

Vergaderjaar 1991-1992

22 663

## **Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en van enige andere wetten in verband met de herstructurering van de rijksbelastingdienst**

B

### **ADVIES RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 april 1992

Bij Kabinetsmissive van 25 november 1991, no. 91.010644, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en van enige andere wetten in verband met de herstructurering van de rijksbelastingdienst.

1. In de nieuwe structuur van de rijksbelastingdienst is elke eenheid voor zowel de heffing, de controle als de invordering van een aantal belastingen bevoegd. In de memorie van toelichting wordt ter zake opgemerkt dat het neerleggen van de bevoegdheid voor deze taken bij het hoofd van de eenheid, en wel in die zin dat deze is aan gewezen als inspecteur en ontvanger, een formele aangelegenheid is. Aangezien de werkzaamheden welke aan de functies van inspecteur en ontvanger, voor zover dit aangegeven is, door andere ambtenaren op de eenheden worden vervuld, wordt echter, aldus de memorie van toelichting, vrij weergegeven, in wezen de noodzakelijke functiescheiding materieel in acht genomen. Hoewel bedoelde situatie reeds enkele jaren feitelijk bestaat en

### **NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 juni 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 november 1991, nr. 91.010644, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 april 1992, nr. W06.91.0632, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad van State vraagt zich af of de nieuwe structuur van de Belastingdienst en het in formele zin verenigen van de functies van inspecteur en ontvanger in de persoon van het hoofd van de eenheid uit een oogpunt van goed financieel overheidsbeheer bezwaren zou kunnen oproepen. Hij adviseert op dit punt een diepergaande en meer principiële toelichting te geven.

Zoals ik al meermalen tot uitdrukking heb gebracht, is het niet de bedoeling dat de functies van heffing en invordering, hoewel beide functies aan de hoofden van de eenheden zijn toebedeeld, in de praktijk door dezelfde persoon worden vervuld. Er is hier een parallel te trekken tussen de werkzaamheden en de taakverdeling daarbinnen in het bedrijfsleven en de Belastingdienst. Ook binnen een

wat betreft de motorrijtuigen belasting de functies van inspecteur en ontvanger reeds sinds 1966 in één hand zijn, neemt dit niet weg dat het verenigen van de functies van inspecteur en ontvanger in één persoon, ook al is hier een formele opzet bedoeld, uit een oogpunt van goed financieel overheids beheer bezwaren zou kunnen oproepen. De Raad van State adviseert dan ook op dit punt een diepergaande en meer principiële toelichting te geven. Daarbij waren tevens de hiervoor geciteerde zinsnede «voor zover dit aangewezen is» te verduidelijken.

bedrijf is het zo dat de leiding is belast met de eindverantwoordelijkheid voor het totaal van de werkzaamheden en dus ook de facto alle functies in zich verenigt. Door het toedelen van deelverantwoordelijkheden wordt de noodzakelijke functiescheiding ingebouwd en wordt een goed en verantwoord financieel beheer gewaarborgd. Binnen de belastingdienst eenheden is sprake van een vergelijkbare gang van zaken. Het hoofd van de eenheid heeft de eindverantwoordelijkheid voor de gang van zaken op de eenheid. Van belang hierbij is dat de eenheden nieuwe stijl, door het terugbrengen van het totale aantal eenheden, gemiddeld groter van omvang zijn dan de oude eenheden. De hoofden van de eenheden hebben dan ook met name een taak gekregen op het gebied van het management en de procesbewaking. Door middel van interne voorschriften zijn de verschillende deeltaken aan verschillende personen toegedeeld. Dit is in een beschrijving van het gehele werkproces op de eenheid vastgelegd. Bij de nieuwe opzet van de interne organisatie op de eenheden zijn moderne inzichten inzake een verantwoorde administratieve organisatie in acht genomen. Naast deze organisatiestructuur die ertoe strekt ongewenste belangenvermenging en mogelijkheden tot fraude tegen te gaan, controleert en toetst de interne accountantsdienst, volgens de inzichten op dit gebied, de gang van zaken op de eenheden.

Aan het verzoek van de Raad om de memorie van toelichting op dit punt uit te breiden heb ik gevolg gegeven.

Met de formulering «voor zover dit aangewezen is», is bedoeld aan te geven dat het hier gaat om die bevoegdheden die het hoofd van de eenheid heeft toegewezen aan zijn medewerkers. In bepaalde incidentele situaties kan het voorkomen dat het hoofd van de eenheid zelf deze bevoegdheden uitoefent. Hierbij valt te denken aan de situatie dat het hoofd van de eenheid zelf, ten einde iedere belangenvermenging te vermijden, de aanslag regelt van zijn medewerkers. Nu deze zinsnede in dit verband tot verwarring aanleiding kan geven, heb ik besloten de desbetreffende passage in de memorie van toelichting te schrappen.

2. De bestaande regelingen met betrekking tot de bevoegdheid van directeuren, inspecteurs en ontvangers komen erop neer dat de absolute competentie is neergelegd in de wet en de relatieve competentie in ministeriële regelingen en al dan niet mede in de wet. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt dit in die zin dat de relatieve competentie krachtens de voorgestelde artikelen 3, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en 2, tweede lid, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen geheel, ook wat de territoriale competentie betreft, bij ministeriële regeling wordt geregeld. De Raad acht het gewenst dat in de memorie van toelichting een verantwoording van de keuze voor een ministeriële regeling in plaats van een regeling bij algemene maatregel van bestuur wordt gegeven. Hierin ware te voorzien.

3. Bij het wetsvoorstel wordt zowel aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen (artikel 3, tweede lid) als aan de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (artikel 2, derde lid) de bepaling toegevoegd dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de inrichting van de rijksbelastingdienst. Dit betekent dat voor de beide door onderscheidenlijk de eerstbedoelde en de laatstbedoelde wet bestreken terreinen van belastingheffing twee afzonderlijke ministeriële regelingen zullen komen. Dit lijkt alleen zinvol, indien de beide regelingen inhoudelijk van elkaar zullen verschillen. Is dat het geval, dan zou het echter ook voor de hand liggen in bedoelde artikelleden een nadere aanduiding op te nemen van het terrein dat door elk van de beide ministeriële regelingen zal worden bestreken. De Raad adviseert of bedoelde artikelleden aan te passen of tenminste in de toelichting op dit punt in te gaan.

4. In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 2 gesteld dat met één delegatiebepaling in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen kan worden volstaan en dat in samenhang daarmee de in de aparte heffingswetten nog voorkomende bevoegdheidsbepalingen kunnen vervallen. De Raad kan dit niet rijmen met de in de tekst van artikel 3, eerste lid, onderscheidenlijk

2. De Raad vraagt om een verantwoording in de toelichting voor de keuze de bepalingen inzake de relatieve competentie, die thans in de wet en in ministeriële regelingen zijn opgenomen, in de nieuwe opzet bij ministeriële regeling te regelen en niet bij algemene maatregel van bestuur. Deze verantwoording is alsnog in de toelichting opgenomen.

3. Uit het feit dat zowel in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) als in het voorgestelde artikel 2, derde lid, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (AWDA) wordt voorgesteld een delegatiebepaling op te nemen omtrent de inrichting van de rijksbelastingdienst moet niet worden afgeleid dat, zoals de Raad veronderstelt, het daarbij gaat om twee afzonderlijke ministeriële regelingen. De memorie van toelichting heb ik, overeenkomstig het advies van de Raad, op dit punt verduidelijkt.

4. De Raad kan het niet rijmen dat in de voorgestelde delegatiebepalingen van artikel 3, eerste lid, van de AWR en artikel 2, tweede lid, van de AWDA beperkingen zijn opgenomen, terwijl in de memorie van toelichting is vermeld dat alle bepalingen inzake de relatieve competentie in een ministeriële regeling zullen worden opgenomen. Bij nader inzien ben ik van mening dat de wettelijke formulering inderdaad ruimte laat voor de indruk dat sommige bepalingen

artikel 2, tweede lid, van de genoemde wetten opgenomen woorden «voor zover». De memorie van toelichting ware op genoemd punt zorgvuldiger te redigeren. Het college moge tevens adviseren om in de memorie van toelichting te vermelden welke de bevoegdheidsbepalingen in aparte heffingswetten zijn, die gehandhaafd blijven.

5. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat wat de tot een economische eenheid behorende particulieren en ondernemingen betreft voor het antwoord op de vraag welke eenheid bevoegd is de woon- of vestigingsplaats van de hoofdonderneming bepalend zal zijn. Naar de Raad meent zal derhalve voortaan de vraag of een onderneming tot een economische eenheid behoort tevens een vraag naar de bevoegdheid van een belastingeenheid kunnen zijn. Artikel 26, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, inhoudende dat het beroep tegen een aanslag niet kan betreffen de toepassing van de wettelijke bepalingen betreffende de gemeente van aanslag zal te dezen bij het oplossen van eventueel rijzende problemen geen rol kunnen spelen, aangezien, naar de Raad uit het doen vervallen van onder meer artikel 62, derde en vierde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 begrijpt, de gemeente van aanslag geen betekenis meer toekomt. In de memorie van toelichting ware aan dit punt aandacht te besteden. Toe te lichten ware voorts waarom, nu wordt voorgesteld de artikelen 62, derde en vierde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, 18, tweede en derde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964 en 24, tweede en derde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 te doen vervallen, artikel 26, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt gehandhaafd.

6. Bij de Raad is de vraag gerezen of een enkele van de voorgestelde wijzigingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen gevolgen kan hebben voor de regelgeving inzake andere belastingen en heffingen dan

inzake de relatieve competentie nog in de wet zijn opgenomen. Ook biedt zij de mogelijkheid voor het in de wet opnemen van bepaalde bevoegdheidsbepalingen op het gebied van de relatieve competentie zonder dat daar thans behoefte aan is. Ik acht het dan ook juist het voorstel van wet op dit onderdeel te wijzigen. Dit betekent tegelijkertijd dat eenzelfde bepaling in de Invoeringswet eveneens dient te worden gewijzigd.

In samenhang hiermee heb ik in de memorie van toelichting aangegeven dat de bepalingen die de absolute bevoegdheid regelen wel in de wet blijven opgenomen.

5. Terecht constateert de Raad dat de gemeente van aanslag voortaan niet meer een rol speelt, althans niet meer de voornaamste, bij de vraag welke eenheid bevoegd is. Dit blijkt uit het onderhavige wetsontwerp dat het voorstel bevat de desbetreffende bepalingen in de verschillende heffingswetten te doen vervallen. De opmerking van de Raad over artikel 26, vierde lid, van de AWR, waarin thans hetzelfde begrip voorkomt heb ik ter harte genomen. Voorgesteld wordt nu deze laatste bepaling eveneens aan te passen aan de nieuwe situatie. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn derhalve op dit punt gewijzigd.

6. De Raad stelt zich de vraag of een enkele van de voorgestelde wijzigingen gevolgen kan hebben voor de regelgeving inzake andere belastingen en heffingen dan die van het Rijk waarvan de heffing plaats-

die van het Rijk waarvan de heffing plaatsvindt met toepassing van die wet. Gedacht zou hierbij kunnen worden aan het voorstel tot het doen vervallen van artikel 5, tweede lid, onderdeel C, van genoemde Algemene wet. In de memorie van toelichting ware hieraan aandacht te besteden.

7. Naar in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, kon wat de wettelijke begeleiding van het proces van herstructurering van de rijksbelastingdienst betreft worden volstaan met de wettelijke basis welke artikel 8a van de Uitvoeringsbeschikking Algemene wet inzake rijksbelastingen 1964 biedt. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de nieuwe, thans haar voltooiing naderende, structuur van een passend wettelijk kader te voorzien. Bij de Raad is de vraag gerezen of de wenselijkheid van een zo spoedig mogelijke totstandkoming van dit wettelijk kader de aanleiding is geweest om in artikel VI van het wetsvoorstel, regelende de inwerkingtreding, de datum van 1 juni 1992 – zijnde die waarop het proces van herstructurering zal zijn voltooid – op te nemen. Anders is het niet aanstonds duidelijk waarom voor de redactie van dit artikel, zoals in het wetsvoorstel neergelegd, is gekozen. Een toelichting op dit punt ware alsnog te geven.

vindt met toepassing van de AWR. Daarbij verwijst hij naar het voorstel artikel 5, tweede lid, onderdeel c, van de AWR te doen vervallen. Daarin is thans opgenomen dat op het aanslagbiljet de dagen en uren waarop het ontvangkantoor is geopend, dienen te zijn vermeld. Aan deze laatste bepaling is in de nieuwe opzet geen behoefte. Enerzijds zal er niet langer sprake zijn van aparte ontvangkantoren. Anderzijds is sinds 1 januari 1992 de kasfunctie van de eenheden van de Belastingdienst overgedragen aan de PTT/Postbank. Het laten vervallen van deze bepaling in de AWR laat uiteraard onverlet dat zowel bij de rijksbelastingen als in de sfeer van de door de Raad bedoelde andere belastingen en heffingen de verschillende uitnodigingen tot betaling een aanduiding bevatten van de mogelijkheden van betaling. Van de overige voorgestelde wijzigingen voorzie ik geen gevolgen voor de door de Raad bedoelde andere belastingen en heffingen. In de toelichting heb ik dit opgenomen.

7. Het opnemen van de datum van 1 juni 1992 in het artikel dat de inwerkingtreding regelt komt niet voort uit de wens de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wettelijke kader voor de herstructurering zo veel mogelijk te bespoedigen. De genoemde datum is slechts van betekenis in die zin dat voorkomen moest worden dat bij een voorspoedige behandeling van het onderhavige voorstel van wet, de inwerkingtreding zou geschieden voordat het proces van herstructurering zou zijn voltooid.

8. Ik heb van de gelegenheid gebruik gemaakt nog enkele redactionele verbeteringen aan te brengen. Voorts heb ik enkele passages in de memorie van toelichting aangescherpt c.q. verduidelijkt.



De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort