

Vergaderjaar 2005–2006

30 322

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 11 mei 2006

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Algemeen	1
2. Algemene doelmatigheidsbepaling	2
3. Aantasten beslagvrije voet	5
4. Zesmaandenfictie	6
5. Verkorten beslistermijnen	12
6. Geheimhoudingsplicht	15
7. Kentekenblokkade	15
8. Bestuurdersaansprakelijkheid	16
9. Anoniementarief loonbelasting	17

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie verwelkomen het wetsvoorstel maar zijn kritisch over de balans tussen de voorgestelde maatregelen in het kader van de rechtshandhaving en die in het kader van de rechtsbescherming. De voorgestelde verkorting van de beslistermijnen bij bezwaar vinden deze leden geen verbetering nu in de praktijk deze termijn toch veelal pleegt te worden gehaald. Hieraan verbinden zij de vraag of de regering voornemens is nieuwe maatregelen aan te kondigen op het gebied van de rechtsbescherming en wat de stand van zaken is bij het onderzoek naar het gesloten stelsel in belastingzaken.

Ik ga graag op deze vragen in. Het voorliggende wetsvoorstel heeft niet voor niets in de naam de aanduiding «Versterking fiscale rechtshandhaving» meegekregen. Het betekent dat de nadruk bij dit wetsvoorstel ligt op het opheffen van bij de rechtshandhaving gebleken knelpunten op het gebied van de heffing en invordering van belastingen.

Het belang voor de rechtsbescherming van het voorgestelde onderdeel dat betrekking heeft op het verkorten van de beslistermijn is als volgt te verwoorden.

Voorop wordt gesteld dat het streven van de regering (zoals opgenomen in het Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997) er nog steeds op is

gericht bij beschikkingen op verzoek en bij uitspraken op bezwaar Awb-conform te werken.

In dit wetsvoorstel wordt, mede ter verbetering van de rechtsbescherming, de beslistermijn, en dus ook de behandeltermijn, van de beschikkingen op verzoek en uitspraken op bezwaar teruggebracht tot, in de meeste gevallen, maximaal dertien weken. Hoewel inderdaad thans al voor het overgrote deel van de bezwaren de Awb-termijn wordt gehaald en, zoals gezegd, het streven erop is gericht dat dit voor alle gevallen geldt, is dit, in een naar verhouding gering maar in absolute aantallen toch nog fors, aantal gevallen niet het geval. Het gaat dan met name om de wat ingewikkelder zaken. Daarom wordt voorgesteld mede in verband met dezelfde beslistermijn die geldt voor te nemen beslissingen in het sociale verzekeringsrecht, de wettelijke termijn op dertien weken te stellen. De voorgestelde maatregel betekent dan ook dat voor een in absolute zin gezien nog fors aantal gevallen het wetsvoorstel tot een verkorting van de behandeltermijn zal leiden en daarmee tot een verbetering van de rechtsbescherming. In het vervolg van deze nota ga ik nader in op dit onderwerp.

Daarnaast hecht ik eraan op te merken dat de rechtsbescherming een onderwerp is dat steeds weer mijn aandacht heeft en dat bij nieuwe maatregelen voortdurend afweging behoeft. Bij het bouwwerk van de rechtsbeschermingsmaatregelen gaat het iedere keer om het afwegen van het belang van bescherming van de burger tegenover het belang van de handhaving van de te treffen maatregel. Er is in die zin sprake van een continu aandachtspunt dat voortdurend op de agenda staat.

Deze leden vragen voorts wanneer het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie in 2004 van het herziene fiscale procesrecht kan worden verwacht. De minister van Justitie is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van deze evaluatie. Het ligt in het voornemen het kabinetsstandpunt rond deze zomer uit te brengen.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie naar het onderzoek naar het gesloten stelsel. Ter zake daarvan merk ik op vast te willen houden aan het gesloten stelsel. Bij een open stelsel zou naar mijn inzicht onevenredig veel onduidelijkheid en onzekerheid ontstaan over de vraag of een bepaalde handeling of beslissing als een voorbereidingshandeling dan wel als een beschikking dient te worden aangemerkt. Introductie van het open stelsel zou daarmee kunnen leiden tot een ongewenste toename van relatief ongewisse procedures die aan een efficiënte toepassing van het belastingrecht in de weg zouden kunnen komen te staan, zonder dat hiermee daadwerkelijk meer rechtsbescherming voor de burger bereikt zou worden. Dit laat onverlet dat van geval tot geval beoordeeld wordt of en in hoeverre er aanleiding is met nieuwe, concrete en duidelijk afgebakende maatregelen te komen op het gebied van de rechtsbescherming teneinde te voorkomen dat niet voorziene en niet wenselijke gevolgen optreden.

2. Algemene doelmatigheidsbepaling

Ter zake van de algemene doelmatigheidsbepaling hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen gesteld die ik graag als volgt zou willen clusteren. Ten eerste leven er vragen bij deze leden met betrekking tot de noodzaak van deze bepaling nu uit jurisprudentie blijkt dat de inspecteur onder omstandigheden de mogelijkheid heeft afspraken te maken die afwijken van de wettelijke regeling en anderzijds de regering de mogelijkheid heeft nadere regelen te geven ter bevordering van de praktische uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid van de belastingwetgeving. Ten

tweede stellen deze leden een aantal vragen die meer betrekking op de uitvoering van de algemene doelmatigheidsbepaling.

Noodzaak

De leden van de VVD-fractie vragen of er in het algemeen echt wel behoefte is aan de algemene doelmatigheidsbepaling.

Het uitgangspunt bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is geweest om, in het kader van het verbeteren van de rechtshandhaving, voor bijzondere gevallen de inspecteur de rechtsgrondslag te geven om tot een praktische en op maat gesneden oplossing te kunnen komen. Hierbij stond voorop dat de Belastingdienst de flexibiliteit moest behouden om snel en adequaat te reageren op situaties waarin een onverkorte toepassing van de wet tot een ondoelmatige formalisering van de materiële (belasting)schuld of een bestuurlijke boete zou leiden.

De algemene doelmatigheidsbepaling geeft ten aanzien van de formalisering van de belastingschuld een wettelijke grondslag om af te wijken van een wettelijke regeling. Dit is in lijn met de inzet van dit wetsvoorstel om een aantal van de contralegemerkwijzen, dat benoemd is als doelmatig, door deze algemene bepaling van een wettelijke grondslag te voorzien.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering van oordeel is dat de inspecteur niet in algemene zin de vrijheid heeft af te wijken van de wet. De leden van de VVD-fractie vernemen in dit verband graag hoe de regering aankijkt tegen de doorbraakarresten¹. Daarin is door de Hoge Raad overwogen dat voor de uitvoering van de belastingwetgeving door de Belastingdienst de verantwoordelijke bewindslieden bevoegd zijn om nadere regelen te geven.

Uit de doorbraakarresten kan worden afgeleid dat een belastingplichtige onder omstandigheden de inspecteur kan houden aan een eerder door de inspecteur ingenomen standpunt, ook al zou de wet de Belastingdienst terzake niet een bepaalde beleidsvrijheid laten. Dit betekent echter niet dat aan de inspecteur in het algemeen de bevoegdheid toekomt om de toepassing van dwingend recht achterwege te laten. Over een dergelijke invulling van de bevoegdheid van de inspecteur heeft de Hoge Raad zich ook niet uitgelaten. Wijkt de inspecteur desondanks toch af van een wettelijke bepaling, dan is hij hieraan gehouden indien de toepassing van die wettelijke bepaling leidt tot schending van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Dit laatste geldt onder omstandigheden ook voor uitlatingen die zijn gedaan door de verantwoordelijke bewindslieden. Zoals de Hoge Raad in de doorbraakarresten heeft overwogen zijn de bewindslieden bevoegd om in door de wetgever niet voorziene of in de wet niet specifiek geregelde gevallen nadere voorschriften te geven waarin de uitvoering van de regels wordt genormeerd. Deze bevoegdheid sluit aan bij het bepaalde in de artikelen 62 en 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (verder: AWR) en de Awb. De gedachte dringt zich op dat via deze weg de inspecteur de bevoegdheid kan worden toegekend om in specifiek omschreven gevallen van de wet af te kunnen wijken. De aard van deze problematiek en het behoud van flexibiliteit lenen zich er echter niet voor om dit op het niveau van een ministeriële regeling te regelen. De taaktoedeling in de AWR geeft aan dat de inspecteur de aanslag vaststelt die uit de wet voortvloeit. De voorgestelde doelmatigheidsbepaling gaat uit van die taaktoedeling maar geeft de inspecteur de ruimte die taak onder omstandigheden op een praktische wijze in te vullen.

Recente jurisprudentie

De twijfel van de VVD-fractie met betrekking tot de noodzaak van de algemene doelmatigheidsbepaling wordt mede veroorzaakt door de uitspraak

¹ Hoge Raad 12 april 1978, BNB 1978/135, 136 en 137.

van het Gerechtshof te Amsterdam van 18 januari 2006¹ en de uitspraak van de Hoge Raad van 9 december 2005².

In de procedure voor het Gerechtshof te Amsterdam, heeft de inspecteur met de belastingplichtige afgesproken om door middel van één navorderingsaanslag, in plaats van diverse verschillende belastingaanslagen, de belasting te heffen die verschuldigd is over een aantal jaren. Deze afspraak maakte onderdeel uit van een vaststellingsovereenkomst die is gesloten tussen de inspecteur en de belanghebbende. In de hier bedoelde uitspraak van de Hoge Raad is onder andere beslist dat de enkele omstandigheid dat partijen beseffen dat de overeenkomst ten aanzien van een bepaald aspect een afspraak bevat die afwijkt van de wettelijke regeling, niet eraan in de weg staat om de overeenkomst in haar geheel bezien aan te merken als een geldige vaststellingsovereenkomst.

Vooropgesteld moet worden dat het combineren van aanslagen een praktische en wenselijke handelwijze is. De algemene doelmatigheidsbepaling is voor de gevallen bedoeld in de hiervoor genoemde Hof uitspraak dus niet nodig. In de voornoemde procedures voor het Hof en de Hoge Raad ging het steeds om een vaststellingsovereenkomst waarbinnen onder andere een afspraak werd gemaakt in afwijking van een wettelijke regeling. De Hoge Raad heeft in het fiscale recht ten aanzien hiervan het criterium van «niet zozeer in strijd met de wet» ontwikkeld. Met de doelmatigheidsbepaling wordt de wet evenwel zodanig aangevuld dat ten aanzien van de formalisering van de belastingschuld een wettelijke grondslag wordt gegeven om af te wijken van een wettelijke regeling. Dit is in lijn met de inzet van dit wetsvoorstel om een aantal van de contralegemerkwijzen, dat door de Belastingdienst benoemd is als doelmatig, door deze algemene bepaling van een wettelijke grondslag te voorzien.

Uitvoering

De leden van de VVD-fractie vragen verder naar het tijdstip waarop uiterlijk de instemming voor de toepassing van de bepaling moet worden gegeven.

De doelmatigheidsbepaling zou ook kunnen worden toegepast in het geval dat naar aanleiding van een boekenonderzoek over twee of meer jaren wordt gecorrigeerd. De doelmatigheidsbepaling beoogt in een specifiek geval een praktische en op maat gesneden oplossing te faciliteren. Het ligt daarom in de rede dat het voorshands niet goed mogelijk is om met betrekking tot het al dan niet toepassen van de bepaling criteria aan te geven. Wat betreft het tijdstip waarop uiterlijk instemming dient te worden gegeven, geldt dat de inspecteur de belastingplichtige een redelijke termijn moet geven. Wat een redelijke termijn is, zal afhangen van de ingewikkeldheid van de zaak. In het algemeen is een termijn van twee weken redelijk. Uiterlijk bij het opleggen van de aanslag zal de toestemming in ieder geval moeten zijn gegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de doelmatigheidsbepaling ook kan worden toegepast wanneer de betrokkene instemt met de formalisering in afwijking van de normale wettelijke regeling, maar het niet eens is met de inspecteur ten aanzien van de omvang van de belastingschuld. Naar het oordeel van de VVD-fractie zou een doelmatige formalisering, met instemming van alle betrokken partijen, ook mogelijk moeten zijn in gevallen waarin daarop nog wel discussie volgt over de hoogte van de belastingschuld.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat ook in het geval dat partijen het niet eens kunnen worden over de hoogte van de belastingschuld en men van de rechter hierover een oordeel wenst te krijgen, de inspecteur de uit de wet voortvloeiende belastingschuld, rente en boete op een doelmatige wijze kan formaliseren met toepassing van het voorgestelde artikel 64 AWR.

¹ Hof Amsterdam 18 januari 2006, nr. 04/02.343.

² Hoge Raad 9 december 2005, nr. 41.117, V-N 2005/60.4.

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte waarom er geen overeenkomstige doelmatigheidsbepaling is opgenomen in de Invorderingswet (verder: IW 1990).

Zoals aangegeven in de brief van 3 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 643, nr. 2, blz. 6) zijn de contra legemhandelingen in de uitvoering en het beleid die als «nadruk op doelmatigheid» zijn gekwalificeerd nader bezien op de wenselijkheid van aanpassing van wetgeving. In dit kader is de doelmatigheidsbepaling opgesteld, waardoor het mogelijk is dat bij een algemeen crediteurenakkoord – waarbij ook de ontvanger betrokken is – verrekenbare verliezen uit het verleden op nihil worden gesteld. Ook is de Leidraad Invordering 1990 aangepast en meer toegesneden op de eisen van deze tijd. Het opnemen van een doelmatigheidsbepaling in de IW 1990 acht ik in dit verband verder dan ook niet noodzakelijk.

3. Aantasten beslagvrije voet

De leden van de VVD-fractie vragen toe te lichten waarom de fiscus de beslagvrije voet zou mogen aantasten en andere schuldeisers niet. De leden vragen hiervoor argumenten te geven en deze af te wegen tegen de argumenten waarop de beslagvrije voet berust. De fiscale betalingsverbintenis verschilt in die zin met verreweg de meeste andere betalingsverbintenissen dat zij uit de wet ontstaat. Dat betekent onder meer dat de Belastingdienst, anders dan andere schuldeisers, niet betrokken is bij het ontstaan van de betalingsverbintenis en dus ook niet in de gelegenheid is om, zoals andere schuldeisers dat wel plegen te doen, voorwaarden te stellen die ertoe strekken de betaling in meer of mindere mate te garanderen. De voorgestelde wijziging van artikel 19, eerste lid, IW 1990 spitst zich toe op de groep van belastingschuldigen die de door hen verschuldigde belasting wel zou kunnen betalen maar dat stelselmatig weigert. Immers, wanneer men niet kan betalen, voorziet de Invorderingswet 1990 in een recht op kwijtschelding van belasting (artikel 26 IW 1990). De bedoelde betalingsonwil kan in stand blijven doordat deze belasting-schuldigen erin slagen om eventuele verhaalsmogelijkheden aan de greep van de fiscus te onttrekken en daar waar dat niet mogelijk is, zoals bij regulier loon of uitkeringen, zich beschermd weten door het wettelijk beslagverbod en de beslagvrije voet.

De gedachte die aan de beslagvrije voet ten grondslag ligt, is – kort samengevat – dat betrokkenen voor de lopende kosten van bestaan voldoende middelen in handen moeten krijgen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is een van de kenmerken van de groep van belasting-schuldigen waarop de voorgestelde maatregel is gericht dat men wel *kan* betalen maar niet *wil* betalen. Eén van de weinige mogelijkheden om daartegen in de praktijk op te treden, is het vergroten van het bereik van het door de Belastingdienst gelegde beslag zodat het reguliere loon en de uitkering tot een ruimer bedrag onder dit beslag vallen. Het algemene belang van een beslagvrije voet moet het, in de ogen van de regering in de hiervoor geschetste omstandigheden, deels afleggen tegen het algemene belang dat een ieder zijn fiscale verplichtingen nakomt.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het mogelijk is om door middel van de bankvordering de beslagvrije voet te omzeilen door beslag te leggen op de rekening waarop het inkomen binnenkomt. Voorts vragen deze leden of het klopt dat ook op het door de beslagvrije voet beschermde deel van het inkomen beslag kan worden gelegd wanneer dit op de rekening wordt bijgeschreven en zo ja, of dit effect is beoogd. In het arrest van 21 mei 1999 (NJ 2001, 630 en JOR 1999/157) heeft de Hoge Raad beslist dat een wettelijk beslagverbod niet geldt indien (bijvoorbeeld) een uitkering wordt bijgeschreven op de bankrekening van de gerechtigde tot deze uitkering. Door de uitkering over te maken op een bankrekening ontstaat een vordering van deze gerechtigde jegens de

kredietinstelling en verliest de vordering het karakter van een vordering ter zake van een uitkering. Met andere woorden: het wettelijke beslagverbod heeft slechts betrekking op de vordering van de gerechtigde op de uitkeringsinstantie en niet op de gelden die de uitkeringsinstantie op de bankrekening van de gerechtigde heeft gestort. Het hiervoor beschreven effect is niet nieuw of eigen aan de voorgestelde bankvordering. Ook in de huidige situatie doet zich dit effect voor wanneer de ontvanger – of een andere schuldeiser – met toepassing van de artikelen 475 e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering derdenbeslag onder een kredietinstelling legt.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of er waarborgen zijn om te garanderen dat de persoon ten laste waarvan een bankvordering wordt gedaan toch een minimuminkomen kan genieten om in zijn of haar levensbehoefte te voorzien.

Alhoewel degene ten laste van wie een bankvordering wordt gedaan rehtens geen aanspraak kan maken op een beslagvrije voet betekent dit niet dat er voor betrokkene geen sociaal vangnet is. In de memorie van toelichting is reeds opgemerkt dat de op artikel 26 IW 1990 gebaseerde kwijtscheldingsregeling hier dienst doet als generiek sociaal vangnet (Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 26). Op grond van deze regeling zal aan de belastingschuldige – indien hij aan de voorwaarden voor kwijtschelding voldoet – het door de kredietinstelling op een bankvordering betaalde bedrag tot de omvang van de kwijtschelding kunnen worden teruggegeven (artikel 26, paragraaf 1, vijfde lid, Leidraad Invoering 1990).

4. Zesmaandenfictie

De leden van de VVD-fractie hebben bedenkingen bij het nut van de zesmaandenfictie. Voordat ik nader inga op de specifieke vragen die zij daaromtrent hebben, zal ik eerst nader aangeven waarom de regering vindt dat een zesmaandenfictie een passende en proportionele maatregel is.

In de huidige situatie blijkt dat bij een waarneming ter plaatse (verder: WTP) niet kan worden vastgesteld dat personen die op de werkplek worden aangetroffen niet in de loonadministratie waren opgenomen, omdat de kwaadwillende inhoudingsplichtigen snel alsnog een kopie van de identiteitsbewijzen van die niet in de loonadministratie opgenomen werknemers, in de loonadministratie kunnen opnemen. Verder is het zo dat de inspecteur op dat moment geen informatie heeft over de periode dat de werknemer, dus ook voor de datum van die WTP, voor de werkgever werkte. Kwaadwillende inhoudingsplichtigen kunnen verklaren dat de betreffende werknemer toevallig net op de dag daarvoor is begonnen.

Het is dus zo dat de inspecteur, onder de huidige wettekst, zelden een naheffingsaanslag kan opleggen aan de kwaadwillende inhoudingsplichtigen omdat de inspecteur vanwege gebrek aan gegevens niet kan bewijzen dat de dienstbetrekking reeds langere tijd bestond. De bij Invoeringswet Wfsv (Stb. 2005, 37) per 1 juli 2006 in te voeren eerstedagsmelding (verder: EDM) vereenvoudigt voor de inspecteur wel het constateren van een dienstbetrekking maar heeft geen effect op het probleem van het aantonen dat de dienstbetrekking reeds langere tijd bestond. Dergelijk bewijs is slechts bij uitzondering mogelijk, bijvoorbeeld als de inspecteur aannemelijk weet te maken dat de onderneming niet met slechts de wél in de loonadministratie opgenomen personen kan hebben gefunctioneerd. In dergelijke situaties wordt overigens een correctie wegens zwarte lonen toegepast, die niet op individueel werknemers-

niveau kan worden herleid. Het gaat dan vaak om personeel dat niet feitelijk aanwezig is geconstateerd.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde zesmaandenfictie is een logisch en noodzakelijk onderdeel van de bestrijding van illegale tewerkstelling en zwart werken in het kader waarvan ook de EDM (per 1 juli 2006) wordt ingevoerd. De fictie is een oplossing voor de bewijsproblematiek in die gevallen waarin een werkgever een werknemer niet in de loonadministratie heeft opgenomen of voor die werknemer geen EDM heeft gedaan. In die gevallen kan op basis van de zesmaandenfictie worden aangenomen dat die werknemer reeds ten minste zes maanden in dienstbetrekking is bij de inhoudingsplichtige. Het betreft, zoals reeds eerder aangegeven, een weerlegbaar vermoeden. In het geval dat de inhoudingsplichtige kan aantonen dat de werknemer niet of korter dan zes maanden in dienstbetrekking was, is de zesmaandenfictie in zoverre niet van toepassing.

Vanuit deze achtergrond kunnen de specifieke vragen van de leden van VVD-fractie worden beantwoord. Deze leden vragen hoeveel procedures er worden gevoerd over de vraag hoe lang een werknemer al in dienst. Daarover worden in beginsel geen procedures gevoerd omdat inspecteurs geen naheffingsaanslag kunnen opleggen slechts op basis van het vermoeden dat een aangetroffen werknemer wellicht langer in dienst is bij de inhoudingsplichtige. Het probleem komt derhalve als juridisch geschil niet aan de orde. Wel worden er procedures gevoerd over de vraag of er zwarte lonen zijn betaald, maar de aantallen daarvan zijn niet bijgehouden. In de gevallen waarin een werknemer wordt aangetroffen die niet in de loonadministratie voorkomt en voor wie geen EDM is gedaan is de kans groot dat die eerder dan die dag in dienstbetrekking was.

De leden van de VVD-fractie maken zich voorts zorgen om de inhoudingsplichtigen die zonder kwade bedoelingen ook de gevolgen van de zesmaandenfictie zullen ervaren. De regering is ervan overtuigd dat de inhoudingsplichtige zonder kwade bedoelingen voldoende mogelijkheden heeft tegenbewijs tegen de zesmaandenfictie te leveren. Zo kan het juist toepassen van de EDM een goed hulpmiddel zijn. Die overtuiging is verder versterkt doordat bij nota van wijziging op dit wetsvoorstel, die tegelijkertijd met deze nota wordt aangeboden, de zesmaandenfictie is aangepast in die zin dat die fictie niet alleen geldt indien de inhoudingsplichtige de werknemer niet in de loonadministratie heeft opgenomen maar ook indien de inhoudingsplichtige de EDM niet heeft gedaan.

