

Vergaderjaar 1983–1984

18 374

**Regelen omtrent een in 1984/1985 te houden steekproefonderzoek naar de mate van overeenstemming tussen de in het kader van de inkomstenbelastingheffing aangegeven inkomsten wegens genoten rente uit tegoeden bij kredietinstellingen, hypotheekbanken, de Rijkspostspaarbank en de Postcheque- en Girodienst en de uit deze tegoeden genoten rente (Wet Rentesteekproefonderzoek 1984/1985)**

Nr. 5

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 september 1984

Het verheugt ons te constateren dat de vaste Commissie voor Financiën de opvatting van de regering deelt dat het voorgenomen rentesteekproefonderzoek een wettelijke basis heeft en uit dien hoofde instemt met de indiening van dit wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de algemene opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie, waarin zij vaststellen dat dit wetsvoorstel veel later is ingediend dan op basis van eerdere mededelingen mocht worden verwacht, veroorloven wij ons op te merken dat pas in het najaar van 1983 is gebleken dat het oorspronkelijke voornemen het onderzoek te doen plaatshebben onder toepassing van de Wet van 28 december 1936, houdende maatregelen tot het verkrijgen van juiste economische statistieken (Wet economische statistieken – WES) niet gerealiseerd kon worden. Op 28 december 1983 is het onderhavige wetsvoorstel aan de Koningin aangeboden voor advies van de Raad van State. De verdere procedure betreffende dit wetsvoorstel is zonder onnodige vertraging verlopen. Er is derhalve geen aanleiding voor de veronderstelling dat de totstandkoming van dit wetsvoorstel door de Regering onnodig en welbewust zou zijn vertraagd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of de regering de Kamer zo nauwkeurig mogelijk wil inlichten over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek en over het tijdschema dat voor de afronding van het onderzoek en de daarmee samenhangende politieke besluitvorming wordt voorzien. De voorbereiding van het onderzoek, in zoverre deze de uitwerking van de onderzoeksopzet en de precisering van taken van de betrokken instellingen betreft, is thans afgesloten. Over de lijnen waarlangs het onderzoek zal verlopen bestaat overeenstemming met deze instellingen.

De meer technische kant van de voorbereiding is in een vergevorderd stadium. De lijst van personen van wie de rente-inkomsten zullen worden onderzocht is samengesteld. De enquêteformulieren die door de banken in het onderzoek zullen worden gebruikt, zijn gedrukt. De banken die het onderzoek geheel of gedeeltelijk met behulp van geautomatiseerde bestanden zullen verrichten, zijn in de gelegenheid gesteld om met behulp van een door het ministerie van Financiën beschikbaar gestelde computerband met gefingeerde namen de door hen gekozen zoekprocedure te testen.

Met de uitvoering van het onderzoek is bij gebrek aan een wettelijke basis nog geen aanvang gemaakt. Het navolgende tijdschema is uiteraard afhankelijk van de datum waarop het ontwerp tot wet zal zijn verheven. Indien het ontwerp van de Wet Rentesteekproefonderzoek op 1 oktober 1984 tot wet zou zijn verheven, kunnen de lijsten met de namen van de personen die in het onderzoek worden betrokken alsmede de enquête-formulieren op die datum aan de banken ter hand worden gesteld. Alsdan zullen de banken naar verwachting in de tweede helft van januari 1985 in staat zijn, de gevraagde rentegegevens aan De Nederlandsche Bank over te leggen. De Nederlandsche Bank zal deze gegevens per fiscaal gezin totaliseren en, voorzien van een codenummer, in anonieme vorm toezenden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek, waar voordien en eveneens onder codenummer, de gegevens van de belastingdienst al zijn gearriveerd. De verwachting bestaat dat de bank haar deel van de werkzaamheden in de tweede helft van maart zal hebben afgerond. Het statistisch onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek zal ongeveer drie maanden in beslag nemen, zodat de rapportage van het bureau aan ons in de tweede helft van juni 1985 mag worden verwacht. Deze rapportage zullen wij integraal en vergezeld van ons commentaar zo spoedig mogelijk na ontvangst aan de Kamer toezenden.

Deze leden vragen voorts het oordeel van de regering over de kritische kanttekeningen die dr. N. Nobel bij het steekproefonderzoek heeft geplaatst in het Financiële Dagblad van 8 november 1983. De kritiek van de heer Nobel kunnen wij – op een enkel minder relevant punt na – geheel weer spreken. Zijn betoog doet blijken dat bij de auteur enige misvattingen over de onderzoekszopzet bestaan; zijn conclusie, namelijk dat hij de onderzoeksresultaten bij voorbaat als waardeloos beschouwt, kunnen wij daarom niet onderschrijven.

In de eerste plaats vraagt de auteur zich af of de indeling in grootte-klassen van niet-aangegeven rente-inkomsten zal geschieden op basis van het procentuele verschil tussen genoten en aangegeven rente. De auteur betwijfelt of dit wel zinnig zou zijn. Het is nooit de bedoeling geweest om een klasse-indeling op alleen een procentuele afwijking tussen de ontvangen en aangegeven rente te baseren. Zoals op bladzijde 7 van de memorie van toelichting is opgemerkt, zal een tabel worden vervaardigd met daarin afgezet de grootte-klassen ontvangen rente tegen de grootte-klassen verzwegen rente. Het cijfervoorbeeld van de heer Nobel en de daaraan verbonden conclusie is daarom irrelevant.

Vervolgens geeft de auteur aandacht aan de representativiteit van het onderzoek. Hieraan zou afbreuk worden gedaan door het feit dat voor niet meer dan 20% van de personen in de steekproef loonbelasting eindheffing is. Dit is onjuist. Weliswaar is de werkelijke verhouding tussen loonbelastingplichtigen en inkomstenbelastingplichtigen voor het totaal 40/60, en niet 20/80, maar deze laatste verhouding is op grond van de reden die hierna is gegeven, bewust zo gekozen. Binnen beide groepen zal de representativiteit evenwel gewaarborgd zijn. Dat loonbelastingplichtigen een minder dan evenredig deel van de steekproefneming kunnen uitmaken, hangt samen met de omstandigheid dat, gelet op de onderzoekszopzet, voor de betrokkenen in deze groep doorgaans niet eenvoudig kan worden vastgesteld of wel of niet ten onrechte rente is verzwegen. Hiervoor zou namelijk bekend moeten zijn of de betrokkene terecht geen aangifte voor de inkomstenbelasting heeft gedaan. Er bestaat geen verplichting tot aangifte indien het bedrag van de rente-inkomsten beneden een bepaalde drempel blijft. Of terecht geen aangifte is gedaan kan echter pas dan worden vastgesteld indien voor iedere loonbelastingplichtige in de steekproef inzicht zou bestaan in de hoogte van eventuele andere neveninkomsten alsmede van aftrekbare kosten, bijzondere verplichtingen en buitengewone lasten. Hiertoe zou contact moeten worden opgenomen met de belastingplichtige zelf, hetgeen uitgesloten is. Om deze reden zijn vooral de rente-inkomsten, betrokken bij de inkomstenbelasting, onderzoeksobject, zoals tot uitdrukking komt in de gekozen procentuele verdeling.

Vervolgens bespreekt de heer Nobel de aansluiting tussen het bestand van namen en adressen waaraan de aangiftegegevens worden ontleend en het bestand op grond waarvan de steekproef is getrokken. In tegenstelling tot wat de auteur meent, geven beide bestanden de toestand per 31 december 1981 weer. De onderscheiding van fiscale gezinshoofden, echtgenoten en minderjarige kinderen vormt daarom geen enkel probleem.

Ook het daaropvolgende gesignaleerde aspect, namelijk de behandeling van rente-inkomsten van gehuwde vrouwen en minderjarige kinderen voor wier rekening een onderneming wordt gedreven, vormt geen probleem voor het onderzoek. Echtgenoten en minderjarige kinderen die een onderneming drijven en uit dien hoofde aangifteplichtig zijn, worden in de steekproef namelijk als zelfstandige eenheid behandeld. Als vijfde punt van kritiek noemt de heer Nobel de mogelijkheid dat ondernemers rente-inkomsten als winstbestanddeel kunnen hebben verantwoord in plaats van als inkomsten uit vermogen. In de onderzoeksopzet is rekening gehouden met de mogelijkheid dat genoten rente-inkomsten als winstbestanddeel zijn opgegeven. De banken zullen rekeningen, waarvan zeker is dat deze voor zakelijke doeleinden worden gebruikt, buiten de rente-opgaven aan DNB houden. Daarnaast zullen de inspecties per fiscale eenheid een afzonderlijke opgave doen van eventuele in ondernemingswinst begrepen rente-inkomsten, opdat het Centraal Bureau voor de Statistiek in de gelegenheid zal zijn om hiermede rekening te houden in zijn statistisch onderzoek.

De volgende door de auteur naar voren gebrachte complicatie, te weten het voorkomen van gezamenlijke rekeningen op naam van bij voorbeeld erfgenamen, is in de onderzoeksopzet niet ondervangen. Opgemerkt zij echter dat het vermoedelijk om een verwaarloosbaar klein aantal zal gaan dat het eindresultaat nauwelijks kan beïnvloeden.

Een andere kwestie die volgens de heer Nobel problemen kan geven is de saldering van credit- en debetrente. In het onderzoek wordt hiermee evenwel rekening gehouden. Voor rekeningen waarover creditrente is genoten zullen de banken namelijk tevens aangeven of en tot welke bedragen hierop debetrente is geboekt, opdat het CBS in staat wordt gesteld, hieraan in zijn statistisch onderzoek de nodige aandacht te schenken.

Het grootste bezwaar tegen de betrouwbaarheid van de steekproef ligt naar het oordeel van de heer Nobel in het feit dat rente van spaarbewijzen, rekeningen die onjuist zijn tenaamgesteld en buitenlandse rekeningen buiten het onderzoek blijven. De steekproef zal daardoor niets zeggen over de iets grotere en geraffineerde fraude, aldus de schrijver.

Wij willen hierover in de eerste plaats opmerken dat het onderzoek moet worden beoordeeld naar het doel dat wij er mee nastreven. Dit doel is het verkrijgen van nader inzicht in de mate waarin rente-inkomsten van bankrekeningen worden aangegeven, welk inzicht zal worden meegenomen in de heroverweging van de toepassing van artikel 49 AWR jegens de banken. Dit artikel kan in dit verband slechts zien op de relaties tussen belastingplichtigen en hier te lande gevestigde bankinstellingen, in zoverre deze relaties onderwerp zijn van registratie door de bank op naam van de cliënt. Nog los van de realiseerbaarheid verklaart deze achtergrond waarom niet wordt onderzocht in welke mate aangifte is gedaan van rente-inkomsten van rekeningen bij in het buitenland gelegen banken, waarop artikel 49 AWR niet van toepassing is. Hetzelfde geldt ten aanzien van transacties die in het jaar van onderzoek geen onderwerp van registratie op naam waren, t.w. verzilveringen van spaarbiljetten aan toonder. Over de rekeningen die onjuist zijn tenaamgesteld kan worden opgemerkt dat de banken bij het opzoeken van de gevraagde rentegegevens in hun administratie een zodanige procedure zullen volgen dat afwijkingen in de naamspelling of adressering er niet altijd toe zullen leiden dat de desbetreffende rente-inkomsten buiten het onderzoek blijven. Dit betekent dat ten minste een deel van de onjuist tenaamgestelde rekeningen binnen het onderzoek valt. Van de onjuist tenaamgestelde rekeningen die desondanks wel buiten het onderzoek vallen dient men zich te realiseren dat het vrijwel altijd technisch onmogelijk is de juiste houder te achterhalen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie memoreren tot slot dat het CBS ook onafhankelijk van deze eenmalige steekproef onderzoeken verricht, waarin aandacht wordt gericht op verzwegen rente-inkomsten. Zij vragen zich af of de gegevens uit deze onderzoeken niet reeds een voldoende grondslag voor het te voeren beleid vormen.

Alvorens de toepassing van artikel 49 AWR jegens de banken te heroverwegen achten wij het noodzakelijk om een gedegen inzicht te verkrijgen in de mate waarin en de breedheid waarmee rente-inkomsten van bankrekeningen worden aangegeven. De resultaten van de macro-onderzoeken zijn een belangrijke bron waaraan in zekere mate inzicht kan worden ontleend.

Gelet evenwel op de belangen die in het geding zijn en de noodzaak, de heroverweging met grote zorgvuldigheid te doen plaatsvinden, menen wij dat de macro-onderzoeken op zichzelf beschouwd niet een voldoende basis voor die heroverweging vormen. Het steekproefonderzoek volgt een geheel andere benadering dan de macro-onderzoeken. Voorts geeft het steekproefonderzoek inzicht in grootheden waarover de macro-onderzoeken geen uitspraak doen, namelijk de breedheid van renteverzwijging, de mate waarin rente-inkomsten van minderjarige kinderen worden aangegeven en tenslotte de hoogte van door de inspecteur op de rente-aangifte aangebrachte correcties. Zoals in het mondelinge overleg met de Kamer op 15 september 1983 reeds is meegedeeld, is het ons voornemen, in de heroverweging zowel de resultaten van de macro-onderzoeken als die van het steekproefonderzoek te betrekken.

Op de vraag van deze leden of wij bereid zijn het CBS-onderzoek uitvoerig van commentaar te voorzien en tevens in te gaan op de beleidsconsequenties die aan de uitkomsten van dat onderzoek kunnen worden verbonden, willen wij antwoorden dat het niet onze voorkeur heeft, op de uitkomsten van het steekproefonderzoek vooruit te lopen door thans reeds commentaar en beleidsconclusies te verbinden aan een macro-onderzoek, waarvan de resultaten te zijner tijd zullen worden meegenomen in de heroverweging van de toepassing van artikel 49 AWR. Wij veroorloven ons, voor een nadere motivering van ons standpunt te verwijzen naar hetgeen in het nadere rapport is gezegd over een overeenkomstige opmerking van de Raad van State.

Op de vraag wanneer het CBS publicatie over onderzoek met betrekking tot latere jaren denkt te doen, kunnen wij antwoorden dat de uitkomsten zijn gepubliceerd inzake de rente-inkomsten van gezinshuishoudingen over de jaren 1979 en 1981.

In het steekproefonderzoek, zo stellen de leden van de C.D.A.-fractie, gaat het om de confrontatie van twee stromen van gegevens, de ene van de banken en de andere van de fiscus. Wil de uitkomst van deze toets voldoende realiteitsgehalte hebben, dan zal de steekproef derhalve zodanig moeten zijn ingericht dat de beide stromen op elkaar aansluiten. Deze constatering geeft de aan het woord zijnde leden onder refereer aan het eerdergenoemde artikel van dr. Nobel aanleiding tot het stellen van enige vragen. Voor een deel hebben deze reeds hun beantwoording gevonden in ons commentaar op het artikel van dr. Nobel eerder in deze memorie. Voorts stellen deze leden de vraag hoe zal worden gehandeld in geval een persoon meer dan één rekening heeft.

Omdat alle in Nederland gevestigde bankinstellingen en de RPS/PCGD bij het onderzoek zijn betrokken hebben wij met deze mogelijkheid in de opzet van het onderzoek rekening kunnen houden. De Nederlandsche Bank zal de over diverse rekeningen genoten rente-inkomsten verzamelen en deze vervolgens per fiscale eenheid totaliseren. Daarbij zal een afzonderlijke opgave van de gezamenlijke rente-inkomsten van de minderjarige kinderen worden gedaan, terwijl ook een onderscheid naar type rekening (bank/giro-rekening versus spaarrekening) zal worden gemaakt.

Deze leden stellen de algemene vraag op welke wijze belastinginspecteurs, die zich ten behoeve van het onderzoek bezighouden met de aangiftdossiers uit 1981, kunnen vaststellen dat de door hen te verzamelen gegevens

betreffende de in dat jaar genoten rente en in rekening gebrachte debetrente aansluiten op de gegevens die het CBS van de zijde van de banken bereiken. In aansluiting daarop vragen zij of hiertoe geen overleg nodig is tussen vertegenwoordigers van de belastingdienst en het bankwezen.

Voorop gesteld dient te worden dat overleg tussen vertegenwoordigers van de belastingdienst en het bankwezen over individuele personen in de steekproef ten ene male uitgesloten is. Dergelijk overleg zou volledig in strijd zijn met alle waarborgen die zijn geschapen om de anonimiteit te handhaven. Tevens zij opgemerkt dat de inspecties onkundig blijven van de door de banken verzamelde rentegegevens. Wel heeft overleg met betrekking tot de te volgen procedures en de afstemming van de begrippen in de afgelopen tijd veelvuldig plaatsgehad. Dit overleg heeft tot doel gehad de opzet van het onderzoek zodanig vorm te geven, dat de door deze leden bedoelde aansluiting van gegevens optimaal wordt bewerkstelligd.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen voorts hoe in de situatie, waarin zeker enkele honderden mensen inzage zullen hebben in de volledige namenlijst, controle kan worden uitgeoefend op de voorschriften, neergelegd in de artikelen 9 en 10. Met betrekking tot de in artikel 9 neergelegde geheimhoudingsplicht c.q. het in dit artikel neergelegde verbod tot openbaarmaking van gegevens merken wij op dat de handhaving van deze plicht/dit verbod is gewaarborgd doordat zowel opzettelijke als culpoze schending in de artikelen 14 en 15 strafbaar is gesteld. Het spreekt vanzelf dat wij in voorkomende gevallen het Openbaar Ministerie op de hoogte zullen stellen van mogelijke overtredingen van deze bepaling en om vervolging zullen verzoeken. Wat artikel 10 betreft merken wij op dat op de daarin neergelegde verplichting tot het nemen van «de nodige maatregelen» vanwege praktische problemen van bewijstechnische aard geen rechterlijke controle kan worden uitgeoefend.

Deze bepaling is dan ook niet van een bijpassende strafsanctie voorzien. Die problemen zijn daarin gelegen – en wij komen daarmee tevens op de volgende vraag van deze leden – dat aan het begrip «de nodige maatregelen» geen algemene nadere inhoud kan worden gegeven. Gezien de verscheidenheid van instellingen die hun medewerking aan het onderzoek verlenen zal een ieder zelf de verantwoordelijkheid voor de invulling van dit begrip voor zijn instelling dragen. Alle betrokkenen zullen zorg moeten dragen dat binnen de specifieke situatie van hun instelling(en) zodanige maatregelen worden genomen dat de mogelijkheid van schending van de geheimhoudingsverplichting, met de strafrechtelijke gevolgen daarvan, tot een minimum wordt beperkt. Daarbij kan worden gedacht aan de vaststelling van interne richtlijnen, waarbij als leidraad bij voorbeeld zouden kunnen dienen de «Aanwijzingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met geautomatiseerde systemen waarin persoonsgegevens zijn opgenomen bij de rijksoverheid», op 7 maart 1975 vastgesteld door de toenmalige minister-president, en een adequaat toezicht op de naleving daarvan.

## *Artikel 2*

De leden van de C.D.A.-fractie merken op dat blijkens de memorie van toelichting spaarbewijzen aan toonder, spaarbewijzen op naam en vorderingen van derden van het onderzoek worden uitgezonderd. Zij vragen zich af of het onderzoek daardoor niet te zeer voorbijgaat aan de grotere en slimmere vormen van fraude.

Voor een antwoord op deze vraag zij verwezen naar de in het voorgaande opgenomen behandeling van het artikel van dr. Nobel, waarin aan dit punt aandacht wordt geschonken. Hier zij volstaan met de toevoeging dat de opmerkingen die hierbij zijn gemaakt met betrekking tot rente-inkomsten van buitenlandse bankrekeningen ook van toepassing zijn op rente van vorderingen op derden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zien gaarne toegelicht of en in hoeverre met betrekking tot de ondernemers conclusies aangaande de aangifte van privé-rente worden getrokken. Wij veroorloven ons voor een beantwoording van deze vraag eveneens te verwijzen naar de bespreking van het artikel van dr. Nobel.

#### *Artikel 4*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie naar de verhouding tussen de verplichting tot het verstrekken van gegevens en een eventuele statutaire of contractuele geheimhoudingsverplichting van de financiële instellingen, delen wij mede dat naar ons oordeel eventuele zodanige geheimhoudingsverplichtingen zullen moeten wijken voor inbreuken daarop bij wet.

Wat de verhouding met artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht betreft, merken wij op dat dit artikel ertoe strekt opzettelijke schending van geheimhoudingsverplichtingen uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift van een strafsanctie te voorzien.

Voor zover al sprake zou zijn van geheimhoudingsverplichtingen uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift (quod non, zie onder meer Noyon-Langemeijer, II, blz. 863 e.v.), zou toch de wettelijke verplichting tot verstrekking van gegevens, zoals neergelegd in artikel 4, prevaleren.

#### *Artikel 9*

De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich af of de inspecties, die bij het napluizen van belastingdossiers over het jaar 1981 alsnog op discrepanties in aangifte of aanslag stuiten, daaraan geen consequenties mogen verbinden. Dit klemt te meer indien voor de desbetreffende belastingplichtige het belastingjaar 1981 nog niet is afgesloten.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat – zoals de aan het woord zijnde leden terecht hebben gesignaleerd – de belastingplichtigen geen gevolgen zullen ondervinden van het feit dat zij in de steekproef zijn betrokken. De in het kader van dit onderzoek uit de aangifte te verzamelen gegevens mogen dan ook op geen andere wijze worden gebruikt dan waarvoor ze zijn bedoeld.

De werkzaamheden die op de inspecties ten behoeve van het onderzoek worden verricht beperken zich tot het vermelden op een enquêteformulier van bepaalde gegevens zoals deze over 1981 zijn aangegeven en, indien een aanslag is opgelegd, eventueel bij afwijking zijn vastgesteld. Deze handeling, die op zichzelf genomen van zuiver administratieve aard is, kan en zal geen gevolgen hebben in de heffingssfeer. Is in het verleden een aanslag opgelegd en zou hierbij van de aangifte zijn afgeweken, dan doet zich geen nieuw feit voor, dat nog niet in de aanslag is verwerkt. Is de regeling over 1981 nog niet afgerond (op dit moment in minder dan ca. 3% van de gevallen), dan zou bij de invulling van het enquêteformulier het oog kunnen vallen op een discrepantie tussen de aangiften en de voorheen bij de banken in een enkel geval opgevraagde en reeds in de legger aanwezige renseignementen. (Onder de bestaande wetgeving kan namelijk een renseignement worden opgevraagd in geval van concrete vermoedens over verzwijging van rente in de aangifte.) Een en ander voegt geen nieuwe informatie toe: genoemde discrepantie zou later bij aanslagregeling in ieder geval zijn gesignaleerd.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de inspecties onkundig blijven van de door de banken verzamelde rentegegevens.

De minister van Financiën,  
H. O. C. R. Ruding

De staatssecretaris van Financiën,  
H. E. Koning

De minister van Economische Zaken,  
G. M. V. van Aardenne