

Vergaderjaar 2017–2018

33 772

**Evaluatie Wet 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. 4

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 september 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 30 november 2016 over het Evaluatierapport Wet 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 (Wet-Dezentjé) (Kamerstuk 33 772, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 januari 2017 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 30 augustus 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het Evaluatierapport Wet 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 (Wet-Dezentjé). Deze leden vinden het net als de indieners van de initiatiefwet belangrijk dat de Belastingdienst zorgvuldig omgaat met verzoeken om informatie en dat de informatievraag niet overmatig, disproportioneel en/of onredelijk is.

Het is dan ook goed om te lezen dat de rechtsbescherming van de belastingplichtige is verbeterd door de Wet-Dezentjé. Verder lijkt dat er sprake is van een zelfreinigend effect, omdat meer bewust wordt omgegaan met de informatie- en administratieplicht en de omkering en verzwaring van de bewijslast en dat de belastinginspecteur minder vaak de grenzen van de informatie- en administratieplicht opzoekt. Ook dat is goed. De druk op de uitvoeringspraktijk lijkt beperkt gebleven. Dat is volgens de leden van de VVD-fractie allemaal van belang. Daarnaast worden er ook kritische kanttekeningen gemaakt bij de wet. Hier moet volgens de leden naar gekeken worden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Staatssecretaris van mening is dat hem terughoudendheid past bij de beoordeling van de resultaten en eventueel te nemen maatregelen, omdat het initiatiefwetgeving betreft. Dat vinden deze leden toch wel een beetje wonderlijk, want het gaat uiteindelijk na de vaststelling in de beide Kamers gewoon om wetgeving. Kan de Staatssecretaris alsnog een beoordeling geven van de resultaten van de evaluatie en de eventueel te nemen maatregelen? Zo nee, waarom niet?

Hoe beoordeelt de Staatssecretaris de verbetering van de rechtsbescherming? Wat vindt de Staatssecretaris van de geconstateerde knelpunten in de wetgeving en in de praktijk van de wet? En welke oplossingen zouden er daarvoor kunnen bestaan?

De leden van de VVD-fractie vinden het wel een punt van aandacht dat de meerderheid van de informatiebeschikkingen betrekking heeft gehad op bijzondere situaties als constructiebestrijding, (zwaardere) fraudegevallen en vermeend buitenlands vermogen. Dat is natuurlijk niet waar de wet primair voor was bedoeld. Het doel van deze wet was met name om kleine ondernemers te ondersteunen.

Het is volgens de leden van de VVD-fractie daarom wel goed te lezen dat het merendeel van de overige informatiebeschikkingen, naast de informatiebeschikkingen met betrekking tot het segment particulieren (vermeende zwartsparenders en gevallen van buitenlandconstructies), het segment mkb betreft.

Vertragen en trainen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de informatiebeschikkingsprocedure het proces vertraagt. Sommige betrokkenen (met name de ambtenaren) geven aan dat er sprake is van bewust trainen. Het bewust trainen van het proces is voor deze leden natuurlijk niet wenselijk.

Hoe beoordeelt de Staatssecretaris het punt van vertraging en/of trainieren? Wat leidt de Staatssecretaris af uit het feit dat er door de rechter slechts in een enkel geval geen nieuwe termijn is verleend vanwege kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht op dit punt?

Wat vindt de Staatssecretaris van het feit dat de informatiebeschikking de procedures vertraagt, en dat de Belastingdienst in toenemende mate terughoudend is met het afgeven van informatiebeschikkingen?

De inspecteur kan de aanslagtermijn ook oprekken door een informatiebeschikking uit te vaardigen. Wat vindt de Staatssecretaris daar van? Hoe wordt of kan worden voorkomen dat de inspecteur daar misbruik van maakt?

De leden van de VVD-fractie lezen dat er vaak geen inhoudelijk argumenten worden aangevoerd bij een bezwaar- of beroepschrift en dat dit zorgt voor een beeld van trainieren. Hoe zou dit op te lossen zijn?

Het is de mening van de leden van de VVD-fractie dat het goed zou zijn als de bezwaar- en beroepsprocedures korter zouden duren. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris daarvoor?

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) heeft bij de tussenvaluatie een oplossing aangedragen voor vereenvoudiging van de Wet-Dezentjé die een eind zou moeten maken aan het (ongewenst) verlengen van termijnen. De oplossing die zij hebben voorgesteld is om in de wet een gezamenlijke behandeling van de informatiebeschikking en de aanslag waarop deze betrekking heeft te borgen, waarbij de herstelkans gehandhaafd blijft. Wat vindt de Staatssecretaris van deze oplossing? Wat zijn de voor- en nadelen en de gevolgen?

Wat vindt de Staatssecretaris van het voorstel in het oorspronkelijke wetsvoorstel waarbij belastingplichtigen naar de voorzieningenrechter zouden moeten voor opschorting van de informatieplicht? Welke voor- en nadelen en gevolgen zou zo'n voorstel hebben (voor de doelen van de wet) en hoe zou dit tegemoet komen aan de punten die worden gemaakt in het evaluatierapport?

Informatiebeschikking

Het evaluatierapport constateert enkele knelpunten met betrekking tot de informatiebeschikking. De leden van de VVD-fractie lezen dat het onduidelijk is op welk moment de vraag naar de evenredigheid of proportionaliteit van de sanctie omkering en verzwaring van de bewijslast aan de orde is: in de informatiebeschikkingsprocedure of in de aanslagprocedure. Wat vindt de Staatssecretaris hiervan? Hoe kan hierover meer duidelijkheid worden gegeven?

In het evaluatierapport wordt aangegeven dat er een onduidelijke verhouding is tussen de informatiebeschikkingsprocedure en de aanslagprocedure en dat dit tot onzekerheid leidt. De wet zou hier niet zorgen voor een grotere rechtszekerheid. Wat vindt de Staatssecretaris daarvan? En hoe zou dit eventueel op te lossen zijn?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de civiele procedure ook één van de geconstateerde knelpunten is. De Raad van State heeft eerder geadviseerd deze bepaling niet op te nemen, omdat in de jurisprudentie de weg naar de burgerlijke rechter reeds was geopend. Fiscaal adviseurs en advocaten vinden dat hierdoor de (beoogde) versterking van de rechtsbescherming wordt ondergraven. Wat vindt de Staatssecretaris hiervan? Wat zijn

hiervoor oplossingen en wat zijn de voor- en nadelen van een eventueel het schrappen van de bepaling?

Hoe kan in de bezwaarfase een betere (oprechte) heroverweging plaatsvinden? Hoe kan een betere benutting van de bezwaarfase bijdragen aan de efficiëntie van de belastingheffing en aan de kwaliteit van de interactie tussen de Belastingdienst en belastingplichtige?

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat omkering van de bewijslast niet aan de orde hoort te komen wanneer een belastingplichtige in de bezwaarfase tegen een informatiebeschikking alsnog de gevraagde informatie verstrekt. Hoe kijkt de Staatssecretaris naar het aanpassen van de wetstekst voor de bezwaarfase op dit punt?

Administratieplicht

Als het gaat om de administratieplicht functioneert de wet niet als beoogd, zo lezen de leden van de VVD-fractie, omdat achteraf geconstateerde gebreken in de administratie veelal niet meer kunnen worden hersteld. Wat vindt de Staatssecretaris daarvan? En welke oplossingen zouden daarvoor mogelijk zijn? Zou een oplossing kunnen zijn om in die gevallen het bezwaar tegen de omkering van de bewijslast met het bezwaar tegen de aanslag mee te laten lopen? Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?

Overig

De rechtsbescherming bij een verzoek om informatie over derden is nog niet geregeld. Hoe zou dit opgelost kunnen worden, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Voorts vragen deze leden aan de Staatssecretaris om een reactie op de punten van het NOB met betrekking tot de evaluatie van de Wet-Dezentjé, zoals genoemd in de brief d.d. 17 januari 2017.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de evaluatie van de Wet-Dezentjé. Zij danken de onderzoekers voor het uitgebreide rapport. De leden van PvdA-fractie constateren, door de soms diplomatieke bewoordingen heen kijkend, dat de wet niet heeft bereikt waarvoor zij ingesteld was. Zij hebben dan ook de nodige kritische opmerkingen. Dat neemt niet weg dat de leden van de PvdA-fractie blij zijn met de evaluatie van de wet. Het is erg belangrijk dat goed wordt onderzocht of wetgeving het beoogde doel bereikt. Als dat niet het geval blijkt te zijn dient wetgeving aangepast of ingetrokken te worden, ongeacht of die wetgeving afkomstig is vanuit de Staatssecretaris of uit de Kamer zelf.

De indieners van de Wet-Dezentjé hadden verschillende doelstellingen. De belangrijkste daarvan was het mkb te beschermen tegen zogenaamde sleepnetverzoeken van de Belastingdienst. Dat zijn informatieverzoeken die erg ongericht zijn en waarvan het vermoeden bestaat dat ze geen concreet doel hebben behalve mogelijk iets te vinden waar de belastingplichtige alsnog op kan worden gepakt. De verwachting bij invoering van de wet zou zijn dat inspecteurs zorgvuldiger om zouden gaan met informatieverzoeken. Helaas constateren de leden van de PvdA-fractie dat niet valt te controleren of het laatste is gebeurd. Wat zijn de observaties van de Staatssecretaris op dat punt? Wel concluderen de leden van de

PvdA-fractie dat het aantal sleepnetverzoeken erg gering is. Deelt de Staatssecretaris die observatie?

In de praktijk worden informatiebeschikkingen vooral opgelegd aan particulieren, meer in het bijzonder personen die worden verdacht van belastingontduiking. De leden van de PvdA-fractie vragen of waar is en hoe dat komt. Bij belastinginspecteurs bestaat de indruk dat de informatiebeschikking juist in die categorie wordt gebruikt om te traineren. Tegelijkertijd is er slechts één geval bekend waarbij door de rechter werd geoordeeld dat sprake was van onredelijk gebruik van procesrecht. Hoe verklaart de Staatssecretaris dit verschil?

Duidelijk is dat nooit de bedoeling van de Wet-Dezentjé was om belastingontduikers een extra instrument te bieden om aan belastingheffing te ontkomen, of deze heffing uit te stellen. De extra vertraging die gecreëerd kan worden aan de hand van de informatiebeschikking kan worden gebruikt om in de tussentijd geld weg te sluizen, documenten te fabriceren en zo meer. Deelt de Staatssecretaris de mening van de leden van de PvdA-fractie dat dit zeer ongewenst is? Wat is de rol geweest van de Wet-Dezentjé bij de rechtszaken rondom KB Lux? Meer recent heeft de Belastingdienst grote hoeveelheden informatie opgevraagd bij Zwitserse banken; in hoeverre kan een belastingplichtige zich beroepen op de Wet-Dezentjé mocht hij een bankrekening bij een van deze banken hebben die niet eerder is aangegeven bij de Nederlandse fiscus? Overigens is trainen kennelijk niet alleen een zaak van belastingplichtigen, maar gunt de fiscus zichzelf door het voeren van een informatiebeschikkingsprocedure ook meer tijd. Wat vindt de Staatssecretaris hiervan?

Hoewel bescherming van het mkb een van de hoofddoelstellingen van de wet was, lijkt het mkb nu eerder last van de wet te hebben. Zij kregen een informatiebeschikking op basis van de administratieplicht, waarvan zowel inspecteurs als adviseurs zeggen dat dit in de praktijk nutteloos is, omdat er doorgaans toch niet met terugwerkende kracht aan de verplichting voldaan kan worden. Bovendien willen mkb'ers het liefst zo snel mogelijk een complete oplossing voor het geschil, in plaats van te verzanden in allerlei nevenprocedures. Deelt de Staatssecretaris de observatie dat dit een ongelukkig en onbedoeld effect is van de wet?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de kostenvergoedingsbeschikking in de praktijk weinig toegevoegde waarde kent. Deelt de Staatssecretaris deze observatie en wat vindt hij ervan?

Concluderend stellen de leden van de PvdA-fractie dat de wet op twee punten niet voldoet: 1) Het is een extra instrument voor zwartsparenders om belastingheffing te ontlopen dan wel uit te stellen, en 2) voor het mkb wordt effectief geen betere rechtsbescherming bereikt. Deelt de Staatssecretaris daarmee de conclusie van de leden van de PvdA-fractie dat de wet daarom beter ingetrokken kan worden, of op zijn minst drastische aanpassing behoeft?

Staat overeind de tweede belangrijke doelstelling, het bevorderen van het zelfkritische vermogen bij de Belastingdienst als het gaat om het opvragen van informatie. Hoewel het effect van de wet op het behalen van deze doelstelling moeilijk is te meten, is dit nog steeds een na te streven doelstelling. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris buiten de Wet-Dezentjé om dit zelfkritische vermogen te versterken?

De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot wat de Staatssecretaris zelf vindt van de Wet-Dezentjé. Hoe ziet hij de toekomst van de Wet-Dezentjé?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het evaluatierapport van de Wet-Dezentjé. Deze leden vinden het van zeer groot belang dat de wetgever te allen tijde de afweging maakt of de rechtsbescherming van belastingplichtigen afdoende is en of er geen disbalans ontstaat ten opzichte van de bevoegdheden van de Belastingdienst. De Wet-Dezentjé beoogt deze rechtsbescherming te verbeteren en op grond van het rapport is dat gelukt, zij het dat een heel aantal kanttekeningen worden geplaatst en aanbevelingen worden gedaan. De leden van de CDA-fractie delen dan ook zeker niet de stelling van de Staatssecretaris dat hem terughoudendheid past bij de beoordeling van het rapport en de te nemen maatregelen omdat het initiatiefwetgeving betreft. Deze leden vragen de Staatssecretaris daarom stellig naar zijn oordeel over de te nemen maatregelen, zowel vanuit zijn rol als wetgever als vanuit zijn rol als hoofd van de Belastingdienst.

In het rapport wordt geoordeeld dat de werking van de Wet-Dezentjé voor belastingplichtigen niet altijd even duidelijk is. Ook de leden van de CDA-fractie menen dat de wet tot veel onduidelijkheid leidt. Zij willen allereerst de Staatssecretaris enkele feitelijke vragen over de werking van de informatiebeschikking voorleggen.

Kan de Staatssecretaris aangeven of het niet voldoen aan de informatiebeschikking leidt tot omkering van de bewijslast voor de gehele aangifte of slechts voor het gedeelte waarvoor de gevraagde informatie van belang is?

Kan de Staatssecretaris tevens aangeven of het verweer tegen de sanctie van de omkering of verzwaring van de bewijslast reeds in de procedure tegen de informatiebeschikking kan c.q. moet worden gevoerd?

Kan de Staatssecretaris aangeven wat er moet gebeuren als een belastingplichtige bezwaar maakt tegen de informatiebeschikking en vervolgens de gevraagde informatie toch verstrekt?

Kan de Staatssecretaris verder uiteenzetten of de verzwaring en omkering van de bewijslast op grond van artikel 36 van de Wet omzetbelasting 1968 (als *lex specialis*) van rechtswege intreedt of dat hiervoor een informatiebeschikking vereist is?

Dezelfde vraag geldt ook voor artikel 54 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Is voor de verzwaring en omkering van de bewijslast op grond van dit artikel een informatiebeschikking vereist?

Kan de Staatssecretaris voorts aangeven of in een informatiebeschikking mag worden verzocht om informatie die de inspecteur niet eerder gevraagd heeft aan de belastingplichtige?

In het evaluatierapport van de Wet-Dezentjé wordt aangegeven dat de informatiebeschikking volgens ambtenaren regelmatig gebruikt wordt door de belastingplichtige om te traineren en dat volgens fiscaal deskundigen vertraging zelden een doel op zich is. De vraag is andersom niet beantwoord: wordt de informatiebeschikking wel eens door de Belastingdienst gebruikt om het proces te vertragen, omdat gedurende de onherroepelijkheid van de informatiebeschikking het hele proces stil staat? Kan de Staatssecretaris op deze vraag reflecteren?

De leden van de CDA-fractie constateren dat vrijwel alle respondenten binnen het onderzoek zich hebben uitgesproken voor het laten vervallen van de informatiebeschikking voor de administratieplicht van artikel 52 AWR. Ook voor de kostenvergoedingsbeschikking lijkt het logisch deze af te schaffen, nu deze in ruim vijf jaar nog nooit is opgelegd. Ook in de fiscale vakliteratuur (Vakstudie Nieuws) wordt positief gereageerd op beide conclusies. Kan de Staatssecretaris aangeven welke nadelen er kunnen kleven aan het afschaffen van de informatiebeschikking voor de

administratieplicht van artikel 52 AWR? Kan de Staatssecretaris tevens aangeven welke alternatieven er zijn voor de kostenvergoedingsbeschikking om belastingplichtigen te beschermen tegen de onrechtmatige opvraag van informatie van derden?

In de Handreiking Wet-Dezentjé (blz. 12) is opgenomen dat in het dossier een korte notitie wordt bewaard van het verplichte gesprek tussen de medewerker, de vaktechnisch coördinator Formeel Recht en de vaktechnisch coördinator Toezicht. Kan de Staatssecretaris aangeven of dit in de praktijk ook gebeurt, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Tevens vragen deze leden of er inmiddels een latere versie is van de Handreiking Wet-Dezentjé.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de evaluatie van de Wet-Dezentjé. Zij hebben hier nog enkele vragen over. Daarnaast vragen de leden de Staatssecretaris in te gaan op de reactie van de NOB.

De leden lezen dat de veronderstelling was dat de wet met name ten goede zou komen aan kleine ondernemers, omdat zij niet op de uitgebreide brieven van de Belastingdienst konden reageren, maar dat de meerderheid van de informatiebeschikkingen juist betrekking heeft gehad op bijzondere situaties, zoals constructiebestrijding, fraudegevallen of vermeende buitenlands vermogens. Kan de Staatssecretaris toelichten waar dit verschil vandaan komt? Waarom ontvangen kleine ondernemers minder informatiebeschikkingen dan werd verwacht? En waarom de vermeende zwartspvaarders meer dan verwacht?

De leden lezen dat het moeilijk was om voldoende belastingplichtigen te vinden die bereid waren tot een interview. De leden vinden het jammer dat deze groep weinig gesproken is bij de evaluatie. Klopt het dat er helemaal niet gesproken is met belastingplichtigen? Kan de Staatssecretaris toelichten hoe er geprobeerd is deze groep wel te betrekken bij de evaluatie?

Kan de Staatssecretaris toelichten wat er wordt gedaan met de conclusies van de evaluatie dat de procedure van informatiebeschikkingen niet duidelijk is en mogelijk meer complexiteit met zich meebrengt voor belastingplichtigen?

De leden van de D66-fractie lezen dat er geen eenduidig beeld bestaat over of de extra procedure wordt gebruikt voor het vertragen van het proces. Hoe kijkt de Staatssecretaris hier tegenaan? En kan de Staatssecretaris toelichten in hoeveel gevallen een vertraging resulteert in een verlaging of in het vervallen van een boete?

De leden lezen ook dat zowel ambtenaren als fiscaal deskundigen van oordeel zijn dat de kostenvergoedingsbeschikking niet bijdraagt aan het beoogde doel. Kan de Staatssecretaris toelichten hoe zij tot dit oordeel zijn gekomen, mede omdat er nog geen ervaring is opgedaan met de kostenvergoedingsbeschikking?

II Reactie van de Minister van Financiën

Inleiding

Op 20 januari 2017 heeft u diverse vragen gesteld over het Evaluatierapport Wet 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 (de informatiebeschikking). Ik zal deze vragen beantwoorden en daarmee een beoordeling geven van de resultaten van de evaluatie en een vooruitblik geven op te overwegen oplossingsrichtingen, zoals onder andere door de leden van de fractie van de VVD wordt gewenst. Voor de overzichtelijkheid zijn uw vragen per onderwerp geclusterd. Uw vragen zien naast feitelijke antwoorden ook op oplossingsrichtingen waarmee de toekomst van de informatiebeschikking nader wordt bepaald.

1. Algemene vragen

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de Staatssecretaris zelf vindt van de Wet-Dezentjé. Hoe ziet hij de toekomst van de Wet-Dezentjé? De leden van de fractie van de VVD vragen om een beoordeling van de Staatssecretaris omtrent de verbetering van de rechtsbescherming. Wat vindt de Staatssecretaris van de geconstateerde knelpunten in de wetgeving en in de praktijk van de wet? En welke oplossingen zouden daarvoor kunnen bestaan?

Naar mijn oordeel heeft de informatiebeschikking een belangrijke toegevoegde waarde. De informatiebeschikking biedt de door de Tweede Kamer gewenste rechtsbescherming. Verder heeft de informatiebeschikking gezorgd voor een zelfreinigend effect. Volgens het evaluatierapport hebben ambtenaren het gevoel dat na invoering van de wet meer bewust wordt omgegaan met de informatie- en administratieplicht en de omkering en verzwaring van de bewijslast. Uit het evaluatierapport komt daarentegen ook duidelijk naar voren dat de regeling op dit moment een aantal knelpunten en onduidelijkheden bevat. Voor deze knelpunten en onduidelijkheden heb ik in mijn ogen een evenwichtige aanpak geformuleerd. Bepaalde elementen dienen gewijzigd te worden en andere kunnen ongewijzigd blijven. Ik verwijs hiervoor naar mijn aanbiedingsbrief, waarin ik onder meer oplossingsrichtingen overweeg om de lange doorlooptijd bij fiscale procedures en het niet functioneren van de informatiebeschikking ten aanzien van de administratieverplichting aan te pakken.

2. Vragen omtrent vertragen en trainen

Het is de mening van de leden van de fractie van de VVD dat het goed zou zijn als de bezwaar- en beroepsprocedures korter zouden duren. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris daarvoor?

Ik deel de mening van de leden van de fractie van de VVD op dit punt. Het is mijn intentie om de rechtsgang rondom de informatiebeschikkingsprocedure te verkorten en te verduidelijken, waarbij de rechtsbescherming wordt behouden. Kortheidshalve verwijs ik naar mijn aanbiedingsbrief waarin ik voorstel het proces te verkorten. Over het idee om met enkel één feitenrechter te werken heb ik inmiddels advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak.

De leden van de fracties van D66, de VVD en de PvdA vragen een beoordeling met betrekking tot het punt van vertragen en trainen inzake de informatiebeschikkingsprocedure. Hoe verhoudt het beeld van trainen zich met de constatering dat door de rechter slechts in een enkel geval geen nieuwe termijn is verleend vanwege kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht? De leden van de fractie van de VVD hebben in het evaluatierapport gelezen dat er vaak geen inhoudelijke argumenten worden aangevoerd bij een bezwaar- of beroepsschrift en dat dit zorgt voor een beeld van trainen. Hoe zou dit op te lossen zijn?

Het evaluatierapport geeft weer dat de term «traineren» veel vragen oproept. In de parlementaire geschiedenis spreekt men van traineren als het middel van bezwaar en beroep tegen een informatiebeschikking alleen maar wordt gebruikt om de voortgang van het proces van heffing te verstoren. Het rapport geeft geen eenduidig beeld. Sommige belastingambtenaren vinden traineren aanwezig als een bezwaar- of beroepschrift zonder inhoudelijke argumenten wordt ingediend. Andere belastingambtenaren merken daarentegen op dat het moeilijk is om vast te stellen of een belastingplichtige echt traineert. De vertraging van het proces komt volgens deze belastingambtenaren ook voort uit de systematiek van de huidige wettelijke regeling.

De geboden rechtsbescherming via de informatiebeschikking brengt met zich dat een belastingplichtige na bezwaar in beroep kan gaan bij twee feitenrechters en eventueel nog in cassatie bij de Hoge Raad. Dit proces neemt de nodige tijd in beslag en kan tot relatief langdurige procedures leiden. Vervolgens kan dit worden gevolgd door eenzelfde procedure met een lange doorlooptijd tegen de belastingaanslag. Hoewel bewust traineren in de praktijk kan voorkomen, is de huidige vormgeving van de beroepsprocedure tegen de informatiebeschikking mijns inziens de voornaamste oorzaak voor de vertraging. Uit voor het evaluatierapport onderzochte jurisprudentie blijkt ook dat de fiscale rechter in slechts één geval tot het oordeel kwam dat er sprake was van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Vanuit dit gezichtspunt komt traineren, enkel om procedures te vertragen, dus nauwelijks voor.

De leden van de fractie van de PvdA geven weer dat het duidelijk nooit de bedoeling van de Wet-Dezentjé was om belastingontduikers een extra instrument te bieden om aan belastingheffing te ontkomen, of deze heffing uit te stellen. De extra vertraging die gecreëerd kan worden aan de hand van de informatiebeschikking kan worden gebruikt om in de tussentijd geld weg te sluizen, documenten te fabriceren en zo meer. Deelt de Staatssecretaris de mening van de leden van de fractie van de PvdA dat dit zeer ongewenst is?

Ik deel de mening van de leden van de PvdA-fractie dat misbruik van de procedure tegen de informatiebeschikking, in welke vorm dan ook, zeer ongewenst is. Echter, aan het bieden van rechtsbescherming is inherent dat het enige tijd duurt voordat er een onherroepelijke informatiebeschikking is. Kwaadwillende belastingplichtigen zouden om deze reden uitsluitend met het oogmerk om tijd te winnen een procedure kunnen starten. Of er sprake is van dergelijk misbruik (kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht) en welke gevolgen daaraan verbonden dienen te worden is uiteindelijk aan de fiscale rechter.

De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar grote hoeveelheden informatie die de Belastingdienst heeft opgevraagd bij Zwitserse banken. In hoeverre kan een belastingplichtige zich beroepen op de Wet-Dezentjé mocht hij een bankrekening bij een van deze banken hebben die niet eerder is aangegeven bij de Nederlandse fiscus?

Elke belastingplichtige heeft recht op de geboden rechtsbescherming die de informatiebeschikking met zich brengt. Indien een belastingplichtige volgens de inspecteur desgevraagd geen voldoende openheid van zaken geeft omtrent een bankrekening waarvan wordt vermoed dat die toekomt aan de belastingplichtige, kan de inspecteur dit formaliseren in een informatiebeschikking. De belastingplichtige kan vervolgens bezwaar en beroep instellen tegen de informatiebeschikking.

Concluderend stellen de leden van de fractie van de PvdA dat de wet op twee punten niet voldoet: 1) Het is een extra instrument voor zwartsparenders om belastingheffing te ontlopen dan wel uit te stellen, en 2) voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) wordt effectief geen betere rechtsbescherming bereikt. Deelt de Staatssecretaris daarmee de conclusie van de leden van de fractie van de PvdA dat de wet daarom beter ingetrokken kan worden, of op zijn minst drastische aanpassing behoeft? De leden van de fractie van de VVD verwijzen naar de aangedragen oplossing van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) bij de tussenevaluatie voor vereenvoudiging van de Wet-Dezentjé die een eind zou moeten maken aan het (ongewenst) verlengen van termijnen. De oplossing die zij hebben voorgesteld is om in de wet een gezamenlijke behandeling van de informatiebeschikking en de aanslag waarop deze betrekking heeft te borgen, waarbij de herstelmogelijkheid gehandhaafd blijft. Wat vindt de Staatssecretaris van deze oplossing? Wat zijn de voor- en nadelen en de gevolgen?

Ik sta een evenwichtige aanpak voor. De procedure tegen de informatiebeschikking zou kunnen worden verkort en verduidelijkt, waarbij de rechtsbescherming wordt behouden. Het NOB-voorstel is mijns inziens niet de gewenste evenwichtige oplossing. Het NOB-voorstel lijkt een forse tijdswinst op te leveren wegens de gezamenlijke behandeling van de informatiebeschikking en de aanslag tijdens één (gerechtelijke) procedure. Echter, de nadelen van dit voorstel acht ik groter. Een belangrijk nadeel is dat de belastingplichtige niet langer zekerheid heeft vóór de oplegging van belastingaanslagen dat de gevraagde informatie wel of niet moest worden verstrekt. Verder zal het NOB-voorstel leiden tot belastingaanslagen met te hoog geschatte belastbare inkomsten, winsten etc. wegens het ontbreken van informatie en tot een niet-gewenste verharding tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige. Ten slotte zal de fiscale rechter noodgedwongen het werk van de inspecteur moeten doen met betrekking tot het vaststellen van relevante feiten en het vaststellen van de belastingsschuld wanneer de gevraagde informatie alsnog wordt verstrekt. Voorzienbare tussenuitspraken van en meerdere zittingen bij de fiscale rechter kunnen bovendien de tijdswinst van deze optie weer tenietdoen.

3. Vragen omtrent de administratieplicht

De leden van de fractie van de PvdA geven weer dat bescherming van het mkb een van de hoofddoelstellingen van de wet was, het mkb lijkt echter nu eerder last van de wet te hebben. Het mkb krijgt nu een informatiebeschikking op basis van de administratieplicht, waarvan zowel inspecteurs als adviseurs zeggen dat dit in de praktijk nutteloos is, omdat er doorgaans toch niet met terugwerkende kracht aan de verplichting voldaan kan worden. Bovendien willen mkb'ers het liefst zo snel mogelijk een complete oplossing voor het geschil, in plaats van te verzanden in allerlei nevenprocedures. Deelt de Staatssecretaris de observatie dat dit een ongelukkig en onbedoeld effect is van de wet? Ook de leden van de fractie van de VVD geven aan dat als het gaat om de administratieplicht de wet niet functioneert als beoogd omdat achteraf geconstateerde gebreken in de administratie veelal niet meer kunnen worden hersteld. Wat vindt de Staatssecretaris daarvan? En welke oplossingen zouden daarvoor mogelijk zijn?

Op grond van de conclusies van het evaluatierapport deel ik de observatie dat de informatiebeschikking kennelijk niet goed functioneert met betrekking tot de administratieverplichting en dat onder andere belastingplichtigen uit het mkb hiervan hinder ondervinden. Ik stel dan

ook voor om de administratieverplichting los te koppelen van de informatiebeschikking (zie ook mijn aanbiedingsbrief op dit punt).

De leden van de fractie van het CDA vragen of aangegeven kan worden welke nadelen er kunnen kleven aan het afschaffen van de informatiebeschikking voor de administratieplicht van artikel 52 AWR. De leden van de fractie van de VVD vragen of het een oplossing kan zijn om het bezwaar tegen de omkering van de bewijslast met het bezwaar tegen de aanslag mee te laten lopen. Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?

Met het afschaffen van de informatiebeschikking voor de administratieverplichting zou voor de administratieverplichting feitelijk worden teruggekeerd naar het vorige systeem. Dit systeem houdt in dat bezwaar en beroep tegen de omkering van de bewijslast meelopen met het bezwaar tegen de belastingaanslag. De inspecteur heeft hierbij de bewijslast om aannemelijk te maken dat aan de administratie zodanige bezwaren kleven, dat de administratie niet kan worden gehanteerd als een deugdelijke grondslag voor de berekening van de winst. De administratie wordt vervolgens door de inspecteur verworpen, waarna de inspecteur de winst in redelijkheid gaat schatten. Om deze schatting ongedaan te maken, dient de belastingplichtige overtuigend aan te tonen dat de schatting van de winst en daarmee de op die schatting gebaseerde belastingaanslag te hoog is (omkering en verzwaring van de bewijslast). De belastingplichtige kan vervolgens tijdens beroep tegen de belastingaanslag aan de fiscale rechter de vraag voorleggen of de administratie inderdaad niet voldoende deugdelijk was en of het gevolg van omkering en verzwaring van de bewijslast gerechtvaardigd is.

De belastingplichtige kan als nadeel ervaren dat een formele schakel om te komen tot omkering van de bewijslast, te weten de informatiebeschikking, ontbreekt. Immers, indien niet aan de administratieverplichting wordt voldaan is thans omkering en verzwaring van de bewijslast pas mogelijk na het onherroepelijk worden van de informatiebeschikking. Echter, zoals duidelijk blijkt uit het evaluatierapport wordt de informatiebeschikking bij de administratieverplichting door belastingambtenaren, geraadpleegde externe fiscaal deskundigen (hierna: fiscaal deskundigen) en mkb-ondernemers als een last ervaren. De reden hiervoor is dat gebreken in een administratie nagenoeg nooit kunnen worden hersteld. De verwachting is dat het afschaffen van de informatiebeschikking bij de administratieverplichting eerder zal leiden tot een oplossing bij geschillen over de administratieplicht. Dit is een wens die onder andere vanuit het mkb veel wordt gehoord.

4. Vragen over verzoek om informatie over derden en de kostenvergoedingsbeschikking

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de kostenvergoedingsbeschikking in de praktijk weinig toegevoegde waarde kent. Deelt de Staatssecretaris deze observatie en wat vindt hij ervan? Ook de leden van de fractie van D66 lezen dat zowel ambtenaren als fiscaal deskundigen van oordeel zijn dat de kostenvergoedingsbeschikking niet bijdraagt aan het beoogde doel. Kan de Staatssecretaris toelichten hoe zij tot dit oordeel zijn gekomen, mede omdat er nog geen ervaring is opgedaan met de kostenvergoedingsbeschikking? De leden van de fractie van het CDA vragen of de Staatssecretaris kan aangeven welke alternatieven er zijn voor de kostenvergoedingsbeschikking om belastingplichtigen te beschermen tegen de onrechtmatige opvraag van informatie van derden. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen hoe de rechtsbescherming op dit punt kan worden opgelost.

Ten aanzien van administratieplichtigen en bij de informatieverplichting voor administratieplichtigen met betrekking tot de belastingheffing van derden, kan door de administratieplichtige om een kostenvergoedingsbeschikking worden verzocht. De kostenvergoedingsbeschikking kan worden genomen indien de administratieplichtige na gestelde eisen aan een administratie of na beantwoording van een verzoek om informatie van oordeel is dat de gestelde eisen of vragen van de inspecteur onrechtmatig waren.

De observatie van de leden van de fractie van de PvdA deel ik niet. Indien het doel rechtsbescherming vóór de informatieverstreking is, dan voldoet de kostenvergoedingsbeschikking niet. Dat ligt ook voor de hand, omdat de kostenvergoedingsbeschikking ziet op de situatie na het verstrekken van de informatie. Echter, de kostenvergoedingsbeschikking heeft wel degelijk waarde omdat het de inspecteur dwingt tot een afgewogen beslissing met betrekking tot het opvragen van informatie. In het evaluatierapport wordt dit het zelfreinigend effect genoemd. Ten aanzien van de informatieverplichting voor administratieplichtigen met betrekking tot gegevens die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing van derden, wil ik de kostenvergoedingsbeschikking eveneens behouden. Deze beschikking biedt geen rechtsbescherming vóór het verstrekken van informatie. Deze rechtsbescherming kan naar mijn mening alleen worden geboden via het invoeren van een (informatie)beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaat. Vanuit het oogpunt van een effectief handhavingsbeleid, prefereer ik bestendinging van de huidige regeling van de kostenvergoedingsbeschikking.

5. Vragen met betrekking tot de civielrechtelijke dwangsom

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de civiele procedure ook één van de geconstateerde knelpunten is. De Raad van State heeft eerder geadviseerd deze bepaling niet op te nemen, omdat in de jurisprudentie de weg naar de burgerlijke rechter reeds was geopend. Fiscaal adviseurs en advocaten vinden dat hierdoor de (beoogde) versterking van de rechtsbescherming wordt ondergraven. Wat vindt de Staatssecretaris hiervan? Wat zijn hiervoor oplossingen en wat zijn de voor- en nadelen van het eventueel schrappen van de bepaling?

De civielrechtelijke dwangsom wordt, mede door bijkomende langdurige en zeer kostbare procedures, terughoudend ingezet. Dit brengt feitelijk met zich dat bij het overgrote deel van de zaken een informatiebeschikking wordt vastgesteld. Het opwerpen van extra hordes bij het kunnen toepassen van de civielrechtelijke dwangsom kan betekenen dat het uitstralingseffect van deze mogelijkheid ten aanzien van de kwaadwillenden (te) sterk wordt verminderd. Ik stel derhalve voor om niets aan de huidige mogelijkheden voor de Belastingdienst te wijzigen.

6. Vragen over optreden inspecteur / uitvoering Belastingdienst / onderzoek evaluatierapport

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA merken op dat de inspecteur de aanslagtermijn ook kan oprekken/het proces kan vertragen door een informatiebeschikking uit te vaardigen. Wat vindt de Staatssecretaris daar van? Hoe wordt of kan worden voorkomen dat de inspecteur daar misbruik van maakt?

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de PvdA stellen allen vragen naar het gebruik van de informatiebeschikking door de Belastingdienst. Aan de informatiebeschikking gaat een verzoek om informatie door de inspecteur vooraf. Door dit verzoek ontstaat een informatiever-

plichting voor de belastingplichtige op grond van artikel 47 AWR. Uitgangspunt van dit artikel is dat de belastingplichtige daaraan voldoet. De informatiebeschikking is niet meer en niet minder dan een constatering van de inspecteur dat de belastingplichtige niet aan zijn wettelijke verplichting heeft voldaan. Indien de informatiebeschikking is genomen wordt op grond van de wet de termijn voor de vaststelling van een aanslag, navorderingsaanslag of naheffingsaanslag of het nemen van een beschikking verlengd met de periode tussen de bekendmaking van de met betrekking tot die belastingaanslag of beschikking genomen informatiebeschikking en het moment waarop deze informatiebeschikking onherroepelijk komt vast te staan of wordt vernietigd. Het bevriezen van de termijnen is derhalve een gevolg van het wettelijke systeem. De inspecteur dient bij het gebruik van zijn wettelijke bevoegdheden (in casu het verzoeken om informatie) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Het is uiteindelijk aan de fiscale rechter om te oordelen of er sprake is van een schending van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en welk gevolg aan een dergelijke schending dient te worden verbonden.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat in de Handreiking Wet-Dezentjé (blz. 12) is opgenomen dat in het dossier een korte notitie wordt bewaard van het verplichte gesprek tussen de medewerker, de vaktechnisch coördinator Formeel Recht en de vaktechnisch coördinator Toezicht. Kan de Staatssecretaris aangeven of dit in de praktijk ook gebeurt? Tevens vragen deze leden van de fractie van het CDA of er inmiddels een latere versie is van de Handreiking Wet-Dezentjé.

De leden van de fractie van het CDA vragen of in het dossier een korte notitie wordt bewaard van het verplichte gesprek tussen de medewerker, de vaktechnisch coördinator Formeel Recht en de vaktechnisch coördinator Toezicht zoals in de Handreiking Wet-Dezentjé opgenomen is. De Handreiking Wet-Dezentjé bevat instructies en richtlijnen voor medewerkers van de Belastingdienst. Het vaktechnisch overleg voor het nemen van een informatiebeschikking en het maken en opnemen van een korte notitie daarvan in het dossier is verplicht. Ik heb geen reden om te veronderstellen dat de desbetreffende medewerkers zich niet aan deze verplichting houden. Verder wordt op dit moment gewerkt aan een nieuwe Handreiking informatiebeschikking en kostenvergoedingsbeschikking, waarin onder meer de laatste jurisprudentie verwerkt wordt. Deze handreiking is nog niet gereed.

De leden van de fractie van de PVDA gaan in op de tweede belangrijke doelstelling, het bevorderen van het zelfkritische vermogen bij de Belastingdienst als het gaat om het opvragen van informatie. Hoewel het effect van de wet op het behalen van deze doelstelling moeilijk is te meten, is dit nog steeds een na te streven doelstelling. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris buiten de Wet-Dezentjé om dit zelfkritische vermogen te versterken? De indieners van de Wet-Dezentjé hadden verschillende doelstellingen. De belangrijkste daarvan was het mkb te beschermen tegen zogenaamde sleepnetverzoeken van de Belastingdienst. Dat zijn informatieverzoeken die erg ongericht zijn en waarvan het vermoeden bestaat dat ze geen concreet doel hebben behalve mogelijk iets te vinden waar de belastingplichtige alsnog op kan worden gepakt. De verwachting bij invoering van de wet zou zijn dat inspecteurs zorgvuldiger om zouden gaan met informatieverzoeken. Helaas constateren de leden van de fractie van de PvdA dat niet valt te controleren of het laatste is gebeurd. Wat zijn de observaties van de Staatssecretaris op dat punt? Wel concluderen de leden van de fractie van de PvdA dat het aantal sleepnetverzoeken erg gering is. Deelt de Staatssecretaris die observatie?

Ik deel de observatie van de leden van de PvdA-fractie dat het aantal sleepnetverzoeken erg gering is. Dit wekt geen verbazing. Immers, ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financiën reeds geopperd dat het zou gaan om een incidentele situatie waarin een bevoegdheid te ruim wordt geïnterpreteerd en toegepast. Hij heeft in dat kader gewezen op de reeds bestaande rechten voor belastingplichtigen en gewaarschuwd voor verdergaande juridisering. Hij heeft een voorkeur uitgesproken voor de aanpak van incidenten via interne instructies.

Het evaluatierapport roept niet het beeld op dat er een noodzaak bestaat tot (verdere) versterking van het zelfkritische vermogen van de Belastingdienst als het gaat om het opvragen van informatie. Waar nog behoefte zou bestaan om incidenten aan te pakken onderschrijf ik de voorkeur van mijn ambtsvoorganger.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat is de rol geweest van de Wet-Dezentjé bij de rechtszaken rondom KB Lux.

In de rechtszaken rondom de KB Lux was de vraag naar de informatieverplichtingen van de belastingplichtige een centraal onderwerp, met name in de gevallen waarin de belastingplichtigen ontkende een bankrekening bij die bank te hebben (gehad) of weigerde de informatieverzoeken van de Belastingdienst te beantwoorden. In die zaken is daarom een aanzienlijk aantal informatiebeschikkingen genomen. In zoverre was de rol van de Wet-Dezentjé bij de rechtszaken rondom de KB Lux groot. Overigens hebben de fiscale rechters tot in hoogste instantie in het overgrote deel van de zaken geoordeeld dat de belastingplichtige inderdaad niet aan zijn informatieverplichting voldeed.

In de praktijk worden informatiebeschikkingen vooral opgelegd aan particulieren, meer in het bijzonder personen die worden verdacht van belastingontduiking. De leden van de fractie van de PvdA vragen of dat waar is en hoe dat komt. De leden van de fractie van D66 lezen dat de veronderstelling was dat de wet met name ten goede zou komen aan kleine ondernemers, omdat zij niet op de uitgebreide brieven van de Belastingdienst konden reageren, maar dat de meerderheid van de informatiebeschikkingen juist betrekking heeft gehad op bijzondere situaties, zoals constructiebestrijding, fraudegevallen of vermeende buitenlands vermogens. Kan de Staatssecretaris toelichten waar dit verschil vandaan komt? Waarom ontvangen kleine ondernemers minder informatiebeschikkingen dan werd verwacht? En waarom de vermeende zwartsparenders meer dan verwacht?

De leden van de fractie van de PvdA concluderen dat de informatiebeschikking in de praktijk vooral opgelegd wordt aan een bepaalde groep particulieren. Voor zover daaraan de veronderstelling ten grondslag ligt dat de Belastingdienst zich met de informatiebeschikking met name op deze groep richt, is dit onjuist. De Belastingdienst neemt een informatiebeschikking zodra een situatie daarom vraagt zonder onderscheid te maken naar de «soort» belastingplichtige. Van strategische keuzes is dus geen sprake, dit mede in antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66. Wel kan ik de leden van de fracties van de PvdA en D66 erop wijzen dat getalsmatig particulieren de grootste groep van belastingplichtigen vormt en zou ik het niet verwonderlijk vinden als belastingplichtigen die belasting proberen te ontduiken zoals zwartsparenders of die een fiscale constructie opgezet hebben de Belastingdienst daarover niet willen informeren.

De leden van de fractie van D66 lezen dat het moeilijk was om voldoende belastingplichtigen te vinden die bereid waren tot een interview. De leden

vinden het jammer dat deze groep weinig gesproken is bij de evaluatie. Klopt het dat er helemaal niet gesproken is met belastingplichtigen? Kan de Staatssecretaris toelichten hoe er geprobeerd is deze groep wel te betrekken bij de evaluatie?

De leden van de fractie van D66 vragen hoe er geprobeerd is om belastingplichtigen bij de evaluatie te betrekken. De 78 belastingplichtigen die ooit een informatiebeschikking hebben ontvangen en waarvan de telefoongegevens te achterhalen waren zijn telefonisch benaderd. De (externe) onderzoeker heeft in totaal 25 belastingplichtigen kunnen bereiken: bij drie belastingplichtigen is een interview afgenomen, de overige belastingplichtigen gaven aan niet aan het onderzoek mee te willen werken. Een aantal belastingplichtigen gaf aan in het algemeen niet aan telefonische enquêtes deel te willen nemen, andere redenen om niet deel te willen nemen waren ongenoegen over de Belastingdienst en onbekendheid met de informatiebeschikking (bijvoorbeeld omdat een accountant alle belastingzaken regelt).

De drie interviews met belastingplichtigen zijn als aparte casussen in het Evaluatierapport beschreven (§ 6.1 Ervaringen van belastingplichtigen: drie casussen). De casussen geven een indruk van de context waarin de informatiebeschikking wordt afgegeven (voor wat betreft mkb) maar geven gezien het beperkte aantal interviews geen volledig beeld.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke wijze in de bezwaarfase een betere (oprechte) heroverweging kan plaatsvinden. Hoe kan een betere benutting van de bezwaarfase bijdragen aan de efficiëntie van de belastingheffing en aan de kwaliteit van de interactie tussen de Belastingdienst en belastingplichtige?

De evaluatie roept niet het beeld op dat de bezwaarfase niet goed benut wordt. Belastingdienstmedewerkers zijn positief, externe deskundigen laten een wisselend beeld zien. Degenen die negatief oordelen baseren hun oordeel niet zozeer op bezwaren tegen informatiebeschikkingen, maar betrekken de totale bezwaarbehandeling daarin. Ik herken het beeld niet dat de bezwaarfase niet goed benut zou worden.

De leden van de fractie van D66 vragen of de Staatssecretaris kan toelichten in hoeveel gevallen een vertraging resulteert in een verlaging of in het vervallen van een boete?

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeveel gevallen een vertraging resulteert in een verlaging of het vervallen van een boete. De Belastingdienst stelt met de informatiebeschikking vast dat een belastingplichtige niet aan zijn informatieverplichting voldaan heeft. Zoals eerder aangegeven is het belang van de Belastingdienst bij het nemen van een informatiebeschikking erin gelegen – naast de zuivere vaststelling van het niet voldoen door de belastingplichtige – dat de Belastingdienst als de informatiebeschikking onherroepelijk komt vast te staan zich bij de vaststelling van de belastingaanslag kan beroepen op omkering van de bewijslast. Tegelijkertijd kan het nemen van een informatiebeschikking leiden tot vertraging in de vaststelling van de belastingschuld en het daarbij opleggen van een eventuele boete. De Belastingdienst dient dan ook telkens een zorgvuldige afweging te maken. Op de omvang van een eventuele boete heeft het nemen van informatiebeschikking niet een directe invloed. Wel heeft het gevolg van omkering van de bewijslast invloed op het bedrag van de aanslag en daardoor op de grondslag van een vergrijpboete. De redelijke termijn die geldt bij de afdoening van een procedure tegen een boete begint te lopen op het moment van de «criminal charge». In het algemeen ligt dit moment nadat de informatiebeschikking onherroepelijk vaststaat. Dit neemt niet weg dat de inspecteur

in een individueel geval bij het opleggen van een boete rekening kan houden met de termijn die verstreken is tussen de overtreding en het opleggen van de boete. Ik heb geen gegevens over hoe vaak dit gebeurt.

7. Overige vragen

7.1 Onduidelijkheid informatiebeschikkings- en aanslagprocedure

De leden van fracties van de VVD en D66 verwijzen naar de conclusie in het evaluatierapport dat de informatiebeschikkingsprocedure zelf en de verhouding tussen de informatiebeschikkingsprocedure en de aanslagprocedure onduidelijk is, waardoor belastingplichtigen complexiteit en onzekerheid ervaren. Zij vragen wat de Staatssecretaris daarvan vindt en hoe dit eventueel op te lossen zou zijn. Verder merken de leden van de fracties van de VVD en het CDA op dat het onduidelijk is op welk moment de vraag naar de evenredigheid of proportionaliteit van de omkering en verzwaring van de bewijslast aan de orde is. Zij vragen wat de Staatssecretaris hiervan vindt en om meer duidelijkheid hierover.

De ingevoerde informatiebeschikking biedt de door de Tweede Kamer gewenste rechtsbescherming. Indien bijvoorbeeld een belastingplichtige nu volgens de inspecteur niet aan zijn informatieverplichting voldoet, kan de inspecteur dit via een beschikking vaststellen. Door middel van bezwaar en beroep tegen deze beschikking kan de belastingplichtige de rechtmatigheid van de uitoefening van de controlebevoegdheid en de toepassing van het middel van omkering en verzwaring van de bewijslast laten toetsen door een fiscale rechter. Hierbij kan ook aan bod komen of de inspecteur juist heeft beoordeeld dat de belastingplichtige niet voldoende aan zijn fiscale informatie- en administratieverplichtingen heeft voldaan. In het geval dat de informatiebeschikking, na eventueel bezwaar en beroep, onherroepelijk wordt en de belastingplichtige niet de gegevens levert die hij zou moeten leveren, wordt de belastingaanslag vastgesteld met omkering en verzwaring van de bewijslast. Tegen deze belastingaanslag staat ook bezwaar en beroep open. Schematisch kunnen deze twee opvolgende procedures als volgt worden weergegeven.

De huidige procedure bij de informatiebeschikking

De huidige procedure bij de aanslag en bijbehorende beschikkingen

De in het evaluatierapport geconstateerde onduidelijkheid van de informatiebeschikkingsprocedure en de verhouding tussen de informatiebeschikkingsprocedure en de aanslagprocedure ziet mede op de omkering en verzwaring van de bewijslast en het moment van de evenredigheids- of proportionaliteitstoets. Deze toets ziet op de rechtsvraag of de geconstateerde schending van de informatie- en/of administratieverplichtingen dermate zwaar is dat de omkering en verzwaring van de bewijslast een gerechtvaardigd gevolg is. Er was onduidelijkheid of deze toets kon plaatsvinden door de fiscale rechter in de procedure tegen de informatiebeschikking en/of door de fiscale rechter in de procedure tegen de belastingaanslag.

Met zijn arrest van 10 februari 2017 heeft de Hoge Raad deze onduidelijkheid en onzekerheid voor belastingplichtigen weggenomen. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat: «de vraag of de omkering van de bewijslast op haar plaats is ook (en eventueel opnieuw) aan de orde kan worden gesteld in de procedure over een belastingaanslag of beschikking die is opgelegd of gegeven nadat een op die aanslag of beschikking betrekking hebbende informatiebeschikking onherroepelijk is geworden.» Dit oordeel brengt met zich dat belastingplichtigen in de procedure tegen de informatiebeschikking en in de procedure tegen de belastingaanslag kan laten toetsen

of de omkering en verzwaring van de bewijslast proportioneel is. Volledigheidshalve vermeld ik dat de in mijn aanbiedingsbrief voorgestane oplossingsrichting met zich zal brengen dat van deze lijn van de Hoge Raad zal worden afgeweken. Ten behoeve van de versnelling van de procedure tegen de informatiebeschikking zullen rechtsvragen over de omkering en verzwaring van de bewijslast alleen worden beoordeeld in procedure tegen de belastingaanslag.

Verder wordt in het evaluatierapport weergegeven dat voor belastingplichtigen de informatiebeschikkingsprocedure, als voorloper op de aanslagprocedure, soms moeilijk te begrijpen is. Het nogmaals procederen over een belastingaanslag, na reeds hoge kosten en een lange doorlooptijd ten aanzien van de informatiebeschikking, wordt als problematisch ervaren. Een dubbele lange procedure is een gevolg van het huidige systeem. Door middel van een verkorting en een verduidelijking van de procedure tegen de informatiebeschikking overweeg ik voor deze problemen een oplossingsrichting zoals nader omschreven in de aanbiedingsbrief.

7.2 Bevoegdheid inspecteur

De leden van de fractie van het CDA vragen of via een informatiebeschikking informatie mag worden verzocht die de inspecteur niet eerder gevraagd heeft aan de belastingplichtige?

De inspecteur zal, om de benodigde fiscaal relevante gegevens te verkrijgen ten behoeve van de correcte vaststelling van de belastingaanslag, altijd eerst in contact treden met de belastingplichtige via bijvoorbeeld een schriftelijk verzoek om informatie. Zoals de Hoge Raad recent heeft bevestigd verplicht artikel 47 AWR de belastingplichtige om gegevens en inlichtingen van feitelijke aard, welke voor de belastingheffing ten aanzien van de belastingplichtige van belang kunnen zijn, te verstrekken. Indien de belastingplichtige volgens de inspecteur niet of niet voldoende voldoet aan zijn verplichting van artikel 47 AWR, kan de inspecteur deze schending van artikel 47 AWR formaliseren via een informatiebeschikking.

Het hiervoor beschreven proces houdt in dat de inspecteur via de informatiebeschikking geen informatie kan verzoeken die hij niet eerder heeft gevraagd. Wel is het bijvoorbeeld mogelijk dat de vragen in de informatiebeschikking een andere vormgeving hebben, maar per saldo zien op dezelfde gegevens en inlichtingen van feitelijke aard. Of de inspecteur niet eerder gestelde vragen heeft opgenomen in de informatiebeschikking en de mogelijke gevolgen daarvan is aan het oordeel van de fiscale rechter.

7.3 Omkering en verzwaring van de bewijslast

De leden van de fractie van het CDA vragen of het niet voldoen aan de informatiebeschikking leidt tot omkering van de bewijslast voor de gehele aangifte of slechts voor het gedeelte waarvoor de gevraagde informatie van belang is.

Of omkering en verzwaring van de bewijslast geldt voor de gehele aangifte/belastingaanslag of een gedeelte daarvan is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het effect van de omkering en verzwaring van de bewijslast wordt genuanceerd door het vereiste dat de inspecteur een redelijk schatting dient te maken van de belastbare grondslag. Zijn schatting bij vaststelling van de aanslag mag niet willekeurig zijn en dient door hem te worden onderbouwd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de verzwarende en omkering van de bewijslast op grond van artikel 36 van de Wet omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968) van rechtswege intreedt of dat hiervoor een informatiebeschikking vereist is. De leden van de fractie van het CDA hebben dezelfde vraag voor artikel 54 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Is voor de verzwarende en omkering van de bewijslast op grond van dit artikel een informatiebeschikking vereist?

Artikel 36 Wet OB 1968 en artikel 54 AWR stellen niet de eis van een (onherroepelijke) informatiebeschikking. Voor de in artikel 54 AWR genoemde administratieplicht van artikel 52 AWR geldt wel de eis van een (onherroepelijke) informatiebeschikking.

7.4 Bezwaar tegen de informatiebeschikking

De leden van de fractie van de VVD geven weer dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat omkering van de bewijslast niet aan de orde hoort te komen wanneer een belastingplichtige in de bezwaarfase tegen een informatiebeschikking alsnog de gevraagde informatie verstrekt. Hoe kijkt de Staatssecretaris naar het aanpassen van de wetstekst voor de bezwaarfase op dit punt? De leden van de fractie van het CDA vragen of de Staatssecretaris kan aangeven wat er moet gebeuren als een belastingplichtige bezwaar maakt tegen de informatiebeschikking en vervolgens de gevraagde informatie toch verstrekt.

De tekst van artikel 52a AWR is op dit moment niet duidelijk met betrekking tot de vraag wat het gevolg is indien de belastingplichtige tijdens de bezwaarfase alle gevraagde informatie verstrekt. Ik ben van mening dat met het tijdens de bezwaarfase alsnog verstrekken van alle gegevens de informatiebeschikking haar belang verliest. In dit geval dient de informatiebeschikking naar mijn mening te worden vernietigd.

7.5 Voorstel oorspronkelijk wetsvoorstel

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de Staatssecretaris vindt van het voorstel in het oorspronkelijke wetsvoorstel waarbij belastingplichtigen naar de voorzieningenrechter zouden moeten voor opschorting van de informatieplicht. Welke voor- en nadelen en gevolgen zou zo'n voorstel hebben (voor de doelen van de wet) en hoe zou dit tegemoet komen aan de punten die worden gemaakt in het evaluatierapport?

In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel is de destijds voorgestelde regeling beschreven. Deze regeling hield in hoofdlijnen in dat een betrokkene naar aanleiding van een informatieverzoek kon verzoeken om een voor bezwaar vatbare beschikking, ongeacht of dit verzoek de eigen belastingplicht of de belastingplicht van derden betrof. Als de inspecteur discussie verwachtte kon hij het informatieverzoek direct zelf al in een voor bezwaar vatbare vorm gieten. Direct na indiening van een bezwaarschrift tegen deze beschikking kon de betrokkene een voorlopige voorziening vragen aan de belastingrechter op grond van de artikelen 8:81 e.v. van de Awb. Zonder nadere voorziening zou bezwaar tegen de beschikking tot gevolg hebben dat geen sprake zou zijn van schorsende werking met als gevolg dat de belastingplichtige tijdens de procedure tegen de beschikking al zou worden geconfronteerd met een aanslag en omkering en verzwarende van de bewijslast.

Deze destijds voorgestelde regeling bevatte voor- en nadelen. Er werd met de regeling een oplossing geboden voor het destijds gesignaleerde tekort aan effectieve rechtsbescherming in gevallen waarin de Belastingdienst belastingplichtigen confronteert met een verzoek om informatie. Een

belangrijk nadeel van de oorspronkelijk voorgestelde regeling was echter dat betrokkenen massaal bezwaar tegen de verzoeken om informatie zouden kunnen aantekenen. Dit zou een zware werklast voor de Belastingdienst met zich kunnen brengen, hetwelk uiteraard invloed kan hebben op het goed uitoefenen van zijn taak. Op grond van met name dit nadeel is destijds gekozen voor de huidige regeling en niet voor de oorspronkelijke regeling.

Het gesignaleerde nadeel van destijds geldt nog steeds. Daarnaast is het gevolg van de huidige regeling dat de betrokkene weliswaar niet meer zelf kan afdwingen dat een beschikking wordt genomen, maar indien de inspecteur afziet van het nemen van een beschikking, er geen omkering en verzwaring van de bewijslast op deze grond kan volgen. Als gevolg hiervan is sprake van «equality of arms» en de Belastingdienst heeft zelf in de hand in hoeveel en in welke gevallen er beschikkingen worden uitgevaardigd. Het is daarom beter om de huidige regeling op een paar onderdelen trachten te verbeteren.

7.6 Reactie brief van de NOB

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts aan de Staatssecretaris om een reactie op de punten van de NOB met betrekking tot de evaluatie van de Wet-Dezentjé, zoals genoemd in de brief d.d. 17 januari 2017.

Bij de reactie op de punten van de NOB zal de indeling worden aangehouden van de betreffende brief van 17 januari 2017.

Onderdeel 1: niet voldoen aan administratieve verplichtingen

In onderdeel 1 van de brief van de NOB wordt duidelijkheid gevraagd over het tijdstip waarop de vraag naar de evenredigheid van de «sanctie» van omkering van de bewijslast kan worden gesteld.

De NOB gaat vervolgens specifieker in op de situatie van administratieve gebreken en een gewenst systeem waarbij de belastingplichtige de mogelijkheid dient te worden geboden om zijn fouten te herstellen en/of voor de toekomst deze fouten te voorkomen.

Met zijn arrest van 10 februari 2017 heeft de Hoge Raad onduidelijkheid en onzekerheid voor belastingplichtigen weggenomen. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat: «de vraag of de omkering van de bewijslast op haar plaats is ook (en eventueel opnieuw) aan de orde kan worden gesteld in de procedure over een belastingaanslag of beschikking die is opgelegd of gegeven nadat een op die aanslag of beschikking betrekking hebbende informatiebeschikking onherroepelijk is geworden.» Dit oordeel brengt met zich dat belastingplichtigen in de procedure tegen de informatiebeschikking en in de procedure tegen de belastingaanslag kan laten toetsen of de omkering en verzwaring van de bewijslast proportioneel is. Deze twee momenten gelden ook voor een informatiebeschikking inzake de administratieplicht.