In andere gevallen komt de zesmaandenfictie praktisch niet aan de orde. Daarbij kunnen de volgende gevallen worden onderscheiden.

1. De inhoudingsplichtige heeft de werknemer wel in de loonadministratie opgenomen maar heeft geen EDM gedaan. In dat geval is duidelijk dat de werknemer al reeds langere tijd in dienst is. De inhoudingsplichtige kan via de loonadministratie op eenvoudige wijze aantonen hoe lang de werknemer al in dienst is. De zesmaandenfictie vindt dan wel toepassing. Echter, de inhoudingsplichtige kan aantonen dat voldaan is aan de voorwaarden.
2. De inhoudingsplichtige heeft de werknemer niet in de loonadministratie opgenomen maar heeft wel een EDM gedaan. Ook in dat geval is de zesmaandenfictie wel van toepassing. Echter, de inhoudingsplichtige heeft aan de hand van de EDM en de terugmelding van de Belastingdienst naar aanleiding van de EDM een begin van bewijs dat de dienstbetrekking korter dan zes maanden heeft geduurd. Daarbij geldt dat inhoudingsplichtigen niet van tevoren weten dat een waarneming ter plaatse wordt gedaan. Er kan hiermee derhalve niet gemanipuleerd worden.

Hieruit blijkt dat de zesmaandenfictie eigenlijk alleen werkt in gevallen waarin de inhoudingsplichtige een werknemer in dienst heeft genomen en verder in het geheel niet aan zijn verplichtingen vanuit de fiscale wetgeving voldoet. Hij heeft de werknemer niet aangemeld via de EDM, hetgeen op eenvoudige wijze via het internet kan worden gedaan en heeft de werknemer niet opgenomen in de loonadministratie. Die inhoudingsplichtige heeft geen enkele poging ondernomen te voldoen aan zijn verplichtingen. De inhoudingsplichtige heeft ook niet bij de inspecteur gevraagd of in dit geval sprake is van een dienstbetrekking en of hij dus moest inhouden, noch heeft hij een kopie van een Verklaring arbeidsrelatie van de betreffende belastingplichtige in de administratie bewaard. De vraag is of in dit soort gevallen nog wel sprake van een goedwillende inhoudingsplichtige.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de regering aankijkt tegen een meer op maat gesneden sanctie. In het algemeen wil ik er eerst op wijzen dat de zesmaandenfictie geen sanctie is. De regeling wordt voorgesteld omdat het regelmatig voorkomt dat de Belastingdienst vermoedt dat een dienstbetrekking reeds langere tijd bestond, maar het bewijs daarvoor niet kan leveren. Om die reden is gekozen voor een fictie waarbij geldt dat indien een persoon wordt aangetroffen waarvan geconstateerd wordt dat die in dienstbetrekking is, de Belastingdienst ervan uit mag gaan dat die dienstbetrekking reeds zes maanden bestond. Er is derhalve sprake van een fictie waarbij de inhoudingsplichtige de mogelijkheid heeft het tegendeel (kortere dienstbetrekking of geen dienstbetrekking) aan te tonen. Juist door die mogelijkheid is de regeling op maat gesneden.

Voorts kan ik opmerken dat het niet voldoen aan de verplichtingen van artikel 28 Wet LB 1964 reeds een strafbaar feit is op basis van artikel 68, eerste lid, onderdeel c, AWR, dat bestraft kan worden met een geldboete van de derde categorie.

De financiële consequenties van de toepassing van de zesmaandenfictie in het voorbeeld dat door de leden van VVD-fractie wordt gegeven, zijn grofweg als volgt te berekenen. Over de periode van zes maanden bedraagt de nettobeloning van de betreffende werknemer € 10 400. Aangezien de werknemer onbekend is, is het anoniementarief van toepassing. Dit betekent dat een naheffingsaanslag wordt opgelegd voor te weinig betaalde loonheffing van € 11 266. Daarbij kan over het na te heffen bedrag een boete worden opgelegd die afhankelijk van de feitelijke omstandigheden varieert van een verzuimboete (een maximum van € 4537) tot een boete vanwege grove schuld of opzet tot ten hoogste 100% (in de praktijk doorgaans 50%). Daarbij komt dat de inhoudingsplichtige correctieverplichtingen krijgt opgelegd, met de daarbij passende boetes. Ook blijkt in dat geval dat hij geen EDM heeft gedaan, hetgeen ook zal worden beboet.

Wel moet bij het door de leden van de VVD-fractie gekozen voorbeeld worden aangetekend dat de inhoudingsplichtige op eenvoudige wijze één en ander had kunnen voorkomen door ervoor zorg te dragen een afschrift van het identificatiebewijs van alle werknemers in de loonadministratie te hebben of door voor de betreffende werknemer een EDM in te dienen.

De zesmaandenfictie wordt zoals gezegd voorgesteld om de Belastingdienst de mogelijkheid te geven de rechtshandhaving te verbeteren in gevallen waarin de inhoudingsplichtige niet aan de fiscale verplichtingen heeft voldaan en het onduidelijk is hoe lang de dienstbetrekking heeft bestaan. Daarbij past de zware bewijslast voor de inhoudingsplichtige terzake van de stelling dat de dienstbetrekking korter dan zes maanden heeft bestaan. Immers, indien de inhoudingsplichtige op eenvoudige wijze slechts aannemelijk hoeft te maken dan kan de kwaadwillende inhou-

dingsplichtige bijvoorbeeld via een mogelijk gefingeerd arbeidscontract al aannemelijk maken dat de dienstbetrekking korter bestond. De maatregel verliest dan zijn waarde en zal in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt worden.

Verder is in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 322, nr. 7) al aangegeven dat de inhoudingsplichtige met alle mogelijke bewijsmiddelen (getuigen, schriftelijke overeenkomsten etc.) overtuigend kan aantonen dat de dienstbetrekking later is aangevangen. Tegen de beoordeling van de inspecteur in hoeverre de inhoudingsplichtige is geslaagd in zijn bewijs staat op de normale wijze bezwaar en beroep open. Om deze redenen acht de regering deze bewijslastverdeling niet onredelijk. Het is redelijker dat de inhoudingsplichtige aan de hand van de bij hem bekende concrete feiten en omstandigheden tegenbewijs moet leveren dan dat de inspecteur moet bewijzen dat de dienstbetrekking langer heeft bestaan dan op de dag van of voor controle en daarvoor in het algemeen geen concrete feiten en omstandigheden tot zijn beschikking heeft. De inspecteur heeft in dergelijke situaties, die ontstaan omdat de inhoudingsplichtige zijn fiscale verplichtingen niet is nagekomen, minder bewijsmiddelen dan de inhoudingsplichtige.

De inhoudingsplichtigen die ervoor kiezen een werknemer niet in de loonadministratie op te nemen, geen EDM te doen en niet te vragen of de dienstverlener een VAR-Winst uit onderneming heeft en een kopie daarvan in zijn administratie op te nemen en derhalve ervoor kiezen geen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen in te houden, lopen het risico dat de Belastingdienst dat feit bij een waarneming ter plaatse constateert. De inspecteur kan ingevolge de zesmaandenfictie een naheffingsaanslag opleggen over het in die maanden (vermoedelijk) genoten loon. Daarbij kan de inspecteur onder omstandigheden rekening houden met het feit dat sprake is van seizoensarbeid en dat het waarschijnlijk is dat een deel van die periode niet gewerkt is. Indien de inhoudingsplichtige het daarmee niet eens is dan kan de inhoudingsplichtige bij bezwaar en beroep per individuele werknemer aantonen dat de dienstbetrekking korter dan zes maanden heeft geduurd. De naheffingsaanslag wordt dus niet, zoals deze leden veronderstellen, berekend over het gehele personeelsbestand.

De leden vragen verder naar de werking van de tegenbewijsregeling in internationale verhoudingen. De zesmaandenfictie is bedoeld voor de situatie dat een inhoudingsplichtige al langer een werknemer in dienst heeft en de Belastingdienst dit niet kan aantonen. In dat geval is er in de internationale verhoudingen geen probleem daar er een dienstbetrekking aanwezig is en er tegenbewijs mogelijk is in het geval iemand gedurende de fictieve zes maanden in het buitenland (werkzaam) was. Indien een werknemer gedurende de periode waarover op grond van de zesmaandenfictie wordt nageheven in het buitenland verblijft kan gemakkelijk worden aangetoond dat die werknemer geen arbeid heeft kunnen verrichten voor deze werkgever in Nederland.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de zesmaandenfictie ook doorwerkt naar de premieheffing voor de sociale verzekeringen. Als de werknemer niet is opgenomen in de loonadministratie of de werkgever geen EDM heeft gedaan, kan ook voor de sociale verzekeringen worden aangenomen dat reeds zes maanden loon uit dienstbetrekking is genoten, tenzij er tegenbewijs wordt geleverd. De premies voor de sociale verzekeringen worden namelijk geheven met overeenkomstige toepassing van de voor de heffing van de loonbelasting geldende regels. Dit is verduidelijkt door in artikel 30a van de Wet op de loonbelasting 1964 bij nota van wijziging op het wetvoorstel versterking fiscale rechtshandhaving te bepalen

dat de zesmaandenfictie betrekking heeft op het loon dat uit dienstbetrekking is genoten.

Voorwaarde voor de toepassing van de fictie is wel dat op het moment van de waarneming ter plaatse sprake is van een verzekerde. Indien blijkt dat sprake is van een illegale werknemer werkt de zesmaandenfictie niet door. In dat geval geldt echter voor de loonbelasting het anoniementarief van 52%. Indien blijkt dat sprake is van een persoon die wel verzekerd is voor de volksverzekeringen, maar niet voor de werknemersverzekeringen (bijvoorbeeld een meewerkend kind), dan geldt de doorwerking alleen voor de volksverzekeringen. De fictie heeft dus geen betrekking op het verzekerd zijn zelf, maar op de duur van de verzekeringsplicht en het gedurende die periode genoten loon. Immers, in genoemde situaties is aannemelijk dat de verzekeringsplicht reeds eerder bestond dan het moment van de waarneming ter plaatse. De bewijslast voor de duur van de verzekeringsplicht en het gedurende die periode genoten loon ligt hierdoor niet langer bij de inspecteur. De fictie werkt – indien er geen tegenbewijs wordt geleverd – door naar de verzekeringsplichten én de verzekeringsrechten. De fictie levert hierdoor geen strijd op met de verzekeringsgedachte of internationale verdragen.

Ook wordt gevraagd naar de doorwerking naar de heffing van inkomstenbelasting. Die doorwerking is gelijk aan de doorwerking die nu ook geldt in geval van naheffing bij de werkgever. Bij naheffing van loonbelasting wordt in beginsel de eindheffing toegepast. De eindheffing is een heffing van de werkgever. Dit betekent dat de werknemer hiervan niets merkt. De inhoudingsplichtige kan de inspecteur vragen het loon niet als eindheffingsbestanddeel aan te merken onder verstrekking van de daartoe benodigde gegevens. In dat geval wordt de eindheffing niet toegepast en kan de werkgever de verschuldigde loonbelasting verhalen op de werknemer. In dat geval dient de werknemer dat extra loon in zijn aangifte inkomstenbelasting op te nemen onder verrekening van de nageheven loonbelasting. Indien de desbetreffende werknemer ook nog ander inkomen heeft in box 1, dan kan het zo zijn dat door de progressie een hoger tarief van toepassing is. Echter, het anoniementarief geldt niet voor de heffing van inkomstenbelasting. Dit betekent dat de belastingplichtige werknemer (door de verrekening van de nageheven loonheffing die gebaseerd is op het anoniementarief) geen hogere belasting betaalt dan in het geval de inhoudingsplichtige wel de verschuldigde loonheffing (zonder toepassing van het anoniementarief) op zijn loon had ingehouden.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de betrokken werknemer ook aansprakelijk kan worden gesteld voor de desbetreffende naheffingsaanslag, indien zijn werkgever nalatig blijft deze te betalen. Bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie waarin de betreffende inhoudingsplichtige de verschuldigde loonbelasting wel heeft ingehouden en de situatie waarin deze ten onrechte géén loonbelasting heeft ingehouden. Alleen in de situatie waarin de inhoudingsplichtige ten onrechte geen loonbelasting heeft ingehouden, is de betreffende werknemer op grond van artikel 38, eerste lid, onderdeel a, van de Invorderingswet 1990 (verder: IW 1990) hoofdelijk aansprakelijk voor die niet ingehouden loonbelasting. Echter, de aansprakelijke werknemer is niet aansprakelijk indien hij de inspecteur omtrent de nalatigheid van de inhoudingsplichtige op de hoogte stelt voordat hij – de werknemer – weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de inspecteur met deze nalatigheid bekend is of bekend zal worden (artikel 38, tweede lid, IW 1990). De ontvanger kan artikel 38, eerste lid, onderdeel a, IW 1990 niet in stelling brengen in het kader van de invordering van de premies voor de werknemersverzekeringen of de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41, van de Zorgverzekeringswet (artikel 60, derde lid, Wet finan-

ciering sociale verzekeringen en artikel 51, tweede lid, Zorgverzekeringwet).

Voorts wordt opgemerkt dat in geval van een eindheffing als bedoeld in artikel 31 van de Wet op de loonbelasting 1964 verhaal op de werknemer niet mogelijk is. Immers, bij een eindheffing is sprake van een eigen schuld van de werkgever.

Ten slotte is van belang dat er een samenloop kan zijn tussen artikel 38 IW 1990 en andere in hoofdstuk VI van de IW 1990 opgenomen aansprakelijkheidsregelingen. Zo kan de ontvanger de mogelijkheid hebben zowel de werknemer als degene die deze werknemer heeft ingeleend (de inlener) aansprakelijk te stellen (artikelen 34 en 38 IW 1990). Ter zake van de volgorde van aansprakelijkstelling heeft de wetgever niets geregeld. Derhalve is de ontvanger bij de keuze of hij artikel 34 of artikel 38 IW 1990 in stelling brengt in beginsel vrij, mits hij daarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. Bij die keuze kunnen de verhaalsmogelijkheden op de inlener respectievelijk de werknemer een rol spelen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe de inspecteur het loon over de periode van zes maanden vaststelt. Bij het vaststellen van het loon dat is genoten in de zes maanden voor het moment van constateren dat sprake is van een dienstbetrekking is het zo dat de inspecteur op basis van de gegevens die hij op dat moment heeft, bepaalt wat het loon is geweest. Daarbij geldt dat de inspecteur dit per arbeidsrelatie vaststelt. Dat betekent dat indien een werknemer bij drie verschillende inhoudingsplichtigen werkt die ervoor kiezen de desbetreffende werknemer niet in de loonadministratie op te nemen, die drie inhoudingsplichtigen van hun inspecteur een naheffingsaanslag loonheffing kunnen verwachten. Daarbij wordt per arbeidsrelatie gekeken naar de voor die arbeidsrelatie beschikbare gegevens. Op basis van die gegevens wordt de hoogte van de naheffingsaanslag vastgesteld. Daarbij wordt in beginsel niet gekeken naar de andere arbeidsrelaties van deze werknemer.

De inspecteur stelt op basis van de hem ter beschikking staande gegevens het loon over de periode van zes maanden (of korter, indien de inhoudingsplichtige het daarvoor benodigde bewijs heeft geleverd) vast. De werkgever kan bewijs aandragen dat het loon over die periode lager is geweest. In de meeste gevallen zal daadwerkelijk ook een dienstbetrekking hebben bestaan die voor de fiscus verborgen is gehouden. In dat geval kan de inhoudingsplichtige laten zien welke betalingen hij aan de desbetreffende werknemer heeft gedaan, en op deze wijze aantonen dat het loon van de desbetreffende werknemer lager is geweest.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de memorie van toelichting. Volgens deze toelichting is het normale boeteregime van toepassing. De leden vragen wat dan het beboetbare feit is. Voorts vragen de leden welke te lage afdracht van loonheffing beboet wordt, of er ook een boete wordt opgelegd wegens een onjuiste aangifte, welke aangifte dan onjuist is en hoe de omgekeerde en verzwaarde bewijslast zich tot het vermoeden van onschuld verhoudt van artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Tot slot vragen de leden of bij de strafmaat rekening gehouden wordt met het feit dat het om belasting gaat over een belastbaar feit waarvan niet vaststaat of het in werkelijkheid heeft plaatsgevonden.

Het beboetbare feit is dat belasting niet, gedeeltelijk niet, dan wel niet binnen de in de belastingwet gestelde termijn is betaald; terzake hiervan kan een verzuimboete of een vergrijpboete worden opgelegd. Voorts kan

een verzuimboete worden opgelegd vanwege het feit dat de inhoudingsplichtige de aangifte loonbelasting niet, niet binnen de in de belastingwet gestelde termijn, dan wel onjuist of onvolledig heeft gedaan. Het gaat hier om twee verschillende verplichtingen die met afzonderlijke boetes gesanctioneerd zijn. Ter zake van de omgekeerde en verzwaarde bewijslast geldt dat deze niet ziet op het vereiste van opzet of grove schuld. De inspecteur zal voor het opleggen van een vergrijpboete het bewijs moeten leveren van opzet of grove schuld. Bovendien geldt op grond van artikel 67f, tweede lid, AWR dat de grondslag voor de boete wordt gevormd door het bedrag dat als gevolg van opzet of grove schuld van de inhoudingsplichtige niet of niet tijdig is betaald. Uit het voorgaande blijkt dat de fictie van zes maanden bij het opleggen van een vergrijpboete niet doorwerkt naar de grondslag van de boete.

Voor het opleggen van de verzuimboete wordt uitgegaan van de vooronderstelling dat de dienstbetrekking tenminste zes maanden is aangevallen voor het tijdstip waarop wordt geconstateerd dat een werknemer tot een inhoudingsplichtige in dienstbetrekking staat maar niet in de loonadministratie is opgenomen. De inhoudingsplichtige kan ter zake hiervan het tegenbewijs leveren door aan te tonen dat de dienstbetrekking van jongere datum is. Als de inhoudingsplichtige er niet in slaagt om tegenbewijs te leveren, staat daarmee de boete vast. Bij het opleggen van een boete zal dan in ieder geval uit worden gegaan van de fictie van zes maanden (of een kortere periode, indien de inhoudingsplichtige het daarvoor benodigde bewijs heeft geleverd).

5. Verkorten beslistermijnen

De leden van de VVD-fractie geven aan positief te zijn over de verkorting van de beslistermijnen, maar vragen zich af – naar aanleiding van de opmerking in de toelichting dat in belastingzaken toch nog een langere beslistermijn nodig is vanwege de geautomatiseerde verwerkingsduur – hoe andere beschikkingsfabrieken, waarvoor de Awb-termijn wel geldt, dit oplossen.

Allereerst herhaal ik hier mijn in de nota naar aanleiding van het verslag gedane toezegging dat ik in de eerste helft van 2008 – nadat de Belastingdienst de tijd heeft gehad om ervaring op te doen met de nieuwe taken en werkstromen die voortvloeien uit de Wet financiering sociale verzekeringen, de Zorgverzekeringswet, de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag – opnieuw zal bezien of de Belastingdienst dan in staat is te voldoen aan de beslistermijnen van de Awb.

Voorts merk ik op dat in het kader van de uitvoering van de sociale verzekeringswetten ook veel beschikkingen worden genomen. De beslistermijnen die daar gelden zijn veelal de redelijke termijn van de Awb (acht weken) of dertien weken. Juist bij beslissingen die in het kader van de (Invoeringswet) Wet financiering sociale verzekeringen zijn overgegaan van UWV naar de Belastingdienst (zoals beslissing omtrent vaststelling verzekeringsplicht, beslissing omtrent sectorindeling van de werkgever en beslissing omtrent eigenrisicodragerschap) was de beslistermijn reeds dertien weken en is deze beslistermijn ook gehandhaafd. Uit ervaringen van het UWV is gebleken dat voor het afgeven van deze beschikkingen meer tijd nodig is dan de Awb-termijn. Dit zal ook gelden voor de Belastingdienst, nu deze organisatie verreweg de meeste beschikkingen afgeeft.

De leden van de VVD-fractie wijzen op het argument van de regering dat belastingplichtigen in sommige gevallen hun aanvraag of aangifte in de bezwaarfase aanvullen en vragen zich of het belastingrecht zich op dit punt onderscheidt van andere onderdelen van het bestuursrecht. Hierover wordt opgemerkt dat het belastingrecht zich van het bestuursrecht onder-

scheidt in die zin dat degene die aangifte doet aan een wettelijke verplichting voldoet, terwijl het is zo dat degene die een aanvraag doet een begunstigende actie van de zijde van de overheid verwacht.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe termijnverlenging werkt in de gevallen die bij ministeriële regeling worden aangewezen. Blijkens de voorgestelde nieuwe tekst van artikel 25, tweede lid, AWR kan de inspecteur in bij ministeriële regeling aangewezen gevallen of met schriftelijke toestemming van de Minister de uitspraak voor ten hoogste een jaar verdagen. De inspecteur neemt derhalve een verdagingsbesluit en maakt dit aan de indiener van het bezwaarschrift bekend. In dit verdagingsbesluit zal worden aangegeven welke beslistermijn geldt. In de nog op te stellen ministeriële regeling zal worden bepaald voor welke groepen bezwaarschriften de verdagingstermijn geldt. Het verdagingsbesluit is niet zelfstandig voor bezwaar en beroep vatbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen toe te lichten wanneer sprake is van een beschikking op aanvraag in de zin van artikel 5a AWR. Bij de parlementaire behandeling van artikel 5a AWR is geen uitputtende opsomming gegeven welke, in de wet voorziene, verzoeken als «aanvraag» in de zin van artikel 1:3 Awb moeten worden beschouwd. Volgens de definitie van artikel 1:3, derde lid, Awb wordt onder aanvraag verstaan: een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen. Iedere beschikking op aanvraag die door de inspecteur wordt genomen is een beschikking op aanvraag in de zin van artikel 5a AWR. Een voorbeeld uit de lokale heffingspraktijk is artikel 132 van de Waterschapswet. Een belastingplichtige die meent daarvoor in aanmerking te komen, kan op grond van deze bepaling bij het waterschap een aanvraag indienen voor toepassing van het alleenwonendenforfait uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 5a AWR ook geldt voor beslissingen die worden genomen naar aanleiding van een verzoek dat bij de aangifte moet worden gedaan, zoals het geval is bij veel verzoeken om teruggaaf van omzetbelasting, en wat in dit verband de betekenis is van artikel 8, derde lid, AWR. Verzoeken die bij de aangiften worden ingediend worden in beginsel beschouwd als onderdeel van de aangifte een lopen logischerwijs mee met de behandeling van de aangifte. De behandeltermijn van de aangifte is derhalve leidend. Overigens worden verzoeken om teruggaaf omzetbelasting in de praktijk binnen de nieuwe termijn van dertien weken afgedaan.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de verdagingsbepaling van artikel 25, tweede lid, AWR zich verhoudt tot de verdagingsbepaling in artikel 7:10, derde lid, Awb.

