

Vergaderjaar 2003–2004

29 643

Aanpak vrijplaatsen

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2004

Hierbij doe ik u, conform mijn toezeggingen tijdens het debat met uw Kamer op 11 maart 2004 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2003–2004, nr. 57, blz. 3777–3795), de rapportage toekomen inzake de onderzoeken in de Belastingdienst naar zogeheten contra legemhandelingen¹ (dit zijn handelingen waarbij van het recht is afgeweken) en naar de aanpak van vrijplaatsen door de Belastingdienst.

U treft ook aan een meer algemene beschrijving van het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van rechtshandhaving en rechtstoepassing. Een gezamenlijk plan van aanpak voor de zogenoemde vrijplaatsen is uw Kamer aangeboden bij brief van heden (kamerstuk 29 643, nr. 1) door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij, mede namens de ministers van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ten behoeve van de samenhang staat het plan van aanpak ook in deze brief vermeld.

Aanleiding

De aanleiding voor dit alles was de afspraak van de Belastingdienst met bewoners van het woonwagencentrum de Vinkenslag in Maastricht. Deze hield in dat de ondernemersactiviteiten voor de inkomstenbelasting werden belast tegen grofweg een tarief van drie procent van de brutowinst. Afwijkende tariefafspraken zijn contra legem.

In de media verschenen vervolgens berichten over de aanpak van de Belastingdienst bij woonwagencentra in het algemeen.

Het onderzoek is daarom breder geweest dan alleen contra legemafspraken met woonwagenbewoners. De Belastingdienst is gevraagd alle mogelijke – voor zover nog te achterhalen – contra legemhandelingen te melden. Ook de beleidsbesluiten met een mogelijk contra legemkarakter zijn in het onderzoek betrokken. Het onderzoek naar de aanpak bij woonwagencentra betrof ook de aanpak van andere vrijplaatsen.

De onderzoeken zijn breed en diepgaand opgezet om de problematiek volledig in beeld te krijgen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik vind het bestaan van contra legemhandelingen en van (fiscale) vrijplaatsen niet aanvaardbaar. De verontwaardiging over beide kwesties kan ik dan ook goed begrijpen, temeer omdat het merendeel van de Nederlandse belastingplichtigen de fiscale verplichtingen correct nakomt. Alle Nederlandse belastingplichtigen moeten, op basis van het rechtsgelijkheidsbeginsel, hun deel in de belastingen betalen.

In deze brief presenteer ik u 22 maatregelen om dat doel te bereiken. Dat zal niet gemakkelijk zijn en tijd kosten, maar het moet wel.

De onderzoeksopzet en de uitvoering daarvan is beoordeeld door de Auditdienst van het ministerie van Financiën.

Over de uitkomsten van het contra legemonderzoek heb ik advies gevraagd aan prof. mr. Ch. P. A. Geppaart en prof. M. Scheltema.

Het onderzoek naar vrijplaatsen

De Belastingdienst heeft aangegeven dat bij vrijplaatsen in beginsel het reguliere beleid wordt toegepast. Maar de dienst heeft ook gerapporteerd dat handhaving bij vrijplaatsen zich kenmerkt door het stelselmatig weigeren een administratie te voeren, door intimidatie en geweld, door het niet altijd kunnen rekenen op bijstand van de politie en door het buiten het zicht van de fiscus houden van activiteiten en verhaalsobjecten. Dat heeft geleid tot een zekere terughoudendheid bij het heffen en innen op vrijplaatsen. Door dit alles zijn handhavingstekorten ontstaan, die zich het meest aandienen op woonwagencentra, bij belwinkels en bij illegale uitzendbureaus.

Juist door het gebrek aan inzicht in de feitelijke fiscale werkelijkheid op vrijplaatsen, is niet aan te geven welke bedragen aan belastingderving gemoeid zijn met de handhavingstekorten. Wat betreft de woonwagencentra is wel aan te geven wat de invorderingsachterstand is: er staat een totaalbedrag aan aanslagen open, voor het merendeel Mrb, van bijna € 28 miljoen over de afgelopen vijf jaar.

Bij belwinkels, sommige moskeeën en windhappers is er geen sprake van gerichte acties. In deze brief wordt hier verder op ingegaan. In de prostitutiesector en bij illegale casino's wordt samengewerkt in projecten van het ministerie van Justitie. De aanpak van die casino's wordt door alle partijen als succesvol ervaren. Ook met betrekking tot katvangers wordt samengewerkt, aanvankelijk succesvol, maar inmiddels wenden de fraudeurs hun creativiteit zodanig aan, dat een nader antwoord van de overheid nodig is.

Bij illegale uitzendbureau's en achterstandswijken, die het karakter van een vrijplaats hebben, werkt de Belastingdienst samen in de *interventie-teams*. Bij coffeeshops is sprake van regulier heffings- en invorderingsbeleid – afgezien van de eerder genoemde terughoudendheid – en bij illegale hennepkwekerijen is vastgesteld dat deze thans voor de Belastingdienst niet of nauwelijks zelfstandig zijn op te sporen.

Het onderzoek toont aan dat alleen een integrale overheidsbrede aanpak van vrijplaatsen de wetteloosheid die op vrijplaatsen heerst, kan doorbreken.

Samenwerking is ook het meest doelmatig, omdat eventuele politie-inzet de belangen van meerdere handhavingsorganisaties tegelijk kan dienen.

Het onderzoek naar contra legemhandelingen

De Belastingdienst heeft ruim 500 potentiële contra legemhandelingen gemeld, zowel in de heffing als in de invordering. Zij blijken niet allemaal contra legem te zijn. Contra legemhandelingen betreffen inbreuken op het formele recht, het materiële recht en het strafrecht. Niet conform het recht handelen, is een inbreuk op het rechtsgevoel van degenen die hun verplichtingen wel correct naleven. Contra legemhandelingen gaan ook in tegen de bedoelingen van de wetgever. Dat betreft *bijvoorbeeld* handelen als:

- het combineren van belastingsoorten;
- het toepassen van andere tarieven dan in de wet staan;
- het onterecht achterwege laten van renten en boetes;
- het onterecht ontheffen van administratieve verplichtingen;
- het onterecht achterwege laten van aanslagen of invorderingsmaatregelen.

Contra legemhandelen houdt evenwel niet in dat er sprake is van corruptie, zelfverrijking van ambtenaren of welke integriteitsinbreuk dan ook.

Het is niet mogelijk het aantal *handelingen* exact te kwantificeren, waar de dienst ook zelf al heeft gemeld dat bepaalde handelingen vaker voorkwamen. Een indicatie van de frequentie is aangegeven door onderscheid te maken tussen «enkel geval/enkele gevallen», «praktijk» en «beleid». Veel contra legemhandelingen hebben als doel gehad om de onzekerheid over de fiscale werkelijkheid te vangen in een vaststelling van de materiële belastingschuld. Daarom is niet aan te geven hoeveel belastingderving met contra legemhandelen gepaard is gegaan. Bij contra legemhandelingen in de invordering wordt geschat dat door generiek oninbaarlijden circa € 5 miljoen is gederfd over de afgelopen vijf jaar. Met de instructie kwade posten is per jaar tussen de € 50 000 en € 100 000 aan derving gemoeid geweest.

De meldingen in de bijlagen 2, 3 en 4 zijn zodanig vormgegeven dat zij niet in strijd zijn met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Awr (Algemene wet inzake rijksbelastingen).

Het rechtshandavings- en rechtstoepassingsbeleid van de Belastingdienst

Het rechtshandavingsbeleid van de Belastingdienst is gebaseerd op het selecteren van risico's en belang. Gelet op de massaliteit van de processen van de Belastingdienst, is dat een juiste aanpak. Binnen dat beleid moeten wel de maatschappelijke ontwikkelingen die zich aftekenen op het terrein van handhaving een plaats krijgen.

De veranderende tijdgeest creëert enerzijds de wens dat de overheid zich meer bepaalt tot adequaat toezicht en scherpere handhaving, zonder de kwaliteit van de dienstverlening te veronachtzamen en anderzijds de noodzaak om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven meer vorm en inhoud te geven.

Scherpere handhaving vraagt om de ontwikkeling van andere vormen van overheidsoptreden, in ieder geval in die situaties waarin het per definitie op het individu toegesneden instrumentarium niet altijd is opgewassen tegen het collectief optreden van de justitiabelen. Meer eigen verantwoordelijkheid van burgers vraagt eveneens om andere handavingsconcepten in de richting van horizontaal toezicht.

In de eerstgenoemde situatie is sprake van een zwaarder handavingsregime, in de tweede situatie gaat het juist om lichtere handavingsregimes door de overheid.

Met betrekking tot het sluiten van *fiscale compromissen* leefde binnen de dienst de vraag in hoeverre deze als contra legem beschouwd moeten worden. Die vraag zag evenzeer op het gevoerde *selectiebeleid*. Beide vragen veronderstellen mogelijke handhavingstekorten. In beide situaties is daar geen sprake van.

De context

Zonder iets af te willen doen aan mijn mening over de onaanvaardbaarheid van contra legemhandelingen en van vrijplaatsen en ook zonder iets af te willen doen aan de noodzaak van de te nemen maatregelen, maak ik graag een aantal opmerkingen over de context waarbinnen de Belastingdienst opereert.

De resultaten van de onderzoeken moeten in ieder geval ook worden gezien tegen de achtergrond van de veranderende tijdgeest. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het recent uitgekomen onderzoek «De moraal in de publieke opinie» (SCP, maart 2004). Daarin wordt aangegeven dat in 2002 *62 procent* van de Nederlanders belastingfraude door belastingplichtigen in het algemeen afkeurde, tegen *46 procent* in 1991. Er is daarmee een sterk groeiend draagvlak voor scherpere handhaving bij fraudeurs. De overheid moet beleid en uitvoering aanpassen aan de eisen van de tijd, zonder daarbij overigens de eigen normstelling te verwaarlozen: zij moet hoe dan ook de bestaande wet- en regelgeving toepassen en handhaven. Vanuit dit tijdsperspectief zijn sommige contra legemhandelingen – met name in de beleids sfeer – meer te verklaren, waar blijkt dat deze meestal van voor het jaar 2000 dateren.

Het gedogen van vrijplaatsen is niet meer van deze tijd. Dit kabinet wil meer in het algemeen een einde maken aan gedogen. Laksheid, gebrek aan daadkracht of het ontlopen van moeilijke situaties worden immers ook door de samenleving niet langer geaccepteerd. Tegelijkertijd kan geen enkel rechtsstelsel zonder oplossingen om de spanning tussen *wet en werkelijkheid* te verminderen. Het moet dan wel gaan om *bewust* gekozen, *tijdelijke* uitzonderingen. Voor dergelijk bewust gedogen is alleen plaats wanneer handhavers hun uiterste best doen om voor het overige goed te handhaven.

Een tweede opmerking is dat handhaven soms optreden tegen geweld en met geweld vraagt. Het fysieke geweldsmonopolie is in Nederland voorbehouden aan de defensiemachten en de politie. Tegen die achtergrond is het te begrijpen dat andere handhavingsorganisaties, zoals de Belastingdienst, bij gebrek aan politie-ondersteuning vrijplaatsen hebben gemedend. Medewerkers van de Belastingdienst mogen niet aan geweld worden blootgesteld. Daarom is een integrale aanpak de enig mogelijke. De gekozen aanpak respecteert de rol die de gemeenten, met name bij de aanpak van woonwagencentra, daarin spelen. Zij hebben immers velerlei belangen en kennen de lokale situaties. Bovendien kunnen op dat niveau de korpsbeheerders en korpschefs de eventuele politie-inzet het beste beoordelen. De treinmetafoor die daarvoor overheidsbreed wordt gehanteerd, illustreert dat: de gemeente is de locomotief, de politie bezet de eerste wagon, uitvoeringsorganisaties de tweede, inspecties de derde en het OM eventueel een vierde.

Een derde opmerking betreft de contra legemhandelingen. De inspecteurs en ontvangers hebben soms geprobeerd praktische oplossingen te vinden om te waarborgen dat de materiële belastingschuld toch nog geheel of gedeeltelijk kon worden geheven en geïnd. Dat zij daarbij soms contra legem hebben gehandeld, kan ik niet goedkeuren, maar vaak wel begrijpen. Daarom overweeg ik ook een aantal werkwijzen te codificeren.

Waar dat niet gebeurt, wordt in een algemene werkinstructie aangegeven dat ik bepaalde handelwijzen onwenselijk acht en ook waarom.

Bij het beoordelen van de vraag «contra legem of niet» blijkt dat het antwoord daarop niet altijd als vanzelfsprekend te geven valt. Om het meer beeldend te verwoorden: het recht is niet altijd met een schaarstje te knippen. Ook die spanning tussen *wet en werkelijkheid* zal er altijd zijn, hoe goed de wetgever ook op voorhand beoogt de werkelijkheid in wet- en regelgeving te vangen en hoe goed ook de inspecteur beoogt het recht op de werkelijkheid toe te passen.

Een relativering van het aantal contra legemhandelingen is, in alle redelijkheid, ook aan de orde. Niet alleen zien de meldingen op een reeks van jaren, maar zij moeten ook worden afgezet tegen de ongeveer 15 miljoen aanslagen die de Belastingdienst jaarlijks oplegt, de bijna 800 000 bezwaarschriften waarop beschikt moet worden en de bijna 7 miljoen auto's waarover jaarlijks Mrb en bij aanschaf Bpm moet worden geheven en geïnd.

Datzelfde geldt voor de aanpak van vrijplaatsen. Niet alle vrijplaatsen zijn buiten het bereik van de dienst en andere handhavers gebleven en niet alle bewoners/deelnemers van/aan vrijplaatsen vinden het behoren tot een vrijplaats een wenselijke situatie.

Een andere koers: de maatregelen op een rij

De resultaten van het onderzoek geven mij aanleiding een andere koers in te zetten. De maatregelen daartoe worden meer uitgebreid in deze brief beschreven. Ten behoeve van het overzicht staan zij hieronder vermeld:

Vrijplaatsen

1. Met betrekking tot de reguliere heffing en inning bij vrijplaatsen laat de Belastingdienst alle tot nu bestaande terughoudendheid varen.
2. Indien er voor medewerkers gevaar of geweld dreigt, vraagt de Belastingdienst om bijstand van de politie. Kan die niet worden verkregen, dan wordt dat in de dossiers vastgelegd.
3. Binnen de werkwijzen van de Belastingdienst zelf worden de risico's voor gevaar en geweld beperkt, bijvoorbeeld door het inzetten van deurwaarders op andere plaatsen dan het eigen ambtsgebied, het niet vermelden van namen op documenten en het elders verkopen dan op de plaats waar beslag is gelegd.
4. Waar mogelijk en nodig, worden in de invordering *breekteams* ingezet (deurwaarder, hulpofficier van Justitie, sleutelsmid).
5. Ik zal met de minister van V&W in overleg treden teneinde de mogelijkheden voor aanpak van katvangens te vergroten, bijvoorbeeld door kentekenregistratie op sofinummer (in deze gevallen).
6. Ten aanzien van de aanpak van illegale belwinkels en sommige moskeeën, neemt de Belastingdienst het initiatief tot samenwerking.
7. Met betrekking tot de integrale, overheidsbrede aanpak van vrijplaatsen worden alle bestaande initiatieven en samenwerkingsverbanden met kracht voortgezet. De minister van BZK rekent de coördinatie van de aanpak van woonwagencentra tot de zijne, waarbij hij is gestart met de G-4 (zie brief met BZK-kenmerk EVIP 2004/66 233 van 3 juni 2004). In deze brief zijn de kernwoorden van de aanpak *samenwerking en coördinatie*, waarbij gemeenten, politie, uitvoeringsinstanties en inspecties gaan samenwerken. Ook de kennis van een integrale aanpak van vrijplaatsen wordt verbreed. Daartoe werken het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), het Bureau BIBOB en de kenniscgroep Integrale overheidshandhaving intensief samen. Initiatieven van andere uitvoeringsorganisaties om tot samenwerking te komen, kunnen daarnaast bestaan.

8. De kennisgroep Integrale overheidshandhaving wordt uitgebreid en voortaan direct aangestuurd door de directeur-generaal Belastingdienst.
9. Er wordt € 10 miljoen extra beschikbaar gesteld ten behoeve van de invordering.
10. De directeur-generaal Belastingdienst heeft de Auditdienst Financiën gevraagd in het jaarlijkse auditplan de contra legemproblematiek te betrekken.

Contra legem

11. Er komt een algemene werkinstructie voor de Belastingdienst waarin wordt aangegeven waarom bepaalde handelingen niet worden gecontinueerd, bijvoorbeeld handelingen als: strijd met rechtszekerheid (termijnen), strijd met de wet (middelen combineren, betalingscapaciteit bij heffing meewegen, tariefafspraken, vestzak-broekzak), strijd met de rechtsgelijkheid (niet heffen en/of innen) of strijd met het beleid (boeten, heffings- en invorderingsrente).
12. Bij beleidsbesluiten die vermoedelijk potentiële contra legemaspecten bevatten, geef ik voortaan in het besluit aan wanneer de wet zelf wordt aangepast.
13. De contra legemhandelingen in de uitvoering én het beleid die als «nadruk op doelmatigheid» zijn gekwalificeerd, worden alle nader bezien op de wenselijkheid van aanpassing van de wetgeving. Waar al expliciet is aangegeven dat te doen, gebeurt dat in ieder geval. Begin 2005 wordt dat traject afgerond.
14. De Leidraad Invordering wordt, voor zover nodig, meer toegesneden op de eisen van de tijd. In ieder geval zal ik criteria opstellen voor generiek oninbaarlijden. Dit is uiterlijk 31-12-2004 afgerond.
15. Om (generiek) oninbaarlijden te voorkomen, overweeg ik een aantal maatregelen te nemen als het partieel opheffen van het beslagverbod, de opheffing van de beslagbepanking en het introduceren van de bankvordering. Dit traject moet begin 2005 zijn afgerond.
16. Alle medewerkers die werkzaam zijn in de rechtstoepassing krijgen een opfriscursus formeel recht. Gelet op het aantal medewerkers zal dat over een periode van twee jaar plaatsvinden.
17. Ten behoeve van een meer adequate fraudebestrijding wordt bezien of het wenselijk is om de wettelijke bevoegdheden voor de Belastingdienst uit te breiden, waar concreet blijkt dat de bestaande bevoegdheden tekort schieten, zoals in situaties waarbij het huidige instrumentarium niet opgewassen is tegen het stelselmatig weigeren om een administratie te voeren.
18. Ten behoeve van de fraudebestrijding wordt het aantal verplichte gestructureerde informatieverplichtingen (met name ten behoeve van box 1 en box 3 van de aangifte inkomstenbelasting) uitgebreid, al gaat dat ten koste van de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven.
19. Een *verplichte* automatische incasso in de Mrb voor kwartaalbetalers wordt mogelijk gemaakt.
20. Er komt een automatiseringsoplossing voor de problematiek bij de conserverende aanslagen.

