

Bijlage I

Vragen van de vaste commissie voor Financiën van 16 november 2018: een aantal vragen en opmerkingen naar aanleiding van de brief van 30 augustus 2018 inzake aangedragen oplossingsrichtingen voor de voornaamste knelpunten in het evaluatierapport inzake de Wet van 27 mei 2011, 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 (Stb. 2011, 265) (Wet Dezentjé) en de beantwoording van vragen over dat evaluatierapport.¹

Op 16 november 2018 heeft de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer diverse vragen gesteld naar aanleiding van de brief van 30 augustus 2018 inzake de aangedragen oplossingsrichtingen voor de voornaamste knelpunten in het evaluatierapport inzake de Wet Dezentjé en de beantwoording van vragen over het evaluatierapport². Ten behoeve van een meer overzichtelijke behandeling zijn uw vragen per onderwerp geclusterd.

1. Advies Raad voor de rechtspraak

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer de Kamer wordt geïnformeerd over het advies van de Raad voor de Rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak (de Raad) is door mij geconsulteerd met betrekking tot de verkorting en verduidelijking van de beroepsprocedure tegen de informatiebeschikking. De consultatie en het advies zien op de volgende oplossingsrichtingen:

1. het verkorten van de informatiebeschikkingsprocedure;
2. het beperken van beroepsgronden informatiebeschikkingsprocedure;
3. het loskoppelen van de administratieplicht van de informatiebeschikking.

Een kopie van het advies van de Raad van 31 oktober 2018 is bijgevoegd. In mijn aanbiedingsbrief ga ik nader in op de aanbevelingen van de Raad.

2. Effecten van de Wet Dezentjé

De leden van de fractie van de SP vragen een heldere weergave van de onderdelen van de wet die wél verbeteringen inhouden ten opzichte van de situatie vóór invoering ervan. Zoals ik eerder in de beantwoording van vragen over het evaluatierapport heb beschreven, heeft de informatiebeschikking naar mijn mening toegevoegde waarde. De informatiebeschikking biedt rechtsbescherming tegen disproportionele en onredelijke informatiebehoefte van de inspecteur. De informatiebeschikking geeft de belanghebbende namelijk een duidelijk juridisch toetsmoment via de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Volgens belastingambtenaren en fiscaal deskundigen is de rechtsbescherming door middel van de informatiebeschikking verbeterd als het gaat om de informatieplicht. Hoewel belastingambtenaren over het algemeen van mening zijn dat disproportionele informatieverzoeken vóór de invoering van de informatiebeschikking incidenten waren, geven zij wel aan dat na invoering van de informatiebeschikking bewuster wordt omgegaan met de informatieplicht en het gevolg van de omkering en verzwaring van de bewijslast. Ten slotte klinkt ook in het advies van de Raad door dat de informatiebeschikking en de bijbehorende rechtsprocedure voorzien in de gewenste rechtsbescherming.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of ik de observatie deel dat het een ongelukkig en onbedoeld effect is van de wet dat het midden- en kleinbedrijf (mkb) last heeft van het niet goed functioneren van de informatiebeschikking op basis van de administratieplicht en het niet voldoen aan de wens van mkb'ers om zo snel mogelijk tot een complete oplossing te komen. Ook de leden van de fractie van de VVD wijzen op deze wens van het mkb. In de beantwoording van vragen over het evaluatierapport heb ik weergegeven dat ik de observatie deel dat de informatiebeschikking niet goed functioneert met betrekking tot de administratieverplichting en dat onder andere belanghebbenden uit het mkb hiervan hinder ondervinden. Dit is naar mijn mening inderdaad een ongelukkig en onbedoeld effect van de Wet Dezentjé. Op grond hiervan heb ik aangedragen om de administratieverplichting los te koppelen van de informatiebeschikking. De Raad heeft aangegeven zich te kunnen vinden in deze oplossingsrichting.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33772, nrs. 3 en 4.

² Kamerstukken II 2017/18, 33772, nrs. 3 en 4.

3. Alternatieve aanpassing van Wet Dezentjé

De leden van de fractie van de VVD vragen naar mijn mening over een totale oplossing met maar één procedure en of ik één procedure uitvoerbaar acht. Eén procedure, waarbij de procedure tegen de informatiebeschikking en de procedure tegen de belastingaanslag worden samengevoegd, is eerder voorgesteld door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB). In mijn beantwoording van de vragen over het evaluatierapport heb ik weergegeven dat het NOB-voorstel niet de gewenste evenwichtige oplossing brengt. Het NOB-voorstel lijkt een forse tijdwinst op te leveren. Echter, de nadelen van dit voorstel worden groter geacht dan het mogelijke voordeel van tijdwinst. Een belangrijk nadeel is dat de belanghebbende niet langer zekerheid heeft over zijn informatieverplichting vóór de oplegging van belastingaanslagen en het geven van beschikkingen. Dat is immers het gevolg wanneer niet langer een afzonderlijke en voorafgaande rechtsprocedure over de informatieverplichting plaatsvindt. Het NOB-voorstel zal leiden tot belastingaanslagen met te hoog geschatte belastbare inkomsten, winsten et cetera wegens het ontbreken van informatie en mogelijk tot een niet-gewenste verharding tussen de Belastingdienst en de belanghebbende. 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 belastingschuld wanneer de gevraagde informatie alsnog wordt verstrekt. Voorzienbare tussenuitspraken van en meerdere zittingen bij de fiscale rechter kunnen bovendien de tijdwinst van deze optie weer tenietdoen. Ik acht de oplossing van één gezamenlijke procedure niet wenselijk.

De leden van de fractie van de SP vragen of het niet beter is om het opvragen van informatie door de belastinginspecteur niet langer de status van beschikking te laten zijn en de wetswijzigingen van de Wet Dezentjé terug te draaien. De inspecteur kan een informatiebeschikking vaststellen ingeval hij van mening is dat de belanghebbende niet of niet voldoende aan zijn informatieplicht heeft voldaan. Wanneer het niet of niet voldoende voldoet aan de informatieverplichting niet langer wordt vastgesteld via een beschikking, zijn de Wet Dezentjé en de informatiebeschikking feitelijk teruggedraaid en afgeschaft. Naar mijn oordeel heeft de informatiebeschikking wel degelijk een belangrijke toegevoegde waarde. Zoals ook volgt uit het evaluatierapport biedt de informatiebeschikking rechtsbescherming en zorgt de informatiebeschikking ervoor dat belastingambtenaren meer bewust omgaan met de informatieplicht en het gevolg van de omkering en verzwaring van de bewijslast. Op dit moment ben ik derhalve geen voorstander van het terugdraaien van de wet. Het evaluatierapport en ook het advies van de Raad geven hiertoe geen aanleiding.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er geen minder vergaande mogelijkheden zijn om de Belastingdienst scherp te houden en of het niet een verlichting voor de Belastingdienst zou betekenen als de informatiebeschikking wordt vervangen door iets werkbaarders. Het bewust omgaan met de informatieplicht en de omkering en verzwaring van de bewijslast is inderdaad een toegevoegde waarde van de informatiebeschikking. Echter, het bieden van rechtsbescherming staat voorop. Ik ben er op dit moment dan ook voorstander van om de informatiebeschikking te behouden. Het terugkeren naar de vorige situatie waarbij een schending van de informatieplicht wettelijk leidt tot omkering en verzwaring van de bewijslast en tot te hoog geschatte belastingaanslagen zonder voorafgaande fiscale rechtsingang wordt immers door velen eveneens als te vergaand beschouwd. Wel ben ik voornemens om de regeling en de procedure van de informatiebeschikking aan te passen. Hiervoor heb ik verschillende oplossingsrichtingen aangedragen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de wet niet beter kan worden ingetrokken of op zijn minst drastisch aanpassing behoeft. Ik sta een evenwichtige aanpak voor. Met de door mij aangedragen oplossingsrichtingen wordt de procedure tegen de informatiebeschikking verkort en verduidelijkt, waarbij de rechtsbescherming wordt behouden. Op dit moment ben ik er geen voorstander van om de informatiebeschikking af te schaffen dan wel drastisch aan te passen waardoor de rechtsbescherming die met de informatiebeschikking wordt geboden verloren zou gaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen of een volgende evaluatie, over bijvoorbeeld vier jaar, wenselijk is, opdat duidelijk wordt of de oplossingsrichtingen de knelpunten hebben weggenomen. Ik deel de mening van de leden van de fractie van de VVD om de wettelijke regeling van de informatiebeschikking in de toekomst opnieuw te evalueren. Ik denk hierbij aan een langere termijn na de inwerkingtreding van een eventuele wettelijke maatregel. De voorgestelde oplossingsrichtingen hebben invloed op de reikwijdte en duur van bezwaar- en beroepsprocedures.

Het duurt enige tijd voordat zichtbaar wordt of de oplossingsrichtingen de knelpunten hebben weggenomen.

4. Belastingontduiking en traineren

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het klopt en hoe het komt dat in de praktijk informatiebeschikkingen vooral worden opgelegd aan particulieren, meer in het bijzonder personen die worden verdacht van belastingontduiking. De Belastingdienst neemt een informatiebeschikking zodra een situatie daarom vraagt zonder onderscheid te maken naar de 'soort' belastingplichtige. Wel kan ik de leden van de fractie van de PvdA 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 belastingplichtigen die een fiscale constructie opgezet hebben, de Belastingdienst daarover niet willen informeren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een beoordeling van de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies in het licht dat bij belastinginspecteurs de indruk bestaat dat de informatiebeschikking wordt gebruikt om te traineren en of deze manier van traineren nog wel gefaciliteerd moet worden. Tijdens een bijeenkomst van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies van 5 juli 2017 zijn belastingambtenaren van de Coördinatiegroep Constructiebestrijding aan het woord gekomen. Op de vraag of formeelrechtelijk veranderingen moesten plaatsvinden gaven deze belastingambtenaren onder andere aan dat het traject van de informatiebeschikking lang duurt. Een mogelijke oplossing volgens deze belastingambtenaren zou zijn om één hogerberoepsinstantie te laten vervallen. Zoals ik heb aangegeven bij de beantwoording van de vragen inzake het evaluatierapport ben ik van mening dat misbruik van de procedure tegen de informatiebeschikking, in welke vorm dan ook, zeer ongewenst is. Echter, het begrip "traineren" roept te veel vragen op. Uit het evaluatierapport blijkt dat de fiscale rechter nagenoeg nooit tot het oordeel komt dat er sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Vanuit dit gezichtspunt komt traineren, enkel om procedures te vertragen, dus nauwelijks voor. Hoewel bewust traineren in de praktijk kan voorkomen en een nadeel is van het bieden van rechtsbescherming, is de huidige vormgeving van de beroepsprocedure tegen de informatiebeschikking mijns inziens de voornaamste oorzaak van de vertraging. Met de oplossingsrichting om één feitelijke beroepsinstantie te laten vervallen wordt het probleem van vertraging aangepakt en de rechtsbescherming behouden. Naast de beperking van de vertraging is het de verwachting dat de verkorte rechtsprocedure ook preventief zal werken. De te behalen vertraging door kwaadwillende belanghebbenden is namelijk beperkt en daarmee mogelijk minder interessant.

5. Kostenvergoedingsbeschikking

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het komt dat er nog geen gebruik is gemaakt van de kostenvergoedingsregeling en of hierbij sprake is van onwetendheid van de administratieplichtige of van te strenge regelgeving omtrent de aanvraag. Uit het evaluatierapport volgt dat er nog geen gebruik is gemaakt van de kostenvergoedingsbeschikking, terwijl dat een beschikking op aanvraag is. Een verklaring voor het uitblijven van dergelijke aanvragen kan in principe alleen door belanghebbenden en hun vertegenwoordigers worden gegeven. Onwetendheid zal niet de oorzaak zijn, aangezien alle ondervraagde fiscaal deskundigen aangaven bekend te zijn met de kostenvergoedingsbeschikking. De regeling omtrent de aanvraag van de kostenvergoedingsbeschikking is ook niet streng in die zin dat die veel voorwaarden kent. Ingeval een administratieplichtige een verplichting is nagekomen waarvan hij van oordeel is dat deze onrechtmatig door de inspecteur is opgelegd, kan hij verzoeken om vergoeding van kosten die rechtstreeks verband houden met de nakoming van deze verplichting. Een reden voor het achterblijven van het gebruik van de kostenvergoedingsbeschikking kan zijn dat de regeling ziet op de situatie na het verstrekken van de verzochte informatie. De kostenvergoedingsbeschikking biedt niet rechtsbescherming vóór het verstrekken van de verzochte informatie. Echter, de kostenvergoedingsbeschikking heeft wel degelijk toegevoegde waarde omdat die de inspecteur dwingt tot een afgewogen beslissing met betrekking tot het opvragen van informatie. In het evaluatierapport wordt dit het zelfreinigend effect genoemd.

De leden van de fractie van de SP vragen welke kosten door belastingplichtigen worden gemaakt en vragen aanvullend of dit geen kosten zijn die met een goede administratie helemaal niet nodig zijn, of een inspecteur niet het vertrouwen dient te genieten dat hij de informatie die hij nodig heeft om een aanslag te kunnen opleggen gewoon kan opvragen en of de kostenvergoedingsbeschikking niet een prikkel is om vooral niet te diepgravend onderzoek te doen. Zoals is toegelicht bij het antwoord op de vorige vraag, heeft de kostenvergoedingsbeschikking

naar mijn oordeel een toegevoegde waarde omdat het de inspecteur dwingt tot een afgewogen beslissing met betrekking tot het opvragen van informatie. Dit is de belangrijkste reden om de kostenvergoedingsbeschikking te behouden. De inspecteur is bij het opvragen van informatie gebonden aan de wettelijke mogelijkheden. Zijn vragen dienen te worden gesteld in het kader van de belastingheffing van derden of de heffing van de belasting waarvan de inhouding aan de administratieplichtige is opgedragen. Deze kaders kunnen op grond van jurisprudentie als breed worden beschouwd. Op grond hiervan zal de inspecteur door de kostenvergoedingbeschikking niet een doorslaggevende prikkel ervaren om geen onderzoek te verrichten. Desondanks is het te allen tijde goed dat een inspecteur zich bewust is van de grenzen van zijn bevoegdheden en ook de belangen van de administratieplichtige wanneer hij van zijn bevoegdheden gebruikmaakt. Omdat nog geen gebruik is gemaakt van de kostenvergoedingsbeschikking en derhalve ook geen jurisprudentie van de fiscale rechter hierover bekend is, kan weinig worden gezegd over welke kosten in de praktijk worden gemaakt en vervolgens voor vergoeding in aanmerking dienen te komen. Op grond van de wettekst dient het een redelijke kostenvergoeding te zijn. De wetsgeschiedenis geeft als voorbeeld kosten die samenhangen met het onttrekken van bepaalde informatie aan (digitale) archieven, zoals de manuren die de administratieplichtige zelf heeft besteed of de kosten van een gespecialiseerd bedrijf.³

6. Civielrechtelijke dwangsomregeling

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeveel gevallen de Belastingdienst, sinds 30 november 2016, de informatiebeschikking heeft omzeild door de civielrechtelijke dwangsomregeling en wat 'terughoudend' is. De civielrechtelijke dwangsomregeling wordt niet ingezet om de informatiebeschikking te omzeilen. De civielrechtelijke dwangsomregeling wordt alleen in uitzonderlijke gevallen en daarmee terughoudend ingezet. Uitzonderlijke gevallen zien op zaken waarbij de inspecteur over simpelweg te weinig of geen informatie beschikt om tot een redelijke schatting te komen bij de vaststelling van de belastingaanslag. In de praktijk wordt de civielrechtelijke dwangsomregeling dus alleen ingezet indien het betrokken belang de benodigde inzet, kosten en tijd rechtvaardigt. Ten slotte wordt opgemerkt dat voor dossiers waarbij een informatiebeschikking kan worden vastgesteld sinds 30 november 2016 slechts één keer de civielrechtelijke dwangsomregeling is ingezet. Dit onderstreept dat in de praktijk de civielrechtelijke dwangsomregeling terughoudend wordt ingezet.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het beoogde doel van de civielrechtelijke dwangsomregeling is. Het doel van een civielrechtelijke dwangsom is om nakoming van de verplichting tot het verstrekken van de verzochte informatie af te dwingen. De informatiebeschikking heeft formeel een ander doel. Met de informatiebeschikking wordt door de inspecteur vastgesteld dat een belanghebbende niet aan zijn informatieverplichting heeft voldaan. Tegen dit besluit kan de belanghebbende opkomen door middel van bezwaar en beroep tegen de informatiebeschikking. De fiscale rechter kan vervolgens inhoudelijk toetsen of de informatieverplichting (in voldoende mate) is nagekomen. Een onherroepelijke informatiebeschikking is een voorwaarde om te komen tot omkering en verzwaring van de bewijslast bij de later vastgestelde belastingaanslag of beschikking. De omkering en verzwaring van de bewijslast is een maatregel van administratiefrechtelijke aard die van toepassing kan zijn wanneer een belanghebbende niet aan zijn fiscale informatieverplichtingen voldoet.

7. Administratieplicht

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het voor het mkb eenvoudiger kan worden om aan de administratieverplichtingen te voldoen en tegelijkertijd vlot en constructief samen te werken met de Belastingdienst. De Belastingdienst biedt ondernemers in toenemende mate onlinefaciliteiten. In 2018 is de Belastingdienst, in samenwerking met softwareleveranciers, een proef met onlineboekhouden voor het mkb gestart. Onderdeel daarvan is een automatische aangifte omzetbelasting die aan het boekhoudprogramma is gekoppeld. De betreffende software haalt de omzetgegevens uit de boekhouddata, genereert de aangifte omzetbelasting en verstuurt de aangifte desgewenst naar de Belastingdienst. De belastingplichtige die omzetbelasting is verschuldigd kan vervolgens het verschuldigde bedrag direct betalen via iDeal. Er wordt nu gewerkt aan eenzelfde systeem voor de winstaangifte. Dit jaar vinden de eerste tests daarmee plaats.

³ Kamerstukken II 2008/09, 30645, nr. 14, p. 13.

8. Acties inspecteur

De leden van de fractie van de SP vragen of er praktijkvoorbeelden kunnen worden genoemd dat inspecteurs ongericht en onnodig informatie opvragen en hoe vaak dit voorkomt. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat belastingambtenaren over het algemeen van mening zijn dat de disproportionele informatieverzoeken vóór de invoering van de informatiebeschikking incidenten waren. Omdat de informatiebeschikking ervoor heeft gezorgd dat belastingambtenaren bewuster met de informatieplicht en het gevolg van de omkering en verzwaring van de bewijslast omgaan, zullen disproportionele informatieverzoeken ook na invoering van de informatiebeschikking nog steeds incidenten zijn. Het is uiteraard nog steeds mogelijk dat discussie kan ontstaan over de reikwijdte van de informatieverplichting tussen de belanghebbende en de inspecteur. Gezien het mogelijke vergaande gevolg van de omkering en verzwaring van de bewijslast voor de belanghebbende, acht ik rechtsbescherming door middel van bezwaar en beroep tegen de informatiebeschikking nodig.

9. Bewijslast

De leden van de fractie van de SP vragen of er mogelijkheden zijn om ten aanzien van bepaalde structuren, constructies waarbij bijvoorbeeld een offshorevennootschap in het spel is, de betrokken vennootschap wordt bestuurd door een trustkantoor of de betrokken vennootschap is gevestigd in een laagbelastende jurisdictie dan wel in een jurisdictie die niet of weinig transparant is, de bewijslast standaard om te keren en te verzwaren. Omkering en verzwaring van de bewijslast is een maatregel van administratiefrechtelijke aard die van toepassing kan zijn wanneer een belanghebbende niet aan zijn fiscale informatieverplichtingen voldoet. Het feit dat een belanghebbende beschikt over een offshorevennootschap, wordt bestuurd door een trustkantoor of is gevestigd in een laagbelastende dan wel niet-transparante jurisdictie hoeft niet te betekenen dat Nederlandse belasting wordt ontweken of zelfs ontdoken. Wel kan het een signaal zijn voor de inspecteur om extra alert te zijn. Op dit moment is het een brug te ver om een belanghebbende reeds te confronteren met de omkering en verzwaring van de bewijslast indien een van genoemde elementen van toepassing is. De omkering en verzwaring van de bewijslast is alleen noodzakelijk en proportioneel indien een belanghebbende niet voldoet aan zijn fiscale informatieverplichtingen waardoor de inspecteur niet over de gegevens beschikt om een correcte belastingaanslag vast te stellen. Het voldoen aan fiscale informatieverplichtingen staat in beginsel los van het beschikken over een offshorevennootschap, het besturen door een trustkantoor of het vestigen in een laagbelastende dan wel niet-transparante jurisdictie. Daarbij speelt ook dat het EU-recht aan een dergelijk algemeen onderscheid tussen de behandeling van zuiver binnenlandse en grensoverschrijdende structuren in de weg kan staan.