

De Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. mevr. Mr. I. Dezentjé Hamming-
Bluemink
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 5 juli 2007
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 11016 ONTW / RMD
cc de Minister van Justitie
onderwerp Adviesaanvraag initiatiefwetsvoorstel

Geachte mevrouw Dezentjé Hamming-Bluemink,

Bij brief van 7 mei 2007 zonder kenmerk verzocht u, mede namens uw collega dhr. Crone, de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het initiatiefwetsvoorstel houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ten behoeve van de rechtsbescherming van belastingplichtigen bij controlehandelingen van de fiscus (het “**Wetsvoorstel**”).

Dit Wetsvoorstel strekt er toe het tekort aan rechtsbescherming op te heffen dat wordt veroorzaakt doordat:

- er naar huidig recht geen effectieve rechtsbescherming bestaat voor degene die met een verzoek om informatie door de belastingdienst wordt geconfronteerd en van oordeel is dat dit verzoek niet terecht is, en doordat
- er geen effectieve rechtsbescherming is tegen standpunten van de inspecteur over de omvang van iemands administratie- en bewaarplicht volgens de fiscale wetgeving.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 5 juli 2007
kenmerk UIT 11016 ONTW / RMD
pagina 2 van 4

Advies

Het Wetsvoorstel bevat geen normen waaraan een onderzoek door de fiscus moet voldoen. Dit is als een uitdrukkelijke keuze in de Memorie van Toelichting (MvT) opgenomen (zie MvT, paragraaf 8 blz. 7). Daarbij is aangegeven dat getoetst moet worden “of de inspecteur zich heeft gehouden aan de bestaande rechtsregels (verdragen, wetgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur)”. Deze norm is erg open. Het zou de uitvoeringspraktijk, de taakuitoefening van de rechter en de rechtseenheid ten goede komen als de wetgever aan het voormelde citaat (een begin van) een uitwerking zou geven. Dit is temeer van belang omdat oordelen van de voorzieningenrechter niet voor hoger beroep en cassatie vatbaar zijn en bodemprocedures wellicht in beperkte mate zullen worden voortgezet. De Raad verwacht dat deze “open norm” mede aanleiding zal zijn de grenzen van het controlebereik van de belastingdienst te verkennen, hetgeen tot meer zaken voor de rechter zal leiden. Ook is denkbaar dat vertraging winst oplevert voor de belanghebbende. Een aantal zaken zal uit dien hoofde worden aanbracht (zie voor werklastconsequenties verder onder de paragraaf Werklast).

Ten aanzien van paragraaf 10 (Samenhang met geschillen over een aanslag) van de MvT merkt de Raad op dat er geen wettelijke regeling is met als strekking dat bij het instellen van een rechtsmiddel (waaronder een bezwaarschrift) tegen een belastingaanslag waaraan een geschil inzake de in dit Wetsvoorstel beschreven beschikking vooraf is gegaan, het laatste geschil ipso facto opgaat in het geschil inzake de belastingaanslag. De Raad adviseert hiervoor wel een wettelijke regeling op te nemen.

Verder wil de Raad nog het volgende opmerken. Volgens de indieners van het Wetsvoorstel is er sprake van een regelmatig gevoeld tekort in de rechtsbescherming (zie MvT, punten 2 tot en met 4). In de MvT wordt onder punt 13 betoogd dat het aantal procedures bij de rechter niet groot zal zijn. Daarbij wordt de heer G.J. van Leijenhorst, belastingrechter, aangehaald die voorspelt dat de rechter besluiten als in dit Wetsvoorstel aan de orde terughoudend zal toetsen, waarna een eventueel gegenereerde hausse aan bezwaar- en beroepszaken weer snel inzakt. Volgens de Raad kunnen beide constatering naast elkaar niet juist zijn, tenzij de correctie die men beoogt geheel op het conto kan worden geschreven van het zelfreinigend vermogen dat volgens de indieners binnen de belastingdienst wordt gegenereerd door de enkele mogelijkheid dat er bezwaar en beroep mogelijk wordt gemaakt.

Het Wetsvoorstel geeft verder geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke op- en aanmerkingen.

Werklast

De voorgestelde regeling komt erop neer dat er twee categorieën beschikkingen van de belastingdienst bijkomen waartegen bezwaar kan worden gemaakt en vervolgens beroep kan worden ingesteld bij de belastingrechter, namelijk:

- een groot aantal verzoeken om informatie, en
- beslissingen over de reikwijdte van de fiscale administratie- en bewaarplicht in een concreet geval, waaronder ook beslissingen over ontheffing van deze verplichting.

datum 5 juli 2007
kenmerk UIT 11016 ONTW / RMD
pagina 3 van 4

Om schorsende werking van de gegeven beschikking te bereiken zal een verzoek om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter moeten worden ingediend. Het Wetsvoorstel voorziet aldus in de mogelijkheid zich tot de rechter te wenden in gevallen waarin die mogelijkheid thans niet bestaat. De voorgestelde wijziging zal daarom tot een werklastverhoging leiden.

Uitgangspunt is circa 480.000 verzoeken om informatie per jaar, opgebouwd uit 140.000 boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken, 300.000 zogenaamde kantoortoetsen naar aanleiding van aangiftes (exclusief telefoontjes), en 40.000 overige vragen². De aanname dat dit in meerderheid standaardaanvragen zijn, zoals in de MvT staat, lijkt ons legitiem. We volgen daarom de gematigde inschatting van de indieners dat hieruit slechts 14.000 beschikkingen zullen volgen, met name uit de verzoeken om informatie in het kader van boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken.

Naar de mening van de Raad zal voor deze beschikkingen in lang niet alle gevallen gelden dat er een bezwaarschrift uit voortkomt. Het belang moet groot genoeg zijn, en de inschatting van de kans op succes dient ook aanzienlijk te zijn, wil dit aannemelijk zijn. Een bezwaarschrift sec heeft feitelijk weinig zin, alleen wanneer ook een voorlopige voorziening wordt ingediend kan bijvoorbeeld van schorsende werking worden geprofiteerd. De Raad neemt aan dat na 30%³ van de beschikkingen een bezwaarschriftprocedure wordt gestart, in 90% van de gevallen vergezeld van een verzoek om een voorlopige voorziening. Dat wil zeggen 4.200 bezwaarschriften en 3.780 voorlopige voorzieningen.

Een categorie welke in de MvT buiten beschouwing lijkt te blijven, is de groep bodemprocedures die mogelijk volgt uit de behandeling van deze groep voorlopige voorzieningen. Twee stromen kunnen hier worden onderscheiden. Enerzijds de ondernemers welke na afwijzing van hun voorlopige voorziening doorprocederen, en anderzijds de Belastingdienst die na toewijzing van de voorlopige voorziening besluit een bodemprocedure aan te spannen. Wanneer we uitgaan van een ongegrondverklaringspercentage van 75%, en een beroepspercentage voor ondernemers van 33%, dan heeft de eerste groep een omvang van $3.780 * 75% * 33% = 936$ bodemprocedures. Immers, ondernemers zullen alleen doorprocederen na afwijzing en dan ook in beperkt aantal gevallen. Naar mening van de Raad procedeert de Belastingdienst in 50% van de 25% gegrondverklaarde voorlopige voorzieningen verder via een bodemprocedure. De tweede groep, beroepen van de Belastingdienst, is daarmee $3.780 * 25% * 50% = 472$ bodemprocedures groot. Samen zijn dit $936 + 472 = 1.408$ beroepen.

In eerste aanleg zijn er daarmee 3.780 voorlopige voorzieningen en 1.408 beroepen = 5.188 extra zaken te verwachten, elk tegen een productgroepprijs van ongeveer €1.050,-. In financiële termen geeft dit een werklastinschatting in eerste aanleg van €5,4 miljoen per jaar ten gevolge van extra zaaksinstroom.

Uitgaande van een hoger beroepspercentage van 25%, toepasbaar op de 1.408 beroepen, geeft 352 hoger beroepen, tegen een productgroepprijs van ongeveer €3.200,-. Op jaarbasis bedraagt dit in financiële termen een werklastinschatting in hoger beroep van ongeveer

² Bron: Ministerie van Financiën / de Belastingdienst.

³ Dit is een redelijk midden tussen de lage inschatting van de indieners van het wetsvoorstel (10%) en de hoge inschatting van het Ministerie van Financiën / de Belastingdienst (50%).

datum 5 juli 2007
kenmerk UIT 11016 ONTW / RMD
pagina 4 van 4

€1,1 miljoen per jaar ten gevolge van extra zaaksinstroom.

De totale werklastinschatting, zowel eerste aanleg als hoger beroep, komt daarmee uit op ongeveer €6.600.000,- per jaar ten gevolge van extra zaaksinstroom. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale financiële werklastinschatting.

Tabel	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
1e aanleg (vovo, bodem)	€5.453.626	€5.453.626	€5.453.626	€5.453.626	€5.453.626
Hoger beroep	€1.105.548	€1.137.710	€1.131.930	€1.131.930	€1.131.930
Totaal	€6.559.174	€6.591.336	€6.585.556	€6.585.556	€6.585.556
Afgerond (100-tal)	€6.559.200	€6.591.300	€6.585.600	€6.585.600	€6.585.600

De MvT geeft aan dat de effecten van de invoering van het Wetsvoorstel na 4 jaar zullen worden geëvalueerd. Indien mocht blijken dat de werklastgevolgen in de praktijk hoger uitpakken dan hiervoor berekend, dan behoudt de Raad zich het recht voor hierop terug te komen en eventueel aanvullende financiering te vragen.

Invoering van dit Wetsvoorstel heeft aanzienlijke gevolgen voor de belastingsectoren van zowel de rechtbanken als de gerechtshoven. De instroom zal 20% à 25% hoger komen te liggen dan thans het geval is. De Raad merkt op dat er minstens anderhalf jaar nodig is om de belastingsectoren voor te bereiden op de invoering van dit Wetsvoorstel⁴.

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

⁴ Voor behandeling van de nieuwe zaken zijn ervaren rechters nodig. Deze ervaren rechters zullen uit de huidige bezetting van de belastingsectoren gehaald worden. Gevolg is dat er nieuwe rechters aangetrokken moeten worden om te voorkomen dat door de invoering van het voorliggende wetsvoorstel de normale instroom van belastingzaken niet kan worden bijgehouden.