

Vergaderjaar 2023–2024

31 066

Belastingdienst

Nr. 1354

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2024

In mijn kamerbrief van 19 september 2023¹ heb ik uw Kamer onder andere geïnformeerd over het onderzoek naar een nieuw formeelrechtelijk heffingssysteem onder de noemer «direct aanpassen». Een nieuw formeelrechtelijk heffingssysteem is mijns inziens de passende en benodigde oplossing om het fiscale (proces)recht rechtvaardiger en toekomstbestendig te maken.

Pre-consultatie beleidsrichting direct aanpassen

Het is aan het nieuwe kabinet om definitief te besluiten over de nadere uitwerking van het wetsvoorstel met betrekking tot de beleidsrichting direct aanpassen. Gezien het belang van een vernieuwd formeelrechtelijk heffingssysteem wordt in de tussentijd aan de beleidsrichting gestaag doorgewerkt. Het streven is om eind dit jaar het conceptwetsvoorstel in consultatie te brengen. Om in de tussentijd reeds belangrijke inbreng te ontvangen vanuit de fiscale rechtspraak, belangenbehartigers en andere partijen, wordt een zogenoemde pre-consultatie gestart. Na de pre-consultatie zal een internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel volgen.

Op het conceptwetsvoorstel zal ook een uitvoeringstoets worden uitgevoerd. Wijzigingen naar een vereenvoudigd en gemoderniseerd formeelrechtelijk heffingssysteem doen immers een (aanzienlijk) beroep op (beperkte) technische mogelijkheden en capaciteit in de uitvoering. Het voorgaande heeft tot gevolg dat direct aanpassen op dit moment voorsnog alleen wordt beoogd voor de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de omzetbelasting en de loonbelasting. Dit sluit uiteraard niet uit dat gedurende het onderzoek andere (of alle) aanslag-² en aangiftebelastingen hieraan worden toegevoegd.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1290.

² Bijvoorbeeld de schenk- en erfbelasting.

Tijdens de pre-consultatie zal inbreng worden verzocht op de uitgewerkte beleidsrichting direct aanpassen (welke u vindt in de bijlage). Bij deze beleidsrichting staan nog verschillende keuzes open. Er is dus nog geen sprake van een definitieve beleidsrichting. Voornoemde partijen worden verzocht schriftelijk te reageren op deze beleidskeuzes, en andere vragen. De pre-consultatie wordt afgesloten met een seminar op het Ministerie van Financiën waar partijen ook mondeling hun vragen en gedachten kunnen delen. Alle verkregen inbreng wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van het conceptwetsvoorstel. Om het burgerperspectief zo goed mogelijk mee te nemen bij het uitwerken van direct aanpassen, zal gelijktijdig met de pre-consultatie een vervolgonderzoek onder burgers plaatsvinden.

Begrijpelijkheid en duidelijkheid van de rechtsbescherming van belastingplichtigen

Met direct aanpassen wordt onder andere beoogd om een vereenvoudigd en gemoderniseerd formeelrechtelijk heffingssysteem te centraliseren in één belastingwet. Dit komt ten goede aan de begrijpelijkheid, de duidelijkheid, de vindbaarheid en de (praktische) rechtsbescherming. De Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) is, als algemene belastingwet, hiervoor de meest geschikte wet. Echter, omdat op dit moment direct aanpassen vooralsnog alleen wordt beoogd voor de eerdergenoemde rijksbelastingen, wordt de mogelijkheid onderzocht om direct aanpassen tijdelijk op te nemen in een nieuwe wet, die naast de AWR als zogenoemde *lex specialis* kan fungeren. Het verankeren van verschillende formeelrechtelijke heffingssystemen in één belastingwet, zal naar verwachting de duidelijkheid van de regels niet ten goede komen. Het lid Van Dijk heeft recent een initiatiefnota over de bescherming van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers³ ingediend. Met deze initiatiefnota doet het lid onder andere het voorstel om te onderzoeken hoe de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers volledig, begrijpelijk en op een centrale plek in de wet kunnen worden verankerd. De vereenvoudiging en modernisering die worden beoogd met direct aanpassen, draagt naar mijn mening bij aan de begrijpelijkheid en duidelijkheid van de rechtsbescherming van belastingplichtigen.

Een korte samenvatting van de grootste wijzigingen bij direct aanpassen

Om uw Kamer zo goed mogelijk te informeren, worden hieronder in een korte samenvatting de grootste wijzigingen bij direct aanpassen toegelicht. Hierbij zal de inkomstenbelasting als voorbeeld worden gehanteerd.

Eerst herziening en bij een geschil bezwaar en beroep

Alle berichten na de vaststelling van de aanslag inkomstenbelasting, waaronder (digitale) aangiftebiljetten, worden aangemerkt als verzoeken om herziening en niet langer als bezwaar. Herziening vindt op een informele en laagdrempelige wijze plaats. Als een verzoek om herziening wordt afgewezen, is bezwaar en beroep tegen die afwijzing mogelijk. Hiermee wordt de formele bezwaar- en beroepsprocedure zoveel mogelijk behouden voor daadwerkelijke geschillen. Dit sluit vaak beter aan bij de belevingswereld van burgers en dit zorgt voor een betere uitvoerbaarheid.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 502, nr. 2.

Herzieningstermijn voor burgers

De Belastingdienst blijft onder direct aanpassen het streven hanteren om binnen drie maanden na ontvangst van de aangifte inkomstenbelasting een bericht te sturen. Indien de aangifte inkomstenbelasting wordt ingediend vóór 1 april, krijgt de belastingplichtige voor 1 juli bericht. De Belastingdienst streeft ernaar dat dit bericht zoveel mogelijk de vastgestelde aanslag is, maar het kan ook een voorlopige aanslag of een brief zijn.

Tijdens een herzieningstermijn van drie jaar na afloop van het belastingjaar hebben burgers de mogelijkheid om de aanslag inkomstenbelasting te laten verminderen. In het geval de aanslag inkomstenbelasting wordt opgelegd vóór 1 juli na afloop van het belastingjaar, heeft de burger circa tweeënhalf jaar de tijd om de aanslag inkomstenbelasting in zijn voordeel te herzien. In het geval de aanslag inkomstenbelasting aanzienlijk later wordt vastgesteld, wordt de belastingplichtige minimaal zes maanden geboden om zijn aanslag inkomstenbelasting in zijn voordeel te laten herzien. In alle gevallen zal de herzieningstermijn onder direct aanpassen aanzienlijk langer zijn dan de huidige termijn van zes weken bij direct bezwaar tegen de aanslag inkomstenbelasting. Een langere termijn komt ten goede aan de (praktische) rechtsbescherming. De aanslag inkomstenbelasting kan tijdens de herzieningstermijn in beginsel op elke grond worden verminderd naar het juiste belastingbedrag. Met betrekking tot nieuwe jurisprudentie wordt onderzocht welke rechterlijke uitspraken binnen de driejaarstermijn terug kunnen werken. Na de herzieningstermijn van drie jaar kan de aanslag inkomstenbelasting niet meer worden verminderd. De mogelijkheid van ambtshalve vermindering komt te vervallen. Verder kunnen burgers en bedrijven uiteraard ook een verzoek tot herziening indienen dat ziet op een verhoging van de belastingschuld.

Herzieningstermijn voor de inspecteur

Ook de inspecteur verkrijgt een herzieningstermijn van drie jaar na afloop van het kalenderjaar waarin de belastingschuld is ontstaan. Herziening tot een juiste, hogere belastingschuld (herziening ten nadele) kan in beginsel op elke grond. De mogelijkheid van navordering (inclusief de voorwaarden daartoe) en naheffing komt te vervallen. Tegen herziening ten nadele van de belastingplichtige staat direct bezwaar en beroep open.

Verlenging herzieningstermijn voor de inspecteur

Voor de situaties die dat rechtvaardigen, wordt een verlenging van de herzieningstermijn beoogd. Op dit moment wordt gedacht aan een verlenging van vijf jaar, zodat de totale termijn acht jaar is (na afloop van het belastingjaar waarin de belastingschuld is ontstaan). De termijn zou bijvoorbeeld verlengd kunnen worden in het geval dat het te wijten is aan kwade trouw van de belastingplichtige dat te weinig belasting is geheven of een te hoge teruggaaf is verstrekt.

Evenwicht tussen de individuele belangen van de belastingplichtige en het algemene belang van belastingheffing

Met direct aanpassen wordt gestreefd naar meer evenwicht tussen de individuele belangen van de belastingplichtige en het algemene belang van belastingheffing.

Bij dit evenwicht staat onder meer een nieuwe belangenafweging tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid centraal. Om dit evenwicht te bereiken heeft direct aanpassen de volgende belangrijke pijlers:

1. het bieden van meer (praktische) rechtsbescherming;
2. het verminderen van het beroep op het doenvermogen van belastingplichtigen;
3. een uitvoerbare en correcte belastingheffing door de Belastingdienst;
4. het bewaken van het belang van de schatkist.

De maatschappelijke oproep voor een meer responsieve omgang met een onherroepelijk geworden belastingheffing, bijvoorbeeld door verloop van de bezwaartermijn tegen de aanslag inkomstenbelasting, vraagt om stappen waarmee een belastingplichtige ruimere mogelijkheden krijgt om zijn belastingheffing op eenvoudige wijze in zijn voordeel te laten aanpassen.⁴ Hiermee komt de vaststelling van de juiste materiële belastingschuld meer voorop te staan, hetgeen ten goede komt aan de rechtsgelijkheid tussen belastingplichtigen.

Wel betekent een dergelijke stap dat de (juridische) gevolgen van een onherroepelijk geworden aanslag inkomstenbelasting worden beperkt. Ruimere mogelijkheden voor de belastingplichtige betekent onder andere minder zekerheid ten aanzien van de inkomsten voor de schatkist. Om het belang van de schatkist voldoende te bewaken is het daarom wenselijk dat ook de Belastingdienst ruimere mogelijkheden krijgt om de juiste belastingschuld in het nadeel van de belastingplichtige te kunnen vaststellen. Ook dit komt ten goede aan de rechtsgelijkheid tussen belastingplichtigen.

Deze stappen naar meer rechtsgelijkheid tussen belastingplichtigen betekent ook dat minder rechtszekerheid kan worden ontleend aan bijvoorbeeld een eerder vastgestelde aanslag inkomstenbelasting. Teneinde deze (rechts)onzekerheid voor de belastingplichtige en de schatkist te mitigeren, bevat direct aanpassen onder andere een verkorting van wettelijke verjaringstermijnen voor de Belastingdienst en de belastingplichtige. Het streven is namelijk dat zoveel mogelijk belastingplichtigen alleen te maken zullen krijgen met de primaire herzieningstermijn van drie jaar. Dit zal in de regel betekenen dat zowel de belastingplichtige, als de Belastingdienst een verkorting van de fiscale verjaringstermijn van vijf jaar⁵ naar drie jaar zullen ondervinden. Omdat de rechtsonzekerheid voor een belastingplichtige ten aanzien van een vastgestelde aanslag inkomstenbelasting mogelijk te groot wordt geacht gedurende de herzieningstermijn, wordt nader onderzocht op welke wijze voornoemde rechtsonzekerheid passend kan worden beperkt.

Tot slot

Met deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over het verdere onderzoek naar de beleidsrichting direct aanpassen. Het kabinet werkt gestaag door aan een vernieuwd formeelrechtelijk heffingssysteem. Uiteraard wissel ik graag met uw Kamer verder van gedachten over dit nieuwe formeelrechtelijke heffingssysteem.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

⁴ De maatschappelijke oproep is duidelijk naar voren gekomen naar aanleiding van het Kerstarrest van de Hoge Raad (HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963 en het kabinetsbesluit (Kamerbrief van 20 september 2022, nr. 2022-0000229353) tot het niet bieden van rechtsherstel aan de zogenoemde groep niet-bezwaarmakers.

⁵ Navordering kent een primaire termijn van vijf jaar, de naheffingstermijn is vijf jaar en ook bij ambtshalve vermindering geldt een soortgelijke termijn van vijf jaar.