

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2000

Nr. 40

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 juni 2000

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft op 25 mei 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Bos van Financiën over **de notitie over de beleidsbepalende verhoudingen tussen de belastingdienst en het ministerie van Financiën (Fin-00-134)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **De Vries** (VVD) bracht naar voren dat in de resolutie uit 1995 terecht is opgenomen dat alleen de staatssecretaris het beleid bepaalt. De inspecteur neemt alleen standpunten in in individuele gevallen. Inmiddels zijn er kennisgroepen ingesteld die eveneens standpunten innemen en wellicht ook beleidsbepalend zijn. In de praktijk blijkt hierover verwarring te bestaan. Hoe gaat de staatssecretaris om met het spanningsveld tussen de vrijheid van de inspecteur om standpunten in te nemen enerzijds en de eenheid van beleid anderzijds?

In moeilijke kwesties hakt de kennisgroep de knoop door. Is deze beslissing een standpunt of een onderdeel van beleid, met andere woorden: wat is de status van de standpunten van een kennisgroep? De kennisgroep pensioenen heeft bijvoorbeeld een geanonimiseerde brief over een casus aan het Verbond van verzekeraars gestuurd met het verzoek om deze onder de leden te verspreiden. Is er dan sprake van beleid?

Hoe groot zijn de kennisgroepen? Met welke frequentie komen zij bijeen? Hoe vaak wordt er een beroep op gedaan? Hoeveel volledige arbeidsplaatsen zijn ermee gemoeid? Er blijken op dit punt nogal wat onderlinge verschillen te zijn. Wat is de doorlooptijd, dus hoe lang duurt het voor de inspecteur een reactie krijgt op zijn vraag aan de kennisgroep? Komt het vaak voor dat standpunten van inspecteurs afwijken van nader te formuleren beleid?

De belastingdienst moet voeling houden met de praktijk. Met het oog daarop is het goed dat er contacten zijn tussen kennisgroepen en belangenorganisaties en grote bedrijven. Is dit niet in tegenspraak met het geformuleerde beleid? Moet het beleid op dit punt aangepast worden? Waarom worden standpunten van inspecteurs niet standaard gepubliceerd? Wordt dit wel overwogen? Wil de staatssecretaris schriftelijk meedelen of de Hoge Raad via arresten beleid heeft geformuleerd. Als dit

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/GPV), Reitsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), De Vries (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Marijnissen (SP), Kamp (VVD), Giskes (D66), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Vendrik (GroenLinks), Wijn (CDA), Stroeken (CDA), Remak (VVD), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Kuijper (PvdA) en Dijsselbloem (PvdA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), Wilders (VVD), Van Oven (PvdA), De Wit (SP), Patijn (VVD), Schimmel (D66), Kalsbeek (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Blok (VVD), Dankers (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Hillen (CDA), Hessing (VVD), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Timmermans (PvdA) en Hindriks (PvdA).

het geval is, is het interessant te vernemen of die overeenkomen met het eigen beleid. Is de staatssecretaris bereid een nadere notitie uit te brengen over de relatie tussen de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en het beleid?

De heer **De Haan** (CDA) wees op het spanningsveld tussen de WOB en de Algemene wet inzake 's Rijks belastingen. Het praktische probleem is dat het formuleren van beleid tijd kost. Vanwege de rechtsgelijkheid is eenheid van beleid van het allergrootste belang.

Welke functie hebben de kennisgroepen en wat is hun formele status? Het gevaar is dat de inspecteurs vanwege de mogelijkheid dat zij achteraf door de kennisgroepen gecorrigeerd kunnen worden, buitengewoon voorzichtig worden in hun beslissingen, waardoor de doorlooptijd onnodig wordt verlengd.

De heer **Kuiper** (PvdA) onderschreef de stelling dat uit een oogpunt van rechtszekerheid de eis gesteld moet worden dat geschillen over vergelijkbare kwesties op vergelijkbare wijze worden afgehandeld. De staatssecretaris is daar uiteindelijk op aanspreekbaar. De belastingdienst moet hieraan vormgeven door eventuele jurisprudentie te publiceren en de desbetreffende literatuur ter beschikking te stellen aan de inspecteurs. Hierdoor kunnen conflictopwekkende besluiten voorkomen worden. In het regelmatig verschijnende infobulletin wordt hieraan adequaat aandacht besteed.

In de eerste periode waarin het nieuwe belastingplan in werking treedt, is het gevaar van verschillende interpretaties het grootst. Heeft de staatssecretaris voldoende aandacht voor de noodzaak van intern overleg, informatieverstrekking, samenwerking en bemiddeling? Op welke wijze wil hij de eenduidige interpretatie tot stand brengen?

Belastinginspecteurs onderhandelen regelmatig met bedrijven over fiscale kwesties. Daarbij spelen naast de heffing, ook aspecten zoals werkgelegenheid en functie van het bedrijf een rol. Er zijn geruchten dat men bij de ene belastingeenheid beter af is dan bij de andere. Op welke manier worden de fiscale compromissen getoetst?

De inspecteur zal zijn autonome positie behouden. De heer Kuiper betwistte sterk of hierdoor rechtsonzekerheid kan ontstaan. De besluitvorming wordt beschermd door de beroeps- en bezwaarmogelijkheden van de rechtstaat. Burgerbindende besluiten mogen alleen maar op basis van een wet worden genomen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vroeg of de verhalen over de contacten tussen de belastingdienst en met name het grotere bedrijfsleven, waarbij ruimhartig wordt omgesprongen met de interpretatie van fiscale wetgeving, kloppen.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** erkende dat er een spanningsveld bestaat door de manier waarop de uitvoering is ingericht. Aan de ene kant moet duidelijk zijn wanneer er sprake is van beleid en aan de andere kant kan men belastingplichtigen niet laten wachten tot het beleid geformuleerd is. Inderdaad geldt het besluit van 1995 nog steeds onverkort en is de staatssecretaris vanwege redenen van rechtszekerheid en gelijke behandeling de enige die beleid vaststelt.

Over het algemeen levert de interpretatie door de inspecteur geen problemen op, omdat er binnen bekende kaders wordt gewerkt. Het wordt moeilijker bij zaken met een grensverkenkend karakter. In de literatuur wordt hierover verschillend gedacht. Aan de ene kant wordt inspecteurs verweten iets te voortvarend te zijn, terwijl aan de andere kant wordt

gesteld dat de inspecteurs sinds de instelling van de kennisgroepen veel te voorzichtig zijn geworden.

Op dit moment is de evaluatie nog niet afgerond, maar de voorlopige indruk is dat de hoofddoelstelling van eenheid van beleid redelijk goed gerealiseerd wordt. Het kost echter nog te veel tijd om beleid te formuleren. Met het oog hierop wordt betrokkenen duidelijk gemaakt dat het verhogen van de doorloopsnelheid prioriteit heeft. Overigens heeft een lange behandeltime niet altijd nadelig te zijn voor de betrokken belastingplichtige. De staatssecretaris verwees op dit punt naar de opmerkingen in de notitie over de beginselen van behoorlijk bestuur, gewekt vertrouwen, gelijke behandeling, de meerderheidsregel en het fiscaal kort geding. De kennisgroepen staan op geen enkele wijze hiërarchisch boven de inspecteurs. Zij zijn het ondersteunend apparaat achter degene die de cliëntafhandeling doet, dus de inspecteur. Tevens vormen zij interne adviesgroepen waarin veel expertise is verzameld. In de wijze van functioneren zijn allerlei correctiemechanismen opgenomen om de kennisgroepen aan hun doel te laten beantwoorden, namelijk het bevorderen van eenheid van beleid.

Het vertrekpunt is de autonome bevoegdheid van de inspecteur. Er zijn allerlei processen ontwikkeld die er naar verwachting in de praktijk toe zullen leiden dat inspecteurs niet snel zullen afwijken van de aan hen uitgebrachte adviezen. Overigens maakt de inspecteur ook deel uit van de kennisgroep. De inspecteur kan om redenen van urgentie een standpunt bepalen voordat het afstemmingsproces met de kennisgroep is afgerond. Aangezien voldaan moet worden aan de genoemde vereisten van behoorlijk bestuur en dergelijke, kan zo'n beslissing niet onredelijk nadelig uitpakken voor de betrokken belastingplichtige. In het begin zijn er zeker aanloopproblemen geweest, maar over het algemeen wordt de waarde van de kennisgroepen erkend. Er zullen ongetwijfeld nog suggesties worden gedaan om deze werkwijze verder te verbeteren. Nadat de evaluatie is afgerond, kan op dit punt meer duidelijkheid geboden worden.

Er zijn op dit moment ongeveer 75 kennisgroepen van vijf à tien leden. Het begrip «beleid» past in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Dit geeft al aan dat er geen spanning is met jurisprudentie van de Hoge Raad. De staatssecretaris was ten volle bereid om een en ander te bestuderen.

Over het recht en over de toepassing ervan wordt niet onderhandeld. Er kan wel een fiscaal compromis gesloten worden over de vaststelling van feiten, bijvoorbeeld de grondslag. Als die is bepaald, wordt het recht zonder meer toegepast. De rechter kan zowel een uitspraak doen over de vaststelling van het complex van feiten als over de toepassing van het recht. Intern wordt er via de nodige controlemechanismen op toegezien dat er een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen beide aspecten. Er vindt op uitgebreide schaal voorlichting plaats over het nieuwe belastingstelsel. Er is zelfs een speciale kennisgroep terzake ingesteld. Daarnaast worden regelmatig vragen en antwoorden die betrekking hebben op het nieuwe stelsel gepubliceerd.

Mogelijk in het najaar, maar in ieder geval voor het eind van het jaar, zal de Kamer een drietal verslagen worden gezonden, namelijk over de evaluatie van de kennisgroepen, over de fiscale geheimhoudingsplicht in relatie tot de AWB en de WOB en over de publicaties inzake het rulingbeleid. De staatssecretaris had vanwege de vele dwarsverbanden een duidelijke voorkeur voor gezamenlijke behandeling van genoemde notities.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **De Vries** (VVD) benadrukte dat een kennisgroep meer is dan een ondersteunend apparaat en internadviesorgaan, zoals het voorbeeld van de brief aan het Verbond van verzekeraars ook aantoont. Wat is de

status van zo'n schrijven? Kan een dergelijke mededeling niet beter als beleid, ondertekend door de staatssecretaris, worden gepresenteerd? Mevrouw De Vries herinnerde vervolgens aan haar vragen over publicatie van standpunten, de frequentie van raadpleging van kennisgroepen en het aantal fulltime banen dat ermee gemoeid is. Komt het voor dat een inspecteur zich achter de kennisgroep verschuilt? Kan hier in de aangekondigde notitie op ingegaan worden?

De heer **De Haan** (CDA) vroeg zich af of de kennisgroepen in alle gevallen voldoende op de hoogte zijn van de feiten van een individuele zaak. Hij was bang dat door het functioneren van de kennisgroepen het contact tussen cliënt en inspecteur slechter, anoniemer wordt. Kan men met een beroep op de WOB een beslissing van een kennisgroep inzien?

De heer **Kuiper** (PvdA) wees op het spanningsveld tussen de gewenste doorlooptijd en de noodzakelijke eenheid van beleid. Is het voorgekomen dat er achteraf correcties moesten worden aangebracht? Worden fiscale compromissen gemeld op ministerie? Hoe wordt in dat geval het recht bewaakt?

De heer **Vendrik** (GroenLinks) informeerde op welke wijze de objectiviteit in het onderhandelingsproces over de feiten wordt gegarandeerd. De kennisgroepen kunnen hierin een belangrijke rol spelen, maar de staatssecretaris is verantwoordelijk voor de uitvoering. Hoe houdt hij zicht op de juistheid van de processen waarin de fiscale feiten worden vastgesteld? In welke mate sluipen andere, niet uit de zaak voortvloeiende aspecten in het onderhandelingsproces? In dit verband kunnen bijvoorbeeld de werkgelegenheid en de naam die het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat internationaal heeft aan de orde komen. Welke afweging maakt de staatssecretaris terzake?

Mevrouw **Giskes** (D66) benadrukte dat de instelling van kennisgroepen ook voor cliënten voordelen heeft. Zij sloot zich aan bij de vraag van de heer Vendrik over de controle op rulings. Mevrouw Giskes vroeg zich af of zich steeds nieuwe onderwerpen blijven aandienen waarop beleid geformuleerd moet worden. Neemt met de toename van beleidsregels de behoefte aan rulings af? Het is goed dat de staatssecretaris een notitie uitbrengt over de relatie met de WOB. Komt hij in dat verband ook terug op de rol van de cliënt bij de beslissing inzake openbaarmaking?

De **staatssecretaris** bracht naar voren dat de door mevrouw De Vries gevraagde feitelijke informatie gegeven zal worden in de aangekondigde notities. Kennisgroepen hebben invloed op de beslissing van een inspecteur. Het is echter ook de bedoeling dat kennisgroepen bijdragen aan de eenheid van beleid. Inspecteurs hebben daar ook sterk behoefte aan, want zij willen niet graag slachtoffer zijn van «inspecteurshoppende» belastingplichtigen. Dit neemt niet weg dat het contact met de kennisgroep confronterend kan zijn. Het zal echter geenszins voorkomen dat de kennisgroep meedeelt wat er moet gebeuren en dat de inspecteur vervolgens geen poot meer heeft om op te staan. Hierover kan uitgebreid gesproken worden naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie. De kennisgroepen moeten de zogenaamde twee-keer-24-uursregel in acht nemen. In het overgrote deel van de gevallen wordt een korte termijn ook gehaald. De onvrede spitst zich altijd toe op de zaken die meer tijd vergen. De kennisgroepen pensioenen, bancaire producten en verzekeringsproducten hebben een specifieke bevoegdheid, waarin een bepaalde vorm van communicatie met derden past. De staatssecretaris zegde toe op korte termijn in een brief duidelijkheid te geven over de contacten van kennisgroepen met cliënten en over de mate waarin contact wordt onderhouden

met belangenorganisaties. In deze gesprekken kan overigens nooit een individuele casus aan de orde komen. In deze brief zal ook worden ingegaan op het eventueel publiceren van uitspraken van inspecteurs. De inspecteur brengt de kennisgroep op de hoogte van de feiten in een zaak. De staatssecretaris kon zich niet voorgesteld dat een standpunt van een kennisgroep onder de WOB valt. Het is maar de vraag in hoeverre een uitspraak betrekking heeft op een individuele zaak. Het betreft vooral een intern advies.

Ten aanzien van het onderhandelen over de feiten, gelden professionele standaarden. Inspecteurs functioneren in een team, waarbinnen vaak checks worden uitgevoerd.

De staatssecretaris wees erop dat hij zich verre houdt van gesprekken met individuele belastingplichtigen. De inspecteur is autonoom. Dit principe wordt strikt in acht genomen. Achteraf wordt de staatssecretaris wel geïnterformeerd over de wijze waarop bepaalde zaken zijn afgehandeld. Dit betreft vooral de zaken die van belang zijn voor de beleidsontwikkeling. Soms doen cliënten een beroep op andere belangen, maar er kan geen misverstand over bestaan dat dit voor de belastingdienst niet aan de orde is.

In algemene zin kan niet gezegd worden dat de traagheid van standpuntbepalingen invloed heeft op de eenheid van beleid. Naarmate een uitspraak langer uitblijft, is de kans groter dat de eenheid van beleid eronder lijdt. Andere inspecteurs hebben dan meer ruimte om in vergelijkbare gevallen een andere beslissing te nemen. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat de traagheid op dit moment consequenties heeft voor de eenheid van beleid.

De voorzitter van de commissie,
Van Gijzel

De griffier van de commissie,
Janssen