In de voorgestelde situatie zal de Belastingdienst, uiteraard onder handhaving van de in het Voorschrift Awb neergelegde doelstelling om Awb-conform te werken, wettelijk gezien uiterlijk dertien weken plus vier weken (de termijn van artikel 7:10, derde lid, Awb) of dertien plus één jaar (de termijn van artikel 25, tweede lid, AWR) hebben om een beslissing op bezwaar te nemen. Deze termijn kan op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb nog verder worden verlengd als dit tussen de indiener van het bezwaarschrift en de Belastingdienst wordt overeengekomen. Deze verlenging kan nuttig zijn als de mogelijkheid wordt beproefd elkaar alsnog in een oplossing te vinden (bijvoorbeeld via mediation) of als de uitkomst van een bepaalde procedure wordt afgewacht.

De leden van de VVD-fractie zijn er niet van overtuigd dat een uitzondering moet worden gemaakt voor gemeentelijke belastingen en dat voor bezwaarschriften tegen gemeentelijke belastingen een langere termijn zou moeten gelden dan voor provinciale en waterschappelijke belastingen. Aan het verzenden van gemeentelijke belastingaanslagen en waardebeschikkingen, die in de meeste gevallen in een gezamenlijk biljet aan de belastingplichtigen worden bekendgemaakt, gaat in verreweg de meeste gevallen geen aanvraag of aangifte vooraf. Als gevolg hiervan gaan veel bezwaarschriften over vermeende fouten in de basisgegevens van de gemeente. Dit vraagt vaak om een nader onderzoek om tot een goede heroverweging te komen.

Verder is het zo dat onderzoek van de nadere gegevens geregeld vraagt om een controle ter plaatse. Dit kan niet altijd achter het bureau geschieden. Daarnaast geldt met name voor de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) dat het individuele geval niet op zichzelf staat maar bij waarderingen ook de onderlinge samenhang met vergelijkbare objecten aan de orde moet komen. Zeker bij meerdere bezwaarschriften in een groep vergelijkbare objecten vraagt dit om een zorgvuldige afstemming. Deze onderlinge samenhang brengt ook met zich dat veelal pas na het einde van de bezwaartermijn kan worden begonnen met de inhoudelijke beoordeling van bezwaarschriften omdat dan pas zicht is op alle bezwaarschriften in het cluster met vergelijkbare objecten.

De verzending van aanslagen en waardebeschikkingen is mede door recente wetwijzigingen sterk geconcentreerd in de eerste acht weken van het belastingjaar. Deze geconcentreerde verzending leidt onvermijdelijk tot een concentratie van de bezwaarschriften. Hierin schuilt een duidelijk verschil met de spreiding die de verzending van aanslagen met betrekking tot rijksbelastingen kenmerkt.

Daarbij komt dat de gemeentelijke belastingafdelingen in de meeste gemeenten gering van omvang zijn. In combinatie met het specialistische werk leidt dit ertoe dat de piekwerkzaamheden moeilijk kunnen worden overgedragen binnen de eigen organisatie.

Gelet op het karakter van de bezwaarprocedures en de piekbelasting in de verzending van beschikkingen, is afdoening binnen dertien weken een niet te realiseren taakstelling. De leden van de VVD-fractie vragen daarbij of de ambtenaren die deze bezwaarschriften afhandelen dezelfde zijn als de ambtenaren die WOZ-zaken afhandelen. Over de inrichting van de gemeentelijke belastingheffing zijn geen concrete gegevens beschikbaar. Navraag bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft globaal echter het volgende beeld. De aanslagregeling voor de jaarlijks terugkerende belastingen is bij de meeste gemeenten geconcentreerd bij de afdeling belastingen. Deze afdeling verzorgt naast de aanslagregeling in veel gevallen ook de bezwaarafhandeling en de uitvoering van de Wet WOZ. Incidentele belastingen zoals als leges of de naheffingsaanslagen parkeerbelastingen zijn bij gemeenten ook wel aan de vakafdelingen zoals burgerzaken of bouwen en wonen opgedragen omdat de belastingheffing daarbij vaak met inhoudelijke werkzaamheden samenvallen. Soms doen deze afdelingen ook de bezwaarafhandeling, maar in de meeste gevallen worden bezwaarschriften aan de afdeling belastingen overgedragen. Naast de specialistische kennis van het fiscale procesrecht is daarbij vaak ook het aantal bezwaarschriften bepalend. Ten opzichte van het aantal bezwaren tegen de WOZ-beschikkingen en de reguliere belastingaanslagen, is het aantal bezwaarschriften tegen incidentele aanslagen vaak

beperkt. Ter voorkoming van onduidelijkheden bij de gemeentelijke afdoening, wordt dan ook een uniforme beslistermijn voorgestaan.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of aangegeven kan worden hoe lang gemeenten in de regel doen over de behandeling van een bezwaarschrift tegen een belastingaanslag en hoe dat ligt bij de provincies en waterschappen. Uit een integrale prestatievergelijking voor waterschappen 2004 blijkt dat bij de onderzochte waterschappen de bezwaarschriften in het betrokken jaar in 36,5% van de gevallen binnen zes weken werden afgedaan. In 29% van de gevallen lag de behandelingsduur tussen zeven en twaalf weken, in 17% van de gevallen tussen dertien en 26 weken en in 17,5% van de gevallen bedroeg de behandelingsduur meer dan 26 weken. In ruim 65% van de gevallen vond behandeling dus binnen een termijn van twaalf weken plaats. Mede als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel zullen de waterschappen zich ervoor inspannen om dit percentage verder te verbeteren.

Ter zake van de behandeltermijn bij gemeenten en provincies zijn mij geen gegevens bekend.

6. Geheimhoudingsplicht

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gang van zaken bij het verstrekken van informatie door de Belastingdienst indien deze informatie mede is gebaseerd op gegevens die de Belastingdienst uit het buitenland heeft verkregen. In een aantal situaties is sprake van gegevensuitwisseling tussen staten ten behoeve van de belastingheffing. Hieraan zijn in het algemeen strikte voorwaarden verbonden. Een daarvan is veelal dat de desbetreffende informatie niet voor andere doeleinden mag worden aangewend dan de belastingheffing. In de memorie van toelichting (blz.18) heb ik bedoeld aan te geven dat de Belastingdienst de uit het buitenland ontvangen informatie gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de aanslag of het verzamelinkomen. Wanneer vervolgens dit laatste gegeven wordt verstrekt aan een ander bestuursorgaan in Nederland gaat het om een gegeneerd gegeven waarin het oorspronkelijke uit het buitenland ontvangen gegeven is opgegaan. Indien er bezwaren bestaan tegen het gebruik van het uit het buitenland ontvangen gegeven, dienen deze in het kader van bezwaar tegen de fiscale beslissing te worden ingebracht. Veelal zal het zo zijn dat bij later gebruik van het fiscale inkomensgegeven door een ander bestuursorgaan dit gegeven als zodanig vaststaat en formele rechtskracht heeft, zodat bezwaren tegen dit gegeven geen onderdeel van een eventuele procedure tegen de beslissing van dat andere bestuursorgaan kan zijn. Deze systematiek ligt onder andere ten grondslag aan de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

7. Kentekenblokkade

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de kentekenblokkade. De kentekenblokkade houdt in dat voor belasting-schuldigen die vijf of meer naheffingsaanslagen in de motorrijtuigenbelasting (Mrb) onbetaald hebben gelaten, een zogenoemd verplichtingensignaal in het kentekenregister kan worden aangebracht. Na deze signalering wordt afgifte van een nieuw kentekenbewijs op naam van de belastingschuldige geweigerd.

De regeling heeft geen gevolgen voor kentekens die ten tijde van het aanbrengen van het verplichtingensignaal al op naam van de belasting-schuldige staan. Deze kentekens kunnen bij verkoop van het betreffende voertuig «gewoon» worden overgeschreven op naam van een derde. Het middel van de kentekenblokkade wordt reeds geruime tijd ingezet bij de bestrijding van de katvangerconstructie. Daarbij is niet gebleken, zoals de leden van de VVD-fractie suggereren, dat zogenoemde «verschuilers»

(personen die gebruik maken van katvangers teneinde voertuigverplichtingen te ontduiken) noemenswaardig gebruik maken van (buitenlandse) rechtspersonen. In de eerste plaats is daarbij van belang dat – hoe dan ook- de tenaamstelling van kentekens financiële verplichtingen met zich meebrengt waarop de kentekenhouder uiteindelijk in zijn vermogen pleegt te worden aangesproken. Daarnaast geldt dat de afgifte van een kenteken op naam van een rechtspersoon complexer is dan de afgifte op naam van een natuurlijk persoon. Zo dienen in het eerste geval meer formaliteiten te worden vervuld dan in het tweede geval. De indruk bestaat dat met name bedoelde formaliteiten potentiële «verschuilers» afschrikken.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om een toelichting naar aanleiding van de tekst uit de memorie van toelichting inhoudend dat in het verleden – en regio-afhankelijk – grote groepen aanslagen buiten invordering zijn gesteld. Bij de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 juni 2004 is van dat feit melding gemaakt (Kamerstukken II 2003/04, 29 643, nr. 2). Om redenen van beheersbaarheid van het invorderingsproces maakte het management van bedoelde regio's van tijd tot tijd de keuze bepaalde groepen van belastingaanslagen van (veelal) geringe omvang generiek oninbaar te lijdten. In genoemde brief zijn onder meer maatregelen aangekondigd teneinde aan de rechtsongelijkheid die het gevolg is van deze handelwijze paal en perk te stellen. Het inzetten van het middel van de kentekenblokkade geldt als een belangrijke maatregel om de rechtsgelijkheid bij de invordering van belastingaanslagen van geringe omvang te herstellen. De verwachte effecten van het onderhavige middel zijn uiteengezet in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 8–9).

8. Bestuurdersaansprakelijkheid

De leden van de VVD-fractie vragen de berekening, dat de administratieve last van een aansprakelijkstelling ruim een uur per geval bedraagt, te specificeren. Voorts vragen zij of deze berekening wel aansluit bij de complexiteit van de problematiek. De administratieve lasten van alle nationale wet- en regelgeving zijn als onderdeel van de inspanningen de administratieve lasten deze kabinetsperiode te verlagen naar de stand van 31 december 2002 in kaart gebracht. Voor de fiscale wet- en regelgeving zijn de administratieve lasten gemeten door EIM. Als onderdeel van die meting is ook gekeken naar de administratieve lasten van de IW 1990. De inschatting van de administratieve lasten van de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen maatregel op het terrein van de bestuurdersaansprakelijkheid is rechtstreeks gebaseerd op deze meting van het EIM. Volgens die meting vallen de administratieve lasten voor de aansprakelijk gestelde bestuurder zelf uiteen in 30 minuten als gevolg van het op de hoogte komen van een aansprakelijkstelling via een brief van de Belastingdienst en 15 minuten voor het melden van betalingsonmacht. Uit de meting blijkt voorts dat de administratieve lasten in individuele gevallen fors hoger uitvallen indien de bestuurder gebruik maakt van derden die hem in de aansprakelijkheidsprocedure bijstaan. Volgens de meting van het EIM doet dit zich feitelijk slechts in een zeer beperkt aantal gevallen voor. De inschatting dat met een aansprakelijkstelling ruim een uur is gemoeid, is gebaseerd op het (gewogen) gemiddelde van het grote aantal situaties waarin geen bijstand wordt ingeroepen en het beperkte aantal situaties waarin die bijstand wel wordt gevraagd.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie waarom de in het voorgestelde artikel 36b IW 1990 opgenomen bestuurdersaansprakelijkheid is beperkt tot aansprakelijkheidsschulden voor loonbelasting- of

omzetbelastingsschulden. De leden merken daarbij op dat artikel 36 IW 1990 ook op schulden ter zake van andere belastingen ziet. Het voorgestelde artikel 36b IW 1990 kan, anders dan artikel 36 IW 1990, pas door de ontvanger in stelling worden gebracht nadat een eerdere aansprakelijkheidsprocedure niet tot het gewenste resultaat – de betaling van de aansprakelijkheidsschuld – heeft geleid. De ontvanger heeft degene die in deze eerdere aansprakelijkheidsprocedure aansprakelijk is gesteld (bijvoorbeeld in het kader van de inleners-, keten- of opdrachtgeversaansprakelijkheid) veelal alleen voor loonbelasting- of omzetbelastingsschulden aansprakelijk kunnen stellen. Om deze reden is het bereik van artikel 36b IW 1990 toegespitst op deze belastingsschulden.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie toe te lichten hoe het voorgestelde artikel 36b IW 1990 zich verhoudt tot artikel 36, vijfde lid, onderdeel c, van die wet.

Op grond van artikel 36b, tweede lid, IW 1990 is het vijfde lid, onderdeel c, van artikel 36 IW 1990 van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat wanneer de bestuurder van een lichaam een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam in de zin van de AWR is, ook de bestuurders van het laatstbedoelde lichaam op de voet van artikel 36b IW 1990 aansprakelijk kunnen worden gesteld. Hiermee wordt bewerkstelligd dat wanneer de ontvanger artikel 36b IW 1990 in stelling brengt de aansprakelijkheidsketen niet ophoudt bij de rechtspersoon/bestuurder maar dat deze keten – net als bij een aansprakelijkstelling op de voet van artikel 36 IW 1990 – pas eindigt als de bestuurders natuurlijke personen zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat de ontvanger zich via artikel 36b IW 1990 alleen kan verhalen op het vermogen van de rechtspersoon/bestuurder terwijl de natuurlijke persoon/bestuurder – die zich achter deze rechtspersoon/bestuurder verschuilt – zijn praktijken kan voortzetten zonder ervoor bevreesd te hoeven zijn dat de ontvanger de niet betaalde aansprakelijkheidsschuld op zijn (privé)vermogensbestanddelen kan verhalen.

9. Anoniementarief loonbelasting

In artikel 2, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 is opgenomen dat geen sprake is van een werknemer als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van die wet in het geval personen buiten Nederland verblijven en de dienstbetrekking geheel buiten Nederland wordt vervuld. In dat geval is de loonbelasting niet van toepassing en dus ook het anoniementarief niet.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn