

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het voorstel van wet van de leden Dezentjé Hamming-Bluemink en Groot houdende de wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten ten behoeve van de rechtsbescherming met betrekking tot de administratieve verplichting en controlehandelingen van de fiscus (30645).**

(Zie vergadering van 10 april 2008.)

De **voorzitter**: Wij zijn toe aan het antwoord in eerste termijn; de inbreng van de Kamer in eerste termijn is al een hele tijd geleden gehouden. Wij zien de planning van vandaag eigenlijk ook als een cadeau aan mevrouw Dezentjé, die vandaag jarig is. Mevrouw Dezentjé, wij hebben dit echt zo gepland om u op uw verjaardag een beetje in het zonnetje te zetten; bij dezen.

Wij heten minister Donner welkom, vandaag plaatsvervanger van de minister van Financiën. Volgens mij vindt hij dat heel leuk. Hij is al eens plaatsvervanger van de minister van Landbouw geweest, nu ook nog van de minister van Financiën. Hij is hier als adviseur van de Kamer, dus dat is toch weer een wat andere rol. Ook heten wij welkom de heer Martin Muller, adviseur van de initiatiefnemers. Het lid Groot neemt de rol over van de heer Tang. Er is dus een aantal nieuwe spelers. Ik heb u gezegd dat er prijs op wordt gesteld als u uw vragen aan het eind van de termijn van mevrouw Dezentjé stelt, maar als u echt niet langer kunt wachten, kunt u bezien of het ook eerder kan. Bij voorkeur echter na afloop van haar termijn.

Het woord is aan mevrouw Dezentjé.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Voorzitter. Inderdaad is het heel bijzonder om hier, als Kamerlid, je eigen wetsvoorstel te verdedigen. Normaal reageren wij hier op voorstellen van de regering, meer of minder kritisch, of sporen wij de regering aan om initiatieven te nemen. Heel soms maak je zelf een wet en dit is er een. Dank ook voor alle felicitaties in mijn richting. Het zingen doen we straks wel.

Het is een hele onderneming om een wet te maken, vooral omdat je als Kamerlid niet beschikt over een heel ministerie. Maar we zijn erg blij met de waardering die de verschillende sprekers uit de Kamer hebben uitgesproken. Het is mij een genoegen om de behandeling voort te zetten, en dat met enkele nieuwe collega's; dat is een groot plezier. Het is opmerkelijk dat dit initiatief, althans in mijn ogen en in de ogen van de heer Groot, niet eens echt politiek is, maar gewoon een effectieve rechtsbescherming regelt. Er was een tekort in de wet dat door voorgaande kabinetten, de wetenschap, de belastingpraktijk en inmiddels ook door een meerderheid van deze Kamer is erkend en daarvoor biedt deze wet een oplossing. Wij zijn namelijk van mening dat de, overigens gezonde, nieuwsgierigheid van de belastinginspecteur wel een juridische grens hoort te kennen. De kern van het voorstel is dat het zware middel van de omkering van de bewijslast bij een verzoek om informatie van de belastinginspecteur niet zonder meer geldt,

maar alleen als de inspecteur dit specifiek aangeeft. In dat geval heeft de belastingplichtige het recht om een in zijn ogen onredelijk verzoek van de inspecteur te bestrijden in een bezwaar- en beroepsprocedure. Hiermee wordt equality of arms geïntroduceerd, ofwel gelijke wapens.

Het voorstel kent drie deelonderwerpen: informatieverzoeken aan de belastingplichtige zelf, hetgeen ik net aanstipte; verder informatieverzoeken aan een administratieve verplichting over een derde, en de administratieve verplichtingen van een belastingplichtige. Graag ga ik, in antwoord op de eerste termijn van de Kamer, een aantal zaken langs. Inderdaad is het lang geleden en daarom zal ik een korte terugblik geven op het verloop van dit voorstel en toelichten waarom het zo lang heeft geduurd. Ik zal de heer Groot van de PvdA, als opvolger van de heren Crone en Tang, nog even het woord geven voor een toelichting van zijn kant. Natuurlijk zullen wij daarna overgaan tot de beantwoording van de gestelde vragen.

Om te beginnen: waarom heeft het zo lang geduurd? Velen hebben zich dat natuurlijk afgevraagd, en terecht. Het antwoord daarop is simpel: de uitwerking was complex. De toenmalige staatssecretaris liet daags voor de behandeling in de Kamer weten, te vrezen voor enorme aantallen bezwaarschriften en voor ruimte voor kwaadwillenden. Hij raadde het voorstel af. Mede op verzoek van de Kamer hebben de indieners vervolgens geprobeerd om er toch voor te zorgen dat de nieuwsgierigheid van de belastinginspecteurs een juridische grens zou kennen. Dat is gelukt met de tweede nota van wijziging.

In eerste termijn hebben wij vooral gesproken over het verschil in opvatting tussen het kabinet en de indieners over de gevolgen van het wetsvoorstel. Anders dan wij en anders dan de Raad voor de rechtspraak vreesde het kabinet voor een enorm grote stroom bezwaarschriften, bezwaarschriften die een groot beslag zouden leggen op de capaciteit van de Belastingdienst. In deze vrees lag besloten dat bij de Belastingdienst heftige weerstand bestond tegen het wetsvoorstel, om niet te zeggen dat alle belastinginspecteurs in de gordijnen hingen. Die weerstand sijpelde natuurlijk via het ministerie van Financiën en het kabinet door naar een aantal mede-Kamerleden, waardoor enige twijfel ontstond over de effecten van het voorstel op de Belastingdienst. Hoewel de Kamer eensgezind van mening was dat het noodzakelijk was om de rechtsbescherming te verbeteren, bleek het een belangrijk punt.

De noodzaak van betere rechtsbescherming werd ook door het kabinet onderschreven. Toen de behandeling van het voorstel in een impasse terechtkwam door de discussie over de uitvoering van het voorstel, hebben er uitvoerige gesprekken plaatsgevonden om te bezien of het kabinet en wij elkaar zouden kunnen vinden in een gezamenlijk gedragen initiatiefvoorstel. Daarin zijn wij geslaagd en vervolgens hebben wij een ingrijpend gewijzigd voorstel ingediend middels de tweede nota van wijziging. Daarmee zijn wij tegemoetgekomen aan de bezwaren van de toenmalige staatssecretaris, de huidige minister van Financiën, en kunnen wij nu een voorstel verdedigen dat de twijfels kan wegnemen. Hopelijk kan ons voorstel dan ook op brede steun rekenen.

Wij steken niet onder stoelen of banken dat het voorliggende voorstel een compromis is. Bij een compromis doe je concessies en sommige onderdelen

## Dezentjé Hamming-Bluemink

van het voorstel zien er dan ook anders uit dan wij oorspronkelijk in gedachten hadden. Zo hadden wij bijvoorbeeld graag een ruimere rechtsbescherming geboden in het geval van informatieverzoeken aan een administratieplichtige over een derde en administratieverplichtingen. Maar goed, hier staat weer tegenover dat het voorstel breed wordt gedragen en het belangrijkste onderdeel, informatieverzoeken aan de belastingplichtige zelf, na de wijziging van het voorstel beter en eenvoudiger is.

Voordat ik verder ga met de concrete behandeling van de vragen in eerste termijn en voordat ik dieper inga op het wetsvoorstel, geef ik Ed Groot het woord.

De **voorzitter**: Volgens mij is dat mijn werkt, maar het maakt niet uit, want u bent jarig.

Het woord is aan de heer Groot, mede-initiatiefnemer.

□

De heer **Groot** (PvdA): Voorzitter. In de eerste termijn van de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel hebben meerdere sprekers opgemerkt dat het indienen van een initiatiefwet een tijdrovend proces is, waarin veel hobbels moeten worden genomen. Hoe terecht deze waarneming is, blijkt wel uit het feit dat ik inmiddels de derde woordvoerder ben die deze kar namens de PvdA-fractie trekt.

Gelukkig is er bij de VVD sprake van meer continuïteit bij de behandeling van deze initiatiefwet. Het kost mij dan ook geen enkele moeite om collega Dezentjé Hamming-Bluemink alle lof toe te zwaaien. Zij kreeg de kar steeds maar weer in beweging wanneer die in de modder vast was komen te zitten. Vooral dankzij haar volharding en inhoudelijke gedrevenheid tekent zich nu een betere rechtsbescherming af voor belastingplichtigen tegenover de Belastingdienst. Sterker nog, bij informatieverzoeken van de fiscus is er tot op heden geen sprake van effectieve rechtsbescherming. Dit wetsvoorstel voorziet in "equality of arms" en vult daarmee een leemte, die al lange tijd door fiscaal juristen en eerdere kabinetten werd erkend.

Voorzitter. Het spreekt vanzelf dat ik een morele plicht voel om deze klus af te maken in de geest van mijn voorgangers Fred Crone en Paul Tang. Niettemin betekent een wisseling van de wacht onvermijdelijk ook dat argumenten opnieuw moeten worden gewogen en dat politieke verantwoordelijkheid opnieuw moet worden afgelegd. Niettemin kon ik ook begrip opbrengen voor de vrees van het ministerie en de Belastingdienst dat de wet mogelijk een flinke stroom aan extra procedures tot gevolg zou hebben. Hoewel de getallen die de Belastingdienst daarbij noemde – 80.000 bezwaarschriften, 38 mln. uitvoeringskosten per jaar – ook mij overdreven voorkwamen, dienen deze zorgen serieus genomen te worden. De Belastingdienst is immers een zwaar belaste dienst. Kritiek op het wetsvoorstel leek mij ook mogelijk op het punt van informatie die ondernemers moeten verstrekken aan de Belastingdienst over derden, lees: over klanten of zakenpartners. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd die informatieplicht opgeschort als het bezwaar werd ingediend door de betreffende ondernemer. Dat leek mij kwetsbaar omdat bezwaar en beroep op die manier mogelijk gebruikt kunnen worden om controles van de Belastingdienst te vertragen of zelfs te frustreren. Ondernemers geven immers niet graag

gevoelige gegevens prijs, niet over henzelf en niet over hun zakelijke relaties. Wat mij betreft mag de arm van de Belastingdienst echter best lang zijn.

Voorzitter. Ik heb met genoegen geconstateerd dat in het hele proces dat is doorlopen sinds de eerste termijn deze risico's niet alleen zijn onderkend maar ook adequaat zijn ondervangen. Er is wederom, vooral door mijn mede-indiener, uitvoerig overleg geweest met het ministerie van Financiën en met de Raad van State. Het gebeurt nog wel eens dat dit soort onderhandelingen leiden tot slappe thee als eindresultaat. In dit geval maak ik liever een vergelijking met goede wijn, met wijn die na deskundige menging en na jaren van rijping op dronk is gekomen. Het wetsvoorstel is na de tweede nota van wijziging evenwichtiger, beter en op onderdelen ook veel eenvoudiger geworden. Mijn mede-indiener zal hierop nog uitvoerig ingaan en ook op de vragen die in eerste termijn zijn gesteld. Ik volsta hier met enkele punten die betrekking hebben op de uitvoeringskosten en het aantal te verwachten procedures. Uit de tweede nota van wijziging blijkt dat de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel beperkt blijven tot 2,2 mln. per jaar en dat het aantal te verwachten procedures dat eruit voortvloeit uitkomt op ongeveer 3500. Dat lijkt mij een heel schappelijke prijs voor een groot goed als betere rechtsbescherming.

In de behandeling in eerste termijn zijn veel woorden gewijd – mevrouw Bluemink sprak daarover net ook al – aan de vraag hoe het toch komt dat de indieners en de Belastingdienst zo van mening konden verschillen over de te verwachten uitvoeringskosten. Er werd gevraagd naar een nadere onderbouwing van die verschillen die aan de kant van de Belastingdienst ontbrak. Die discussie is wellicht academisch nog interessant maar lijkt mij inmiddels achterhaald. De nieuwe schatting van uitvoeringskosten van 2,2 mln. wordt namelijk onderschreven door de Belastingdienst zelf. Dat de vrees bij de Belastingdienst voor hoge uitvoeringskosten is weggenomen, is mede het gevolg van enkele ingrijpende wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Een belangrijk element hierin is het volgende. In het oorspronkelijke wetsvoorstel kon elke belastingplichtige zelf een rechtsgang creëren indien hij of zij het niet eens was met het verzoek van de inspecteur om nadere informatie te verschaffen. De belastingplichtige kon dat doen door de inspecteur te verzoeken om een voor bezwaar vatbare beschikking af te geven. Het initiatief lag dus bij de belastingplichtige. In het aangepaste wetsvoorstel is dat veranderd. Indien de belastingplichtige in de ogen van de inspecteur onvolledig of niet-tijdig informatie geeft, kan de inspecteur een voor bezwaar vatbare beschikking afgeven. Hiermee komt dus het initiatief bij de inspecteur te liggen. Daarmee heeft de Belastingdienst zelf in de hand hoeveel bezwaarprocedures hij over zich afroept. Mij lijkt dat een verdere beperking van de uitvoeringskosten wordt bereikt bij de rechtsgang rond de informatieplicht van ondernemers over derden. In het aangepaste wetsvoorstel moeten ondernemers te allen tijde informatie verschaffen en is er geen sprake van opschortende werking als er bezwaar wordt gemaakt. De bezwaarprocedure tegen onredelijke verzoeken vindt achteraf plaats en heeft alleen nog een vergoeding van gemaakte kosten tot inzet. Dat zal het risico, voor zover het al bestond, dat procedures enkel worden gevoerd om klanten of zakenpartners te

## Groot

beschermen tegen de fiscus doen verminderen. Ook dat zal de uitvoeringskosten beperken.

Minstens zo belangrijk als de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In de tweede nota van wijziging wordt de daling van de administratieve lasten geschat op 0,2 mln. Ik waag mij aan de stelling dat die schatting aan de conservatieve kant is. De nieuwe wet zal immers de belastinginspecteurs stimuleren om zuinig te zijn met verzoeken om informatie. Het vooruitzicht dat "overvragen" naar informatie kan leiden tot bezwaarprocedures zal de inspecteur ertoe brengen zich steeds af te vragen of hij die informatie wel echt nodig heeft. Die prikkel is nu nog geheel afwezig. Ik denk dat substantiële besparingen kunnen worden verwacht als deze prikkel echt gaat doorwerken in de werkwijze van de inspectie.

Zoals ik heb aangegeven is het mijn stellige overtuiging dat dit wetsvoorstel prima aansluit bij het streven van de regering om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te beperken. Die wens wordt door de hele Kamer gedeeld. Misschien nog wel belangrijker is dat het uiteindelijk kan bijdragen aan een betere relatie met de Belastingdienst. De heer Remkes heeft in zijn eerste termijn al opgemerkt dat het "overvragen" naar informatie door de Belastingdienst en het hanteren van onredelijke termijnen tot de grootste ergernissen behoort van kleine ondernemers. Ik denk dat die ergernis vooral voortkomt uit het besef van ondernemers dat zij machteloos staan tegenover een almachtige Belastingdienst. Aan die machteloosheid komt met de beoogde aanname van dit wetsvoorstel een einde. Als ergernis kan plaatsmaken voor een zakelijke relatie met bijbehorende rechtsbescherming, is dat ook in het belang van de Belastingdienst.

□

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Voorzitter. Ik dank de heer Groot voor zijn aardige woorden over mij. Ik moet zeggen dat het inderdaad een langdurig proces is, waar regelmatig aan getrokken moest worden, maar ik ben gedreven om zoiets belangrijks als rechtsbescherming tot een goed einde te brengen. Hopelijk zal dat gebeuren.

Ik zal nu nader ingaan op wat de voorgangers van de heer Groot in eerste termijn naar voren brachten. Tot mijn genoegen is toen geconstateerd dat in de Kamer brede steun bestaat voor de grondgedachte achter het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie onderkennen het rechtstekort. De heer Omtzigt merkte op dat wij hebben aangetoond dat hier sprake is van een echte leemte in de rechtsbescherming. De fracties van de PvdA, VVD en PVV staan duidelijk positief tegenover het doel van dit wetsvoorstel. Mevrouw Vos van de PvdA-fractie zei zelfs dat zij er echt blij mee was. Daar waren wij op onze beurt weer blij mee. Ook de heer Van der Vlies gaf aan dat hij een positieve grondhouding heeft ten opzichte van de bedoeling van ons voorstel. De heer Vendrik had zijn definitieve positie nog niet ingenomen, maar toonde wel sympathie voor een behoorlijke rechtsbescherming. Misschien kan ik de heer Braakman vandaag overtuigen.

De **voorzitter**: U bedoelt de heer Braakhuis.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Neem

me niet kwalijk, ik bedoel inderdaad de heer Braakhuis. Dat heb je met nieuwe collega's. Ik heb alle 150 namen nog niet in mijn hoofd. Goed dat u mij even corrigeert. Ik hoop overigens niet dat dit van invloed is op de eindbeslissing!

De heer Irrgang was nog niet overtuigd van de noodzaak van dit wetsvoorstel. Hij vroeg hoe vaak buitensporige informatieverzoeken voorkomen en verzocht ons om meer voorbeelden te geven. Ook de heer Omtzigt had daarnaar gevraagd. Ik zal enkele voorbeelden geven, die onder het begrip rupsje-nooitgenoeg vallen. Een voorbeeld komt uit het Weekblad Fiscaal Recht. De inspecteur stuurt een ondernemer een vragenbrief met 37 vragen, te beantwoorden binnen drie weken. Dat is voor een kleine ondernemer vaak nog een hoop gedoe, want vaak moet er een fiscalist bij betrokken worden. Na beantwoording volgt een aanvullende brief met 48 vragen, eveneens te beantwoorden binnen drie weken.

Ook komt het voor dat de fiscus de belastingplichtige vraagt om een integrale kopie van al het inkomende en uitgaande e-mailverkeer van alle computers van de voorgaande vijf jaar. Dat is natuurlijk buitenproportioneel. Het komt dus echt voor dat e-mails worden opgevraagd. De heer Irrgang vroeg daarnaar.

Een ander voorbeeld. De fiscus vraagt om de correspondentie die gevoerd is met een Franse vennootschap. Daarbij wordt verlangd dat alle correspondentie ten behoeve van de inspecteur in het Nederlands wordt vertaald. Dat is behoorlijk wat.

Nog een voorbeeld. De fiscus vraagt om een digitale kopie van de hele financiële administratie van een ondernemer en wil die op dvd aangeleverd krijgen. Als het computersysteem van de belastingplichtige die mogelijkheid niet heeft, verlangt de inspecteur vervolgens van de belastingplichtige dat hij zijn computerprogramma zodanig aanpast dat er wel een kopie kan worden gemaakt.

Tot slot noem ik een situatie waarin de fiscus van een ondernemer verlangde dat deze overstapte op een ander boekhoudprogramma dat voor hemzelf onnodig en veel duurder was, maar dat de controle door de Belastingdienst gemakkelijker maakte. Dit is begrijpelijk vanuit het oogpunt van de fiscus, maar als de ondernemer met zijn eigen programma een deugdelijke administratie voert, moet de Belastingdienst ook aan de hand daarvan de fiscale verplichtingen kunnen beoordelen. Zo staat het in de wet. De Belastingdienst mag een ondernemer dan niet op kosten jagen. Nogmaals, het gaat hierbij vooral om kleine ondernemers die niet over een heel apparaat beschikken om alle fiscale vragen te beantwoorden.

De breed gevoelde behoefte aan rechtsbescherming is onderbouwd in de memorie van toelichting. De belastingrechter zelf heeft uitgesproken – niet onbelangrijk – dat onder de huidige wettelijke regeling sprake is van een tekort in de rechtsbescherming van de belastingplichtige en dat het echt aan de wetgever is om dat op te heffen. Een groot aantal schrijvers in de fiscale literatuur heeft ook hierop gewezen. Een waslijst van vindplaatsen staat in de memorie van toelichting; ik zal ze niet allemaal noemen. Dit zijn zeker niet alleen belastingadviseurs, zo zeg ik in reactie op een vraag van de heer Irrgang. Hieronder bevinden zich ook rechters en hoogleraren. In hun commentaren op de initiatiefwet en de wijziging daarvan onderschrijven bijvoorbeeld de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Neder-

## Dezentjé Hamming-Bluemink

landse Orde van Advocaten en VNO-NCW dat hier sprake is van een serieus tekort in de rechtsbescherming, waarvoor het voorstel een oplossing biedt. Daarmee is deze wet geen studeerkamerproduct, maar een oplossing voor reële problemen in de praktijk.

Dat er in de praktijk een probleem ligt, komt ook duidelijk naar voren uit het onderzoek van de SRA dat de Kamer is toegestuurd. Dit samenwerkingsverband van enkele honderden accountantskantoren heeft onderzoek gedaan naar de top-5 van ergernissen bij de belastingheffing. Daarbij scoren de ergernissen rondom de informatieverzoeken hoog. Als grootste ergernis worden genoemd de lange vragenbrieven met een korte reactietermijn. De SRA spreekt over een stortvloed aan vragen. Een andere veelgenoemde ergernis die uit het onderzoek naar voren komt, is het snel dreigen met boetes en dat soort zaken als de belastingplichtige niet meewerkt. Een belangrijk signaal is verder dat het ministerie van Financiën zelf de noodzaak tot verbetering van de rechtsbescherming onderschrijft. Het ministerie schat ook expliciet in dat alleen al de mogelijkheid van bezwaar en beroep, die nu geheel ontbreekt, zal leiden tot een zelfreinigend effect. Een belastinginspecteur zal een volgende keer nadenken of hij dit wel allemaal moet vragen. Het ministerie verwacht dat ambtenaren echt terughoudender worden in het stellen van vragen. Daaruit kunnen we afleiden dat er momenteel te gemakkelijk vragen worden gesteld die wellicht onnodig zijn.

De heer Irgang heeft gevraagd hoe vaak het voorkomt dat de fiscus excessieve informatieverzoeken doet. Het probleem is dat daarvan geen statistieken bestaan. Juist doordat een adequate rechtsbescherming ontbreekt, leggen betrokkenen het hoofd meestal in de schoot, komt de zaak niet naar buiten en geven zij toch maar wat er wordt gevraagd, want anders geldt de omkering van de bewijslast. Of het in al die gevallen inderdaad om excessieve verzoeken gaat, valt niet te zeggen. Uit de praktijk krijgen wij echter de duidelijke boodschap dat de rechtsbescherming er moet komen.

De heer Vendrik heeft gevraagd wie er concreet beter wordt van het wetsvoorstel. Ons antwoord is simpel: iedere belastingplichtige. Zowel particulieren als ondernemers kunnen worden geconfronteerd met uitgebreide onderzoeken van de Belastingdienst, onderzoeken waarbij meermaals uitgebreide vragenbrieven worden gestuurd. Zoals ik al zei, komt soms de ene na de andere brief. Ook de heer Van der Vlies maakte zich hierover zorgen. Uiteraard is het mogelijk dat er iets is wat vragen oproept. De inspecteur hoort echter wel maat te houden. Soms lijkt er sprake te zijn van echte informatiehonger en vraag je je af of alles wat wordt gevraagd, wel nodig is om de fiscale verplichting goed te kunnen beoordelen. Af en toe lijkt ook sprake te zijn van zogenaamde fishing expeditions, dus dat men van alles opvraagt en wel ziet of men daarin wat vindt. De wet staat dat nu eenmaal niet toe.

Ik kom nu te spreken over de uitwerking van de initiatiefwet. Ik bespreek kort de rechtsbescherming die wordt geïntroduceerd op de drie terreinen, te beginnen met de informatieverzoeken die aan de belastingplichtige zelf worden gericht. Het startpunt is dat de inspecteur mondeling of in een vragenbrief om informatie verzoekt. Pas als er naar de mening van de inspecteur niet wordt voldaan aan zijn verzoek, kan hij een beschikking nemen waarin dit wordt vastgesteld. In zijn beschikking vraagt

de inspecteur nogmaals om deze informatie en geeft hij aan dat bij gebrek aan deugdelijke beantwoording de omkering en de verzwarende van de bewijslast toepassing kunnen vinden. Dit is een zwaar middel. Deze beschikking opent dan de weg naar de rechterlijke toetsing, omdat juist die voor bezwaar en beroep vatbaar is; de eerder genoemde "gelijke wapens". Neemt de inspecteur zo'n beschikking niet, dan is de belastingplichtige klaar: ofwel er is kennelijk afdoende aan het verzoek van de inspecteur voldaan, ofwel de inspecteur vindt het de moeite van een beschikking inclusief het risico van een bezwaarprocedure en een gang naar de rechter niet waard en legt zich daarbij neer.

Van praktisch belang is dat in beide gevallen de omkering en verzwarende van de bewijslast dan niet meer kan worden toegepast. Zonder informatiebeschikking, die onherroepelijk is geworden, is er dus geen omkering en verzwarende van de bewijslast mogelijk. Dat betekent dat de omkering van de bewijslast niet meer als een zwaard van Damocles boven het hoofd van de belastingplichtige hangt, maar nog wel als een nuttige sanctie beschikbaar is voor gevallen die ertoe doen. Hiermee wordt dus echt de equality of arms geïntroduceerd: de inspecteur heeft de ingrijpende sanctie van omkering van de bewijslast achter de hand, maar de belastingplichtige kan zich hiertegen verweren als daartoe reden is.

Voor alle duidelijkheid merken wij op dat de belastingplichtige off the hook is wanneer de inspecteur geen informatiebeschikking neemt. In het belastingrecht geldt de vrije bewijsleer, waardoor de inspecteur in theorie, ook zonder dat hij een informatiebeschikking heeft genomen, zich voor de rechter mag beroepen op het feit dat niet aan een informatieverzoek is voldaan. Daar kan de rechter dus rekening mee houden zoals hem dat voorkomt. Het zou echter geen recht doen aan de informatiebeschikking zoals wij die voorstellen als de inspecteur, terwijl hij een tevergeefs verzoek om informatie niet heeft laten volgen door zo'n beschikking, het naar zijn mening niet nakomen van zijn verzoek om informatie wel als drukmiddel zou kunnen gebruiken in een procedure. Als de inspecteur geen informatiebeschikking neemt, wordt zijn eerdere verzoek om informatie dus geacht naar genoegen te zijn opgevolgd.

Ook is van belang om te benadrukken dat, als een informatiebeschikking definitief vast is komen te staan, de omkering en verzwarende van de bewijslast niet per definitie intreedt. Een onherroepelijke informatiebeschikking betekent niets meer of minder dan dat niet is voldaan aan een informatieverzoek dat op dat moment legitiem was. Daaraan verbindt de wet op gelijke voet als nu de sanctie van omkering van de bewijslast.

Daarop bestaan echter uitzonderingen, waaraan het voorstel niets afdoet. Zo vindt, in afwijking van de wet, de omkering van de bewijslast geen toepassing als de vragen die niet afdoende zijn beantwoord, zagen op een aftrekpost die toch een bewijslast had. Men kan daarbij bijvoorbeeld aan ziektekosten denken. Toepassing van de omkering van de bewijslast blijft ook achterwege als die zware sanctie disproportioneel zou zijn ten opzichte van het heffingsbelang of zich anderszins niet met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou verdragen.

Over de rechtsgang zelf kan worden opgemerkt dat deze eenvoudiger is dan in het aanvankelijke voorstel. De burger hoeft namelijk niet meer om een beschikking te vragen. Dat was eerst wel zo: de burger moest via een

## Dezentjé Hamming-Bluemink

voorlopige voorziening nog apart om een beschikking vragen. Volgens het huidige voorstel moet een inspecteur zelf het initiatief nemen om een beschikking te nemen; anders moet hij zijn vragen inslikken. Dat is het simpele verhaal. Voorschrijven dat elke vraag automatisch al in de vorm van een voor bezwaar en beroep vatbare beschikking wordt gegoten – enkele leden vroegen daarnaar – is daarom niet meer nodig en zou ook onnodig juridiserend zijn.

Ik sta nu stil bij de informatieverzoeken die aan een administratieplichtige worden gericht en die niet op hemzelf, maar op een derde betrekking hebben. Die situatie doet zich voor wanneer een bedrijf gevraagd wordt informatie te geven over zijn klanten; de heer Groot noemde dat al. Er is voor gekozen om deze categorie vragen anders te behandelen dan de categorie die wij daarnet hebben besproken. De reden daarvoor is dat als de fiscus vragen stelt over een derde, degene die de vraag moet beantwoorden niet wordt geconfronteerd met de omkering en verzwarende van de bewijslast. Hij voelt dus niet het zwaard van Damocles dat de overvragende overheid tot zo'n nijpend probleem maakt.

Wel wordt deze categorie belastingplichtigen – kort gezegd: de administratieplichtige ondernemers – telkens ermee geconfronteerd dat de fiscus vragen stelt die in wezen de belastingplicht van een ander, van derden, betreffen. Er moet dus vaak tijd en geld worden aangewend om de fiscus te helpen bij het toezicht op anderen. Dat uitgangspunt is welbewust en op goede grond in de wet opgenomen. Wij willen daar niets aan veranderen, maar menen wel dat de gevolgen van een overvragende overheid niet voor rekening van die administratieplichtige ondernemers moet blijven. Om die reden is ervoor gekozen om rechtsbescherming te bieden die aansluit bij de kosten van een onterecht informatieverzoek. Wordt een administratieplichtige ondernemer geconfronteerd met een informatieverzoek over derden en heeft hij, om welke reden dan ook, moeite met dit verzoek, dan kan hij de inspecteur vragen om vergoeding van de gemaakte kosten. Hierop antwoordt de inspecteur met een voor bezwaar en beroep vatbare beschikking. De informatie moet dus wel worden gegeven, maar als blijkt dat het informatieverzoek ten onrechte is gedaan, wordt de administratieplichtige gecompenseerd in de kosten. Daarmee wordt naar onze mening tegemoet gekomen aan de essentie van het ontbreken van rechtsbescherming op dit vlak. Bovendien komt wel degelijk rechtspraak tot stand over de rechtmatigheid van informatieverzoeken over derden, al is het dan over de kosten die dergelijke verzoeken met zich meebrengen. Van dergelijke rechtspraak, menen wij, zal in de toekomst ook een zelfreinigende werking uitgaan.

Ten slotte ga ik in op de laatste categorie, de administratieverplichtingen. Er is door de indieners voor gekozen om de reikwijdte van die verplichtingen niet integraal vatbaar te maken voor bezwaar en beroep. Een rechtsgang wordt alleen geïntroduceerd voor gevallen waarin de inspecteur een administratieplichtige een uitleg van de wettelijke administratieplicht voorhoudt die neerkomt op een extra verplichting. Ook hierbij is ervoor gekozen om niet aan te grijpen bij de extra verplichting zelf, maar bij de kosten die een administratieplichtige moet maken om een onterechte aanscherping van de verplichtingen na te leven. Meent nu een administratieplichtige dat de inspecteur hem ten onrechte een aanscherping van de verplichtingen voorhoudt, dan kan

hij om vergoeding van de kosten vragen die met die verplichting samenhangen. Het antwoord van de inspecteur op dat verzoek is dus ook weer voor bezwaar en beroep vatbaar.

Langs die weg krijgt de administratieplichtige precies wat hij wil, namelijk vergoeding van de kosten die worden opgeroepen door verplichtingen die niet conform de wet zijn, maar die de inspecteur wel nageleefd wilde zien. Uiteraard is de verzwarende van de administratieplicht van de baan zodra de rechter heeft geoordeeld dat een kostenvergoeding op zijn plaats is. De uitleg van de wet door de inspecteur is dan immers kennelijk onjuist. Indirect wordt in beroep aan de rechter een oordeel gevraagd over de reikwijdte van de administratieverplichtingen, zodat ook hier eigenlijk een zelfreinigende werking kan worden verwacht.

Ik ga nu in op een aantal vragen over de inhoud van ons voorstel en de consequenties daarvan. De heer Omtzigt vroeg of niet het gevaar bestaat dat belastingplichtigen op basis van de oorspronkelijk voorgestelde regeling onderzoeken gaan traineren, juist in gevallen waarin snelheid gewenst is. Ook de heer Irgang vroeg naar de mogelijkheden om het controleproces te traineren, waarbij hij het ook had over malafide belastingplichtigen. Vrees voor trainende belastingplichtigen lijkt ons niet reëel, want weliswaar wordt bezwaar en beroep geïntroduceerd, maar de Belastingdienst heeft nu zelf in de hand in welke gevallen dat mogelijk is. Het ligt voor de hand dat dit de gevallen zijn die ertoe doen. Verder heeft de Belastingdienst voor een groot deel zelf in de hand in welk tempo die nieuwe rechtsgang kan worden afgewerkt. Belangrijker is nog dat de belastingplichtige die eigenlijk alleen de bedoeling heeft om te traineren, vanzelf de deksel op zijn neus krijgt. Immers, terwijl de bonafide belastingplichtige die een gerechtvaardigde klacht heeft, nu de gelegenheid krijgt om die aan de rechter voor te leggen en ook na afloop nog een keer de kans krijgt om de informatie te verstrekken, wordt die mogelijkheid aan malafide belastingplichtigen onthouden. Als de rechter immers van oordeel is dat aan hem een klacht is voorgelegd die in redelijkheid alleen maar het oogmerk had om te traineren, dan kan hij bepalen dat de belastingplichtige de kans heeft verbruikt om alsnog de informatie te verstrekken. Dan treedt de omkering van de bewijslast in. In de praktijk is dat doorgaans een fatale sanctie.

### Voorzitter: Dijkema

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): De heer Vendrik vindt dat de Belastingdienst zou moeten terugkeren tot het oude uitgangspunt dat burgers te goeder trouw zijn bij hun aangifte. Hij is van oordeel dat er steeds vaker wordt uitgegaan van een burger die niet wil, die belazert en die calculeert. Die benadering van de regering, die ook in de fiscale vakpers is gesignaleerd, baart ons eigenlijk ook zorgen. Wij gaan dan ook niet mee in de koudwatervrees die enkele ambtenaren van het ministerie van Financiën in de vakpers hebben laten zien. Ook wij gaan uit van burgers die te goeder trouw zijn, zonder overigens degenen die malafide zijn, een handvat te geven om de fiscus te traineren.

De heer Omtzigt heeft gevraagd naar mogelijke maatregelen om te stimuleren dat partijen de gang naar de rechter kunnen vermijden. De belastingplichtige moet inderdaad niet gedwongen worden om tot behoud van

## Dezentjé Hamming-Bluemink

rechten naar de rechter te stappen, als er nog uitzicht is op een oplossing in onderling overleg. Naar ons oordeel biedt dit wetsvoorstel daarvoor zeker de ruimte, want wanneer de belastingplichtige een vraag van de inspecteur onbeantwoord laat, kan deze ervoor kiezen, de belastingplichtige er eerst gewoon informeel aan te herinneren dat hij die informatieverplichting heeft. Het ligt voor de hand dat de inspecteur daarbij uitlegt waarom dat van belang is en uit welke hoofde hij recht heeft op antwoord. Er is dan ook nog volop ruimte voor dialoog, zoals die gelukkig steeds vaker tussen inspecteur en belastingplichtige ontstaat voorafgaand aan zo'n officiële beroep- en bezwaarfase.

Ook als het tot een bezwaarfase komt, kan de inspecteur altijd nog een soort time out creëren, waarbinnen men kan proberen, elkaar in onderling overleg te vinden. Dat overleg kan een fiscaaltechnische achtergrond hebben, maar het kan ook wel worden benut om communicatieproblemen aan de orde te stellen. Overleg over de informatiebehoefte van de inspecteur leidt in de praktijk in veel gevallen al tot een goede oplossing.

Je zou ook kunnen denken dat de minister bijvoorbeeld een gedragsregel voor inspecteurs zou kunnen opstellen, waarin zij worden aangespoord om zich open te stellen voor overleg om nog voor de informatiebeschikking duidelijk te maken wat de achtergrond is van zijn of haar vraag. Als het gaat om een probleem in de relationele sfeer behoort mediation in deze fase ook tot de mogelijkheid. Wij weten dat de regering een voorstander is van dergelijk informele methodes om geschillen op te lossen en waar mogelijk om op die manier de gang naar de rechter tot ieders tevredenheid te vermijden. Dat zou natuurlijk een mooie oplossing zijn. Daarmee geven wij ook gehoor aan het verzoek van de heer Remkes om te reageren op de suggestie van de SRA, Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten, om ruimte te creëren voor onderling overleg, voordat men naar de rechter stapt.

De heer Omtzigt heeft gevraagd om een overzicht van de rechtsgang. Kortheidshalve verwijs ik naar het stroomschema dat in de memorie van toelichting is opgenomen. Dat is namelijk mooi overzichtelijk. Het gaat te ver om dat hier uit de doeken te doen, als men het schema voor zich kan nemen.

De beroepsprocedure is, zo beantwoorden wij de opmerkingen van de heer Irrgang, de algemeen bestuursrechtelijke procedure, zoals die is geregeld.

Ik nader het eind van mijn antwoord. Wij komen nu te spreken over de grenzen van de wettelijke bevoegdheid van de inspecteur om vragen te stellen. De heer Irrgang heeft opgemerkt dat het voorstel daaraan geen specifieke invulling geeft. Ook de heer Van Dijk informeerde naar de criteria om vast te stellen of een informatieverzoek buitenproportioneel is. De rechter kan ingrijpen als de inspecteur zijn wettelijke bevoegdheden overschrijdt. Daarvan is ook sprake als hij handelt in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur, een beginsel dat in dit verband belangrijk is. Dat is te vinden in artikel 3, lid 4, van de Awb. Dit is eigenlijk het evenredigheidsbeginsel. De nadelige gevolgen van een besluit voor de belanghebbende mogen niet onevenredig zijn in verhouding met de doeleinden die met het besluit worden nastreefd. Dit is een bepaling die eigenlijk voor het hele bestuursrecht geldt en telkens op basis van de bijzondere

omstandigheden van het geval door de rechter wordt ingevuld. Het is een marginale toets. De rechter hoeft dus niet te wegen of de nadelen voor de belanghebbende precies in evenwicht zijn met de voordelen voor het bestuur. Hij grijpt pas in als er duidelijk sprake is van onevenredigheid en als het bestuur in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. Die drempel is dus vrij hoog.

Ik geef even een voorbeeld van onevenredigheid: de inspecteur die verlangde dat een ondernemer zou overstappen op een veel duurder boekhoudprogramma dat voor de ondernemer zelf niet nodig was. Ook kan gedacht worden aan gevallen waarin de fiscus zonder noodzaak allerlei stukken opvraagt waarover men al de beschikking heeft. Tevens zal een rol spelen hoe groot de kans is dat de inspecteur met zijn vraag nieuwe fiscaal relevante informatie zal ontvangen. Overbodige vragen om informatie die fiscaal niet relevant zijn, behoort de inspecteur uiteraard niet te stellen.

Verder zal kunnen meewegen of de inspecteur de informatie ook kan krijgen op een manier die voor de betrokkene duidelijk minder bezwarend is. Het zal steeds gaan om de vraag hoe groot het belang is dat de fiscus in het concrete geval heeft bij de gevraagde informatie en hoeveel ongerief dit oplevert voor degene aan wie de informatie gevraagd wordt. Welnu, veel concreter kan de wet op dit punt niet worden.

De heer Omtzigt vraagt of lokale overheden wel de mogelijkheid hebben gehad, een advies over deze wet uit te brengen. Ik denk aan de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. De Awr wordt daarop immers van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat geldt dus ook voor de rechtsbescherming die wij aan de Awr willen toevoegen. De diverse overkoepelende organisaties zijn hierover geraadpleegd en zien geen bezwaren.

De heer Omtzigt vraagt nog naar de situatie waarin op basis van een verdrag wordt gevraagd om informatie uit een ander land. Dat zijn ook zaken die met de tweede nota van wijziging eigenlijk niet meer relevant zijn.

Vrijwel alle fracties hebben vragen gesteld over de schatting van het aantal procedures. Ik denk dat het goed is dat ik daar nog even op inga, maar ook op de daaraan verbonden uitvoeringskosten. Wij nemen aan dat dit ingegeven was door het opvallende verschil van inzicht dat hierover bestond tussen het kabinet en onszelf. Hierover bestaat geen verschil van mening meer. Het ministerie van Financiën heeft op basis van het gewijzigde voorstel een onderbouwde schatting van deze kosten gemaakt, die overigens – ik kan het niet laten – in de buurt zit van onze oorspronkelijke inschatting. Die schatting komt op ons in ieder geval realistisch over. Ook Actal heeft hiermee ingestemd. Collega Groot sprak hier ook al even over.

Door diverse fracties zijn opmerkingen gemaakt over het feit dat wij nog niet hadden voorzien in budgettaire dekking voor ons voorstel. Hoewel het een ongeschreven, echter niet altijd consequent gevolgde regel is in het geval van initiatiefwetten, moeten de indieners natuurlijk zorg dragen voor de benodigde dekking. Gelukkig heeft de minister toegezegd hierin behulpzaam te zijn. Dekking voor de extra kosten van de Belastingdienst van 2,2 mln. structureel is reeds gevonden en toegezegd door de minister van Financiën. Voor de extra kosten van de rechterlijke macht van 1,9 mln. is ook toegezegd door de

## Dezentjé Hamming-Bluemink

minister van Justitie dat deze in zijn eigen begroting zullen worden gevonden.

De heer Omtzigt en mevrouw Vos hebben tot slot gevraagd naar de evaluatiebepaling. Aan welke maatstaven moet straks de wet worden geëvalueerd en getoetst? Het doel van het wetsvoorstel is simpel: preventieve rechtsbescherming bieden tegen controle-handelingen en standpunten van de Belastingdienst over deze administratieplicht. Daarvoor hoeft wat mij betreft geen evaluatiecommissie aan het werk. De evaluatiebepaling is opgenomen op advies van Actal. Die evaluatie is dan ook vooral bedoeld om na te gaan of de wettelijke regeling leidt tot een onaanvaardbare toename van die lasten, niet meer en niet minder.

De heer Van der Vlies had het nog over het tijdpad. De SGP is hier nu niet aanwezig, maar ik beantwoord deze vraag toch even, dan staat het antwoord in ieder geval in de Handelingen. De heer Van der Vlies vroeg welk tijdpad wij denken in acht te nemen voor de inwerking-treding. Daarover kunnen wij kort en duidelijk zijn. Wat ons betreft zo gauw mogelijk. Tegelijk realiseren wij ons natuurlijk wel dat de Belastingdienst werkprocessen zal moeten aanpassen. Als het voorstel zonder vertraging door de Tweede en de Eerste Kamer wordt aangenomen, zou inwerkingtreding – overigens bij Koninklijk Besluit, zodat het kabinet nog ruimte heeft om dat in te passen – misschien wel in 2011 mogelijk moeten zijn.

Tot slot komen wij terug op een opmerking van de heer Van der Vlies, onze nestor, die helaas de Kamer heeft verlaten. Hij zei iets moois: "De heer Remkes had het over een klassiek liberaal voorstel. Ik heb even gelet op het duo initiatiefnemers en de politieke herkomst van hen beiden en vroeg mij af: waar zit de sociale component? Misschien kan ik daar een antwoord op krijgen." Dat krijgt de heer Van der Vlies bij dezen alsnog. Vooropgesteld dat sociaal en liberaal elkaar bepaald niet uitsluiten, merken wij op dat zaken die de rechtvaardigheid van de wet raken en ook de juiste werking van de rechtsstaat als het ware uitstijgen boven de vraag of een wetsvoorstel meer een liberale of meer een sociale component heeft. Wij hebben in ieder geval de overtuiging dat rechtsbescherming een groot goed is en vertrouwen erop dat de Kamer aan de verbetering daarvan brede steun zal verlenen.

De heer **Bashir** (SP): De initiatiefneemster zei dat de zaak van de verdragspartner niet meer aan de orde is omdat er een tweede nota van wijziging is gekomen. Er zou een vraag worden gesteld aan de Europese Commissie in hoeverre dit niet in strijd is met EG-recht en de bilaterale verdragen die wij hebben. Daar ben ik benieuwd naar.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): De vraag over de Europese component is inderdaad gesteld. Het klinkt misschien vreemd, maar ik mag daarover hier geen uitspraken doen. Er is in ieder geval positief op gereageerd. Inhoudelijk kan ik er echter niets over zeggen.

De **voorzitter**: Hiermee is een einde gekomen aan het antwoord in eerste termijn van de beide initiatiefnemers. Ik mag nu het woord geven aan de minister van Financiën ad interim om het regeringsstandpunt met ons te delen. Het woord is aan minister Donner.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik bespeurde enige verbazing dat ik hier sta. Dat is in het kader van het rijksprogramma om iets te doen aan functieroulatie voor oudere werknemers zodat zij met het oog op hun carrièreperspectief wat bredere ervaring opdoen.

De **voorzitter**: Had u dat nog nodig, minister?

Minister **Donner**: Nou ja, ik ben in het ongewisse over mijn toekomst, dus ik oriënteer mij eens op wat andere functies.

Voorzitter. In de eerste plaats feliciteer en in de tweede plaats complimenteer ik mevrouw Dezentjé Hamming met het voorliggende wetsvoorstel. Ik constateer dat zij niet het risico heeft willen nemen dat ik andere standpunten dan het hare zou innemen en derhalve op belangrijke punten al heeft verklaard wat het standpunt van het ministerie van Financiën is. Ik kan haar in die zin geruststellen. Aanvankelijk, maar dan hebben wij het over een hele tijd geleden, heeft de staatssecretaris van Financiën een duidelijk standpunt ingenomen met betrekking tot het voorstel dat toen voorlag. Dat behelste dat het kabinet de aanvaarding van dit wetsvoorstel zou moeten ontraden op grond van de redenen die daarvoor werden genoemd. Sindsdien heeft inderdaad overleg plaatsgevonden. Nu kan worden vastgesteld dat is tegemoetgekomen aan de inhoudelijke bezwaren ten aanzien van de breedte van het beroep en de mogelijke effecten die dit zou kunnen hebben op het functioneren van de Belastingdienst. De bezwaren op dat terrein zijn weggenomen door de wijze waarop het voorstel meer is toegesneden op de punten waarop daadwerkelijk behoefte zou bestaan aan rechtsbescherming.

Is er op dat punt een leemte in de rechtsbescherming? In de brief is aanvankelijk gewezen op de andere mogelijkheden die er zijn. Tegelijkertijd heeft mevrouw Dezentjé ook aangegeven waarom deze, zeker in haar ogen, minder adequaat zijn. Blijft het punt dat het voorliggende stuk onvermijdelijk gevolgen zal hebben in de vorm van lasten voor het bestuursapparaat en het rechterlijke apparaat, hoe beperkt ook. Mevrouw Dezentjé gaf aan dat ambtelijke diensten er ten onrechte van uitgaan dat burgers allemaal malafide zijn. Ik moet dat onmiddellijk bestrijden en dit beeld wegnemen. De paar die er dan zijn, hebben bovenproportionele effecten op het functioneren van het overheidsapparaat. Het is niet helemaal onredelijk om uit het oogpunt van beperking van lasten en het algemeen belang deze personen zo min mogelijk kans te geven om de goede gang van zaken te verstoren. Dat betekent niet dat iedere burger dit doet. Het zij verre van ons om dat te veronderstellen.

Dat neemt niet weg dat deze lasten er zijn. Op zichzelf zijn ze beperkt. Naar ik begrepen heb, is met Financiën overlegd in hoeverre dit punt meegenomen kan worden in het functioneren van het bredere apparaat. Dat zal zeker zo zijn. Tegelijkertijd zal het kabinet pas een definitief standpunt kunnen innemen als dit wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer is aanvaard. De oorspronkelijke bezwaren zijn ondervangen met de nota's van wijziging. Blijft dat aanvaarding van dit wetsvoorstel lasten en kosten met zich zal brengen voor zowel het ambtelijke apparaat als de rechterlijke macht. Deze zal het kabinet in zijn besluit moeten afwegen tegen de

## Donner

voorstellen tot beperking van het overheidsapparaat die dan vermoedelijk ook op tafel zullen liggen. Dan heet het overheidsapparaat doorgaans bureaucratie, omvang van bestuurlijke diensten en stroperige procedures. Dan hebben wij het over voorstellen zoals in de Kamer worden vastgesteld en die doorgaans rechtsbescherming heten. Gelet op de omvang van de taak waar het overheidsapparaat voor staat, moet ik de Kamer erop wijzen dat het kabinet op dat moment de prioriteiten tegen elkaar zal moeten afwegen.

De heer **Plasterk** (PvdA): Dit is wel een enigszins cryptisch advies van de regering over het voorliggende wetsvoorstel. Zegt de minister nu: ik adviseer positief over het voorliggende wetsvoorstel, maar ik kondig reeds aan dat het, in het licht van bezuinigingsplannen, niet uit te sluiten valt dat er over twee maanden geen geld voor is? De minister heeft wellicht zicht op de bezuinigingsplannen.

Minister **Donner**: Oorspronkelijk lag er een negatief advies van het kabinet dat met name berustte op het effect dat het voorstel zou hebben op het functioneren van het ambtelijk apparaat en op de lasten voor de rechterlijke macht. Met de nota's van wijziging zijn deze bezwaren weggenomen. Dat neemt niet weg dat, hoezeer deze lasten ook verminderd zijn ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel, de situatie inmiddels fundamenteel veranderd is met betrekking tot de overheidsfinanciën. Te beginnen volgende week dinsdag zullen er voorstellen op tafel liggen tot beperking van het overheidsapparaat. Ieder kabinet dat zal beslissen over bekrachtiging, zal op dat moment moeten afwegen of de extra lasten in verband met de invoering van dit wetsvoorstel verantwoord zijn. Immers, elders zullen dan meer bezuinigingen gevonden moeten worden. Het gaat om beperkte bedragen, dat geef ik wel aan.

De heer **Plasterk** (PvdA): Ik erken het dilemma maar het zou onwenselijk zijn als wij hier een schimmenspel opvoeren waarbij wij nu in blijde eensgezindheid een initiatiefwetsvoorstel accepteren en vervolgens over drie weken moeten constateren dat daar in het kader van de bezuinigingen geen budget meer voor is. Uit de allerlaatste opmerking van de minister, namelijk dat het om betrekkelijk geringe bedragen gaat, begrijp ik echter dat het kabinet niet het acute voornemen heeft om dit uit de begroting voor het komende jaar te schrappen.

Minister **Donner**: Het gaat niet om schrappen; het gaat om een proces van initiatiefwetgeving. Formeel staatsrechtelijk beslist het kabinet pas over de bekrachtiging aan het eind van het traject. Het is ongebruikelijk om voor die tijd op dat punt al iets aan te geven, anders dan een negatief standpunt daartegenover. Ik geef alleen aan dat het besluit van bekrachtiging de daad is waarmee de wet wordt ingevoerd. Dat is het moment waarop het kabinet, althans de regering beslist dat daar in het totaal van prioriteiten de ruimte voor gevonden moet worden. Ik zeg alleen maar dat dit in de huidige tijd afgewogen wordt tegen andere zaken.

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA): Ik hoor wat de minister zegt over dit onderwerp maar uiteindelijk hebben wij altijd nog een motie- en amendementrecht. Daar komen wij dus wel uit. Ik heb ook heel goed

geluisterd naar wat mevrouw Dezentjé gezegd heeft over wat de dekking van de gelden extra kost. Ik bespeurde daarin een nuanceverschil. Het ministerie van Financiën zegt nadrukkelijk: ik heb dekking; die vind ik; ik werk aan uw initiatiefwetsvoorstel mee. En het ministerie van Justitie zegt: ik wil nog wel eens in mijn begroting bekijken of dit mogelijk is. Dat gevoel had ik bij de beantwoording van mevrouw Dezentjé. Dat hoor ik niet helemaal terug in de beantwoording van de minister. Is er daadwerkelijk een verschil tussen Financiën en Justitie? Zegt het departement van Financiën het te kunnen vinden in de begroting en is het bij het ministerie van Justitie nog niet gevonden binnen de begroting?

Minister **Donner**: Mijn opmerkingen waren mede bedoeld om te wijzen op het proces van wetgeving. Aan de ene kant zet men in op het beeld van een veel te grote overheid. Aan de andere kant legt men er in het proces iedere keer weer nieuwe lasten op. Dat is ook een kwestie van afweging door de wetgever zelf. Voor het overige is de rijksoverheid niet verdeeld over zestien departementen en zegt de minister, zoals die hier staat, niet: dat is een kwestie van afzonderlijke departementen. Of het voorstel gedekt is, zal moeten blijken als het aanvaard is en op het moment dat het kabinet daarover beslist. De mechanismen bij de rechterlijke macht zijn altijd anders dan bij de Belastingdienst. Ik ga hier niet in op de dekking van verschillende departementen. Ik sta hier voor het kabinet en de dekking die een regering zal moeten vinden voor een wetsvoorstel dat door de Kamer is aanvaard en door de regering wordt bekrachtigd.

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA): Wij hebben ook geleerd dat binnen een departement wel besloten kan worden dat een en ander anders besteed moet worden als er overschrijdingen zijn. In die zin hebben wij wel departementen, waarin anders met begrotingen omgegaan kan worden. Ik bespeurde in ieder geval iets bij mevrouw Dezentjé Hamming, maar daar zal ik in tweede termijn bij haar op terugkomen.

Minister **Donner**: Maakt u zich geen zorgen. Als het kabinet besluit tot bekrachtiging, zullen de consequenties gedekt moeten zijn. Mogelijk zullen die dan ten laste komen van het ministerie van Financiën. Misschien komen die ten laste van het ministerie van Justitie en wellicht is er nog een andere gelukkige die gevonden wordt.

De heer **Bashir** (SP): Opvallend aan dit initiatiefwetsvoorstel was de brief van het kabinet in zijn rol als adviseur van de Kamer. Daarin werd uitzonderlijk felle kritiek geuit op het initiatiefwetsvoorstel. In die brief werd gevraagd voor welk probleem dit voorstel een oplossing biedt en er werd verwezen naar de mogelijkheden die er al zijn. Tegelijkertijd werd er gewaarschuwd voor de risico's van het vastlopen van het systeem. Wil de minister op die drie punten ingaan?

Minister **Donner**: Graag ga ik daarop in. In de eerste plaats staat in de brief dat, gelet op de tekst die er toen lag, de mogelijkheid werd geboden om tegen controlebeslissingen vrijwel onbeperkt bezwaar en beroep aan te tekenen. Daarin staat dat dit op elk moment het proces van handhaving van de Belastingdienst ten aanzien van



## Donner

justitiabelen zou kunnen stopzetten en dat dit in totaliteit gezien werd als in overwegende mate negatief.

Onbestreden was ook toen dat er een specifiek punt is, namelijk dat, daar waar een burger belast wordt met de informatieverplichting, het bestaande systeem alleen maar rechtsbescherming biedt als onderdeel van de totale rechtsbescherming tegen de aanslag. Als daaraan niet voldaan wordt, dus als men ongelijk heeft, zal dat leiden tot omdraaiing van de bewijslast. Die bezwaren zijn ondervangen door de bijstelling van het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel. Die zijn ook ondervangen door de beperking ten aanzien van de gevallen waarin bezwaar kan worden gemaakt en de fase van het proces. Verder zijn de bezwaren ondervangen door de constructie dat de inspecteur die geconfronteerd wordt met de weigering, eerst een afzonderlijke beslissing neemt over het eventueel verstrekken van de informatie. Ik wijs nu slechts op de algemene afweging dat de tijd sinds die brief ook fundamenteel gewijzigd is op het punt van de overheidsfinanciën en de taakstelling waarmee alle departementen geconfronteerd zijn. De afweging daarover zal moeten worden gemaakt. Ik weet niet of het huidige kabinet daarover moet beslissen of dat het toekomstige kabinet dat moet doen.

De heer **Bashir** (SP): De minister stelt dat de aanpassingen in het initiatiefwetsvoorstel wellicht zullen bijdragen tot minder procedures. Daarop zal ik in tweede termijn ingaan.

In de oorspronkelijke brief van het kabinet staat dat dit voorstel zal leiden tot 35.000 extra procedures. Nu stellen de initiatiefnemers dat het om 3500 procedures zal gaan. Bevestigt de minister dat aantal? Is dat nog steeds geen grote last voor de Belastingdienst en alle andere instanties die daarmee te maken zullen hebben?

Minister **Donner**: Nee, de contacten tussen de Belastingdienst en mevrouw Dezentjé Hamming zijn zo intens dat ik vermoed dat die getallen, als die genoemd worden, mede gebaseerd zijn op informatie van de Belastingdienst. Dat berust inderdaad op het gegeven dat je ervan uit mag gaan dat, waar het oorspronkelijke wetsvoorstel ongeveer in elke stap de mogelijkheid bood om daartegen bezwaar te maken, de aangebrachte beperkingen effect zullen hebben. Ik bevestig dat dit mede berust op een inschatting van Actal. Enerzijds wijst die op een mogelijke verzwaring van administratieve lasten vanwege het feit dat er een proces gevoerd moet worden. Anderzijds wijst die op een beperking omdat er aanzienlijk minder informatie zal worden gevraagd. Die twee vallen tegen elkaar weg.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat de minister zijn betoog vervolgt.

Minister **Donner**: Ik was eigenlijk al klaar.

De **voorzitter**: Dat is mooi meegenomen.

Ik dank de minister hartelijk voor zijn inbreng. Mocht hij dat op prijs stellen, dan kunnen wij zijn open oriëntatie doen toekomen in de vorm van het stenogram aan de informateur. Dit in het kader van de roulatie van de oudere werknemers.

Ik begrijp dat de Kamer direct wil doorgaan met de tweede termijn.

□

De heer **Bashir** (SP): Voorzitter. Ik begin namens de SP-fractie met het complimenteren van de initiatiefnemers. Ik moet zeggen dat een blijk van respect op zijn plaats is voor de deskundige beantwoording van de gestelde vragen. De SP-fractie heeft dit initiatiefwetsvoorstel met grote belangstelling gevolgd. Een wet die extra bescherming moet bieden tegen de grillen van de Belastingdienst klinkt namelijk sympathiek, maar ik blijf zitten met de vraag hoeveel extra bescherming deze nieuwe wet biedt. Immers, het recht om het handelen van de inspecteur te laten toetsen door de fiscale rechter bestaat al, zij het dat dit wel gebeurt na afloop van een belastingcontrole. Bovendien is het mogelijk om tussentijds naar de civiele voorzieningenrechter te stappen om tegen een informatieverzoek te ageren.

Inmiddels is het initiatiefwetsvoorstel met een tweede en een derde nota van wijziging gewijzigd. Omdat het wetsvoorstel flink gewijzigd is, ga ik er dieper op in dan gebruikelijk is in de tweede termijn.

Volgens het nieuwe voorstel moet de inspecteur het initiatief nemen om een voor bezwaar vatbare beschikking te nemen, waarmee aan de betrokkenen een rechtsingang wordt geboden. Maar dit lost toch niet het probleem op dat het moet oplossen? Indien informatie niet volledig of niet tijdig wordt verstrekt, zal de belastinginspecteur toch altijd een informatiebeschikking afgeven? Nu wordt namelijk door de initiatiefnemers gesuggereerd dat de inspecteur kennelijk heel vaak daarvan af zal zien. Als dat zo is, zie ik niet in hoe met deze tweede nota van wijziging minder rechtszaken zullen volgen.

In hoeverre houdt de Belastingdienst nog een stok achter de deur? In eerste instantie maakt het nu niet uit of je als bedrijf onvolledige of juist helemaal geen informatie aan de Belastingdienst stuurt. Je hoeft toch pas te reageren op het moment dat je een informatiebeschikking krijgt. Dat is op zich al een vertragende factor. Daarna kun je nog eens bezwaar maken, vervolgens kun je in beroep gaan en voorts in cassatie. Als de rechter beslist dat het informatieverzoek van de inspecteur rechtmatig was, moet je alsnog informatie leveren. Pas wanneer dan ook blijkt dat je onredelijk gebruik maakt van het procesrecht is er sprake van een omkering van de bewijslast. Aan omkering en verzwaring van de bewijslast wordt zo bijna nooit meer toegekomen. Kortom, de Belastingdienst mag zijn stok achter de deur bijna nooit meer gebruiken.

Daarop aansluitend heb ik de vraag wat nu eigenlijk "kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht" is. Hoe wordt vastgesteld dat je onredelijk gebruik maakt van het procesrecht? Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden noemen wanneer dat het geval zou zijn? Ook krijg ik graag een reactie van de minister in zijn rol als adviseur op mijn vraag wat "kennelijk onredelijk gebruik" is en of dat ook getoetst kan worden.

Inmiddels zijn we uitgekomen op een verwachting van de initiatiefnemers van 3500 extra procedures per jaar. Dat aantal is weliswaar tien keer zo laag als destijds door het kabinet werd geschat, maar het is nog altijd vijf keer zo hoog als de aanvankelijke schatting van de initiatiefnemers. Waar komt die vervijfvoudiging vandaan? De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst werden door de initiatiefnemers aanvankelijk geschat op 2 mln. Nu is dat 2,2 mln. Hoe is dat mogelijk, want het aantal is vijf

## Bashir

keer zo hoog als de eerdere schatting. Is er gewoon sprake van nattevingerwerk?

Ik wil ook graag een goede dekking. Je kunt toch niet zomaar verwijzen naar de begroting van een ministerie. Mijn vraag aan het kabinet is dan meteen: kan ik straks bij de verschillende begrotingsbehandelingen ook gewoon plannen indienen en verwijzen naar de begroting van een ministerie, of is dat dan weer niet mogelijk? Er is nu namelijk sprake van precedentwerking.

Mijn laatste vraag over de kosten is wat dit voorstel tot gevolg zal hebben bij de Belastingdienst. Er wordt nu al 50 mln. per jaar bezuinigd op de Belastingdienst. Dit wetsvoorstel zal een extra aanslag op deze dienst betekenen.

Ik denk dat deze wet voornamelijk zal worden aangegrepen door bedrijven. Het risico bestaat dat bedrijven die iets te verbergen hebben de wet aangrijpen om zaken verborgen te houden. De initiatiefnemers spreken zelf de verwachting uit dat van het wetsvoorstel een reinigende werking uitgaat die zal leiden tot minder verzoeken van de Belastingdienst. Maar kan het ook leiden tot een Belastingdienst die veel te voorzichtig wordt vanwege angst voor eindeloze rechtszaken en claims? In een wereld met steeds meer belastingplanning en grote bedrijven waar legers juristen en fiscalisten aan het werk zijn, moet de Belastingdienst heel sterk staan om overeind te blijven. Ik weet daarom niet of een reinigende werking door een al te voorzichtige Belastingdienst wel een goede zaak is. Een wetsvoorstel als dit, dat uitgaat van een disfunctionerende Belastingdienst die alleen maar door middel van rechtszaken of het dreigen met rechtszaken op het goede spoor gezet kan worden, lijkt me bovendien niet stroken met de lijn die is ingezet op het gebied van horizontaal toezicht. Die is immers gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Het lijkt er nu op dat vooral de Belastingdienst bedrijven moet vertrouwen, terwijl tegelijkertijd wantrouwende bedrijven een extra instrument in handen krijgen om te kunnen procederen en te voorkomen dat de Belastingdienst informatie krijgt. Onze zorg is dat vooral bedrijven die iets te verbergen hebben, dit middel zullen aangrijpen om de Belastingdienst buiten de deur te houden. Dat moet nooit de bedoeling van de initiatiefnemers zijn. Graag krijg ik van hen een reactie die mijn zorgen wegneemt.

De heer **Van Vliet** (PVV): Voorzitter. Allereerst feliciteer ik mevrouw Dezentjé Hamming met haar verjaardag. Ik heb ook nog een opmerking voor de heer Donner.

Minister **Donner**: Minister Donner.

De heer **Van Vliet** (PVV): Minister Donner, bij de PVV-fractie zoeken wij nog beleidsmedewerkers.

Ik kan mevrouw Dezentjé Hamming en de heer Groot blij maken, want de kern van het betoog van de PVV-fractie in tweede termijn komt erop neer dat dit initiatiefwetsvoorstel graag zo snel mogelijk tot wet verheven moet worden. Daarmee is eigenlijk al het denkbare gezegd. Er zijn namelijk al heel veel elementen door de initiatiefnemers behandeld.

Ik wil graag even op het volgende wijzen. Ik ben zelf fiscaal jurist. Ik kom uit de praktijk. Mijn perceptie stemt overeen met de perceptie die de initiatiefnemers daarstraks schetsten, namelijk dat daadwerkelijk behoefte

aan dit voorstel bestaat. Ik bevestig graag nog eens dat dit een goed wetsvoorstel is en het daadwerkelijk voorziet in een lacune in de wettelijke rechtsbescherming van belastingplichtigen.

Ik wil ook even inhaken op het betoog van de heer Bashir van de Socialistische Partij. Ik heb als fiscalist voor veel grote bedrijven gewerkt. Grote bedrijven hebben geld om dure fiscalisten in te huren en fiscalisten als mijzelf op de loonlijst te zetten. Wij wisten wel hoe wij met de fiscus moesten omgaan, maar dit wetsvoorstel is juist heel belangrijk voor alle particuliere belastingplichtigen die een zwakkere positie hebben ten opzichte van de machtige fiscus. De fiscus is namelijk machtig in Nederland. De Algemene wet inzake rijksbelastingen geeft een heleboel bevoegdheden aan de Belastingdienst. Dat er nu, zeker na de wijziging van het wetsvoorstel, sprake zal zijn van equality of arms, juich ik toe. Ik sluit mij overigens aan bij de opmerking van de woordvoerder van de SP-fractie dat er sprake moet zijn van een deugdelijke dekking. Er moet hierbij wel goed over de centjes worden nagedacht, omdat wij weten welke bezuinigingsgolf ons allen te wachten staat.

De omkering van de bewijslast, waarover vaak is gesproken, is een uitermate zware sanctie. Daarover mag nooit te lichtvaardig worden gedacht. Het feit dat met dit wetsvoorstel daarvoor een rechtsgang wordt gecreëerd, juich ik ook toe.

Tot slot merk ik het volgende op over het aantal rechtszaken en de mogelijk moeilijke positie waarin wij de belastingrechtvaardig daarmee manoeuvreren. De AWR is zodanig gewijzigd dat de afhandelingstermijn om over een bezwaar te beschikken, gigantisch is opgerekt. Dat is eigenlijk een verzwakking van de positie van de belastingplichtige, maar dit is een argument om tegen de Belastingdienst te zeggen: wij hebben jullie al middelen gegeven om de zaak uit te voeren.

Nogmaals, de initiatiefnemers hebben onze instemming. Dat was het.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Mulder van de VVD-fractie, maar eerst feliciteer ook ik mevrouw Dezentjé Hamming met haar verjaardag.

De heer **Mulder** (VVD): Voorzitter. Allereerst mijn complimenten voor de indieners, omdat zij de moeite hebben genomen voor dit initiatief. Mijn voorganger, de heer Remkes, zei al dat het een klassiek liberaal voorstel is, maar ik heb nu ook begrepen dat dit het sociale aspect niet uitsluit. Dus dat is er toch aan toegevoegd.

Waarom is dit een goed voorstel? Het versterkt de rechtsbescherming van belastingplichtigen tegenover, zoals we het net noemden, de almachtige Belastingdienst. Bovendien is het zo belangrijk, omdat het leidt tot een verlaging van de regeldruk op ondernemers. Indien dit wetsvoorstel namelijk wordt aangenomen, zowel hier als in de Eerste Kamer, zal dit ertoe leiden dat een belastinginspecteur nog even goed nadenkt, alvorens hij of zij informatie vraagt aan belastingplichtigen. Het heeft ook de steun van VNO-NCW, van MKB-Nederland en van de Samenwerkende Registeraccountants. Maatschappelijk is er dus blijkbaar behoefte aan dit wetsvoorstel.

Dan kom ik bij het dekkingsvraagstuk. Ik heb genoten van de heer Donner.

## Mulder

De **voorzitter**: Minister Donner.

De heer **Mulder** (VVD): Neemt u mij niet kwalijk, minister Donner. Om te beginnen kwalificeert hij zich staatsrechtelijk als minister van Justitie, want hij legt de procedure uit, maar hij kwalificeert zich zeker ook als minister van Financiën. Het zou immers gek zijn als hier een minister van Financiën zou zitten die gelijk de portemonnee zou trekken en zou zeggen: dat doen we! Een minister van Financiën moet een beetje zuinig doen en terughoudend zijn, voordat hij uitgaven doet. Uit de keuze voor het woord "beperkt" – volgens mij is dat codetaal voor beperkt beslag op de rijksbegroting – denk ik echter af te kunnen leiden dat hij er uiteindelijk wel mee zal instemmen, maar natuurlijk pas als de hele staatsrechtelijke procedure is doorlopen.

Tot slot heb ik nog een vraag aan minister Donner: op welk moment kunnen de processen bij de Belastingdienst aangepast zijn, zodra die hele staatsrechtelijke procedure inderdaad doorlopen is? Mevrouw Dezentjé Hamming zei: het liefst per 2011. Staatsrechtelijk zou dat kunnen, maar is het ook technisch gezien mogelijk om dit wetsvoorstel dan al uit te voeren?

□

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Voorzitter. De GroenLinks-fractie complimenteert alle initiatiefnemers die in de loop der jaren aan dit wetsvoorstel hebben meegewerkt. Ik feliciteer mevrouw Dezentjé Hamming bovendien met haar verjaardag, waarvoor haar eerste cadeautje overigens al binnen is, aangezien GroenLinks positief tegenover dit wetsvoorstel staat en zich er dus graag achter schaaft.

De grondhouding van mijn voorganger, de heer Vendrik, was ook positief. Hij heeft er destijds vragen over gesteld, waarvan de meeste beantwoord zijn door de indieners. Het is dus inderdaad zeer verheugend dat de aanvankelijke administratieve lasten van 38 mln. naar 2,2 mln. kunnen dalen. Ik hoop dat het met de bezuinigingen, na twee keer kijken, dezelfde kant opgaat.

De meeste vragen zijn dus beantwoord, maar er blijft nog een vrij kritische vraag staan, waarvan ik hoop dat de indieners die willen beantwoorden. GroenLinks kan er natuurlijk absoluut niet op tegen zijn dat de slager om de hoek, kleine ondernemingen en particulieren door deze wet geholpen worden, maar daar staat tegenover – dat is bekend – dat er heel grote "corporates" zijn die beperkt bijdragen aan de belastinginkomsten. Deze ondernemingen hebben inderdaad, zoals de heer Bashir al zei, grote legers juristen om aan de belastingen te ontkomen. Wij weten ook dat er "venture capitalists" uit het buitenland komen, die de HEMA met schulden volladen. Kortom: tegen dat soort partijen kan de lange arm van de Belastingdienst mij niet lang genoeg zijn. Onze vraag aan de initiatiefnemers is dan ook of dit wetsvoorstel ook een soort bescherming voor dit soort partijen regelt. Wij zouden een dergelijke bescherming niet wenselijk vinden. Het belastingregime voor dat soort ondernemingen mag van ons dus eerder zwaarder worden, zodat zij meer gaan bijdragen, dan dat zij door dit wetsvoorstel extra geholpen worden om daaraan te ontkomen.

Ik bedank de indieners nogmaals van harte voor dit wetsvoorstel en ik ga ervan uit dat de beantwoording van de vraag zal leiden tot een definitieve positieve bijdrage wat betreft GroenLinks.

□

De heer **Plasterk** (PvdA): Voorzitter. Ook van mijn kant felicitaties, complimenten, zegeningen en alle bloemen op het pad voor mevrouw Dezentjé Hamming, de heer Groot en uiteraard ook zijn voorgangers, de lange stoet van collega's van mevrouw Dezentjé die aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel hebben bijgedragen.

Dit is niet helemaal een gebruikelijke tweede termijn. Normaal gesproken zouden wij in de tweede termijn misschien alleen nog wat puntjes op de i zetten, maar in feite is er na de eerste termijn heel veel veranderd aan het wetsvoorstel en is het opnieuw voor advies naar de Raad van State gestuurd, die vrij veel commentaar heeft geleverd op de tweede versie. Dus ik heb iets meer dan alleen maar puntjes op de i. Ik kan mij voorstellen dat wij, afhankelijk van het antwoord, bezien of er nog een derde termijn nodig is. Ik hoop het niet, ik ben daar niet op uit, maar ik zeg het toch, want er ligt nu toch een enigszins vernieuwd voorstel op tafel.

Mijn oordeel over het voorstel is in principe positief, maar ik heb toch nog wel een paar vragen. Tijdens de eerste behandeling was er een groot verschil, een factor tien, tussen de schattingen van de aantallen. Daarom stel ik voor dat wij een termijn afspreken waarna wij kunnen bezien hoe dit wetsvoorstel in de praktijk werkt. Wij kunnen dan een evaluatie in de Kamer bespreken, wellicht in een algemeen overleg, en vaststellen of wij nu over 36.000 of over 3600 gevallen praten, of het wetsvoorstel het bedoelde effect heeft of dat het wellicht ook onbedoelde en onwenselijke neveneffecten heeft.

Dan houdt mij nog een vraag bezig over de oplossing die uiteindelijk is gekozen. Dit is misschien meer een feitelijke vraag van juridische aard dan een politiek bezwaar. Bij een besluit van een bestuursorgaan is er slechts sprake van een beschikking als dit gericht is op enig rechtsgevolg; het hoeft niet eens een rechtsgevolg te hebben, maar het moet erop gericht zijn. Een rechtsgevolg is het veranderen van een recht of een plicht van iemand anders dan het bestuursorgaan. De Raad van State signaleert dat belastingplichtigen sowieso de plicht hebben om relevante informatie aan de inspecteur te verschaffen; die vloeit voort uit de Belastingwet. Dus welk rechtsgevolg heeft het nu eigenlijk als de inspecteur om informatie vraagt? Met andere woorden: hoe kan een informatieverzoek worden verheven tot een beschikking? Er zal dan toch iets in enige juridische verhouding zijn veranderd als gevolg van dat verzoek. Misschien kan dit nog worden toegelicht?

Het antwoord van de initiatiefnemers op het commentaar van de Raad van State is enigszins afhoudend. Ik meen niet dat er punten van het voorstel zijn bijgesteld op basis van het commentaar van de Raad van State. Ik vraag mij op twee punten af of dit terecht is. Ik houd die aan de initiatiefnemers voor.

De Raad van State signaleert dat het logisch zou zijn dat het zware middel van de omkering en verzwaring van de bewijslast alleen zou gelden voor die inkomens- en vermogensbestanddelen waarop dit betrekking heeft en niet voor het totale informatiepakket. Het antwoord van de initiatiefnemers is: "Het komt evenzeer voor dat de gestelde vragen een meer algemene strekking hebben en bijvoorbeeld dienen om een eerste indruk te krijgen. Wij zien dus geen aanleiding om de wet op dit punt aan te

## Plasterk

passen." Ik vraag mij af of dit nu wel een bevredigend antwoord is, want daar waar de inspecteur wel gericht een vraag kan stellen, is het toch ook alleen maar nodig om die beschikking – laten wij er even van uitgaan dat er sprake kan zijn van een beschikking – betrekking te doen hebben op dat deel van de inkomsten of het vermogen waarop het verzoek betrekking heeft? Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom zij niet meegaan in deze suggestie van de Raad van State om het daartoe te beperken?

Het tweede punt heeft betrekking op de toegang tot de burgerlijke rechter. In het voorliggende voorstel is nog eens expliciet opgenomen dat het feit dat er nu een administratieve rechtsgang openstaat, niets afdoet aan het feit dat de inspecteur ook een procedure aanhangig kan maken bij de burgerlijke rechter. De Raad van State beaamt dat dit daaraan niets afdoet, maar stelt de vraag waarom je dit zou opnemen, want het spreekt vanzelf. Door het op te nemen, wek je de indruk dat in die gevallen waar het niet expliciet is opgenomen – a contrario, zegt de Raad van State – de redenering kan worden toegepast: als daar wordt gesteld dat je naar de burgerlijke rechter mag en in een ander artikel niet, zal het in dat laatste geval wel verminderd zijn toegestaan. Dus niet omdat het iets afdoet aan dit voorstel, maar omdat het op andere punten van de Belastingwet wellicht een verzwakking kan zijn, acht de Raad van State het onwenselijk om hier nog eens ten overvloede op te nemen dat de weg naar de burgerlijke rechter openstaat.

De initiatiefnemers stellen daarop: baat het niet dan schaadt het niet. Misschien schaadt het deze wet niet, maar wellicht wel andere aspecten van de uitvoering van de Belastingwet. Daarom is het doel nog eens expliciet maken dat de weg naar de burgerlijke rechter ook kan worden bereikt als dit in de wetsgeschiedenis wordt vastgelegd. Ik kan mij voorstellen dat de suggestie van de Raad van State wordt gevolgd om het hier uit de wet te halen en dat in de beantwoording nog eens wordt vastgelegd dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is om de weg naar de burgerlijke rechter hiermee te beperken. Dan ligt het naar mijn mening voldoende vast.

Hiermee ben ik door mijn vragen heen. Ik maak de initiatiefnemers nogmaals mijn complimenten voor hun voorstel.

□

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA): Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers voor de uitgebreide beantwoording van onze vragen. Ze zijn gesteld door mijn voorganger, de heer Omtzigt, en die had nogal wat kritische vragen. De initiatiefnemers hebben daar uitgebreid bij stilgestaan. Dank daarvoor.

Ik wil beginnen met een compliment aan de indieners, van de zijde van de VVD mevrouw Dezentjé Hamming-Bluemink. Ook proficiat van onze zijde. Zij is vanaf het begin betrokken geweest bij dit traject. Van de zijde van de PvdA waren dat achtereenvolgens de leden Crone, Tang en Groot. Het is goed dat de Kamerleden gebruikmaken van het recht van initiatief. Er is een behoorlijke tijd verstreken, complimenten voor de lange adem die men heeft gehad; er zat een lange tijd tussen indiening en vandaag.

Het doel van het wetsvoorstel, de belastingplichtige de mogelijkheid bieden om zich te verdedigen tegen disproportionele informatieverzoeken van de zijde van de

Belastingdienst, wordt in ieder geval door mijn fractie onderschreven. Belastingplichtigen kunnen hier momenteel weinig tegen beginnen, bezwaar of beroep is niet mogelijk en niet meewerken is geen optie, want de sanctie is erg groot: de omkering van de bewijslast. Samengevat: het huidige recht geeft onvoldoende effectieve rechtsbescherming. Het is goed dat dit met deze initiatiefwet verleden tijd wordt. Het is ook een grote ergernis voor de burgers. Daarop werd in de beantwoording al gewezen en de aangedragen voorbeelden spraken echt boekdelen.

Mijn fractie is in eerste termijn kritisch geweest, met name vanwege de gevolgen voor de rechterlijke macht en de Belastingdienst. Het moet niet mogelijk zijn dat kwaadwillende belastingplichtigen het werk van de Belastingdienst onnodig en eindeloos blijven frustreren, of om niet naar de rechter gaan. Mijn fractie is blij met het resultaat. Ik denk dat dit resultaat er mag zijn: een uitgebalanceerd wetsvoorstel, uitvoerbaar en overzichtelijk.

Namens mijn fractie heb ik nog een aantal opmerkingen. De eerste betreft artikel 50 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Dit artikel regelt de verplichting om toegang te verlenen tot een gebouw of grond aan de inspecteur. In het oorspronkelijke voorstel werd geregeld dat hiertegen bezwaar kon worden aangetekend. Waarom is dat geschrapt en wat zijn daarvoor de argumenten? In eerste instantie hadden wij daar veel sympathie voor. Ten tweede regelt artikel 48 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen de informatievoorziening door derden. Daarop is ook in de beantwoording ingegaan: de belastingplichtige moet de informatie altijd aan de inspecteur ter beschikking stellen. Ook dit was in het eerste voorstel niet zonder meer mogelijk. Het is eruit geschrapt en wij vinden ook dat ontzettend jammer. Het enige recht dat men nu nog heeft, is dat de gemaakte kosten kunnen worden vergoed. Ik weet niet of er enig zicht is op hoe vaak dat zou kunnen voorkomen, en op wat een redelijke vergoeding is van de gemaakte kosten.

Net zoals de heer Bashir van de SP wil ik stilstaan bij het kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht. Voor een belastingplichtige zal deze term in de toekomst erg belangrijk worden. Als de rechter oordeelt dat een belastingplichtige geen kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht heeft gemaakt, krijgt hij de kans om de informatie nogmaals aan te leveren. Als deze dat doet, legt de belastinginspecteur de aanslag op zonder omkering van de bewijslast. Als er wel sprake is van onredelijk gebruik van het procesrecht, is de sanctie groot: de omgekeerde bewijslast. Kunnen de indieners en de regering het begrip "kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht" nader uitleggen? En hoe wordt dit precies ingevuld, en mogelijk uitgelegd door de rechterlijke macht? Graag, als dat kan, zie ik dit geïllustreerd met een voorbeeld, dat dit zal verduidelijken, zeker voor het publiek.

Tot slot bedank ik de indieners voor de toezegging dat er een evaluatiebepaling in de wet zal worden opgenomen, want een toets of deze initiatiefwet uiteindelijk leidt tot een effectievere rechtsbescherming voor belastingplichtigen is echt noodzakelijk. Het is namelijk geen gratis wet. Als de uitvoering van de wet zoals berekend 4,1 mln. gaat kosten, dan zal de burger uiteindelijk moeten voelen dat de wet tot meer rechtsgelijkheid leidt. Ik hoop dan ook dat die effectiviteit uit de evaluatie zal blijken.

## Blanksma-van den Heuvel

Ook mijn fractie vindt dat er een deugdelijke dekking voor het initiatiefvoorstel moeten komen. Een deugdelijke dekking is voor het CDA zeker niet het doorschuiven van kosten onder het mom: wij zien het wel; het lost zich toch wel op in de begroting. Ik geef de plaatsvervangende minister van Financiën dan ook een compliment, want hij heeft laten zien dat hij een hoeder van onze financiën is.

De heer **Van Vliet** (PVV): Als ik mevrouw Dezentjé goed heb beluisterd, is zij geen voorstander van een evaluatie.

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA): Is dat een vraag voor mij?

De **voorzitter**: Ik neem het aan, want de heer Van Vliet richt zich tot u.

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA): Uiteindelijk is er wel een evaluatiebepaling in de wet opgenomen. Zo heb ik het althans begrepen. Ik geef de vraag maar door aan mevrouw Dezentjé in de hoop dat zij deze vraag in tweede termijn beantwoordt.

De heer **Van Vliet** (PVV): Graag.

De **voorzitter**: Daarmee zijn wij gekomen aan het einde van de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik zeg u maar gelijk dat ik eraan hecht dat wij een derde termijn proberen te voorkomen, want de agenda loopt inmiddels weer vol. Om de indieners in de gelegenheid te stellen zich te beraden op hun beantwoording, schors ik de vergadering tot 16.20 uur. Ik verwacht u stipt op tijd terug in deze zaal.

De vergadering wordt van 16.00 uur tot 16.20 uur geschorst.

□

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Voorzitter. Ik dank allereerst alle leden voor hun inbreng in tweede termijn en vooral voor de ruime steun die ik heb ervaren voor dit wetsvoorstel. Met name de fracties van de VVD, PvdA, CDA, PVV en GroenLinks spraken zich daarover expliciet uit, waarvoor dank.

Ik volg in mijn beantwoording de volgorde van de vragenstellers, waarbij ik begin bij de heer Bashir. Hij vraagt concreet naar de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel; men kan immers ook naar de civiele rechter stappen. In de memorie van toelichting zijn wij hierop uitgebreid ingegaan. De gang naar de civiele rechter is natuurlijk mogelijk, maar het grote nadeel daarvan is dat dat te lang duurt, dat het veel kost en dat daarbij een rechter zitting heeft die niet fiscaal georiënteerd is. Wij vinden dat een groot nadeel. Bovendien kunnen belastingplichtigen weliswaar procederen in het huidige recht, maar eigenlijk pas nadat het kalf verdronken is, namelijk als de aanslag al is opgelegd en er omkering van de bewijslast geldt. Iemand moet dan maar bewijzen dat een aanslag niet goed is. Het wetsvoorstel is op die praktijk van toegevoegde waarde. Ik voeg daaraan toe dat die stok achter de deur er blijft. Volgens de inschatting gaat het jaarlijks om een half miljoen vragen. De meeste daarvan zijn heel gewoon van aard, in de zin van navraag naar de WOZ-waarde of de

activiteiten van een bedrijf. Die leiden niet tot wrijving met de Belastingdienst. Een klein deel van de vragen is buitenproportioneel en het is heel goed als de Belastingdienst daarbij een beroep kan doen op die omkering van de bewijslast. Dat belangrijke middel hebben wij de Belastingdienst absoluut niet uit handen willen slaan. Die sanctie hoort gewoon bij het heffen van belastingen. Er moet echter wel sprake zijn van evenwicht; equality of arms moet blijven.

Zowel de heer Bashir als mevrouw Blanksma heeft gevraagd wat kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht precies inhoudt. Daarvoor bestaat al een norm in het fiscale recht; de Algemene Wet Bestuursrecht maakt daarvan melding. Die term is niet door de indieners uitgevonden. Ik noem daarbij het volgende voorbeeld: als een belastingplichtige wil traineren en de rechter constateert dat er geen inhoudelijke klacht is tegen dat informatieverzoek, dan is er sprake van traineren. In dat geval is sprake van kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht. De sanctie van de omkering van bewijslast kan dan worden opgelegd.

De heer Bashir vroeg ook wat een en ander inhoudt qua belasting voor de Belastingdienst zelf. Volgens de inschatting van de Belastingdienst gaat het om 19 fte.

De heer Braakhuis van de GroenLinks-fractie en de heer Bashir spraken over grote bedrijven met legers juristen. Zij vroegen of de Belastingdienst niet te voorzichtig wordt uit angst voor enorme zaken die hij mogelijk gaat verliezen. Ik wijs erop dat bij grote bedrijven vaak sprake is van horizontaal toezicht. Er worden dus afspraken gemaakt met de Belastingdienst in een sfeer van onderling vertrouwen. Die kwestie is dus eigenlijk niet echt aan de orde, omdat de belastinginspecteur in dat geval heel veel weet over dat bedrijf. Het zal niet vaak voorkomen dat dit soort informatieverzoeken tot frictie leidt of dat er buitenproportionele vragen worden gesteld, waar deze wet eigenlijk op toeziet. De ondernemers zullen er, zo is mijn inschatting, niet allemaal op uit zijn om de Belastingdienst tegen te werken. Daar hebben zij helemaal geen belang bij. De belastinginspecteur oordeelt immers toch over de fiscale verplichting. Een grote ondernemer zal er niet op zitten wachten.

Dat iedere belastingplichtige de grenzen van de belastingwetten opzoekt, lijkt mij een normale zaak. Dat is overal zo. Ik denk niet dat grote bedrijven in dit geval in een bevoorrechte positie komen. In tegendeel, juist kleine ondernemers hebben hier veel baat bij. Het kan immers zijn dat de schoenmaker op de hoek wordt gevraagd om zijn e-mailverkeer van de afgelopen drie jaar te overleggen. Die moet dan een fiscaal jurist aantrekken voor € 300 per uur, of wat dat tegenwoordig kost. Voor die kleine ondernemer is dat veel kwalijker. De rechtsbescherming ziet ook daarop toe. Het zijn juist de kleinere ondernemers die hier baat bij hebben.

De heer Van Vliet stelde een vraag over de verlenging van de termijn. Ik dank hem voor de steun voor het wetsvoorstel en zijn sympathieke woorden erover. Zijn vraag heeft eigenlijk betrekking op het gehele belastingrecht, dus gaat de initiatiefwet te boven.

Ik dank de heer Mulder van de VVD-fractie voor zijn steun. Hij had geen vragen aan mij, maar alleen aan de minister. Die komen zo aan bod.

De heer Plasterk sprak over de evaluatie. Daar zijn wij natuurlijk groot voorstander van. Ik pleit ervoor om een termijn van ongeveer vier jaar aan te houden, want ik

## Dezentjé Hamming-Bluemink

denk dat er dan een beter zicht is op de effectiviteit van het instellen van de rechtsbescherming. In een kortere periode lijkt mij dat lastig, vooral omdat de aanslagen die worden behandeld van het jaar daarvoor zijn. Een midterm review lijkt mij echter prima.

De heer **Plasterk** (PvdA): Ik ben met name geïnteresseerd in de aantallen. Ik kan mij voorstellen dat de Kamer jaarlijks, bijvoorbeeld bij het Belastingplan, op de hoogte worden gesteld van de aantallen. Dan hoeft niet direct de hele wet geëvalueerd te worden, maar heeft de Kamer er zicht op of deze wetgeving tot een gigantische toevloed aan zaken leidt of niet. Dit is niet direct een vraag aan de indieners, maar ik hoop dat de regering daarmee akkoord kan gaan.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Ik omarm deze suggestie en beveel deze aan. Deze cijfers kunnen jaarlijks worden opgenomen in het Beheersverslag Belastingdienst.

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA): Begrijp ik nu goed dat er geen evaluatiebepaling in de wet komt, maar dat wij alleen op basis van aantallen in een verslag kunnen zien hoe het gaat met deze wet?

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Nee, ik wil de evaluatiebepaling zoals die initiatiefwet staat handhaven. Ik kan mij echter heel goed voorstellen dat de Belastingdienst ook uit zichzelf melding zal maken van de aantallen beroeps- en bezwaarprocedures.

Mevrouw **Blanksma-van den Heuvel** (CDA): Mijn fractie wil de effectiviteit van de wet echt in een evaluatie naar voren laten komen.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Dat lijkt mij een goede zaak en het is hiermee ook vastgelegd in de Handelingen.

De heer **Plasterk** vroeg ook naar het verzwaren op onderdelen, dus dat wij ons precies richten op de inkomensbestanddelen. Dat lijkt mij lastig. Wij hebben daar natuurlijk naar gekeken. Het punt is dat de belastinginspecteur vaak heel algemene vragen stelt, zoals een toelichting op de bedrijfsactiviteiten. Op zo'n moment is vaak niet duidelijk op welk bestanddeel de omkering van de bewijslast zou moeten worden toegepast. Ik moet zeggen dat dit punt onderdeel heeft uitgemaakt van het overleg met het ministerie van Financiën. Er is dus voor gekozen om dit niet toe te passen. Dit maakt dus eigenlijk deel uit van het compromis.

Er is gevraagd waarom de weg naar de burgerlijke rechter in feite wat is beperkt. In reactie op de Raad van State hebben wij al geantwoord dat een a contrario risico eigenlijk niet reëel is. Dit staat dus eigenlijk al in de wetsgeschiedenis en nu ook in de Handelingen. Het ligt niet voor de hand dat iemand nu nog denkt dat een civiele rechter op een bepaald gebied niet bevoegd zou zijn. Wij hebben op deze vraag dus al geantwoord en wij zien op dit punt geen problemen.

De heer **Plasterk** (PvdA): Op dit punt is mijn zorg echter omgekeerd. Wat nu in artikel 52a, lid 4 van het voorstel staat, laat onverlet de mogelijkheid voor de inspecteur om een procedure te starten bij de burgerlijke rechter.

Mijn vraag is juist of dat niet overbodig is. Wekt dit niet de indruk dat bij andere artikelen minder zou gelden dat de inspecteur ook nog naar de burgerlijke rechter zou kunnen gaan? Door hier nog eens een overbodige rechtsgang op te nemen, wordt mijns inziens gesuggereerd dat die in andere gevallen minder van toepassing is.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Ik zie dat de minister hierop in brede zin wil reageren. Deze vraag wil ik daarom doorgeven aan hem.

Mevrouw **Blanksma** heeft gevraagd waarom het onderdeel van de toegang niet is opgenomen als zijnde vatbaar voor beroep en bezwaar. Ook dit is onderdeel geweest van het overleg dat ik heb gehad met de Belastingdienst. Die zou het niet prettig vinden als daarop inderdaad zo'n beroepsprocedure van toepassing zou zijn. Ik ben ook overtuigd geraakt door het feit dat dit in de praktijk eigenlijk bijna nooit tot problemen leidt. Ook dit is eigenlijk deel van het compromis. Wij hadden het inderdaad in het vorige voorstel opgenomen. Dat is, ik zou bijna zeggen "gesneuveld" in de onderhandelingen.

Ik heb de antwoorden op een aantal vragen samengevoegd. Ik meen daarom dat ik aan het einde gekomen ben van mijn beantwoording van de vragen.

De heer **Van Vliet** (PVV): Volgens mij hebben wij ook nog vragen gesteld over de kosten van de uitvoering van het wetsvoorstel. Ik wil dadelijk de minister vragen om de Kamer voor de bekrachtiging van het wetsvoorstel een brief te sturen over de dekking.

De **voorzitter**: Oké. Ik kan de Kamer alvast meedelen dat beoogd wordt om de stemming over dit wetsvoorstel te houden op 28 september. Zoals de leden weten, is het volgende week dinsdag Prinsjesdag. Dan is er een iets andere agenda.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Er is mij geen vraag gesteld, voorzitter. Het lijkt mij een goede zaak.

De heer **Bashir** (SP): Ik heb nog twee vragen. Een aantal vragen dat niet is beantwoord, zal waarschijnlijk door de heer Groot worden beantwoord?

De **voorzitter**: Ik zie aan de heer Groot dat hij het woord niet meer zal voeren. Ik stel u daarom voor om uw twee vragen nu kort en bondig te stellen.

De heer **Bashir** (SP): Ik kom eerst op de fundamentele vraag rond dit wetsvoorstel, namelijk of er nu niet genoeg mogelijkheden zijn. Ik wil in dat verband wijzen op de civiele rechter. Mevrouw **Dezentjé** stelt dat die mogelijkheid kostbaar is. Volgens mij is de uitvoering van de door de initiatiefnemers voorgestelde wet ook kostbaar. Het kost namelijk bijna 5 mln. om dit in gang te zetten. Bovendien stelt mevrouw **Dezentjé** dat de civiele rechter niet voldoende deskundig is. Heeft zij daarbij betrokken dat de civiele rechter niet zou kijken naar de aanslag zelf – daarvoor is veel fiscale deskundigheid nodig – maar alleen naar het informatieverzoek? Daarmee kunnen wij namelijk volgens mij een groot probleem oplossen.

## Dezentjé Hamming-Bluemink

Mijn tweede vraag gaat over het aantal van 3500. Ik blijf namelijk met de vraag zitten waarom de schatting aanvankelijk uitkwam op 2 mln. en nu op 2,2 mln., terwijl er gedacht wordt aan een vervijfvoudiging van het aantal procedures.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD): Ik houd vol dat de civiele rechter in het geval van belastingplicht minder gericht is op de kwestie zelf. Je moet daarover bovendien eerst een conflict uitlokken. Je kunt dan pas naar de civiele rechter als het kalf verdrongen is, want de omkering van de bewijslast blijft. Er wordt ook niets opgeschort. Als belastingplichtige moet je hoe dan ook voldoen aan het informatieverzoek van de belastinginspecteur, ook als je naar de civiele rechter zou gaan. Voor een belastingplichtige is dit dus geen prettiger formule. Uiteraard, dit kost ook geld. Ik zou zeggen: rechtsbescherming mag wel wat kosten. Over de aantallen kan ik het volgende zeggen. De indieners komen nog steeds eerder op een lager aantal uit dan 3500, maar wij zijn akkoord gegaan met die schatting van de Belastingdienst. De heer Bashir stelde de goede vraag waarom de 1500 zaken waarvan ooit sprake was, 2 mln. kosten, en het bedrag voor 3500 zaken eigenlijk hetzelfde is gebleven. Het verschil zet erin dat dit wetsvoorstel veel simpeler is. Volgens het vorige wetsvoorstel moest je namelijk ook nog een voorlopige voorziening vragen. Die hele weg is eruit. Dit voorstel is dus simpeler en daarmee komt het financieel veel beter uit.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Er is een aantal vragen gericht aan de minister. Op sommige zaken kan ik misschien enig nader licht werpen. Ik antwoord in de volgorde van de vraagstellers.

De heer Bashir vroeg hoeveel extra rechtsbescherming dit oplevert. Als de justitiabele nu weigert om aan een informatieverzoek te voldoen, krijgt hij het hele risico van de omdraaiing van de bewijslast in het geval dat hij in het ongelijk wordt gesteld, wat voor hem een grote drempel is. Vooral die drempel wordt met dit wetsvoorstel weggenomen. Daarop berust ook de inschatting van het aantal zaken, de 3500 procedures. Dat is het geschatte aantal zaken waarin nu jaarlijks omkering van de bewijslast functioneert. Mevrouw Dezentjé zei dat zij het aantal gevallen waarin hiervan gebruik zal worden gemaakt, lager schat. Je kunt ook zeggen dat het mogelijk meer zal zijn, want nu neemt men het risico van de omkering van de bewijslast. Als die drempel weg is, zal men er meer gebruik van maken; anders heeft de hele toevoeging immers geen zin. Hieruit komt de schatting van het aantal voort. Daarop berust ook de schatting van de lasten, die daarmee te maken hebben. Dit voor wat betreft de winst in rechtsbescherming.

De lasten en de dekking daarvoor berusten op een schatting van dit moment. Voor alle duidelijkheid, de regering beslist pas over de bekrachtiging als het wetsvoorstel zowel door de Tweede Kamer als door de Eerste Kamer is. De heer Bashir vroeg: voor de bekrachtiging. Daarvan kan hij verzekerd zijn; maar dat is waarschijnlijk te laat voor de stemming in de Tweede Kamer. Ik begrijp het zo dat hij vraagt of het kabinet kan aangeven wat naar het oordeel van het kabinet de kosten zijn van het wetsvoorstel en of die naar het oordeel van het kabinet kunnen worden gedekt. Dat zal ik bevorderen.

De heer **Van Vliet** (PVV): Kunnen wij die brief voor de stemmingen krijgen?

Minister **Donner**: Zo had ik het begrepen.

De **voorzitter**: Ik vermoedde al dat dit bedoeld werd.

Minister **Donner**: Ik denk dat dit de juiste methode is om duidelijkheid te krijgen op dit punt.

Ik wijs de heer Bashir erop dat dit voorstel geen precedentwerking heeft. Het kabinet is niet gediend van ongedekte initiatiefvoorstellen. Tegelijkertijd zou ik, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wensen dat de Kamer zich zo in acht neemt als zij doet op het terrein van fiscale wetgeving. Bij de regen van initiatiefvoorstellen met betrekking tot verlof, die geen van alle gedekt zijn, zal ik in ieder geval verwijzen naar dit deel van de Kamer en de voorbeeldige discipline die het in acht neemt. Kortom, het is geen uitnodiging om maar met voorstellen te komen en het zoeken van de dekking aan de regering over te laten.

Ik kom even terug op het punt van de civiele rechter. Ik heb de indruk dat daarbij twee zaken door elkaar lopen. In de brief uit 2008 over de huidige rechtsbescherming van de burger, indien deze geconfronteerd wordt met een informatieverzoek, staat ook dat hij zo nodig naar de burgerlijke rechter kan gaan, omdat een informatieverzoek potentieel gevolgen voor hem heeft in zijn rechtspositie. Dat is de algemene positie van de burgerlijke rechter op basis van artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie, die aanvullende rechtsbescherming biedt waar de rechter dat nodig oordeelt.

In de bepaling van artikel 52a, vierde lid, zoals die wordt toegevoegd in de tweede nota van wijziging gaat het juist om een omgekeerde situatie. Nu bestaat er een bevoegdheid voor de fiscus om via de burgerlijke rechter een dwangsom op te laten leggen aan justitiabelen en aan belastingplichtigen die systematisch weigeren om informatie te geven of daarmee systematisch te laat zijn. In overleg met de betrokken deskundigen is ervoor gekozen om aan te raden om de bepaling op te nemen, omdat mogelijk de uitleg zou kunnen zijn – die niet terecht zou zijn – dat nu er een procedure ontstaat van rechtsbescherming voor de justitiabele, dit daarmee de enige procedure is, waarmee de procedure van de inspecteur dus zou wegvallen. Voor zover er op dat punt potentieel een conflict zou kunnen ontstaan tussen twee rechtsbepalingen, is de enige plaats om dat duidelijk te maken, de bepaling in de wet zelf. Op andere plaatsen zult u dit aantreffen met woorden als "onverminderd". Dat was hier niet mogelijk, omdat het om een heel andere situatie gaat dan die geregeld wordt in artikel 52a, eerste lid. Daarom is deze vorm volgens mij de juiste. Deze heeft geen precedentwerking ten aanzien van andere gevallen, zodat je zou afvragen waarom het daar niet staat? Soortgelijke situaties doen zich namelijk niet voor.

De heer **Plasterk** (PvdA): Ik dank de minister voor zijn toelichting. Ik was mij ervan bewust dat artikel 52 lid a betrekking heeft op de rechten van de belastinginspecteur, die inderdaad iets anders zijn dan de rechten van de burger die naar de rechter wil stappen. Ik leg het antwoord van de minister zo uit, dat hij ook zonder lid 4 van mening is dat het onterecht zou zijn om een gang van de inspecteur naar de burgerlijke rechter te stoppen

## Donner

met het argument dat er inmiddels een andere rechtsgang openstaat. Dan is hij het dus eens met de Raad van State dat het overbodig is. Dat noteer ik. Vraag twee is of het in zijn overbodigheid niet ook nog schadelijk is, omdat het de indruk kan wekken dat waar deze overbodige opmerkingen niet worden opgenomen, er minder sprake is van het beperken van de rechtsgang.

Minister **Donner**: Zoals ik net uitlegde, zijn we het wat de substantie betreft eens, namelijk dat het niet wenselijk is dat de procedure die nu geregeld wordt, heen gaat lopen door de bevoegdheid van de inspecteur om naar de civiele rechter te gaan voor een dwangsom. De kans dat die zaak zal ontstaan, berust op het feit dat ik hier bij wet een nieuwe procedure regel, die door een eerder wetsartikel heen loopt. Als de burgerlijke rechter dit als een conflict van bepalingen ziet, dan zal de latere wet voorgaan op de eerste wet. Als dat wordt gevreesd, dan is het noodzakelijk om dit in deze wet te voorkomen en om hierin uitdrukkelijk te regelen dat de voorrangregeling niet zal gelden. Dan zal dus ook bij andere bepalingen waarbij een dergelijke situatie dreigt te ontstaan, de latere wetsbepaling doorgaans de formulering gebruiken: onverminderd het bepaalde daar en daar, gelden deze zaken. Dat was in dit geval minder goed mogelijk omdat de formulering in het eerste deel van de bepaling slaat op de justitiabele en niet op de Belastingdienst. Daarom is voor deze vorm gekozen. Ik moet zeggen dat ik dit stel op basis van lezing. Ik hoor graag van mijn ambtenaren of ik gelijk heb.

De heer **Plasterk** (PvdA): Ik laat het bij de opmerking dat ik ertoe neig, het net iets meer eens te zijn met de duiding van de Raad van State dan met de duiding die de regering hier presenteert, maar omdat wij het erover eens zijn dat het materieel voor deze wet niet uitmaakt, zal ik het hierbij laten. Ik zal dan ook geen amendement indienen op dit punt. Omdat het toch wel een vrij essentieel punt is, is het opvallend dat de minister van Financiën, en ik mag aannemen mede namens zijn collega van Justitie, hier dus anders tegen aankijkt dan de Raad van State. Wellicht kan hij in zijn oriëntatie op functies te verrichten door medewerkers op leeftijd ook nog overwegen om op het punt van justitie de Raad van State te versterken.

Minister **Donner**: Mijnheer Plasterk, met uw ervaring in een kabinet weet u toch hoe vaak wij het niet eens zijn met de Raad van State!

Voorzitter. De heer Bashir vroeg nog naar het gebruik van het begrip "onredelijk gebruik van procesrecht". Ik wijs erop dat dit een technische term is, net zoals "te goeder trouw", die nu al in het Burgerlijk Wetboek en in de algemene bepalingen van het belastingrecht voorkomt. Het is juist niet de bedoeling dat van de zijde van de regering wordt geprobeerd om daaraan invulling te geven, omdat dit specifiek primair een uitleg van de rechter is aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. Een voorbeeld van wat zich ook wel heeft voorgedaan, is dat iemand een beroep instelt, terwijl hij vanaf het begin had moeten weten dat dit kansloos is. De rechter kan daar op basis van dit soort bepalingen niet de rechtsgevolgen aan geven die er anders aan gegeven zouden moeten worden. Over dat soort situaties hebben wij het dan in wezen. Idem dito als het om traineren gaat, als je te maken hebt met een justitiabele

die iedere keer bij een informatieverzoek onmiddellijk deze vraag stelt, ongeacht hoe gegrond die basis is. Daaruit kan, zo het tot een rechtszaak komt, worden afgeleid dat de rechter stelt dat het is bedoeld om de goede, ordelijke handhaving van de belastingwetgeving te frustreren. Ik ga niet verder op een dergelijke situatie in, want dan schep ik het beeld dat ik hier gezaghebbend uitleg kan geven aan wat uiteindelijk de bevoegdheid van de rechter is.

De heer Van Vliet heeft erop gewezen dat termijnen verlengd zijn omdat bezwaren niet binnen de door de wet gestelde termijnen kunnen worden afgehandeld. Ik wijs erop dat juist dat verschijnsel al aangeeft dat de dienst overbelast is. De enkele verlenging van de termijn is de veiligheidsklep, die je dichtbindt of verder onder druk zet met verdere bepalingen.

De heer **Van Vliet** (PVV): Dan moet de Belastingdienst ook niet meer zeuren.

Minister **Donner**: De Belastingdienst zeurt nooit, tenzij je je belastingaanslag krijgt, want ook ik heb dan vaak gevoelens van ... Maar goed, dat is een verwarring van functies!

De heer Mulder heeft gevraagd op welke termijn het wetsvoorstel daadwerkelijk in de praktijk gebracht kan worden. Ik wijs erop dat het oorspronkelijke artikel 11 gewijzigd is bij de eerste nota van wijziging. Aanvankelijk zou de wet twee maanden na publicatie in werking treden. Nu zal de wet in werking treden op een nader bij koninklijk besluit te bepalen moment. De Belastingdienst heeft in de praktijk na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer negen maanden nodig om de nodige voorbereidingen te treffen in de modellen, computersystemen en de daarmee gepaard gaande opleidingen. Dat is ongeveer de termijn waarmee de heer Mulder rekening moet houden. Dat loopt parallel aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

Op de vraag van de heer Braakhuis is mevrouw Dezentjé Hamming al ingegaan. Ik moet hem erop wijzen dat wij sinds de vermaarde Franse Revolutie de gedachte hebben dat iedereen gelijk is voor de wet, of het nu een grote onderneming is of een kleintje. Je kunt erover van mening verschillen of dat winst is geweest.

De evaluatie gebeurt na vier jaar. Ik denk dat je die termijn wel nodig hebt om dit te kunnen evalueren. Ik heb het laten nagaan en ik geloof dat het wel mogelijk is. Dat gebeurt dan echter niet in het Belastingplan, maar in het Beheersverslag van de Belastingdienst. Daarin kan de mate van gebruik worden aangegeven. Ik kan de Kamer verzekeren dat zij, zodra er sprake is van bovenmatig gebruik, dit in de belastingvoorstellen zelf zal aantreffen. Dan zal er vermoedelijk worden overgegaan tot wijziging van de bedragen of van de regeling om ervoor te zorgen dat het gebruik ervan wordt teruggedrongen.

De heer Plasterk vroeg naar de algemene definitie van een besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingebracht. Dat is inderdaad een besluit gericht op enig rechtsgevolg. Het gaat hier om rechtsgevolg omdat de wetgever dat toekent aan de informatiebeschikking genomen op basis van artikel 52a, eerste lid, namelijk het rechtsgevolg dat tegen dat besluit bezwaar kan worden ingediend. Ik geef toe dat het een beetje een catch 22-redenering is, maar de heer Plasterk verwacht de algemene bepalingen uit het bestuursrecht met het feit



## Donner

dat de wetgever hier heel concreet bezwaar tegen deze beschikking openstelt op basis van artikel 25. Dan heb je niet meer te maken met de algemene definitie van een besluit, maar dan gebeurt dat gewoon op basis van artikel 25, juncto artikel 52a, eerste lid.

De heer **Plasterk** (PvdA): Ik stel het op prijs dat de minister met mij van mening is dat er een zekere circulariteit in zit. Hij noemt dat een catch 22, want je hebt alleen maar het rechtsgevolg dat je in beroep kunt gaan omdat het een beschikking is en het is een beschikking omdat je in beroep kunt gaan. Daar zit een zekere circulariteit in, want enig ander rechtsgevolg is er niet. Maar goed, het zij zo.

Minister **Donner**: Dat is nu net het leuke van de rechtswetenschap. Overal elders heb je met logica te maken.

Op de vraag van mevrouw Blanksma over het kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht ben ik ingegaan. Ik hoop dat ik hiermee alle vragen heb beantwoord.

De **voorzitter**: De heer Bashir mag nog één vraag stellen, want hij heeft ruimschoots de gelegenheid gehad om al zijn vragen al te stellen.

De heer **Bashir** (SP): Ik heb goed naar de minister geluisterd toen hij sprak over 3500 procedures. Hij verwees naar het aantal omkeringen van de bewijslast van 3500. De Belastingdienst gaat er dus van uit dat het minstens dezelfde zullen zijn die ook gebruik zullen maken van de procedure. Deelt de minister dan de stelling dat die 3500 procedures het minimale aantal is en dat de verwachting is dat het eerder het dubbele zal zijn?

Minister **Donner**: Niet helemaal. Ik heb dit persoonlijk gecommuniceerd met de minister van Financiën. Hij kon niet helemaal ontkennen dat er soms misschien wat al te gretig om informatie werd gevraagd. Dat effect moet weer daartegen afgezet worden. Dat is in het bijzonder het effect waarop mevrouw Dezentjé Hamming wijst. Derhalve zal de waarheid hier inderdaad ergens in het midden liggen.

De **voorzitter**: Uw laatste punt, mijnheer Bashir.

De heer **Bashir** (SP): Is dat midden dat de minister noemt nog steeds dat aantal van 3500 procedures? Of het midden van 3500 en 35.000?

Minister **Donner**: Die vraag wordt impliciet beantwoord met de brief van het kabinet, als het gaat om de kosten en de dekking daarvan. Uiteindelijk zal het oordeel over de potentiële kosten van het geheel moeten berusten op de vraag welke lasten dit schept. Vervolgens komt de vraag aan de orde of dat bedrag gedekt is.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: De minister heeft zojuist toegezegd dat nog voor de stemmingen van 28 september aanstaande het kabinet met een brief zal komen ...

Minister **Donner**: Ik heb gezegd dat ik daarnaar streef.

De **voorzitter**: Wij zien dat toch als een zodanige inspanningsverplichting dat het tot een mooi resultaat moet leiden. Er komt een brief van het kabinet aangaande de kosten en een aantal aanverwante zaken die aan de orde zijn geweest.

Ik wil graag namens de collega's beide initiatiefnemers en hun assistentie, en uiteraard ook de minister, hartelijk danken voor hun inbreng in de Kamer en veel succes wensen. Uiteraard besluiten de fracties over de vraag of zij het initiatief uiteindelijk verder zullen brengen.

De vergadering wordt van 17.00 uur tot 17.19 uur geschorst.