

Vergaderjaar 1996–1997

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 201

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 1 november 1996

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft op 26 september 1996 overleg gevoerd met staatssecretaris Vermeend van Financiën over de **nota Maatregelen ter intensivering van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de belasting- en douanewetgeving** (F-96-230).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Toen de heer **De Jong** (CDA) deze nota las, vroeg hij zich af, hoelang geleden met het ISMO-proces werd begonnen. Ondertussen is het taalgebruik weliswaar veranderd, ook al door de voortschrijdende informatietechnologie en doordat men steeds slimmer wordt. Heeft de staatssecretaris overigens het idee dat de omvang van het misbruik en oneigenlijk gebruik afneemt? Vroeger werden ook wel eens schattingen gemaakt van hoeveel de fiscus nu eigenlijk misloopt. Toen kwamen er percentages naar voren tussen de 10 en 15. Is de staatssecretaris nu minstens zo slim als de boeven? Houdt hij de race vol of heeft hij de indruk dat hij begint achter te lopen?

Uit het aan de nota toegevoegde staatje blijkt dat bij een extra inzet van 100 mln. tussen de 300 mln. en 500 mln. extra binnen kan worden gehaald. Doet zich hierbij ook de wet van de afnemende meeropbrengsten voor? Zo neen, zou die extra inzet dan ook niet moeten worden overwogen?

In vroegere rapporten werd vaak ingegaan op de controlefrequentie bij met name grote bedrijven. Kan daarin enig inzicht worden verschaft?

Mevrouw **Giskes** (D66) vond een adequate bestrijding van fraude en misbruik even belangrijk voor het rechtsgevoel van de burgers die zich niet schuldig maken aan fraude en/of misbruik. Uit de IRT-rapporten had zij begrepen dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen parasitaire en symbiotische fraude. De fraude waar het in dit geval om gaat, blijkt van de laatste soort te zijn en die is het lastigst te bestrijden. Is deze indruk overigens juist?

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijssel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B.M. de Vries (VVD), Van Zijl (PvdA), Van Walssem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmüller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M.M.H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van de Camp (CDA).

Ook zij had niet de illusie dat er op een bepaald moment geen sprake van fraude meer zal zijn, maar zij vond het wel van belang dat in ieder geval de overheid zich daartegen blijft verzetten. De pakkans moet zo groot mogelijk worden gemaakt.

Zij vroeg een nadere toelichting op de opmerking op blz. 14 over een structurele verwevenheid van de rol van de werknemer met die van de werkgever, m.a.w. de «ondernemende werknemers».

De bewindsman denkt aan standaardbehandelplannen, maar hoe gauw kent de (aanstaande) fraudeur dat plan dan niet, waardoor hij erop kan inspelen?

Nederland zal in OESO-verband initiatieven nemen, maar aan welke initiatieven moet daarbij worden gedacht? Is er al wat van terechtgekomen en hoe groot overigens is het enthousiasme van de andere OESO-landen?

Is de op blz. 19 vermelde extra inzet van ervaren inspecteurs en accountants er al of komt die er en zijn daarvoor middelen gereserveerd?

Zij vond het indrukwekkend dat de bewindsman in het kader van de fraudebestrijding tot de conclusie is gekomen dat de opbrengst geen 300 mln. maar exact 299 mln. zal zijn. Hoe komt hij aan dat exacte cijfer?

De heer **Van Rey** (VVD) memoreerde dat bij de opstelling van het regeerakkoord is gesproken over de opbrengst van de fraudebestrijding. Hij had de indruk dat die steeds meer als sluitpost wordt gebruikt. Hij zou niet graag zien dat fraudebestrijding wordt gezien als financieringsbron, want dan is die al bij voorbaat gedoemd te mislukken. Bonafide burgers en bedrijven zijn de dupe van fraude, omdat zij daardoor meer belasting moeten betalen. Ook mag het effect van fraude op de concurrentiepositie van het bedrijfsleven niet uit het oog worden verloren. Als fraude niet hard wordt aangepakt, zal de criminaliteit alleen maar nog harder worden. Daarom is ook door het vorige kabinet met steun van de VVD-fractie de ISMO ingesteld die voor het laatst inderdaad in 1992 heeft gerapporteerd.

In de thans aan de orde zijnde notitie, die al in de Voorjaarsnota was aangekondigd, worden de knelpunten en de daarvoor gedachte oplossingen duidelijk aangegeven. Voor de VVD-fractie bleef de belangrijkste oplossing eenvoudiger wet- en regelgeving die zonder twijfel minder oneigenlijk gebruik en fraude zal uitlokken. De heer Van Rey zou graag zien dat daaraan nog meer werd gedaan en dat daarover regelmatig werd gerapporteerd.

Hij vroeg zich overigens af, waarom de containerscanner in Rotterdam pas nu is aangeschaft. Had dat niet eerder gekund, of was daar gewoon geen geld voor?

Wat betreft de zogenaamde «digi-fraude» vernam hij graag welke initiatieven op dat punt in OESO-verband zijn ondernomen. Heeft Nederland al initiatieven ontplooid en, zo ja, zijn die met enthousiasme ontvangen?

Met name van curatoren bij faillissementen hoorde hij vaak commentaar op de ondernemersregistratie die bij de overheid en met name de belastingdienst niet goed zou zijn. Is zijn indruk juist dat er sprake is van een toenemende vlucht naar bijvoorbeeld taxhavens als Delaware? Is er op dit punt overigens ook een goede afstemming met het ministerie van Justitie?

Als de FIOD een grote fraudezaak op het spoor is gekomen, legt de belastingdienst hoge voorlopige aanslagen op, maar een tijdje later blijkt de betrokken belastingplichtige er vaak met een minimaal bedrag van af te zijn gekomen. Dat is heel slecht voor de publieke opinie: de grote heren met veel kapitaal komen er altijd goed van af en de eenvoudige burger wordt daar de dupe van! Kan ook wat dieper worden ingegaan op de aanpak in het kader van accijns op minerale oliën?

De heer **Woltjer** (PvdA) sprak zijn complimenten uit voor deze notitie, ook al omdat zijn fractie een goede fraudebestrijding essentieel vindt. Een harde aanpak is onontbeerlijk en je zou je zelfs kunnen afvragen of de sancties wel zwaar genoeg zijn.

In hoeverre is bij kapitaalvlucht altijd sprake van fraude? Wordt een groot deel ervan niet legaal afgehandeld? Er is nu eenmaal een EU met een vrij verkeer van producten, mensen, maar ook kapitaal. Ook Nederland zal dat moeten aanvaarden, al heeft dat de nodige consequenties. Bij een kapitaalvlucht naar Luxemburg kon hij zich nog wel iets voorstellen, met name vanwege het bankgeheim aldaar, maar in het geval van België niet.

In het verleden was het resultaat van vele discussies in het Europees Parlement over belastingzaken vaak een politiek compromis, waardoor er grote verschillen bestaan in belastingheffing. Op dat moment waren dergelijke compromissen best wel te verdedigen met het oog op het hogere doel, nl. het zo snel mogelijk laten functioneren van de interne markt, maar was ook al duidelijk dat de afgesproken regels best wel eens fraudegevoelig konden zijn. Zou nu niet een van de belangrijkste doelstellingen moeten zijn om de destijds overeengekomen Europese regels met name op fraudegevoeligheid te toetsen? In hoeverre is wat dit betreft bijvoorbeeld de discussie over het plan-Monti gevorderd? In hoeverre dwingen de ontwikkelingen in het kader van de renteontduiking Nederland niet om zich nog eens te beraden op zijn aanvankelijke bezwaren tegen bronbelasting?

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris** kon zich heel goed voorstellen dat gevraagd wordt naar een schatting van de omvang van de fraude, maar hij moest erkennen dat die zeer moeilijk te geven is. Op basis van analyseren en extrapoleren van fraudepatronen kunnen slechts grove schattingen worden gemaakt. Ten tijde van ISMO was dat zo'n 15% en of dat nu meer of minder is geworden, kon hij niet zeggen. In ieder geval is het voordeel van ISMO wel geweest dat daarmee veel meer dan daarvoor de belastingwet- en regelgeving werd gezien op fraudegevoeligheid en er veel kwalitatiever en gericht werd gecontroleerd. Op basis van de signalen tot nu toe had hij niet de indruk dat de fraude is toegenomen. Wel verandert de vorm van de fraude en het oneigenlijk gebruik; men is niet alleen slimmer geworden, maar ook de technologische ontwikkelingen maken fraudemogelijkheden groter en fraude gecompliceerder.