Verdere handhavingsmaatregelen

21. De Belastingdienst maakt een meerjarig plan van aanpak om de *zichtbaarheid* van handhaving in de samenleving te vergroten. De acties die daar uit voortvloeien, staan naast de aanpak van vrijplaatsen en ook naast de acties die worden verricht in de interventieteams.
22. De Belastingdienst zal de komende jaren meer vormen van *horizontaal toezicht* verkennen. Naast de verzwaring van handhavingsregimes

voor fraudeurs, ontstaat zo een balans door het introduceren van lichtere handhavingsregimes voor de belastingplichtigen die hun verplichtingen correct nakomen.

De Belastingdienst doet over de voortgang van zijn aanpak jaarlijks verslag in het Beheersverslag.

Tot slot wil ik graag kwijt dat er inmiddels sprake is van een expliciete wil tot samenwerking in de handhaving, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau.

Overheidsdiensten en departementen zijn gaandeweg gekomen tot samenwerkingsverbanden. Wat dat betreft spreken de in deze brief vermelde samenwerkingsverbanden, maar ook het programma Andere Overheid van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties voor zichzelf. Ook de aanpak van de gemeente Maastricht bij Vinkenslag inspireert meerdere gemeenten. Ik heb dat zelf ervaren bij het recent gesloten convenant over de aanpak van woonwagencentra in Den Haag. Het initiatief daartoe is uitgegaan van een van de wethouders van Den Haag.

Deze ontwikkeling geeft het vertrouwen dat de overheid steeds beter in staat is om maatschappelijke vraagstukken met een brede werking het hoofd te bieden. De korte tijd die gemoeid is geweest met de totstandkoming van een gezamenlijk plan van aanpak met betrekking tot vrijplaatsen vergroot dat vertrouwen.

Meer specifiek kan voor de Belastingdienst worden vastgesteld dat de medewerkers transparantie en openheid hebben verkozen boven verhullen en verbloemen, in de wetenschap dat zij daarmee in de volle openbaarheid komen. Deze attitude verdient respect. Alle medewerkers blijven overigens uitgenodigd om ervaren misstanden door middel van de klokkenluidersregeling intern aan de orde te stellen.

De Belastingdienst is een organisatie met zo'n 30 000 medewerkers aan wie terecht veel eigen verantwoordelijkheid is toevertrouwd. En die daar ook zorgvuldig mee omgaan. Die hard werken en die op een faire, open wijze met burgers en bedrijven omgaan. Tijdens alle werkbezoeken heb ik ervaren hoe groot hun betrokkenheid is en hoe goed zij er in slagen een dienstverlenende attitude te verbinden aan handhavend optreden. Dat er ook dingen misgaan, is inherent aan een dienst waar massaliteit de kern vormt. Dat is zeker vervelend en niet altijd te begrijpen voor de betrokken burgers. Ik heb vastgesteld dat de medewerkers dat zelf minstens even vervelend vinden: alle medewerkers zijn én voelen zich dienaar van de publieke zaak. Het is dus niet alleen de lijst van bovengenoemde maatregelen, maar vooral ook de inzet van de medewerkers van de Belastingdienst die mij het vertrouwen geeft dat dit alles voor de Belastingdienst ook een positief en duurzaam effect zal hebben. Zodat burgers er op kunnen vertrouwen dat elke Nederlandse belastingplichtige *recht* wordt gedaan.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn