

## Rapport in het kort

### Samenvatting

De overheid voldoet in haar behoefte aan financiële middelen door het innen van belastingen. Daarbij is het van belang dat de burger ziet dat de overheid de wet handhaaft en belastingplichtigen gelijk behandelt. De overheid zou niet geloofwaardig zijn indien van bepaalde groepen belastingplichtigen verwacht wordt dat zij (op tijd) hun verschuldigde belastingen betalen terwijl andere groepen daarmee weggomen. Een geloofwaardige overheid is belangrijk om te bevorderen dat burgers de wet naleven.

De Rekenkamer heeft een onderzoek verricht naar de OVB die de notarissen behoren te voldoen en wat in werkelijkheid door hen is voldaan.

Notarissen verlijden diverse akten, waaronder akten van overdracht van onroerende zaken en schepen (hierna objecten). Over deze overdrachtsakten is OVB verschuldigd door de verkrijgers (kopers) van de objecten.<sup>1</sup> De verkrijgers behoren de verschuldigde OVB aan de notaris te geven. Deze behoort op zijn beurt de verschuldigde OVB binnen een wettelijke voorgeschreven termijn op aangifte te voldoen. Een notaris behoort bij het verlijden van overdrachtsakten te zorgen dat hij voldoende geld of zekerheid ontvangt voor de verschuldigde OVB. In de belastingwet is geregeld dat indien de verschuldigde OVB niet, gedeeltelijk of niet tijdig is ontvangen de Inspectie een naheffingsaanslag, met een eventuele boete, oplegt aan de betrokken notaris.

Voor het onderzoek naar de OVB heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

***Heeft de overheid effectief toezicht gehouden op de tijdige en volledige ontvangst van de OVB van notarissen en is deze belasting in de periode 2013-2018 tijdig en volledig ontvangen?***

---

<sup>1</sup> NB. Vanaf 1 augustus 2016 vallen schepen niet meer hieronder (P.B. 2016, no. 37, artikel VII, letters A, B en C).

Hierna zijn de conclusies en bevindingen samengevat weergegeven.

### *Effectiviteit toezicht op tijdig en volledige ontvangst OVB*

De belangrijkste bevindingen over het toezicht zijn:

- a. De controle van de juistheid van de waarde van de OVB vindt niet tijdig en structureel plaats.
- b. Er zijn niet structureel naheffingsanslagen aan notarissen opgelegd voor te laag of niet betaalde OVB. Volgens de Inspectie zijn in de onderzochte periode aan één notaris aanslagen opgelegd. In dit geval zijn, mede i.v.m. een onderzoek, vergrijpboetes opgelegd. Verder lopen er opdrachten voor boekenonderzoeken bij een aantal notarissen.
- c. Door een gebrek aan personele capaciteit kan het maanden duren voordat de overdrachtsakten, waarvoor voldoening op aangifte heeft plaatsgevonden, worden geregistreerd. Bovendien fungeert het register als een archiefsysteem en kunnen dus geen bewerkingen worden uitgevoerd om de benodigde informatie voor het doen van aansluitingen daaruit te halen.
- d. Er zijn geen verzuimboetes opgelegd indien de OVB niet tijdig is betaald. De Inspectie heeft toegelicht dat er geen systeem is voor het digitaal bijhouden van de ingediende aangiften OVB waarbij aanslagen met boetes per akte op een structurele wijze met telling van de verzuimreeks<sup>2</sup> automatisch kunnen worden verwerkt.
- e. Er is periodiek niet (per notaris) vastgesteld welke overdrachtsakten zijn verleden, inclusief van OVB vrijgestelde overdrachten, en waarover dus aangifte op voldoening had moeten plaatsvinden. De twee mogelijke bronnen om periodiek de verschuldigde OVB per notaris vast te kunnen stellen zijn niet benut of konden niet worden benut. Deze omvatten:
  - i. De repertoria van de notarissen<sup>3</sup>.
    - Er is niet erop toegezien dat de notarissen de repertoria tijdig, elk kwartaal, aanbieden zodat de Inspectie tijdig over deze kan beschikken. Voor de periode 2013-2018 was slechts 5% van de repertoria tijdig ontvangen, 58% was te laat ontvangen en 37% was ultimo 2019 nog niet ontvangen.

---

<sup>2</sup> NB. Volgens de wet hangt de hoogte van de verzuimboete af van het aantal keren dat eerder is verzuimd om (tijdig of volledig) te betalen.

<sup>3</sup> Een repertorium is een doorlopend register waarin de notaris dagelijks de akten die worden opgemaakt moet bijhouden.

Op grond van de wet had totaal NAf. 2,4 mln. aan boetes opgelegd kunnen worden wegens het te laat of helemaal niet aanbieden van de repertoria.

- Door de (wettelijk voorgeschreven) wijze waarop akten in de repertoria zijn vastgelegd én het feit dat de repertoria (eveneens wettelijk voorgeschreven) in hardkopie vorm worden aangeboden i.p.v. digitaal, is het niet eenvoudig vast te stellen welke overdrachtsakten in een bepaalde periode zijn verleden en waarover dus aangifte op voldoening had moeten plaatsvinden.

ii. Het bestand van het Kadaster.

- Notarissen zijn wettelijk verplicht om door hen verleden overdrachtsakten door het Kadaster te laten registreren. Op grond van deze registratie kan de Inspectie periodiek vaststellen over welke overdrachtsakten voldoening op aangifte van OVB moet plaatsvinden. De Inspectie heeft eerder informatie in het kader van de OZB verzocht en betaald en verwacht ook in het kader van de OVB te moeten betalen. Het Kadaster is namelijk van mening dat zij kostendekkend moet werken daar zij niet wordt gesubsidieerd. Zij verstrekt informatie dus niet kosteloos aan de Inspectie, ondanks de wettelijke verplichting daartoe vanaf 2016.
- Het Kadaster schrijft een registergoed (en dus de overdrachtsakten) steeds met hetzelfde unieke nummer in terwijl de Inspectie de overdrachtsakten, die bij voldoening op aangifte worden aangeboden, met het aktenummer registreert. Daardoor zal een eenvoudige afstemming tussen deze bestanden, om vast te stellen welke verschuldigde OVB al dan niet (tijdig) is voldaan, niet mogelijk zijn.

Doordat niet is vastgesteld welke overdrachtsakten zijn verleden, en waarover dus voldoening op aangifte had moeten plaatsvinden, kon ook geen vergelijking plaatsvinden met de overdrachtsakten waarvoor wel voldoening op aangifte heeft plaatsgevonden, noch follow up worden gegeven aan afwijkingen.

De door de Inspectie opgegeven oorzaak van het gebrek aan (tijdig) toezicht is een tekort aan personeel. Na 10 oktober 2010 zou er één belastingorganisatie ontstaan waarbij alle belastingonderdelen samengevoegd zouden worden. Verwacht werd dat dan minder personeel nodig zou zijn. Daarom was de leiding terughoudend om vast personeel aan te trekken. Ook zou een combinatie van vacaturestop, noodzakelijke opleidingen van de medewerkers van de afdeling gedurende de periode 2014-2018 én de start van het project OZB vanaf 2014 tot nu, van invloed zijn geweest. Daardoor had namelijk de beschikbare capaciteit ook niet gebruikt kunnen worden voor het

handmatig verwerken van de gegevens van alle notarissen voor het structureel opleggen van aanslagen met verzuimboetes.

Het onderzoek betreffende het toezicht heeft doorgelopen tot het eerste kwartaal van 2020. De bevindingen waren tot die datum ongewijzigd.

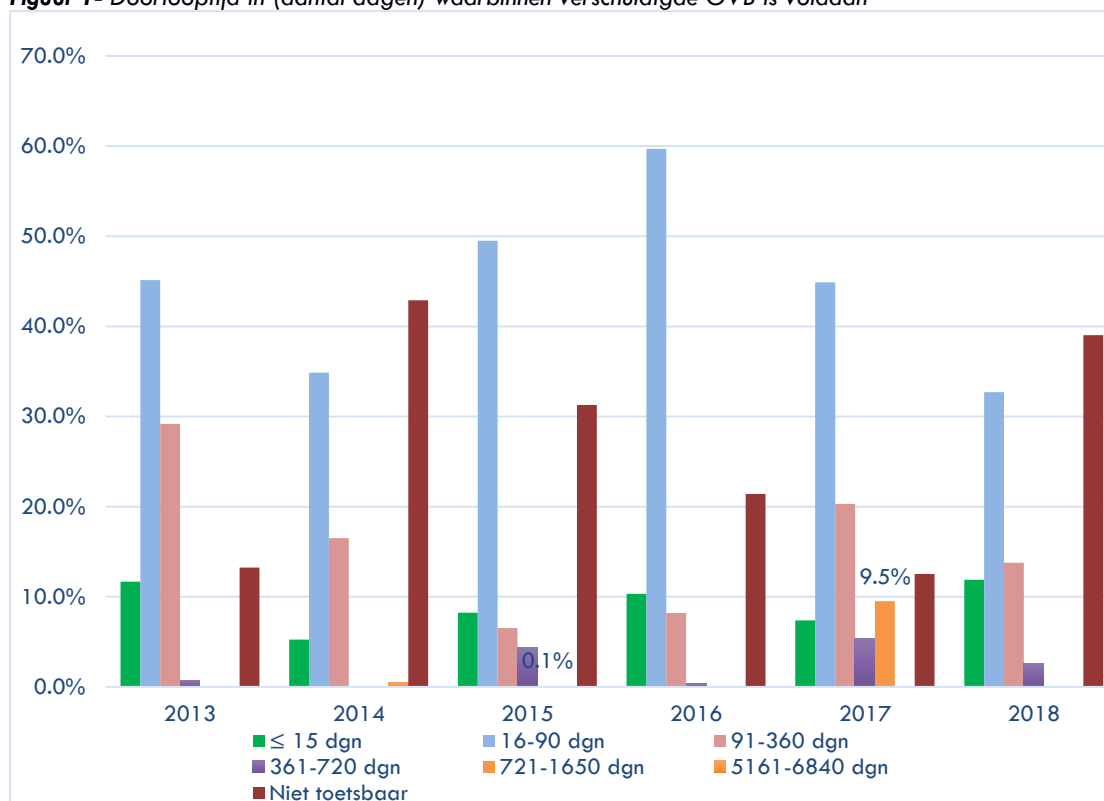
#### *Tijdigheid ontvangen OVB*

In de periode 2013-2018 is een totaalbedrag van NAf. 108,8 mln. aan OVB ontvangen van de notarissen. Het onderzoek naar de tijdigheid van deze ontvangsten geeft de volgende uitkomsten:

- Van NAf. 28,8 mln. was de tijdigheid van de ontvangst niet toetsbaar (van NAf. 28,7 mln. zijn de onderliggende aangiften/akten niet aangetroffen en van het restant waren de datums van de akten onleesbaar op de aangifte).
- NAf 9,9 mln. is tijdig, binnen 15 dagen ontvangen.
- De onderstaande bedragen zijn te laat ontvangen aangezien ze na 15 dagen zijn ontvangen. Het gaat om:
  - NAf. 48,2 mln. dat binnen 16-90 dagen is ontvangen;
  - NAf. 16,9 mln. dat binnen 91-360 is dagen ontvangen;
  - NAf. 2,7 mln. dat binnen 361-720 dagen is ontvangen;
  - NAf. 2,2 mln. dat binnen 721-1650 dagen is ontvangen;
  - NAf. 77.000 dat binnen 5161-6840 dagen is ontvangen.

In de volgende figuur zijn de uitkomsten per jaar percentueel weergegeven.

**Figuur 1- Doorlooptijd in (aantal dagen) waarbinnen verschuldigde OVB is voldaan**



De grafiek laat onder meer zien dat in 2017 een relatief hoog percentage van de ontvangsten (9,5%) aanmerkelijk laat is geweest, namelijk tussen 721-1650 dagen nadat de schuld was ontstaan. Dit komt omdat in dat jaar één notaris over meerdere oudere jaren de verschuldigde OVB heeft voldaan.

Op grond van de wet had de Inspectie minimaal NAf. 2,8 mln. en maximaal NAf. 8,6 mln. aan verzuimboetes kunnen opleggen wegens te late betaling. Dit is niet gebeurd. Indien onderzocht en bewezen dat de te late betaling te wijten is aan grove schuld had, in plaats van verzuimboetes, minimaal NAf. 17,5 mln. en maximaal NAf. 35 mln. aan vergrijpboetes opgelegd kunnen worden. In geval van bewezen opzet had minimaal NAf. 35 mln. en maximaal NAf. 70,1 mln. aan vergrijpboetes opgelegd kunnen worden. De boetebedragen zijn indicaties van wat minimaal en maximaal mogelijk is. In de praktijk kan de hoogte van een opgelegde boete door andere factoren, zoals een schikking of een rechterlijke uitspraak, worden gewijzigd.

#### *Volledige ontvangst verschuldigde OVB*

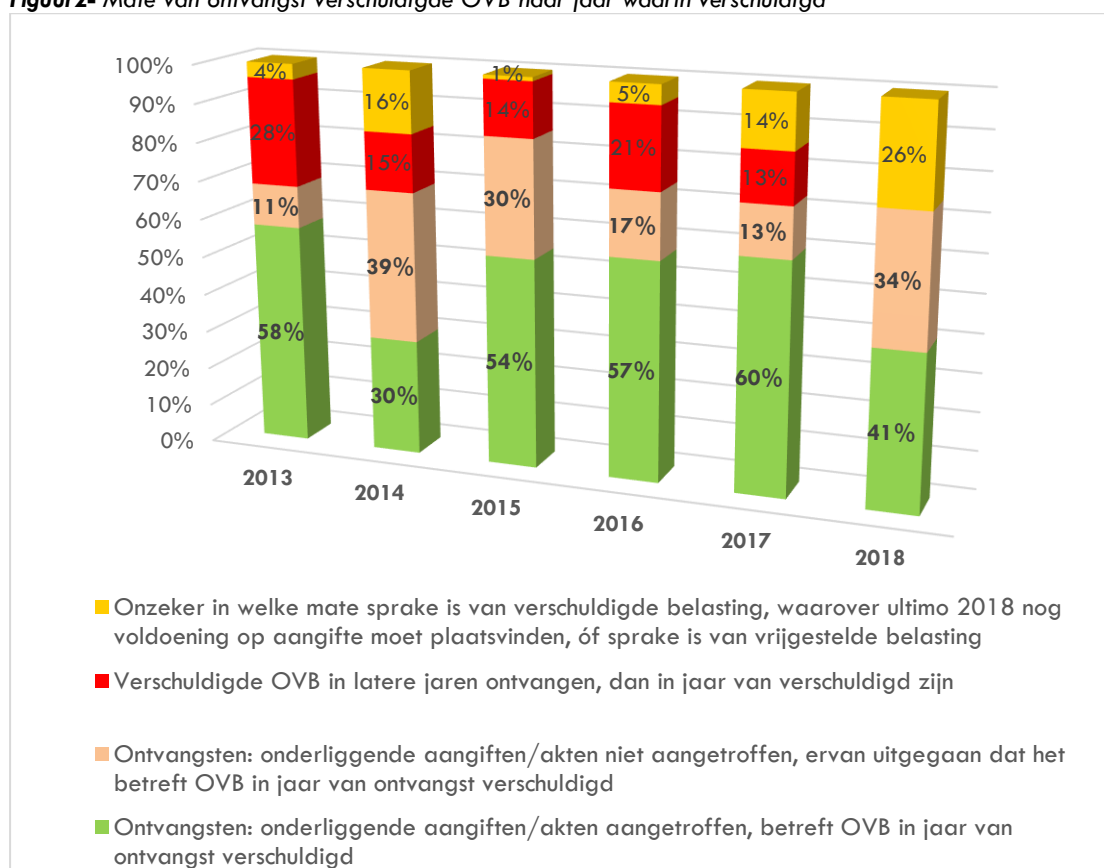
Op basis van informatie van het Kadaster is over de periode 2013-2018 een bedrag van NAf. 120,1 mln. aan verschuldigde OVB, inclusief vrijgestelde OVB berekend,

uitgaande van 4% OVB. Niet het gehele bedrag betreft verschuldigde OVB omdat wettelijk voor bepaalde overdrachten geen OVB is verschuldigd.

De overheid heeft in genoemde periode zeker Naf. 60 mln. aan OVB ontvangen in het jaar waarin het was verschuldigd en zeker Naf. 17,6 mln. niet ontvangen in het jaar waarin het was verschuldigd. Dit bedrag kan hoger zijn als een ontvangen bedrag van Naf. 28,8 mln., waarvoor geen onderliggende documenten zijn aangetroffen, niet in het jaar waarin verschuldigd is ontvangen, maar daarna.<sup>4</sup> Ten slotte kon voor een bedrag van Naf. 13,7 mln. niet worden vastgesteld of dit vrijgestelde OVB betref of verschuldigde OVB die niet is ontvangen.

In de volgende grafiek zijn de uitkomsten per jaar percentueel weergegeven.

**Figuur2-** Mate van ontvangst verschuldigde OVB naar jaar waarin verschuldigd



<sup>4</sup> NB. Totaal is in de onderzoeksperiode Naf. 108,8 mln. aan OVB ontvangen. Naast het bedrag van Naf. 88,8 mln. (Naf. 60 mln. plus Naf. 28,8 mln.) betreft dit Naf. 2,4 mln. en Naf. 17,6 mln. aan OVB. Het bedrag van Naf. 2,4 mln. was vóór 2013 verschuldigd en maakt dus geen deel uit van de Naf. 120,1 mln. Het bedrag van Naf. 17,6 mln. is ontvangen ná het jaar waarin de OVB verschuldigd was. Deze ontvangsten maken per jaar dus geen deel uit van de Naf. 88,8 mln. maar wel van de Naf. 120,1 mln.

Uit de grafiek blijkt onder meer dat in alle jaren in belangrijke mate onzeker was of de OVB volledig was ontvangen in het jaar waarin verschuldigd.

Bij de berekening van de mogelijke hoogte van de verzuimboetes of vergrijpboetes voor niet tijdige voldoening op aangifte is al rekening gehouden met het bedrag van NAf. 17,6 mln. dat te laat is voldaan. Over het bedrag van NAf. 13,7 mln. kon geen berekening van boete plaatsvinden omdat onzeker is of dit verschuldigde OVB betreft.

Tot slot heeft één notaris in de periode 2014-2016 nihil betaald aan verschuldigde OVB. In 2017 en 2018 is wel wat betaald maar dit betrof in eerdere jaren verschuldigde OVB. Een andere notaris heeft in 2013 alleen over oudere jaren verschuldigde OVB voldaan.

### Conclusies

De Rekenkamer heeft de volgende conclusies getrokken:

1. Er is in de periode 2013-2018 geen effectief toezicht gehouden op de tijdige en volledige ontvangst van de verschuldigde OVB. Onder andere heeft de overheid nagelaten om boetes op te leggen indien notarissen hun repertoria niet tijdig indienden. Minimaal NAf. 2,4 mln. aan boetes is niet opgelegd. Ook zijn niet structureel naheffingsaanslagen met eventuele verzuimboetes opgelegd. Evenmin is structureel onderzocht of bij niet (tijdig) voldoen sprake was van opzet of grove schuld en dus naheffingsaanslagen met vergrijpboetes moesten worden opgelegd. In de onderzochte periode zijn aan 1 notaris naheffingsaanslagen inclusief boetes opgelegd en er lopen nog boekenonderzoeken naar een aantal notarissen.
2. In de onderzochte periode is het merendeel van de ontvangen OVB niet tijdig geweest. Van de NAf. 108,8 mln. aan ontvangen OVB was circa NAf. 70,1 mln. te laat, NAf. 9,9 mln. tijdig en kon van NAf. 28,8 mln. de tijdige ontvangst niet worden vastgesteld omdat onderliggende stukken ontbraken. Voor het te laat betalen had tussen de NAf. 2,8 mln. en NAf. 8,6 mln. aan verzuimboetes kunnen worden opgelegd. Indien grove schuld was bewezen tussen de NAf. 17,5 mln. en NAf. 35 mln. en bij bewezen opzet tussen de NAf. 35 mln. en NAf. 70,1 mln.

Ook is in deze periode de per jaar verschuldigde OVB niet volledig ontvangen of was de volledige ontvangst niet zeker. Van de NAf. 120,1 mln. aan berekende OVB over verleden overdrachtsakten is NAf. 60 mln. volledig ontvangen in het jaar waarin verschuldigd. NAf. 17,6 mln. is niet volledig ontvangen. Van NAf. 28,8 mln. kon niet worden vastgesteld of het is ontvangen in het jaar waarin verschuldigd omdat

onderliggende documenten ontbraken. Van NAf. 13,7 mln. is onzeker of sprake was van vrijstelling van OVB of van niet betaalde verschuldigde OVB. Een ernstige tekortkoming is tot slot dat een notaris in 2014-2016 nihil aan verschuldigde OVB heeft betaald en in 2017 en 2018 wel wat heeft betaald maar over oudere jaren. Een andere notaris heeft in 2013 alleen over oudere jaren OVB betaald. Het tekort aan personeel en de geringe mate van digitalisering van de benodigde informatie heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het ontbreken van effectief toezicht. Ook een onvoldoende basis voor toezicht, zoals het niet kunnen vaststellen van de verleden overdrachtsakten en niet kunnen vaststellen van welke overdrachtsakten voldoening op aangifte heeft plaatsgevonden, hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld.

Als gevolg van het ontbreken van effectief toezicht heeft de overheid niet bevorderd dat:

- de betrokken notarissen zorgvuldig ‘compliance’ gedrag vertonen en dus tijdig en volledig betalen;
- de overheid tijdig kan beschikken over haar belastinginkomsten;
- de overheid kan beschikken over extra inkomsten door boetes op te leggen;
- gelijke behandeling van belastingplichtigen wordt nagestreefd en bereikt.

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan de minister van Financiën:

1. Voer ook voor de OVB de nodige digitalisering door bij de Inspectie: De Inspecteur heeft in het kader van ambtelijk hoor en wederhoor vermeld dat in het nieuwe IT platform is gestart met de procesbeschrijving en de noodzakelijke aanpassingen aan het huidige proces. De bedoeling is dat het proces online moet gaan plaatsvinden met de noodzakelijke aansluiting tussen de informatie uit de repertoria met de gedane aangiften. De bouw van een applicatie voor het automatiseren van het werkproces voor de OVB is opgenomen in de planning van het nieuwe IT platform.
2. Creëer een basis voor effectief toezicht door:
  - a. afspraken te maken met de minister van VVRP en het Kadaster over het gratis periodiek (per notaris) digitaal verstrekken van de ingeschreven overdrachtsakten aan de Inspectie;
  - b. afspraken te maken met de notarissen dat zij:
    - i. hun repertoria periodiek digitaal aanbieden aan de Inspecteur. Voorgesteld wordt om een beroep op het vrijwillig digitaal aanbieden totdat dit wettelijk is geregeld;



- ii. jaarlijks de Inspecteur schriftelijk te informeren dat de wettelijk voorgeschreven overdracht van hun repertorium aan de Griffie van het Gerecht heeft plaatsgevonden.<sup>5</sup>
  - c. afspraken te maken met het Kadaster en de notarissen over de:
    - i. eenduidige codering van de overdrachtsakten zodat aansluiting tussen de repertoria, het register van het Kadaster en het registratieregister voor akten van de Inspectie mogelijk is;
    - ii. te gebruiken systemen zodat de onderlinge communicatie en dus aansluiting eenvoudig kan gebeuren. Indien de betrokkenen verschillende software-programma's gebruiken zou bijvoorbeeld een API-koppeling overwogen moeten worden.
  - d. de AO/IC procedure voor de OVB te laten actualiseren en daarbij rekening te houden met zowel de wettelijke voorschriften als de feitelijke situatie. I.c. stel een procedure op die uitvoerbaar is gezien de omstandigheden.
  - e. de wetgeving aan te passen zodat notarissen digitaal hun repertoria verstrekken aan de Inspectie.
  - f. er op toe te zien (door zich daarover periodiek te laten informeren) dat de Inspectie periodiek vaststelt dat de repertoria zijn ontvangen én de informatie tijdig vastlegt. Indien digitaal ontvangen zal er minder capaciteit daarvoor nodig zijn.
  - g. Het registratieregister voor akten zodanig in te richten dat bewerkingen mogelijk zijn en de nodige informatie voor aansluitingen daaruit kan worden ontleend.
3. Ga na of de wetgeving nog actueel is gezien de ouderdom en gewijzigde omstandigheden, zoals de toegenomen aantallen akten, en ga na of de oorspronkelijk weggelegde rol voor de Inspectie om akten te registreren nog actueel en haalbaar is.
4. Zie erop toe dat de Inspecteur periodiek managementrapportages opstelt over de uitvoering van het toezicht en deze verstrekt aan de minister.

Tot slot beveelt de Rekenkamer de Staten aan om er op toe te zien dat de minister van Financiën:

1. maatregelen treft om de gesignaleerde tekortkomingen in het toezicht op te heffen.

---

<sup>5</sup> NB. Bij de overdracht aan de Griffie behoort de notaris het repertorium van de akten die hij gedurende het afgelopen jaar heeft verleden voor echt te verklaren en dient de Inspecteur daarvan op de hoogte gesteld te worden.

2. waar nog mogelijk onderzoekt of de niet of niet tijdig ontvangen OVB het gevolg was van opzet of grove schuld of kwade trouw en de wettelijk mogelijke boetes daarvoor oplegt;
3. de Staten informeert over het plan en tijdlijn om tekortkomingen op te heffen en regelmatig over de voortgang rapporteert.