

HEROVERWEGING 1985

*Invordering van 's Rijks
belastingen*

Deelrapport nr. 76



Deel A Beleidsbeschrijving.

1. Onderzoeksopdracht.

In de miljoenennota 1985 is door de Ministerraad als onderwerp van heroverweging in de 5e ronde aangewezen "Invordering van 's Rijksbelastingen". Voor dit onderwerp was de volgende omschrijving vastgesteld. "In dit onderwerp kunnen alle budgettair relevante aspecten van de invordering van 's Rijksbelastingen en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt aan de orde komen.

2. Taakafbakening.

De inning van de rijksbelastingen kan in twee hoofdgroepen worden onderverdeeld:

- de incasso van de op aanslagen en de aangiften verschuldigde bedragen;
- de dwanginvordering.

Omdat het normale incasso-proces vrijwel geen problemen kent en zeer vergaand is geautomatiseerd is dit proces als zodanig buiten het onderzoek gehouden.

3. IJKpunt

Voor de berekening van het financieel "ijkpunt" zijn twee groepen gehanteerd, nl.:

1. de uitgaven, waartoe worden gerekend de personele- en materiele uitgaven die moeten worden gemaakt voor de dwanginvorderingsmaatregelen, in totaal circa f 210 miljoen;
2. de middelen, waartoe gerekend worden:
 - de opbrengst van de aan belasting- en premieschuldigen in rekeningen gebrachte kosten van vervolging;
 - de opbrengst aan rente, verschuldigd wegens te late betaling;
 - de gedeerde opbrengst ten gevolge van oninbaarlijding en kwijtschelding;in totaal per saldo circa f 2.820 miljoen.

4. Instrumentarium.

Voor het geval een belastingplichtige niet vrijwillig voldoet aan zijn betalingsverplichtingen heeft de rijksbelastingdienst een aantal middelen ter beschikking die ten doel hebben de rechten van de fiscus te verwezenlijken, nl.:

- de uitvaardiging van een dwangbevel en de tenuitvoerlegging daarvan door middel van beslag en eventueel lijfswang;
- het vereenvoudigd derdenbeslag;
- het verhaal op goederen van een derde (het bodemrecht);
- het aansprakelijk stellen voor een belastingschuld van derden;
- het in rekening brengen van kosten van vervolging;
- het in rekening brengen van interest wegens uitstel van betaling;

5. Omvang van door de rijksbelastingdienst in 1984 geïnde belastingen en andere heffingen

In 1984 bedroegen de kasontvangsten van de rijksbelastingen respectievelijk circa f 45 mld. voor de kostprijsverhogende belastingen en circa f 49 mld. voor de belastingen op inkomen, winst en vermogen. Aan overige middelen werd ruim f 55 mld. ontvangen. Het grootste gedeelte van dit bedrag bestaat uit premies volksverzekeringen, f 52,5 mld. De achterstand in de invordering d.w.z. de bedragen aan te ontvangen belasting die de ontvangers nog tegoed hadden bedroeg ultimo 1984 circa f 17 mld.

In 1984 werd door de belastingdienst f 2.542 mln. oninbaar geleden en f 115 mln. kwijtgescholden.

De rijksbelastingdienst verzorgt naast de invordering van de premies volksverzekeringen en de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen de dwanginvordering van een groot aantal andere heffingen. De belangrijkste groep daaronder vormt de dwanginvordering bij dwangbevelprocedures van de premies werknemersverzekeringen. Het gaat hier om circa 50.000 dwangbevelen per jaar tot een bedrag van ruim 1 miljard aan premies werknemersverzekeringen.

Deel B Beleidsvarianten

De beleidsvarianten hebben betrekking op drie aandachtsgebieden:

1. De omvang van de invorderingstaak van de rijksbelastingdienst, d.w.z. het vraagstuk van uitbreiding dan wel inkrimping van invorderingstaken;
2. De effectiviteit en efficiëncy van de invordering;
3. Stelselwijzigingen dan wel wijzigingen in de systematiek van heffing.

1. Omvang invorderingstaak

In het rapport is bezien of besparingen kunnen worden bereikt door de rijksbelastingdienst uitsluitend de invordering van de rijksbelastingen te doen verzorgen dan wel door de rijksbelastingdienst te belasten met de invordering van zoveel mogelijk publiekrechtelijke vorderingen.

Bij de beoordeling van de vraag of de invordering al dan niet door de rijksbelastingdienst moet worden verzorgd, is met name acht geslagen op een tweetal criteria voor taaktoedeling die met elkaar op gespannen voet plegen te staan, dat van de maximale organisatorische samenhang en dat van de gelijksoortigheid van taken.

Het beginsel van maximale organisatorische samenhang leidt in deze tot het bestuurlijke uitgangspunt dat het orgaan dat belast is met de heffing in de regel ook de verantwoordelijkheid dient te hebben voor de invordering. Het beginsel van gelijksoortigheid van werkzaamheden leidt tot verzelfstandiging van de invorderingsfunctie, samengevoegd voor zoveel mogelijk heffingen. Vanuit het beginsel van gelijksoortigheid van taken kan verzelfstandiging van de dwanginvorderingsfunctie leiden tot grotere doelmatigheid. Omdat de dwanginvordering ten nauwste samenhangt met de heffing kan verzelfstandiging van de dwanginvorderingsfunctie tot suboptimalisatie leiden waardoor per saldo de doelmatigheid en effectiviteit afnemen.

Met inachtneming van voornoemde criteria is door de werkgroep het volgende geconcludeerd:

1. De invordering van de premies volksverzekeringen dient gekoppeld te blijven aan de invordering van de rijksbelastingen. De heffing van deze premies wordt ook reeds door de rijksbelastingdienst verzorgd.

2. Een overheveling van de invordering van de premies werknemersverzekeringen van de bedrijfsverenigingen naar de rijksbelastingdienst zal naar verwachting geen efficiëncy voordelen teweeg brengen.
3. Bij een inkomensafhankelijke schoolgeldregeling is de huidige werkwijze van heffing en invordering van het schoolgeld door de rijksbelastingdienst het meest efficiënt.
4. Bij een overdracht van de invordering van gerechtelijke boeten van het Openbaar Ministerie aan de rijksbelastingdienst zullen geen evidente besparingen kunnen worden bereikt. Voor de burgers zal het boetekarakter bovendien meer kenbaar blijven, indien het Openbaar Ministerie de tenuitvoerlegging van de gerechtelijke boeten niet aan een andere instantie overlaat. De werkgroep adviseert de invordering van de gerechtelijke boeten bij het Ministerie van Justitie te laten.
5. Het verdient de voorkeur de (dwang-)invordering van de onroerend-goedbelastingen bij de rijksbelastingdienst te laten in verband met de per saldo hogere kosten die gemoeid zouden zijn met de (dwang-)invordering door de gemeenten.

De werkgroep is van oordeel dat de verdeling tussen de rijksbelastingdienst en de gemeenten van de in artikel 302 van de gemeentewet genoemde taken dient te worden gewijzigd. Het feit dat de onroerend-goedbelastingen gemeentelijke belastingen zijn kan dan meer accent krijgen. De gemeenten kunnen dan volledig zelf het tijdstip bepalen waarop de aanslagbiljetten worden verzonden. In dit verband verdient het aanbeveling af te stappen van de bevoorschotting die het Rijk verricht ten behoeve van de gemeenten. In de plaats daarvan dienen de ontvangen gelden dagelijks naar de gemeenten te worden overgemaakt.

Door verandering in de taakverdeling zou f 5 miljoen kunnen worden bespaard op apparaatskosten, hetgeen overigens op de rijksbegroting geen besparing oplevert aangezien de inkomsten (doorberekening van de kosten) eveneens met circa f 5 miljoen verminderen. Het afschaffen van de bevoorschotting levert het Rijk een rentevoordeel op van circa f 15 miljoen per jaar.

2. Ten aanzien van het tweede aandachtsgebied, effectiviteit en efficiëncy van de (dwang)invordering, wordt het volgende geconcludeerd.

1. Door de ontvanger de wettelijke bevoegdheid te geven het faillissement van een belastingschuldenaar aan te vragen kan een directer invorderingsbeleid worden gevoerd. Daardoor kunnen de invorderingsverliezen worden beperkt met circa f 100 miljoen per jaar.
2. De invordering vormt het sluitstuk van de heffing. Er moet voor worden gewaakt dat voorzover in de heffing misbruik wordt bestreden, een verschuiving optreedt naar de invordering. Het verdient aanbeveling ten dienste van de invordering verplichtingen in het leven te roepen met betrekking tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen en het ter inzage geven van boeken en andere bescheiden.
3. Op 4 mei 1983 is aan de Tweede Kamer aangeboden een ontwerp van Wet houdende algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen. Dat ontwerp strekt er voornamelijk toe de sedert 1 juni 1981 geldende beslagvrije voet bij loonbeslag ook te laten gelden bij beslag op sociale of andere periodieke uitkeringen.
Voor de invordering van de belastingen en premies is het van belang dat dit wetsontwerp snel tot wet wordt verheven. Indien de wetgever ook aan degenen die een sociale uitkering ontvangen fiscale verplichtingen oplegt, zullen er wettelijk mogelijkheden moeten zijn eventueel verhaal te zoeken.
4. De betalingstermijn voor naheffingsaanslagen, die worden opgelegd indien één maand na het einde van het tijdvak waarop de belasting betrekking heeft de belasting nog niet op aangifte is voldaan of afgedragen, kan worden bekort tot tien dagen.
De effecten daarvan worden geraamd op een vermindering van het oninbaar te lijden bedrag op de loonbelasting, de omzetbelasting en de premieheffing volksverzekeringen van circa f 10 miljoen.
5. Bekend is dat belastingplichtigen hun betalingspatroon in de regel afstemmen op het aantal vervolgingen. Dat aantal is tot dusver niet evenredig aan het aantal betalingstermijnen. Nu de invorderingsadministratie grotendeels geautomatiseerd is. Het is dan ook mogelijk na het vervallen van elke termijn een aanmaning te zenden, zodat eerder een dwangbevel kan worden uitgevaardigd.
6. In plaats van aanmaningen achteraf te verzenden kan beter een herinnering tot betaling vooraf worden gezonden.

Bij de huidige procedure wordt de aanmaning pas verzonden nadat de betalingstermijn is verstreken. Omdat in feite voor of op elke vervaldatum een evenredig deel van de verschuldigde belasting moet zijn betaald, ligt het meer in de rede dat de aanmaning, maar dan in de vorm van een "herinnering" circa 15 dagen voor de vervaldatum wordt verzonden. Indien na deze herinnering niet tijdig is betaald zou direct voortzetting van de invordering kunnen plaatshebben door middel van een dwangbevel. Voorwaarde is dat het aanslagbiljet c.q. de herinnering tevens dient als een ingebrekestelling bij niet-tijdige betaling.

Speciale aandacht verdient de invordering van naheffingsaanslagen die zijn opgelegd omdat de belastingschuldige in gebreke is gebleven de aangifte in te dienen en de verschuldigde belasting af te dragen of te voldoen.

Voorgesteld wordt in dit soort gevallen de naheffingsaanslag gelijktijdig aan te duiden als een herinnering. Na het verstrijken van de vervaldatum zal bij niet-betaling de invordering direct kunnen aanvangen met een dwangbevel.

Deze maatregelen leiden tezamen tot een rentevoordeel van circa f 135 miljoen.

7. Indien de voorstellen met betrekking tot verandering van het karakter van de aanmaning en de voorstellen inzake de voorlopige aanslagen en de betalingstermijnen in onderling verband worden gezien, verdienen de volgende suggesties de aandacht. In de eerste plaats zou de aanmaning het karakter en de vorm van een herinnering moeten krijgen en wel zodanig dat deze als "saldobiljet" per de 15e van een maand aan de belastingschuldige wordt gezonden. Op dat "saldobiljet" zouden dan de openstaande belastingaanslagen worden aangegeven die per vervaldatum aan het eind van die maand verschuldigd zijn. In de tweede plaats zou een korting bij vervroegde betaling zijn in te voeren. Tot nu toe is de invoering van een algemene kortingsregeling afgestuit op de aanzienlijke werkvermeerdering die dit voor de belastingdienst zou meebrengen. Dit bezwaar heeft door automatisering van de incasso-administratie aan belang ingeboet. Op het "saldobiljet" kan de rijksbelastingdienst per maand aangeven hoeveel korting bij vervroegde betaling kan worden verkregen. Een kortings-

- regeling zou bij een stelsel van voorlopige aanslagen als voorgesteld een positieve invloed kunnen hebben op het betalingspatroon.
8. Het verdient aanbeveling het kwijtscheldingsbeleid een striktere vorm te geven dan thans het geval is. Onderzocht moet worden in hoeverre kan worden gesteld dat inkomens op en boven het sociaal minimum als regel toereikend zijn ter voldoening van niet-inkomensafhankelijke belastingen en heffingen. In het algemeen zou dan geen kwijtschelding van belasting kunnen worden verleend, tenzij zich daarenboven extra verzwarende omstandigheden voordoen. De werkgroep is met uitzondering van de vertegenwoordiger van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van opvatting dat daartoe het begrip toereikendheid moet worden geconcretiseerd. Deze meent dat niet-inkomensafhankelijke heffingen altijd - ook op het sociaal minimumniveau - voldaan moeten kunnen worden. Geraamd wordt dat met een striktere toepassing van het kwijtscheldingsbeleid op basis van het hiervoor genoemde uitgangspunt een besparing op de apparaatskosten van f 7 miljoen gulden kan worden bereikt alsmede een beperking van de invorderingsverliezen van f 20 miljoen.
9. Als gevolg van het vereiste van de opeisbaarheid van de vorderingen is het niet mogelijk een terug te geven bedrag te verrekenen met een aanslag waarvan de betalingstermijn nog niet is verstreken. Die situatie is aanvaardbaar, indien het gaat om een belasting- of premie-aanslag over een nog lopend belasting- of premietijdvak. Wanneer evenwel het desbetreffende belasting- of premietijdvak reeds is verstreken zou compensatie wel mogelijk moeten zijn.
- De werkgroep beveelt aan de wettelijke belemmeringen voor compensatie van een vordering van enig overheidsorgaan met een door dat of een ander overheidsorgaan uit te betalen bedrag weg te nemen. Voor het effectueren van deze compensatie is een goede gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen een eerste voorwaarde. In dit kader bepleit de werkgroep de introductie van een subsofinummer (subsidies, sociaal-en fiscaalnummer).
- Ook vanuit het gezichtspunt van de belastingschuldige dient de compensatieregeling te worden verruimd. De werkgroep stelt voor tege-

moet wordt gekomen aan het bezwaar van de kant van ondernemers dat het niet mogelijk is de op aangifte te betalen loonbelasting en premies volksverzekeringen te verrekenen met een terug te ontvangen bedrag aan omzetbelasting, waarvoor eveneens een aangifte moet worden ingediend. Een betrouwbare raming van de effecten van een ruimere compensatieregeling valt niet te geven. Zeer voorzichtig kan worden gedacht aan een bedrag van f 40 miljoen meeropbrengst aan belastingen.

10. De werkgroep meent, dat een systeem van gegevensuitwisseling dient te worden opgebouwd tussen de belastingdienst en departementen die subsidies en uitkeringen verstrekken of die betrokken zijn bij het verstrekken of garanderen van krediet. Ook in dit kader past een subsofinummer. Bij de gegevensuitwisseling zal nauwlettend acht moeten worden geslagen op de bestaande regelingen inzake geheimhoudings- en informatieverplichting en de bescherming van de privacy. De opbouw van een systeem van gegevensuitwisseling in geautomatiseerde vorm verdient uit oogpunt van bruikbaarheid en kostenbeheersing, de voorkeur.
11. Het investerings- en personeelsplan van de rijksbelastingdienst voorziet in de automatisering van de dwanginvorderingsadministratie op een 25-tal ontvangkantoren.
Op de ontvangkantoren waar geautomatiseerde ondersteuning is doorgevoerd, is gebleken dat de inkorting van de behandelingsduur van in te vorderen posten leidt tot het terugdringen van verliezen. Verdergaande automatisering op alle ontvangkantoren zal leiden tot een besparing op de apparaatskosten van f 6 miljoen per jaar en tot beperking van invorderingsverliezen van f 250 miljoen per jaar. Rekening moet worden gehouden met een investering van circa f 35 miljoen.
12. Overwogen kan worden de naheffingsaanslagen loonbelasting en premies volksverzekeringen enerzijds en de aanslagen inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen anderzijds ieder op één aanslagbiljet op te nemen. In het laatste geval zou het aanslagbiljet dan mede het saldo kunnen vermelden als één der aanslagen een terug te geven bedrag aangeeft. Wel zouden dan de wettelijke compensatieregels moeten worden aangepast, zoals reeds is vermeld in punt 9 van dit onderdeel.

Het te besparen bedrag wordt geraamd op f 10 miljoen per jaar. De investeringen worden geraamd op f 12 miljoen. In dit kader stelt de werkgroep voorts voor de aanslagen schoolgeld voor zover dat mogelijk is op één aanslagbiljet samen te voegen met de aanslagen inkomstenbelasting.

Hierdoor zou een besparing op de apparaatskosten kunnen worden bereikt van circa f 3 miljoen per jaar. De investeringskosten worden geraamd op f 5 miljoen.

13. De werkgroep meent dat de bestaande E.G.-richtlijnen tot wederzijdse bijstand in alle lidstaten der E.G. met betrekking tot de invordering van landbouwheffingen, monetair compenserende verdragen inzake bijdragen aan landbouwfondsen, douanerechten en omzetbelasting zouden moeten worden uitgebreid.

Wenselijk is een uitbreiding van die richtlijn tot alle belastingen.

3. Ten aanzien van het derde aandachtsgebied, stelselwijzigingen in de systematiek van heffing, wordt het volgende geconcludeerd

1. De Staatssecretaris van Financiën heeft besloten een nieuwe regeling voor het opleggen van voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting te ontwikkelen. Naast een betere spreiding van de betalingen over een jaar, het geen uit een oogpunt van kasbeheer gunstig is, mag ook een beter invorderingsresultaat worden verwacht van circa f 2 miljoen per jaar. In dit verband is van belang dat de voorstellen met betrekking tot een versnelling in de vervolging (punt 2.5.) gelijktijdig worden gerealiseerd met de invoering van de nieuwe regeling, daar anders de invorderingsmaatregelen toenemen.
2. De werkgroep stelt voor de regeling met betrekking tot voorlopige aanslagen inkomstenbelasting als volgt te wijzigen:
 - een eerste voorlopige aanslag, op te leggen in januari van het lopende jaar, geheel automatisch door de computer vervaardigd op basis van historische gegevens;
 - zo nodig gevolgd door een tweede voorlopige aanslag of een vermindering van de in januari opgelegde aanslag op basis van de aangiftegegevens inkomstenbelasting over het voorgaande jaar;

- voldoening van de aanslagen in zoveel termijnen als er nog maanden resteren in het jaar (in het algemeen dus 11).

Geraamd wordt dat met deze versnelling in het opleggen van de aanslagen ongeveer f 1 miljoen minder aan inkomstenbelasting oninbaar wordt geleden.

3. De werkgroep stelt voor om ten aanzien van voorlopige betalingen loonbelasting door kwartaalgegevens dezelfde systematiek toe te passen als bij de omzetbelasting. Bij de omzetbelasting wordt gewerkt met voorlopige aangiften in plaats van voorlopige betalingen. Daardoor is er bij de omzetbelasting wel een juridische basis voor het direct opleggen van een naheffingsaanslag. Door dit systeem eveneens voor de loonbelasting te creëren ontstaat er uniformiteit en kan sneller worden ingevorderd.

4. De werkgroep stelt vast dat vanuit het oogpunt van de invordering bezien de invoering van een bronheffing op renten voordelen biedt. Zij constateert overigens dat bij de invoering van een bronheffing vele andere aspecten, met name ook economische, een belangrijke rol spelen.

De voordelen van een bronheffing op renten voor de invordering van de inkomstenbelasting laten zich thans moeilijk kwantificeren. Zeer voorzichtig geraamd zijn deze:

- | | |
|-----------------------------------|--------------|
| - minder menskracht | f 3 miljoen |
| - beperking invorderingsverliezen | f 75 miljoen |

Besparingen

Bij volledige invoering van alle binnen de werkgroep met volledige overeenstemming geformuleerde voorstellen zou er jaarlijks een beperking van invorderingsverliezen ad f 498 + PM miljoen gerealiseerd kunnen worden alsmede een beperking van de apparaatskosten van f 33 mln. Ter realisering van de besparingen op de apparaatskosten dient overigens voor circa f 52 mln. geïnvesteerd te worden. Tevens staat tegenover de vermindering aan apparaatskosten een vermindering aan inkomsten ad f 5 mln., als gevolg van een vermindering van door te berekenen kosten aan de gemeenten. Daarnaast doen zich eenmalig positieve kas-effecten voor hetgeen indirecte rente-effecten met zich brengt als gevolg van een incidentele verlaging van het financieringstekort van de rijksoverheid.

	Wets- wijziging	Apparaats- kosten	Posi- tief rente- effect	Beperking invorderings- verliezen
1. Wijziging taak- verdeling gemeen- ten/rijksbelas- tingdienst	x	- 5	15	
2. Open systeem	x			100
3. Beslag op sociale uitkeringen	x			P.M.
4. Aanpassing betalings- termijnen	x			10
5. Wijziging vervol- gingsregime	x		135	
6. Aanpassing normen kwijschelding		- 7		20
7. Compensatie	x			40
8. Verbetering Infor- matievoorziening t.b.v. de invordering	x	+ 1		PM
9. Automatisering		- 6		250
10. Combineren aanslagen premie- heffing en inkom- stenbelasting	x	- 10		
11. Combineren van aan- slagen inkomsten- belasting en schoolgeld	x	- 3		
12. Wijziging regime voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting	x			2
13. Wijziging regime voorlopige aanslagen inkomstenbelasting				1
14. Wijziging regime naheffingsaanslagen loonbelasting				PM
15. Invoering bronheffing op renten	x	- 3		75
Totaal 1 t/m 15		-33(excl. een- malige uit- gaven)		498+ PM
		=====		=====

* bedragen in miljoenen guldens
- is vermindering apparaatskosten
+ is uitgaven verhoging apparaatskosten

nov. 1985

Heroverweging 1985

Invordering van 's Rijksbelastingen

Deelrapport nr. 76

INHOUD

Deel A. Beleidsbeschrijvingen		<u>pagina</u>
Hoofdstuk 1.	Inleiding	1
1.1.	Onderzoeksopdracht	1
1.2.	Taakafbakening	2
1.3.	IJkpunt	3
Hoofdstuk 2.	Doelstellingen, instrumentarium en omvang van de (dwang)invordering	4
2.1.	Algemeen	4
2.2.	Instrumentarium	5
2.3.	Omvang van door de rijksbelastingdienst in 1984 geïnde belastingen en andere heffingen	5
2.4.	Dwanginvordering ten behoeve van andere (overheids)organen	6
Hoofdstuk 3.	De organisatie van de invordering	7
3.1.	De organisatie van de invordering bij de rijksbelastingdienst	7
3.2.	De organisatie van de invordering bij de bedrijfsverenigingen	7
3.3.	De organisatie van de invordering van gerechtelijke boeten	7
3.4.	De organisatie van de invordering door de departementen	8
3.5.	De organisatie van de invordering bij lagere overheidsorganen	8
3.6.	De invordering van de premies volksverzekeringen	8
Hoofdstuk 4.	Beschrijving van het invorderingsbeleid	9
4.1.	Algemeen	9
4.2.	Aanmaning	10
4.3.	Parate executie bij dwangbevel	10
4.4.	Betekening van dwangbevelen	11

4.5.	Tenuitvoerlegging van dwangbevelen	11
4.6.	Kosten van vervolging	12
4.7.	De zogenaamde vordering ex. art. 7	12
4.8.	Belastingenschuld en aansprakelijkheid	12
4.9.	Uitstel van betaling	13
4.10.	Kwijtschelding	14
4.11.	Oninbaarlijdingen	16
4.12.	Economische steunverlening in relatie tot het fiscale invorderingbeleid	16
4.13.	Invordering van de schoolgeldheffing	17
4.14.	Premie-invordering systeem der bedrijfs- verenigingen	18
4.15.	Onder het Ministerie van Justitie ressor- terende (dwang)invordering van geldsommen ten gunste van de Staat	18
4.16.	Internationale invordering	20
Hoofdstuk 5.	Invordering in andere landen	21
5.1.	Algemeen	21
5.2.	Rechten en bevoegdheden van de fiscus in enkele OESO-landen	21
Deel B	Beleidsvarianten	23
Hoofdstuk 6.	Inleiding	23
Hoofdstuk 7.	Globale evaluatie van aandachtspunten van de onderzoeksopdracht	23
Hoofdstuk 8.	Evaluatie en Beleidsvarianten	27
8.1.	Omvang invorderingstaak	27
8.2.	Effectiviteit en efficiëncy van de (dwang) invordering	40
8.3.	Stelselwijzigingen dan wel wijzigingen in de systematiek van heffing	53
8.4.	Samenvatting beleidsvarianten	58

Noten

Bijlage 1: Kwantitatieve gegevens met betrekking tot

de invordering door de rijksbelasting-
dienst

- Bijlage 2: Dwanginvordering ten behoeve van andere
(overheids)organen
- Bijlage 3: Overzicht premie-inning door de bedrijfs-
verenigingen
- Bijlage 4: Overzicht met betrekking tot de invordering
van gerechtelijke boeten
- Bijlage 5: Instructie Invordering, vervolging door
middel van aanmaningen
- Bijlage 6: Kwijtschelding van belasting
- Bijlage 7: Premie-invordering systemen der bedrijfs-
verenigingen

Deel A Beleidsbeschrijving

1. Inleiding

1.1. Onderzoeksoopdracht

In de miljoenennota 1985 is door de Ministerraad als onderwerp van heroverweging in de 5e ronde aangewezen "Invordering van 's Rijksbelastingen".

Voor dit onderwerp was de volgende omschrijving vastgesteld.

"In dit onderwerp kunnen alle budgettair relevante aspecten van de invordering van 's Rijksbelastingen en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt aan de orde komen.

De werkgroep dient in ieder geval aandacht te schenken aan de volgende punten:

- de beleidsuitgangspunten en in samenhang daarmee het thans bestaande wettelijke kader;
- de thans ter beschikking staande sancties met betrekking tot de overschrijding van betalingstermijnen door belastingplichtigen en de voornemens met betrekking tot rente over belastingschulden;
- de achterstanden bij de invordering en in relatie daarmee kwijtschelding en oninbaarlijding, waarbij het steunbeleid met betrekking tot bedrijven moet worden betrokken;
- het instrumentarium voor de invordering met vooral aandacht voor een adequate informatievoorziening om een goede gang van zaken te waarborgen;
- de coördinatie van en de samenwerking tussen enerzijds de inning en anderzijds de aanslagregeling en controle, waarbij zonodig externe instanties kunnen worden betrokken;
- andere dwanginvorderingen van de overheid, waarbij onder meer de inning van gerechtelijke boetes moet worden gezien.

De werkzaamheden van de werkgroep dienen te worden gecoördineerd met die van de in te stellen "Stuurgroep Kasbeheer Centrale Overheid".

Conform de procedure van de heroverweging werd voor dit onderwerp in de 5e ronde een interdepartementale ambtelijke werkgroep ingesteld. In deze werkgroep participeerden vertegenwoordigers van de departementen van Financiën, Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie, Onderwijs en Wetenschappen, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken.

1.2. Taakafbakening

De inning van de rijksbelastingen kan in twee hoofdgroepen worden onderverdeeld:

- de incasso van de op aanslagen en de op aangiften verschuldigde bedragen;
- de dwanginvordering.

De incasso van de op aanslagen en aangiften verschuldigde bedragen omvat de verwerking van de massale stroom betalingen en verrekeningen. De verwerking geschiedt nagenoeg geheel automatisch. Het centraal betaalkantoor rijksbelastingen verwerkt op jaarbasis circa 30 miljoen betalingen en terugbetalingen tot een bedrag van ongeveer f 150 miljard aan ontvangsten en een bedrag van ongeveer f 15 miljard aan teruggaven. Omdat het normale incasso-proces vrijwel geen problemen kent en zeer vergaand is geautomatiseerd is dit proces buiten het onderzoek gehouden.

Anders ligt dit bij de werkzaamheden die moeten worden verricht bij het niet tijdig voldoen van de verschuldigde belasting. Dan moet de rijksbelastingdienst invorderingsmaatregelen nemen.

De eerste invorderingshandeling na het verzenden van het aanslagbiljet is veelal het verzenden van een aanmaning. De grondslag voor verdere maatregelen is het dwangbevel, dat door de ontvanger der belastingen zelf wordt uitgevaardigd. Door de uitvaardiging van het dwangbevel verschaft de ontvanger zich het recht van parate executie. Dit is het recht om de roerende en onroerende goederen van de schuldenaar zonder vonnis aan te tasten en om de schuldenaar zonder vonnis bij lijfswang tot betaling te dwingen (art. 14 Invorderingswet).

De dwanginvorderingsfunctie kan in drie subfuncties worden onderscheiden:

- a. de massale invorderingsfunctie;

b. de bijzondere invorderingsfunctie;

c. de deurwaardersfunctie.

Onder de massale invordering vallen in hoofdzaak de werkzaamheden met betrekking tot de verzending van de aanmaningen, de uitvaardiging en betekening van dwangbevelen en het verstrekken van beslagopdrachten aan de deurwaarders.

Onder de bijzondere invordering vallen de invorderingswerkzaamheden waarbij met inachtneming van de financiële en andere van belang geachte omstandigheden van de schuldenaar wordt beoordeeld op welke wijze een belastingschuld kan worden ingevorderd c.q. of tijdelijk of voorgoed van de invordering moet worden afgezien.

Tot de deurwaardersfunctie behoren de volgende hoofdtaken:

1. het toepassen van feitelijke dwangmaatregelen;
2. het uitbrengen van exploitent;
3. het doen van onderzoeken en het verzamelen van informatie ten behoeve van de invordering en het opsporen van verhaalsmogelijkheden;
4. het innen van gelden;
5. het opmaken van verklaringen van onvermogen.

Het object van onderzoek omvat in hoofdzaak de (dwang)invordering van alle door de rijksbelastingdienst in te vorderen belastingen, premies en andere heffingen.

1.3. IJKpunt

Voor de berekening van het financieel "ijkpunt" zijn de volgende componenten van belang:

1. de personele- en materiële uitgaven die gemoeid zijn met de dwanginvorderingswerkzaamheden van de rijksbelastingdienst;
2. de opbrengst van de aan belasting- en premieschuldigen in rekening gebrachte kosten van vervolging;
3. de gedeerde opbrengst ten gevolge van oninbaarlijding en kwijtschelding;
4. de opbrengst aan rente, verschuldigd wegens te late betaling;

Deze componenten kunnen in twee hoofdgroepen worden onderverdeeld:

1. de uitgaven, waartoe kunnen worden gerekend de personele- en materiële uitgaven die moeten worden gemaakt voor de dwanginvorderingsmaatregelen;

2. de middelen, waartoe de andere hiervoor genoemde componenten kunnen worden gerekend.

Hoofdgroep 1

Geraamd is dat in 1987 circa 3.200 mensen werkzaam zullen zijn in de dwanginvorderingssector voor alle belastingen en sociale premies.

Bij deze omvang bedragen de personele uitgaven f. 175 miljoen
en de materiële uitgaven f. 35 miljoen

Voor de dwanginvordering van de rijksbelastingen (excl. sociale premies en gemeentelijke heffingen) bedragen de personele uitgaven f 100 mln. en de materiële uitgaven f 20 mln.

Hoofdgroep 2

Raming voor het jaar 1989:

Opbrengst kosten van vervolging	-/- f	95 miljoen
Verliezen door oninbaarlijding en kwijtschelding	f	3.000 miljoen
Opbrengstrente bij uitstel van betaling	-/- f	<u>85 miljoen</u>
	f	2.820 miljoen

Van dit bedrag heeft 2.050 miljoen betrekking op de rijksbelastingen.

2. Doelstellingen, instrumentarium en omvang van de (dwang)invordering

2.1. Algemeen

De overheidsfinanciering steunt voor een belangrijk deel op de belastingheffing. De invordering van de belastingen is het sluitstuk van de belastingheffing.

De dwanginvordering, omvattend het gebruik van de op het terrein van de incasso van belastingvorderingen aan de overheid toegekende (dwang)middelen, is het instrument van de fiscus dat ten doel heeft om alsnog de overeenkomstig de belastingwet(ten) vastgestelde aanspraken op belastingplichtigen te innen voorzover die niet vrijwillig zijn voldaan (de correctieve functie). Van het bestaan en toepassen van die dwangmiddelen dient tevens een zodanige invloed uit te gaan dat wordt bevorderd dat de belastingen tot de juiste bedragen op tijd worden betaald (de

preventieve functie).

In bijlage 1 zijn enige kwantitatieve gegevens met betrekking tot de invordering door de rijksbelastingdienst opgenomen.

2.2. Instrumentarium

Voor het geval een belastingplichtige niet binnen de gestelde termijn voldoet aan zijn verplichtingen heeft de rijksbelastingdienst een aantal middelen ter beschikking om de rechten te verwezenlijken. Volgens artikel 14 van de Invorderingswet wordt het door de ontvanger uitgevaardigde dwangbevel aan de schuldenaar betekend met bevel tot betaling en daarna ten uitvoer gelegd op de wijze, bij het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voorgeschreven. Niet alleen beslag is mogelijk, maar ook lijfswang kan zonder vonnis worden toegepast, na machtiging van de Minister van Financiën.

Een belangrijk middel van reële executie dat de rijksbelastingdienst ten dienste staat is voorts de vordering ex. artikel 7 Invorderingswet. Deze vordering kan worden beschouwd als een vereenvoudigd derdenbeslag.

Hoewel ook het faillissementsrecht een deel van het executierecht is, is de rijksbelastingdienst niet bevoegd het faillissement van een belastingplichtige aan te vragen. (1)

Tot het instrumentarium van de rijksbelastingdienst behoren ondermeer voorts:

- het verhaal op goederen van een derde (het bodemrecht).
- het aansprakelijk stellen voor een belastingschuld van derden;
- het in rekening brengen van kosten van vervolging;
- het in rekening brengen van interest wegens uitstel van betaling.
- het opleggen van een administratieve boete bij naheffingsaanslagen.

2.3. Omvang van door de rijksbelastingdienst in 1984 geïnde belastingen en andere heffingen

In 1984 bedroegen de kasontvangsten van de rijksbelastingen respectievelijk circa f 45 mld. voor de kostprijsverhogende belastingen en circa f 49 mld. voor de belastingen op inkomen, winst en vermogen. Aan overige middelen werd een bedrag van ruim f 55 mld. ontvangen. Het grootste gedeelte van dit laatste bedrag bestaat uit premies volksverzekeringen, namelijk f 52,5 mld., daarnaast uit f 2,4 mld. ontvangsten aan

onroerend-goed belastingen, f 134 mln. aan schoolgeld, f 174 mln. aan milieuheffingen en f 79 mln. aan andere heffingen.

De achterstand in de invordering d.w.z. de bedragen aan te ontvangen belasting die de rijksbelastingdienst nog tegoed hadden bedroeg in 1984 een bedrag van circa f 17 mld. De invorderingsachterstand is sinds 1981 nagenoeg constant. Een gedeelte van de achterstand kan definitief niet meer worden geïnd. In 1984 werd door de belastingdienst een bedrag van f 2.542 mln. oninbaar geleden en f 115 mln. kwijtgescholden. Beide bedragen omvatten zowel belasting als premies volksverzekeringen. De oninbaar geleden en kwijtgescholden belasting en premies volksverzekeringen zijn de laatste jaren zeer fors toegenomen. Bedroeg het verlies in 1984 in totaal f 2.657 mln.; in 1980 was dit f 1.210 mln.. Voor een groot deel is deze stijging te wijten aan het teruglopen van de inkomens en winsten als gevolg van de recessie. Van 1980 tot 1984 is het aantal verzoeken om kwijtschelding verdrievoudigd. Hetgeen met name is toe te schrijven aan de publicaties betreffende de mogelijkheden van kwijtschelding, van vooral de onroerend goedbelasting, alsmede aan de openbaarmaking van de kwijtscheldingsnormen.

2.4. (Dwang)invordering ten behoeve van andere (overheids)organen

De rijksbelastingdienst verzorgt naast de invordering van de premies volksverzekeringen en de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen de dwanginvordering van een groot aantal andere heffingen. Een overzicht is opgenomen in bijlage 2. De belangrijkste groep daaronder vormt de dwanginvordering bij dwangbevelprocedures van de premies werknemersverzekeringen. Het gaat hier om circa 50.000 dwangbevelen per jaar tot een bedrag van ruim f 1 miljard aan premies werknemersverzekeringen. De rijksbelastingdienst berekent de kosten van de invorderingswerkzaamheden die ten behoeve van andere overheidsorganen worden verricht door. Voor de invordering van de premies volksverzekeringen bedragen de kosten per jaar ca f. 40 mln. De invordering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen (inclusief het vervaardigen van aanslagen, verminderingen enz.) kost per jaar ca. f 55 mln. Het gaat hierbij om 9.5 mln. aanslagen, die op 5.8 miljoen aanslagbiljetten worden verzonden. Voor de overige dwanginvorderingswerkzaamheden ten behoeve van derden komen de volgens de Kostenwet invordering rijksbelastingen in rekening gebrachte vervolgingskosten direct in 's Rijks Schatkist. Aan vervolgingskosten werd in 1984 in totaal geïnd f 93 mln.

3. De organisatie van de invordering

3.1. De organisatie van de invordering bij de rijksbelastingdienst

De invordering van de rijksbelastingen vindt plaats op 89 ontvangkantoren. Aan het hoofd van een ontvangkantoor staat een ontvanger. Op elk ontvangkantoor zijn een of meer teams bijzondere invordering ingesteld. In deze teams wordt, met inachtneming van de financiële en andere van belang geachte omstandigheden van de schuldenaar, beoordeeld op welke wijze een belastingschuld kan worden ingevorderd c.q. of tijdelijk of voorgoed van de invordering moet worden afgezien. Aan elk ontvangkantoor is voorts een aantal deurwaarders verbonden voor de betekening en de tenuitvoerlegging van dwangbevelen en enkele andere invorderingstaken. De belangrijkste administratieve taak op de ontvangkantoren is de administratie van de achterstallige posten. Deze is op een aantal ontvangkantoren gautomatiseerd. Naast de administratie op de ontvangkantoren beschikt de belastingdienst over een centrale debiteurenadministratie. (Centraal betaalkantoor rijksbelastingen te Apeldoorn). Elk ontvangkantoor heeft door middel van datacommunicatie rechtstreeks toegang tot de centrale debiteurenadministratie.

3.2. De organisatie bij de bedrijfsverenigingen

De premies werknemersverzekeringen worden geïnd door de bedrijfsverenigingen. Voor deze inning beschikken zij veelal over een afzonderlijke afdeling incasso. Voor het merendeel van de bedrijfsverenigingen verricht de rijksbelastingdienst de dwanginvordering, voorzover deze door middel van een dwangbevelprocedure plaats heeft. Voor een overzicht zie bijlage 3.

3.3. De organisatie van de invordering van gerechtelijke boeten

Veroordelingen tot een onvoorwaardelijke geldboete worden verwerkt in een geautomatiseerd systeem I.B.I.S., het Interim boete Incasso Systeem. Het Centraal Ontvangkantoor voor de Gerechten te Almelo beheert het C.O.G. systeem, waarin de betalingen van de boeten worden geregistreerd. (2) In bijlage 4 is een overzicht opgenomen met betrekking tot de invordering van gerechtelijke boeten.

3.4. De organisatie van de invordering door de departementen

Voorzover heffingen en bijdragen door de departementen worden ingevorderd, is de directie Financieel-Economische Zaken van een departement veelal het aangewezen orgaan. Ook komt het wel voor dat onder een departement ressorterende organen zelf de invordering van bepaalde bedragen verzorgen. Voor de dwanginvordering van heffingen wordt voor het merendeel door de departementen een beroep gedaan op het invorderingsapparaat van de rijksbelastingdienst (zie bijlage 2).

3.5. De organisatie van de invordering bij lagere overheidsorganen

Bij de gemeenten en provincies verzorgt veelal de afdeling financiën en/of belastingen de invordering van de gemeentelijke en provinciale belastingen. Dit geldt evenzeer voor de waterschappen, die de waterschapslasten (w.o. bepaalde verontreinigingsheffingen) invorderen. Voor de onroerend-goedbelastingen stellen de gemeenten de heffingsgrondslagen vast en beschikken zij op bezwaar- en beroepschriften. De rijksbelastingdienst berekent de aanslagen, verminderingen en ontheffingen en verzorgt de invordering. De provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting worden door de rijksbelastingdienst geheven en ingevorderd.

Van belang is nog dat de lagere overheidsorganen soms over een eigen deurwaardersapparaat beschikken. Kleinere gemeenten schakelen ook wel deurwaarders van de rijksbelastingdienst in en de waterschappen weleens gerechtsdeurwaarders.

3.6. De invordering van de premies volksverzekeringen

De premies voor de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet worden door de rijksbelastingdienst geheven en ingevorderd.

Voor zover de verzekerde aan de loonbelasting is onderworpen, dienen de premies door de inhoudingsplichtigen op aangifte te worden afgedra-

gen. Moeten voor dergelijke premies naheffingsaanslagen worden opgelegd - omdat de verschuldigde premies door de inhoudingsplichtige niet op aangifte zijn afgedragen - dan gelden daarvoor dezelfde invorderingsbepalingen als voor naheffingsaanslagen loonbelasting.

In de overige gevallen worden de premies volksverzekeringen bij wege van aanslag van de verzekerde geheven. Voor de invordering van die aanslagen zijn dezelfde regels van toepassing als voor de inkomstenbelasting.

4. Beschrijving van het invorderingsbeleid

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt naast de beschrijving van het (dwang)invorderingsbeleid, overeenkomstig de taakopdracht, nader ingegaan op de kwijschelding, oninbaarlijding en het steunbeleid met betrekking tot bedrijven.

Een aantal belastingen en premies wordt uitsluitend geheven door middel van een formele belasting- of premieaanslag. Tot die belastingen en premies behoren behalve de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en de vennootschapsbelasting ook onder meer het schoolgeld en de gemeentelijke onroerend goedbelastingen. Voorts de premies volksverzekeringen voorzover die niet worden geheven door middel van inhouding op het loon van werknemers. De tot deze groep behorende belasting- en premieaanslagen worden onderscheiden in voorlopige aanslagen, definitieve aanslagen en navorderingsaanslagen. Behoudens enige uitzonderingen kunnen de voorlopige aanslagen en alle aanslagen in de onroerend-goedbelastingen in meer dan één termijn worden betaald.

Andere belastingen en premies moeten op eigen aangifte worden voldaan of afgedragen. Het gaat hierbij om loon- en omzetbelasting en om premies volksverzekeringen. Indien betaling op aangifte achterwege blijft, kan de ontvanger tot dwanginvordering overgaan, nadat een aanslag is opgelegd. Voor een dergelijke aanslag, die wordt aangeduid als naheffingsaanslag, geldt slechts één betalingstermijn, te weten een maand. In sommige gevallen mag de ontvanger tot dwanginvordering overgaan nog voor dat de betalingstermijn(en) is of zijn verstreken. In die gevallen behoeft de ontvanger geen rekening te houden met termijnen, die in het

algemeen in acht moeten worden genomen nadat een aanmaning is verzonden of een dwangbevel is betekend. (3)

4.2 Aanmaning

Indien betaling van een aanslag achterwege blijft, vangt de dwanginvordering aan met het verzenden van een aanmaning om alsnog binnen tien dagen te betalen. Hoewel de Invorderingswet de mogelijkheid biedt tot dwanginvordering over te gaan zodra een termijnbetaling achterwege is gebleven, wordt in de praktijk pas tot dwanginvordering overgegaan nadat meerdere termijnen onbetaald zijn gebleven. Die praktijk is geregeld in de Instructie Invordering (zie bijlage 5). Het verzenden van aanmaningen is een massaal gebeuren (ruim 3,8 miljoen in 1984) en geschiedt centraal vanuit het computercentrum te Apeldoorn. Voor het verzenden van een aanmaning wordt f 5,- in rekening gebracht indien de gevorderde som niet meer bedraagt dan f 1.000,-, anders f 10,-.

4.3 Parate executie bij dwangbevel

De Invorderingswet kent in artikel 14 aan de ontvanger het recht van parate executie toe. (4)

Anders dan in het burgerlijk recht is voor de invordering van belastingsschulden door executie van de goederen van de schuldenaar en zelfs door lijfswang, de tussenkomst van de rechter niet nodig. In plaats van de grosse van een vonnis geldt het door de ontvanger uitgevaardigde dwangbevel als executoriale titel.

Het recht van parate executie geldt niet, als de schuld moet worden verhaald op degene, die zich bij overeenkomst aansprakelijk heeft gesteld, zoals een borg. In dat geval behoeft de ontvanger wel een vonnis van de rechter.

Aangezien de dwangbevelen ten uitvoer worden gelegd op de voet en de wijze als in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering met betrekking tot de tenuitvoerlegging van vonnissen is voorgeschreven, komt de zaak eveneens voor de rechter in bijvoorbeeld verklaringsprocedures na derdenbeslag.

Evenals het verzenden van aanmaningen is de vervaardiging van dwangbevelen een massaal gebeuren, dat in de meeste gevallen in het centrale computercentrum te Apeldoorn plaats vindt. Na vervaardiging worden de

dwangbevelen aan de betrokken ontvangers gezonden ter betekening en ten uitvoerlegging.

4.4 Betekening van dwangbevelen

Voordat een dwangbevel ten uitvoer kan worden gelegd in de vorm van beslaglegging en executoriale verkoop, moet het worden betekend op de wijze zoals gedetailleerd is voorgeschreven in artikel 2 e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Alle dwangbevelen ter zake van belastingen en premies worden betekend door belastingdeurwaarders. (art. 20 Invorderingswet).

4.5 Tenuitvoerlegging van dwangbevelen

Tegelijk met de betekening van een dwangbevel doet de deurwaarder bevel tot betaling binnen twee dagen. Nadat die termijn is verstreken, of eerder in situaties, waarin bijvoorbeeld gerechtvaardigde vrees bestaat voor verlies van verhaalsmogelijkheden, kan het dwangbevel ten uitvoer worden gelegd. De ontvanger geeft daartoe aan de deurwaarder een beslagopdracht. De ontvanger handelt daarbij naar bevind van zaken en is in die zin geheel vrij in de keuze van de executiemiddelen. De formaliteiten rond de beslaglegging en de eventuele verkoop van de goederen zijn geregeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Blijft de schuldenaar ook na het beslag in gebreke zijn schuld te betalen, dan wordt het in beslag genomen goed in de regel openbaar verkocht tenzij de ontvanger een betalingsregeling treft of de schuld wordt kwijtgescholden.

Voor het beslag op roerende goederen geldt, dat de bevoegdheid van de ontvanger zich in een aantal gevallen uitstrekt tot goederen, die niet het eigendom zijn van de schuldenaar. Deze bevoegdheid, geregeld in art. 16 van de Invorderingswet, wordt aangeduid als het "bodemrecht".

Voor het beslag op onroerende goederen geldt dat het beslag moet worden overgeschreven in de openbare registers en dat voor de verkoop een procureur bij een rechtbank moet worden ingeschakeld.

Voor derdenbeslag geldt, dat dit beslag wordt gevolgd door een z.g. verklaringsprocedure voor de rechtbank, uitmondend in een vonnis tot afgifte van het beslagene.

Een aantal vorderingen van de debiteur is geheel (b.v. op grond van

sociale verzekeringswetten) of gedeeltelijk van beslaglegging uitgezonderd.

4.6 Kosten van vervolging

Voorzover aan de betekening en de tenuitvoerlegging van dwangbevelen kosten zijn verbonden worden zij aan de schuldenaar in rekening gebracht. Deze kosten zijn geregeld in de Kostenwet invordering rijksbelastingen. De hoogte van de in rekening te brengen kosten is zodanig dat enerzijds daaruit een prikkel ontstaat die kosten te vermijden door tijdige betaling terwijl anderzijds in onderlinge samenhang bezien een redelijke dekking van de werkelijk gemaakte kosten wordt geboden.

4.7 De vordering ex art. 7 Invorderingswet

Het gebruik van machtsmiddelen zoals beslaglegging leidt voor de rijksbelastingdienst tot omslachtige werkzaamheden en voor de schuldenaar tot veelal hoge kosten. De wetgever heeft daarom aan de ontvanger voor sommige gevallen een eenvoudig invorderingsmiddel ter beschikking gesteld, namelijk de vordering krachtens art. 7. (5) Men noemt de vordering ook wel een vereenvoudigd derdenbeslag. De bepalingen van art. 7 zijn mede van toepassing op werkgevers met betrekking tot het aan hun werknemers verschuldigde loon. De werkgever is dan verplicht het gedeelte van het loon, dat voor beslag vatbaar is aan de ontvanger af te dragen tot delging van de belastingschuld van de loontrekkende. In feite vormt dit loonbeslag in de praktijk de meest frequente vorm van toepassing van art. 7. Bij het niet-voldoen aan de vordering van de ontvanger volgt alsnog derdenbeslag, waarvan het bijzondere is dat de kosten ervan dan voor rekening van de houder van penningen komen. Ten aanzien van overheids personeel kent de Ambtenarenwet onder meer het begrip inhouding, dat een ongeveer gelijke werking heeft als de loonvordering en in vele gevallen het karakter draagt van compensatie van belasting met een deel van het salaris. Uit beleidsoverwegingen is voorgeschreven dat aan het doen van een vordering ex art. 7 de betekening van een dwangbevel moet voorafgaan, doch dit is geen wettelijk vereiste.

4.8 Belastingenschuld en aansprakelijkheid

Belastingenschuldige is de belastingplichtige of de inhoudingsplichtige ten name van wie blijkens het aanslagbiljet de aanslag is opgelegd en de belastingenschuld moet betalen. Soms zijn derden voor de betaling van die schuld mede-aansprakelijk, zonder zelf belastingenschuldig te zijn. In die gevallen dient de ontvanger uit het oogpunt van beleid in de regel eerst voorzover mogelijk de schuld op de belastingenschuldige te verhalen. Pas als de mogelijkheid daartoe ontbreekt, althans van invorderingspogingen bij de belastingenschuldige redelijkerwijs onvoldoende resultaat mag worden verwacht, doet de fiscus een beroep op de aansprakelijkheid van een derde.

Die aansprakelijkheid kan ook stoelen op een overeenkomst, zoals borgtocht. Men kan zich echter niet bij overeenkomst onttrekken aan een wettelijke aansprakelijkheid. De aansprakelijkheidsbepalingen in het civiele recht zijn ook op belastingenschulden van toepassing. Daarnaast kent het fiscale recht zelf ook nog tal van aansprakelijkheidsbepalingen, die zoals in het civiele recht kunnen voorzien in ofwel gedeeltelijke aansprakelijkheid, ofwel in hoofdelijke aansprakelijkheid. (6) Tot de meest recent tot stand gekomen wettelijke fiscale aansprakelijkheden behoort de ketenaansprakelijkheid.

4.9 Uitstel van betaling

In de gevallen, waarin de tijdige voldoening van de aanslag bezwaar oplevert, kan de ontvanger uitstel van betaling verlenen (art. 17, tweede lid, van de Invorderingswet). Aan dit uitstel kunnen voorwaarden worden verbonden, zoals bijvoorbeeld afbetaling in gedeelten, stellen van zekerheid indien het grote bedragen betreft.

Wanneer een bezwaar- of beroepschrift is ingediend, kan de belastingenschuldige eveneens een verzoek tot de ontvanger richten om uitstel van betaling te verkrijgen en wel voor het betwiste deel van de aanslag, totdat de inspecteur, het gerechtshof of de Hoge Raad heeft beslist. Alvorens door de ontvanger uitstel wordt verleend kan het voorkomen dat de ontvanger een zekerheidsstelling vraagt.

Als het uitstel van betaling zich uitstrekt over een tijdvak, vallende na de laatste of enige betalingstermijn van de aanslag, is over het uiteindelijk te betalen bedrag rente verschuldigd. Mede om praktische redenen echter ziet de rijksbelastingdienst er van af rente in rekening

te brengen, indien het gaat om een aanslag die eventueel na vermindering minder dan f 1200,- bedraagt. Voorts heeft de Staatssecretaris van Financiën goedgekeurd dat bij verrekening van een belastingteruggaaf met een aanslag, waarvoor uitstel van betaling is verleend, geen rente in rekening wordt gebracht over de periode vanaf het moment dat de terug te geven belasting oorspronkelijk is betaald. Overigens is het rentepercentage gelijk aan dat van de wettelijke interest bedoeld in art. 1286 BW. Er kan alleen rente worden gevorderd indien uitstel van betaling is verleend. De contribuabelen die geen uitstel vragen maar niettemin te laat de verschuldigde belasting betalen zijn geen rente verschuldigd. Hoewel dit in de praktijk voor een belangrijk deel wordt ondervangen door de opschorting van tenuitvoerleggingsmaatregelen te koppelen aan het verlenen van uitstel, moet van een onbevredigende situatie worden gesproken. Onlangs is een ontwerp van Wet tot het berekenen van rente inzake belastingen en premies volksverzekeringen om advies naar de Raad van State gezonden. Dit ontwerp voorziet zowel in het in rekening brengen als het betalen van rente.

4.10 Kwijtschelding

Indien de belastingschuldige niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar de belasting te betalen - dus als er sprake is van onvermogen - kan een verzoek om afschrijving (veelal kwijtschelding wegens onvermogen genoemd) worden ingediend bij de Directeur der rijksbelastingen onder wie de ontvanger ressorteert.

Door het verlenen van kwijtschelding gaat de schuld te niet. De betaling van de aanslag kan niet meer worden afgedwongen, ook al zou de belastingplichtige in beter doen komen.

Zowel ten aanzien van verzoeken om kwijtschelding van belasting wegens onvermogen als ten aanzien van verzoeken om uitstel van betaling wegens tijdelijk tekort aan liquide middelen geldt dat tegen afwijzing geen rechtsmiddel open staat. De Invorderingswet voorziet hierin niet en de AROB-wet zondert de fiscale aangelegenheden uit. Vanzelfsprekend kan men zich wel met een nieuw en behoorlijk toegelicht verzoekschrift tot dezelfde of tot een hogere autoriteit wenden, bijvoorbeeld de Staatssecretaris van Financiën. Het ministerie van Financiën heeft een folder uitgegeven onder te titel: "Kwijtschelding van belasting". Hierin zijn de uitgangspunten van het kwijtscheldingsbeleid uiteengezet (bijlage

6).

Het aantal verleende kwijtscheldingen betreft voor meer dan de helft aanslagen in de gemeentelijke onroerend goedbelastingen. (110.000 van de 180.000 verleende kwijtscheldingen in 1984).

Kwijtschelding van zakelijke belastingschuld komt naar verhouding weinig voor. Strikte voorwaarde is dat, indien het gaat om een bedrijfssanering, voldoende recht wordt gedaan aan de preferente positie van de rijksbelastingdienst. Meestal komt dat er op neer dat de rijksbelastingdienst pas bereid is tot gedeeltelijk kwijtschelding, indien ook de andere schuldeisers hiertoe bereid zijn en de rijksbelastingdienst ten minste een tweemaal zo hoog percentage krijgt toebedeeld. In zijn algemeenheid is overigens ook uitgangspunt dat het niet tot de taak van de rijksbelastingdienst behoort om door middel van kwijtschelding oneigenlijk subsidie te verstrekken.

Kwijtscheldingsbeleid en inkomensbeleid

Tussen het kwijtscheldingsbeleid en het inkomensbeleid bestaat een nauwe samenhang. (7)

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat primair verantwoordelijk is voor het inkomensbeleid, stelt zich - overigens in acht nemend dat het fiscale kwijtscheldingsbeleid behoort tot de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën - op het standpunt dat bij de criteria die voor kwijtschelding of afschrijving van belastingen of heffingen op grond van onvermogen worden gehanteerd, ervan uit dient te worden gegaan dat thans bestaande sociale voorzieningen alsmede het minimumloon van dien aard zijn, dat zij in beginsel voldoende moeten worden geacht om te voorzien in de algemene noodzakelijke bestaanskosten. Onder deze kosten moeten mede worden verstaan belastingen en heffingen. Kwijtschelding mag niet plaatshebben louter op grond van de overweging dat de tot betaling verplichte burger in een bepaalde inkomenscategorie valt. Kwijtschelding is in principe mogelijk indien blijkt van bijzondere omstandigheden. Daartoe is individuele beoordeling - waarbij niet alleen op de vermogenspositie doch in elk geval ook op de betalingscapaciteit en andere factoren dient te worden gelet - een vereiste. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de gemeenten en provinciebesturen geadviseerd bij het voeren van een gemeentelijk

afschrijvingsbeleid aansluiting te zoeken bij de richtlijnen die de rijksbelastingdienst hanteert.

4.11 Oninbaarlijdingen

Indien elke verhaalsmogelijkheid ontbreekt wordt van (verdere) invorderingspogingen afgezien. De ontvanger lijdt de vordering dan oninbaar. Vanaf 1 mei 1985 heeft de ontvanger zelf die bevoegdheid. Daarvoor kwam die bevoegdheid slechts toe aan de directeur. De bevoegdheid van de ontvanger blijft echter beperkt tot de zogenaamde interne oninbaarlijding, dat wil zeggen zonder dat aan de schuldenaar enige toezegging wordt gedaan. Zodra enige toezegging wordt gedaan heeft de oninbaarlijding het karakter van kwijtschelding, waartoe slechts de directeur bevoegd is. De omvang van het oninbaarlijden hangt voor een belangrijk deel af van de economische ontwikkeling. Indien een aanslag oninbaar is geleden blijft het nog een aantal jaren mogelijk eventuele belastingteruggaven te verrekenen met de buiten invordering gestelde bedragen. In 1984 is f 2,5 miljard aan belastingen en premies oninbaar geleden.

4.12 Economische steunverlening in relatie tot het fiscale invorderingsbeleid

Deze relatie is - voor zover het in moeilijkheden verkerende bedrijven betreft - gebaseerd op een in 1976 gevoerde briefwisseling tussen de ministers van Financiën en Economische Zaken.

Kernpunten vormen de verhouding tussen steunverlening vanwege het departement van Economische Zaken en het kwijtscheldingsbeleid en het beleid ten aanzien van uitstel van betaling terzake van de belasting-schulden, alsmede het uitgangspunt, dat een in moeilijkheden verkerend bedrijf zijn belastingverplichtingen onverkort dient na te komen, ook wanneer van Rijkswege tot steunverlening wordt overgegaan indien aspecten als die van werkgelegenheid daartoe aanleiding vormen.

Vanwege het Departement van Economische Zaken werd in de briefwisseling verzocht, in daartoe in aanmerking komende gevallen, een meldingsplicht aan de betrokken ondernemer op te leggen.

In een aanschrijving van 29 oktober 1975 heeft de Staatssecretaris van Financiën onder de aandacht van de belastingdienst gebracht dat, indien de inspecteur dan wel de ontvanger in een tijdig stadium stuiten op het

vermoedelijk bestaan van financiële moeilijkheden bij de betrokken ondernemer, zij hem kunnen wijzen op de mogelijkheid dat van de zijde van de overheid mogelijk steun wordt verleend na een verzoek daartoe aan het Ministerie van Economische Zaken.

Naar aanleiding van een daarop volgend verzoek van Economische Zaken heeft de Staatssecretaris van Financiën de Minister van Economische Zaken medegedeeld een verdergaande bemoeienis dan is bedoeld in de eerdergenoemde aanschrijving niet juist te achten.

In de praktijk lijdt de zo zeer gewenste coördinatie tussen het beleid met betrekking tot de economische steunverlening en het fiscale invorderingsbeleid aan gebrek aan wederzijdse informatie.

4.13 Invordering van het schoolgeld

Ingevolge de School- en cursusgeldwet 1972 is de rijksbelastingdienst met betrekking tot het schoolgeld belast met de heffing en de invordering.

Voor de invoering van de School- en cursusgeldwet in 1972 was in de Schoolgeldwet 1955 de heffing en invordering versnipperd over de rijksbelastingdienst, de gemeenten en schoolbesturen. Omdat deze regelingen niet eenduidig werden geïnterpreteerd en toegepast is de School- en cursusgeldwet 1972 ingevoerd. Deze wet regelt dat de heffing en de invordering van het schoolgeld in alle gevallen door de rijksbelastingdienst geschiedt. Deze regeling is mede gebaseerd op het feit dat bij de rijksbelastingdienst de benodigde inkomens- en vermogensgegevens aanwezig zijn.

De problemen waarmee de rijksbelastingdienst te kampen heeft, liggen in de te late aanlevering door een aantal scholen van de gegevens waardoor een vlotte verwerking binnen de rijksbelastingdienst in het gedrang komt. In een wijzigingsvoorstel dat met ingang van het schoolgeldjaar 1985 is ingegaan is een sanctiebepaling opgenomen waarbij aan het bevoegd gezag van een school dat de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften niet nakomt, de vergoeding uit de openbare kas geheel of gedeeltelijk kan worden onthouden.

Ten aanzien van de betalingstermijnen kan worden opgemerkt dat tot en met schooljaar 1981 in vijf termijnen betaald kon worden.

Met ingang van het schoolgeldjaar 1982 is dit teruggebracht tot 2 termijnen en met ingang van het schoolgeldjaar 1985 vindt de invordering

in één termijn plaats.

Voor de toekomst is de betekenis van het schoolgeld beperkt nu bij de Tweede Kamer de ontwerp-lesgeldwet is ingediend. Ten gevolge hiervan zullen in het algemeen nog slechts de 17-jarigen onder het schoolgeld vallen. De rijksbelastingdienst krijgt geen bemoeienis met de invordering van het niet-inkomensafhankelijke lesgeld.

4.14 Premie-invordering systemen der bedrijfsverenigingen

In de loop der jaren zijn door de diverse bedrijfsverenigingen met betrekking tot de inning van de premies werknemersverzekeringen verschillende systemen ontwikkeld. In bijlage 7 is hiervan een beschrijving en overzicht opgenomen.

4.15 Onder het Ministerie van Justitie ressorterende (dwang)invordering van geldsommen ten gunste van de Staat

Het Openbaar Ministerie is belast met de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter houdende de veroordeling tot betaling van een geldboete. Gelet op het vereiste dat de desbetreffende beslissingen ten uitvoer gelegd moeten worden, kan het Openbaar Ministerie geen selectie maken uit vonnissen of arresten ter executie. Wel is in het derde lid van artikel 573 van het Wetboek van Strafvordering voorzien in de mogelijkheid om in de in het desbetreffende artikellid bedoelde gevallen te beslissen dat de executie niet door middel van verhaal op goederen van de veroordeelde doch door vervangende hechtenis zal geschieden.

Reageert een veroordeelde niet op daartoe vanwege het Openbare Ministerie gedane aanschrijving(en) door de gerechtelijke boete, eventueel vermeerderd met de wettelijke verhogingen, (geheel) te voldoen, dan kan het Openbaar Ministerie op grond van artikel 575 Sv. een dwangbevel uitvaardigen dat ten uitvoer gelegd wordt als een vonnis van de burgerlijke rechter. Het Openbaar Ministerie behoeft daartoe de diensten van een gerechtsdeurwaarder. Daarnaast geeft artikel 576 Sv. de mogelijkheid van zogenaamd vereenvoudigd verhaal zonder dwangbevel op inkomsten, uitkeringen, tegoeden bij bank- of giro-instellingen. Het verhaal vangt aan door betekening van een kennisgeving.

Wanneer een door de rechter opgelegde boete onbetaald blijft en verhaal

niet mogelijk is of achterwege wordt gelaten (art. 573 Sv.), wordt de veroordeelde gewaarschuwd dat tot tenuitvoerlegging van de vervangende vrijheidsstraf zal worden overgegaan.

Hoewel de huidige wettelijke regelingen op zich geen ernstige tekortkomingen te zien geven en het beleid van het Openbaar Ministerie erop gericht is uitspraken te executeren, blijkt tenuitvoerlegging door middel van dwanginvordering dan wel vervangende hechtenis in de praktijk problematisch. De veroordeelde ontkomt door verjaring wel aan de straf. De tenuitvoerlegging van de uitspraak van de strafrechter door middel van vervangende hechtenis stuit wel af op het gebrek aan cellentekort. Bovendien rijzen in dit verband problemen in verband met de onbekendheid van het adres en/of het niet-thuis treffen van de veroordeelde. De parketten signaleren jaarlijks omstreeks 75.000 veroordelingen wegens geldboeten via het zogenaamde Interim Boete Incasso Systeem (I.B.I.S.) in het opsporingsregister; slechts weinig daarvan blijken ten uitvoer gelegd te worden. Ook in deze gevallen wordt de veroordeling na het verstrijken van de expiratiedatum geschrapt. Uit experimenten is gebleken dat wanneer enige celruimte beschikbaar is, het aantal betalingen stijgt. Komt er een einde aan de beschikbaarheid van cellen, dan stagneren de betalingen weer. Een en ander leidt tot de paradox, dat men bij de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis moet beschikken over celruimten om deze niet te hoeven gebruiken. In een recent rapport (juli 1983) van de Werkgroep executie geldboeten zijn een uitvoerige inventarisatie van de problematiek alsmede enkele aanbevelingen opgenomen. (9)

Met de uitvoering van de aanbevelingen is een departementale werkgroep belast. Er vindt thans overleg plaats met bank- en giro-instellingen om tot afspraken te komen over betere beslagmogelijkheden op bank- en giro-rekeningen. Het is de bedoeling dat zo spoedig mogelijk wordt gestart met een geautomatiseerde werkwijze, zodat aan artikel 576 Sv. metterdaad inhoud kan worden gegeven. Mede in dit verband wordt gewezen op het Rapport van de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften, in welk rapport voorstellen zijn gedaan waarbij onder meer de toepassing van artikel 576 Sv. een rol speelt.

Een ander voorstel ter verbetering van de procedure bij invordering is inmiddels verwerkt in een ontwerp van wet dat is ingediend bij de Tweede Kamer. In het desbetreffende wetsontwerp (18 802) wordt voorgesteld

de derde aanschrijving te laten vervallen alsmede te bepalen dat de boete bij termijnbetalingen in haar geheel opeisbaar wordt, wanneer de betalingsregeling niet wordt nagekomen.

4.16 Internationale invordering

Naast de invordering van de verschillende belastingen binnen het Rijk vindt ook invordering in andere Staten plaats krachtens internationale verdragen en overeenkomsten. (10) Op grond van een E.G-richtlijn wordt wederzijdse bijstand verleend in alle lidstaten der E.E.G. met betrekking tot de invordering van landbouwheffingen, monetair compensabele verdragen inzake bijdragen aan landbouwfondsen, douanerechten en omzetbelasting (alleen de B.T.W., andere verbruiksbelastingen niet). De strafrechtelijke boeten zijn uitgezonderd. Krachtens de E.G.-richtlijn kunnen verzoeken om inlichtingen, notificatie en invordering (incl. conservatoir beslag) worden gedaan.

Verzoeken met betrekking tot de invordering van de premies volksverzekering lopen via de organen die in de betrokken Staat met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten zijn belast of via de departementen van sociale zaken. Met België, Luxemburg, Bondsrepubliek Duitsland en Republiek Oostenrijk zijn afzonderlijke overeenkomsten gesloten hoewel in beginsel verzoeken tot alle lidstaten van de EG kunnen worden gericht.

De rijksbelastingdienst vraagt geen bijstand bij de invordering in het buitenland indien de materieel verschuldigde belasting of premie minder dan f. 2.000,- bedraagt.

Procedure met betrekking tot invordering in het buitenland

De betekening van stukken in het buitenland geschiedt krachtens artikel 4, lid 8 Rv. aan het Openbaar Ministerie. Deze zendt het dwangbevel door aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met het verzoek de uitreiking aan de betrokkene in het buitenland te bewerkstelligen. Voor deze rechtsgang is geen minimumgrens voorgeschreven.

Personen met schulden aan de Staat kunnen in een signaleringslijst worden opgenomen. Deze lijst wordt samengesteld door het Bureau Paspoortaangelegenheden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en gebruikt bij de grenscontroles. Krachtens artikel 80 van de Paspoort-

instructie Buitenland kunnen paspoortmaatregelen worden genomen tegen personen met schulden aan de Staat der Nederlanden. Een paspoortaanvraag van een persoon die in de signaleringslijst is opgenomen dient altijd te worden voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Soms wordt in dergelijke gevallen afwijzend beschikt op een paspoortaanvraag of een paspoortverlenging.

Het is voorts mogelijk belastingschuldigen in het opsporingsregister op te nemen. Het verzamelen en verwerken van gegevens ten behoeve van het opsporingsregister geschiedt door de Centrale Recherche Informatiedienst (C.R.I.).

5. Invordering in andere landen

5.1. Algemeen

Uit OESO-studies blijkt dat er vrij grote verschillen zijn met betrekking tot de invordering van de belasting. In een aantal OESO-landen wordt de inkomstenbelasting ingevorderd in het jaar waarin het inkomen wordt verkregen, in andere OESO-landen wordt de inkomstenbelasting één of twee jaar later ingevorderd. Zo wordt in Frankrijk, samenhangend met het Franse inningssysteem, slechts 10 à 20% van de in een jaar verkregen inkomsten geheven en ingevorderd. In vele OESO-landen ligt dit percentage tussen de 70 en 90. Voor Nederland lag dit percentage voor 1978 op 76%. In de meeste OESO-landen is er een systeem van bronbelasting (loonbelasting). Het is dat systeem dat bijdraagt dat de ontvangsten vallen in het jaar waarin het inkomen wordt verkregen.

Bij de vennootschapsbelasting zijn de verschillen tussen het tijdstip waarop de winst ontstaat en het tijdstip waarop de belasting daarover moet worden voldaan, aanzienlijk groter dan bij de inkomstenbelasting. Zo blijkt in Denemarken en Noorwegen in een jaar afgedragen vennootschapsbelasting volledig betrekking te hebben op de winsten van het voorgaande jaar. In Frankrijk, Griekenland, Nederland en Zweden heeft meer dan de helft van de vennootschapsbelasting betrekking op de in hetzelfde jaar onstane winsten. In Groot Brittanië had bijna de helft van de in 1978 geïnde vennootschapsbelasting betrekking op de winsten van 1976.

5.2. Rechten en bevoegdheden van de fiscus in enkele OESO-landen

In het algemeen heeft de fiscus in de OESO-landen een voorrecht voor de invordering van belastingschulden. De variatie in voorrechten en de rangorde van de voorrechten verschillen per land. De fiscus beschikt vrijwel overal over de bevoegdheid om het faillissement van een belastingschuldenaar aan te vragen.

De Deense fiscus kan zonodig beslag leggen op de bezittingen van de samenlevende echtgenoot en op die van minderjarige kinderen, mits het bezittingen betreft waarvoor de ouder belastingplichtig is. In de Duitse wetgeving is bepaald dat een derde zich niet in rechte kan verzetten tegen beslaglegging op een roerende zaak, waarop hij een pand- of ander voorkeursrecht heeft, indien die zaak niet in zijn bezit is.

In Engeland beschikt de fiscus over een bijzonder verhaalsrecht ten aanzien van belastingen op het onroerend goed zelf geheven.

Ook in andere landen is het gebruikelijk anderen dan de belastingschuldige aansprakelijk te stellen voor de belastingschuld. Het beeld is zeer verschillend in de landen van de Europese Gemeenschap.

Deel B Beleidsvarianten

6. Inleiding

In de onderzoeksopdracht is aangegeven dat alle budgettair relevante aspecten van de invordering van 's Rijks belastingen en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt aan de orde kunnen komen. Daarbij dient in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de in paragraaf 1.1. genoemde punten. In hoofdstuk 7 wordt kort op deze punten ingegaan waarbij met name een aantal knelpunten gesignaleerd wordt. Daarbij worden suggesties gedaan die kunnen leiden tot oplossing van de gesignaleerde knelpunten en tot verbetering van de doelmatigheid dan wel effectiviteit. Tevens wordt in hoofdstuk 7 op de mogelijkheden van privatisering ingegaan.

In hoofdstuk 8 'beleidsvarianten' worden de gesignaleerde knelpunten en suggesties nader uitgewerkt. Daarbij zijn drie aandachtsgebieden onderscheiden nl.:

1. De omvang van de invorderingstaak van de rijksbelastingdienst, d.w.z. het vraagstuk van uitbreiding dan wel inkrimping van invorderingstaken;
2. De effectiviteit en efficiency van de invordering;
3. Stelselwijzigingen danwel wijzigingen in de systematiek van heffing.

7. Globale evaluatie van aandachtspunten (genoemd in par. 1.1.)

7.1. Wettelijk kader

De invordering van de rijksbelastingen geschiedt overeenkomstig de Wet van 22 mei 1845. De Hoge Raad heeft uitgesproken dat deze invorderingswet een gesloten systeem vormt, d.w.z. voor de invordering beschikt de rijksbelastingdienst uitsluitend over de in die wet genoemde bevoegdheden. Het wordt als een belemmering ervaren dat de rijksbelastingdienst daarnaast niet beschikt over de bevoegdheden die elke schuldeiser heeft, zoals het aanvragen van faillissement en, zij het in mindere mate, het leggen van conservatoir beslag.

Als belemmeringen bij de invordering worden eveneens ervaren sommige

ingewikkelde procedures die volgens het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering moeten worden doorlopen zoals de verklaringsprocedure na en het leggen van derdenbeslagen. Ook het ontbreken van een uniforme regeling voor het leggen van een beslag op een uitkering ingevolge de sociale verzekeringswetten wordt als een gemis ervaren.

7.2. Sancties

De rijksbelastingdienst staan in hoofdzaak twee sancties ter beschikking met betrekking tot de overschrijding van betalingstermijnen. Voor de belastingen die op aangifte moeten worden voldaan of afgedragen is dat een administratieve verhoging wegens niet-tijdige betaling op aangifte. Voor deze en de overige belastingen dient van het tarief van de vervolgingskosten een zodanige prikkel uit te gaan dat tijdig wordt betaald. Met name indien de belastingplichtige het voordeliger acht te wachten met de betaling van de belasting wordt een algemene bevoegdheid om rente te berekenen bij overschrijding van de betalingstermijnen nodeloos gemist.

7.3. Achterstanden bij de invordering

De achterstanden bij de invordering worden veroorzaakt door een aantal factoren, waarvan de belangrijkste zijn de financiële en economische omstandigheden die het nodig maken betalingsregelingen te treffen, het bezwaar- en beroep tegen de aanslag en het in verband hiermede verleend uitstel van betaling, het niet willen betalen van belasting, de tijdsduur die samenhangt met de invorderingsprocedures en de bezetting van het invorderingsapparaat. Op deze terreinen wordt een aantal suggesties nader uitgewerkt zoals:

- veranderen karakter van de aanmaning;
- verkorting termijnen van invordering van periodieke naheffingsaanslagen;
- uitbreiding van het aantal in te stellen vervolgingen;

Terzake van het kwijtscheldingsbeleid blijkt er onduidelijkheid te bestaan over de samenhang met het inkomensbeleid, met name ten aanzien van de concrete afstemming van de cijfermatige richtlijnen die voor de kwijtschelding worden gehanteerd.

7.4. Informatievoorziening en methodieken

De informatievoorziening ten behoeve van de invordering is in een aantal gevallen niet optimaal. Er dient dan ook te worden gestreefd naar een verbetering van de situatie op dit punt.

Voortdurend aandacht verdienen de methodieken en andere instrumenten die bij de invordering worden gehanteerd. In dit verband zullen o.a. worden gezien:

- de automatisering bij de invordering;
- het verlenen van korting voor snelle betalers;
- het combineren van verschillende heffingen op één aanslagbiljet.

7.5. Inning, aanslagregeling en controle

Bestendig beleid in de rijksbelastingdienst is een optimale samenwerking tussen enerzijds de inning en anderzijds de aanslagregeling en controle. Dat neemt niet weg dat deze samenwerking niet altijd vlekkeloos verloopt. Dat hangt voor een deel samen met de gescheiden verantwoordelijkheid die de onderscheiden hoofden van dienst hebben voor aanslagregeling en de inning. In dit opzicht dient de samenwerking en afstemming tussen de heffing en de inning nog voortdurend te worden gestimuleerd. Belangrijk is evenzeer dat de controle mede dienstbaar kan worden gemaakt aan de invordering van de belastingen. In dit verband wordt aandacht geschonken aan de wenselijkheid de ontvanger controlebevoegdheden toe te kennen voor de invordering. Afzonderlijke aandacht krijgt de vraag in hoeverre door een betere benadering van het "pay as you go" beginsel een beter resultaat in de invordering kan worden bereikt.

7.6. Dwanginvorderingen van andere heffingen en andersoortige (dwang)invorderingen

De rijksbelastingdienst verzorgt voor een groot deel de dwanginvordering ten behoeve van andere overheidsorganen. Geïnteriseerd wordt in hoeverre op dit punt een verdere coördinatie en uniformering kan worden bereikt. Daarbij komt onder meer aan de orde de inning van de gerechtelijke boetes. In ruimer verband wordt bij de uitwerking bestudeerd in hoeverre de compensatie van belastingen en andere heffingen dient te worden verruimd dan wel op welke wijze tot een intensiever

gebruik van de compensatie in de overheidssfeer kan worden gekomen. De invordering van in Nederland geheven belastingen, waarvoor invorderingsmaatregelen in het buitenland moeten worden getroffen, verloopt veelal moeizaam, aangezien het daarbij gaat om een categorie belastingplichtigen die niet bereid zijn geweest uit eigen beweging hun schuld te voldoen.

7.7. Privatisering

Overeenkomstig het gestelde in de algemene taakopdracht wordt ingegaan op de mogelijkheden van privatisering van de dwanginvordering van 's Rijks belastingen.

In de brief van de Minister van Financiën d.d. 25 mei 1983 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17938, nr. 19 worden de volgende drie vormen van privatisering onderscheiden:

- a) Overheidsvoorzieningen worden afgestoten naar de particuliere sector.
- b) Werkzaamheden worden aan particuliere bedrijven uitbesteed.
- c) Onder bepaalde voorwaarden biedt zogenaamde verzelfstandiging binnen de overheidssector mogelijkheden om een doelmatiger handelen te verwezenlijken.

In de brief worden drie motieven voor privatisering genoemd:

- 1) budgettaire besparingen;
- 2) het bestuurlijke motief tot afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat;
- 3) particuliere ondernemingen of branches krijgen meer kansen voor ontwikkeling en innovatie.

De werkgroep is van oordeel dat de heffing en de invordering van belastingen zo zeer overheidstaak zijn dat het afstoten naar de particuliere sector niet in overweging dient te worden genomen.

Aan de ontvangers der belastingen zijn ten behoeve van de dwanginvordering vergaande bevoegdheden toegekend, zoals het recht van parate executie en andere bijzondere voorrechten.

Deze bevoegdheden lenen zich niet voor overdracht aan privaatrechtelijke organisaties.

De heffing en de invordering van belastingen raken rechtstreeks de verhouding overheid burger. Het streven naar winst en het volledig

hanteren van bedrijfseconomische uitgangspunten zoals dat in de particuliere sector gebruikelijk is, zou - toegepast op de invordering van belastingen en premies - kunnen betekenen dat de rechtsgelijkheid in gedrang komt. De rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid vereisen dat de overheid rechtstreeks zelf verantwoordelijk is voor de belastingheffing, waarvan de invordering het sluitstuk is.

De dwanginvorderingswerkzaamheden kunnen vanuit deze optiek dan ook niet worden uitbesteed aan particuliere organisaties. Wel mogelijk is dat particuliere organisaties of bedrijven bijstand verlenen bij bepaalde werkzaamheden. Zo is het gebruikelijk dat makelaars worden ingeschakeld bij executoriale veilingen van in beslag genomen goederen indien de omvang of de bijzondere aard van die goederen daartoe aanleiding geeft. Met de inschakeling van deze deskundigen wordt beoogd een hogere opbrengst te verkrijgen ter delging van de belastingschuld. Evenmin gewenst is een verzelfstandiging van de dwanginvorderingswerkzaamheden binnen de overheidssector. Een bekend ervaringsgegeven is dat een zo optimaal mogelijke samenwerking tussen heffing en invordering de invorderingsresultaten ten goede komt. Verzelfstandiging van de dwanginvorderingswerkzaamheden zou er slechts toe kunnen leiden dat er formele belemmeringen ontstaan voor de samenwerking op het terrein van de belastingen.

De werkgroep is van oordeel dat privatisering van de dwanginvordering niet wenselijk is.

8. Evaluatie en beleidsvarianten

8.1. Omvang invorderingstaak

8.1.1. Algemeen

In de volgende paragrafen wordt bezien of besparingen kunnen worden bereikt door de rijksbelastingdienst slechts de invordering van de rijksbelastingen te doen verzorgen dan wel door de rijksbelastingdienst met invordering te belasten van zoveel mogelijk publiekrechtelijke vorderingen. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de invordering van de premies volksverzekering;
- de invordering van de premies werknemersverzekering;

- de invordering van het schoolgeld;
- de invordering van de gerechtelijke boeten;
- de invordering van andere rijksheffingen;
- de invordering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen en andere gemeentelijke belastingen;
- de invordering van de waterschapslasten.

Bij de beoordeling of de invordering al dan niet door de rijksbelastingdienst moet worden verzorgd, is mede acht geslagen op een tweetal criteria voor taaktoedeling die met elkaar op gespannen voet plegen te staan, dat van de maximale organisatorische samenhang en dat van de gelijksoortigheid van taken.

Het beginsel van maximale organisatorische samenhang leidt tot het bestuurlijke uitgangspunt dat het orgaan dat belast is met de heffing in de regel ook de verantwoordelijkheid dient te hebben voor de invordering. Het beginsel van gelijksoortigheid van werkzaamheden leidt tot verzelfstandiging van de invorderingsfunctie, samengevoegd voor zoveel mogelijk heffingen. Ter toelichting hierop nog het volgende. De dwanginvordering kan enerzijds als een zelfstandige functie worden gezien waarin een grote mate van gelijksoortige werkzaamheden zijn gebundeld, maar anderzijds als een natuurlijke voortzetting van de heffingsfunctie. Vanuit het beginsel van gelijksoortigheid van taken kan verzelfstandiging van de dwanginvorderingsfunctie leiden tot grotere doelmatigheid echter in samenhang met de heffing kan dat tot suboptimalisatie leiden waardoor per saldo de doelmatigheid en effectiviteit afnemen.

Een keuze voor het laten prevaleren van het ene of andere geval gemaakt worden. Inschatting van vooral kwalitatieve elementen speelt daarbij een belangrijke rol.

8.1.2 De invordering van de premies volksverzekeringen

De perceptiekosten van de invordering (dus exclusief de heffing) van de premies volksverzekeringen beliepen in 1984 f 40 miljoen. De totale opbrengst bedroeg f 52,5 mld. De perceptiekosten worden integraal doorberekend aan de sociale verzekeringsfondsen. De met de uitvoering van de uitkeringsbepalingen van algemene volksverzekeringen belaste organen beschikken niet over een eigen premieheffings- en invorderingsapparaat. De heffing en de invordering van de premies volksverzekeringen geschieden in vergaande samenhang met de heffing en de invordering van de rijksbelastingen. Efficiencyvoordelen door ont koppeling van de heffing

en invordering van rijksbelastingen en premies zijn niet te behalen. Integendeel, een ontkoppeling zou veel extra kosten met zich brengen. De conclusie is dat de heffing en de invordering van de premies volksverzekeringen gekoppeld dienen te blijven aan de heffing en de invordering van de rijksbelastingen.

8.1.4 De invordering van de premies werknemersverzekeringen

In de Coördinatiewet Sociale Verzekering zijn regels gegeven voor de wijze waarop door de bedrijfsverenigingen premies worden geheven en ingevorderd. De premies werknemersverzekeringen zijn geen belastingen (11), maar wel heffingen met een verplicht karakter. Voor de invordering zijn op enkele afwijkingen na soortgelijke regels van toepassing als voor de invordering van de rijksbelastingen. Wel dient daarnaast in het oog te worden gehouden dat de bedrijfsverenigingen ook de pensioenpremie innen, die zeker niet gelijkgesteld kunnen worden met belasting of premies werknemersverzekeringen.

Over de kosten van de invordering van de premies door de bedrijfsverenigingen konden door de SVR geen gegevens geleverd worden, omdat de bedrijfsverenigingen deze niet apart administreren.

De kosten van de dwanginvordering van deze premies door de rijksbelastingdienst beliepen in 1984 ca. f 4 miljoen. In totaal werden ongeveer 50.000 dwangbevelen van de bedrijfsverenigingen ontvangen. Door de rijksbelastingdienst werd in 1984 ongeveer f 1 miljard aan premies ingevorderd.

Indien de rijksbelastingdienst niet langer de dwanginvordering van de premies werknemersverzekeringen zou verzorgen zou dat een besparing opleveren van f 4 miljoen. Tegenover deze besparing op de uitgaven staat een vermindering aan de opbrengstenkant van gelijke omvang wegens de dan gederfde vervolgingskosten.

De kosten voor de bedrijfsverenigingen zouden zeker niet lager zijn, indien de premies uitsluitend langs civielrechtelijke weg zouden worden ingevorderd. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de bedrijfsverenigingen geen eigen deurwaardersapparaat oprichten, maar gebruik zouden maken van rechtskundige adviseurs en gerechtsdeurwaarders. Met een eigen deurwaardersapparaat zouden de kosten met meer dan f 4 miljoen toenemen. Een andere mogelijkheid is de rijksbelastingdienst de gehele invordering van de premies werknemersverzekeringen te doen verzorgen.

Vast staat dat de splitsing van heffing en invordering over twee organen veel problemen met zich brengt en de noodzakelijke organisatorische samenhang verloren gaat. In veel gevallen moet in de invorderingsfase overleg worden gepleegd met of moet informatie worden ingewonnen bij de medewerkers verantwoordelijk voor de vaststelling van de vorderingen. Indien de gehele invordering van de premies werknemersverzekeringen door de rijksbelastingdienst geschiedt zullen het overleg en het verkrijgen van informatie moeilijker worden.

Van een overheveling van alleen de incasso kunnen dan ook geen efficiency voordelen worden verwacht.

De werkgroep wijst in dit verband op de voorstellen van de commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven (de commissie Grapperhaus). Deze commissie voorziet blijkens haar rapport op lange termijn de mogelijkheid dat om redenen van efficiency een werkgever niet meer met twee heffingsinstanties (de bedrijfsvereniging en de belastingdienst) maar slechts met één orgaan van doen zal hebben. Het zal duidelijk zijn dat dit een geheel andere invalshoek is dan de invalshoek zoals die hiervoor ten aanzien van de incasso is geschetst.

8.1.4 De invordering van het schoolgeld

De kosten van uitsluitend de invordering beliepen in 1984 f 3,5 miljoen. De totale opbrengst bedroeg in 1984 f 134 miljoen.

Vanwege een wijziging in het onderwijsretributiestelsel zal deze opbrengst in 1986 stijgen tot circa f 167 miljoen. Het inkomensafhankelijke deel daarvan bedraagt circa f 115 miljoen en het restant betreft lesgelden.

Voor het heffen en invorderen is het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de eerstverantwoordelijke organisatie. Dit ministerie beschikt niet over een eigen heffings- en invorderingsapparaat. Het schoolgeld wordt dan ook geheven en ingevorderd door de rijksbelastingdienst en de lesgelden door het bevoegde gezag. De opbouw van een eigen invorderingsapparaat voor het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is uit bestuurlijke en financiële overwegingen bij een inkomensafhankelijk schoolgeld ook niet doelmatig.

Voor een belangrijk deel zou deze organisatie toch weer op gegevens van de rijksbelastingdienst moeten steunen, met name met betrekking tot de inkomens- en verhaalsgegevens. Mutatis mutandis geldt dit ook indien de

scholen zelf de heffing en invordering van het schoolgeld zouden verzorgen. Dit laatste zou bovendien mogelijk op grond van privacy-overwegingen problemen kunnen opleveren.

Conclusie van de werkgroep is dat bij de huidige inkomensafhankelijke schoolgeldregeling de heffing en invordering van het schoolgeld door de rijksbelastingdienst het meest doelmatig is.

8.1.5 De invordering van gerechtelijke boeten

In verband met de moeizame wijze waarop de tenuitvoerlegging van geldboeten door het O.M. verloopt, is in de werkgroep bezien in hoeverre het wenselijk moet worden geacht de dwanginvordering van de geldboeten door de rijksbelastingdienst te doen verzorgen.

Voor de tenuitvoerlegging van de geldboeten gelden in grote lijnen overeenkomstige regels als voor de invordering van de belastingen. Voor de tenuitvoerlegging van het strafvonnis tot betaling van een geldboete kan vervangende hechtenis als "ultimum remedium" plaatsvinden. In die zin is er een aanmerkelijk verschil in tenuitvoerleggingsmogelijkheden in vergelijking met de tenuitvoerlegging van dwangbevelen voor de invordering van de rijksbelastingen.

Gelet op de mogelijkheid van vervangende hechtenis en de daarmee samenhangende tenuitvoerleggingsmogelijkheden lijkt het niet aan te bevelen de rijksbelastingdienst te belasten met taken die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van het strafvonnis tot betaling van geldboeten. Resteert de vraag in hoeverre het doelmatiger is de rijksbelastingdienst uitsluitend te belasten met de invordering van de geldboeten. Problemen bij de tenuitvoerlegging zijn o.m. dat het verhaal op goederen niet of nauwelijks wordt toegepast. Daarnaast speelt het probleem dat de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis stagneert door een gebrek aan celruimte alsmede door het soms gebrekkig functioneren c.q. door tijdgebrek bij de parketpolitie.

In zoverre daarin geen verbetering kan worden gebracht, zal afgewogen moeten worden in hoeverre de voor de oplossing van de problemen benodigde extra middelen, mede in samenhang gezien met de nadelige effecten van het niet tenuitvoerleggen van geldboeten, verantwoord zijn. In dit verband zij er op gewezen dat de regering de penitentiare capaciteit wil vergroten waardoor wellicht op den duur ook meer ruimte ontstaat voor tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, met als gevolg een

preventieve werking op betaling van geldboeten. De rijksbelastingdienst heeft deze stok achter de deur niet en zal zich voornamelijk op verhaal op goederen moeten richten, hetgeen vrij arbeidsintensief is. Indien de rijksbelastingdienst de invordering gaat verzorgen ontstaan voorts kosten die samenhangen met informatie-uitwisseling tussen de rijksbelastingdienst en het Openbaar Ministerie.

Indien de rijksbelastingdienst de dwanginvordering van de geldboeten zou verzorgen, zouden daarvoor naar schatting ongeveer 200 extra mensen (kosten ca. f 14 miljoen) nodig zijn, indien er van wordt uitgegaan dat voor 150.000 boeten tenuitvoerlegging op dwangbevel moet plaatsvinden. De meeropbrengst wordt maximaal geraamd op f 15 à f 20 miljoen. Als gevolg van het ontbreken van gegevens is het niet mogelijk aan te geven welke besparingen aan menskracht bij het administratief personeel en de parketten kunnen worden bereikt. Een aspect dat hierbij nog de aandacht verdient is in hoeverre de inkomens- en vermogensgegevens waarover de rijksbelastingdienst uit hoofde van zijn taken beschikt tot extra opbrengsten leiden indien deze dienst de dwanginvordering van de boeten verzorgt.

Verwacht moet worden dat extra opbrengsten voortvloeiende uit de extra "verhaalsinformatie", waarover de rijksbelastingdienst ten opzichte van het Openbaar Ministerie beschikt marginaal zullen zijn. Het gaat bij geldboeten immers individueel gezien om vrij geringe bedragen, die door de belastingdienst in vele gevallen door verhaal op roerende goederen of door loon beslag zouden moeten worden geïnd. Het risico is overigens niet uitgesloten dat de dwanginvordering van de gerechtelijke boeten door de belastingdienst een negatief uitstralingseffect heeft op het financieel vele malen grotere belang van de invordering van de belastingen. De indruk zou kunnen worden gevestigd dat de overheid van een oneigenlijk middel gebruik maakt, waarbij weerstand tegen de tenuitvoerlegging van een vonnis, zich kan verbreden tot weerstand tegen de invordering van de belastingen.

De conclusie van de werkgroep is dat overdracht aan de rijksbelastingdienst van de invordering van gerechtelijke boeten te ver voert en dat geen evidente besparingen kunnen worden bereikt door de rijksbelastingdienst in te schakelen bij de dwanginvordering voor de geldboeten. Voor de burgers zal het boetekarakter bovendien meer kenbaar blijven, indien het Openbaar Ministerie de tenuitvoerlegging van de gerechtelijke boeten niet aan een andere instantie overlaat.

Volledigheidshalve wijst de werkgroep hierbij nog op de voorstellen zoals vervat in het eerder genoemde Rapport van de Commissie vereenvou-

diging afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften.

8.1.6 De invordering van andere heffingen en retributies

Retributies

Naast de belastingmiddelen van het Rijk bestaat een veelheid van overheidsretributies. Bij een retributie is sprake van een rechtstreekse relatie tussen de door de overheid bewezen dienst en de betaling. Dwanginvordering komt bij retributies nauwelijks voor. De overheidsorganisatie die de dienst verleent is vrijwel altijd het meest efficiënt in staat de incasso te verzorgen. Wijzigingen op dit punt kunnen naar het oordeel van de werkgroep niet tot besparingen leiden.

De invordering van de milieuheffingen

De dwanginvordering van milieuheffingen vindt, voorzover de milieuheffingen door rijksorganen worden geheven, door de rijksbelastingdienst plaats.

Het betreft heffingen die geheven worden op grond van:

- de Wet inzake de luchtverontreiniging;
- de Wet chemische afvalstoffen;
- de Wet geluidhinder;
- de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- de Wet heffing industrielaawaai;
- de Afvalstoffenwet.

Op grond van het geringe aantal dwangbevelen (+ 1000 per jaar) kan het doelmatig worden genoemd dat de heffingsinstanties, in casu het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, niet zelf de dwanginvordering verzorgen.

De inning van de landbouwheffingen

De landbouwheffingen worden in Nederland geheven door de productschappen in de agrarische sector en door de rijksbelastingdienst terzake van de in- of uitvoer van aangewezen landbouwgoederen.

De opbrengst van de landbouwheffingen - in 1984 ruim f 600 miljoen -

komt ten goede aan de Europese Gemeenschappen.

Indien tot (dwang)invordering moet worden overgegaan dient deze plaats te vinden op de voet van het bepaalde in artikel 12 van de In- en uitvoerwet door de Minister van Landbouw en Visserij.

Dwanginvordering met betrekking tot de landbouwheffingen komt zeer sporadisch voor, met name omdat veelal vooraf zekerheid dient te worden gesteld.

Omdat dwanginvordering nauwelijks noodzakelijk is, zijn in dit vlak geen besparingen te bereiken. Wel zou het uit een oogpunt van duidelijkheid de voorkeur verdienen de invorderingsbepalingen met betrekking tot de landbouwheffingen volledig af te stemmen op de invorderingsbepalingen die gelden voor de invoerrechten en accijnzen.

De inning van de omroepbijdragen

De omroepbijdrage kan als een bestemmingsbelasting worden beschouwd. De omroepbijdragen worden geheven en ingevorderd door de Dienst omroepbijdragen van de P.T.T.. Gesteld kan worden dat deze heffings- en invorderingstaak voor de P.T.T. enigszins branchevreemd is. Anderzijds heeft de heffing en invordering van de omroepbijdragen een specifiek karakter. Dit specifieke karakter hangt samen met de registratie en de opsporing van personen die verplicht zijn een omroepbijdrage te voldoen, maar niet hebben gemeld dat zij in het bezit zijn van radio- en/of televisie-apparaten. De daarvoor te maken kosten maken het merendeel uit van de perceptiekosten. De eigenlijke dwanginvorderings-taken vormen slechts een fractie van het totale pakket aan werkzaamheden. In 1984 ging het om ruim 11.000 processen-verbaal.

Het opdragen van de inning van de omroepbijdragen aan een afzonderlijke dienst, met eigen specialisatie, kan dan ook zeker efficiënt worden genoemd vanwege het specifieke registratie- en opsporingskarakter. Wel constateert de werkgroep dat het opvallend is dat op niet nakoming van de betalingsplicht een strafsanctie staat. Bij de belastingen en andere heffingen, die op aangifte moeten worden betaald, is dat een administratieve sanctie met dwanginvordering door middel van een dwangbevel.

De opbrengst van de omroepbijdragen wordt over 1985 geraamd op f 727 miljoen, waar tegenover perceptiekosten staan van f 33,3 miljoen.

8.1.7 De invordering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen door de rijksbelastingdienst

Op basis van art. 302 van de gemeentewet zijn aan de rijksbelastingdienst de volgende taken opgedragen (12):

- het berekenen van de aanslagen, verminderingen en ontheffingen;
- het vervaardigen van de aanslagbiljetten, de stortings-/acceptgirokaarten en de beschikkingen inzake verminderingen en ontheffingen;
- de invordering, waartoe behoren:
het verzenden van de aanslagbiljetten, alsmede de inning en de dwangmatige invordering, het verlenen van uitstel van betaling en kwijtschelding en het oninbaar lijden.

Argumenten voor en tegen handhaving van de invordering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen door de rijksbelastingdienst zijn:

Voor

De invordering van de onroerend-goedbelastingen loopt thans mee met die van de rijksbelastingen.

Voordelen hiervan zijn:

- voor de inning van de onroerend-goedbelastingen behoeft geen specifieke programmatuur te worden ontwikkeld;
- bij dwanginvordering worden de dwangbevelen betreffende de onroerend-goedbelastingen gelijktijdig met andere eveneens vervallen aanslagen der rijksbelastingen betekend en ten uitvoer gelegd;
- verminderingen en/of teruggaven van de rijksbelastingen kunnen in de praktijk gemakkelijk worden verrekend met onroerend-goedbelastingen en omgekeerd;
- voor de invordering beschikt de rijksbelastingdienst over gegevens, waarover de gemeenten veelal niet beschikken, zoals naam en adres van de werkgever, waaronder loonbeslag kan worden gelegd.

Tegen

De aanvankelijke reden om de verwerking en invordering door de rijksbelastingdienst te laten geschieden - de mogelijkheid van geautomatiseerde verwerking bij de rijksbelastingdienst - is thans minder relevant. De ontwikkelingen op het automatiseringsgebied sinds 1970 hebben ertoe geleid dat ook de kleinere en middelgrote gemeenten, al dan niet met inschakeling van een automatiseringscentrum, in staat zijn het vervaar-

digen van de aanslagen en de incasso zelf geautomatiseerd te verrichten.

De scheiding van de heffings- en invorderingswerkzaamheden over twee organen, de gemeenten en de rijksbelastingdienst is voor de belastingplichtigen niet altijd duidelijk. Indien zowel de heffing als de invordering door de gemeenten zouden worden verricht, zou het karakter van de onroerend-goedbelastingen als gemeentelijke heffingen beter tot zijn recht komen.

De gemeenten dienen thans de aanlevering van hun gegevens af te stemmen op de verwerkingscapaciteit van de rijksbelastingdienst. Indien zij zelf het vervaardigen van de aanslagbiljetten zouden verzorgen zouden zij dit in een aantal gevallen sneller kunnen verrichten. Het voordeel daarvan is dat de gelden sneller kunnen worden geïnd.

Afweging

De overheveling van de werkzaamheden met betrekking tot de onroerend-goedbelastingen van de rijksbelastingdienst naar de gemeenten levert voor de rijksbegroting geen voordeel op. Tegen een verlaging van de kosten van het invorderingsapparaat staat het wegvallen van de opbrengst die van de gemeenten wordt verkregen in verband met de doorberekening van de perceptiekosten.

Voor de gemeenten betekent een overheveling van de invorderingswerkzaamheden dat zij een eigen invorderingsapparaat zullen moeten opbouwen dan wel het eigen invorderingsapparaat moeten uitbreiden. Hetgeen aanzienlijke kosten met zich zal brengen.

Wel zal dit van gemeente tot gemeente verschillen. Met name grotere gemeenten zullen dit eenvoudiger kunnen realiseren dan kleinere gemeenten.

Per saldo kan er van worden uitgegaan dat bij overheveling van de invordering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen naar de gemeenten de kosten van de invordering in totaliteit zullen toenemen.

Met betrekking tot de wens van de grote gemeenten om de invordering van de onroerend-goedbelastingen door de rijksbelastingdienst facultatief te maken wordt aangesloten bij het oordeel van de "Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten". (13)

Uit een enquête van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kan worden afgeleid dat de kosten voor de invordering van de onroerend-goedbelas-

tingen, indien de grote gemeenten de invordering zelf zouden verzorgen, ongeveer even hoog zouden zijn als de kosten bij de belastingdienst. Indien de invordering van de onroerend-goedbelasting aan de grote gemeenten zelf zou worden overgelaten, ontstaan evenwel zowel voor de rijksbelastingdienst als voor de gemeenten nadelige effecten van schaalverkleining.

Het aanvankelijke argument om het berekenen van de aanslagen en het vervaardigen van de aanslagbiljetten om automatiseringstechnische redenen aan de rijksbelastingdienst op te dragen geldt niet meer. Aansluitend op de heffingswerkzaamheden, die de gemeenten reeds verrichten, zouden deze taken die overigens buiten de (dwang-)invordering staan, ook zeer efficiënt in de automatiseringsprogramma's van de gemeenten kunnen worden ingebouwd. Het voordeel hiervan is dat bij de rijksbelastingdienst het automatiseringsproject onroerend-goedbelastingen overbodig wordt. De invorderingsgegevens van de gemeenten zouden rechtstreeks in de centrale debiteurenadministratie kunnen worden opgenomen. Door deze verandering in de taakverdeling zouden bij de rijksbelastingdienst circa 70 mensjaren (circa f 5 miljoen) kunnen worden bespaard. Hetgeen overigens op de rijksbegroting geen besparing oplevert aangezien de inkomsten (doorberekening van de kosten) eveneens met circa f 5 miljoen verminderen. Voor de gemeenten ontstaat het voordeel dat de aanslagbiljetten sneller kunnen worden verzonden.

Een belangrijk punt is de herkenbaarheid. Zoals reeds opgemerkt geeft de taakverdeling tussen de rijksbelastingdienst en de gemeenten soms aanleiding tot misverstanden bij de belastingplichtigen omtrent de vraag bij welk orgaan men moet zijn voor bezwaarschrift, uitstel e.d. Uitvoering van de invorderingswerkzaamheden door de gemeenten zou de duidelijkheid voor de burgers ten goede komen.

Het geheel afwegende meent de werkgroep dat het de voorkeur verdient de (dwang-)invordering van de onroerend-goedbelastingen bij de rijksbelastingdienst te laten. Het voordeel van een betere herkenbaarheid voor de belastingplichtige weegt niet op tegen de per saldo hogere kosten die gemoeid zijn met de (dwang-)invordering van de onroerend-goedbelastingen door de gemeenten.

Wel is de werkgroep van oordeel dat de taakverdeling tussen de rijksbelastingdienst en de gemeenten dient te worden gewijzigd met betrekking tot de overige in artikel 302 van de gemeentewet genoemde taken. Het feit dat de onroerend-goedbelastingen gemeentelijke belastingen zijn kan dan meer accent krijgen dan thans het geval is. De gemeenten hebben

bovendien het voordeel dat zij volledig zelf het tijdstip kunnen bepalen waarop de aanslagbiljetten worden verzonden, hetgeen beslissend is voor de aanvang van de inning. In dit verband verdient het naar het oordeel van de werkgroep aanbeveling af te stappen van de bevoorschotting die het Rijk verricht ten behoeven van de gemeenten. In de plaats daarvan dienen de door de rijksbelastingdienst ontvangen gelden dagelijks naar de gemeenten te worden overgemaakt. Het afschaffen van de bevoorschotting levert het Rijk een rentevoordeel op van circa. 15 miljoen per jaar. Voor de gemeenten zal dit niet leiden tot een kwantificeerbaar rentenadeel, zulks als gevolg van de vervroeging van het tijdstip waarop de aanslagen kunnen worden opgelegd.

Overige gemeentelijke belastingen

Verreweg de belangrijkste gemeentelijke belastingen qua omvang zijn de onroerend-goedbelastingen.

Na de onroerend-goedbelastingen volgen de reinigings- en rioolrechten. Daarnaast zijn er nog enkele heffingen, die qua omvang duidelijk van geringer importantie zijn zoals de hondenbelasting, de toeristenbelasting, de woonforensenbelastingen, de baatbelasting. (14)

Voor de gemeentelijke belastingen exclusief de onroerend-goedbelastingen hebben de gemeenten een eigen invorderingsapparaat of maken zij gebruik van de part-time (privé)diensten van deurwaarders van de rijksbelastingdienst. Het gaat hierbij echter om een gering aantal gevallen van dwanginvordering.

De werkgroep is van oordeel dat gelet op de omvang van de dwanginvordering bij de gemeenten op korte termijn geen efficiencyvoordelen van enig belang kunnen worden behaald door wijzigingen in de taakverdeling. Een wijziging in de taakverdeling door b.v. de rijksbelastingdienst te belasten met de dwanginvordering van alle gemeentelijke belastingen zou investeringen in de orde van grootte van enkele tientallen miljoenen guldens vergen bij de rijksbelastingdienst, terwijl de daarvoor noodzakelijke wijzigingen bij de gemeenten nog eens enkele tientallen miljoenen guldens zou vergen.

Het te investeren bedrag in nieuwe procedures overtreft voor vele jaren de door concentratie van werkzaamheden mogelijkkerwijs te bereiken besparingen.

De werkgroep is van oordeel dat indien zou worden besloten tot wij-

ziging van de aanslagregeling voor de onroerend-goedbelastingen, in die zin dat de gemeenten de vervaardiging van de aanslagbiljetten zelf zullen gaan verzorgen, de hier geschetste situatie wijziging ondergaat. De gemeenten zouden aanslagen in andere gemeentelijke belastingen op een aanslagbiljet kunnen verenigen met de aanslag onroerend-goedbelastingen. De bevoegdheid daartoe bestaat thans reeds (art. 286a van de gemeentewet). Daarmede zou een efficiëncy voordeel voor de gemeenten kunnen worden behaald, terwijl er voor de rijksbelastingdienst nauwelijks wijzigingen in het takenpakket zouden optreden.

8.1.9 De invordering van de waterschapslasten

De waterschappen verzorgen de invordering van de waterschapsomslag en de verontreinigingsheffing Oppervlaktewateren. De Bevoegdhedenwet waterschappen bepaalt dat de invordering van waterschapsbelastingen geschiedt met toepassing van de Invorderingswet als waren die belastingen directe belastingen, andere dan grondbelasting.

Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek werd voor 1984 een totaalbedrag aan omslag geraamd van f 526.542.000,- en een totaalbedrag aan verontreinigingsheffing door de waterschappen van f 837.354.000,-.

De kosten voor de totale heffing en invordering worden door de Unie van Waterschappen geraamd op circa f 20 miljoen voor de omslag en circa f 25 miljoen voor de verontreinigingsheffing.

De invordering van de waterschapslasten kent weinig problemen. Met name geldt dat voor de invordering van de omslagheffing. De invordering van de verontreinigingsheffing verloopt iets moeizamer. Voor de inning hebben de waterschappen in enkele gevallen centrale inningsadministraties ingericht. Ook wordt wel gebruik gemaakt van servicebureaus en van het zgn. "meeliften", b.v. met rekeningen van nutsbedrijven. Voor de dwanginvordering beschikken de waterschappen over eigen deurwaarders. Ook wordt wel gebruik gemaakt van de diensten van gerechtsdeurwaarders.

Een overheveling van de invordering naar de rijksbelastingdienst wordt op grond van efficiency overwegingen niet wenselijk geacht. Op korte termijn (binnen 10 jaar) zijn geen efficiency voordelen te behalen gelet op de daartoe noodzakelijke investeringen bij de belastingdienst.

In het voorontwerp Waterschapswet is met betrekking tot de heffing van de omslag in sterke mate aansluiting gezocht bij de onroerend-goedbelastingen.

8.2. Effectiviteit en efficiëncy van de (dwang) invordering

8.2.1. Algemeen

In de volgende paragrafen heeft de werkgroep mogelijkheden onderzocht die kunnen leiden tot verlaging van de kosten van het invorderingsapparaat en/of een beperking van de verliezen die bij de invordering worden geleden. Aan de orde komen aspecten met betrekking tot:

- het wettelijk systeem van invordering;
- de betalingstermijnen;
- de vervolging;
- de sancties op de niet-betaling;
- de kwijschelding van belasting;
- de compensatie;
- de informatievoorziening t.b.v. de invordering;
- de automatisering van de invorderingsadministratie;
- de invordering in het buitenland;
- het combineren van aanslagen premieheffing en inkomstenbelasting.

Opgemerkt wordt dat het Ministerie van Financiën werkt aan een algehele herziening van de Invorderingswet. Over verschillende aspecten van die herziening wordt interdepartementaal overleg gevoerd. In de volgende paragrafen is de beschrijving verricht vanuit de bestaande invorderingswetgeving en daarin bestaande knelpunten.

8.2.2 Het wettelijk systeem van invordering

Open systeem

De invordering van de rijksbelastingen heeft plaats overeenkomstig de Wet van 22 mei 1845. Voor de invordering van de invoerrechten en accijnzen geldt de Algemene Wet inzake de douane en de accijnzen. De Hoge Raad heeft uitgesproken dat de invorderingswet een gesloten systeem vormt, d.w.z. voor de invordering beschikt de fiscus uitslui-

tend over de in die wet genoemde bevoegdheden. Dit houdt o.m. in dat de fiscus niet bevoegd is het faillissement van een schuldenaar aan te vragen. Het aanvragen van het faillissement is in de praktijk een geducht incassomiddel. Daar de fiscus niet bevoegd is dit middel te hanteren moet via omwegen worden gewerkt om hetzelfde doel te bereiken. Dit kan o.m. door samenwerking met de bedrijfsverenigingen, die wel de bevoegdheid hebben het faillissement van een schuldenaar aan te vragen. Dit is echter een omslachtige en niet altijd begaanbare weg, die vertragend werkt en daardoor nadelige effecten heeft op het totale invorderingsresultaat. Daar komt nog bij dat nogal eens "gericht" wordt betaald: wél aan de bedrijfsvereniging, maar niet aan de fiscus. Alsdan kan de bedrijfsvereniging geen faillissement aanvragen en heeft daartoe ook geen reden en de ontvanger mist de bevoegdheid daarvoor.

Door wettelijk de ontvanger de bevoegdheid te geven het faillissement van een belastingschuldenaar aan te vragen kan een directer invorderingsbeleid worden gevoerd. Naar schatting kunnen daardoor de invorderingsverliezen met circa f 100 miljoen per jaar worden beperkt.

Betekenen van dwangbevelen per post

Het betekenen van dwangbevelen geschiedt door deurwaarders. Dit houdt in dat voor elk dwangbevel een bezoek aan het huis van de belastingplichtige moet plaatsvinden. Bij een jaarlijkse hoeveelheid uitgevaardigde dwangbevelen van 2 miljoen is het betekenen daarvan een zeer tijdrovende bezigheid. (15)

Een aanzienlijke versnelling in het proces van betekenen alsmede een aanzienlijke tijdsbesparing zouden kunnen worden bereikt door een dwangbevel per post toe te zenden. Het dwangbevel is dan geacht te zijn betekend indien een afschrift van het dwangbevel door de deurwaarder per post is bezorgd.

De besparing op de apparaatskosten wordt geraamd op f 7 miljoen, welke besparing overigens reeds in de meerjarencijfers is verwerkt.

Verplichtingen ten behoeve van de invordering

In de Invorderingswet zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot verplichtingen van de belastingschuldige, de inhoudingsplichtige en

derden ten dienste van de invordering van belastingen. Wel is dat het geval voor de heffing van de belasting in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Voor de invordering betekent dit dat moet worden teruggevallen op het algemene executierecht. Op grond van het ongeschreven recht wordt aangenomen dat er in het algemeen een verplichting van de geexecuteerde en eventuele derden bestaat tot medewerking aan een executie.

Omdat de invordering het sluitstuk van de heffing vormt en er geen aanleiding is voor dat onderdeel een uitzondering te maken, verdient het aanbeveling ook ten dienste van de invordering verplichtingen in het leven te roepen met betrekking tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen en het ter inzage geven van boeken en andere bescheiden. Alsdan gelden voor het gehele terrein van de heffing en de invordering dezelfde verplichtingen, waardoor ongewenste verschuivingen van misbruik, van de heffingskant in de richting van de invorderingskant, kunnen worden voorkomen.

Beslag op sociale uitkeringen

In verschillende sociale verzekeringswetten is een beslagverbod opgenomen, o.m. in de Ziektewet, Werkloosheidswet, de Algemene Ouderdomswet en de Bijstandswet. Op 4 mei 1983 is aan de Tweede Kamer aangeboden een ontwerp van Wet houdende algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen. Dat ontwerp strekt er voornamelijk toe de sedert 1 juni 1981 geldende beslagvrije voet bij loonbeslag (ruwweg neerkomend op 90% van het bijstandsniveau) ook te laten gelden bij beslag op sociale of andere periodieke uitkeringen. Ook voor de invordering van de belastingen en premies is het van belang dat dit wetsontwerp tot wet wordt verheven. Indien de wetgever fiscale verplichtingen oplegt indien een sociale uitkering wordt genoten, zullen er ook wettelijke mogelijkheden moeten zijn verhaal te zoeken.

8.2.3 De betalingstermijnen

Artikel 8 van de Invorderingwet geeft als hoofdregel dat aanslagen in de directe belastingen invorderbaar zijn in zoveel gelijke termijnen als er na de maand, die in de dagtekening van het aanslagbiljet is vermeld, nog maanden van het belastingjaar overblijven, met een

minimum van vijf maandelijkse betalingstermijnen. Op deze hoofdregel bestaan vele uitzonderingen die in het algemeen de strekking hebben de betalingstermijn te bekorten.

De betalingstermijn voor de naheffingsaanslagen, die worden opgelegd indien één maand na het einde van het tijdvak waarop de belasting betrekking heeft de belasting nog niet op aangifte is voldaan of afgedragen, kan worden bekort tot tien dagen. Immers deze naheffingsaanslagen worden opgelegd nadat de termijn waarbinnen de belasting moet worden voldaan dan wel moet worden afgedragen reeds is verstreken. Een extra betalingstermijn van 1 maand is dan in feite een verlenging van de krediettermijn. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat er bij het opleggen van de naheffingsaanslagen een administratieve boete is verschuldigd, waarvan de hoogte mede afhankelijk is van het aantal verzuimen. De hoofdzaak van de verkorting van de betalingstermijn in deze gevallen is een versnelling in de invorderingsprocedure te bereiken. De effecten daarvan worden geraamd op een vermindering van het oninbaar te lijden bedrag op de loonbelasting, de omzetbelasting en de premieheffing volksverzekeringen van circa f 10 miljoen.

In het hiervoor omschreven geval kan een verkorting van de betalingstermijn worden gemotiveerd omdat de belasting op aangifte in feite reeds te laat is voldaan of afgedragen. In situaties waarin daarvan geen sprake is zal bij de betalingstermijnen meer moeten worden gelet op de mogelijkheid in gedeelten te kunnen betalen (zo goed mogelijk aansluiten bij maandelijkse loon- en salarisontvangsten). Een voorbeeld hiervan vormen de onroerend-goedbelastingen. Deze kennen thans twee termijnen, één van een maand, en één van twee maanden. Voor een aantal belastingschuldigen levert een zo korte termijn problemen op. Indien voor de aanslagen onroerend-goedbelastingen een systeem zou worden gevolgd waarbij zo vroeg mogelijk in het desbetreffend belastingjaar de aanslagen worden vastgesteld met evenzoveel betalingstermijnen als er nog maanden in dat jaar resteren, kan dat een positieve invloed hebben op de betaling en wellicht minder aanleiding geven tot het indienen van een verzoek om kwijtschelding.

Indien de voorstellen met betrekking tot de verandering van het karakter van de aanmaning (paragraaf 8.2.4), de voorstellen inzake de voorlopige aanslagen (paragraaf 8.3.2 en 8.3.3) en de betalingstermijnen in onderling verband worden bezien verdienen voorts de volgende suggesties de aandacht. In de eerste plaats zou de aanmaning het karakter en de

vorm van een herinnering moeten krijgen en wel zodanig dat deze als "saldobiljet" per b.v. de 15e van een maand aan de belastingschuldige wordt gezonden waarbij de openstaande belastingaanslagen worden aangegeven die per vervaldatum aan het eind van die maand verschuldigd zijn. In de tweede plaats zou een korting bij vervroegde betaling zijn in te voeren. In het verleden is wel meer een kortingsregeling van toepassing geweest, laatstelijk bij de naoorlogse heffingen ineens. Tot nu toe is de invoering van een algemene kortingsregeling niet alleen afgestuit op de aanzienlijke werkvermeerdering die dit voor de belastingdienst zou meebrengen, maar ook op problemen die samenhangen met de relatie tussen de loonbelasting en de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting. Dit bezwaar heeft door automatisering van de incasso-administratie aan belang ingeboet. Op het "saldobiljet" kan de belastingdienst per maand aangeven hoeveel - onder aftrek van een korting bij vervroegde betaling - verschuldigd is. Een kortingsregeling zou bij een stelsel van voorlopige aanslagen als is voorgesteld in de paragrafen 8.3.2 en 8.3.3 een positieve invloed kunnen hebben op het betalingspatroon.

Samengevat zouden als uitgangspunten voor de betalingstermijnen kunnen dienen:

- voor aanslagen die worden opgelegd in het kalenderjaar waarop ze betrekking hebben: even zoveel termijnen als er nog maanden resteren in het jaar met aanvullende kortingsregelingen
- voor aanslagen die worden opgelegd na het kalenderjaar waarop ze betrekking hebben: korte betalingstermijnen, zonder kortingsregeling;
- voor naheffingsaanslagen wegens niet betaling op aangifte een korte termijn.

8.2.4. Vervolging

Indien een belastingschuldige de verplichting tot betaling van de belasting niet tijdig nakomt, ontvangt hij een aanmaning om binnen 10 dagen te betalen. In het algemeen worden voor de voorlopige aanslagen die in zes of meer termijnen invorderbaar zijn drie vervolgingen ingesteld. Dit houdt in dat zo nodig drie keer de vervolging wordt ingezet door middel van een aanmaning. Indien op de eerste aanmaning niet wordt betaald, wordt de vervolging door middel van een dwangbevel voortgezet. Veelal wordt na betekening van het dwangbevel de termijn betaald en stopt de dwanginvordering.

Bekend is dat belastingplichtigen hun betalingspatroon in de regel afstemmen op het aantal vervolgingen. De achtergrond van de beperking van het aantal vervolgingen is de efficiency te verhogen door activiteiten te bundelen. Bij een handmatige administratie van zo grote omvang als het aantal in te vorderen aanslagen is dat zeer begrijpelijk. Nu inmiddels deze administratie grotendeels is geautomatiseerd is het veel minder bezwaarlijk na het vervallen van elke termijn een aanmaning te zenden.

Indien dit wordt gerealiseerd voor de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, vermogensbelasting en premieheffing volksverzekeringen kan als gevolg van een versnelde inning voor het Rijk een rentevoordeel worden berekend van circa f 80 miljoen. Als aanvulling hierop kan bij voorlopige aanslagen in plaats van aanmaningen worden gedacht aan een systeem van herinneringen tot betalingen. Het doel van het stelsel van voorlopige aanslagen is de betaling van belasting zo goed mogelijk te doen aansluiten bij het ontstaan van de inkomsten c.q. de winst. Bij de huidige procedure wordt de aanmaning pas verzonden nadat de betalingstermijn is verstreken. Omdat in feite voor of op elke vervaldatum een evenredig deel van de verschuldigde belasting moet zijn betaald, ligt het meer in de rede dat de aanmaning, maar dan in de vorm van een "herinnering" circa 15 dagen voor de vervaldatum wordt verzonden. Indien ook na deze herinnering niet tijdig is betaald zou direct voortzetting van de invordering kunnen plaatshebben door middel van een dwangbevel. Voorwaarde is nog wel dat daarvoor een formele ingebrekestelling plaatsvindt. Op deze wijze kan in de totale invorderingsprocedure bij de voorlopige aanslagen bij elke termijnvervolging een versnelling worden bereikt van gemiddeld een halve maand. Het daarmee te behalen rentevoordeel voor het Rijk wordt geraamd op circa f 35 miljoen.

Zoals in het voorgaande is geschetst voor de voorlopige aanslagen, zou ook bij de invordering van andere aanslagen het karakter van de aanmaning kunnen worden gewijzigd in een herinnering met ingebrekestelling vooraf. Een speciaal geval is de invordering van naheffingsaanslagen die zijn opgelegd omdat de belastingschuldige in gebreke is gebleven de aangifte in te dienen en de verschuldigde belasting af te dragen of te voldoen. Deze naheffingsaanslagen worden pas opgelegd nadat de aangiftetermijn van een maand is verstreken en voorts acht werkdagen na het verstrijken van de aangiftetermijn nog niet is betaald. De naheffings-

aanslagen hebben een betalingstermijn van één maand, zodat de af te dragen belasting, op basis van de naheffingsaanslag, pas twee en een halve maand na het einde van het tijdvak waarop de belasting betrekking heeft, daadwerkelijk moet worden betaald. Dit komt de snelheid van de invordering niet ten goede.

Voorgesteld wordt in dit soort gevallen de naheffingsaanslag gelijktijdig aan te duiden als een herinnering. Na het verstrijken van de vervaldatum zal bij niet-betaling de invordering direct kunnen aanvangen met een dwangbevel.

Het totale rentevoordeel van deze maatregelen wordt geraamd op circa f 20 miljoen.

8.2.5 De sancties op de niet-betaling

De sancties op de niet-betaling van belasting kunnen worden onderverdeeld in een drietal hoofdgroepen:

- het zenden van een aanmaning en het daarop verder treffen van invorderingsmaatregelen, waarbij kosten in rekening worden gebracht;
- het verschuldigd worden van rente bij uitstel van betaling;
- het opleggen van een administratieve boete.

De Kostenwet invordering rijksbelastingen regelt de kosten die voor de aanmaning en andere vervolgingen zoals voor de betekening van een dwangbevel, het leggen van beslag e.d. in rekening worden gebracht. (16)

Indien uitstel van betaling wordt toegestaan is rente verschuldigd van de vervaldag tot aan de dag der betaling. De ontvanger kan slechts rente vorderen indien op verzoek van de belastingschuldige uitstel van betaling is verleend, dus niet als vertraging in de betaling is ingetreden zonder dat de schuldenaar uitstel heeft gevraagd.

Dit laatste wordt als een belemmering ervaren in de invorderingspraktijk. Een alternatief is een meer uitgebreide renteregeling. Bij vertraging in de betaling van de verschuldigde belasting dient rente verschuldigd te zijn. Bekend is dat de Staatssecretaris van Financiën een wetsontwerp betreffende een algemene, naar twee kanten werkende renteregeling bij de heffing en invordering van belastingen en premies volksverzekeringen voor advies aan de Raad van State heeft gezonden. Van een dergelijke renteregeling wordt een positief effect verwacht op

de invordering. De meeropbrengst wordt geraamd op f 50 miljoen. Het bedrag ad f 50 miljoen is reeds in de begroting '86 en de meerjarencijfers verwerkt.

8.2.6 Kwijtschelding van belasting

De Leidraad Invordering geeft als toelichting dat kwijtschelding o.a. stoelt op de gedachte dat tussen het ontstaan van de materiële verschuldigdheid van de belasting en de formele consolidatie daarvan in een aanslag een zeker tijdsverloop ligt. Gedurende dit tijdsverloop kan de financiële positie van de debiteur achteruitgegaan zijn. Dit kan het nodig maken dat de fiscus bij de inning van zijn vorderingen een tegemoetkomend standpunt inneemt waartoe de kwijtscheldingsregeling van de invorderingswet de gelegenheid biedt.

De genoemde grondslag voor het verlenen van kwijtschelding is enigszins op de achtergrond geraakt. Het instrument van kwijtschelding wordt allengs meer gehanteerd in gevallen waarin zonder dat er sprake is van tijdsverloop tussen het ontstaan van de materiële schuld en de formalisering ervan de betalingscapaciteit onvoldoende wordt geacht om de belasting te voldoen. Door het zeer grote aantal verzoeken om kwijtschelding van belasting en het hanteren van cijfermatige richtlijnen die nauw aansluiten bij de normen die worden gehanteerd in het kader van de Algemene Bijstandswet dreigt een situatie te ontstaan dat artikel 17 Invorderingswet niet meer op uitzonderingsgevallen ziet doch gaat functioneren als een verlengstuk van de Algemene Bijstandswet. Deze situatie moet ongewenst worden geacht. Er dient voor te worden gewaakt dat door oneigenlijke toepassing van de kwijtscheldingsbepaling een soort extra sociale voorziening ontstaat. Dit geldt met name voorzover in het kader van het inkomensbeleid van de regering er van wordt uitgegaan dat het minimum inkomen in het algemeen voldoende moet worden geacht om te voorzien in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud, waaronder in beginsel mede moeten worden begrepen belastingen en andere overheidsheffingen.

Het verdient aanbeveling het kwijtscheldingsbeleid strikter vorm te geven dan thans het geval is. Uitgangspunt zou moeten zijn dat inkomens op en boven het sociaal minimum als regel toereikend moeten worden geacht ter voldoening van niet-inkomensafhankelijke belastingen en heffingen, zodat in het algemeen geen kwijtschelding van belasting

behoeft te worden verleend. Alleen indien zich daarenboven extra verzwarende omstandigheden voordoen, die niet in het kader van de sociale wetgeving worden opgevangen, zou kwijtschelding van belasting kunnen worden verleend. Dit standpunt impliceert dat wel duidelijk moet zijn dat bij een inkomen op bijstandsniveau de bij dat niveau verschuldigde belastingen en heffingen kunnen worden voldaan.

Van belang is in dit verband dat vanuit de optiek van het inkomensbeleid het begrip toereikendheid van inkomen op en boven het sociaal minimum voor de voldoening van niet inkomensafhankelijke belastingen wordt geconcretiseerd, d.w.z. dat wordt aangegeven welk bedrag in de uitkering wordt geacht te zijn begrepen voor betaling van bijvoorbeeld de onroerendgoed-belasting. Deze concretisering dient noodzakelijkerwijs aan de wijziging van het kwijtscheldingsbeleid vooraf te gaan.

Met deze laatste stellingname kan de vertegenwoordiger van het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid niet instemmen. Gezien de verschillende omstandigheden zowel in de persoon als de leefomgeving van mensen met een inkomen op het sociaal minimumniveau is het onmogelijk in het algemeen te zeggen hoeveel ruimte er binnen dit budget bestaat voor de betaling van belastingen en heffingen. Van een inkomen op sociaal minimumniveau wordt men geacht te kunnen leven, en men dient zijn uitgavenpatroon zo aan te passen, dat men aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Wel is de gehele werkgroep het erover eens dat om het uitgangspunt, dat inkomen op en boven het sociaal minimum als regel toereikend moeten worden geacht ter voldoening van niet-inkomensafhankelijke belastingen en heffingen, ook in de praktijk te kunnen realiseren het noodzakelijk is dat beslag kan worden gelegd op sociale verzekeringsuitkeringen. Een daartoe strekkend voorstel van wet is op 4 mei 1983 onder nummer 17897 bij de Tweede Kamer ingediend. Geraamd wordt dat met een striktere toepassing van het kwijtscheldingsbeleid op basis van het hiervoor genoemde uitgangspunt een besparing op de apparaatskosten van f 7 miljoen gulden kan worden bereikt alsmede een beperking van de invorderingsverliezen van f 20 miljoen.

8.2.7 Compensatie

De wettelijke vereisten voor compensatie zijn kort samengevat de volgende: (17)

1. de partijen moeten over en weer elkaars schuldeiser zijn;
2. beide vorderingen moeten betrekking hebben op geldbedragen of, zij het in het kader van de heroverweging niet van belang, op gelijksoortige vervangbare zaken;

3. beide vorderingen moeten opeisbaar zijn;
4. beide vorderingen moeten voor dadelijke vereffening vatbaar zijn, hetgeen inhoudt dat de schulden liquide zijn.

Bij de invordering van rijksbelastingen en premies volksverzekeringen vindt zo mogelijk verrekening plaats in de gevallen waarin belasting of premie moet worden teruggegeven aan een rechthebbende die nog achterstallige belasting- of premieschuld heeft. In de geautomatiseerde incasso-administratie zijn daartoe de nodige voorzieningen getroffen. In geval van verrekening wordt hiervan aan de betrokkene mededeling gedaan. Uit eerder gedane onderzoeken is gebleken dat de huidige compensatieregeling niet altijd bevredigend werkt. Als gevolg van het vereiste van de opeisbaarheid van de vorderingen is het niet mogelijk een terug te geven bedrag te verrekenen met een aanslag waarvan de betalingstermijn nog niet is verstreken. Die situatie is aanvaardbaar indien het gaat om een belasting- of premie-aanslag over een nog lopend belasting- of premietijdvak. Die situatie levert echter wel bezwaren op indien het desbetreffende belasting- of premietijdvak reeds is verstreken. In al deze situaties zou een bevredigende regeling bereikt worden indien de aanslagen alsdan eerder opeisbaar zouden zijn. Steun daartoe geeft de gedachte dat het vaststellen van een aanslag niet méér is dan het formaliseren van een in deze gevallen reeds bestaande materiële belasting- of premieschuld.

Onbevredigend is ook de situatie waarin compensatie niet kan worden toegepast doordat de ontvanger - of een ander overheidsorgaan - niet tegelijk schuldeiser en schuldenaar is. Bovendien is het onzeker of de ontvanger als schuldeiser kan worden aangemerkt indien hij voor een ander overheidsorgaan een vordering int. Aangenomen wordt dat de ontvanger geen schuldeiser is en derhalve niet kan compenseren indien hij een dwangbevel van een bedrijfsvereniging ten uitvoer legt. Ook de stuurgroep ISMO wijst in haar rapport in wijder verband op deze onbevredigende situatie. Zo wordt in dat rapport gememoreerd dat een ten onrechte uitbetaalde bijstandsuitkering, die wordt teruggevorderd, niet kan worden verrekend met een individuele huursubsidie.

De werkgroep beveelt aan de belemmeringen voor compensatie van een vordering van enig overheidsorgaan met een door dat of een ander overheidsorgaan uit te betalen bedrag weg te nemen. Voor het effectueren

van deze compensatie is een goede gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen een eerste voorwaarde. In dit kader bepleit de werkgroep de introductie van een subsofinummer (subsidies, sociaal- en fiscaalnummer).

In het vorenstaande is compensatie belicht vanuit een ruim perspectief ten behoeve van de invordering. Ook vanuit het gezichtspunt van de belastingschuldige dient echter te worden bezien of de compensatieregeling kan worden verruimd. Dit is in het bijzonder van belang met het oog op een goede verhouding tussen de rijksbelastingdienst en de belastingschuldige. In dit licht bezien acht de werkgroep het noodzakelijk dat tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar van de kant van sommige ondernemers dat het niet mogelijk is de op aangifte te betalen loonbelasting en premies volksverzekeringen te verrekenen met een terug te ontvangen bedrag aan omzetbelasting, waarvoor de betreffende ondernemer eveneens een aangifte moet indienen. Compensatie is dan niet mogelijk omdat niet aan de voorwaarde van opeisbaarheid is voldaan. In dit soort gevallen zou met lichtere voorwaarden voor compensatie kunnen worden volstaan.

De werkgroep meent dat behoefte bestaat aan een ruimere mogelijkheid van compensatie van vorderingen met een publiekrechtelijk karakter. Daartoe zijn nadere regelingen nodig betreffende bijvoorbeeld het thans nog bestaande vereiste dat het compenserende overheidsorgaan zelf zowel schuldeiser als schuldenaar is, alsmede, voor zover het belastingen betreft, een eerdere opeisbaarheid van aanslagen.

Een betrouwbare raming van de effecten van een ruimere compensatieregeling valt niet te geven. Zeer voorzichtig kan worden gedacht aan een bedrag van f 40 miljoen meeropbrengst aan belastingen in samenhang met:

- a. de invoering van een regeling met betrekking tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen en het ter inzage geven van boeken en bescheiden ten behoeve van de invordering (paragraaf 8.2.2)
- b. een verbetering van de gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen (paragraaf 8.2.8)

Een schatting omtrent een meeropbrengst tengevolge van een ruimere compensatiemogelijkheid bij andere publiekrechtelijke vorderingen is moeilijk te maken.

8.2.8 De informatievoorziening ten behoeve van de invordering

Een adequate informatievoorziening is voor de invordering van essentieel belang. Hierbij kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- de informatieverplichtingen ten behoeve van de invordering;
- de gegevensuitwisseling tussen heffing en invordering;
- de gegevensuitwisseling tussen overheidsinstellingen.

Voor wat betreft de informatieverplichtingen ten behoeve van de invordering wordt verwezen naar paragraaf 8.2.2.

De gegevensuitwisseling tussen heffing en invordering is een interne zaak van de rijksbelastingdienst. Bekend is dat, hoewel dit aspect veel aandacht krijgt, de gegevensuitwisseling zeker nog niet optimaal verloopt. Het grote probleem is de beheersbaarheid en toegankelijkheid van de massaliteit van de gegevens die bij de belastingdienst aanwezig zijn. Verdere automatisering van de gegevensopslag en datacommunicatie vormen onmisbare voorwaarden voor verbeteringen op dit punt.

Ten aanzien van gegevensuitwisseling tussen overheidsinstellingen zijn voor de invordering de gegevens betreffende geldstromen tussen de diverse departementen enerzijds en bedrijven, organisaties en individuele burgers anderzijds, van belang.

In veel gevallen bestaat behoefte aan onderlinge afstemming van de beleidslijnen op basis van onderlinge uitwisseling van gegevens tussen de betrokken departementen.

De werkgroep meent dat een systeem van gegevensuitwisseling dient te worden opgebouwd tussen de rijksbelastingdienst en departementen die subsidies en uitkeringen verstrekken of die betrokken zijn bij het verstrekken of garanderen van krediet. Bij de gegevensuitwisseling zal uiteraard nauwlettend acht moeten worden geslagen op bestaande en nog in het leven te roepen regelingen inzake geheimhoudings- en informatieverplichtingen en de bescherming van de privacy.

De opbouw van een systeem van gegevensuitwisseling in geautomatiseerde vorm verdient, uit oogpunt van bruikbaarheid en kostenbeheersing, de voorkeur. Slechts zeer tentatief is het mogelijk aan te geven in hoeverre de gegevensuitwisseling op bovengenoemd terrein kan leiden tot een beperking van verliezen. Voor zover het verliezen op het terrein van de invordering betreft kan worden gesteld dat gegevensuitwisseling als basis voor beslagmogelijkheden en compensatiemogelijkheden zou kunnen leiden tot beperking van verliezen tot een bedrag van ongeveer f 40 miljoen per jaar.

De kosten van de gegevensuitwisseling worden geraamd op één miljoen gulden per jaar.

8.2.9 De automatisering van de invorderingsadministratie

Het totaal aantal in te vorderen aanslagen bedraagt circa 12 à 13 miljoen per jaar. Een aanvang is gemaakt met de automatisering van de dwanginvorderingsadministratie. De normale incasso administratie is reeds volledig geautomatiseerd. Het Investerings- en personeelsplan 1983-1987 voor de belastingdienst voorziet in de automatisering van de dwanginvorderingsadministratie op een 25-tal ontvangkantoren. Gebleken is dat de inkorting van de behandelingsduur van in te vorderen posten op de ontvangkantoren waar geautomatiseerde ondersteuning is doorgevoerd leidt tot het terugdringen van verliezen, terwijl daarnaast op de apparaatskosten wordt bespaard. Een verdergaande automatisering op alle ontvangkantoren kan leiden tot een verdere besparing op de apparaatskosten en tot het beperken van invorderingsverliezen. Indien na de in het plan voorziene automatisering van 25 ontvangkantoren de automatisering ook wordt ingevoerd op de resterende 63 ontvangkantoren kan dit tot een jaarlijkse besparing op de apparaatskosten van f 6 miljoen per jaar leiden. De beperking van de invorderingsverliezen wordt geraamd op circa f 250 miljoen per jaar. Rekening moet worden gehouden met een investering van circa f 35 miljoen.

8.2.10 De invordering in het buitenland

Voor de invordering in het buitenland gelden naast enkele verdragen ook enige E.G. richtlijnen. Deze richtlijnen houden in een wederzijdse bijstand in alle lidstaten der E.G. met betrekking tot de invordering van landbouwheffingen, monetair compenserende bedragen inzake bijdragen aan landbouwfondsen, douanerechten en omzetbelasting.

Wenselijk is een uitbreiding van de richtlijnen tot alle belastingen. De betekening van stukken in het buitenland geschiedt krachtens artikel 4, lid 8 Rv aan het Openbaar Ministerie. Dit zendt het dwangbevel door aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met het verzoek de uitreiking aan de betrokkene in het buitenland te bewerkstelligen.

Indien voor deze rechtsgang een minimumgrens wordt gehanteerd van f 1.000,- treedt een vermindering van werkzaamheden op bij de Neder-

landse vertegenwoordigingen in het buitenland, waardoor een besparing kan worden bereikt van circa f 0,25 miljoen. Het verlies aan opbrengst bedraagt ongeveer f 0,5 miljoen.

8.2.11 Het combineren van aanslagen premieheffingen, schoolgeld en inkomstenbelasting

Overwogen kan worden de naheffingsaanslagen loonbelasting en premies volksverzekeringen enerzijds en de aanslagen inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen anderzijds ieder op één aanslagbiljet op te nemen. In dat geval zou bijv. een aanslagbiljet inkomstenbelasting (negatief) en premies volksverzekeringen (positief) ook het saldo kunnen vermelden. Wel zouden dan de wettelijke compensatieregels moeten worden aangepast, aangezien die compensatie dan geschiedt voordat de betalingstermijnen van de positieve premie-aanslag zijn verstreken. Het te besparen bedrag wordt geschat op f 10 miljoen per jaar. De investeringskosten in programmatuuradaptaties, materialen enz. worden geraamd op f 12 miljoen. Voor uitvoering van de suggestie is ongeveer drie jaar nodig.

Uit hoofde van de invordering zou een volledige integratie van de premies in de loon- en inkomstenbelasting nog verdergaande efficiencyvoordelen mogelijk maken. Omdat aan de fiscalisering van de premies vele aspecten zijn verbonden en ook overigens het Ministerie van Financiën en de Vereenvoudigingscommissie (commissie Oort) dit onderwerp in studie hebben, heeft de werkgroep dit onderwerp niet verder in beschouwing genomen.

Een mogelijkheid ten aanzien van het schoolgeld is de aanslagen schoolgeld voor inkomstenbelastingplichtigen op één aanslagbiljet samen te voegen met de aanslagen inkomstenbelasting. Indien deze samenvoeging wettelijk mogelijk zou worden gemaakt, zou een besparing op de apparaatskosten kunnen worden bereikt van circa f 3 miljoen per jaar. De investeringskosten worden geraamd op f 5 miljoen. Voor de uitvoering is een termijn van drie jaar nodig.

8.3. Stelselwijzigingen dan wel wijzigingen in de systematiek van heffing

8.3.1 Voorlopige aanslagen en voorheffingen

De opzet van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting om het

in een kalenderjaar werkelijk genoten inkomen c.q. de werkelijk genoten winst te belasten brengt mede dat de aanslag pas na afloop van het kalenderjaar kan worden opgelegd. Zowel voor de overheid als voor de belastingschuldige brengt dit aanzienlijke bezwaren mede: voor de overheid omdat zij de belastinggelden te laat ontvangt, voor de belastingschuldigen omdat veelal niet tijdig opzij wordt gelegd wat te zijner tijd verschuldigd is. Door middel van het opleggen van voorlopige aanslagen en door toepassing van voorheffingen worden deze bezwaren in belangrijke mate ondervangen.

8.3.2 Voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting

Voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting over het lopende jaar worden thans in hoofdzaak opgelegd met dagtekening 31 augustus. Dit geschiedt op basis van 85% van de (veelal geschatte) winst van het vorige jaar en onder verrekening van 60% van de (eveneens veelal geschatte) W.I.R. van het vorige jaar. Er is één betalingstermijn van één maand. Indien de belastingplichtige aannemelijk kan maken dat de per saldo over het lopende jaar verschuldigde belasting lager zal zijn, wordt de voorlopige aanslag ambtshalve verminderd (ca. 20% van de gevallen). Bijstelling naar boven, indien de vermoedelijk verschuldigde belasting hoger is, geschiedt eerst in de loop van het volgend jaar.

Herhaaldelijk is herziening van deze regeling bepleit, o.m. door de Algemene Rekenkamer in haar verslag over 1980, door de belastingdienst en in het Heroverwegingsrapport "Kasbeheer Centrale Overheid".

Inmiddels is door de Minister en de Staatssecretaris van Financiën besloten een nieuwe regeling voor het opleggen van voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting te ontwikkelen.(18)

Dit voorstel houdt een verbetering in ten opzichte van de huidige regeling. Naast een betere spreiding van de betalingen over een jaar, hetgeen uit een oogpunt van kasbeheer gunstig is, mag ook een beter invorderingsresultaat worden verwacht. Immers voor de invordering geldt dat betere resultaten worden bereikt naarmate beter wordt aangesloten bij de tijdstippen waarop de inkomsten c.q. winsten ontstaan en naarmate sneller eventuele dwanginvordering kan worden gerealiseerd.

Geraamd wordt dat na de invoering van deze regeling ongeveer f 2 miljoen per jaar minder oninbaar zal behoeven te worden geleden. Hierbij dient echter wel te worden aangetekend dat de nieuwe regeling meer in-

vorderingswerkzaamheden met zich kan brengen. Immers bij de thans geldende regeling is er een betalingstermijn van één maand, bij de nieuwe regeling negen c.q. vier betalingstermijnen. Dit houdt in dat er meer kansen zijn dat niet tijdig wordt betaald en tot dwanginvordering moet worden overgegaan.

In dit verband is van belang dat de voorstellen met betrekking tot een versnelling in de vervolging (zie paragraaf 8.2.4) gelijktijdig worden gerealiseerd met de invoering van de nieuwe regeling. Indien dat niet het geval is moet er rekening mee worden gehouden dat het hiervoor genoemde resultaat niet kan worden bereikt, zelfs in het tegendeel kan omslaan door de extra menskracht (circa 25) die nodig is voor de toename van de invorderingsmaatregelen.

8.3.3 Voorlopige aanslagen inkomstenbelasting

Voor de inkomstenbelasting wordt de (eerste) voorlopige aanslag opgelegd aan de hand van een door de belastingplichtige gegeven schatting op het aangiftebiljet of op een afzonderlijk biljet. Omdat het aangiftebiljet uiterlijk 1 april moet zijn ingediend kan het opleggen van voorlopige aanslagen veelal pas plaatsvinden in de maanden mei en juni. Er zijn evenzoveel betalingstermijnen als er nog maanden in het kalenderjaar zijn. Rekening houdend met de betalingstermijnen betekent dit dat de geldstroom uit hoofde van de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting pas goed op gang komt in juni van een kalenderjaar. Grosso modo kan worden gesteld dat dan de helft van het inkomen reeds is genomen, terwijl nog slechts een zesde deel van de over een kalenderjaar verschuldigde inkomstenbelasting dient te zijn voldaan.

Een betere benadering van het "pay-as-you-go", beginsel kan worden bereikt door de regeling met betrekking tot de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting als volgt te wijzigen:

- een eerste voorlopige aanslag, op te leggen in januari van het lopende jaar, geheel automatisch door de computer vervaardigd op basis van historische gegevens;
- zo nodig gevolgd door een tweede voorlopige aanslag of een vermindering van de in januari opgelegde aanslag op basis van de aangiftegegevens inkomstenbelasting over het vorige jaar;
- voldoening van de aanslagen in zoveel termijnen als nog maanden resteren in het jaar (in het algemeen dus 11).

Geraamd wordt dat met deze versnelling in het opleggen van de aanslagen ongeveer f 1 miljoen minder aan inkomstenbelasting oninbaar zal behoeve te worden geleden.

8.3.4 Naheffingsaanslagen loonbelasting

Volgens artikel 23 Uitvoeringsbeschikking Algemene wet inzake rijksbelastingen is het tijdvak waarover de loonbelasting moet worden betaald het kalenderkwartaal, of indien de inspecteur zulks vordert, de kalendermaand. Artikel 24 van die Uitvoeringsbeschikking schrijft voor dat de inhoudingsplichtige die de loonbelasting moet betalen over het kalenderkwartaal, op vordering van de inspecteur in de tweede en in de derde maand van dat kwartaal een voorlopige betaling ter grootte van dertig percent - of ter grootte van een lager percentage, indien de inspecteur daartoe toestemming verleent - van de over het vorige kwartaal betaalde belasting dient te verrichten. Indien aan de vordering van de inspecteur om een voorlopige betaling te doen niet wordt voldaan kan de inspecteur vorderen aangifte per kalendermaand te doen. Op het lopende kwartaal heeft dit geen effect. Dit houdt in dat bij het achterwege laten van een voorlopige betaling een naheffingsaanslag pas kan worden opgelegd na afloop van het kwartaal. Dit heeft tot gevolg dat de schuld aanzienlijk kan oplopen en invorderingsmaatregelen pas goed op gang kunnen komen zo'n drie maanden na het kwartaal waarop de schuld betrekking heeft.

Omdat het bij de loonbelasting om zeer grote bedragen gaat, wordt voorgesteld dezelfde systematiek toe te passen als bij de omzetbelasting. Bij de omzetbelasting wordt gewerkt met voorlopige aangiften in plaats van voorlopige betalingen. Daardoor bestaat bij de omzetbelasting wel een juridische basis voor het direct opleggen van een naheffingsaanslag indien een "tussentijdse" betaling ontbreekt. Door deze mogelijkheid eveneens voor de loonbelasting te creëren ontstaat uniformiteit en kan sneller worden ingevorderd. Dit is met name van belang bij bedrijven die vrij plotseling in de problemen komen. Een zeer alert reageren van de fiscus is dan noodzakelijk om de verliezen zo beperkt

mogelijk te houden.

8.3.5 Bronheffingen

Het innen van belastingen kan worden vereenvoudigd door het invoeren of uitbreiden van heffingen aan de bron.

Onder bronheffing wordt in dit kader verstaan een voorheffing en niet een (gedeeltelijke) eindheffing.

Het terrein van de rijksbelastingen overziende moet worden geconstateerd dat de inkomstenbelasting, en in mindere mate, de vennootschapsbelasting zich het beste lenen voor heffingen aan de bron. Momenteel zijn er twee bronheffingen: de loonbelasting en de dividendbelasting. Ook de kansspelbelasting is in sommige gevallen bronheffing.

Er zijn evenwel meer inkomensbronnen die zich lenen voor heffingen aan de bron. Gedacht kan worden aan rente, lijfrente-uitkeringen en andere periodieke uitkeringen door verzekeringsmaatschappijen en bedrijven, octrooien en auteursrechten. Vanuit de invordering bezien is het meest opportuun een bronheffing op rente. Rente vormt voor een groot aantal belastingplichtigen een inkomensbron. Het is ook een inkomensbron waarvan aangenomen wordt dat niet alle inkomsten worden aangegeven. Naar verwachting zal het lopende rentesteeekproefonderzoek meer inzicht kunnen geven in de omvang van de niet aangegeven renten.

Uit Amerikaans onderzoek is bekend dat bronheffingen tot gevolg hebben dat beter aan de aangifteplicht wordt voldaan.

De invoering van een bronheffing op rente zal ten gevolge van de verrekening van de voorheffing leiden tot een vermindering van het aantal in te vorderen aanslagen inkomstenbelasting en tot verlaging van het in te vorderen bedrag. Indien voor de inhoudingsplichtigen de verplichting bestaat aan de belastingdienst opgave te doen, zoals nu bij de loonbelasting het geval is, kan wellicht voor een aanzienlijk aantal belastingplichtigen die alleen inkomsten uit loon en uit rente hebben, het invullen van een aangiftebiljet achterwege blijven.

De werkgroep stelt vast dat vanuit het oogpunt van de invordering bezien de invoering van een bronheffing op renten positieve effecten heeft, maar dat overigens bij de invoering van een bronheffing vele andere aspecten een belangrijke rol spelen, met name ook economische. De werkgroep heeft deze aspecten, die zich uitstrekken buiten de taakopdracht van de werkgroep, buiten beschouwing gelaten.

De voordelen van een bronheffing op renten voor de invordering van de inkomstenbelasting laten zich thans nog moeilijk kwantificeren.

Zeer voorzichtig geraamd zijn deze:

- | | |
|----------------------------------|--------------|
| - minder menskracht | f 3 miljoen |
| - beperking invorderingverliezen | f 75 miljoen |

8.4 Samenvatting beleidsvarianten

Bij de evaluatie in de paragrafen 8.1 t/m 8.3 is een groot aantal mogelijke beleidsaanpassingen besproken. De meeste voorgestelde maatregelen kunnen onafhankelijk van elkaar worden ingevoerd. In het navolgende overzicht is er dan ook van afgezien om de verschillende voorgestelde maatregelen in 3 à 4 varianten onder te brengen. De bedragen in het overzicht luiden in miljoenen gulden.

	Wets- wijziging	Apparaats- kosten*	Posi- tief rente- effect*	Beperking invorderings- verliezen*
1. Wijziging taak- verdeling gemeen- ten/rijksbelas- tingdienst	x	- 5	15	
2. Open systeem	x			100
3. Beslag op sociale uitkeringen	x			P.M.
4. Aanpassing betalings- termijnen	x			10
5. Wijziging vervol- gingsregime	x		135	
6. Aanpassing normen kwijschelding		- 7		20
7. Compensatie	x			40
8. Verbetering Infor- matievoorziening t.b.v. de invordering		+ 1		PM
9. Automatisering		- 6		250
10. Combineren aanslagen premie- heffing en inkom- stenbelasting	x	- 10		
11. Combineren van aan- slagen inkomsten- belasting en schoolgeld	x	- 3		
12. Wijziging regime voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting	x			2
13. Wijziging regime voorlopige aanslagen inkomstenbelasting				1
14. Wijziging regime naheffingsaanslagen loonbelasting				PM
15. Invoering bronheffing op renten	x	- 3		75
Totaal 1 t/m 15		-33(excl. een- malige uit- gaven)		498+ PM
		=====		=====

* bedragen in miljoenen guldens
- is vermindering apparaatskosten
+ is uitgaven verhoging apparaatskosten

Bij invoering van alle voorstellen zou er jaarlijks een beperking van invorderingsverliezen ad f 498 + PM miljoen gerealiseerd kunnen worden alsmede een beperking van de apparaatskosten ad f 33 miljoen. Ter realisering van de besparingen op de apparaatskosten dient geïnvesteerd te worden voor circa f 52 miljoen.

Indien het onderhoud en latere vervangingsinvesteringen buiten beschouwing worden gelaten is het breakeven-point binnen twee jaar bereikt.

Overigens staat tegenover de vermindering aan apparaatskosten een vermindering aan de inkomstenkant, ten bedrage van circa f 5 miljoen, als gevolg van een vermindering in de door te berekenen kosten aan de gemeenten.

Naast een vermindering van de apparaatskosten en een beperking van de invorderingsverliezen doen zich eenmalig positieve kaseffecten voor, hetgeen indirecte rente effecten met zich brengt als gevolg van een incidentele verlaging van het financieringstekort van de rijksoverheid.

NOTEN

- (1) De HR heeft zich in zijn arrest van 28 augustus 1975, NJ 1976, 221, op het standpunt gesteld dat de ontvanger der rijksbelastingen de bevoegdheid mist om het faillissement van een belastingschuldenaar aan de vragen en wel omdat de Invorderingswet een gesloten geheel van maatregelen bevat.
- (2) In ontwikkeling bij Justitie is thans een meeromvattend geautomatiseerd systeem ten behoeve van de parketten. In het desbetreffende systeem genaamd Compas (Communicatie Openbaar Ministerie-Parketadministratie) zal te zijner tijd het I.B.I.S.-systeem overgaan.
- (3) Een en ander is geregeld in de artikelen 9 en 14 bis van de Invorderingswet. Het gaat daarbij om aanslagen van een belasting- of premieschuldige:
 - a. die in staat van faillissement is verklaard (art. 9);
 - b. wiens roerende of onroerende goederen door het Rijk inbeslaggenomen zijn (art. 9 en 14 bis);
 - c. wiens goederen ten gevolge van een inbeslagneming namens derden worden verkocht (art. 9 en 14 bis);
 - d. die wel hier te lande woont, doch hier geen vaste woonplaats heeft (schippers, kermisreizigers e.d.) (art. 9);
 - e. die niet binnen het Rijk in Europa woont of is gevestigd (art. 9);
 - f. die het Rijk metterwoon wil verlaten (art. 9 en 14 bis);
 - g. ten aanzien van wie gerechtvaardigde vrees bestaat voor verduistering van zijn roerende of onroerende goederen (art. 9 en 14 bis);
 - h. waarvoor een vordering is gedaan ex art. 7 Invorderingswet (art. 9).
- (4) Dat is het recht om de goederen van de schuldenaar - daartoe wordt in dit verband ook gerekend degene, die op grond van een fiscale of andere wettelijke bepaling aansprakelijk is voor de schuld van een ander - zonder rechterlijk vonnis aan te tasten.
- (5) Krachtens dit artikel kan de ontvanger tot zogenaamde houders of schuldenaren van penningen van de belastingschuldige, zoals een huurder, een notaris of een faillissementscurator, een vordering richten om voor diens rekening de belasting te voldoen uit de gelden die hij onder zich heeft.
- (6) In 1982 heeft een werkgroep behorend tot de toen bestaande beleidsgroep Invordering een inventarisatie gemaakt van alle fiscale aansprakelijkheidsbepalingen. Men kwam tot een aantal van ruim 70.
- (7) Het inkomensbeleid van de overheid is gericht op het bevorderen van aanvaardbare inkomensverhoudingen en op het leveren van bijdragen aan de verwezenlijking van de overige doelstellingen van het sociaal-economische beleid. Aangezien deze beide hoofddoelstellingen van het inkomensbeleid niet los van elkaar staan, zal hiertussen door de centrale overheid een beleidsmatige afweging moeten plaatsvinden.
- (8) (artt. 74 e.v. Wetboek van Strafrecht: OM-transactie of transactie door andere daartoe bevoegd verklaarde opsporingsambtenaren; met betrekking tot de politie-transactie functioneert een geautomatiseerd systeem: B.A.S., bekeurings- afhandelings-systeem).

(9) Enkele hoofdpunten van de bevindingen van bedoelde werkgroep zijn, dat:

1. het systeem van de wettelijke verhogingen vanwege de niet-afdwingbaarheid tot 1 mei 1983 niet of gebrekkig functioneerde;
2. verhaal op goederen niet of nauwelijks wordt toegepast;
3. de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis stagneert door een gebrek aan celruimte.

Van de mogelijkheid van verhaal wordt in de praktijk slechts in een gering aantal gevallen gebruik gemaakt vanwege - zeer kort samengevat -:

- a. de wettelijke bepaling (art. 573, lid 2, Sv.) dat van verhaal kan worden afgezien bij bedragen beneden de f. 500,-, dan wel wanneer reeds aanstonds vaststaat dat volledig verhaal niet of slechts door executoriale verkoop mogelijk is;
- b. de gedachte dat verhaal tijdrovend en kostbaar is en
- c. de met de wetswijziging in 1976 beoogde vereenvoudiging van de verhaalsmogelijkheden ex artikel 576 Sv. vanwege de "afspraken" met de banken en giro-instellingen in de praktijk geen vruchten afwerpt.

De Werkgroep executie geldboeten beveelt een werkwijze aan waarbij eerst in alle gevallen - ook bij bedragen beneden de f. 500,-, waarin de geldboete niet wordt betaald, verhaal met toepassing van artikel 576 Sv. wordt beproefd. Wanneer dat niet tot resultaat leidt, dient verhaal ex artikel 575 Sv. met inschakeling van een gerechtsdeurwaarder te worden overwogen. Wanneer ook dat geen resultaat oplevert, dient de vervangende hechtenis ten uitvoer gelegd te worden. Daartoe is op schematische wijze de executieprocedure aangegeven, ter invoering op alle parketten. Een en ander impliceert (ook) dat er meer nadruk komt te liggen op de vermogenssanctie; vervangende hechtenis moet worden beschouwd als "ultimum remedium".

In verband met de toepassing van artikel 576 Sv. wordt tevens aanbevolen overleg te voeren met verschillende instellingen over de wijze waarop door het Openbaar Ministerie nodig geachte informatie verstrekt zal worden. Daarbij valt onder meer te denken aan de Raad van Arbeid, het GAK, de GSD, de PTT, belastingadministratieve en bank- en giro-instellingen.

(10) Met diverse Staten zijn de navolgende verdragen gesloten:

- Het Benelux-Invorderingsverdrag: dit betreft de wederzijdse bijstand bij de inning van alle ten bate van de Staat, provinciën en gemeenten geheven belastingen en rechten inclusief verhogingen, uitgezonderd de strafrechtelijke boeten.
- Verdragen met de Scandinavische Staten Denemarken, Noorwegen, Zweden en Finland. Dit betreft de wederzijdse bijstand bij de invordering van inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting, dividend- en vermogensbelasting inclusief verhogingen, uitgezonderd de strafrechtelijke boeten. Ten aanzien van Zweden is er ook nog een overeenkomst voor wederzijdse bijstand bij de invordering van successierecht en recht van overgang.
- Verdrag met de Verenigde Staten van Amerika. Dit betreft wederzijdse bijstand bij de invordering van inkomstenbelasting (inclusief voorheffingen), vennootschapsbelasting en vermogensbelasting inclusief verhogingen, uitgezonderd de strafrechtelijke boeten.

- (11) Een veel gehanteerde definitie * omschrijft belastingen als gedwongen bijdragen van particuliere huishoudingen aan de overheid, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat, en die krachtens algemene regelen, en anders dan als straf wegens overtreding van de strafwet, worden gevorderd.

* H.J. Hofstra, Inleiding tot het Nederlands Belastingrecht, vijfde druk

- (12) In het wetsontwerp 9358 tot wijziging van onder meer de bepalingen in de Gemeentewet inzake gemeentelijke belastingen, dat heeft geleid tot de Wet van 24 december 1970 (Stb. 608), stelde de Regering zich op het standpunt dat gemeentelijke belastingen, waaronder de nieuwe onroerend-goedbelasting, behoorden te worden geheven en ingevorderd door de gemeenten zelf.

In het door de Tweede Kamer uitgebrachte voorlopige verslag werd de vraag gesteld "of het geen aanbeveling zou verdienen deze onroerend-goedbelastingen als rijksbelasting te doen heffen en invorderen door de rijksbelastingdienst, waarbij de gemeenten de vrijheid wordt gelaten de hoogte van de tarieven vast te stellen terwijl de opbrengst van deze belasting, eventueel na aftrek van de door de rijksbelastingdienst gemaakte verwervingskosten, aan de gemeenten wordt afgedragen" (voorlopig verslag Tweede Kamer, blz. 10 r.k.).

Van de zijde van de Regering werd hierop geantwoord dat algehele uitvoering door de rijksbelastingdienst in strijd moest worden geacht met het wetsontwerp, omdat dan niet duidelijk tot uiting zou komen dat het gaat om een offer dat de belastingplichtigen brengen ten behoeve van door de gemeente getroffen maatregelen.

Ook het voorstel om bepaalde werkzaamheden, die bij de contribuabelen minder snel de indruk vestigen dat het om rijksbelastingheffing gaat, centraal te laten verrichten, werd niet door de Regering overgenomen (memorie van antwoord Tweede Kamer, blz. 11 r.k.).

Nadat bij de algemene beraadslaging over het wetsontwerp in eerste termijn er door de Tweede Kamer ten sterkste op was aangedrongen bepaalde taken betreffende de uitvoering van de onroerend-goedbelastingen op te dragen aan de rijksbelastingdienst, diende de Regering de vijfde nota van wijzigingen in. Hierbij werd onder meer een geheel nieuw artikel 302 van de gemeentewet voorgesteld, inhoudende dat de rijksbelastingdienst zou worden belast met de gehele invordering en met bepaalde werkzaamheden betreffende de heffing. Dit geschiedde uit efficiency-overwegingen (automatisering) en werd slechts aanvaardbaar geacht voor zover geen afbreuk werd gedaan aan het beginsel dat de gemeente als de werkelijke belastingheffer wordt onderkend hetgeen tot uitdrukking komt in de aan de rijksbelastingdienst toebedeelde taken.

De Regering overwoog hierbij: "Volgens dit artikel zullen de "heffing" en de invordering van de nieuwe onroerend-goedbelastingen in handen worden gelegd van de rijksbelastingdienst. Het gaat hier wel om de volledige invordering (administratie van de betalingen en de dwanginvordering) maar niet om de echte heffing. Wat dit laatste betreft zal de rijksbelastingdienst alleen de berekening van de aanslagen en de verzending van de aanslagbiljetten voor zijn rekening nemen. Het verzamelen van de gegevens, de beslissing op bezwaarschriften en het optreden in procedures voor het Hof blijven taken van de gemeente. In de tekst van dit artikel is dan ook uitdrukkelijk bepaald dat de gegevens nodig voor de berekening van de aanslagen door de gemeente aan de rijksbelastingdienst worden verschaft".

Het voorgestelde artikel is nagenoeg ongewijzigd aangenomen.

- (13) In het in juni 1983 uitgebrachte rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten van de Commissie-Christiaanse wordt over de invordering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen door de rijksbelastingdienst het volgende opgemerkt:

"Een punt dat de commissie op deze plaats nog aan de orde wil stellen - is het volgende. In het rapport "Een schuyt die tegen de stroom wordt ingeroeid", pagina 135, hebben de vier grote steden de invordering van de onroerend-goedbelastingen door het Rijk, welke geschiedt op basis van artikel 302, eerste lid, onder a, in haar huidige vorm ter discussie gesteld. De servicegraad die de gemeenten wensen wordt niet altijd gehaald, zo stellen zij. Bovendien worden financiële voordelen gemist die wel zouden kunnen worden behaald wanneer de gemeenten zelf de aanslagen uitbrengen en de invordering in handen hebben. In dit verband stellen de vier groten steden de vraag of de huidige, verplichte, centrale invordering, zou kunnen worden vervangen door de mogelijkheid gebruik te maken van centrale invordering.

De commissie heeft deze vraag uitvoerig besproken. Zij is van oordeel dat de centrale invordering als zodanig niet gemist kan worden in de praktijk van de uitvoering van de onroerend-goedbelastingen. Afschaffing zou met name de kleinere gemeenten voor problemen kunnen stellen. De perceptiekosten zouden juist voor deze gemeenten sterk toenemen. Wel acht de commissie de vraag van de groten steden om de centrale invordering niet af te schaffen, doch het gebruik ervan facultatief te stellen reëel, maar alleen wanneer men deze vanuit de positie van de grote gemeenten beziet. De grote steden zouden naar haar oordeel zeer wel in staat zijn de invordering van de onroerend-goedbelasting zelfstandig ter hand te nemen. Hetzelfde geldt voor een aantal andere relatief grote gemeenten. Voor dergelijke gemeenten zouden ook de perceptiekosten niet tot onaanvaardbare hoogte behoeven te stijgen wanneer zij de invordering zelf ter hand zouden nemen.

Gesteld echter dat het gebruik van de centrale invordering conform de suggestie van de vier grote steden facultatief gesteld zou worden, dan zou zulks naar het oordeel van de commissie tot onaanvaardbare gevolgen kunnen leiden voor de efficiency van de centrale invordering.

Het wegvallen van een aantal, met name grote, gebruikers van deze dienst zou het kostenpeil aanmerkelijk kunnen doen stijgen. Van een dergelijke stijging zouden de kleinere gemeente, die de invordering niet op efficiënte wijze zelf kunnen uitvoeren, de dupe worden.

Om deze reden heeft de commissie in haar voorstellen de centrale invordering gehandhaafd".

- (14) In het statistisch magazine 1985/2 is het volgende overzicht opgenomen van de opbrengst van verschillende gemeentelijke inkomstensoorten (* 1000 gld.).

jaar	onroerend goedbelasting gebruikers	onroerend goedbelasting eigenaren	honden- belasting	overige belasting	Reinigings- rechten	Riool- rechten
1982	828.659	1.399.543	46.820	72.668	513.982	277.174
1983	880.134	1.478.348	50.263	75.726	562.985	305.385
1984	911.775	1.337.049	52.520	76.921	588.705	324.327

- (15) Er rekening meegehouden dat door het voor betekenen noodzakelijke tijdsverloop niet alle 2 miljoen dwangbevelen moeten worden betekend omdat inmiddels alsnog betaling heeft plaatsgevonden. In ongeveer 25% van de gevallen heeft de betekening plaats bij eenzelfde schuldenaar. In dit soort gevallen is een hernieuwd bezoek aan huis vrijwel zinloos.
- (16) Uitgangspunt hierbij is dat de in rekening te brengen kosten enerzijds een passende stimulans vormen tot het tijdig betalen van belasting, anderzijds dat de kosten niet onevenredig hoog worden in vergelijking met het bedrag van de niet betaalde belasting. Het tarief als geheel genomen dient kostendekkend te zijn voor de kosten die voor de vervolging worden gemaakt. In 1984 bedroegen de kosten van vervolging f 93 miljoen, de kosten van het deurwaardersapparaat bedroegen f 69 miljoen. Bij deze kosten moeten nog worden geteld de kosten van de administratie voor de vervolging op de ontvangkantoren. Deze bedroegen in 1984 f 23 miljoen.
- (17) Compensatie of schuldvergelijking is een wijze van tenietgaan van verbintenissen doordat twee personen, die over en weer elkaars schuldeiser en schuldenaar zijn, die schulden ten belope van de laagste van de twee als betaald (moeten) beschouwen. Die betaling vindt aldus met gesloten beurzen plaats. De wettelijke regels voor compensatie zijn te vinden in de artikelen 1417 en 1461 t/m 1471 Bw., terwijl nog aanvullende bepalingen zijn te vinden in de faillissementswet voor gevallen van faillissement of surseance van betaling. Er bestaat verschil van opvatting en de jurisprudentie is niet duidelijk over de vraag of compensatie van rechtswege plaatsvindt zodra een situatie voldoet aan de wettelijke vereisten voor compensatie, dan wel of daarenboven nodig is dat één der partijen een beroep doet op compensatie. In het NBW (verg. de artikelen 6.1.10.4 t/m 6.1.10.19) is overigens uitdrukkelijk gekozen voor het laatste.
- (18) De nieuwe regeling behelst:
- a. splitsing van de voorlopige aanslagregeling (in het lopende jaar) in twee fasen:
 - een eerste voorlopige aanslag op te leggen in maart van het lopende jaar, geheel automatisch door de computer vervaardigd op basis van historische gegevens (gemiddelde van winst en W.I.R. over de twee voorafgaande jaren, indien echter de belastingplichtige aannemelijk maakt dat het vermoedelijk over het lopende jaar verschuldigd bedrag lager is, wordt dit lager bedrag geheven);
 - zo nodig gevolgd door een tweede voorlopige aanslag of een vermindering van de in maart opgelegde aanslag aan de hand van de in maart opgelegde aanslag aan de hand van de geschatte werkelijke winst en W.I.R. over het lopende jaar, in augustus;
 - b. voldoening van de aanslag kan in beide gevallen plaatsvinden in even zoveel termijnen als er nog maanden resteren in het jaar (voor de eerste negen maanden voor de tweede vier).

Kwantitatieve gegevens met betrekking tot de invordering door de rijksbelastingdienst

1. Personeelsbezetting ontvangkantoren der rijksbelastingen ten behoeve van dwanginvordering

jaar	1970	1975	1980	1985
Ontvangers	141	147	149	169
Solitaire commiezen	niet beschikbaar	176	255	360
Taakcommiezen	niet beschikbaar	288	360	540
Deurwaarders	585	676	850	964
Administratie	niet beschikbaar	432	540	695

2. Personele en materiële kosten (f 1 mln.)

jaar	1970	1975	1980	1985
Personele	437	1018	1557	1715
Materiële	53	121	180	349
Totaal	490	1.139	1.737	2.064
waarvan ten laste van				
1) rijksbelastingen	404	930	1.460	1.754
2) sociale premies, gemeentelijke heffingen en andere heffingen	P 73 M 13	P 169 M 40	277	310
	86	209	277	310

3. Oninbaar geleden

jaar	1970	1975	1980	1985
	niet meer beschikbaar	359 ===	1.093 =====	2.600 =====
- rijksbelastingen		258	785	2.000
- sociale premies, gemeentelijke hef- fingen en andere heffingen		100 1	308 6	585 15

4. Kwijtgescholden bedragen (x 1 mln.)

jaar	1970	1975	1980	1985
	niet meer beschikbaar	96 ==	70 ==	115 ===
- rijksbelastingen		79	52	75
- sociale premies, gemeentelijke hef- fingen en andere heffingen		17 -	18 -	28 12

5. Werkzaamheden bijz. inv. (aantal x 1000)

jaar	1975	1980	1984
Aanmaningen	3.000	3.544	3.875
Dwangbevelen	niet beschik- baar	1.753	2.031
Beslagopdrachten	1.034	881	1.022
Aantal gelegde beslagen	60	81	84
Executoriale verkopen	1	2	3
Uitstel van betaling	493	520	756
Aantal verzoeken kwijtschelding	189	116	366
Aantal oninbaar geleden posten	112	147	232

6. Opbrengsten (x mln.)

Kostpr. verh. bel.

jaar	1970	1975	1980	1985
invoerrechten	916	1.057	1.476	1.850
omzetbelasting	6.657	13.709	24.602	29.300
bijz. verbr. bel.	413	802	1.352	1.930
accijnzen	3.356	5.101	6.906	3.500
Bel. van rechtsverkeer	428*)	872	1.855	1.830
Motorrijtuigenbel.	679	1.142	2.228	2.640

in 1970 zegelrecht 114)
reg. recht 314) 428

Bel. op ink. winst en verm.

jaar	1970	1975	1980	1985
Inkomstenbelasting	4.421	6.142	6.226	6.400
Loonbelasting	7.101	13.914	32.320	30.200
Dividend belasting	492	707	1.057	1.210
Kansspelbelasting	8	37	81	100
Vennootschapsbelasting	382	507	1.126	840
Successie rechten	266	359	741	700
Overige middelen (voornamelijk premies volksverzekering)	8.820	19.590	36.964	56.000
Totaal	37.086	76.426	127.111	152.000
Opbrengst kosten van vervolgning	1	22	28	94
Opbrengst rente wegens uitstel van betaling	7	30	60	84

7. Achterstand inv. (x 1 mln.) per ultimo van de jaren

jaar	1981	1982	1983	1984
Inkomstenbelasting	3.731	3.998	4.520	4.168
Vennootschapsbelasting	4.458	4.727	4.774	6.377
Omzetbelasting	2.311	3.618	3.420	3.187
Loonbelasting	1.783	1.190	543	792
Schoolgeld	4	-	42	48
Vermogensbelasting	183	176	186	194
Motorrijtuigenbelasting	79	117	136	132
Premieheffing volksverz.	3.132	2.424	2.188	2.071
Onroerend goed bel.	181	203	154	232
Totaal	15.862	16.453	15.963	17.201 ¹⁾

8. Schuldig nalatig

jaar	1970	1975	1980	1984
Aantal beschikkingen	-	-	647	63

1) Waarvan ca. f 800 miljoen een gevolg was van een verschuiving van betalingen vennootschapsbelasting van dec. '84 naar jan./febr.'85.

9. Internationale invordering

Uitgaande verzoeken: in 1984

Benelux-invordering	23
Scandinavische Staten	-
Verenigde Staten	-
Bel. regeling Koninkrijk	1
EEG-richtlijn:	
- inlichtingen	-
- notificatie	6
- bijstand invordering	11
Sociale verz. premies	
België	5
Luxemburg	-
Duitsland	-
Oostenrijk	-
Totaal	<u>46</u>

Binnengekomen verzoeken: in 1984

- Benelux-Invordering:	
België: directe belastingen	383
omzetbelasting	1 (vrijwel alle verzoeken worden thans via de EEG- richtlijn gedaan)
douane/accijnzen	9
Luxemburg:	
- Bilaterale verdragen:	
Denemarken	10
Noorwegen	3
- EEG-richtlijnen:	
. Verzoeken om inlichtingen:	
België	35
Duitsland	4
. Verzoeken om bijstand:	
België	27 (omzetbelasting)
Duitsland	168
Denemarken	<u>1</u>
Totaal	<u>641</u>

Dwanginvordering ten behoeve van andere (overheids)organen

De rijksbelastingdienst verzorgt tevens geheel of gedeeltelijk de dwanginvordering van:

- a. t.b.v. de bedrijfsverenigingen
 - premies werknemersverzekeringen (Coördinatiewet Sociale Verzekeringen)
- b. t.b.v. het Ministerie van Landbouw
 - Herverkavelingswet noodgebieden
 - Herverkavelingswet Walcheren
 - Ruilverkavelingswet 1954
 - Landinrichtingswet
 - Wet op de dierproeven
 - Reconstructiewet Midden-Delfland
 - Herinrichtingswet Oost-Groningen e.a.
- c. t.b.v. het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
 - Boeten opgelegd krachtens de Wet tot uitoefening van de Geneeskunst
- d. t.b.v. het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
 - Boeten opgelegd krachtens het Uitvoeringsbesluit Autovervoer
 - Bijdragens krachtens de Wet Sloopregeling Binnenvaart
 - Heffingen krachtens de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
- e. t.b.v. het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne
 - Heffingen krachtens de Wet Chemische afvalstoffen
 - Heffingen krachtens de Afvalstoffenwet
 - Heffingen krachtens de Wet inzake de luchtverontreiniging
 - Heffingen krachtens de Wet Geluidhinder
 - Heffingen krachtens de Heffingenwet Industrielawaai
- f. t.b.v. het Ministerie van Sociale Zaken
 - Ten onrechte uitbetaalde uitkeringen op grond van de Wet Eenmalige Uitkering
 - Ten onrechte uitbetaalde spaarpremies krachtens de Algemene Premiespaarwet
 - Invordering van bedragen ingevolge de Wet Bezitsvormingsfonds

- Vorderingen krachtens de Zuiderzeesteunwet
- Vergoedingen voor keuring van stoom- of damptoestellen
- g. t.b.v. het Ministerie van Binnenlandse Zaken
 - Kosten wegens voorzieningen ingevolge de Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag
- h. t.b.v. het Ministerie van Defensie
 - Schadevergoeding wegens schade aan rijksgoederen krachtens de Dienstplichtwet

Overzicht premie-inning door de bedrijfsverenigingen

1. Overzicht naar bedrijfsvereniging

BV	% van de totale premie-ontvangsten	Systeem in 1984 *	Nieuw systeem in 1985 **
2 Zuivel	0,8	kw v	
4 Hout	1,6	kw v	mnd v
5 Textiel	0,9	mnd a	
6 Kleding	0,5	mnd a	
8 Grafische	1,9	mnd a	
9 Steen	1,2	kw v	mnd v
10 Metaalindustrie	10,0	kw v	mnd v
11 Metaalnijverheid	7,4	kw v	mnd v
12 Mijnen	0,5	mnd a	
13 Chemie	2,2	kw v	mnd v
17 Voeding	2,1	kw v	mnd v
19 Habivi	2,0	kw v	mnd v
20 Koopvaardij	0,4	kw v	mnd v
21 Vervoer	3,9	kw v	mnd v
22 Horeca	1,6	kw v	mnd v
24 Overheid	4,8	kw v	
25 Banken	16,9	kw v	mnd v
26 NAB	4,7		
Totaal GAK	63,4		
1 Agrarische	2,1	kw v	
3 Bouw	13,1	kw v	zegels RBS + kw v
7 Leder	0,3	mnd a	
14 Tabak	0,4	mnd a	
15 Bakkers	1,3	mnd v	
16 Slagers	1,3	kw v	
18 Detam	7,2	kw v + mnd v	
23 Gezondheid	10,9	kw v	
Totaal	100,0		

* kw = kwartaal
mnd = maand
a = achteraf
v = vooraf
het zegelsysteem van de
bouw (+ 68% van de premie-
ontvangsten) houdt in enkele
weken vooraf

** stand per 4 december 1984
RBS = rechtenbeheersysteem. Dit
vervangt het zegelsysteem. Het RBS
komt neer op maandelijks achteraf

2. Overzicht aantal verzonden eerste betalingsherinneringen c.q. aanmaningen en uitgebrachte dwangbevelen in 1982 (voor zover gepubliceerd)

BV	eerste betalings- herinnering/aanmaning	dwangbevelen
4 Hout	16.616	1.640
5 Textiel	462	26
9 Steen	4.755	547
10 Metaalindustrie	7.221	567
17 Metaalnijverheid	77.728	10.438
13 Chemie	5.429	531
17 Voeding	5.895	383
18 Detam	4.000
19 Habivi	8.308	966
20 Koopvaardij	1.181	139
21 Vervoer	29.725	2.660
22 Horeca	44.887	10.894
23 BVG	78.382	2.083
25 Banken	121.870	10.814
26 Nieuwe Algemene	4.826	1.678

3. Opgave van in 1982 afgeboekte premiebedragen door BV totaal

	RECHTSPERSONEN		NATUURLIJKE PERSONEN	
	aantal	bedrag x f 1.000	aantal	bedrag x f 1.000
- Faillissement	1.321	76.353	946	34.873
- Hardheid/Onvermogen	285	5.338	550	6.524
- Overige	<u>172</u>	<u>4.071</u>	<u>194</u>	<u>2.399</u>
TOTAAL	1.788	85.762	1.690	43.796

Overzicht met betrekking tot de invordering van gerechtelijke boeten

Aantal veroordelingen tot onvoorwaardelijke geldboeten per jaar	+ 400.000
Totaalbedrag van die veroordelingen	+ <u>74.000.000</u>

Van deze 400.000 zaken wordt de helft voldaan na aanschrijving door de parketten, te weten op de eerste aanschrijving 54%, op de tweede 7% en op de derde 4%, terwijl nog eens 35% van de betalingen wordt ontvangen nadat alle voor de betalingen gestelde termijnen zijn verstreken. Van de 200.000 zaken waarin geen betaling binnenkomt op de aanschrijvingen der parketten wordt in een later stadium alsnog in een groot aantal gevallen betaald naar aanleiding van onder meer de waarschuwing dat tot vervangende hechtenis zal worden overgegaan dan wel op de valreep alsnog betaling om aan daadwerkelijke hechtenis te ontkomen en in enkele gevallen door executie van goederen.

Aan gerechtelijke boeten inclusief transactiebedragen werd in 1979 gerealiseerd 49,5, in 1975: 99,4, in 1980: 155,1 en in 1984: 148,8 miljoen gulden. Nadere uitgesplitste gegevens terzake, te weten welk gedeelte daarvan betrekking heeft op voldoening van strafrechtelijke uitspraken en welk gedeelte op betaling op grond van transactie, zijn niet voorhanden. Evenmin kan bij gebrek aan genoegzame gegevens worden aangegeven hoeveel van de in een bepaald tijdsbestek (bijv. een begrotingsjaar) door de strafrechter opgelegde geldboeten ook daadwerkelijk (uiteindelijk) is gerealiseerd; de bij het C.O.G. geregistreerde openstaande boeten stammen uit verschillende jaren en geven geen overzicht in totalen van de telkens op een bepaald tijdsbestek (jaar) betrekking hebbende (nog) niet gerealiseerde gerechtelijke uitspraken ter betaling van een boete.

HOOFDSTUK 3
Vervolging door middel van aanmaningen

par. 3.1.

- (1) Behoudens het bepaalde in het tweede en derde lid worden voor aanslagen die in vijf of meer termijnen invorderbaar zijn twee vervolgingen ingesteld. De eerste vervolging wordt ingesteld in de maand volgende op die waarin:
 - a. de tweede termijn is verschenen van aanslagen die in vijf termijnen vervallen;
 - b. de derde termijn is verschenen van aanslagen die in zes of zeven termijnen vervallen;
 - c. de vierde termijn is verschenen van aanslagen die in acht of negen termijnen vervallen;
 - d. de vijfde termijn is verschenen van aanslagen die in tien of elf termijnen vervallen.De eindvervolging wordt ingesteld in de maand volgende op die waarin de laatste termijn is verschenen.
- (2) In afwijking van het eerste lid worden drie vervolgingen ingesteld voor aanslagen premieheffing volksverzekeringen die in negen of meer termijnen invorderbaar zijn. De eerste vervolging wordt ingesteld in de maand volgende op die waarin de tweede termijn is verschenen. De tweede vervolging wordt ingesteld in de maand volgende op die waarin de zesde termijn is verschenen. De eindvervolging wordt ingesteld in de maand volgende op die waarin de laatste termijn is verschenen.
- (3) In afwijking van het eerste lid worden drie vervolgingen ingesteld voor voorlopige aanslagen inkomstenbelasting en vermogensbelasting die in zes of meer termijnen invorderbaar zijn.

Voor de voorlopige aanslagen die invorderbaar zijn in acht of meer termijnen wordt de eerste vervolging ingesteld in de maand volgende op die waarin de tweede termijn is verschenen. De tweede vervolging wordt dan ingesteld in de maand volgende op die waarin de vijfde termijn is verschenen. De eindvervolging wordt ingesteld in de maand volgende op die waarin de laatste termijn is verschenen.

Voor de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting en vermogensbelasting die in zeven of zes termijnen invorderbaar zijn wordt de eerste vervolging ingesteld in de maand september, de tweede vervolging in november en de eindvervolging in de maand volgende op die waarin de laatste termijn is verschenen.
- (4) Voor aanslagen schoolgeld en de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen wordt slechts één vervolging ingesteld en wel in de maand volgende op die waarin de laatste termijn is verschenen.
- (5) Voor aanslagen die zijn opgelegd voor de rechter van successie en van schenking wegens verkrijgingen, welke geheel of gedeeltelijk bestaan uit ondernemingsvermogen, en die daarom in vijf gelijke jaarlijkse termijnen invorderbaar zijn, worden vijf vervolgingen ingesteld. Voor deze aanslagen wordt de eerste vervolging ingesteld een jaar na de dagtekening van het aanslagbiljet en de volgende vervolgingen telkens een jaar later.
- (6) Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven kan vervolging worden ingesteld in afwijking van de leden 1 t/m 3.
- (7) Voor aanslagen met één betalingstermijn wordt vervolging ingesteld na de vervalldag.
- (8) Voor aanslagen inzake inkomstenbelasting, vermogensbelasting, premieheffing volksverzekeringen, schoolgeld, gemeentelijke onroerend-goedbelastingen, recht van successie, recht van overgang, recht van schenking worden de aanmaningen verzonden zo spoedig mogelijk nadat zeven dagen na de vervalldag zijn verstreken.

- (9) Voor aanslagen vennootschapsbelasting en naheffingsaanslagen loonbelasting, premieheffing volksverzekeringen, omzetbelasting, bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's, motorrijtuigenbelasting, selectieve investeringsheffing, dividendbelasting, kansspelbelasting, overdrachtsbelasting, assurantiebelasting, kapitaalsbelasting en beursbelasting worden de aanmaningen verzonden onmiddellijk na de vervaldag.
- (10) De aanmaningen inzake naheffingsaanslagen wegens verschuldigd recht van successie, recht van overgang en recht van schenking worden verzonden aan de gekozen woonplaats. Indien geen woonplaats gekozen, worden de aanmaningen verzonden aan de werkelijk woonplaatsen van degenen voor wie ze zijn bestemd. De aanmaningen inzake de overige (naheffings-)aanslagen worden verzonden aan de aangeslagene of aan een ander die voor de voldoening aansprakelijk is, nadat deze laatste schriftelijk tot betaling is uitgenodigd en de daarbij gestelde termijn is verstreken.

par. 3.2.

- (1) De verschenen termijnen worden berekend over het bedrag van de aanslag, verlaagd met verleende verminderingen en afschrijvingen. Een verleende afschrijving wordt in dit verband als een betaling aangemerkt.
- (2) Vervolging, niet zijnde de eindvervolging blijft in het algemeen achterwege indien het achterstallige bedrag:
- a. kleiner is dan één tiende deel van de (verlaagde) aanslag en
 - b. tevens minder is dan f 400,--.

par. 3.3.

Een nieuwe vervolging wordt niet ingesteld zolang een betekend dwangbevel, dat betrekking heeft op reeds vroeger verschenen termijnen, niet is afgedaan. Dit geldt niet indien invorderingsmaatregelen moeten worden genomen, waarvoor een dwangbevel voor het volle openstaande bedrag nodig is.

par. 3.4.

- (1) Voor de aanmaning wordt:
- a. bij een gevorderde som tot f 1000,-- gebruik gemaakt van het formulier D.B. 9;
 - b. bij een gevorderde som van f 1000,-- of meer gebruik gemaakt van het formulier D.B. 9a.
- (2) De verzending van de aanmaningen geschiedt in gesloten enveloppen per post.
- (3) De datum van verzending wordt aangetekend op de daarvoor bestemde plaats in het kohier of op de aanslagkaart.
- (4) Indien een aanmaning onbestelbaar terugkomt wordt het nieuwe adres van de belastingschuldige opgespoord, op de voet van par. 2.4., derde lid, waarna opnieuw een aanmaning wordt verzonden. Het nieuwe adres en de datum van verzending worden aangetekend in het kohier of op de aanslagkaart; dat adres wordt, zonedig, ter kennis gebracht van de inspecteur.

Kwijtschelding van belasting

Het volgende is overgenomen uit de publicatie van de Belastingdienst nr. VS 220. Deze publicatie (folder) is gratis verkrijgbaar op alle ontvangkantoren van de rijksbelastingdienst.

Artikel 17 lid 1 van de wet op de invordering

Indien de belastingschuldige niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar de belasting of de volle belasting te betalen, kan de belasting door of vanwege onze Minister van Financiën geheel of gedeeltelijk worden afgeschreven.

VOOR WELKE BELASTINGEN EVENTUEEL KWIJTSCHELDING?

U kunt kwijtschelding vragen voor belasting- en premieaanslagen die u persoonlijk treffen, zoals:

- . inkomstenbelasting
- . premieheffing volksverzekeringen (AOW, AWW-premie, e.d.)
- . onroerend-goedbelastingen (tenzij u als eigenaar over vermogen beschikt)

In principe worden niet kwijtgescholden belasting- en premieaanslagen die verband houden met uw bedrijf, zoals:

- . loonbelasting
- . omzetbelasting
- . premieheffing volksverzekeringen

Een uitzondering is mogelijk als een ondernemer zijn bedrijf daadwerkelijk heeft beëindigd (hij is dus geen ondernemer meer).

Vrijwel nooit wordt kwijtschelding verleend voor aanslagen:

- . vermogensbelasting
- . successierecht
- . schenkingsrecht
- . overdrachtsbelasting en andere belastingen van rechtsverkeer
- . schoolgeld
- . motorrijtuigenbelasting

WANNEER KOMT U NIET IN AANMERKING VOOR KWIJTSCHELDING?

Er wordt geen kwijtschelding verleend wanneer u vermogen heeft. Daartoe wordt ook de overwaarde van uw eigen huis gerekend (dat is de waarde van het huis verminderd met de hypotheekschuld).

Voor mensen die 65 jaar en ouder zijn, kan echter een bescheiden vermogen buiten beschouwing blijven:

- . echtparen f 9.200
- . alleenstaanden f 4.600

Daarnaast wordt in beginsel geen kwijtschelding verleend in de volgende gevallen:

- . (vermoeden van) onwil of onjuiste opgave
- . verwijtbaarheid van de betalingsonmacht
- . te verwachten wijziging in de financiële omstandigheden
- . sterk wisselende inkomens
- . het niet gebruiken van teruggaven van belasting voor aflossing van belastingschulden

Uitzonderingen daargelaten wordt in de regel geen kwijtschelding verleend als de belasting al betaald is. De betaling is dan kennelijk niet onoverkomelijk geweest.

Heeft de betaling echter plaatsgevonden uiterlijk drie maanden voordat het kwijtscheldingsverzoek is ingediend, dan zal de omstandigheid dat de schuld is betaald, geen rol spelen bij de beoordeling.

Hoe wordt een verzoek om kwijtschelding beoordeeld?

De directeur moet ieder verzoek apart bekijken. Hij doet dit aan de hand van een aantal richtlijnen.

Gekeken wordt wat uw betalingscapaciteit is (dus wat u kunt betalen naast de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud).

Daarbij wordt uitgegaan van het netto-bestedbaar (gezins)inkomen. Dit netto-inkomen wordt bepaald door wat u en uw partner ontvangen aan:

- . loon, salaris, pensioen, winst of sociale uitkeringen
- . bijverdiensten, vakantiegeld en andere eenmalige uitkeringen
- . alimentatie (ook voor de kinderen) en kinderbijslag

Daarbij wordt, binnen zekere grenzen, rekening gehouden met de volgende uitgaven:

- . huur (exclusief verwarmings- en servicekosten)
- . hypotheekrente van de eigen woning
- . premies voor ziektekostenverzekeringen (ook premies ziekenfonds)
- . bijzondere kosten in verband met ziekte en/of invaliditeit

Voor het maximumbedrag van de huur of hypotheekrente waar rekening mee wordt gehouden, wordt in het algemeen aansluiting gezocht bij de voor de huursubsidie geldende grens.

Met aflossingen en rentebetalingen van andere schulden wordt in de regel geen rekening gehouden. Belastingenschulden hebben namelijk volgens de wet voorrang boven andere schulden.

Het bedrag dat overblijft, is het netto-bestedbaar (gezins)inkomen. U kunt dan in beginsel voor kwijtschelding in aanmerking komen als dit netto-inkomen per maand lager is dan:

- | | |
|---------------------------------------|---------|
| . echtpaar of samenwonenden | f 1.320 |
| . éénoudergezin | f 1.165 |
| . alleenstaande met eigen huishouding | f 860 |

Deze bedragen worden voor kinderen die volledig worden onderhouden verhoogd met:

- | | |
|---------------------------------|----------------|
| . kinderen t/m 5 jaar | f 100 per kind |
| . kinderen van 6 t/m 12 jaar | f 150 per kind |
| . kinderen van 13 t/m 15 jaar | f 200 per kind |
| . kinderen van 16 jaar en ouder | f 250 per kind |

De bedragen worden zondig periodiek aangepast.

Premie-invordering systemen der bedrijfsverenigingen

Nagenoeg alle bedrijfsverenigingen maken voor de invordering van de verschuldigde premies gebruik van voorschotnota's. Het bedrag van deze nota's wordt meestal vastgesteld aan de hand van het verloonde bedrag van het voorgaande jaar. Na afloop van het jaar vindt een afrekening plaats. Tot voor kort bestond het merendeel van de voorschotnota's uit kwartaalnota's. Per 1 januari 1985 zijn echter een groot aantal bedrijfsverenigingen van kwartaal- op maandnota's overgegaan. Overigens kan bij deze bedrijfsverenigingen niet altijd zonder meer door de werkgever per maand worden betaald. Soms gelden hiervoor aanvullende voorwaarden, zoals een verplichte automatische incasso of een gebleken goed betalingsgedrag. De meeste voorschotnota's moeten vooraf worden betaald, en hebben dan ook een vervaldatum, die ligt aan het begin van de periode, waarop de premie betrekking heeft. Een aantal bedrijfsverenigingen kennen naast het hieromschreven ook een ander premie-inning systeem.

De bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid hanteert met ingang van 1 januari 1985 het zogenaamde Rechten en Beheersysteem. Dit systeem houdt in, dat door de werkgever tenminste één maal per 4 weken de rechten van zijn werknemer (waaronder het vakantiegeld) en de premies sociale verzekeringen aan de bedrijfsvereniging moeten worden overgemaakt. Via de verzamelloonstaat vindt op jaarbasis de eindafrekening plaats.

De bedrijfsvereniging voor het Bakkersbedrijf maakt wel gebruik van voorschot (in casu: maand)nota's. In tegenstelling tot de andere bedrijfsverenigingen zijn deze nota's gebaseerd op het werkelijk verloonde bedrag in die maand. De werkgever dient hiervan zelf een opgave te doen. Indien bij het vaststellen van de jaarnota blijkt, dat de opgaves van de werkgever meer dan 5% afwijken van het uiteindelijk vastgestelde bedrag aan premie, dan wordt over het verschil rente gevorderd.

Aangezien door deze bedrijfsvereniging het ziekingeld wordt verrekend met de premie, behoeft de werkgever niet altijd de volledige voorschotnota te voldoen. Op het verschuldigde bedrag aan premie mag de werkgever het door hem in de voorafgaande periode van 4 weken betaalde ziekingeld in mindering brengen.

Overigens kennen ook de bedrijfsvereniging voor de Tabak en de Leder de mogelijkheid de verschuldigde premie te verrekenen met het door de werkgever betaalde ziekingeld.

Niet tijdige betaling

Ingeval een tijdige betaling van de voorschotnota's uitblijft, wordt in nagenoeg alle gevallen een betalingsherinnering verzonden. Dit gebeurt 14 dagen tot 3 weken na het verstrijken van de betalingstermijn. In het algemeen wordt de debiteur nog enkele dagen de tijd gegeven te betalen. Is ook na het verstrijken van deze termijn de nota niet voldaan, dan wordt een tweede herinnering of een eerste aanmaning verstuurd. De inhoud van deze brief verschilt per bedrijfsvereniging. Een aantal bedrijfsverenigingen maakt in deze brief aanspraak op rente, de volledige kwartaal of jaarnota, of dreigen met het treffen van rechtsmaatregelen. Heeft ook deze brief c.q. aanmaning geen effect, dan gaan sommige al over tot het uitreiken van een dwangbevel of tot overdracht van de zaak aan de rechtskundig adviseur.

De meeste bedrijfsverenigingen herhalen de procedure echter nog een of meerdere malen, waarbij in het algemeen de hoogte van de vordering door het successievelijk aanspraak maken op rente, de volledige kwartaal of jaarnota per aanmaning oploopt. Tussen het verstrijken van de oorspronkelijke betalingstermijn en het verzenden van de laatste aanmaning ligt een periode, die varieert van drie weken tot vier maanden.

Van bovenstaande handelwijze wordt - door de bedrijfsverenigingen zowel wat betreft het aantal te verzenden brieven c.q. aanmaningen als de termijnen, waarbinnen dit gebeurt, in bijzondere gevallen afgeweken. Dit komt met name voor ingeval de schulden hoog zijn of de werkgever als een "notoire" wanbetaler bekend staat. In die gevallen wordt zeer snel overgegaan tot het treffen van rechtsmaatregelen.

Wordt ondanks de sommaties niet of niet volledig betaald, dan heeft de bedrijfsvereniging de keuze tussen het uitreiken van een dwangbevel en de civielrechtelijke invordering. In het algemeen opteren de GAK-bedrijfsverenigingen, de BVG, de Detam, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid, en de bedrijfsvereniging voor de Leder voor de dwangbevel-procedure; de bedrijfsvereniging voor de Bakkers en de Slagers voor de civielrechtelijke invordering.

OVERZICHT PREMIE-INNINGSSYSTEEM IN GEBRUIK BIJ DE BEDRIJFSVERENIGINGEN

	CSV + prande-vestellings- en in-vorderingsbesluit	IIV Sukker	IIV Slagers	IIV Datam	GAK	SFB *	ASF	IIV Ieder	IIVG	IIV Tabak
voorschot-nota's maand/kwartaal	max. kwartaal nota	maand	kwartaal, op verzoek afwijkende regeling	kwartaal; maand	kwartaal; op verzoek afwijkende regeling	kwartaal	kwartaal of korter	maand achteraf	kwartaal of korter (11-maandensysteem)	maand - achteraf
betalingwijze-/tijdstip voorschotnota's	-	vrij; via acceptgiro; binnen 10 dgn. na verzending	vrij; binnen 10 dagen na vervaldatum	vrij; te van elk kw; autom afschr. te van iedere maand	vrij; zoals vermeld op nota; 15/1, 1/4 1/7, 1/10	vrij, binnen 14 dagen na dagtekening	vrij, via acceptgiro zoals vermeld op nota; iev. ieder kwartaal	vrij; 15 febr. over jan. enz.	vrij; 15/1, 1/4, 1/7, 1/10	vrij; 15 febr. over jan. en (rek.-crt. vorh.)
verrekening definitieve nota	-	event. met premie-achterstand verschil 5% navord. + rente	apart	apart	apart	apart	apart	apart	apart	apart
betalingwijze/tijdstip definitieve nota	-	(acceptgiro; binnen 10 dgn. na dagtekening	vrij; binnen 14 dgn. na dagtekening	vrij; binnen 14 dgn. na dagtekening bij kw. betaling, aut. te komende mvl.	vrij; binnen 4 weken na dagtekening	vrij; binnen 14 dagen na dagtekening	vrij; binnen 14 dagen na dagtekening	vrij; binnen 14 dagen na dagtekening	vrij; 30 dagen na dagtekening	vrij; zo spoedig mogelijk
Verrekening voorschotnota's niet via werkgevers te verutrokken uitkeringen		ziekengelduitkeringen met voorschotnota's	neen	In principe nee	neen	neen	neen	ja, met ziekengelduitkering		neen, met ziekengelduitkering, afrekening kwartaal
Quaansen volledige nota bij niet betalen nota	vordering geheel opstelbaar indien werkgever tav de betaling 1 der term in gebreke is	neen	ja	ja	ja	ja	ja	niet als regel meestal 1/2 jaar	ja	ja
uit handen geven vordering	na aanwijzing dwangbevel te betekenen/uit te voeren door ambtenaar directe	rechtskwelijk adviseur	advocaat of een gemachtigde	ontvanger der belastingen	ontvanger der belastingen	ontvanger der belastingen	deurwaarder, procureur	ontvanger der belastingen	ontvanger der belastingen	geen praktisch
toets bij te laat betalen	-	10%	10%	neen	neen	neen	10%	neen	neen	neen

Zegelsysteem: De toeslag door werkgevers te betalen bij aankoop van zegels is bestemd als voorschot op de te betalen premies sociale verzekeringswetten. Ongeveer 60% van de totaal te innen sociale verzekeringspremies in deze bedrijfstak geschiedt via deze toeslag. Aan de werkgever die niet verplicht is tot zegelverstrekking, wordt door de bedrijfsvereniging bij aanvang van elk kalenderkwartaal een voorschotnota toegezonden. Aan de werkgever die wel zegels verstrekt kan de bedrijfsvereniging, indien in een lopend jaar de bij zegelaankopen betaalde voorschotten ontoereikend zijn, op kwartaalbasis een aanvullende nota sturen. Via de verzamelloonstaat vindt op jaarbasis een einafrekening met de werkgever plaats.

Rechtenbeheer-systeem (RBS): Integraal in te voeren per 1 januari 1985 en treedt in de plaats van het zegelsysteem. De werkgever maakt ten minste 1x per 4 weken de rechten van zijn werknemers (waaronder het vakantiegeld) en de premie sociale verzekering over aan het SFB. Iedere 4 weken ontvangt de werknemer een "tegoedbewijs" waarop zijn tegoed vermeld staat. Dit tegoed kan de werknemer opnemen bij een door hem aan te wijzen plaatselijke vertegenwoordiger. Via de verzamelloonstaat vindt op jaarbasis de einafrekening met de werkgever plaats.

Kwijtschelding, betalingsregelingen e.d.

Alle bedrijfsverenigingen staan zeer terughoudend of afwijzend tegenover kwijtschelding van premievorderingen. Als argumenten worden genoemd de mogelijke concurrentie-vervalsing en het feit, dat het niet betalen van premie door de één ten laste komt van de andere werkgevers. Om deze redenen blijven de meeste bedrijfsverenigingen - ook na jaren -nog trachten de openstaande vorderingen te incasseren. Tot administratieve afboeking wordt overgegaan, indien er geen enkel vooruitzicht op een geheel of gedeeltelijke betaling van de vordering meer bestaat.

Betalingsregelingen worden, al dan niet op voorstel van de ontvanger, wel getroffen. De meeste bedrijfsverenigingen stellen hierbij de voorwaarde dat de vordering uiteindelijk geheel moet worden betaald.