft besteed. Wij hebben dat zeer op prijs gesteld. Wij missen haar nu des te meer. Wij betreuren dit in het bijzonder, omdat dit wetsvoorstel veel dwarsverbindingen heeft met het strafrecht. Bovendien kan de komende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de vierde tranche, uiteraard invloed hebben op het onderhavige wetsvoorstel.

Het is onze indruk dat de strafrechtelijke optiek in dit wetsvoorstel wat onderbelicht is gebleven. Wij stellen het dan ook zeer op prijs, indien dat eventueel aan de orde komt. In een volgende termijn kunnen wij de minister van Justitie hier misschien zien. Dan kunnen wij meer specifieke juridische vragen en dat zijn er vele en aan haar voorleggen.

Bij de voorbereiding hebben wij uiteraard kennisgenomen van de behandeling in de Tweede Kamer. Ik was nogal gefrasseerd door het openingsstatement van het Tweede-Kamerlid De Vries van de VVD-fractie. Zij maakte de volgende behartigenswaardige opmerking over dit wetsvoorstel: "Voor vandaag staat de Wet administratieve boete op het programma. Het is een wat technisch wetsvoorstel. Als ik zo de zaal inkijk, denk ik: verrek, (ik citeer nog steeds) hoe kan het nu dat er zo weinig mensen zijn? Het heeft immers voor de burger best wel veel implicaties."

Vervolgens las ik in de memorie van antwoord de opmerking, wellicht verzuchting, van de staatssecretaris: na het aantreden van dit kabinet heb ook ik enige aarzeling gehad over het voorliggende wetsvoorstel. Ik vond dat een buitengewoon sympathieke ontboezeming van een staatssecretaris

Stevens

ris. Hiermee laat hij zien dat hij ook een mens is en kan worstelen met problemen, althans bij dit wetsvoorstel. Die problemen zijn ook bij ons gerezen. De aarzeling van de staatssecretaris leeft nog steeds bij onze fractie. Ik moet zeggen dat die aarzeling zelfs gegroeid is.

Onze zorg concentreert zich in eerste instantie op twee hoofdpunten: de boete bij de primitieve aanslag en het instituut van de boete-inspecteur. Onze inschatting is dat de pijn voor een groot deel is gelegen in de ingebakken tegenstrijdigheid dat aan de ene kant de praktijk van de belastingheffing bepaalde eisen stelt en aan de andere kant de Europese verdragen eisen stellen. Die tegenstrijdigheden verdragen zich niet gemakkelijk met elkaar. Met name de Europese verdragen letten erop dat er voldoende waarborgen voor de verdachte worden gecreëerd. De dagelijkse praktijk van de heffing is veel meer afgestemd op het komen tot praktische oplossingen en tot een faire heffing voor de belastingplichtige. En dat staat nogal haaks op het strafrecht, met name op de rechten van een verdachte in het strafproces.

Het gevolg van deze tegenstrijdigheid is dat er in dit wetsvoorstel een formele scheiding is tussen de aanslagregeling enerzijds en de boetefunctie, het opleggen van een boete, anderzijds. Ik wil deze uitgangsstelling toetsen aan deze twee onderwerpen.

Voor onze fractie blijft de vraag voorshands of het werkelijk zo is dat de Europese verdragen eisen dat een aparte functionaris wordt belast met de boeteoplegging. Of eisen deze verdragen slechts dat er voldoende waarborgen zijn voor de verdachte, wanneer er een boete moet worden opgelegd? Ik gebruik de term "verdachte" weliswaar, maar ik heb het over de belastingplichtige. Daar zijn er velen van in dit land. De belastingplichtige kan verdachte worden.

Allereerst plaats ik enkele kanttekeningen bij de boete inzake de primitieve aanslag. Thans is het zo dat slechts in een zeer beperkt aantal gevallen de belasting kan worden verhoogd met een boete-component. In het algemeen gaat het uitsluitend om gevallen van navordering dan wel naheffing. In zoverre zou je kunnen zeggen dat er sprake is van een uitzonderingsrecht dat slechts in specifieke gevallen

wordt toegepast. Aangezien de meeste belastingplichtigen nooit of wellicht incidenteel worden geconfronteerd met naheffing of navordering blijft de verstoring van de relatie tussen fiscus en burger aldus ook beperkt tot incidenten. Dit wetsvoorstel is een vrij zware ingreep in het huidige systeem en verdient het dan ook om gerechtvaardigd te worden met zware argumenten. Als wij die argumenten afwegen tegen de problemen die rijzen, hebben wij een aantal vragen.

Allereerst creëert de introductie van deze mogelijkheid van boeteoplegging bij de primitieve aanslag in feite boven het hoofd van iedere belastingplichtige een boetezwaard. Het gaat jaarlijks om vele miljoenen gevallen waarin een goedwillende burger die desondanks wellicht een onjuiste of onvolledige aangifte heeft gedaan, potentieel wordt bedreigd met een boete in de primitieve-aanslagfase. De praktijk leert ons dat de aanslagregeling een vrij massale activiteit is van de belastingdienst, die een zekere globaliteit uitstraalt. Vaak worden de primitieve aanslagen ook met een zekere haast opgelegd. Het is dan natuurlijk heel moeilijk voor een boete-inspecteur om meteen in die primitieve fase zijn werk te doen, zeker als hij dat werk zorgvuldig zou willen doen, zoals in feite mag worden verwacht van iemand die zich wil houden aan de boodschap die is uitgezonden door de Europese verdragen.

Wat mij echter bijzonder intrigeert ± wij hebben ook vragen daarover gesteld bij onze inbreng ± is de impact van dit voorstel op de relatie tussen belastingplichtige en fiscus. De fiscus heeft zeer prominent een beleid uitgezet om deze relatie in een betere context te brengen. Men spreekt tegenwoordig van cliënten bij de fiscus. Ook in de hele promotie van de belastingdienst treedt duidelijk naar voren dat men op een positieve manier de belastingplichtige wil benaderen. Het introduceren van dit boetezwaard zou op voorhand dit beeld kunnen verstoren en is hoe dan ook strijdig met dit beeld. Ik betreur dat, omdat aan de andere kant de staatssecretaris met wetsvoorstellen komt om de rechtspositie van de belastingplichtigen juist te versterken en te verbeteren. Het past daar niet in. Mijn vraag blijft dan ook waarom er geen rechtssociologisch onderzoek heeft plaatsgevonden, waarom wij al

hebben gevraagd bij onze inbreng, om eens te kijken of die impact inderdaad zo ernstig is als wij hem inschatten.

Ook in de praktijk zal de hele kwestie van bewijsvoering een buitengewoon belangrijke rol spelen. Als je namelijk het pad opgaat van een aparte boete-inspecteur met alle strafrechtelijke implicaties die daaraan verbonden zijn, kom je ook direct in aanraking met het strafrecht. En het strafrecht luistert bijzonder nauwkeurig naar formaliteiten en naar de bewijsvoering. Het vereiste van opzet of grove schuld is voor de boete-inspecteur die de aanslagregeling niet doet en die de belastingplichtige en zijn geschiedenis niet kent, natuurlijk buitengewoon moeilijk waarneembaar. Dat leidt al gauw tot het risico van foute inschatting en opnieuw tot het risico van verstoring van relaties waar dit wellicht niet nodig zou zijn geweest. De staatssecretaris schrijft in zijn memorie van antwoord dat de vergrijpboete bij de primitieve aanslag gereserveerd blijft voor de belastingplichtige wiens kwade trouw is gebleken. Volgens hem schept dat voldoende waarborgen, want, zo stelt hij, "daarbij moet worden bedacht dat deze vergrijpboete alleen kan worden opgelegd ingeval de boete-inspecteur grove schuld of opzet kan bewijzen". Mag hieruit worden afgeleid dat een boete bij primitieve aanslag alleen kan worden opgelegd als de opzet of de grove schuld van de betreffende belastingplichtige wettig en overtuigend bewezen mag worden geacht? Zo ja ± en waarom niet, zou ik zeggen ± dan moet worden opgemerkt dat de huidige praktijk bij navordering en naheffing zou moeten worden aangepast, want daar worden veel minder vergaande eisen gesteld. Daar kan reeds, wanneer sprake is van een vermoeden van de aanwezigheid van opzet of grove schuld, worden ingegrepen en de aanslag met een boete worden verhoogd.

