

23 470

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 29 mei 1996

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hadden met gemengde gevoelens van het onderhavige wetsvoorstel kennis genomen.

In verband met de lange voorgeschiedenis met vele rapporten en wetenschappelijke beschouwingen achtten zij het op zichzelf te waarderen dat er thans een wetsvoorstel is voorgelegd. Anderzijds meenden zij echter dat er sprake is van tamelijk vergaande veranderingen, waarvan de noodzaak of wenselijkheid hen nog niet voldoende is gebleken.

De leden hier aan het woord wilden in dit verband weten hoe het staat met de evaluaties betreffende de onderlinge afstemming van de belastingboetes en de boetes sociale zekerheid.

De leden van de **CDA**-fractie hadden eveneens met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel zij de invoering van het una-via-systeem zeiden toe te juichen, roept het wetsvoorstel ook vragen op met name op het punt van de boete bij primitieve aanslag en de rol van de boete-inspecteurs en de daaruit voortvloeiende problemen van uitvoerende aard. Deze leden wilden hier vragen hoe het staat met de wijziging van het boetesysteem in de douanewetgeving.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. De reformatio in peius

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat de belastingplichtige terzake van de reformatio in peius het risico kan lopen van een verhoging van de boete in geval van beroep. Deze leden vroegen of deze parallel met het strafrecht wel logisch is in de boetesfeer; b.v. indien de inspecteur de aanslag en de boete verlaagt, en de belastingplichtige vervolgens in geval van beroep het risico loopt van een hogere boete.

¹ Samenstelling:

Boorsma (CDA), (voorzitter), De Boer (GL), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Schuyer (D66), Hilarides (VVD), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Wöltgens (PvdA), Ter Veld (PvdA) en De Haze Winkelman (VVD).

2.2. De boete-inspecteur

De leden van de **VVD**-fractie waren bevreesd dat de aanstelling van de boete-inspecteurs zou kunnen leiden tot een toename van ambtelijk werk en ook tot tijdverlies.

Voor de burgers is het onaantrekkelijk dat zij in de toekomst niet meer te maken hebben met één persoon die volledig bevoegd is om een aanslag vast te stellen en die ook bevoegd is om een compromis te sluiten. Deze leden hadden in dit verband de volgende vragen.

Is het denkbaar dat een inspecteur in de toekomst tegen een belanghebbende zal zeggen dat de belanghebbende er goed aan doet om zijn voorstel te accepteren omdat hij anders het dossier zal overdragen aan de boete-inspecteur?

Hoe zal de boete-inspecteur handelen als hij enerzijds wel vindt dat er reden is voor een boete wegens een bepaald onderdeel van de aangifte, maar anderzijds op fiscaal-juridische gronden oordeelt dat de opgelegde aanslag wegens een ander onderdeel te hoog is?

De invoering van het verschijnsel «boete-inspecteur» riep ook bij de leden van de **CDA**-fractie in het kader van de uitvoering de nodige vragen op. Deze leden begrijpen dat voor deze formule is gekozen om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de eisen die in de sfeer van de strafvervolgning dienen te worden gesteld. Door de introductie van de boete-inspecteur wordt in het fiscaal boeterecht een inbreuk gemaakt op het vervolgingsmonopolie van de Officier van Justitie. De vraag dringt zich dan op of de aan deze functie onverbrekkelijk verbonden eis van onafhankelijkheid voldoende is gewaarborgd. Deze leden meenden hier een vraagteken te mogen plaatsen. Indien de boete-inspecteur wordt aangesteld door het hoofd van dienst, dienen er adequate waarborgen te worden geschapen om te bewerkstelligen dat de boete-inspecteur ook werkelijk onafhankelijk van het hoofd van dienst kan opereren. Welke waarborgen zijn getroffen om te voorkomen dat de boete-inspecteur direct of indirect via de aanslagregelende ambtenaar aan nadere informatie komt in situaties waarin de belastingplichtige als «verdacht» geldt. Zal er sprake zijn van zgn. «Chinese walls» op de inspecties en zo ja, hoe kan gewaarborgd worden dat deze scheiding niet wordt doorbroken zonder medeweten van de belastingplichtige?

Bij het verschijnsel boete-inspecteur gaat het om bijzondere bevoegdheden, die minder liggen in de sfeer van de belastingheffing, maar des te meer specifieke kennis en ervaring vereisen. Met name bij de zwaardere boetes is het van groot belang dat voldoende waarborgen zijn ingebouwd ter bescherming van de rechten van de «verdachte belastingplichtige». Aan welk profiel zal de boete-inspecteur moeten voldoen? Meer specifiek, welke eisen worden gesteld ter zake van persoonlijkheid, opleiding, ervaring, studie e.d.? Zijn extra maatregelen genomen om deze ambtenaren op te leiden voor hun belangrijke taak? Zijn de beoogde boete-inspecteurs reeds geselecteerd en zo ja, op basis van welke criteria? Is het juist, dat er ook «boete-commiezen» zullen worden benoemd (zo ja, heeft dit dan consequenties voor hun ambtelijke status)?

2.3. Boetebeleid

De leden van de **VVD**-fractie waren van mening dat er begrijpelijke redenen zijn aan te voeren om bij het opleggen van een boete geen onderscheid te maken tussen de gewone (primitieve) aanslagen en de navorderingsaanslagen. Daartegenover staat echter dat het tot dusver gemaakte onderscheid gedurende vele tientallen jaren redelijk heeft

gewerkt en is ingeburgerd. Het onderscheid had ook wel enige reden omdat de onjuistheden in de aangifte die de inspecteur aanstonds of na een normaal onderzoek kan waarnemen in het algemeen een ander karakter zullen hebben dan de onjuistheden die hem pas na het regelen van de aanslag bekend worden. De leden van de VVD-fractie hadden enige zorg dat het wetsvoorstel zou kunnen leiden tot een aanmerkelijke verscherping van het boetebeleid van de belastingdienst. Zij vroegen zich af welk nuttig effect dat zou kunnen hebben.

Vervolgens stelden zij nog de volgende vragen.

Zijn er gegevens over de rechtssociologische effecten van het boetebeleid? Ondersteunen deze gegevens het gevoerde beleid?

Kan de boete betrokken worden in een compromis? Zo niet, is dit realistisch?

Ligt het voor de hand dat een belanghebbende een compromis zal willen sluiten als hij niet weet hoe hoog de boete kan worden? Als naast de inspecteur ook de boete-inspecteur bij een bezwaarschrift betrokken is, wie is dan bevoegd om een compromis te sluiten?

Is de termijn voor het indienen van bezwaar- en beroepsschriften lang genoeg als het gaat om aanslagen waarin tevens een hoge boete is begrepen?

Volgens onderzoeken zijn er in Nederland ettelijke honderdduizenden volwassenen die niet kunnen lezen of schrijven. Kan hiermede bij het uitvoeren van het boetebeleid rekening worden gehouden?

2.4. De inkeerregeling

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat ingevolge de huidige wet (Algemene Wet, artikel 68, derde lid) de inkeerregeling onder bepaalde condities vrijwaring van strafvervolgung geeft, indien de schuldige alsnog een juiste en volledige aangifte doet voordat hij weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat de onjuistheid of onvolledigheid bekend is of bekend zal worden. Deze lijn wordt in het wetsvoorstel doorgetrokken indien sprake is van opzet (misdrijf). Is het juist dat in geval van overtreding (waarop een maximale straf van 6 maanden hechtenis staat) deze vrijwaring niet geldt? Indien dit het geval is, zou er ter zake van de inkeerregeling eerder sprake zijn van een achteruitgang. Veel minder belastingplichtigen zullen immers gebruik wensen te maken van deze regeling, indien daaraan het risico van 6 maanden hechtenis kleeft. Ontstaat niet het gevaar, dat het instituut van de inkeerregeling aan betekenis en nut inboet zolang daarbij de dreiging van hechtenis speelt?

2.5. Herziening van de strafbepalingen

De leden van de **VVD**-fractie meenden dat het bekend is dat opzet en grove schuld aan elkaar grenzen. Dit impliceert dat het verschil gering kan zijn. Rechtvaardigt dit geringe verschil een verdubbeling van de boete (zie het Voorschrift administratieve boeten 1993, par. 21, leden 1 en 2)?

Deze leden hadden de indruk dat er geruime tijd geleden (in 1984 of reeds eerder?) een verscherping van het boetebeleid heeft plaatsgehad, in die zin dat sindsdien boetes van 50 procent worden opgelegd waar voorheen in de praktijk met 25 procent werd volstaan. Is deze indruk juist en zo ja, zijn de gevolgen van dit beleid onderzocht?

Het wetsvoorstel introduceert, aldus de leden van de **CDA**-fractie, de mogelijkheid van een (100%) boete bij primitieve aanslag. Deze leden vroegen zich af in hoeverre de uitwerking van deze nieuwe regeling zich

verdraagt met het beleid van het kabinet om de verhouding belastingdienst/belastingplichtige te verbeteren (wederzijds vertrouwen als uitgangspunt in de relatie dienst/cliënt, de gedachte achter het Belastingstatuut, etc.). Is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel een analyse gemaakt van de mogelijke negatieve effecten, die de introductie van een boete kan hebben op de verhouding burger/overheid?

Bestaat niet het risico, dat de belastingplichtige zich onder druk kan voelen staan in zijn relatie tot de aanslagregelende ambtenaar vanwege het risico van een boete in de fase van de primitieve aanslag. Het is immers niet altijd goed mogelijk het juiste onderscheid te maken tussen grove schuld en een verdedigbaar standpunt. Kan de staatssecretaris aangeven welke richtlijnen hij wenst te hanteren om ervoor te zorgen dat op dit «snijpunt» zo prudent mogelijk wordt opgetreden door de fiscus (in dubio pro fisco). Hoe kan worden gewaarborgd dat te goeder trouw zijnde belastingplichtigen beschermd worden tegen ten onrechte criminaliserende beslissingen van de boete-inspecteurs? Zal er sprake zijn van landelijke coördinatie op het punt van de uitvoering? Overweegt de staatssecretaris uitvoeringsmaatregelen om met name in de sfeer van het «risicoprofiel» anders op te treden dan in de «gewone» gevallen. Meer in algemene zin, zou de staatssecretaris ten behoeve van de gedachte-wisseling nog eens willen samenvatten waarom de invoering van een boete bij primitieve aanslagregeling nodig is om het beoogde doel (codificering van geldend recht gelet op de werking van de internationale verdragen EVRM en BUPO) te bereiken.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** wilden weten of standaardtyperingen zoals «grove schuld en grove onachtzaamheid die worden gebruikt om de hoogte van de boete te verdedigen, wel nodig zijn.

Wordt ook bij vrijwillige verbetering in een aantal gevallen een boete geheven? Zo ja, is dit juist?

Is het nodig om de sprongen in de correctie boetes 0, 25, en 100% zo groot te laten zijn?

De voorzitter van de commissie,
Boorsma

De griffier van de commissie,
Hordijk