

#401 De krakkemikkige en knullige fiscale bezwaarprocedure



Het is eigenlijk ongelooflijk hoe slecht de fiscale bezwaarprocedure in elkaar zit. De weeffouten die er wettelijk in zitten, zoals de korte bezwaartermijn, eerst motivering te verlangen van de belastingplichtige, en de vreemde koppeling tussen inzage en het hoorrecht, maken dit duidelijk. Hoe serieus neemt de Belastingdienst de bezwaarprocedure eigenlijk zelf? Het lijkt toch sterk op de slager die zijn eigen vlees keurt. In deze bijdrage geven wij enkele tips om een bewaar in elk geval zo goed mogelijk te voeren. Maar feit blijft dat – goed Hertoghs beschouwd – het mes in de huidige bezwaarprocedure mag worden gezet.

Onredelijk korte bezwaartermijn van zes weken

Ooit was het zo dat je acht weken de tijd had om bezwaar te maken^[1]. De wetgever vond het echter belangrijk dat binnen het gehele bestuursrecht, of het nu om een belastingaanslag of een parkeervergunning ging, dezelfde bezwaartermijn zou gelden. Daarom werd de termijn beperkt

tot zes weken. Uniformiteit woog blijkbaar zwaarder dan de rechtsbescherming voor de belastingplichtige.

Voor financieel gebonden beschikkingen, zoals belastingaanslagen, is in onze optiek een langere termijn passender en geboden. Zeker als het financiële belang groot is. Dit speelt des te meer in een fiscale wereld waar (naheffings-/navorderings-)aanslagen nog steeds niet aangetekend worden verzonden. Een bezwaartermijn van drie maanden[2] zou in onze beleving meer recht doen aan de rechtzoekende belastingplichtige.

Wie is het eerst aan de beurt in bezwaar: de inspecteur toch?

Van een belastingplichtige die bezwaar maakt, wordt verwacht dat het bezwaar van gronden wordt voorzien. Blijft een motivering achterwege, dan wordt het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. De Hoge Raad stelt hele lichte eisen aan de motivering, omdat de drempel om in bezwaar te gaan niet te hoog mag zijn. De lat ligt dus laag. Wat bijzonder is, is dat de belastingplichtige pas ná het indienen van de motivering recht heeft op inzage in het dossier – en dan alleen in combinatie met een hoorzitting. Met andere woorden: maak je geen gebruik van je hoorrecht, dan krijg je ook geen inzage in het dossier. En eerder of later heb je geen recht op inzage.

Hoe moeilijk kun je het de belastingplichtige maken? Dat het inzagerecht eenmalig is, is al bijna absurd. Hier komt echter verandering in dankzij de motie-Omtzigt, die voorziet in een wettelijk recht op inzage in het eigen fiscale dossier, met de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen[3]. De implementatie van dit inzagerecht blijkt complexer dan aanvankelijk gedacht. De huidige ICT-systemen zijn onvoldoende toegerust om het recht op inzage door te kunnen voeren[4]. Wellicht kunnen er wat extra zzp'ers worden ingehuurd om dat sneller te fixen...?

Als je je goed wil verweren, hoor je juist voorafgaand aan het motiveren van een bezwaarschrift inzage in het dossier te krijgen. Via het Europeesrechtelijke verdedigingsbeginsel is in btw- en douanezaken daar enigszins een mouw aan gepast. Maar dat zou eigenlijk voor alle belastingmiddelen behoren te gelden.

Hoe lossen we dat in de praktijk op? Wij motiveren het bezwaar meteen bij de indiening

summier en verzoeken in dezelfde brief om een hoorgesprek. Een meer genuanceerde aanpak is eerst een afspraak maken voor een inzage, daarna de mogelijkheid krijgen om het bezwaar aanvullend te motiveren, en pas dan een hoorgesprek te houden.

Een kriegelige inspecteur begint heel af en toe te steigeren over de ontoereikendheid van de summiere motivering. Of we worden gebeld of het niet praktischer is om de inzage en het hoorgesprek op eenzelfde dag te plannen. “Dan komt u toch een uurtje eerder, dan leggen we het dossier voor u klaar.”

De manier waarop inzage wordt gegeven verschilt van inspecteur tot inspecteur. Wij willen het elektronische dossier inzien; een ordner neerleggen volstaat voor ons niet en regelmatig ontvangen we dan ook een link naar de documenten. De meest optimale inzage is op het kantoor van de inspecteur, waarbij we via een beamer in het elektronische dossier kunnen meekijken. Aan een dergelijk verzoek wordt soms ook voldaan, is onze ervaring.

De slager die zijn eigen vlees keurt: een bijzondere rol voor de douane

“De meeste mensen deugen”, aldus Rutger Bregman. En dat geldt ook voor ambtenaren wat ons betreft. Of anders gezegd: “niemand is perfect en dat geldt ook voor de overheid”.

Dit gezegd hebbende, de bezwaarbehandelaar is een andere persoon dan degene die is betrokken bij het opleggen van de aanslag. Wij zien niet wat er achter de schermen gebeurt, en hoe moeilijk of makkelijk het is om de visie van de collega die de aanslag heeft opgelegd, af te vallen. Je hebt de schijn als Belastingdienst al snel tegen.

Of er echt een heroverweging plaatsvindt, hangt af van de gedragingen en openheid van de bezwaarbehandelaar. Daar is bezwaar juist voor bedoeld: om te voorkomen dat belastingplichtigen onnodig moeten procederen.

Wij hebben in elk geval twijfels bij de behandeling van bezwaarprocedures door de douane.

Soms wordt er tijdens het hoorgesprek braaf geknikt aan de andere kant van de tafel. “We horen wat u zegt”, wordt er dan gezegd. Een typische uitdrukking wanneer iemand het eigenlijk niet met je eens is. De cursus hoe kunt u als burger of ondernemer omgaan met teleurstellingen heeft de douane dus meestal wel gevolgd.

Heel bont maakte de douane het in het navolgende geval. De douane legde aan een ondernemer een naheffingsaanslag accijns op vanwege het voorhanden hebben van niet-veraccijnsde goederen. De ondernemer was het daar niet mee eens en ging in bezwaar. Aangezien niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken waren overgelegd, en ook de aanleiding van het onderzoek werd achtergehouden, werd in bezwaar de naheffingsaanslag vernietigd vanwege schending van het verdedigingsbeginsel.

Een jaar later kondigt de douane opnieuw een naheffingsaanslag aan: zelfde bedrag, zelfde tijdvak en er werd geen rekening gehouden met de vernietiging van de eerdere aanslag. Aan de ondernemer werd een proceskostenvergoeding toegekend op basis van het Besluit Proceskosten. Namens de ondernemer gingen wij in beroep en vorderden een integrale proceskostenvergoeding. Wat de ondernemer vooral stak, was dat de douane doodleuk weer een naheffingsaanslag accijns dacht op te kunnen leggen.

Als gevolg van de zitting in de procedure over de proceskosten besloot de douane alsnog af te zien van het opleggen van een tweede naheffingsaanslag. Voor de ondernemer een prettig resultaat na interventie van de rechter. Chiquer was het geweest als de douane in de bezwaarprocedure tegen de eerste naheffingsaanslag aan de toen al geuite wens van de ondernemer om ook af te zien van een tweede ronde naheffingsaanslag tegemoet was gekomen, en zich een goede verliezer had getoond.

Conclusie en slotopmerkingen

De fiscale bezwaarprocedure is aan verandering toe. De bezwaartermijn is te kort, en inzage in het dossier dient voor de motivering uit te gaan. Wij zien geen valide reden om de inzage te koppelen aan het hoorrecht. Daarnaast moeten belastingplichtigen op elk moment opnieuw inzage in hun dossier kunnen krijgen.

De bezwaarprocedure is bedoeld als heroverweging van het eerder genomen besluit. Voor de buitenwereld is het echter lastig in te schatten of de ambtenaar die het bezwaar behandelt zich toch laat beïnvloeden door de ambtenaar die het oorspronkelijke besluit heeft genomen. De bezwaarbehandelaar dient er daarom alles aan te doen om deze schijn te vermijden.

[1] Voorafgaand aan de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op 1 januari 1994 gold in belastingzaken een bezwaar- en beroepstermijn van twee maanden (acht weken).

[2] Naar het civiele recht (art.339 eerste lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) waar in de regel een hoger beroep termijn geldt van drie maanden.

[3] De motie-Omtzigt is op 26 oktober 2023 door de Tweede Kamer aangenomen en vastgelegd in art. 66a AWR.

[4] Kamerbrief van 20 januari 2025.