

Vergaderjaar 2013–2014

33 772

Evaluatie Wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten ten behoeve van de rechtsbescherming met betrekking tot de administratieplicht en controlehandelingen van de fiscus

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2013

Op 1 juli 2011 is de wet van 27 mei 2011, houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten ten behoeve van de rechtsbescherming met betrekking tot de administratieplicht en controlehandelingen van de fiscus (initiatiefwetsvoorstel van de leden Dezentjé Hamming-Bluemink en Groot (Kamerstuk 30 645), Stb. 2011, 265) in werking getreden.

In artikel X van deze wet is het volgende opgenomen:

Onze Minister van Financiën zendt binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Met deze brief voldoe ik hieraan. Toegezegd was de evaluatie in het eerste halfjaar van 2013 aan u toe te zenden. Gezien de beperkte informatie over 2011 en 2012 acht ik het verstandiger om ook de ervaringen in de eerste helft van 2013 nog mee te nemen. Daardoor wordt het beeld evenwichtiger. Deze evaluatie is beperkt opgezet, mede vanwege het feit dat de wet nog maar twee jaar in werking is. Ze heeft vooral een kwalitatief karakter, in die zin dat vooral is ingezoomd op de vraag of de nieuwe wet ertoe heeft geleid dat de Belastingdienst aan slagvaardigheid heeft ingeboet.

Recent heb ik laten nagaan hoe de wet tot nu toe functioneert in de praktijk. Daartoe heb ik twee bronnen geraadpleegd:

- Ik heb de Belastingdienst gevraagd om zijn ervaringen met deze wet te inventariseren.
- Ik heb hetzelfde gevraagd aan de organisaties die werkzaam zijn in de fiscale adviespraktijk en die periodiek overleg voeren met de leiding van de Belastingdienst (het zgn. Becon-overleg). Dit, om te voorkomen dat alleen de opvattingen van de Belastingdienst in beeld zouden worden gebracht.

Algemeen

De reden voor indiening van het wetsvoorstel was de aanname dat de Belastingdienst zorgvuldiger zou gaan worden in het vragen van informatie aan belasting- en administratieplichtige en pas na een grondige bezinning met een (uitgebreid) informatieverzoek zou komen. Uit de inventarisatie blijkt dat dit effect inderdaad is opgetreden. Alle specialisten laten weten dat informatieverzoeken grondig worden voorbereid en dat in veel gevallen ook advies van deskundigen wordt ingeroepen voordat een informatieverzoek wordt gedaan. Het lijkt er dus op dat de wet ervoor heeft gezorgd dat de werkwijze van de Belastingdienst rond het doen van informatieverzoeken zorgvuldiger is geworden, waardoor een te ruim gebruik van deze bevoegdheid – voor zo ver daar al sprake van was – niet aan de orde is.

De ervaringen van de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft zijn werkwijze uiteraard aangepast aan de nieuwe wettelijke randvoorwaarden. Hiervoor zijn cursussen georganiseerd voor de medewerkers die werkzaam zijn in het toezicht. Op diverse plaatsen zijn ook medewerkers aangewezen die als vraagbaak fungeren voor toezichtmedewerkers. Daardoor is de kennis hiervoor snel op het vereiste peil gebracht.

Ik wijs erop dat regels rond de rechtsbescherming vooral spelen in situaties waarin er een conflict is of dreigt te ontstaan tussen de Belastingdienst en de belasting- en administratieplichtige die wordt geconfronteerd met een (boeken)onderzoek. De Belastingdienst doet al het mogelijke om een conflictsituatie te voorkomen. Dit lukt niet in alle gevallen, zodat de Belastingdienst soms een beschikking, zoals bedoeld in de hierna genoemde artikelen, moet afgeven. De situaties waarin de Belastingdienst deze bevoegdheden moet toepassen hebben daarom nogal eens betrekking op belastingplichtigen die (vermoedelijk) niet compliant zijn, waardoor de verhoudingen op scherp komen te staan en ook al snel bezwaar en beroep wordt aangetekend.

- De Belastingdienst registreert niet hoeveel beschikkingen hij uitvaardigt in het toezichtproces. Daarom is ook niet bekend hoeveel beschikkingen in de afgelopen twee jaar zijn uitgevaardigd.
- Aan alle contactpersonen binnen de Belastingdienst is gevraagd hun ervaringen met de nieuwe wet te inventariseren. Deze functionarissen komen tot een schatting van ca. 250 informatiebeschikkingen die zijn uitgevaardigd met betrekking tot de artikelen 41, 47, 47a, 49 en 53-1-b AWR. Volgens de contactpersonen is in ca. 50% van de gevallen sprake van bezwaar.
- Uit de schaarse jurisprudentie over de nieuwe wet komt het beeld naar voren dat de informatiebeschikking in het algemeen terecht is afgegeven.
- De informatiebeschikking die kan worden opgelegd met betrekking tot art 52 AWR (niet voldoen aan administratieplicht, bewaarplicht en administratieve verplichtingen bijzondere wetten) is in beperkte mate opgelegd in 2012 en 2013. Uit de inventarisatie van respondenten blijkt dat het gaat om ca. 150 gevallen. Ook hier wordt – aldus de respondenten – in ruime mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid van bezwaar.
- Tot nu toe is er slechts in zeer beperkte mate ervaring (enkele gevallen) met verzoeken om vergoeding vanwege kosten als gevolg van opgelegde eisen aan administratie en het nakomen van verplichtingen ex art 53 AWR (derdenonderzoeken). Daarom kan over beschikkingen op dergelijke verzoeken nog geen (voorlopig) oordeel worden gegeven.

Vanuit de Belastingdienst is aangegeven dat de wet niet heeft geleid tot een situatie waarin de Belastingdienst zijn werk niet goed zou kunnen doen. Wel is vastgesteld dat toezichtactiviteiten meer tijd kunnen kosten als gevolg van het invoeren van de rechtsbescherming. Aan de andere kant wordt ook vastgesteld dat de zorgvuldigheid met betrekking tot het invoeren van de informatieverplichtingen is toegenomen.

De reacties van organisaties van belastingconsulenten

De vijf organisaties die deelnemen aan het Becon-overleg hebben op 1 mei 2013 een uitnodiging ontvangen om hun ervaringen met de nieuwe wet te delen met de Belastingdienst met het oog op de evaluatie. Van één organisatie van belastingadviseurs is een schriftelijke reactie ontvangen. Daarin merkt deze organisatie – kort gezegd – het volgende op.

Het is op dit moment nog te vroeg om een duidelijk oordeel te vellen over de effectiviteit van de wet. Dit is pas mogelijk in 2014/2015. De organisatie krijgt de indruk dat de informatiebeschikking met name wordt afgegeven aan zwartsparenders. De Belastingdienst zou nog duidelijk moeten wennen aan de wet. De motivering van de beschikkingen laat nog wel eens te wensen over.

De informatiebeschikking zou moeten leiden tot meer rechtsbescherming voor belasting- en administratieplichtigen. In de gevallen dat de informatiebeschikking wordt uitgereikt, wordt deze echter, aldus deze organisatie, «vaak niet als nuttig ervaren voor het opleggen van een aanslag, maar meer als het oprekken van termijnen voor de inspecteur om nader onderzoek te kunnen doen naar diverse strijdpunten.» Naar het oordeel van deze organisatie is dat een onbedoeld neveneffect van de wet.

De overige deelnemers aan het overleg hebben, ondanks een rappel, geen schriftelijke reactie ingestuurd.

Gesprek met de belastingadviseurs op 14 juni jl.

Op 14 juni jl. heeft de Belastingdienst zijn ervaringen gedeeld met de organisaties van belastingconsulenten in het Becon-overleg. In grote lijnen is in die bijeenkomst de inventarisatie die ik hiervoor globaal heb weergegeven toegelicht. De organisaties van belastingconsulenten hebben met belangstelling kennisgenomen van de inventarisatie. Er bleek geen behoefte te zijn aan een bespreking ervan. Ook tijdens dit overleg voelden de organisaties van belastingconsulenten geen behoefte om punten aan te dragen ondanks een uitdrukkelijke uitnodiging daartoe.

Conclusie

Gezien hetgeen hiervoor is aangegeven stel ik vast dat de initiatiefwet tot nu toe niet tot noemenswaardige problemen heeft geleid in de uitvoering. De wet lijkt een reële aanvulling te zijn op de rechtsbescherming, terwijl de Belastingdienst niet heeft ingeboet aan slagvaardigheid. Naar mijn oordeel lijkt het evenwicht tussen die twee belangen niet verstoord te zijn door deze wet.

Tegelijk merk ik op dat het op dit moment nog te vroeg is voor een voldoende gefundeerd eindoordeel. In dat opzicht sluit ik me aan bij hetgeen vanuit de fiscale adviespraktijk naar voren is gebracht. Daarom zal ik in 2015 de wet opnieuw evalueren. Ik zal dan ook ervaringen van belastingplichtigen hierin betrekken.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers