

No.W06.07.0075/III

's-Gravenhage, 4 mei 2007

Bij Kabinetsmissive van 30 maart 2007, no.07.001097, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet waardering onroerende zaken en enige andere wetten in verband met de invoering van een basisregistratie inkomen en een basisregistratie waarde onroerende zaken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel ziet op de invoering van de basisregistratie inkomen (hierna: BRI) en de basisregistratie waarde onroerende zaken (hierna: BR WOZ). Door opnemng in deze basisregistraties wordt aan de inkomensgegevens en aan de waardegegevens authenticiteit verleend, hetgeen onder andere meebrengt dat deze gegevens door de afnemers van de twee in te voeren basisregistraties verplicht dienen te worden gebruikt.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen, onder andere met betrekking tot het karakter van het inkomensgegeven en het waardegegeven als authentiek gegeven en de gevolgen die dit heeft voor het gebruik van het gegeven en voorts de rechtsbescherming voor de burger. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Authentiek gegeven

De invoering van de BRI en de BR WOZ vloeit voort uit het programma 'Stroomlijning basisgegevens'¹. Door stroomlijning van onder meer deze gegevens wordt beoogd te komen tot een stelsel van authentieke registraties. Het begrip authentieke registratie – en daarmee van authentiek gegeven – is als volgt gedefinieerd binnen het programma 'Stroomlijning basisgegevens': "een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen zoals privacybescherming expliciet is uitgesloten"².

Bezien vanuit het perspectief van het programma 'Stroomlijning basisgegevens' lenen zowel het inkomensgegeven als het waardegegeven zich voor authentieke registratie. Het bijzondere karakter van deze beide gegevens moet echter in aanmerking worden genomen. Het betreft dynamische, frequent veranderende, in elk geval jaarlijks te bepalen gegevens, op basis waarvan financiële beslissingen worden genomen. Bij dit karakter van de authentieke gegevens dient niet alleen het verplichte gebruik maar ook het verplichte doorwerken van een wijziging van het gegeven naar de besluiten die afnemers op basis van dat gegeven hebben genomen, voorop te staan. Anders wordt ernstig afbreuk gedaan aan de authenticiteit van het gegeven. Aangezien op basis van het inkomensgegeven financiële beslissingen worden genomen, ligt het in de rede dat

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 387.

² Kamerstukken II 2001/02, 26 387, nr. 11, blz. 3.

een afnemer zijn besluit aanpast indien het aan zijn besluit ten grondslag liggende inkomensgegevens wijzigt.

Nu zowel de BRI als de BR WOZ gesloten registraties zijn waarbij het gebruik van de in genoemde registraties opgenomen (authentieke) gegevens enkel is voorbehouden aan een bestuursorgaan dat op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd is tot dat gebruik (een afnemer), is het mogelijk aan de daardoor beperkte kring van afnemers voor te schrijven dat ook de wijzigingen in de authentieke gegevens moeten leiden tot herziening van de door de afnemers genomen (financiële) besluiten.

Het wetsvoorstel kent thans alleen voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een integrale herzieningsregeling die erin voorziet dat als het door de Belastingdienst Toeslagen gebruikte inkomensgegevens naderhand wijzigt, het besluit van de Belastingdienst Toeslagen dat daarop is gebaseerd, wordt herzien. Artikel 18a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) voorziet reeds in een herzieningsregeling voor het waardegegeven indien dit gegeven voor de belastingheffing is gebruikt.

Uit onderdeel 2.10 van deel I Algemeen van de toelichting en de toelichting op artikel 21d AWR is af te leiden dat het voor het overige aan de sectorale regelgeving van de afnemers wordt overgelaten of een wijziging van een authentiek inkomens- of waardegegeven leidt tot een herzien besluit. Hetzelfde geldt indien het waardegegeven niet voor de belastingheffing wordt gebruikt (artikel 37d van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ)). De Raad acht het aanvaardbaar van een keuzemogelijkheid om af te zien van de herziening van het betreffende besluit ten opzichte van de belanghebbende bij wijzigingen in de authentieke gegevens, niet passend bij de aard van het authentieke gegeven. Alleen in geval van zwaarwegende (uitvoerings)belangen zou van het herzien van het besluit kunnen worden afgezien, maar daarvan blijkt ten aanzien van de in onderdeel 2.3.3 van deel I Algemeen van de toelichting opgenomen regelingen niet.

De Raad merkt in dit kader op, dat een verplichting tot herziening van het besluit van de afnemer bij wijziging van het authentieke inkomensgegeven de verplichting voor de houder van de basisregistratie veronderstelt om wijzigingen van het inkomensgegeven uit eigen beweging en zo spoedig mogelijk door te geven aan de afnemers. Wijzigingen dienen derhalve niet alleen op verzoek van de afnemers te worden medegedeeld (artikel 21e, vierde lid, AWR).

De Raad adviseert het voorstel aan te vullen met de verplichting van de basisregistratiehouder wijzigingen van het authentieke gegeven eigener beweging en zo spoedig mogelijk aan de afnemers door te geven en met een daarop aansluitende algemene verplichting tot herziening van het besluit van de afnemer jegens een belanghebbende, indien het authentieke inkomensgegeven respectievelijk waardegegeven dat aan dit besluit ten grondslag ligt, wijzigt, tenzij in de desbetreffende wettelijke regeling voor een afnemer om zwaarwegende (uitvoerings)belangen een andersluidende regeling wordt getroffen.

2. Inkomensgegevens in onderzoek

Indien wordt uitgegaan van de verplichting tot herziening van het besluit indien het authentieke inkomensgegeven wijzigt, is er op zich geen behoefte een inkomensgegeven te oormerken met de aantekening 'in onderzoek' en aan die aantekening te verbinden, dat het verplichte gebruik van dat gegeven is opgeheven (artikel 21g, tweede lid, AWR). Dit kan anders zijn indien het inkomensgegeven zodanig onbetrouwbaar moet worden geacht, dat redelijkerwijs van een afnemer niet gevergd kan worden het inkomensgegeven te gebruiken. Dit kan onder meer spelen bij

omvangrijke fraude zoals zich deze bij koppelbazen heeft voorgedaan; de in de loonopgaven verwerkte loon- en ingehouden loonbelastinggegevens bleken bij onderzoek sterk afwijkend te zijn van de werkelijk uitbetaalde nettolonen.

De Raad adviseert de aantekening 'in onderzoek' alleen te plaatsen in de gevallen, waarin het inkomensgegeven in ernstige mate onbetrouwbaar moet worden geacht. Daartoe dient, zoals ook geregeld is in de Wet basisregistraties kadaster en topografie, voor de plaatsing van de aantekening eerst beoordeeld te worden of en in hoeverre het inkomensgegeven onjuist is. Indien bij deze quick scan, die niet langer dan twee tot vijf werkdagen mag duren, aannemelijk is, dat weliswaar het inkomensgegeven waarschijnlijk moet worden gewijzigd, maar niet in zodanige mate dat er sprake van is dat het gegeven in ernstige mate onbetrouwbaar moet worden geacht, zou de aantekening niet behoeven te worden geplaatst en de verplichting tot gebruik van het inkomensgegeven blijven bestaan.

Dit beperkt het plaatsen van de aantekening 'in onderzoek' en voorkomt onder meer dat bezwaren tegen de waardevaststelling van een woning er steeds toe moeten leiden dat ook het verzamelinkomen als authentiek inkomensgegeven 'in onderzoek' is. Het voorstel voorziet immers in artikel 37g, eerste lid, Wet WOZ dat, indien ten aanzien van een waardegegeven een terugmelding is gedaan, een bezwaar- of beroepschrift is ingediend, een verzoek om ambtshalve vermindering is gedaan of overigens gerede twijfel is ontstaan omtrent de juistheid van dat gegeven, het college de aantekening 'in onderzoek' bij dat waardegegeven plaatst. De uitkomst van het 'in onderzoek' zijn van een waardegegeven kan dan directe gevolgen hebben voor de bepaling van het inkomensgegeven, indien het waardegegeven bijvoorbeeld op grond van artikel 3.112 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) van invloed is op het belastbaar inkomen uit werk en woning en daarmee op het verzamelinkomen. In dergelijke gevallen zal derhalve bij het inkomensgegeven ook de aantekening 'in onderzoek' dienen te worden geplaatst. In de toelichting is aan deze 'samenloop' geen aandacht gegeven, terwijl ook artikel 21d AWR niet voorziet in dergelijke gevallen van doorwerkende gevolgen van de plaatsing van de aantekening 'in onderzoek' bij andere basisregistraties.

Een beperking van de gevallen waarin de aantekening 'in onderzoek' moet worden geplaatst, beperkt ook het aantal meldingen aan de betrokkene van deze plaatsing. Een zodanige melding is noodzakelijk, gelet op artikel 21i AWR. Alleen in het geval betrokkene in kennis is gesteld van de omstandigheid dat de afnemer geen gebruik behoeft te maken van het inkomens- of waardegegeven, kan hij met recht geen beroep doen op dit artikel.

Eenzelfde opmerking is te maken met betrekking tot de plaatsing van de aantekening 'in onderzoek' bij het waardegegeven in de BR WOZ.

De Raad adviseert de plaatsing van de aantekening 'in onderzoek' in het licht van het voorgaande opnieuw te bezien.

Basisregistratiehouder

3. In onderdeel 2.2 van deel I Algemeen van de toelichting wordt uiteengezet dat de BRI in de AWR is opgenomen, omdat als richtlijn is gehanteerd dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij wat er al is en terughoudend wordt omgegaan met aanvullende regels. De Raad is er niet van overtuigd, dat de keuze voor de AWR daarbij meer voor de hand ligt dan een keuze voor de Wet IB 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964). Ook bij deze keuzes wordt aangesloten bij de bestaande fiscale processen en procedures alsmede het bestaande begrippenkader. Een opnemings van

de BRI in de Wet IB 2001 respectievelijk de Wet LB 1964 ligt ook meer voor de hand, omdat de functionaris die belast is met de heffing van de inkomstenbelasting c.q. loonbelasting, tevens belast wordt met de uitvoering van de BRI. Ook de BR WOZ is op eenvoudige wijze ingepast in de Wet WOZ.
De Raad adviseert de keuze om de BRI op te nemen in de AWR opnieuw te bezien.

4. Uit het voorgenoemde onderdeel van de toelichting is niet af te leiden of er een 'centrale' BRI dan wel meerdere BRI's overeenkomstig de indeling zoals die voor de aanslagregeling geldt, zullen worden ingericht. Tevens lijkt uit de toelichting te volgen dat er verschillende al dan niet centrale BRI's zullen zijn, afhankelijk van de omstandigheid of het verzamelinkomen dan wel het belastbare loon bepalend is als authentiek gegeven.

De Raad adviseert in de toelichting meer uitgebreid uiteen te zetten op welke wijze de BRI zal worden ingericht en 'welke' inspecteur belast zal worden met de uitvoering van de BRI (artikel 21b, tweede lid, AWR), in het bijzonder met het oog op het aantekenen van bezwaar tegen het in de BRI opgenomen inkomensgegeven (belastbaar loon).

Proces

5. In de BRI wordt per persoon één inkomensgegeven als authentiek aangemerkt. Dit op zich juiste uitgangspunt dwingt er toe, dat op enig tijdstip wordt beslist of het verzamelinkomen dan wel het belastbare loon als authentiek inkomensgegeven geldt. In de toelichting wordt niet uiteengezet in welke fase van het proces en aan de hand van welke gegevens deze beslissing wordt genomen. Evenmin wordt toegelicht op welke wijze de betrokkene kennis krijgt van deze beslissing. Voorkomen dient te worden dat de betrokkene wordt geconfronteerd met een besluit van een afnemer waarin het belastbare loon als het inkomensgegeven is gebruikt en dat nadien betrokkene – na vaststelling van de aanslag – wederom het inkomensgegeven vermeld krijgt op zijn aanslagbiljet, nu zijnde het verzamelinkomen. Gelet op de afzonderlijke mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen deze inkomensgegevens kan deze situatie zodanig verwarrend zijn voor betrokkene, dat zijn rechtsbescherming in het geding komt.

Tevens is in de toelichting geen aandacht gegeven aan de verschillende gevallen waarop artikel 9.4 Wet IB 2001 ziet, in het bijzonder de gevallen genoemd onder artikel 9.4, zesde lid, Wet IB 2001.

De Raad adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken hoe de overgang van het inkomensgegeven 'belastbaar loon' naar het inkomensgegeven 'verzamelinkomen' verloopt en daarbij aandacht te schenken aan de mogelijke gevolgen voor een betrokkene die met verschillende inkomensgegevens wordt geconfronteerd. Tevens adviseert de Raad de toelichting aan te vullen met een analyse van de in artikel 9.4 Wet IB 2001 genoemde gevallen.

6. In onderdeel 2.3.2 van deel I Algemeen van de toelichting wordt de vulling van de BRI beschreven. De eerste bepaling van het verzamelinkomen vindt plaats aan de hand van de door de belastingplichtige gedane aangifte of een (ambtshalve) voorlopige aanslag indien geen aangifte is gedaan. Het verzamelinkomen wordt vervolgens, indien de aangifte wordt gecorrigeerd, nader bepaald bij de aanslagregeling. Het verzamelinkomen wordt vervolgens opnieuw nader bepaald, indien na bezwaar of beroep het belastbare inkomen wordt verminderd, het belastbare inkomen ambtshalve wordt verminderd of een navorderingsaanslag wordt opgelegd. Deze wijze van vulling

van de BRI is te rechtvaardigen door de omstandigheid dat het aantal wijzigingen in het verzamelinkomen in de loop van de aanslagregeling beperkt is. Uit het Beheersverslag van de Belastingdienst 2006 (blz. 24) is af te leiden, dat op een totaal van 7,4 mln aanslagen 580.000 aangiften zijn gecorrigeerd (7,9%). Het aantal bezwaarschriften naar aanleiding van correcties beliep voor alle middelen 60.555, waarvan 37% gegrond was.³ Het aantal navorderingen inkomstenbelasting van particulieren bedroeg in 2006 27.500. In het Beheersverslag zijn geen gegevens over ambtshalve verminderingen opgenomen.

In onderdeel 2.3.3 van deel I Algemeen van de toelichting is een overzicht van de afnemers van het inkomensgegeven opgenomen. De Raad mist hierbij een uiteenzetting van de besluiten waarvoor het inkomensgegeven wordt gebruikt, de mogelijk zwaarwegende (uitvoerings)belangen die zich tegen herziening van deze besluiten zouden verzetten bij wijziging van het inkomensgegeven, de tijdstippen waarop de afnemers het inkomensgegeven gebruiken en de peiljaren die de afnemers hanteren.

De Raad adviseert de vulling van de BRI door een stroomschema meer inzichtelijk te maken en daarbij het 'ritme' van het gebruik van de afnemers mede te betrekken, alsmede de toelichting met bovengenoemde uiteenzetting aan te vullen.

7. Rechtsbescherming

Uit de toelichting op artikel 21, onderdeel e, AWR blijkt dat in de definitie van het begrip inkomensgegeven is gekozen voor de term 'bepalen' om daarmee tot uitdrukking te brengen dat voor het opnemen van het authentiek gegeven in de BRI het niet noodzakelijk is dat de inspecteur het gegeven altijd beoordeelt. De inspecteur kan het authentieke inkomensgegeven reeds bepalen en in de BRI opnemen – zonder inhoudelijke toets – aan de hand van de aangifte inkomstenbelasting of van de door een werkgever ingediende loonaangiften. Dit is met name van belang voor de Belastingdienst/Toeslagen, die voor 1 juli van het kalenderjaar volgend op het toekenningsjaar de tegemoetkoming wil vaststellen in verband met de heffingsrenteproblematiek, die anders wordt opgeroepen⁴.

De wijze van vulling van de BRI roept wel de vraag op hoe de rechtsbescherming vorm moet worden gegeven zonder te vervallen in een (te) veelvuldige mogelijkheid tot bezwaar en beroep.

Indien wordt uitgegaan van de verplichting tot herziening van het besluit, indien het authentieke inkomensgegeven wijzigt, is er op zich geen reden tegen het gebruik van het inkomensgegeven door een afnemer bezwaar en beroep open te stellen. De rechtsbescherming concentreert zich in dat geval op de vaststelling van het (fiscale) inkomen waaruit het verzamelinkomen wordt afgeleid. Normaliter zal het eerste aanslagbiljet waarop de vermelding van het (authentieke) inkomensgegeven over het desbetreffende kalenderjaar op basis van het werkelijk genoten inkomen is vermeld, de nadere voorlopige aanslag zijn, die overeenkomstig de aangifte wordt vastgesteld. De (eerste) voorlopige aanslag over het kalenderjaar is immers gebaseerd op de laatst bekende gegevens over een vorig kalenderjaar. De nadere voorlopige aanslag wordt in de meeste gevallen gevolgd door de aanslag, waarop de te betalen belasting gelijk is aan de reeds geheven belasting op grond van de voorlopige aanslagen. Er is geen reden bezwaar en beroep open te stellen tegen het gebruik van het inkomensgegeven dat is gebaseerd op de aangifte of op de (nadere) voorlopige aanslag, aangezien dit

³ Uit het Beheersverslag van de Belastingdienst 2005, waarin meer gedetailleerde gegevens zijn opgenomen, is af te leiden dat circa 40% betrekking heeft op de inkomstenbelasting.

⁴ Kamerstukken II, 2006/07, 30 577, nr.8.

materieel bezwaar en beroep tegen de zelf verstrekte gegevens betreft, ook al wordt dit inkomensgegeven in het besluit van de afnemer vermeld. Alleen ingeval een voorlopige aanslag in afwijking van of bij gebrek aan door de belastingplichtige verstrekte gegevens wordt opgelegd, ligt dit anders. In die gevallen zal echter snel hetgeen hiervoor in punt 2 van dit advies is aangeduid, van toepassing zijn. Naar het oordeel van de Raad is de rechtsbescherming in voldoende mate verzekerd, indien de mogelijkheden van bezwaar en beroep geheel parallel lopen aan de mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen de aanslag en navorderingsaanslag(en).

Dit brengt tevens mee, dat er ook geen reden is tegen ambtshalve vermindering van het verzamelinkomen als inkomensgegeven bezwaar en beroep open te stellen, zolang tegen ambtshalve vermindering van het belastbare inkomen geen bezwaar en beroep open staat. De Raad ziet niet in, dat het belang van de burger bij een goede bepaling van het inkomen groter wordt indien het verzamelinkomen als (authentiek) inkomensgegeven wordt gebruikt. Het belang van de burger bij een goede bepaling van het belastbare inkomen is tenminste even groot, zo niet groter, gelet op de financiële belangen die veelal bij ambtshalve verminderingen spelen.

De Raad acht het op uitvoeringsgronden aanvaardbaar dat de vaststelling van het belastbare loon als (authentiek) inkomensgegeven niet bij afzonderlijke beschikking plaatsvindt, maar bij het besluit van een afnemer (artikel 21j, eerste lid, AWR). Er is daarbij geen reden af te wijken van de regel, dat tegen eenzelfde besluit slechts eenmaal bezwaar en beroep kan worden aangetekend, alsmede dat tegen een onherroepelijk geworden besluit niet meer in rechte kan worden opgekomen. Hetgeen in de laatste alinea van onderdeel 2.10 van deel I Algemeen van de toelichting is opgemerkt, is hiermee strijdig. De Raad ziet ook geen reden van deze regel af te wijken. Dit laat onverlet, dat een goede rechtsmiddelenvoorlichting bij de besluiten van de afnemers nodig is, waarin duidelijk wordt aangegeven welke betekenis de bekendmaking van het belastbare loon als inkomensgegeven heeft, alsmede dat alleen bij de eerste bekendmaking bezwaar en beroep tegen dat gegeven kan worden ingesteld. De Raad wijst er in dit kader op, dat op grond van de tekst van artikel 21j, eerste lid, AWR elke bekendmaking van het inkomensgegeven met een voor bezwaar vatbare beschikking wordt aangemerkt, zodat de beperking tot het slechts eenmaal bezwaar kunnen maken tegen het inkomensgegeven zoals in de toelichting wordt gesteld, niet in de tekst van het artikel is vastgelegd.

De Raad adviseert artikel 21c, derde lid, AWR en artikel 21k AWR te schrappen en artikel 21j, eerste lid, AWR in deze zin aan te vullen, dat alleen de eerste bekendmaking van het inkomensgegeven (belastbare loon) met een voor bezwaar vatbare beschikking wordt gelijkgesteld.

8. Uitzonderingen op verplicht gebruik

Uit de toelichting op de artikelen 21g AWR en 37d Wet WOZ is af te leiden, dat de gevallen waarin een uitzondering wordt gemaakt op het verplichte gebruik van een authentiek inkomensgegeven, zijn ingegeven door een streven naar harmonisatie met de andere wetsvoorstellen inzake basisregistraties. Harmonisatie is geen doel op zichzelf, maar bezien dient te worden of en in hoeverre in het specifieke geval dezelfde regelingen wenselijk en noodzakelijk zijn. De omstandigheid, dat de BRI en de BR WOZ gesloten registraties zijn, maakt maatwerk mogelijk en noodzakelijk. De aanwijzing bij wet van de afnemers van de authentieke inkomens- en waardegegevens maakt het overbodig bij wettelijk voorschrift te bepalen dat een bestuursorgaan geen gebruik hoeft te maken van die gegevens.

Evenzo lijkt de regeling dat geen gebruik hoeft te worden gemaakt van de authentieke inkomens- en waardegegevens indien door toepassing van die gegevens de publiekrechtelijke taak niet naar behoren kan worden vervuld, overbodig, omdat bij de aanwijzing bij wet van de afnemers dient te worden gezien of en in hoeverre de publiekrechtelijke taakuitoefening door het verplichte gebruik wordt ondersteund of belemmerd.

Zoals hiervoor in punt 2 reeds is uiteengezet, zijn er redenen om het plaatsen van de aantekening 'in onderzoek' te beperken tot de gevallen waarin sprake is van een in ernstige mate onbetrouwbaar geacht gegeven. Dit houdt in dat niet elke terugmelding er toe hoeft te leiden, dat die aantekening wordt geplaatst. Alleen in de gevallen waarin na de quick scan door de inspecteur of het college wordt geoordeeld, dat het gegeven materieel onbruikbaar is, zou van het verplichte gebruik van het inkomens- of waardegegeven mogen worden afgezien.

Een en ander leidt er toe, dat alleen in de gevallen waarin bij het inkomens- of waardegegeven de aantekening 'in onderzoek' is geplaatst, de afnemer niet verplicht is van het gegeven gebruik te maken.

De Raad adviseert de artikelen 21g, tweede lid, AWR en 37d, tweede lid, Wet WOZ in deze zin aan te passen.

9. Gebruik waardegegeven

In de toelichting is gesteld dat een toename van het gebruik van het waardegegeven wordt verwacht zonder de groep nieuwe gebruikers nader te omschrijven. In "Een studie naar de haalbaarheid van een Basisregistratie voor WOZ-gegevens"⁵ wordt opgemerkt dat de hardheid van nieuwe gebruiksmogelijkheden niet diepgaand is onderzocht, alsmede dat het aantal gebruikers zeker kan groeien, maar dat het naar verwachting niet om grote aantallen gaat.

De Raad wijst er op dat het waardegegeven in de BR WOZ een specifiek gegeven is. Artikel 17, tweede en derde lid, Wet WOZ bepaalt, dat de waarde wordt bepaald op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in de staat waarin die zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen, alsmede dat in afwijking hiervan in zoverre de waarde van een onroerende zaak, voor zover die niet tot woning dient, en met uitzondering van onroerende zaken die zijn ingeschreven in een van de ingevolge de Monumentenwet 1988 vastgestelde registers van beschermde monumenten, wordt bepaald op de vervangingswaarde indien dit leidt tot een hogere waarde. De aldus bepaalde waarde kan afwijken van de waarde in het economische verkeer, met name voor zover het betreft de niet-woningen. Daarmee wordt twijfel opgeroepen of het gebruik van het waardegegeven in de toekomst daadwerkelijk zal worden uitgebreid buiten de gevallen van belastingheffing.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijke toename van het gebruik van het waardegegeven en daarbij artikel 37b, vierde lid, en 37d, tweede lid, Wet WOZ te betrekken.

10. Jaaropgave

Voorgesteld wordt de verplichting voor de werkgever aan de werknemer de zogenoemde jaaropgave te verstrekken, te laten vervallen. Dit voorstel wordt gemotiveerd door te verwijzen naar het voorinvullen van de aangifte door de

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 106, Bijlage.

Belastingdienst. De verwijzing naar het voorinvullen vindt op meerdere plaatsen in de toelichting plaats. De Raad merkt op dat aan hem nog geen voorstel inzake het voorinvullen van de aangifte ter advisering is voorgelegd. De Raad onthoudt zich dan ook van het plaatsen van kanttekeningen bij de regelingen waarbij naar het voorinvullen wordt verwezen.

De Raad adviseert de verwijzingen naar het voorinvullen in de toelichting niet op te nemen en het voorstel op andere wijze te motiveren.

Ten aanzien van het laten vervallen van de verplichting een jaaropgave te verstrekken, merkt de Raad nog op, dat de inwerkingtreding van deze bepaling eerst op langere termijn is voorzien. Het is niet wenselijk dat het vervallen van de verplichting op deze wijze blijft 'hangen'. De Raad adviseert het vervallen van de verplichting niet in dit voorstel op te nemen, maar bijvoorbeeld in een technische onderhoudswet, zodra de voorwaarden zijn vervuld waaronder het vervallen van de verplichting gerechtvaardigd is.

11. Delegatiebepalingen

Op grond van artikel 21d, eerste lid, onderdeel d, AWR kan een hogere regeling door een lagere regeling worden gewijzigd, hetgeen zoveel mogelijk vermeden moet worden. Voor zover nadere regels ten aanzien van de plaatsing van de aantekening 'in onderzoek' moeten kunnen worden gesteld, dienen deze regels bij algemene maatregel van bestuur te worden bepaald. Het betreft in deze gevallen geen voorschriften van administratieve aard, de uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld (aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Hetzelfde geldt voor de artikelen 21h, derde lid, onderdeel a, AWR en 37f, derde lid, onderdeel a, Wet WOZ, waarbij eveneens de reikwijdte van de nadere regeling beperkt dient te worden. Uit de toelichting is af te leiden dat bedoeld is de delegatie te beperken tot gevallen waarin terugmelding geen zin heeft of niet nodig is.

De Raad adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

12. Overige opmerkingen

a. In de artikelen 21a AWR en 37b Wet WOZ zijn de begrippen 'temporele kenmerken' en 'meta-kenmerken' opgenomen. De Raad adviseert deze begrippen te omschrijven en die omschrijvingen in de artikelen 21 AWR en 2 Wet WOZ op te nemen.

b. Voorgesteld wordt artikel 1 AWR te wijzigen uitgaande van de tekst zoals die komt te luiden na invoering van de Aanpassingwet Algemene douanewet⁶. Nu onzeker is wanneer deze wet van kracht wordt, adviseert de Raad de gebruikelijke samenloopbepaling op te nemen, uitgaande van de vigerende tekst van artikel 1 AWR.

c. Voorgesteld wordt artikel 9.4, vijfde lid, derde volzin, Wet IB 2001 te laten vervallen. Thans is in genoemd artikellid geen derde volzin opgenomen. Er wordt reeds uitgegaan van de tekst zoals die komt te luiden na invoering van de Fiscale onderhoudswet 2007⁷. Nu onzeker is wanneer deze wet van kracht wordt, adviseert de Raad de gebruikelijke samenloopbepaling op te nemen, uitgaande van de vigerende tekst van artikel 9.4, vijfde lid, Wet IB 2001.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 979, nr. 2.

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 943, nr. 2.

d. Voorgesteld wordt artikel 2 Awir te wijzigen. Deze wijziging sluit niet aan bij de vigerende tekst. Nu onzeker is wanneer de wijzigingen van het artikel van kracht worden, adviseert de Raad de gebruikelijke samenloopbepaling op te nemen, uitgaande van de vigerende tekst van artikel 2 Awir.

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

De Vice-President van de Raad van State,