



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

Aan de Vaste Commissie van Financiën uit de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. mr. R.F. Berck
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Amsterdam, 26 juni 2002

Betreft: Commentaar op het wetsvoorstel "Collectieve uitspraak op massaal bezwaar" (kamerstuk 28.349)

Geachte leden van de Commissie,

De Nederlandse Orde van belastingadviseurs (hierna 'de Orde') heeft met verontrusting kennis genomen van het wetsvoorstel collectieve uitspraak op massaal bezwaar (voorgesteld artikel 25a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen; hierna *AWR*), en ziet hierin aanleiding te reageren.

1. ALGEMENE OPMERKINGEN

Ten principale merkt de Orde op dat het wetsvoorstel de rechten van burgers beknot om in hun aangelegenheden bezwaar of beroep aan te tekenen tegen het handelen van de overheid. Het is een kernbeginsel van de democratische rechtstaat dat burgers het handelen van de overheid te hunnen aanzien door de rechter kunnen laten toetsen. De Orde beseft zich dat als burgers van dit recht gebruik maken er sprake zal zijn van een kostenpost voor de desbetreffende overheidsorganisatie want met een dergelijke procedure is tijd en aandacht gemoeid. Vanuit de optiek van een overheidsorganisatie (in casu de belastingdienst) kan het dan ook efficiënt zijn om de toegang tot de rechter in bepaalde gevallen te beperken, maar dat mag naar de mening van de Orde geen reden zijn om een aantal drempels op te werpen zoals in dit voorliggende voorstel wordt gedaan. De Orde acht slechts een voorstel verdedigbaar waarin enerzijds belangrijke efficiency voordelen worden behaald en anderzijds de rechten van de burger tot toetsing van het overheidshandelen te zijnen aanzien niet materieel beperkt worden. De Orde zal hierna uiteenzetten dat naar haar mening het voorliggende wetsvoorstel niet voldoet aan deze uitgangspunten en is van oordeel dat het voorstel moet worden verworpen.

2. IS ER EEN WETTELIJKE REGELING NODIG?

In de Memorie van Toelichting is op geen enkele wijze gekwantificeerd welke kosten gemoeid zijn met massale bezwaren. Evenmin is aangegeven waarom de belastingdienst niet in staat is een efficiënte werkwijze te bedenken om met massale bezwaren om te gaan. Vooral

dit laatste verbaast omdat de belastingdienst terecht als een van de best georganiseerde overheidsdiensten bekend staat die massale administratieve processen niet uit de weg gaat. Op het gebied van de automatisering van dit soort processen loopt de belastingdienst voorop en dan is het niet direct inzichtelijk waarom de belastingdienst niet een procedure zou kunnen ontwikkelen waarin massale bezwaren apart onderkend worden en die middels een standaarduitspraak afgedaan kunnen worden.

Wat de inhoud van de voorgestelde regeling betreft vraagt de Orde zich af wat de substantiële voordelen zijn ten opzichte van de huidige interne regeling ter verwerking van massaal ingediende bezwaarschriften over (nog) niet definitief beslechte fiscale kwesties zoals die zijn neergelegd in het Besluit van 17 december 1996 (BNB 1997/91, zoals aangevuld in het Besluit van 7 maart 1997 (BNB 1997/166)). In dit besluit wordt een uniforme gedragslijn gegeven, die er op neerkomt dat eerst aan de hand van een kwantitatief criterium (stellige en aantoonbare verwachting van massale bezwaarschriften) en een kwalitatief criterium (is er sprake van een zuivere rechtsvraag) wordt beoordeeld of een regeling voor massale bezwaarschriften nodig is. Indien zulks het geval is, wordt in een regeling het (beargumenteerde) standpunt van de Belastingdienst vermeld, waarna de inspecteur aan de indiener van het bezwaar vraagt of deze akkoord gaat met het aanhouden van het bezwaar tot de belastingrechter de rechtsvraag definitief heeft beantwoord. Dergelijke aangehouden bezwaarschriften worden in de heffings- en invorderingsbestanden afzonderlijk geregistreerd. Aan indieners van deze bezwaarschriften wordt uitstel van betaling verleend tot het in geschil zijnde bedrag. Het komt de Orde voor dat met de vorenomschreven regeling van verwerking van massaal ingediende bezwaarschriften een bruikbare en praktische regeling is gegeven, waarmee de belastingdienst zeer wel uit de voeten kan. Het valt de Orde op dat de hoofdreden van het voorliggende voorstel met name de voorkeur is om niet op individuele wijze uitspraak op bezwaar te doen, doch per advertentie in een landelijk dagblad. Naar het oordeel van de Orde mag dit niet de doorslaggevende reden zijn om nu een wettelijke regeling tot stand te brengen, die verre van volmaakt is. De Orde sluit zich volledig aan bij de opmerkingen die de Raad van State terzake heeft gemaakt. De reactie van de staatssecretaris op de opmerkingen van de Raad van State waarin hij aangeeft dat dit voorstel *“heel goed mogelijk (...) de eerste stap blijkt te zijn (...) tot een verdere verfijning”*, behoeft dan ook geen verder commentaar.

3. ONAANVAARBARE VERMENGING POSITIE STAATSSECRETARIS

De Orde vindt het bepaald onjuist dat ingevolge het voorgestelde artikel 25a leden 2 en 3 de Minister van Financien (in feite de Staatssecretaris) beoordeelt of er sprake is: (i) van een groot aantal bezwaarschriften, en (ii) of sprake is van eenzelfde rechtsvraag. Daarna selecteert de Staatssecretaris een of meer bezwaren met het oog op de beantwoording van deze rechtsvraag door de administratieve rechter in belastingzaken. Tevens wijst hij de inspecteur aan die de collectieve uitspraak doet en daarmee impliciet het gerechtshof waar de zaak zal worden beprocedeerd. Hiermee wordt ook door de Staatssecretaris de belanghebbende die als tegenpartij optreedt gekozen. Er is dus geen enkele waarborg dat een belanghebbende wordt gekozen die bereid is en zich het financieel kan veroorloven om alle registers in termen van advies en procestechniek open te trekken. Hiermee wordt de rol van de Staatssecretaris als procespartij versterkt en vermengd met die van selecteur van een massale zaak. Het komt de Orde voor dat aldus op onaanvaardbare wijze de positie van beoordelaar van de vraag of sprake is van massaal ingediende bezwaren en die van procespartij vermengd wordt. Als er al iets geregeld moet worden op dit terrein pleit de Orde er sterk voor om de aanwijzing als massaal bezwaar te onttrekken aan de bevoegdheden van de Staatssecretaris. De Orde pleit er

alsdan voor om de door de Raad van State gesuggereerde wijze van selectie door een college van onafhankelijke deskundigen (bijvoorbeeld hoogleraren belastingrecht en/of oud-leden van de rechterlijke macht) in de wet te verankeren.

4. INHOUDELIJKE OPMERKINGEN

De Orde pleit ervoor dat in de wet wordt verankerd dat het niet noodzakelijk is dat belastingplichtigen bezwaarschriften indienen (met andere woorden, dat zij geen rechten verliezen) in relatie tot een rechtsvraag, die reeds aangewezen is als een rechtsvraag waarop de massaal bezwaar regeling van toepassing is. Materieel heeft een dergelijke handelswijze in het verleden ook ten aanzien van de vakantiegeld discussie plaatsgevonden. De Orde acht deze handelswijze een goede zaak en ziet geen reden waarom een die methodiek niet in de wet verankerd zou kunnen worden. Een dergelijk voorstel past immers binnen de ratio van het voorstel (reduceren van de stroom van bezwaarschriften) en een wettelijke verankering zou de rechtszekerheid van belastingplichtigen verbeteren.

De Orde meent voorts dat de huidige wettekst van artikel 25a AWR te veel beoordelingsruimte voor de Staatssecretaris openlaat. Wanneer is bijvoorbeeld sprake van “massaal ingediende bezwaren”? En waarom wordt er niet gesproken van “dezelfde rechtsvraag” (er staat nu “eenzelfde rechtsvraag”). Daardoor wordt er een ontoetsbare ruimte voor eigen beslissingen voor de Staatssecretaris geopend. Bovendien is het vaak lastig vast te stellen of iets een zuivere rechtsvraag is of dat er sprake is van een vraag met ook feitelijke aspecten die van geval tot geval kunnen verschillen. De term “accessoire kwesties” geeft voet aan het vermoeden dat het begrip rechtsvraag opgerekt zou kunnen worden.

Voorts meent de Orde dat het bezwaarlijk is dat belastingplichtigen eerst nadat in een andere zaak het oordeel van de rechter tot stand is gekomen zij in staat worden gesteld hun zaak te bepleiten. In de praktijk kan daar in de huidige opzet een zeer lange termijn mee gemoeid zijn. Belastingplichtigen zullen pas jaren nadat zij bezwaar hebben aangetekend via de krant geïnformeerd worden van de afwijzing. Dat is voor goed geadviseerde en begeleide burgers en bedrijven wellicht niet een groot bezwaar maar voor de doorsnee belastingplichtige wel. Die zullen immers veelal niet hun administratie en bescheiden jaren bewaren en makkelijk het zicht verliezen op de kwestie. Het is niet ondenkbaar dat veel belastingplichtigen de advertentie om welke reden dan ook missen (overlijden, wonen in het buitenland, gedetacheerd voor enkele maanden) en daardoor hun recht op beroep verspelen.

Nu deze regeling van massaal bezwaar bij uitsteking de “gewone burger” zal raken acht de Orde de kans op verlies van rechten juist voor de minder assertieve categorie van belastingplichtigen met geen of weinig toegang tot deskundige begeleiding groot.

De Orde meent dat als er al een regeling moet worden getroffen, alleen een beslissing van de Hoge Raad als bewaker van de rechtseenheid als voldoende maatgevend en overtuigend kan gelden. De invoering van een tweede feitelijke instantie in belastingzaken zal naar alle waarschijnlijkheid eveneens sprongcassatie mogelijk maken. Alsdan zou geregeld kunnen worden dat op de desbetreffende uitspraak van de Hoge Raad gewacht dient te worden.

5. ALTERNATIEF VOORSTEL

De Orde vraagt zich ten slotte af of niet aan een geheel andere weg moet worden ingeslagen. Als er een rechtsvraag opkomt die voor zeer vele belastingplichtigen van belang is en waarbij alle partijen inclusief de belastingdienst een groot belang hebben bij de snelle beantwoording daarvan zou het denkbaar zijn dat die vraag door belangenorganisaties als vakbonden, consumentenbond of organisaties van belastingadviseurs en eveneens door de Staatssecretaris voorgelegd kunnen worden aan de Hoge Raad. Die kan dan beoordelen of er sprake is van een zuivere rechtsvraag en of de vraag voldoende maatschappelijke relevantie bezit om in behandeling te nemen en mitsdien een antwoord kan formuleren op die rechtsvraag. De beslissing kan dan niet beïnvloed worden door de individuele positie van de belanghebbende die de uitspraak - welke maatgevend zou moeten worden - moet beprocederen noch door zijn overmaat of gebrek aan procestechniek en deskundige bijstand. Verder zou veel sneller gewerkt kunnen worden omdat in de toekomst twee feitelijke instanties worden overgeslagen. Het oordeel of er wel sprake is van een rechtsvraag wordt in objectieve handen gelegd en wint daardoor aan legitimiteit.

De Orde zou het bijzonder op prijs stellen indien u de bovenstaande vragen en opmerkingen bij uw afwegingen en bij de discussie met de Staatssecretaris van Financiën zou willen betrekken.

Een kopie van deze brief heeft de Orde heden verzonden aan de (demissionair) Staatssecretaris. Uiteraard is de Orde gaarne bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

mr. M.J. van Dieren