

Vergaderjaar 2005–2006

30 322

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving)

Nr. 11

TWEEDE NADER VERSLAG

Vastgesteld 1 juni 2006

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft naar aanleiding van de op 11 mei 2006 ontvangen nota van wijziging besloten tot het uitbrengen van een tweede nader verslag over het wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit nader verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
• Inleiding	1
• Algemeen	1
• Algemene doelmatigheidsbepaling	2
• Bankvordering en aantasten beslagvrije voet	2
• Zesmaandenfictie	3
• Verkorten beslistermijnen	5
• Invulling € 40 miljoen werktop	5

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Eggerschot (VVD), Irrgang (SP) en Willemse-van der Ploeg (CDA).

Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), Vacature (algemeen), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD), Van Beek (VVD), Gerken (SP) en Rambocus (CDA).

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de nota van wijziging bij voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de nota van wijziging aangaande voorliggend wetsvoorstel. Alvorens de leden van de VVD-fractie haar eindoordeel over dit wetsvoorstel kan geven, willen deze leden graag nog enkele opmerkingen en vragen plaatsen.

Algemeen

Naarmate de wettelijke procedure verder doorlopen wordt, hoe meer de leden van de VVD-fractie de indruk krijgen dat het wetsvoorstel voorzichtiger gezegd enigszins onoverzichtelijk aan het worden is. Was het al de

vraag of alle onderwerpen wel betrekking hebben op rechtshandhaving, na de nota van wijziging is dat in de ogen van de leden van de VVD-fractie zeker niet meer het geval. Enerzijds is het een soort «veegwet» geworden voor het opruimen van allerlei fouten die de afgelopen periode met de wetgeving zijn gemaakt en anderzijds is er een aantal inhoudelijke wetswijzigingen in opgenomen die geheel niets van doen hebben met fiscale rechtshandhaving. Een aantal inhoudelijke wijzigingsvoorstellen «ontloopt» daarmee de toets van de Raad van State. Bovendien worden wijzigingen zo door het parlementaire proces gesleept als een soort «wisseltruc»: het wetsvoorstel kan niet afgestemd worden omdat een aantal zaken zonder meer door moeten. Wat is de reactie van de regering op deze gang van zaken?

De leden van de VVD-fractie zijn verder van mening dat de regering wel heel gemakkelijk het open stelsel van rechtsbescherming uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verwerpt. Daarom ontvangen deze leden graag een antwoord van de regering op de volgende vragen.

Wat heeft het onderzoek naar deze problematiek ingehouden? Waar zijn de resultaten van dit onderzoek vastgelegd? Kan de regering de onderzoeksresultaten aan de Tweede Kamer verstrekken? Waarom kan men in de rest van het bestuursrecht wel met een open stelsel leven?

Het voornaamste argument van de regering is onzekerheid over de status van voorbereidingshandelingen. Dit bezwaar zou volgens genoemde leden kunnen worden weggenomen door expliciet te bepalen dat met name genoemde voorbereidingshandelingen niet voor bezwaar vatbaar zijn. Overigens staat al in art. 6:3 Awb dat een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar is voor bezwaar en beroep. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering.

Algemene doelmatigheidsbepaling

Het is volgens de leden van de VVD-fractie nog steeds de vraag of het huidige wettelijke stelsel werkelijk onvoldoende ruimte biedt voor een praktische afhandeling die in overeenstemming is met doel en strekking van de wet. De staatssecretaris van Financiën kan nu ook al beleidsregels vaststellen waarin ten gunste van de burger om uitvoeringstechnische redenen of om recht te doen aan de geest van de wet, van de letter van de wet wordt afgeweken. Die bevoegdheid, die niet uitdrukkelijk in de wet staat, is door de Hoge Raad uitdrukkelijk erkend in de doorbraakarresten. De vraag is dan waarom de inspecteur, die als bestuursorgaan primair is geroepen om de belastingwetgeving uit te voeren, die vrijheid in concrete gevallen niet zou hebben. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dan ook om een antwoord te geven op de vraag wat nu precies de problemen zijn die de voorgestelde bepaling beoogt op te lossen? Is de wijze waarop daarmee onder de huidige, reeds vele tientallen jaren functionerende, wettelijke regeling wordt omgegaan dan onbevredigend?

