

Belastingbrief

Laten we de inspecteur afschaffen!

Belastingbrief 2009/10/11

Belastingjaar/tijdvak	
Wetsartikelen	
Auteur	Prof.mr. G.J.M.E. de Bont

In de discussie omtrent de modernisering van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) worden heilige huisjes niet gespaard. ICT-managers en 'out-of-the-box-thinking' goeroe's dreigen 'onze' AWR te verbouwen tot niet meer dan een efficiënt, procesbegeleidend document. De wet zou echter bepalingen dienen te bevatten die de uitkomst vormen van een zuivere afweging van de belangen van de overheid bij efficiëntie tegenover de gerechtvaardigde rechten van de burger.

Als we dan toch 'turn-around' management gaan bedrijven, wil ik een stevige duit in het zakje doen: Laten we de inspecteur afschaffen! En als we dan toch bezig zijn, kunnen ook verdwijnen de belastingdeurwaarder, het Bestuur van 's Rijksbelastingen, de Directeur, de ontvanger, en ten slotte Belastingdienst/Toeslagen.

Voor de duidelijkheid: daarmee bedoel ik dan in het geheel niet dat al die medewerkers van de Belastingdienst ontslagen zouden moeten worden. Ik pleit er zelfs voor dat de betrokken belastingambtenaren als vanouds deze titels mogen gaan voeren. Het gaat er mij 'slechts' om dat al die bestuursorganen verdwijnen en dat er één bestuursorgaan overblijft: De Belastingdienst.

Dat een aantal van de genoemde functies ook hedentendage nog bestaat als bestuursorgaan, is eigenlijk een gotspe. Zo mag ingevolge de Leidraad invordering 1990 de *Belastingdeurwaarder* niets zelfstandig doen. Hij dient een opdracht te hebben van de ontvanger en mag bovendien slechts handelen overeenkomstig de aanwijzingen van die ontvanger.

Wie is de *Directeur* eigenlijk? Een analyse van de wetgeving leert dat de voorzitters van de managementteams (vier Douane 'groene', dertien belastingen 'blauwe') *gezamenlijk* De Directeur zijn. Vervolgens hebben zij deze bevoegdheid gemandateerd aan twee voorzitters, die op hun beurt specialisten hebben aangewezen om de klus te klaren. Volgens mij hebben deze gemandateerde Directeurs nog slechts een taak in het administratieve beroep dat in bepaalde gevallen in invorderingskwesties wordt opengesteld. De 'faciliteit' van het administratieve beroep is echter de risee op het gebied van de rechtsbescherming. Daar moeten we in het kader van de herziening van de AWR sowieso vanaf.

De huidige wetgeving kent in artikel 80 AWR nog het *Bestuur van 's Rijksbelastingen*. Dit bestuur figureert in de fiscaal strafrechtelijke bepalingen en beoordeelt de opportuniteit van de strafrechtelijke vervolging in fiscale zaken. De opportuniteittoets van een strafzaak is echter op alle gebieden van de rechtsorde toegekend aan de Officier van Justitie. Waarom zou dit in het belastingrecht anders moeten zijn? In de jurisprudentie van de strafkamer van de Hoge Raad is deze wettelijke regeling overigens tevens feitelijk 'om zeep geholpen'. Ook het beleidsmatig vastgelegde tripartite-overleg met de aanmelding-, de transactie-, en vervolgingsrichtlijnen hebben tot gevolg dat van een daadwerkelijke bevoegdheid bij het Bestuur geen sprake meer is.

Het onderdeel *Belastingdienst/Toeslagen* gaat over het uitgeven en niet over het binnenhalen van belastinggelden. Van belang is wel dat dit bestuursorgaan een functionele entiteit is en niet meer een bepaalde functionele persoon. De essentie wordt nu benaderd:

Waarom is er wel een afzonderlijk bestuursorgaan Belastingdienst/Toeslagen, maar wordt in de rest van de fiscale wetgeving niet De Belastingdienst als bestuursorgaan aangeduid maar veelal de inspecteur of de ontvanger?

Het onderscheid tussen ontvanger en inspecteur is al niet echt meer functioneel. Juridisch zijn deze functies verenigd in de voorzitters van het managementteam. In zoverre is er al geen onderscheid meer. Slechts praktisch is dit anders. Maar ook op dit uitvoerende vlak zal er in de nabije toekomst veel veranderen waardoor het onderscheid ook in de praktijk verder zal vervagen. De nieuwe AWR zal immers ongetwijfeld leiden tot meer aangifte-achtige afdrachten. Het persoonlijk domein zal mogelijkheden bieden voor aangifte-achtige wijzigingen op initiatief van de belastingplichtige als gevolg waarvan de afdracht zal plaatsvinden. In verband met de invordering zal een soort verplichte automatische incassovolmacht op de bankrekening waarschijnlijk zijn, waardoor ook het reguliere invorderingswerk minder zal worden.

De inspecteur zal dus nog minder dan thans de aanslag vaststellen. De rol en functie van de inspecteur zal veel meer een controlerende worden. Indien de schatkist te kort komt, zal hij moeten ingrijpen. Dat zal veeleer zijn verantwoordelijkheid worden. Daaraan gerelateerd is dan onmiddellijk de rol van de ontvanger. Hij zal veel minder vaak een reguliere aanslag opleggen en veel meer navorderen en naheffen, voor zover dat onderscheid al blijft bestaan. De taken van de ontvanger en de inspecteur zullen nog meer in elkaars verlengde liggen en geïntegreerd kunnen worden.

In Nederland bestaan nog maar circa twintig inspecteurs. Vanaf 2003 hebben de inspecteurs ook nog eens landelijke bevoegdheid. Uit deze feiten blijkt dat er een centralisatie heeft plaatsgevonden. Had vroeger iedere stad een inspecteur die behoorde tot de notabelen van de gemeenschap, nu zijn de inspecteurs voor de burgerij tamelijk onbekende managers die nimmer zelf een aanslag vaststellen. Dat wordt slechts uit hun naam, of wellicht beter hun hoedanigheid, gedaan door vele anderen (die zich inspecteur voelen, maar het niet zijn nu zij slechts uit naam van de inspecteur de belastingschuld vaststellen).

Mijns inziens dient de juridische vormgeving bij de werkelijkheid aansluiting te zoeken. Er dient een erkenning te komen van het feit dat De Belastingdienst en niet langer de (fictieve) inspecteur of ontvanger juridisch verantwoordelijk is voor de belastingheffing. Aanslagen dienen dan te worden opgelegd en ingevorderd namens de Belastingdienst en niet langer namens de inspecteur of de ontvanger. Naar de belastingplichtigen dient eenheid van handelen te worden uitgestraald; iedere aanleiding voor de veronderstelling van de burger dat ze bij het 'verkeerde' loket hebben aangeklopt, dient de kop te worden ingedrukt.

Laten we daarom ophouden de kwaliteit van inspecteur en ontvanger in de zin van bestuursorgaan te 'plakken' op personen met een bepaalde functie binnen de Belastingdienst. De inspecteur en ontvanger als bestuursorgaan dienen te worden vervangen door de Belastingdienst als bestuursorgaan.

Op die manier wordt ook iedere discussie omtrent de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën/staatssecretaris van Financiën beslecht. Voor het functioneren van de Belastingdienst is 'de politiek' verantwoordelijk.

Wat mij betreft, mag de term inspecteur of ontvanger dan de term i-functionaris vervangen. Met die termen kan dan duidelijk worden

aangegeven over welke bevoegdheden de desbetreffende ambtenaar beschikt om namens de Belastingdienst te handelen. Mijns inziens heeft deze aanpassing van het bestuursorgaan geen grote juridische consequenties. De Hoge Raad heeft immers al geoordeeld dat de landelijke bevoegdheid van de inspecteur geen consequenties heeft voor de uitwerking van de meerderheidsregel in het kader van het gelijkheidsbeginsel. Het feit dat er één bestuursorgaan zal komen, maakt dat mijns inziens niet anders. Ter zake van het vertrouwensbeginsel wordt ook onder het huidige recht al gesteld dat dit beginsel van behoorlijk bestuur landelijk zou moeten werken, zodat de toezegging van één inspecteur rechtens kan worden ingeroepen tegen iedere andere inspecteur. In zoverre zou een verdere centralisatie door het aanwijzen van de Belastingdienst als bestuursorgaan, geen drastische juridische gevolgen hebben voor de rechtshandhaving en rechtsbescherming.

Bron: <http://www.ndfr.nl/link/BB2009-10-02>

Datum: 28-4-2016 12:01:29

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten van deze tekst worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers. Niets uit NDFR mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.