

Vergaderjaar 2007–2008

30 645

Voorstel van wet van de leden Dezentjé Hamming-Bluemink en Tang houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten ten behoeve van de rechtsbescherming met betrekking tot de administratieplicht en controlehandelingen van de fiscus

Nr. 12

BRIEF VAN DE LEDEN DEZENTJÉ HAMMING-BLUEMINK EN TANG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2008

Hierbij reageren wij op het kabinetsstandpunt over ons initiatiefwetsvoorstel, zoals dat is weergegeven in de brief van 1 april jl. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 645, nr. 11) Daartoe gaan wij in deze brief, in aanvulling op de eerder door ons aangevoerde argumenten, achtereenvolgens in op de aspecten en bezwaren die de regering tegen ons voorstel aanvoert (onderdeel 2 e.v.). Daaraan voorafgaand maken wij in onderdeel 1 enkele opmerkingen van staatsrechtelijke aard.

1. Staatsrechtelijke aspecten

De brief van het kabinet over ons initiatiefwetsvoorstel heeft ons verrast, en we voelen ons genoodzaakt om nog voor de eerste termijn op deze brief een reactie te geven. Wij beschouwen de brief van het kabinet als een poging om druk op de kamer uit te oefenen. Hierdoor kunnen de vereiste openheid en vrijheid van het debat in gevaar komen. In dit verband willen wij de aandacht vestigen op een debat dat op 4 oktober 2007 in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden (Initiatiefvoorstel voor referendum Europees verdrag, Tweede Kamer 4 oktober 2007, TK 9, blz. 9–594 e.v.). De minister-president heeft toen gezegd dat het niet aan het kabinet is om al in een vroeg stadium, nog voordat de Kamer zelf aan het woord is geweest, met een oordeel te komen over een initiatiefwetsvoorstel. Hij wees in dit verband op het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, dat bepaalt dat ministers bij de behandeling van een initiatiefwetsvoorstel pas het woord voeren na de initiatiefnemers. «Het wezen van een initiatiefwetsvoorstel is nu juist dat eerst de Kamer aan zet is en dat de rol van het kabinet terughoudend is,» aldus de minister-president.

Het is die terughoudendheid die wij in het kabinetsstandpunt over ons initiatiefwetsvoorstel node gemist hebben.

Overigens gaan wij ervan uit dat de leden van de Tweede Kamer voldoende oog hebben voor de argumenten die wij reeds hebben aangevoerd en zo nodig nog zullen aanvoeren voor de door ons voorgestelde

regeling. Het wetsvoorstel kan ook rekenen op brede maatschappelijke steun, zoals blijkt uit de positief gestemde adviezen en commentaren die wij naar aanleiding van het voorstel hebben ontvangen, en de vele positieve reacties in de fiscale literatuur. Weliswaar wordt daarin op onderdelen kritiek geleverd, die ook is terug te vinden in het verslag van de Tweede Kamer. Dat betreft echter de technische uitwerking, waarbij door verschillende schrijvers een nog verder gaande wettelijke regeling wordt bepleit. De grondgedachte achter het wetsvoorstel, dat er preventieve rechtsbescherming wordt geboden tegen controlehandelingen van de fiscus, wordt in diverse adviezen en de literatuur echter breed ondersteund. Wij hebben de indruk dat fundamentele bezwaren tegen het onderhavige wetsvoorstel alleen leven bij de bestuursorganen waartegen het voorstel bescherming biedt. Wij hopen en vertrouwen erop dat ook de Tweede Kamer de breed onderschreven voordelen van het voorstel onderkent.

2. Samenvatting van de inhoudelijke reactie op de brief

Onze reactie op het standpunt van de regering komt samengevat op het volgende neer:

- De behoefte aan effectieve rechtsbescherming tegen controlehandelingen van de belastingdienst wordt breed gedragen. De bestaande mogelijkheden voor de belastingplichtige zijn niet toereikend. Zij zijn of moeizaam toegankelijk, of ze bieden geen mogelijkheid om tevoren, preventief, een bindende en onafhankelijke beslissing over een informatieverzoek in te roepen. De dreiging van omkering van bewijslast en mogelijk zelfs strafvervolging, leiden ertoe dat naar huidig recht geen evenwicht bestaat tussen belastingplichtige en fiscus. Vanwege het gebrek aan een adequate rechtsgang leidt de huidige regeling er namelijk toe dat belastingplichtigen, ook bij gerechtvaardigde bezwaren, bijna altijd toch aan een informatieverzoek van de Belastingdienst voldoen. De huidige wetgeving biedt daardoor ook onvoldoende effectieve mogelijkheden om onnodige administratieve lasten op dit gebied tegen te gaan.
- Interne instructies voor de belastingdienst en een goede communicatie met belastingplichtigen kunnen het probleem beperken, maar niet structureel oplossen. Er zullen desondanks met regelmaat discussies overblijven over de rechtmatigheid van informatieverzoeken van de fiscus. De genoemde behoefte aan effectieve rechtsbescherming is naar ons oordeel zo zwaarwegend, dat de wetgever door die bescherming ook inderdaad te bieden geen onwenselijke juridisering teweeg brengt.
- Het kabinet beweert dat bij doorvoering van het wetsvoorstel belastingplichtigen massaal bezwaar gaan maken. Dat is opvallend omdat het kabinet eveneens beweert dat in de huidige situatie de belastingplichtigen al voldoende bescherming kennen. In elk geval zijn de verschillen met eerdere inschattingen door onszelf en door de Raad van de Rechtspraak buitengewoon groot.

	initiatiefnemers	Raad van de Rechtspraak	kabinet
Verzoeken om informatie	480 000	480 000	480 000
Voor bezwaar vatbare beschikkingen	13 800	13 800	155 000
Bezwaarschriften	1 400	4 200	77 500

- Het wetsvoorstel biedt naar ons oordeel een evenwichtige regeling, waarbij voldoende waarborgen tegen misbruik zijn ingebouwd. Gegeven dat in de visie van het kabinet de belastingplichtigen al voldoende beschermd zijn, verwacht het kabinet blijkbaar misbruik op grote schaal. Wij verwachten daarentegen niet dat veel belastingplichtigen zullen trachten, laat staan dat zij erin zullen slagen om het proces van heffing en toezicht te ontregelen met een beroep op de door ons voorgestelde rechtsbescherming.
- Wij zijn er niet voor bevreesd dat ons wetsvoorstel fraudeurs in de kaart zal spelen. Als zij zonder goede gronden informatie weigeren te verstrekken aan de fiscus, worden zij ook onder de voorgestelde regeling geconfronteerd met omkering van de bewijslast en mogelijk ook strafvervolgning.
- De internationale uitwisseling van gegevens zal door de geboden rechtsbescherming naar onze verwachting slechts in een beperkt aantal getallen enige vertraging kunnen oplopen. Wij vinden dit gerechtvaardigd, omdat met die bescherming kan worden voorkomen dat de Nederlandse overheid onrechtmatige informatieverzoeken doet ten behoeve van buitenlandse autoriteiten.
- De schatting door de regering van de uitvoeringskosten van de belastingdienst (€ 26 miljoen per jaar) vinden wij niet realistisch. Wij verwachten uitvoeringskosten voor deze dienst van ca. € 2 miljoen per jaar. Dit ligt in de buurt van de kosten die te verwachten zijn op basis van de schattingen die de Raad voor de Rechtspraak heeft gemaakt van het aantal beschikkingen en bezwaarschriften. Bij lokale overheden verwachten wij geen substantiële toename van de uitvoeringskosten. Zij kunnen zich meestal baseren op informatie die zonder discussie te verkrijgen is (zoals verkoopgegevens van woningen). De schatting van het extra aantal rechterlijke procedures door de regering (ca. 35 000 per jaar) achten wij eveneens onrealistisch; dat is meer dan 100% van alle fiscale procedures onder de huidige wetgeving. De Raad voor de Rechtspraak verwacht per jaar ca. 3800 verzoeken om een voorlopige voorziening erbij. Die schatting vinden wij realistischer. Onze schatting is nog lager, wij verwachten er ca. 700 procedures per jaar. Wij verwachten ook dat het aantal procedures na een aanloopperiode aanmerkelijk zal afnemen. Onze inschatting is dat het aantal procedures beperkt zal blijven en vindt steun in de fiscale literatuur.

Wij zijn van oordeel dat hier sprake is van kosten die een rechtsstaat behoort over te hebben voor rechtsbescherming waaraan in de praktijk dringend behoefte blijkt te bestaan, en waarmee onnodige administratieve lasten voor burgers en bedrijven teruggedrongen kunnen worden.

- Over de dekking van de, naar onze inschatting relatief beperkte, kosten die aan het wetsvoorstel verbonden zijn, kan naar ons oordeel het beste worden beslist door de regering, met inachtneming van het kader van haar algemene beleid. Dit is een kwestie die inhoudelijk los staat van het wetsvoorstel. Bij lokale overheden zal het plaatselijke bestuur hierover moeten beslissen.

In de volgende onderdelen werken wij dit nader uit.

3. Reeds bestaande rechten van de belastingplichtige

In de memorie van toelichting (onderdeel 2 e.v.) zijn wij reeds uitgebreid ingegaan op de thans bestaande mogelijkheden voor de betrokkene om op te komen tegen informatieverzoeken van de fiscus, de nadelen daarvan, en de daarmee samenhangende behoefte in de praktijk aan een effectieve rechtsgang. Dat die behoefte breed gevoeld wordt, blijkt uit de uitgebreide literatuur waarnaar wij in onderdeel 4 van de memorie van toelichting hebben verwezen. Tevens wijzen wij op het commentaar van VNO/NCW op het onderhavige wetsvoorstel, waarin wordt gesproken van een evident tekort in de rechtsbescherming. In de memorie van toelichting hebben wij ook gewezen op een uitspraak van de belastingrechter, waarin is beslist dat onder de huidige wettelijke regeling sprake is van een tekort in de rechtsbescherming van de belastingplichtigen, en dat het aan de wetgever is dit op te heffen. Het is de taak van de wetgever om die handschoen op te pakken. De regering heeft aanvankelijk, in 1997, ook een daartoe strekkende wetswijziging aangekondigd, conform het advies van de Werkgroep voor aspecten van rechtsbescherming n het belastingrecht. Kennelijk was de regering destijds ook van oordeel dat de bestaande processuele mogelijkheden voor de betrokkenen ontoereikend zijn. Toen de regering na een jaar of negen nog geen enkele zichtbare uitvoering had gegeven aan dit voornemen tot wetswijziging, zijn de initiatiefnemers daar alsnog toe overgegaan.

Op thans reeds bestaande rechten voor belastingplichtigen, die door de regering in de brief van 1 april jl. worden genoemd, zijn wij ingegaan in onderdeel 2 van de memorie van toelichting. Kort gezegd komt dit op het volgende neer. Een oordeel van de belastingrechter kan pas achteraf worden ingeroepen als de belastingplichtige zijn medewerking heeft geweigerd. Hij riskeert dan omkering van de bewijslast, een risico dat de meeste betrokkenen niet aandurven. In aanvulling daarop merken wij nog op dat in een stelsel waarin de belastingplichtige zijn medewerking moet weigeren om het oordeel van de rechter uit te kunnen lokken, de kans veel groter is dat de aanslag materieel onjuist is (hetzij te hoog, hetzij te laag) wegens het ontbreken van volledige informatie. De procedure voor de fiscaal niet deskundige civiele rechter is kostbaar, en wordt in de praktijk zelden gebruikt. Wij merken bovendien op dat de regering zelf de civiele rechtsgang in het kader van de WIB heeft omschreven als een «moeizame procedure» (Kamerstukken II, 1984/85, 18 852, nr. 6, blz. 13). Een verzoekschrift bij de Nationale ombudsman, waaraan een klacht bij de inspecteur vooraf dient te gaan, en een verzoekschrift bij de commissies voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven, leiden niet tot een bindende beslissing. Bovendien schorten dergelijke procedures de verplichting tot medewerking aan het onderzoek niet op. Daarmee loopt de betrokkene dus nog altijd het risico van omkering van de bewijslast als hij de gevraagde medewerking tijdens de behandeling van zijn klachten niet verleent.

4. Verdere juridisering

Het kabinet roept in de eerste plaats de vraag op of de problemen waarvoor het wetsvoorstel een oplossing wil bieden incidentele gevallen betreft, waarin de fiscus zijn bevoegdheden overschrijdt. Volgens het kabinet dienen dergelijke incidenten via interne instructies te worden tegengegaan. Wij zijn echter van oordeel dat daarmee niet kan worden volstaan, omdat er altijd gevallen kunnen en zullen zijn waarin een individuele ambtenaar, ook bij juiste instructies, zijn bevoegdheden overschrijdt. In een rechtsstaat behoort daartegen rechtsbescherming te bestaan, zoals dat ook het geval is bij aanslagen die door een incidentele fout op een te hoog bedrag worden vastgesteld. Daar komt bij dat het initiatiefwetsvoorstel niet alleen bescherming biedt tegen incidentele

bevoegdheidsoverschrijdingen, maar ook in (groepen) gevallen waarin een juridisch verschil van inzicht bestaat over de uitleg van wettelijke bepalingen, ongeschreven rechtsregels en beleidsregels over fiscale informatieverplichtingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de reikwijdte van het beginsel van fair play bij verzoeken om inzage in fiscale adviezen. Bij dergelijke juridische discussies zullen interne instructies van de belastingdienst geen oplossing kunnen bieden, omdat het dan in het algemeen gaat om handelingen van de belastingdienst die in overeenstemming zijn met het eigen beleid en daarover opgestelde instructies, en de discussie dan juist zal gaan over de rechtmatigheid van die instructies zelf. Wij verwijzen hiervoor ook naar de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 2).

De regering roept verder de vraag op of het door ons gesignaleerde rechtstekort van dien aard is, dat het de invoering van een nieuwe wettelijke regeling over rechtsbescherming rechtvaardigt. Het aantal klachten dat wij in de praktijk opvangen over vergaande informatieverzoeken van de belastingdienst, heeft ons ervan overtuigd dat de behoefte aan een wettelijke regeling wel degelijk in ruime mate aanwezig is. De schattingen van de regering, die uitgaan van grote aantallen procedures per jaar, gaan daar trouwens ook van uit. Ook hier willen wij wijzen op de brede steun die de grondgedachte achter het wetsvoorstel heeft gekregen in verstrekte adviezen en de commentaren en de reacties in de fiscale literatuur.

Naast de bevordering van rechtmatig handelen door de overheid, is een belangrijk voordeel van het wetsvoorstel dat het zal leiden tot een verlaging van administratieve lasten voor burgers en bedrijven, doordat buitenproportionele informatieverzoeken van de fiscus effectief kunnen worden aangevochten. Ter bestrijding van onnodige administratieve lasten is het niet alleen zaak om administratief bezwaarlijke regelingen te beperken of af te schaffen, maar ook om te vermijden dat bestaande regels op een onaanvaardbaar belastende wijze worden uitgelegd en toegepast.

De regering merkt, zonder vermelding van vindplaats, op dat de wetgever destijds bewust ervoor heeft gekozen om geen bezwaar en beroep open te stellen in de fase van de informatievergaring. Inderdaad is ruim 50 jaar geleden bij de totstandkoming van de AWR gekozen voor een gesloten stelsel van rechtsbescherming, waarbij tegen tal van handelingen van de fiscus geen bezwaar en beroep is opengesteld. Controlehandelingen horen daarbij. Dat is echter geen reden om vandaag de dag dat systeem nog steeds te handhaven. In de fiscale literatuur bestaat ook zeer brede steun voor een overstap naar een open stelsel van rechtsbescherming. Op de wenselijkheid van een dergelijk stelsel zijn wij al ingegaan in de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 3). Het onderhavige wetsvoorstel is minder ambitieus, en maakt slechts bezwaar en beroep mogelijk tegen een beperkt aantal nauwkeurig omschreven handelingen van de belastingdienst. Het gaat dan wel om die handelingen waarbij het gebrek aan rechtsbescherming in de praktijk de meeste kritiek oplevert. Daarom zien wij aanleiding om in ieder geval op dit gebied een andere keus te maken dan ruim een halve eeuw terug is gebeurd in de AWR.

Een vergelijking met het overige bestuursrecht gaat in die zin mank dat een burger die in het kader van de voorbereiding van een niet-fiscaal besluit onvoldoende meewerkt aan het vergaren van informatie door het bestuursorgaan, daarmee niet aanloopt tegen een wettelijke sanctie zoals de omkering en verzwaring van de bewijslast uit de AWR. Daardoor is de behoefte aan een rechtsingang tegen controlehandelingen elders in het bestuursrecht minder groot. Wij verwijzen hiervoor naar de memorie van Toelichting (blz. 4).

De regering verwijst met betrekking tot het algemene bestuursrecht verder naar artikel 6:3 van de Awb. Volgens deze bepaling staan geen bezwaar en beroep open tegen een beslissing inzake de voorbereiding van een besluit. Daarbij wordt echter een uitzondering gemaakt voor het geval deze beslissing de belanghebbende rechtstreeks in zijn belang treft los van het voor te bereiden besluit. Wij achten het verdedigbaar dat een verplichting tot medewerking aan een onderzoek, waarvan de niet-naleving wordt bedreigd met omkering en verzwaring van de bewijslast en bovendien strafbaar is, de belastingplichtige ook in zijn belangen treft los van het besluit dat de fiscus met zijn onderzoek voorbereidt. Het gaat hier niet om een loutere procedurebeslissing, maar om een beslissing die op zichzelf reeds rechtsgevolg heeft voor de belanghebbende.

Uiteraard zijn wij van oordeel dat een goede uitvoering van de belastingwetgeving is gebaat met een doelmatige communicatie tussen de belastingdienst en belastingplichtigen. Bij een goede en open verstandhouding kan het aantal discussies over de reikwijdte van controlebevoegdheden ook beperkt blijven. De meeste belastingplichtigen zullen er ook niet voor voelen om daarover telkens in debat te gaan. Dat kan echter geen reden zijn om een effectieve bescherming te onthouden aan belanghebbenden die desondanks worden geconfronteerd met een verzoek om medewerking dat verder gaat dan toelaatbaar is. Gezien de meergenoemde en breed gedragen kritiek op de huidige situatie, vinden wij dat er met het openstellen van die rechtsgang geen sprake is van een onwenselijke vorm van juridisering. Wij roepen in herinnering wat de regering heeft opgemerkt in het kabinetsstandpunt over de juridisering in het openbaar bestuur in 1998. Toen was het kabinet van oordeel «dat op het terrein van het bestuursrecht juridisering, in de zin van binding van het bestuur aan het recht en de instelling van rechtsbeschermingsprocedures, historisch gezien als een gewenste en positieve ontwikkeling is beschouwd.» (Kamerstukken II, 1998/99, 26 360, nr. 1, blz. 14).

5. Gevolgen voor het proces van heffing en toezicht

De regering suggereert dat door de beoogde rechtsbescherming een normale gang van zaken en een goede uitvoeringstaak van de belastingdienst in gevaar zouden komen. Wij zijn ervan overtuigd dat die vrees ongegrond is, aangezien er voldoende waarborgen tegen misbruik die in het voorstel zijn ingebouwd. De rechtsgang tegen een controlehandeling heeft onder de voorgestelde regeling alleen nuttig effect voor de belanghebbende wanneer zijn klachten voldoende kans van slagen hebben. Wij verwachten daarom niet dat er op grote schaal kansloze klachten ingediend zullen gaan worden, en wijzen in dit verband nog op de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 13–14). D.G. Barmantlo en J.A.R. van Eijdsden merken in het Weekblad voor Fiscaal Recht 2007, blz. 417 e.v. op dat te verwachten is dat in de praktijk slechts in uitzonderingsgevallen om een voorlopige voorziening op basis van het wetsvoorstel zal worden gevraagd «De meeste belastingplichtigen zitten niet te wachten op een rechtsgang en een goede belastingadviseur zal geen bezwaar maken tegen verzoeken waarvan duidelijk is dat de informatie toch moet worden verstrekt». Ook merken wij op dat bij controle-onderzoeken van de douane al jaren bezwaar en beroep openstaan, en dat daar niet van misbruik of andere ongewenste situaties is gebleken. Wij wijzen tot slot op het commentaar van VNO/NCW, welke organisatie van oordeel is dat de belangenafweging van de initiatiefnemers tot een evenwichtig voorstel heeft geleid.

6. Instrument voor kwaadwillenden?

Zoals wij al in de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 15) hebben beargumenteerd, zijn wij er niet voor bevreesd dat ons wetsvoorstel fraudeurs in de kaart zal spelen. Wij hebben daar al aangegeven dat harde fraudeurs toch al niet plegen te voldoen aan verzoeken om informatie van de fiscus. Zij krijgen daardoor te maken met omkering van de bewijslast, ook onder de voorgestelde regeling. Juist bij een redelijk vermoeden van fraude zal de rechter een indringend onderzoek van de inspecteur hoogstwaarschijnlijk aanvaarden. Deze verwachting wordt ondersteund door D.G. Barmentlo en J.A.R. van Eijsden. Bovendien is de voorgestelde regeling zo opgezet dat de rechtsgang geen schorsende werking heeft, en de slagkracht van de fiscus tegenover vermoedelijke fraudeurs dus niet wordt beïnvloed, indien sprake is van misbruik van recht door de belanghebbende. Anders dan het kabinet meent, biedt het wetsvoorstel naar ons oordeel daarom geen «nieuwe mogelijkheden tot misbruik» aan fraudeurs. Wij merken in dit verband op dat wij feitelijke schorsende werking, via een nadere termijn voor het verstrekken van de informatie, welbewust aan de staatssecretaris hebben overgelaten, in de vorm van een beleidsregel, om aldus een op maat gesneden uitwerking te kunnen geven die is afgestemd op de uitvoeringspraktijk. De formulering van die beleidsregel zal er met name op gericht kunnen zijn om misbruik van recht zoveel mogelijk te voorkomen. Ook willen wij hier nog wijzen op het commentaar van VNO/NCW, waarin het wetsvoorstel als evenwichtig wordt omschreven. Deze organisatie is van oordeel dat het bonafide bedrijfsleven er geen enkel belang bij heeft dat malafide belastingplichtigen in de gelegenheid worden gesteld een controleonderzoek geruime tijd te traineren door (zonder kans van slagen) over controlehandelingen te procederen. Kennelijk vindt VNO/NCW dat dit risico met de voorgestelde regeling voldoende wordt ondervangen. Hetzelfde geldt naar het oordeel van de indieners overigens als men een vergelijking maakt tussen bona fide en frauderende particulieren.

Anders dan het kabinet zijn de indieners van oordeel dat er onder de huidige regeling juist geen evenwicht is tussen belastingplichtige en fiscus. Als de belastingplichtige een discutabel verzoek om informatie van de fiscus naast zich neerlegt, riskeert hij strafvervolgning en de ingrijpende maatregel van omkering en verzwaring van de bewijslast. Dat is een risico dat hij zich, bij een weloverwogen keuze, zeer zelden kan veroorloven. Daardoor zullen belastingplichtigen die van de wettelijke regeling op de hoogte zijn vrijwel altijd aan informatieverzoeken van de fiscus voldoen, ook al zijn die vermoedelijk te ver gaand. VNO/NCW onderschrijft in haar commentaar op het wetsvoorstel ook dat belastingplichtigen vanwege het gebrek aan een adequate rechtsgang, ook bij gerechtvaardigde bezwaren, veelal toch aan een informatieverzoek van de Belastingdienst voldoen. De mogelijkheid dat de rechter achteraf besluit om onbevoegdlijk verkregen informatie buiten beschouwing te laten, vormt hiertegen geen voldoende tegenwicht. Informatieverzoeken waarmee de fiscus zijn bevoegdheden overschrijdt, moeten voorkomen kunnen worden. Daarmee vermijdt men tevens dat burgers en bedrijven worden geconfronteerd met onnodige administratieve lasten.

7. Gevolgen voor de gegevensuitwisseling met het buitenland

Naar het oordeel van de indieners zullen de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitwisseling van gegevens met buitenlandse autoriteiten beperkt zijn, omdat het bij die uitwisseling in de meeste gevallen zal gaan om gegevens waarover de Nederlandse fiscus reeds de beschikking heeft. Slechts in een beperkt deel van de gevallen moet de Nederlandse fiscus ten behoeve van de uitwisseling met een ander land informatie gaan

inwinnen. Aangezien de inspecteur daarbij gebonden is aan de onderzoeksbevoegdheden uit het Nederlandse nationale recht, is het naar het oordeel van de indieners alleszins aanvaardbaar dat de rechter in voorkomend geval kan toetsen óf de fiscus binnen de grenzen van die bevoegdheden blijft. Of anders gezegd: een verzoek om informatie ten behoeve van buitenlandse autoriteiten dat gedaan wordt met overschrijding van deze nationale bevoegdheden, is niet rechtmatig. Ook tegen deze onrechtmatige handelingen van de fiscus behoort preventieve rechtsbescherming te bestaan, net als bij onderzoeken ten behoeve van de Nederlandse belastingheffing.

Door die rechtsbescherming zal de feitelijke verstrekking van de gevraagde informatie aan het buitenland in enkele gevallen enige vertraging kunnen ondergaan. Indien degene bij wie het onderzoek wordt ingesteld in de huidige situatie van oordeel is dat het verzoek niet rechtmatig is, zal het overigens kunnen voorkomen dat hij die informatie niet verstrekt, waardoor het onderzoek en de informatieverstrekking eveneens vertraging oplopen.

Als de inspecteur onder de voorgestelde regeling vertraging wil vermijden, kan hij besluiten om de medewerking meteen te vragen in de vorm van een voor bezwaar vatbare beschikking. Indien door de betrokkene een voorlopige voorziening wordt gevraagd, en de relatie met de verzoekende autoriteit een zeer spoedige verstrekking van de gevraagde informatie vergt, kan de inspecteur de voorzieningenrechter daar bovendien op attenderen en vragen om de zaak met (extra) voorrang te behandelen. «Undue delay» kan daarmee worden vermeden.

Uiteraard hechten de indieners aan een goede positie van Nederland als fiscale verdragspartner. Dat is voor hen echter niet bij voorbaat een argument om onbevoegdelijk verrichte onderzoeken te aanvaarden. Wel is dit een punt dat bij evaluatie van de voorgestelde regeling uitdrukkelijk de aandacht zal moeten krijgen.

8. Uitvoeringslasten

8.1 Inleiding

In de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 13 e.v.) zijn wij al uitgebreid ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoeringslasten van belastingdienst en belastingrechter. Zoals wij daar al hebben aangegeven, verwachten wij niet dat belastingplichtigen op massale schaal bezwaar en beroep zullen gaan instellen tegen controlehandelingen van de fiscus. De schatting die de regering thans maakt van het aantal procedures als gevolg van het wetsvoorstel, vinden wij buiten proporties en dus ook niet realistisch. Wij lichten dat in het navolgende toe.

8.2 Rijksbelastingdienst

De regering gaat uit van 480 000 verzoeken om informatie per jaar. Op dat gegeven, dat aan de indieners is verstrekt door het ministerie van Financiën, hebben ook wij onze inschatting van de uitvoeringslasten gebaseerd, evenals de Raad voor de Rechtspraak.

De regering schat, zonder nadere motivering, dat in 155 000 gevallen per jaar gevraagd zal worden om een voor bezwaar vatbare beschikking. Wij schatten daarentegen dat van de 480 000 informatieverzoeken slechts ca. 14 000 zullen leiden tot een verzoek om een beschikking (5% van de vragen tijdens een boekenonderzoek, en 2% van de overige vragen). Wij hebben dit gemotiveerd in de memorie van toelichting (blz. 17) en in de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 14). De Raad voor de Recht-

spraak, een onafhankelijke en deskundige instantie, sluit zich in zijn advies over het wetsvoorstel aan bij deze schatting van ons. De schatting van het regering bedraagt dus meer dan het 10-voudige van de schatting van de indieners en de Raad voor de rechtspraak. Wij kunnen de schatting van de regering dan ook niet realistisch noemen. Die komt uit op € 13 miljoen aan kosten per jaar voor het afgeven van beschikkingen. Op basis van de schattingen van de indieners en de Raad voor de Rechtspraak komt men uit op (minder dan) een tiende daarvan, dus ruim € 1 miljoen.

Verder schatten wij in dat in 10% van de gevallen (ca. 1400 per jaar) bezwaar wordt gemaakt tegen de beschikking. Daarbij hebben wij overwogen dat de inspecteur in een deel van de gevallen bij nader inzien aan de belastingplichtige tegemoet zal komen bij het afgeven van de beschikking. In een deel van de gevallen zal de uitgebreidere motivering die in de beschikking staat de belastingplichtige overtuigen, of zal hij althans in het verzoek berusten, gelet op de proceskansen. En er zullen belastingplichtigen zijn die de kosten-batenanalyse of zij naar de rechter stappen pas nemen nadat zij de – gemotiveerde – beschikking hebben gekregen. Ook is de schatting van de regering aanzienlijk hoger (50% van 155 000, dat is 77 500 bezwaarschriften). De Raad voor de Rechtspraak kiest voor een middenweg (30% van 14 000, neerkomend op ca. 4200 bezwaarschriften per jaar).

Voor de door haar verwachte 77 500 bezwaarschriften schat de regering de kosten van de belastingdienst op € 13 miljoen per jaar. Het aantal bezwaarschriften dat de Raad voor de Rechtspraak verwacht (4200) is slechts ca. 1/18 daarvan (5,4%). De daarmee corresponderende kosten van de belastingdienst bedragen per jaar 5,4% van € 13 miljoen = ca. € 700 000. Het aantal bezwaarschriften dat de indieners verwachten (ca. 1400 per jaar) bedraagt 1,8% van de schatting van de regering. De daarmee corresponderende kosten van de belastingdienst bedragen per jaar 1,8% van € 13 miljoen = ca. € 250 000.

Al met al staat tegenover de schatting van de uitvoeringskosten van de rijksbelastingdienst door de regering ad € 26 miljoen per jaar, een aanzienlijk lagere schatting op basis van de uitgangspunten van de indieners en die van de Raad voor de Rechtspraak. Op basis van de schattingen van de Raad voor de Rechtspraak, komt men tot een bedrag van ca. € 2 miljoen per jaar. Op basis van de schattingen van de indieners komt men nog enigszins lager uit. Een dergelijke schatting, rond de € 2 miljoen per jaar, achten wij de meest realistische. Daarbij merken wij op dat wij gezien het onafhankelijke karakter van de Raad voor de Rechtspraak van oordeel zijn dat aan hun inschatting veel gewicht kan worden toegekend.

8.3 Senter

De regering noemt vervolgens een bedrag aan kosten van ca. 1 miljoen per jaar van Senter in het kader van de uitvoering van de WBSO. Zij geeft geen enkele indicatie hoe dit bedrag is berekend. In vergelijking met de door ons geschatte uitvoeringskosten van de rijksbelastingdienst, die liggen in de orde van ca. € 2 miljoen, achten wij dit bedrag bijzonder hoog. Bovendien merken wij op dat deze werkzaamheden tot 2006 door de rijksbelastingdienst zijn verricht. Onze inschatting van kosten van de rijksbelastingdienst zijn gebaseerd op een opgave van het ministerie van Financiën medio 2006 over het jaarlijkse aantal verzoeken om informatie. Wij zijn ervan uit dat het hier gaat om historische cijfers, waarin ook de tot 2006 door de belastingdienst verrichte werkzaamheden op grond van de WBSO zijn meegenomen.

8.4 Lokale overheden

De regering noemt verder een bedrag aan uitvoeringskosten voor lokale

overheden van € 4,2 zonder enige indicatie hoe dit is berekend. In vergelijking met de door ons geschatte uitvoeringskosten van de rijksbelastingdienst, die liggen in de orde van ca. € 2 miljoen, achten wij dit bedrag buitengewoon hoog. In de Memorie van Toelichting (blz. 18) hebben wij opgemerkt dat wij bij lokale overheden geen substantiële toename van administratieve lasten verwachten, aangezien fiscale besluiten door lokale overheden in veel gevallen worden vastgesteld op basis van gegevens waarover de heffende overheid zonder discussie de beschikking kan krijgen, zoals verkoopcijfers van woningen, gegevens uit het bevolkingsregister e.d. Wij vragen ons overigens af op welke informatie de regering haar schatting baseert. Wij hebben hier bij het opstellen van het wetsvoorstel namelijk ook navraag naar gedaan bij de VNG, de Unie van Waterschappen en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij konden ons zelfs geen globale inschatting geven van het aantal verzoeken om informatie dat jaarlijks door gemeenten en waterschappen wordt gedaan in het kader van de belastingheffing en de toepassing van de Wet WOZ. Wij vragen ons dan ook af hoe de schatting ad € 4,2 miljoen tot stand is gekomen.

8.5 De belastingrechter

De regering schat tot slot in dat het wetsvoorstel zal leiden tot een toename van het aantal beroepen bij de belastingrechter van bijna 35 000 per jaar (kennelijk: alleen in zaken over rijksbelastingen). Ook deze schatting vinden wij onwaarschijnlijk hoog: het aantal procedures bij de belastingrechter zou dan meer dan verdubbelen. Immers, in Nederland werden volgens het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak in 2006 ca. 31 000 procedures bij de belastingrechter in eerste aanleg aanhangig gemaakt. Dat betrof dan alle soorten fiscale discussies bij alle heffingsinstanties, inclusief alle WOZ-procedures. Bovendien wordt een aanzienlijk deel van de fiscale procedures ingetrokken. Volgens het jaarverslag 2006 van de rijksbelastingdienst werden er in dat jaar door de belastingrechter 5 700 beroepschriften over rijksbelastingen afgedaan. Wij achten het in dat licht hoogst onwaarschijnlijk dat er als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel per jaar 35 000 rijksbelastingzaken bij de rechtbanken bijkomen. Dat geldt te meer als men deze schatting afzet tegen het jaarlijkse aantal informatieverzoeken van 480 000. De schatting van de regering komt erop neer dat ca. 7% van alle informatieverzoeken van de belastingdienst leidt tot een gerechtelijke procedure. Ter vergelijking: er worden jaarlijks miljoenen aanslagen opgelegd door de rijksbelastingdienst, en daaruit vloeien maar enkele duizenden procedures voort.

De Raad voor de Rechtspraak gaat ervan uit dat 90% van degenen die bezwaar maken ook een voorlopige voorziening aan de rechter zullen vragen, en verwacht op basis daarvan als gevolg van het wetsvoorstel ca. 3800 verzoeken om een voorlopige voorziening erbij, en tevens ca. 1400 extra bodemprocedures in eerste aanleg. De Raad schat de extra kosten voor de rechterlijke macht op ca. € 6,5 miljoen per jaar. Wij achten deze schatting aanzienlijk realistischer dan die van de regering.

Overigens schatten wij het aantal procedures nog aanzienlijk lager in, omdat wij ervan uitgaan dat slechts de helft van degenen die bezwaar maken ook een voorlopige voorziening zullen vragen. Schattingen op dit gebied zijn per definitie enigszins arbitrair. Wel merken wij op dat de regering een vergelijkbare schatting hanteert van het percentage verzoeken om een voorlopige voorziening: zij verwacht dat de helft van het aantal afwijzingen zal leiden tot een gang naar de rechter, ervan uitgaande dat 90% wordt afgewezen. De regering schat het percentage gerechtelijke procedures dus op 45% van het totale aantal bezwaarschriften. Bij onze schatting op 50% hebben wij laten meewegen dat er de nodige gevallen zullen zijn waarin overleg tijdens de bezwaarfase ertoe leidt dat

de fiscus zijn vraagstelling opschort, als de betrokkene daartoe redelijke gronden aanvoert, en in onderling overleg tot een werkbare oplossing probeert te komen. Zo gaat het nu vaak ook als er discussie wordt gevoerd over de rechtmatigheid van een verzoek om informatie. Bovendien zal de inspecteur in een deel van de gevallen in de bezwaarfase aan de belastingplichtige tegemoet komen. Op basis van deze schatting nemen wij aan dat er per jaar ca. 700 procedures bijkomen, en dat de daaraan verbonden extra kosten voor de rechterlijke macht ca. € 1 miljoen per jaar zullen bedragen.

8.6 Neerwaartse tendensen

Wij merken nog op dat in al deze schattingen nog geen rekening is gehouden met

- het te verwachten effect dat van het wetsvoorstel een reinigende werking uitgaat, in die zin dat de fiscus minder geneigd zal zijn om te vergaande verzoeken om informatie te doen, indien hij weet dat daartegen een effectieve rechtsgang openstaat (zie de Nota naar aanleiding van het Verslag, blz. 14), en
- de te verwachten tendens dat het aantal bezwaar- en beroepsprocedures na een aanlooperperiode aanmerkelijk zal afnemen. Voor die laatste tendens verwijzen wij naar de Memorie van Toelichting (blz. 18), de Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 14) en het advies van Actal. Ook wijzen wij op de redactionele aantekening in Vakstudie-Nieuws 2008/12.13 op de Nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel. Deze redactie verwacht dat de in het wetsvoorstel voorziene uitbreiding van de fiscale rechtsbescherming slechts tot een tijdelijke stijging van het aantal bezwaren en beroepen zal leiden. Naar haar inschatting zal na enige tijd «de aanvankelijke stroom van bezwaren en beroepen waarschijnlijk inkrimpen tot een klein stroompje van gevallen waarin er werkelijk iets mis is.» Dat is ook de bedoeling van de indieners.

9 Budgettaire dekking

De indieners schatten in dat de uitvoeringskosten voor de overheid die aan het wetsvoorstel verbonden zijn beperkt zullen blijven tot enkele miljoenen Euro's per jaar, en na een aanlooperperiode zullen afnemen. Voor zover er sprake zal zijn van extra overheidsuitgaven zal daarvoor uiteraard een passende dekking gezocht moeten worden. Over de hoogte van de uitvoeringskosten kunnen in dit stadium echter geen harde uitspraken worden gedaan. De verschillen tussen de schattingen van de indieners, de Raad voor de Rechtspraak en de aanzienlijk hogere schatting van de regering illustreren dat. Het is dan ook niet zinvol om de wijze van dekking nu reeds te fixeren. Het lijkt de indieners de meest passende oplossing dat de daaraan verbonden keuzes, die inhoudelijk los staan van het onderhavige voorstel, gemaakt worden door de regering, die daarbij – in overleg met het parlement – kan zoeken naar een of meer maatregelen die passen in het kader van haar algehele beleid. Evenzo zal op het niveau van lokale overheden de oplossing gevonden moeten worden door het plaatselijke bestuur; de indieners kunnen en willen daar niet in treden. De inwerking-tredingsbepaling, zoals die bij Nota van Wijziging is aangepast, biedt de regering overigens enig respijt om naar (voorlopige) dekking te zoeken. Gezien de onzekerheid over het aantal procedures lijkt een definitieve regeling over de dekking pas op haar plaats nadat enige ervaring met deze wet is opgedaan.

De indieners vestigen ten slotte de aandacht op het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen en Luchtenveld (nr. 29 934), dat voorziet in automatisch te verbeuren dwangsommen indien een bestuursorgaan ondanks ingebre-

kestelling niet tijd een besluit neemt. Mede gelet op ervaringen uit het verleden, valt niet aan te nemen dat alle bestuursorganen in alle gevallen tijdig zullen beslissen. Daarom mag worden aangenomen dat ook dat initiatiefwetsvoorstel zal leiden tot – thans nog moeilijk in te schatten – extra budgettaire lasten. En ook bij dat voorstel is geen regeling opgenomen over de budgettaire dekking. Het is inmiddels door de Eerste Kamer aangenomen, en de regering heeft besloten het uiterlijk per 1 januari 2010 in werking te laten treden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 934, nr. 24).

De indieners,

Dezentjé Hamming-Bluemink
Tang