Ik heb zojuist al de relatie met het strafrecht genoemd. Het gaat om een boete die voor een fiscalist over het algemeen moeilijk te bevatten is, althans wanneer hij niet met het fiscale strafrecht in aanraking komt in zijn praktijk. Wat is namelijk het geval? Er komen in het strafrecht allerlei nuances en stadia voor, waarin men wel of niet verdachte is met de daarbij behorende rechten,

Stevens

die voor de huidige belastingpraktijk normaal gesproken geen rol spelen. Ik zal een paar voorbeelden noemen. Mag een inspecteur zijn bewijs onrechtmatig vergaren? Dat is een vraagstuk dat wij uit het normale strafrecht kennen. Mag de rechter de rechtmatigheid van de bewijsverkrijging toetsen? Bestaat er behoefte aan het opmaken van een proces-verbaal, waarin de bevindingen van de inspecteur worden vastgelegd? Kortom, het is een vraagstuk waaraan men niet is toegekomen maar dat mijns inziens ongetwijfeld naar voren moet komen.

Mijnheer de voorzitter! Het boekenonderzoek is ook niet onbelangrijk in de context van dit wetsvoorstel. In de memorie van antwoord merkt de staatssecretaris op, dat reeds bij het boekenonderzoek kan blijken dat de belastingplichtige opzettelijk onjuiste gegevens heeft verstrekt. Hoe verdraagt deze opvatting zich met de uitspraken van de staatssecretaris in de Tweede Kamer naar aanleiding van de opmerking van mevrouw De Vries, dat het fiscaal boekenonderzoek nu juist gericht moet zijn op het vaststellen van het feitencomplex en niet op de schuldvraag? Dat wordt uiteindelijk gedaan door de boete-inspecteur, zo heeft de staatssecretaris daar opgemerkt. Zijn de inzichten op dat punt veranderd? Wij zouden graag de opvatting van de staatssecretaris horen.

Het tweede fenomeen dat in het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd is de boete-inspecteur. Hij wordt inspecteur genoemd, maar is het niet. Dat wil zeggen: tenzij men zegt, dat het hoofd van de eenheid ± degene die onder de titel inspecteur door het leven gaat ± de hoedanigheid van aanslagregelaar en boetefenomeen in zich draagt en via mandatering deze bevoegdheid kan delegeren aan andere ambtenaren. Er treden dan dubbelfuncties op. Op zichzelf zou dat mijns inziens helemaal niet zo slecht zijn, omdat iemand die alleen boete-inspecteur is er baat bij zou hebben om ook in de aanslagregelingspraktijk werkzaam te zijn. Zou dat het geval zijn, dan betekent dat natuurlijk wel een extra belasting op het apparaat, want men moet het allemaal gescheiden houden. Bij iedere zaak moet men altijd kijken of deze ambtenaar in het verleden een aanslagregelaar of een boeteregelaar is geweest. Het is misschien een detail in het wetsvoor-

stel maar wel is in het kader van de rol van deze boete-inspecteur de onafhankelijkheid van deze ambtenaar van belang. Onafhankelijkheid behoort een kenmerk te zijn. Net als een officier van justitie onafhankelijk is in het strafprocesrecht, behoort een boete-inspecteur onafhankelijk te zijn in zijn optreden. Is hij dat? Wij plaatsen daar vraagtekens bij. Hij is hooguit onafhankelijk van de aanslagregelaar maar dat zegt nog niets omtrent zijn eigen positie. Hij is immers aangesteld door het hoofd van de eenheid en hij kan ontslagen worden door het hoofd van de eenheid en is in dat opzicht dus zeker niet onafhankelijk. Hij heeft geen bevoegdheid om zijn eigen medewerkers aan te stellen. Het lijkt mij bij uitstek een kenmerk van iemand die onafhankelijk is, dat hij zijn eigen medewerkers kan aantrekken. Dat is hier niet het geval.

Het is overigens zeer begrijpelijk vanuit de optiek van de belastingdienst; laat daar geen misverstand over bestaan. De efficiency eist, dat het hoofd van de eenheid efficiënt moet kunnen optreden en de productie moet kunnen halen met alles wat daarmee samenhangt. Maar vanuit de optiek van het strafrecht is het zeer ongewenst. Opnieuw is er een botsing tussen deze twee uitgangspunten, die naar ons oordeel zeer moeilijk zijn samen te vatten in één wetsvoorstel en in een nieuw systeem, dat bovendien zeer ingrijpend is. Hoe verhouden de taken van de contactambtenaar zich met die van de boete-inspecteur in de toekomst of sluiten zij elkaar uit? De contactambtenaar heeft een wettelijke taak vis à vis het openbaar ministerie ten aanzien van de vervolging en de berechting van bij Belastingwet strafbaar gestelde feiten.

Voorzitter! Het punt waarover wij ons zorgen hebben gemaakt in het voorlopig verslag is dat van de opleidingseisen. Als men dit instituut van boete-inspecteur serieus neemt, moeten automatisch zware eisen worden gesteld aan de opleiding van deze ambtenaren. Waarom zijn deze eisen nog niet concreet in beeld gebracht? Er wordt weliswaar in de memorie van antwoord gesproken over een academisch denkwerk niveau, maar het is ons niet exact bekend wat dit in de praktijk betekent voor iemand die met name op juridisch gebied een zeer fijne neus moet hebben. Het boetedenken

is typisch juridisch. Dat is niet alleen maar academisch. En het is zeer de vraag of alleen maar academici beoogd worden in de rol van boete-inspecteur. Ik heb ook het woord "boetecommissies" al horen vallen. Een boetecommissie kan uiteraard een jurist zijn. Wij vernemen graag hoe de staatssecretaris invulling denkt te geven aan dit profiel. Ook afstemming op de opleiding voor de rechterlijke macht zou zeer nuttig zijn. Men heeft daar zeer goede ervaring mee. Is dat gebeurd? Zo nee, bestaat daar geen behoefte aan? Wij zijn daarin geïnteresseerd.

Voorzitter! Deze kanttekeningen bij het wetsvoorstel getuigen uiteraard van enige zorg. Toch wil ik ingaan op de potentiële mogelijkheden voor het instituut van de boete-inspecteur. Ik wil enkele gedachten voorleggen die wellicht het overwegen waard zijn. Zoals ik heb gezegd, is het grote probleem de boete bij de primitieve aanslag. Het gaat dan om de rol die de boete-inspecteur meteen moet spelen, dus vanaf het eerste moment. Wij denken dat het onpraktisch, niet efficiënt en waarschijnlijk juridisch, strafrechtelijk, kwetsbaar is. Je kunt aan een aantal andere mogelijkheden denken.

Je kunt je afvragen of de boete-inspecteur misschien een boetedeskundige, een boetespecialist kan zijn die de aanslagregelaar adviseert. Maar in dat model blijven het regelen van de aanslag en het opleggen van de boete toch in één hand, hetgeen tenminste de efficiency verhoogt en ook de relatie met de cliënt verbetert. Immers, de mogelijkheid om een compromis te bereiken, blijft dan behouden aan de inspecteur die de aanslag regelt. Onder de mogelijkheid van een compromis versta ik uiteraard ook een compromis inzake de boete. Wij vinden dit een zeer groot goed in de huidige belastingwetgeving en wij zouden het zeer betreuren als dit door de introductie van een boeteambtenaar van het toneel zou verdwijnen.

Je kunt aan een tweede mogelijkheid denken. Je kunt bezien of de boete-inspecteur niet beter kan worden ingeschakeld in de bezwaarfase. Dit betekent dat de aanslagregelaar de eerste ronde doet en ook de boete mag opleggen. Maar de toetsing op rechtmatigheid kan nog altijd plaatsvinden in de tweede fase. Dat heeft twee voordelen. Ten eerste

Stevens

is er dan sprake van meer afstandelijkheid en ten tweede spoort de gedachte omtrent een tweede ambtenaar met de eisen van de Algemene wet bestuursrecht, inhoudende dat bezwaarschriften door andere ambtenaren behoren te worden behandeld.

Je zou nog aan een derde mogelijkheid kunnen denken. Je zou de boete-inspecteur kunnen plaatsen bij het bestuur van de rijksbelastingdienst. Het bestuur heeft van oudsher, ingevolge de algemene wet, een zeer belangrijke functie bij de strafrechtelijke sanctivering van belastingfraude. Het bestuur mag voorwaarden stellen ter voorkoming van strafvervolgning, bijvoorbeeld door een geldsom op te leggen, en heeft hiermee ook grote ervaring opgedaan. En het bestuur moet beoordelen of een geval van belastingfraude administratief moet worden afgedaan door boete of een transactie dan wel aan het openbaar ministerie moet worden overgedragen ter fine van strafvervolgning. Dat is een taak die met de grootst mogelijke zorgvuldigheid dient te worden uitgeoefend en ook wordt uitgeoefend, een taak die de rechtsbescherming van de burger dient en die tegelijkertijd bewerkstelligt dat effectief kan worden opgetreden tegen normoverschrijding in de fiscaliteit. Dit zijn nu juist twee essentiële doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel.

Ik heb reeds gezegd dat wij bijzonder hechten aan de mogelijkheid van het compromis, ook inzake de boete. Ik heb een aantal mogelijkheden aangereikt. De timing van inwerkingtreding, 1 januari 1997, komt ons in elk geval zeer ambitieus voor. Zoals ik reeds heb aangegeven, achten wij de taakstelling en het deskundigheidsniveau van de boete-inspecteur tot op dit moment niet onomstreden. Wij krijgen signalen uit de belastingdienst dat men op de belastingeenheden nog niet volledig is voorbereid op dit instituut. Dat is zeer begrijpelijk. Het is iets nieuws. Wij hebben dat ook gelezen in de memorie van antwoord van de staatssecretaris. Hij schreef ons voor het zomerreces: de boete-inspecteurs zijn thans nog niet geselecteerd, vanzelfsprekend wordt er een intern opleidingstraject uitgezet voor de boete-inspecteurs en de boetemedewerkers. Voorzitter! Neemt u het mij niet kwalijk dat ik

het zeg, maar deze namen roepen bij mij de gedachte aan een hulp-sinterklaas op. Deze mensen zijn echter niet bedoeld als hulp-sinterklazen, want die man heeft natuurlijk een heel andere functie, maar toch!

De staatssecretaris heeft toegezegd dat dit jaar, dus in de tweede helft van dit jaar, door de belastingdienst van alles zal worden gedaan om de werklust van de boete-inspecteurs en de organisatorische gevolgen inzichtelijk te maken. Kortom, er is hoe dan ook nog enorm veel werk aan de winkel voordat dit instituut volwaardig kan worden ingepast. Ik wens ervoor te waarschuwen, dat wanneer dit instituut eenmaal is ingepast het aan een zeer groot scrutiny zal worden onderworpen. Er zal namelijk onmiddellijk worden bekeken of het resultaat wel volledig in overeenstemming is met de Europese wetgeving. Ik kan voorspellen dat daaruit ongelofelijk veel nieuwe jurisprudentie te voorschijn zal komen terwijl daar niemand op zit te wachten, ook wij niet. Zolang deze vraagstukken spelen, zolang er ook nog geen duidelijkheid is over het sporen van dit wetsvoorstel met de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, vierde tranche, zolang nog niet duidelijk een verband is gelegd met het wetsvoorstel dat de staatssecretaris onlangs heeft ingediend en waarmee hij zich specifiek richt op de rechtsbescherming van de belastingplichtige ± het voorliggende wetsvoorstel gaat juist minder in die richting, althans die indruk wordt gewekt ± en zolang nog onduidelijk is wat met de Europese verdragen werkelijk wordt gedaan ± ik denk nu met name aan de uitspraak die binnenkort wordt verwacht in de zaak-Saunders ± vragen wij ons als fractie in gemoede af of het wellicht niet wenselijk zou zijn om dit wetsvoorstel aan te houden. Dit zou wenselijk kunnen zijn om na te gaan of alles spoort met de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en of de andere punten die ik heb genoemd aandacht verdienen. Bij die punten wil ik zeker niet vergeten het rechtssociologisch onderzoek of enige andere vorm van onderzoek. Aan de hand daarvan kan bekeken worden in hoeverre dit wetsvoorstel een positief dan wel negatief effect zal hebben op de relatie belastingplichtige-fiscus. Zolang dat niet is gebeurd, willen wij pleiten

voor het aanhouden van dit wetsvoorstel.

Overigens doen wij dat met complimenten aan het adres van de staatssecretaris en zijn achterban voor het vele werk dat reeds in het opstellen van dit wetsvoorstel is gestoken. Er is enorm veel gedaan. Wij willen de inspanningen niet bagatelliseren. Integendeel! Echter, ook wij hebben tijdens de behandeling van het wetsvoorstel en bij de bestudering van de stukken geleerd, dat het hier om een buitengewoon gecompliceerde problematiek gaat.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De belastingheffing wordt gekenmerkt door een overstelpende massaliteit. Er worden per jaar vele miljoenen aanslagen opgelegd en ingevorderd. Het belastingrecht is buitengewoon uitgebreid en moeilijk en zelfs belastingjuristen kunnen het gehele terrein van het belastingrecht niet meer overzien en beheersen.

In dit licht is het eigenlijk verheugend en ook wel verwonderlijk, dat de belastingheffing met relatief weinig problemen gepaard gaat. In het verleden hebben we diverse belastingoproeren gehad, maar tegenwoordig wordt daarvan niet meer vernomen.

Deze op zichzelf wel bevredigende situatie is ongetwijfeld ook te danken aan het goed functioneren van de belastingdienst, die sinds vele jaren een goede staat van dienst heeft, hoewel er soms ook gerechtvaardigde klachten zijn.

De integriteit van de belastingambtenaren staat in het geheel niet ter discussie en is zelfs voorbeeldig te noemen. Het rijke arsenaal aan dwangmiddelen dat de fiscus reeds tot zijn beschikking heeft, is kennelijk voldoende om vele, vele miljarden aan opbrengst binnen te halen. Dat is nogal wat want een groot deel van het nationale inkomen vloeit naar de fiscus.

Deze situatie, mijnheer de voorzitter, vraagt niet direct om verandering en aanscherping van het formele recht. Mijn fractie heeft zeer ernstige bedenkingen tegen het voor ons liggende wetsontwerp. Deze bedenkingen moeten alle worden geplaatst tegen de achtergrond van de opmerkingen die ik hiervoor heb gemaakt en vooral tegen de achtergrond van de overstelpende

Rensema

massaliteit van de belastingheffing. Het wetsvoorstel raakt vooral de belangen van miljoenen gewone mensen. Het gaat hier niet direct om grote ondernemers en zeer rijke mensen, want die hebben doorgaans goede belastingadviseurs die voor een passende bescherming kunnen zorgen. Het gaat hier om de belangen van mensen met modale en wat meer dan modale inkomens. Dat zijn de mensen die zelf hun aangifte doen en daarbij fouten kunnen maken, omdat zij zich geen deskundige hulp kunnen of willen veroorloven. Zij weten niet altijd, hoe de aangifte gedaan moet worden, en zij kunnen de ambtelijke toelichting vaak nauwelijks begrijpen.

Het gaat hier ook om mensen die in de handen vallen van slechte en ondeskundige adviseurs, want goede raad is duur. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, kunnen al deze miljoenen mensen veel meer dan voorheen bedreigd worden met een boete. Waarvoor is dit nodig? Het is toch ook zeer de vraag, of we daarmee de goede kant op zouden gaan. Het is waar, dat uit theoretisch oogpunt weinig is in te brengen tegen het voorstel om ook op gewone aanslagen de mogelijkheid van een boete te scheppen, maar er zijn toch belangrijke bezwaren. Onze bezwaren richten zich echter vooral tegen de boete-inspecteur. Het woord alleen al bevalt ons niet. Het zal schadelijk zijn voor het aanzien van de belastingdienst.

Mijnheer de voorzitter! Ik zal thans onze bezwaren en bedenkingen puntsgewijs opnoemen. Ten eerste behelst het wetsvoorstel een forse uitbreiding van de regelgeving die niet nodig is. Ten tweede is de boete op gewone aanslagen niet klantvriendelijk; zij zal averechts kunnen werken. Het gaat hier veelal om fouten die de inspecteur aanstonds kan constateren, en die hij als ware het een soort service behoort te corrigeren, zonder een moeilijk onderzoek naar opzet of grove schuld. Ten derde past deze boete niet bij het zeer massale en globale systeem van de aanslagregeling. Ten vierde zal de aanstelling van de boete-inspecteurs met zich brengen, dat de fiscus niet meer met één mond spreekt. Het sluiten van een compromis zal praktisch niet meer mogelijk zijn, als daarna het dossier nog naar de boete-inspecteur moet. Bij de procedures heeft een belanghebbende met twee tegenpar-

tijen te maken. De procedure moet wellicht worden gesplitst, hetgeen zeer omslachtig zal zijn. Ten vijfde is het idee van de boete-inspecteur niet geheel zuiver, omdat de inspecteur en de boete-inspecteur functionarissen zijn die ressorteren onder het hoofd van de belastingenheid. De opzet dat men tegen de inspecteur alles moet vertellen en tegen de boete-inspecteur mag zwijgen, komt daardoor niet tot zijn recht.

Op enkele bezwaren ga ik nog wat nader in. Er is een psychologisch aspect. De mogelijkheid, dat achter de inspecteur nog een boete-inspecteur kan opduiken, kan door de burger als griezelig worden ervaren. Dit zal het normale verkeer tussen de burger en de belastingdienst nogal onder druk zetten. Ook de fiscaal-econoom drs. P.G. Kroon heeft dit in een artikel in De Telegraaf van 17 augustus jongstleden met treffende woorden onderstreept. Het effect is dus averechts, althans het zou dat heel goed kunnen zijn. Hieraan zit namelijk ook nog een zeer praktische kant: als dit voorstel wordt aangenomen, zal de burger in zijn contact met de aanslagregelaar op zijn hoede zijn. Hij zal niet meer willen erkennen dat zijn aangifte van het inkomen mogelijk te laag was, of dat hij zijn aftrekbare kosten wat te hoog heeft geschat. De burger zal zich immers terdege realiseren dat wat hij bij de gewone inspecteur redelijk vriendschappelijk erkent, hem bij de boete-inspecteur duur kan komen te staan. Dit is een zeer wezenlijk punt, en ik ga er nog even verder op in. Een heleboel mensen zijn bereid, zich welwillend op te stellen. Zij zijn bereid, hun belasting te betalen als zij het gevoel hebben dat anderen, die in dezelfde omstandigheden verkeren, dat ook doen of moeten doen, en als zij door de belastingdienst behoorlijk worden behandeld, hetgeen in het algemeen het geval zal zijn. Zij zijn dus vaak wel bereid, in te stemmen met redelijke voorstellen van de inspecteur. Dit zal echter niet meer zo zijn als de mensen moeten vrezen dat de boete-inspecteur op de loer ligt. Wij hechten zeer aan de positie van de inspecteur, de aanslagregelaar, die integer, bekwaam en redelijk is en die mag oordelen en beslissen over het gehele dossier. Het is een zeer sterk punt van de belastingdienst dat de inspecteur kan onderhandelen en, zo nodig, ^{de} la minute kan beslissen.

De belasting kan een onderdeel van de kostprijs zijn en directe zekerheid is van veel belang.

De introductie van de boete-inspecteur zal dubbel werk en "ingewikkeldheid" met zich brengen. Dat hoeft hier nauwelijks betoog. De inspecteur wordt als het ware gesplitst en dat alleen al is een complicatie. Een bezwaarschrift tegen een aanslag met boete moet op grond van het algemene bestuursrecht door andere ambtenaren worden behandeld. Dit betekent dat er in totaal vier ambtenaren moeten oordelen. Dit betekent ook dat de burger achtereenvolgens aan vier ambtenaren zijn gehele zaak moet uitleggen, namelijk aan twee inspecteurs en twee boete-inspecteurs. Dat is een zware emotionele belasting. Hierbij valt te bedenken dat de belastingheffing diep kan ingrijpen in het persoonlijk leven omdat ziekte en andere gezinsproblemen vaak van belang zijn.

Nog moeilijker wordt de situatie echter als het geschil vervolgens wordt voorgelegd aan de rechter in belastingzaken. De boete wordt opgelegd bij een afzonderlijke beschikking. Dit zal wellicht afzonderlijke rechtsgangen tegen de aanslag en de boetebeschikking noodzakelijk maken. Deze zaken kunnen waarschijnlijk niet worden gevoegd. Voor de belanghebbende is er steeds een andere tegenpartij; de ene keer de inspecteur en de andere keer de boete-inspecteur.

Daarnaast is de behandeling van de aanslag op grond van het nationale recht geheim. Behandeling vindt dus plaats achter gesloten deuren. De boetezaak zal op grond van het Europese recht in het openbaar moeten worden behandeld. Alleen al om die reden kunnen de zaken niet gevoegd worden. Aangezien de rechter de vastgestelde feiten van de ene zaak niet zonder meer mag gebruiken in de andere zaak, kan dit betekenen dat in de boetezaak de zuiver fiscale feiten ± die tenslotte het fundament van het geheel vormen ± opnieuw moeten worden vastgesteld. Ook kan de belastingaanslag tot stand zijn gekomen met een omkering van de bewijslast. Die omkering mag niet gelden voor de boetezaak.

Voorzitter! Het compromis. Over veel belastingaanslagen kan verschil van mening bestaan. Het is niet doenlijk om over alle geschillen ± dat

Rensema

zijn er honderdduizenden ± te procederen. Het compromis is daarom van wezenlijk belang voor een goede belastingheffing. Dat is altijd zo geweest. Naar het woord van prof. dr. J. van der Poel, wiens naam voortleeft in de naam van het belastingmuseum te Rotterdam, was het ook in vroeger eeuwen altijd "Compositie en Compromis", zowel ten aanzien van de belasting als ten aanzien van de boete.

De opvatting dat de boete niet mag worden betrokken in een compromis is grauwe theorie, die alleen in de studeerkamer bedacht kan worden. In de praktijk begint men met de boete als er een compromis gesloten moet worden. Ik heb dit gehoord van belastingadviseurs, van belastinginspecteurs en ik heb dit zelf ook meegemaakt. Bedacht moet worden dat bovendien de boete ook afhankelijk is van een aantal feitelijke vaststellingen, zoals de opzet of de schuld, de mate van de schuld, de recidive en de betalingscapaciteit. De boete is op zichzelf reeds afhankelijk van een aantal feitelijke vaststellingen en daarover kan verschil van mening bestaan. Als men een procedure wil vermijden, moet men tot overeenstemming zien te komen. Met een compromis over de boete is niet zoveel mis. Uiteindelijk gaat het voor de belanghebbende om het totale bedrag. Een boete bedraagt vaak 50% of 100%. Om dergelijke percentages gaat het hierbij meestal, waarbij het om zeer substantiële bedragen kan gaan. Als men tot een compromis wil komen, is voor de belanghebbende het totale bedrag van belang. De boete kan men dan niet buiten beschouwing laten. Ik zie niet in hoe het compromis voortaan tot stand kan komen als het dossier daarna nog naar de boete-inspecteur moet. Men zal geen compromis sluiten als men niet weet wat de boete-inspecteur zal doen.

Er worden thans reeds dagelijks veel navorderingsaanslagen met hoge boeten opgelegd. Het wetsvoorstel behelst een zeer belangrijke uitbreiding van de boetemogelijkheden. Het is echter wel opmerkelijk dat er geen rechtssociologisch onderzoek is gedaan naar het effect van de boeten ± de heer Stevens heeft daarop eveneens gewezen ± terwijl er naar zeer veel zaken sociologisch onderzoek wordt gedaan. Wij zouden graag willen weten wat het effect

van de boete is. Ik heb vroeger een hoge functionaris van de FIOD wel eens horen zeggen dat hij eigenlijk niet geloofde in het nuttige effect van hoge boeten. Hij had namelijk het gevoel dat de mensen zich dan gedwongen voelden het verschil in te halen door nieuwe ontduiking van de belasting. Dat punt zou eigenlijk onderzocht moeten worden. Willen wij die boetemogelijkheid wel zo sterk uitbreiden?

In het verleden kon de boete op de navorderingsaanslagen ook gezien worden als een vergoeding voor de door de Staat gederfde rente. Zo werd dat vroeger altijd beleefd. Er werd een boete opgelegd. Men zei dan: maar het is wel een navorderingsaanslag, je betaalt vijf jaar later belasting, dus heb je een geweldig rentevoordeel gehad. Nu is er echter een renteregeling gekomen waardoor die rente eveneens afzonderlijk wordt ingevorderd. Je zou toch denken dat dit had moeten leiden tot een verlaging van de boete. De materiele grondslag voor de boete is daardoor toch iets minder geworden.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom nu te spreken over het Europese recht. Er wordt wel beweerd of verondersteld, zij het niet door de staatssecretaris ± ik prijs hem daarvoor ± dat het onderhavige wetsvoorstel gerechtvaardigd wordt door het Europese recht. Dit is onjuist. Er is geen arrest van de Europese Raad of van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg dat ertoe verplicht, fiscale bestuurlijke boeten te laten opleggen door een andere ambtenaar dan degene die de belastingaanslagen oplegt.

Uit het arrest-Bendenoun, Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 24 februari 1994, BNB 1994/175, blijkt zelfs heel duidelijk dat dit niet nodig is. Het formele belastingrecht is in de verschillende landen van de Europese Unie geheel verschillend geregeld. Er is geen enkele aanwijzing dat Nederland achterblijft op de Europese ontwikkelingen, integendeel zelfs. Dr. D.R. Albregtse heeft in het Weekblad voor Fiscaal Recht van 6 juni jongstleden betoogd dat uit de landenrapporten van de landen van de Europese Unie blijkt dat het belastingrecht overal geheel verschillend en niet goed geregeld is. Zijn eindconclusie is dat wij het formele Nederlandse belastingrecht moeten koesteren, want dat is zo slecht nog niet. Ik ben

dat met hem eens. Met de toepassing van het Europese recht is het in fiscalibus niet slecht gesteld. Dit recht heeft vaak rechtstreeks werking. De Hoge Raad zal zijn oordelen afstemmen op het Europese recht.

In het Weekblad voor Fiscaal Recht van 13 oktober 1994, blz. 1469, heeft mr. S. Stoffer, lid van de Hoge Raad, het volgende opgemerkt: "De wetgever heeft tot voor kort de ontwikkelingen van het procesrecht in belastingzaken goeddeels overgelaten aan de rechter. Het spreekt vanzelf dat vooral de Hoge Raad daaraan leiding moet geven, hetgeen dan ook is gebeurd. De Hoge Raad moet zich daarbij richten naar de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens."

De conclusie kan zijn dat het Europese recht in het geheel niet dwingt tot ingrijpende wetsvoorstellen. Er is ook sprake van een rechtsontwikkeling die niet is voltooid en die wij maar beter rustig kunnen afwachten.

In dit verband moet gewezen worden op de zaak-Saunders, die door prof. dr. M.W.C. Feteris wordt besproken in FED Fiscaal Weekblad van 5 januari 1995. Saunders is een Engelsman die op grond van het Engelse belastingrecht werd gedwongen om inlichtingen te verstrekken en vervolgens werd veroordeeld wegens het ontduiken van de belastingen op grond van de inlichtingen die door hem in het fiscale traject waren verstrekt. Saunders stelt nu dat hij ertoe gedwongen is om aan zijn eigen veroordeling mee te werken. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heeft hem in het gelijk gesteld, maar de eindbeslissing moet nog komen. Als ook het Europese Hof hem in het gelijk stelt, zou het voorliggende wetsontwerp, zoals Feteris terecht heeft opgemerkt in zijn noot, moeten worden aangepast. Dan moet dit wetsontwerp al aanstonds worden afgeschaft. Er is dus alle reden om op z'n minst de beslissing in de zaak-Saunders af te wachten.

De inspecteur en de boete-inspecteur zijn allebei functionarissen die ressorteren onder het hoofd van de belastingeenheid. In feite is er, ook volgens de organisatiebeschikking van de belastingdienst, maar één inspecteur, en dat is het hoofd van de eenheid. De splitsing

Rensema

tussen inspecteur en boete-inspecteur heeft daarom iets onwezenlijks en zou onzuiver geacht kunnen worden. Dit zou anders zijn als de boete-inspecteur zou worden ondergebracht bij het openbaar ministerie.

Door het massale karakter van de aanslagregeling heeft die noodzakelijkerwijs een globaal karakter. Ik herinner mij dat een commissie vroeger wel 100 of 200 dossiers per week moest behandelen en afdoen. Een boete past daarbij niet, want dan moet de zaak heel goed bekeken en uitgezocht worden. Dit kan echter niet zomaar incidenteel te hooi en te gras geschieden, maar dat moet men dan toch eigenlijk voor al die 200 zaken doen. Immers, als men er af en toe één uitpikt, dan zou dat toch willekeurig kunnen lijken en ook willekeurig kunnen zijn. De oude argumenten op grond waarvan gedurende vele tientallen jaren de boeten beperkt zijn gebleven tot de navorderingsaanslagen, waren zo slecht nog niet. Navorderingsaanslagen volgen immers altijd op een grondig boekenonderzoek.

De belastingdienst is in het recente verleden geheel gereorganiseerd. Het voorstel dat thans voorligt, zou partieel tot een nieuwe reorganisatie moeten leiden. Dit is van het goede te veel, want enige rust lijkt mij ook voor de belastingdienst geboden. Als het instituut van de boete-inspecteur er eenmaal is, zal het zich uitbreiden. De boete-inspecteurs zullen immers de neiging hebben om hun positie te markeren en uit te breiden. Dat is een normale expansiedrang die in dit geval gevreesd moet worden.

Het voorstel zou ook gevolgen hebben voor de belastingheffing van de decentrale overheden. Elke provincie, gemeente en waterschap krijgt een eigen boete-inspecteur. Deze constructie is, naar ik meen te hebben begrepen, voor het socialeverzekeringsrecht afgewezen, omdat het ingewikkeld werd geacht. Ook de "reformatio in peius" die in dit wetsvoorstel is vervat, is in strijd met hetgeen elders in het bestuursrecht de regel is.

Het is natuurlijk mogelijk dat het wetsontwerp, als het tot wet verheven zal worden, buitengewoon redelijk en soepel zal worden toegepast. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de staatssecretaris dat toezeigt en ik zou daar waardering voor hebben. Maar het is niet

voldoende. De wet moet ook onafhankelijk van de uitvoering goed en zuiver zijn.

Een afwijzing van het wetsvoorstel door deze Kamer zou bij haar passen. Het onderwerp is immers niet erg politiek van aard en deze Kamer moet bij uitstek waken over de uitvoerbaarheid van de wetten.

Mijnheer de voorzitter! Tot slot wil ik opmerken dat er bij alle kritiek toch ook waardering is voor de poging die hier is ondernomen om tot een regeling te komen. Het is een onderwerp dat al heel lang leeft en waarover tal van commissies zich gebogen hebben. De heer Stevens heeft terecht opgemerkt dat er heel veel werk in zit. Daarvoor moet waardering bestaan. Dat de poging niet kon slagen, is naar mijn mening niemand aan te rekenen. Dat is zeker de staatssecretaris niet aan te rekenen, die ook heeft geargeld en ten slotte is afgegaan op enkele externe adviezen. Het grote probleem is dat men fiscaalrechtelijk alle informatie moet verschaffen, maar strafrechtelijk mag zwijgen. Het is duidelijk dat dat probleem wringt en dat er ergens een omslagpunt moet zijn. Waar ligt dat omslagpunt nu? Dat probleem hebben wij met z'n allen niet kunnen oplossen. Ik weet zelf ook niet hoe dat precies zou moeten. Het lijkt mij daarom beter dat wij de Europese ontwikkelingen afwachten, nu deze zaak eigenlijk in volle omvang bij de Europese rechter ligt.

□

De heer **Schuyter** (D66): Voorzitter! "Leuker kunnen wij het niet maken, wel makkelijker." Die uitspraak krijgen wij dag in, dag uit op onze radio of onze televisie te horen, al of niet met beelden. Het is het motto van de belastingdienst, waarmee die dienst buitengewoon veel goodwill en sympathie kweekt. Aan de hand van die uitspraak probeert mijn fractie dit wetsvoorstel te analyseren.

Voordat wij daartoe komen, heb ik er behoefte aan om twee opmerkingen te maken. Wij hebben niet meegedaan aan de schriftelijke behandeling. Over het algemeen kan de staatssecretaris daaruit concluderen dat er instemming is met het voorstel, maar naar aanleiding van de inbreng van de andere fracties en de behandeling aan de overzijde hebben ons zoveel reacties bereikt dat die conclusie vooralsnog

voorbarig is. Dit wetsvoorstel heeft weliswaar onze sympathie op het punt van zijn bedoelingen ± dat geldt volgens mij echter voor alle fracties, want de fraudebestrijding is natuurlijk een belangrijk punt en zij moet ook geëffectueerd worden ± maar de wijze waarop dat nu gebeurt, heeft toch grote bezwaren. Het is ± dat is mijn tweede opmerking ± vooral collega Rensema geweest die in ieder geval mijn fractie heeft wakker geschud. Wij zijn hem daarvoor erkentelijk. Ik doe ook in de verste verte geen poging om zijn deskundigheid te imiteren, maar ik heb er wel behoefte aan om te zeggen dat veel van de door hem behandelde onderwerpen erop neerkomen dat er een enorme administratieve rompslomp en een geweldige uitbreiding van regelgeving blijken te ontstaan. Dat beklemmt mijn fractie. Wij hebben de allergrootste aarzeling bij de verzekering van de minister van Justitie dat het justitiële apparaat zonder personele uitbreiding de te verwachten hoeveelheid procedures kan verwerken. Op dat punt wordt het optimisme van de minister van Justitie door ons niet gedeeld. Om budgettaire redenen zal het justitiële apparaat niet worden uitgebreid. In dat geval zullen er forse uitvoeringsproblemen en in ieder geval onaanvaardbaar lange wachttijden en termijnen ontstaan.

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en recente uitspraken van de Belastingkamer van de Hoge Raad de redenen zijn waarom er iets moet gebeuren. In zo'n situatie ben ik altijd nieuwsgierig naar de gebruiken in de ons omringende landen. Ik ben prof. dr. Feteris erkentelijk voor zijn hulp in dezen. Hij heeft mij een brief geschreven en uit zijn rapportage aan mij blijkt dat in Engeland, Frankrijk, België en Duitsland diverse systemen functioneren, maar ± dat is opmerkelijk ± dat de instantie die de belastingaanslag oplegt, ook de instantie ± en soms zelfs dezelfde persoon ± is die de boete oplegt. De Europese regelgeving geeft dus de mogelijkheid om met minder rompslomp en met zuiverder procedures inzake rechtsbescherming iets anders te doen dan in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. De grootste problemen heeft mijn fractie met dat aspect van de rechtsbescher-

Schuyer

ming. Het komt ons onaanvaardbaar voor dat de belastinginspecteur het belastingdossier kan overgeven aan de boete-inspecteur zonder de verplichting te hebben om de belastingplichtige daarvan op de hoogte te stellen. De argumentatie die de staatssecretaris daar aan de overzijde voor heeft gebruikt, overtuigt ons allerminst. Nog belangrijker is dat het zwijgrecht onder dit wetsvoorstel in de praktijk nauwelijks kan functioneren. Nu is er binnenkort een arrest te verwachten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over het zwijgrecht in de zaak-Saunders. Voorgaande sprekers hebben daar ook al op gewezen. Binnenkort betekent overigens, naar informatie van prof. Feteris, nog dit jaar.

Als het Hof het voor de overheid ongunstige oordeel van de Commissie in de zaak-Saunders volgt, is direct reparatiewetgeving nodig als wij dit wetsvoorstel hier vandaag of volgende week aanvaarden. Lijkt het de staatssecretaris niet verstandig, ongeacht de vraag of men voor of tegen dit wetsvoorstel is, de behandeling ervan in ieder geval op te schorten tot na de uitspraak van het Hof in deze kwestie?

Er is over het zwijgrecht nog veel meer te zeggen. Voorgaande sprekers hebben dat ook gedaan. Ik wacht eerst het antwoord van de staatssecretaris op mijn vraag af en kom desnoods in tweede termijn op het zwijgrecht terug.

Voorzitter! Zoals ik al aangaf in het uitgangspunt van fraudebestrijding is dit voorstel voor mijn fractie niet omstreden. Naar ik heb begrepen, is in de begroting 1997 al een opbrengst van 55 mln. ingeboekt. Hoewel dit bedrag is gebouwd op een nogal speculatieve verwachting, voelt mijn fractie zich wel verantwoordelijk genoeg om ook dit element in ons oordeel te betrekken. Vandaar dat wij van de staatssecretaris graag een reactie willen hebben op een suggestie van de heer Feteris, die hij mij geschreven heeft. Ik citeer: "Mijns inziens is er een efficiëntere oplossing mogelijk die veel van de voordelen van de boete-inspecteur uit het wetsvoorstel in stand laat. Deze oplossing zou zijn dat de bevoegdheid tot beslissingen over boetes formeel bij de inspecteur blijft, die daarvoor op grond van interne richtlijnen wel vooraf goedkeuring behoeft te krijgen

(medeparaaf) van een boetespecialist."

Het zou goed kunnen zijn dat de perceptiekosten bij dit voorstel aanmerkelijk lager uitvallen, waardoor zelfs bij een wat lagere opbrengst het effect voor de staatskas voordelig zal blijken.

Voorzitter! Er zijn in het wetsvoorstel nog een drietal punten die de aandacht vragen en enige toelichting van meer specifieke aard. Dat is de boete bij de primitieve aanslag, reformatio in peius, en het feit dat de staatssecretaris compromissen over de boetes afwijst. Als wij het goed zien, zijn al die aspecten aangebracht om de fraudebestrijding te verbeteren. Vanuit dat perspectief zal mijn fractie ze ook beoordelen. Dat betekent, bijvoorbeeld, dat enige extra rompslomp en ook enige extra belasting van het justitieel apparaat door ons best geaccepteerd zouden kunnen worden, mits die fundamentele rechten, zoals het zwijgrecht, niet worden aangetast of tot een farce worden gemaakt.

Er is een gevaar dat bij een boete bij primitieve aanslag vaak missers worden gemaakt die later bij de rechter tot vernietiging leiden. De heer Rensema heeft daar uitvoerig over gesproken. Het zou dus ook zaak zijn om het vooral te begrenzen tot duidelijke fraudesituaties. In die situaties zal het ook om grote bedragen gaan. Is het vanuit dat perspectief niet zinvol om de boete bij primitieve aanslag aan een ondergrens te binden? Er bestaat bij mijn fractie begrip voor de invoering van de reformatio als middel om de gang naar de rechter te begrenzen, maar de vraag moet dan wel gesteld worden waarom alleen in de beroepsfase en niet ook in de bezwaarfase.

Minder duidelijk staat mij voor ogen waarom de staatssecretaris compromissen over boetes afwijst. Dat legt een onnodige druk op het apparaat van de belastingrechter. Hierdoor nemen de procedures immers ongetwijfeld hevig toe. De staatssecretaris weet toch ook wel dat tot nu toe in gelijke situaties wel degelijk uiteenlopend gestraft wordt. Waarom dan die compromissen afgewezen?

Voorzitter! Ik rond af met een korte samenvatting. Ten eerste: er bestaat wel begrip voor de bedoeling van het wetsvoorstel, maar de uitwerking roept vragen op en is voor mijn fractie op een tweetal punten

nauwelijks te accepteren, namelijk het niet melden aan de belastingplichtige dat een boete-inspecteur wordt ingeschakeld en de problemen rondom het zwijgrecht.

Ten tweede: op grond van een binnenkort te verwachten uitspraak van het Hof lijkt het verstandig om onder alle omstandigheden de finale behandeling van het wetsvoorstel op te schorten.

Ten derde: wat is het oordeel van de staatssecretaris op de suggestie van Feteris voor een meer efficiënte oplossing van de problematiek zoals aangegeven? Een belangrijk aspect is dat die mogelijk moet zijn zonder wetswijziging.

Ten vierde: voelt de staatssecretaris iets voor een ondergrens bij die boetes bij primitieve aanslag?

Wij sluiten, ten slotte, nadrukkelijk aan bij de woorden van waardering die uitgesproken zijn aan het adres van de staatssecretaris voor het vele werk en zijn niet aflatende inzet om de fraude te bestrijden. Wij willen met hem best zoeken naar een methode die dat dichterbij brengt. Wij wachten de antwoorden daarom met belangstelling af.

□

Mevrouw **Ter Veld** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ook de PvdA-fractie heeft niet meegedaan aan de schriftelijke voorbereiding. De staatssecretaris kan daar de bijna vanzelfsprekende conclusie aan verbinden dat hij in principe de instemming van mijn fractie met dit wetsvoorstel heeft.

De fatsoenlijke burger wil regelgeving tegen fraude en hoopt dat daarmee vooral de groten worden gepakt. Hij realiseert zich niet altijd dat ook de kleinen onder dezelfde regelgeving moeten lijden. Ik herinner mij bijvoorbeeld nog dat de woordvoester van de fractie van D66 in dit huis bij de herziening van de Algemene nabestaandenwet op 2 juli met enige schrik opmerkte dat de wet inzake boeten en maatregelen in de sociale zekerheid leidde tot in haar ogen zeer boze brieven van de Sociale verzekeringsbank aan die arme weduwen, die bedreigd werden met verlies van hun uitkering als zij informatie niet correct opgaven. Onze fractie had enige aarzeling bij die wetgeving in de sociale zekerheid. Was die niet te streng? Wij wezen er nog eens op dat wij de wet hadden aangenomen en dat er

Ter Veld

op het terrein van de sociale zekerheid eigenlijk weinig discussie is gevoerd over precies dezelfde vragen die hier zo zwaarwegend aan de orde worden gesteld: de rechtszekerheid van betrokkenen en het recht om te zwijgen.

Natuurlijk is het fiscale recht ingewikkeld. Ik weet niet hoe goed de fiscalisten de socialezekerheids-wetgeving kennen, maar met mijn kennis van beide kan ik zeggen dat ze beide ingewikkeld zijn. Er is zeker een parallel te trekken tussen sociale zekerheid en financiën. Immers, wie ten onrechte een uitkering verkrijgt of weet te behouden, maakt misbruik van de samenleving en neemt onterecht geld uit onze gemeenschappelijke pot, die wij met elkaar op grond van onze wetgeving besloten hebben in te stellen. Wie zichzelf zonder enige titel en enige legitimering voorziet van een eigen subsidie of een uitkering door gewoon onvoldoende af te dragen, doet exact hetzelfde. Ik heb dan ook nooit begrepen waarom subsidie iets anders zou zijn dan een aftrekpost, behalve dan dat er in de macrofinanciën wat anders wordt gerekend. Beide spelregels horen uit de aard der zaak streng te zijn, bij de sociale zekerheid en bij financiën, niet om mensen te pesten maar gewoon om het systeem van onze samenleving in stand te houden. Wij hebben met elkaar besloten dat wij daar voor een bepaald deel aan bijdragen maar er ook voor een bepaald deel op grond van wetgeving van profiteren. Wij noemen dat wel eens solidariteit.

Het voorgaande laat onverlet dat dit wetsvoorstel op zijn eigen merites moet worden beoordeeld, want hoewel beide soorten van wetgeving ingewikkeld zijn en zeer veel burgers raken, zijn er ook verschillen. Dat merk je al aan de wijze van behandeling van de wetten, niet alleen hier in huis. Ik merk het ook extern. Ik heb wel eens de indruk dat inspecteurs van belastingen en hun organisatie meer invloed hebben dan bijvoorbeeld de uitvoerders van de sociale diensten op hun staatssecretaris. Ik heb ook de indruk dat het ontwijken en weten te vermijden van de belastingen nog altijd iets is waarop je tot mijn verbazing kan pochen, terwijl zwart werken in de uitkeringssfeer zo langzamerhand echt iets wordt waarop je zo niet bestraffend dan toch meewarig wordt aangekeken.

De vraag is hier of de gekozen regelgeving past binnen de fiscale wetgeving. Wie het betalen van belasting ziet als een gunst die de belastingbetalende burger verleent aan de samenleving, zal ervoor pleiten om een andere keuze te maken. Ik zeg niet dat wij het hier zo zouden zien, maar het was de indruk die ik hier en daar uit de fiscale literatuur kreeg. Voor de PvdA houdt het ontvangen van de samenleving ook in dat er wordt betaald aan de samenleving, die in de Staat is georganiseerd; in feite zijn ze hetzelfde. De gekozen lijn is die van een administratieve boete na controle, zoals wij die thans kennen. Een boete kan worden opgelegd wanneer de belastinginspecteur bij controle van de boeken tot de ontdekking komt dat iemand iets heeft nagelaten op te geven. Het maakt weinig uit dat je bij de aangifte precies hetzelfde risico loopt; dat is zelfs helemaal terecht. Op mijn belastingbiljet staat altijd dat ik zonder voorbehoud aangifte dien te doen. Anders zou een belastingaangifte immers een soort spel worden: pak me dan als je kan en, zo niet, dan heb ik geluk. Op een verjaardagsfeestje kan ik dan zeggen: wat heb ik het toch mooi gedaan. Als je wel wordt gepakt, zeg je: fair play, ik heb het mooi geprobeerd. Natuurlijk geen boete, want de belastingaanslag was nog niet definitief. Het begrip "primitieve aanslag" geeft daar een soort beeld van. Wat in de wetgeving is neergelegd omtrent de boete heeft de volstreekte instemming, ook wanneer de aanslag nog niet wordt betaald. De aangifte, primitief of niet, is immers in beide gevallen de werkelijkheid die men heeft aan te geven.

Voorzitter! Dat betekent niet, dat wij nu de regelgeving per definitie aannemen. Ons wordt geleerd dat belasting betalen niet leuk is. Ik heb mij daar wel eens over verbaasd. Als ik zie welke massale hoeveelheden mensen tientjes en meer bijdragen aan loterijen ± staatsloterij, postcode-loterij en noem maar op ± met een minimale kans en het hooguit terugverdienen van het eigen geld (men vindt het nog leuk ook) dan is belasting betalen nog veel leuker, want de kans dat je er iets van terugkrijgt, is gegarandeerd. Je betaalt en je krijgt terug. Belasting betalen is dus leuk. De vraag is of wij het met deze wetgeving zoveel

leuker maken. In ieder geval wordt het er niet simpeler op. Als werkgelegenheidsproject lijkt het mij ook niet zo fantastisch. Legt het niet een te grote werkdruk neer bij de fiscus, wanneer de helft van de aanslagen moet worden beoordeeld door inspecteur A en de boetes door inspecteur B? Ik zou graag iets willen horen over de werkdruk, te meer omdat wij ook bij de Oort-wetgeving dachten, dat de werkdruk van het belastingapparaat aanzienlijk zou afnemen. Men had het nog net zo druk als daarvoor.

Voorzitter! Ik kom te spreken over de vraag: wanneer krijgen wij een boete? Als ik de stukken lees, ben ik volstrekt gerustgesteld. Alleen bij opzet of grove schuld is dat het geval. Hoe zit het met de grens tussen opzet en grove schuld? In de literatuur kwam ik tegen de vraag of een ministeriële vergissing bij een cataloguswaarde van een auto viel onder de categorie opzet. Ik keek eens rond in mijn kennissenkring en merkte dat vele werkgevers het vrij normaal vinden hun werknemers in een kaalgeplukte auto met luxueuze aanverwante dingen te laten rijden. Ik heb de indruk dat daar vrij veel kleine vergissingen worden gemaakt. Ik merkte ook dat velen denken dat hun huis nog net zo duur is als 20 jaar geleden, met een kleine inflatiecorrectie. Ik weet niet of het allemaal vergissingen zijn. Pleitbare standpunten lijken het mij ook niet altijd. Ik sluit opzet niet geheel uit. De bewijslast lijkt mij niet gemakkelijker.

Wanneer het gaat om administratieve boetes is het natuurlijk terecht om een bescherming voor de belasting betalende burger te eisen. Anderzijds lijkt het mij een bijzonder probleem wanneer wij alles direct via de strafrechter moeten afhandelen. Ik zie een probleem in de taakstelling in de begroting. Wanneer een dergelijk beleid 55 mln. moet opbrengen, dan lopen wij met z'n allen het risico dat het omgekeerd gaat werken. Het gaat niet meer om de vraag of wij opzettelijk of met grove schuld getracht hebben belastingbetaling te vermijden, maar om de vraag of het bedrag wel wordt gehaald. Ik doe dan ook een dringend beroep op de staatssecretaris om dat financiële drukeffect weg te nemen door geen taakstellende opbrengst op te nemen. Het zou bijzonder vervelend zijn, als de eventuele boete-inspecteurs straks de opdracht

Ter Veld

krijgen er wat harder achteraan te zitten omdat het bedrag niet wordt gehaald.

Voorzitter! Ik kom te spreken over de vraag of een aparte boete-inspecteur noodzakelijk is. Iedereen die detectives leest, kent Mirando Escobedo in de Amerikaanse literatuur ± Lemmy Caution is er ook naar genoemd ±: You have got the right to remain silent, Lemmy Caution, everything you say, will be used against you. Wij hebben hetzelfde probleem gehad bij de socialezekerheidswetgeving. Eerst ben je verplicht alle informatie open te geven. Daarna heb je het recht om te zwijgen. Bij de socialezekerheidswetgeving is dat opgelost op een ons onbekende wijze. Wij hebben ons toen kamerbreed kennelijk weten neer te leggen bij de opmerking, dat daarvoor wel een vorm zal worden gevonden binnen de uitvoeringsorganisatie. Het ware wellicht verstandig geweest als de staatssecretaris ook hier een dergelijke oplossing had gekozen. Maar de staatssecretaris achtte het kennelijk noodzakelijk om de inspectie, één persoon, in tweeën te splitsen: inspecteur A en inspecteur B. Dan rijzen er terecht vragen over de relatie tussen ons burgers en beide inspecteurs. Ik ben dan ook zeer geïnteresseerd in de antwoorden op de vragen van de heer Rensema terzake. De heer Schuyer heeft er ook al op gewezen dat, wanneer inspecteur A onze aangifte bekijkt, denkt dat er iets misschien niet klopt en dat doorgeeft aan inspecteur B van boete, wij dat niet hoeven te weten. Dat kan een voordeel hebben: wij worden niet bij voorbaat aangemerkt als mensen die in het criminele circuit verkeren. Het kan immers gewoon een vergissing betreffen en geen grove opzet of schuld zijn.

Ik vrees dat het wel een kerfje op de kerfstok wordt. Ik zal aangeven waarom ik dit vrees. Ik ben sinds kort als zelfstandig ondernemer BTW-plichtig. Eerst had ik wat moeite om mijn BTW-nummer van de belastingdienst los te krijgen. Men zei tegen mij: mevrouw Ter Veld, u hebt toch wachtgeld en wat u doet, levert alleen een beetje neveninkomen op? Maar ja, het verandert wel eens; wachtgeld is namelijk eindig. In het begin had ik dus een probleem. Ik meende daarover brieven te kunnen schrijven. Die brieven kwamen echter nooit aan bij mijn inspecteur van de

omzetbelasting, want als VIP (oud-staatssecretaris en wat niet meer) kwamen mijn brieven in het geheime dossier over mij, waar de inspecteur van de omzetbelasting niet bij mocht. Van pure luxe kreeg ik toen een boete. Ik moet zeggen dat het mij best veel tijd en dus geld heeft gekost als zelfstandige ondernemer om daar weer van af te komen.

De kerfstokjes zijn dus niet altijd even handig. Hoe weet je nu als burger wat er over je is opgenomen? Kunnen er geen fouten genoteerd zijn, bijvoorbeeld omdat je een broer had? Hoe krijg je dat weer rechtgetrokken? Ik kan vertellen dat, wanneer je een probleem met de fiscus hebt, het soms wat Kafkaïaanse processen zijn, waar je achteraf misschien om kunt lachen.

Ook de heer Rensema heeft gesproken over de relatie tussen beide inspecteurs. Wordt de boete-inspecteur in het systeem van één inspecteur niet een soort controleur van inspecteur A? Kan hij bijvoorbeeld in een interessant memo niet zeggen dat hij merkt dat bepaalde inspecteurs erg weinig bij hem deponeren en dat het meer moet worden vanwege de opbrengst van 55 mln.?

Het kan erger zijn. De inspecteur die de eerste aanslag regelt, is een watje of hij dealt wellicht toch, al mag het niet meer, met de belastingadviseurs van de dure kantoren. Ik weet niet precies hoe zich dat gaat verhouden. Dat weet de staatssecretaris ook niet. Hij heeft de experimenten terzake nog niet uitgevoerd.

Ik denk dat de boete-inspecteur, ondanks alle goede bedoelingen, is ingesteld om te voorkomen dat wij dezelfde inspecteur tegenover ons krijgen aan wie wij eerst alles open en eerlijk hebben opgebiecht. Daarna mogen wij alles verzwijgen. Misschien kan daarvoor een oplossing gevonden worden, als wordt aangegeven wat de verhouding tussen beide inspecteurs is. Volgens mij is het belangrijkste dat, wanneer er geen taakstellend bedrag is, er geen financiële druk is. Ik geloof graag dat het een meeropbrengst tot gevolg kan hebben voor de belastingen. Daar heb ik ook niets op tegen. Ik herhaal dat belasting betalen heel plezierig is: wij doen er ontzettend leuke dingen mee. Wij als wetgevers moeten die mening zeker zijn toegedaan.

Daarom hebben wij er absoluut geen probleem mee om met het wetsvoorstel in te stemmen. Dit geldt voor iedereen. De bedoeling is om fraude en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, het liefst ook daar waar men in staat is om nul gulden belasting te betalen, terwijl men hartstikke rijk is. Dat zou onze prioriteit hebben. Al die pogingen hebben van harte onze instemming. Het gaat om bescherming van de solidariteit.

Wij vinden het ook noodzakelijk dat de belastingspelregels goed zijn. Wij hebben geen enkel probleem met het opleggen van de boete in de fase voordat er achteraf controle is, dus in de fase van de primitieve aanslag. Wij hebben nog wat vragen over het functioneren van de boete-inspecteur, maar hebben de indruk dat die vragen binnen het kader van de wetgeving kunnen leiden tot een goede oplossing. Uiteindelijk blijft het één inspectie. Ieder die zegt dat het toch bij dezelfde inspecteur kan liggen, moet zich realiseren dat binnen een inspectie inspecteur A en inspecteur B eigenlijk samen die niet-bestaande ene persoon, de inspecteur, zijn. Die vragen zijn echter zeer interessant.

Het is daarbij enorm belangrijk dat wij met dit soort wetgeving duidelijk maken dat wij als samenleving, georganiseerd in de Staat, fraude in de sociale zekerheid en fraude in de belasting geen spelletje vinden. Het is een serieuze zaak, los van de vraag of je moet storten in de pot of moet pakken uit de pot.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging over dit wetsvoorstel tot na de eerste termijn van de Kamer inzake de wetsvoorstellen 22450 en 22485. Ik verwacht dat de staatssecretaris rond kwart over vier zal antwoorden.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Goedkeuring van de Europese Overeenkomst voor de bescherming van gewervelde dieren die worden gebruikt voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden (22450, R1425);**