Bankvordering en aantasten beslagvrije voet

De leden van de PvdA-fractie vragen of er een limiet kan worden gesteld aan de periode waarop iemand een inkomen gelaten wordt op 80% van het sociaal minimum. Wat acht de regering redelijk? Een veel gehanteerde maximumtermijn van zeer hoge maatregelen in de Wet werk en bijstand en de Werkloosheidswet is 3 maanden. Is de regering bereid een grens te stellen aan de duur van het beslag van 20% onder het sociaal minimum? Hoe verhoudt zich de door de regering voorgenomen bepaling waarmee gedurende een zeer lange tijd een inkomen onder de beslagvrije voet gelaten wordt en het gebruik van Voedselbanken waar de regering van vindt dat zij er eigenlijk niet zouden moeten zijn?

De regering stelt dat de waarborgen om pas in het uiterste geval over te gaan op de verlaagde beslagvrije voet ligt in het geen recht hebben op

kwijtschelding. Is het de bedoeling dat daarmee impliciet wordt uitgesloten dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum zonder enig vermogen te maken krijgen met die extra verlaagde beslagvrije voet? Zo ja, heeft de regering zich gerealiseerd dat in sommige gevallen de kwijtschelding geweigerd wordt omdat sommige mensen al een te hoge aflossing van schulden betalen, zoals een alleenstaande met een inkomen op het sociaal minimum die 150 euro per maand aan een schuld afbetaald. Indien dat het geval is, is de formulering uit het wetsvoorstel dan voldoende om bescherming tegen armoede te bieden? Ook bij de RECOFA-normen (vastgesteld door het landelijk overleg van rechters-commissarissen in faillissementen) in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) kan het voorkomen dat de hoge terugbetalingsverplichting kan leiden tot het weigeren van kwijtschelding. Is in zo'n geval een aanpassing dan niet redelijk, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Wat zijn de effecten van de voorgenomen wetswijziging van de invorderingswet en de preferentie van de Belastingdienst op mensen in een WSNP-traject en op mensen die in een minnelijke regeling van schuldsanering zitten. Gaarne ontvangen genoemde leden een toelichting hierop.

Zesmaandenfictie

De voorgestelde zesmaandenfictie blijft problematisch voor de leden van de VVD-fractie. Hoe denkt de regering op te vangen dat alle werkgevers die hun administratie niet tot de laatste dag «up to date» hebben, zowel goedwillende en kwaadwillende, nu te maken krijgen met een zeer ingrijpende omkering en verzwaring van de bewijslast? Hoe wordt omgegaan met de werkgever die één dag in verzuim is met zijn eerstedagsmelding en ook tegen de bewijsregel aanloopt? De leden van de VVD-fractie vrezen dat de fiscale wetgeving op deze manier gefundeerd wordt op een vijandbeeld van de belastingplichtigen. En dat terwijl het om een regel gaat die is bedoeld voor kwaadwillende inhoudingsplichtigen. Wat is hierop de reactie van de regering? De regering stelt verder dat in de meeste gevallen waarin de regeling van toepassing is, ook daadwerkelijk een dienstbetrekking zal hebben bestaan die voor de fiscus verborgen is gehouden. Waarop is deze veronderstelling van fraude gebaseerd? Is hiernaar enig onderzoek gedaan?

Een andere belangrijke vraag die de leden van de VVD-fractie de regering wil stellen is wat nu de omvang is van het probleem onder de huidige wetgeving. Onder de huidige wetgeving kan zelden worden nageheven over het verleden omdat de inspecteur bij gebrek aan gegevens niet kan bewijzen dat de werknemer al langer in dienst was. Dat is alleen een probleem als de mededelingen die de werkgever daarover doet onbetrouwbaar zijn. Dat valt niet uit te sluiten, maar de regering lijkt nu ervan uit te gaan dat werkgevers onbetrouwbaar zijn tot het tegendeel overtuigend wordt bewezen. Kan de regering de huidige situatie met betrekking tot betrouwbaarheid van gegevensverstrekking inzichtelijk maken?

Voorts achten de leden van de VVD-fractie het uitgangspunt van de regering dat alleen kwaadwillende werkgevers te maken krijgen met de zesmaandenfictie niet juist. Omdat de fictie al van toepassing is wanneer de loonadministratie maar één dag achter is, kunnen werkgevers er bijvoorbeeld ook mee worden geconfronteerd wanneer de betreffende functionaris voor personeelszaken een week ziek is. Ook kan men te laat de administratie hebben bijgewerkt omdat men even prioriteit gaf aan andere zaken die belangrijk zijn voor de instandhouding of groei van de onderneming, bijvoorbeeld een belangrijke order binnenslepen. Dat is in de ogen van de wetgever misschien een onjuiste prioriteitenstelling, maar

de gevolgen van de zesmaandenfictie gaan in zo'n geval wel heel erg ver. Acht de regering dergelijke gevallen ook kwaadwillend? Deelt de regering de mening dat haar uitspraak dat de werkgever in een dergelijke situatie «geen enkele poging (heeft) ondernomen te voldoen aan zijn verplichtingen» te ver gaat?

Hoe ingrijpend de gevolgen zijn blijkt uit de uitwerking door van het voorbeeld dat de leden van de VVD-fractie in het nader verslag hadden aangedragen. Bij een nettoloon van 10 Euro per uur voor een fulltime werknemer volgt een naheffing van 11 266 euro, en een boete die doorgaans 50% bedraagt. Hoe valt dit te rijmen met de opmerking van de regering dat de zesmaandenfictie niet doorwerkt naar de grondslag van een vergrijpboete?

Verder valt volgens genoemde leden ernstig te betwijfelen dat een werkgever te goeder trouw voldoende mogelijkheden heeft om het zware tegenbewijs te leveren. Het zal er sterk van afhangen of de inspecteur genoeg neemt met het bewijs dat zo'n werkgever aandraagt. Het gevaar bestaat echter dat de inspecteur de werkgever niet gelooft, en bijvoorbeeld naar aanleiding van een overgelegd arbeidscontract dat minder dan zes maanden geleden is gedagtekend stelt: dat kan geantedateerd zijn, dus het is geen overtuigend tegenbewijs. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.

De regering merkte op dat eenvoudig te leveren tegenbewijs de maatregel haar effect zou ontnemen omdat kwaadwillende inhoudingsplichtigen dan «via een mogelijk gefingeerd arbeidscontract» tegenbewijs zouden kunnen leveren. Blijkbaar is het overleggen van een schriftelijk arbeidscontract dat minder dan 6 maanden tevoren is gedagtekend, is niet voldoende. Hoe kan de werkgever dan wel het tegenbewijs leveren? Hetzelfde probleem bestaat wanneer de werknemer niet in de loonadministratie is opgenomen, maar wel een eerstedagsmelding voor hem is gedaan. De regering merkt op dat die melding «een begin van bewijs» vormt. Dat is volgens deze leden onder de voorgestelde regeling niet genoeg, want die regeling verlangt overtuigend bewijs. Graag ook hier een reactie van de regering.

Evenzo is het niet duidelijk welke maatstaf de regering hanteert als zij opmerkt dat de inspecteur «onder omstandigheden» er rekening mee kan houden dat sprake is van seizoenarbeid en dat het «waarschijnlijk is dat een deel van die periode niet is gewerkt». Deelt de regering de mening dat waarschijnlijkheid niet voldoende is om overtuigend tegenbewijs tegen de fictie te leveren?

Dan zijn er nog enkele vragen die niet of onbevredigend zijn beantwoord. Zo is de vraag van de leden van de VVD-fractie over tegenbewijs in internationale verhoudingen niet bevredigend beantwoord. De regering gaat ervan uit dat als de werknemer in de zes voorafgaande maanden in het buitenland verblijft (en werkt), dit gemakkelijk en overtuigend kan worden aangetoond. Maar het is volgens deze leden nog maar de vraag of dit wel zo makkelijk is. Hoe kan de tuinder die voor een week een Poolse werknemer in dienst heeft aantonen waar die werknemer in de voorafgaande zes maanden heeft verbleven? Op dat moment is de werknemer wellicht al uit dienst, en is zijn verblijfplaats voor de werkgever niet bekend. Graag hierop een reactie van de regering. Deelt de regering de mening dat het erom gaat of Nederland op grond van verdragsrecht wel heffingsbevoegd is in gevallen waarin de werkgever niet slaagt in het overtuigende tegenbewijs, zonder dat vaststaat dat de buitenlandse werknemer al die zes maanden in Nederland heeft gewerkt?

De fictie werkt volgens de regering door naar de verzekeringskant van de werknemersverzekeringen. Dit zou in de ogen van de leden van de VVD-fractie misbruik in de hand kunnen werken. Werknemers kunnen zo met terugwerkende kracht een verzekeringsverleden opbouwen, door voor korte tijd in dienst te treden bij een in financiële problemen verkerende werkgever, die de naheffingen toch niet betaalt en geen tegenbe-

wijs levert tegen de zesmaandenfictie. Hoe denkt de regering hiermee om te gaan?

De aansprakelijkheidsbepaling van art. 38 Invorderingswet 1990 geldt alleen voor werknemers die de fiscus niet hebben gemeld dat hun werkgever ten onrechte geen loonbelasting inhoudt. Kan de regering inzichtelijk maken hoe deze meldingsregeling zich verhoudt tot de zesmaandenfictie?

Een reeks vragen van de leden van de VVD-fractie over de zesmaandenfictie is niet beantwoord, namelijk de vragen:

- hoe men dit in andere Europese landen oplost?
- hoe een werkgever kan afzien van verhaal van loonbelasting als niet eens vaststaat dat de werknemer al in dienst was?
- hoe het verhaal civielrechtelijk valt te effectueren?
- wanneer de loonbelasting op basis van de zesmaandenfictie verschuldigd is, en wanneer zij moet worden afgedragen (over de maanden waarop de terugwerkende kracht van de fictie betrekking heeft of de maand waarin de dienstbetrekking is geconstateerd)?
- hoe het overgangsrecht uitwerkt?
- waarom is gekozen voor een periode van 6 maanden?
- hoe die maanden berekend moeten worden, kalendermaanden of 180 dagen?
- hoe gerekend moet worden als de werknemer in dienst is getreden in de loop van een loontijdvak?

Verkorten beslistermijnen

De regering geeft niet aan hoe beschikkingenfabrieken buiten het fiscale recht de vertragende invloed van automatisering oplossen, en evenmin hoe daar wordt omgegaan met bezwaarschriften die in wezen een aanvulling op de eigen aanvraag vormen, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Zou de regering dit alsnog willen doen?

De regering heeft verder geen antwoord gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie of iedere beschikking n.a.v. een verzoek een beschikking op aanvraag is. Evenmin heeft is een stellig antwoord gegeven op de vraag van genoemde leden of art. 5a Algemene wet inzake Rijksbelastingen (AWR) ook geldt voor verzoeken die bij de aangifte moeten worden gedaan, zoals verzoeken om teruggaaf van BTW. Graag ontvangen deze leden op beide punten een reactie van de regering. Het valt volgens deze leden te betwijfelen of de verlenging van de beslistermijn met vier weken van art. 7:10, lid 3 Awb wel toepasselijk is in belastingzaken. Gaat de regeling van art. 25, lid 2 AWR niet voor als bijzondere wet? Kan de regering gemotiveerd aangeven wat de verhouding is tussen deze twee regelingen. Als ze allebei toepasbaar zijn, wie bepaalt dan welke regel in het concrete geval wordt toegepast? Is dat de inspecteur of de belastingplichtige? En op grond van welke criteria wordt de keuze dan gemaakt?

Invulling € 40 mln werktop

Gemeld wordt dat tijdens de werktop geen overeenstemming bereikt kon worden tussen sociale partners over de maatvoering van de maatregelen binnen het budget van € 40 miljoen.

Is er wel overeenstemming met sociale partners over hetgeen nu wordt voorgesteld, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Wat is het budgettaire beslag van het voorstel in deze nota van wijziging?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De wnd. griffier van de commissie,
Vente