Uit het evaluatierapport komt naar voren dat zowel fiscaal deskundigen als de Belastingdienst de combinatie van de administratieverplichting en de informatiebeschikking niet vindt werken.

De positie van belastingplichtigen ten opzichte van de inspecteur wordt kennelijk als verzwakt ervaren. De informatiebeschikking draagt dus niet bij aan de beoogde rechtsbescherming. Vrijwel alle respondenten spreken zich nadrukkelijk uit ten behoeve van het laten vervallen van de informatiebeschikking met betrekking tot de administratieverplichting. Op grond van het voorgaande ben ik voornemens een aanpassing van de informatiebeschikking voor te stellen, waardoor de administratieverplichting niet langer onder deze regeling valt. Dit zal betekenen dat in de toekomst de

proportionaliteit van de omkering en verzwaring van de bewijslast alleen in de procedure tegen de belastingaanslag aan de orde kan komen. De verwachting hierbij is dat belastingplichtigen en de inspecteur in de fase vóór de aanslagoplegging meer in overleg zullen treden over de mogelijke gevolgen van een schending van de administratieplicht. Hierdoor wordt eerder zekerheid verkregen die met name door het mkb wordt gewenst.

Verder dient op grond van artikel 52, zesde lid, AWR de administratie zodanig te zijn ingericht en te worden gevoerd en de gegevensdragers zodanig te worden bewaard, dat controle daarvan door de inspecteur binnen een redelijke termijn mogelijk is. Op grond van dit wetsartikel verleent de administratieplichtige daartoe de benodigde medewerking met inbegrip van het verschaffen van het benodigde inzicht in de opzet en de werking van de administratie. Deze wettelijke bepaling draagt bij aan een toekomst waarin fouten eerder worden voorkomen en minder onzekerheid en onduidelijkheid ontstaat bij de belastingplichtige.

Onderdeel 2: ontbreken rechtsbescherming bij derdenonderzoek

Bij onderdeel 2 vraagt de NOB aandacht voor rechtsbescherming bij een derdenonderzoek.

Administratieplichtigen kunnen, indien zij van mening zijn dat zij ten onrechte informatie hebben verstrekt, om een kostenvergoeding verzoeken op grond van artikel 53, vijfde lid, AWR. Op grond van deze regeling wordt het informatieverzoek achteraf beoordeeld. De NOB stelt voor om, voor zover het gaat over de inhoud van het verzoek, bij toepassing van artikel 53, eerste lid, AWR eveneens een informatiebeschikking door de inspecteur af te laten geven. Voor situaties waarin de wijze van uitvoering van het onderzoek een te zware last voor de bevraagde administratieplichtige meebrengt, kan een kostenvergoedingsbeschikking volgens de NOB wel soelaas bieden.

Ten aanzien van de informatieverplichting van artikel 53, eerste lid, AWR geldt thans geen informatiebeschikking. Dit is logisch omdat het niet de belastingheffing van de administratieplichtige zelf, maar de belastingheffing van derden betreft. Aan het niet voldoen van deze informatieverplichting kan niet het gevolg van omkering en verzwaring van bewijslast bij de aanslagprocedure worden gekoppeld. Verder is het niet mogelijk om de wettelijke termijnen bij derden te bevriezen met de tijd die benodigd is om een informatiebeschikkingsprocedure van de administratieplichtige te voltooien. Zoals de NOB weergeeft zit de administratieplichtige tussen de Belastingdienst en de betrokkenen in. De administratieplichtige kan een contractuele geheimhoudingsplicht hebben ten opzichte van derden of wil wegens commerciële redenen geen informatie verstrekken over zijn zakelijke relaties. Hoewel deze redenen vanuit een bedrijfsoogpunt van de administratieplichtige begrijpelijk zijn, mogen zij geen obstakel vormen om te voldoen aan een wettelijke verplichting. Bij deze belangenafweging dient meer gewicht te worden toegekend aan het belang van een essentiële controlemogelijkheid van de Belastingdienst.

Ik stel voor om de kostenvergoedingsbeschikking in stand te laten. Uit het evaluatierapport komt ook naar voren dat de kostenvergoedingsbeschikking een positieve rol van betekenis kan hebben. De (dreiging van een) kostenvergoedingsbeschikking dwingt de inspecteur tot een meer afgewogen beslissing met betrekking tot het opvragen van informatie bij derden.

Onderdeel 3: aanpassing wettelijk systeem informatiebeschikking

De NOB heeft bij onderdeel 3 van haar brief een voorstel gedaan om het wettelijke systeem van de informatiebeschikking aan te passen. De belangrijkste voorgestelde aanpassing hierbij is een gezamenlijke behandeling/procedure van de informatiebeschikking en de belastingaanslag. Indien de informatiebeschikking in stand blijft dient de belastingplichtige een mogelijkheid te worden geboden om alsnog de gevraagde gegevens aan te leveren, de rechter kan vervolgens die informatie meteen meewegen in het oordeel over de in geding zijnde belastingaanslag.

Het grootste voordeel van een gezamenlijke behandeling lijkt te zijn dat er geen tijdsverlies/vertraging is door middel van een afzonderlijke procedure tegen de informatiebeschikking. Hiermee lijkt een belangrijk punt, te weten de vertragende werking, uit het evaluatierapport te worden aangepakt.

Echter, aan het wetsvoorstel van de NOB kleven diverse zwaarwegende bezwaren. Belastbare inkomsten, winsten etc. waarbij een discussie over de informatieverplichting speelt zullen nagenoeg altijd worden geschat en via een belastingaanslag worden geformaliseerd. Immers, de belastingplichtige zal de informatie niet verstrekken vóór de aanslagoplegging omdat hij nog geen oordeel heeft van een rechter over de rechtmatigheid van de vragen van de inspecteur. Van een eventueel herstel vóór de aanslagoplegging zal (nagenoeg) geen sprake zijn. Dit heeft tot gevolg dat de inspecteur minder goed een aanslag kan vaststellen. Om te voorkomen dat de inspecteur mogelijk rechten verspeelt, zal de aanslag hoog worden geschat. Deze gang van zaken kan een niet gewenste verharding veroorzaken tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige. Verder wordt zeer getwijfeld aan de versnelling van de procedure. Er lijkt sprake te zijn van een lastenverzwaring voor de rechtspraak. Het vaststellen van de benodigde feiten voor de aanslag, werk dat thans wordt uitgevoerd door de inspecteur bij de aanslagregelende fase en de bezwaarfase tegen de aanslag, wordt vaker verschoven naar de beroepsfase. Daarmee lijkt aanvullend werk voor de rechter een feit. Indien de rechter oordeelt dat de vragen van de inspecteur rechtmatig waren, kan de beantwoording door de belanghebbende leiden tot nieuwe vragen van de inspecteur. De vragen dient hij, wegens de «equality of arms», te stellen via de rechter. Tussenuitspraken van de rechter, aanvullende zittingen en daarmee aanvullende vertraging lijken het logische gevolg. Een proces dat zich vervolgens kan herhalen in hoger beroep.

Op grond van de geschetste nadelen wordt het voorstel van de NOB om het wettelijke systeem van de informatiebeschikking aan te passen niet overgenomen.

Onderdeel 4: bezwaar en omkering bewijslast

In onderdeel 4 vraagt de NOB aandacht voor de situatie dat volgens de huidige wettekst geen herstel door de belastingplichtige kan plaatsvinden tijdens bezwaar tegen de informatiebeschikking. Zoals ik heb aangegeven bij onderdeel 7.4 ben ik van mening dat met het tijdens de bezwaarfase alsnog verstrekken van alle gegevens de informatiebeschikking haar belang verliest. In dit geval dient de informatiebeschikking naar mijn mening te worden vernietigd.

Onderdeel 5: civiele en fiscale procedure naast elkaar

Ten slotte wijst de NOB in onderdeel 5 op de verhouding tussen de bestuursrechtelijke informatiebeschikking en de civielrechtelijke dwangsom. De NOB geeft in overweging om artikel 52, vierde lid, AWR te

heroverwegen en/of te bepalen dat het civiele kort geding alleen aan de orde kan komen als de informatiebeschikking niet tot het gewenste resultaat leidt, waarbij kan worden gedacht aan het opnemen van een tijdsvolgorde in de wet.

De Hoge Raad heeft reeds geoordeeld dat de civielrechtelijke dwangsom, ondanks de bestuursrechtelijke informatiebeschikking, mogelijk is voor de Belastingdienst. Het inzetten van de civielrechtelijke dwangsom wordt terughoudend toegepast. Bij het overgrote deel van de zaken wordt een informatiebeschikking vastgesteld. Ik zie geen aanleiding om de regeling van de informatiebeschikking op dit punt aan te passen.