De vraag of de belastingdienst even slim is als de fraudeurs vond hij eveneens moeilijk te beantwoorden. In ieder geval wordt geprobeerd om fraude voor te zijn en te blijven, o.a. door het opstellen van risicoprofielen van bepaalde branches. Hij was er wel van overtuigd dat daardoor, maar ook door de reorganisatie van de belastingdienst en een betere samenwerking met andere instanties in het financiële circuit, zoals bedrijfsverenigingen, risico's beter kunnen worden ingeschat dan zo'n tien jaar geleden.

In zijn notitie had hij zich niet voor niets niet optimistisch getoond, want iedere keer opnieuw komen er andere vormen van fraude, o.a. door technologische ontwikkelingen maar ook door de europeanisering. Op nationaal niveau moet er alles aan worden gedaan om fraude te voorkomen, maar gelet op de toenemende internationalisering zal daaraan inderdaad ook op Europees niveau het nodige moeten worden gedaan. Er bestaat echter een spanning tussen de nationale soevereiniteit in de belastingheffing en de wijze waarop op dat punt wordt samengewerkt en geharmoniseerd. Het Unieverdrag bevat alleen een opdracht tot harmonisatie van indirecte belastingen. Bij de directe belastingen is daarom ook sprake van een internationale concurrentie.

Hij ontkende dat fraude alleen wordt tegengegaan om financiële

middelen te genereren. In het voorwoord van de notitie zijn verschillende redenen aangegeven om fraude zeer hard te bestrijden, o.a. het draagvlak voor belasting- en premieheffing bij de niet-frauduleuze burgers, het rechtsgevoel, en concurrentievervalsing.

Hij was het ermee eens dat de koninklijke weg inderdaad is eenvoudiger wet- en regelgeving. Bij het ontwerpen van wet- en regelgeving zou veel meer rekening moeten worden gehouden met mogelijkheden van fraude en/of oneigenlijk gebruik. De laatste jaren wordt wel veel meer gelet op uitvoerbaarheid van wetgeving, bijvoorbeeld door het inschakelen van de belastingdienst zelf bij het opstellen en redigeren van wetsvoorstellen. Ook de commissie-Van Lunteren is ingesteld om in samenspraak met het bedrijfsleven de uitvoering van wetgeving nader te bezien. Voldoende is het echter nog steeds niet en er wordt dan ook het nodige aan gedaan.

Wat betreft de controle(dichtheid) merkte hij op dat de echt grote ondernemingen elk jaar worden gecontroleerd en dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de controle. De gemiddelde controledichtheid is de laatste jaren gestegen van 1 op 40 naar 1 op 5.

Hij herinnerde er voorts aan dat enkele jaren geleden de opvatting bestond dat het inzetten van f 1 extra een extra opbrengst van f 10 zou opleveren. Uit de laatste ervaringsgegevens blijkt dat er zo langzamerhand wel sprake is geworden van een afnemende meeropbrengst al is die niet tot op de gulden nauwkeurig aan te geven. Door de onderhavige notitie zou de indruk kunnen ontstaan dat het nu één op vijf gulden is, maar dat komt door de grote investering van de containerscanner. Als die buiten beschouwing blijft, komt de verhouding toch weer dicht bij één op tien. Bovendien is extra inzet niet wel mogelijk gelet op de afspraken die in het regeerakkoord over de uitgaven zijn gemaakt en is het niet eenvoudig om dergelijke specialisten te krijgen. Er is wel een intern plan van aanpak opgesteld om binnen de belastingdienst en de douane de voornemens die in de notitie zijn vermeld uit te voeren, dus ook als het gaat om uitbreiding van de capaciteit. Uitgangspunt is om volumestijgingen zoveel mogelijk op te vangen door effectiever te werken, maar dat kan natuurlijk maar tot op zekere hoogte. In bijvoorbeeld Rotterdam en op Schiphol is sprake van exceptionele volumestijgingen en dan kan in redelijkheid niet worden verwacht dat die worden opgevangen door een productiviteitsstijging. Daarom zal de douane er daar ook enkele honderden extra mensen bij krijgen. Daarnaast zal voor het opvangen van de volumestijging automatisering een oplossing moeten bieden. Enerzijds zal dat investeringen vragen, maar anderzijds zullen daardoor mensen vrijkomen die kunnen worden ingezet voor controles. Overigens mocht de vraag naar de kosten-batenverhouding volgens de bewindsman niet bepalend zijn voor het al dan niet intensiveren van de fraudebestrijding, maar de nadruk ligt toch op het preventief werken, o.a. door vergroting van de pakkans en eenvoudiger wetgeving.

Waar in de notitie wordt gesproken over een structurele verwevenheid van de rol van de werknemers met die van de werkgevers, wordt met name bedoeld op het klussen van werknemers met materiaal en materieel van hun werkgever.

In het kader van de ISMO is afgesproken dat gerapporteerd zou worden door de minister van Justitie als coördinerend bewindspersoon. Dat wil echter niet zeggen dat elke controle plaatsvindt in samenwerking met Justitie.

In OESO-verband zijn er twee werkgroepen, de ene houdt zich bezig met fraudebestrijding en de ander met informatica. In het najaar zullen deze werkgroepen weer bijeen komen en dan zal ook de onderhavige kwestie weer aan de orde komen. De rapportages van de werkgroepen worden aan de regeringen van de lidstaten voorgelegd en het is aan die landen zelf om al dan niet met elkaar afspraken te maken. Regelgeving en afstemming op EU-niveau hebben de voorkeur en zijn ook gemakkelijker, maar de OESO bestaat uit meer landen dan de EU en dat is toch ook van

belang voor bestrijding van de fraude langs de elektronische snelweg. Als er daarover meer informatie beschikbaar is, zal die uiteraard ook aan de Kamer worden voorgelegd.

De ondernemersregistratie wordt thans gezien in samenwerking tussen het CBS en de kamers van koophandel om de registratie sluitender te maken. Aan die registratie zitten fiscale en juridische aspecten en uiteraard richt de belastingdienst zich meer op de eerste, maar voor de fraudebestrijding is een goede afstemming van de registraties van verschillende instanties uiteraard van belang.

De Delawareconstructie is niet specifiek fiscaal. De bewindsman had niet de indruk dat zijn collega van Justitie dat zomaar laat lopen, temeer niet omdat verschillende malen vanuit de Kamer om wetgeving is gevraagd om dit fenomeen meer aan banden te leggen.

De containerscanner is niet eerder aangeschaft omdat de daarvoor benodigde techniek pas is ontwikkeld. Bovendien was allereerst een goede risicoanalyse van belang om het nut van een dergelijke aanschaf te bezien, want het gaat om aanzienlijke bedragen: inclusief gebouwen en terreinen zo'n 50 mln.

In de notitie wordt melding gemaakt van kapitaalvlucht die fraude tot gevolg heeft of gemakkelijker maakt. Overigens heeft België formeel gesproken weliswaar geen bankgeheim, maar de belastingdienst kan zeker niet zomaar in België bankgegevens opvragen, net zo min als in vele andere Europese landen.

Er zijn twee werkgroepen-Monti; de ene beziet mogelijkheden van verschuiving van directe naar indirecte belastingen, de andere houdt zich bezig met het BTW-systeem. Als daarover iets meer te melden valt, zal dat zeker gebeuren.

Desgevraagd merkte de bewindsman ten slotte nog op dat er inderdaad een plan klaarligt voor uitwerking van de fraudenota, maar dat dat niet alleen in hoofdzaak techniek betreft. Het is bovendien nog een intern plan en dus vertrouwelijk. Hij hechtte er ook aan dat vertrouwelijk te houden.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke