

Bijdrage Jurjen Glazenburg, voorzitter van de VHMF, voor de RB-dag op 11 oktober 2024 te Utrecht: “VOA: direct toepassen?”

Inleiding

De keuze van de wetgever tussen een aangiftebelasting en een aanslagbelasting is een keuze over wie verantwoordelijk is voor een juiste aangifte. Voor de VHMF is die keuze duidelijk: verantwoordelijk voor de juiste aangifte zijn de burgers en bedrijven -belastingplichtigen zo u wilt. In het vervolg van deze bijdrage zal ik nog enige nuance aanbrengen in dit standpunt, maar dit is voor de VHMF wel het principe. De VHMF pleit daarom al lang voor een systeem van Voldoening op aangifte, oftewel VOA. Ik licht dit hierna toe. Tevens besteed ik aandacht aan de Beleidsrichting Direct aanpassen, waarover onze Commissie Wetgeving juist deze week een advies heeft uitgebracht onder de naam “Direct aanpassen of toch nog even nadenken?”

De VHMF

Voor ik hier verder op in ga, zal ik eerst de VHMF bij u introduceren. Ik heb de eer om, naast mijn baan als belastinginspecteur, voorzitter van de VHMF te mogen zijn. De VHMF is de beroepsvereniging van hbo'ers en academisch gevormden bij het Ministerie van Financiën - en dus ook bij de uitvoerende diensten: de Belastingdienst, de Douane en de Dienst Toeslagen. Vorig jaar vierden we het 150-jarig bestaan van onze vereniging. De VHMF is een prettige mix tussen een vakbond en een vakvereniging en richt zich op de “drie V's”: Vertegenwoordiging, Verbinding en Vaktechniek. Dat laatste punt heeft geleid tot mijn uitnodiging hier. Ik spreek hier dan ook nadrukkelijk als voorzitter van de beroepsvereniging.

Voldoening op aangifte

Ook voor de rechtsvoorgangers van de VHMF was VOA al een speerpunt. Zo stelde mijn voorganger Van Lanschot Hubrechts, voorzitter van de Vereniging van Inspecteurs van 's Rijks Belastingen, volgens het Utrechts Nieuwsblad in 1962¹: “Wij vragen ons af of niet zal moeten worden overgestapt op een systeem van heffing, waarbij de berekening en de afdracht van de inkomsten-, vermogens-, en vennootschapsbelasting aan de belastingplichtige wordt overgelaten met een steekproefsgewijze controle achteraf”. Hij verwijst daarbij naar de incometax in de V.S. Ook andere kranten maken melding van zijn opmerking.

In 1964 verscheen, zo kan ik achterhalen, al een rapport “Afdracht op aangifte” – de oude term voor wat we nu VOA noemen. Ook in de 1995 en in 2012 verschenen rapporten van de VHMF waarin VOA voor de Inkomsten- en Vennootschapsbelasting werd voorgesteld.

Het rapport uit 2012, onder de naam “Belastingen anders: voldoening op aangifte²”, beschrijft het huidige heffingssysteem, aanslagbelasting, voor de IB en Vpb als volgt³: “Het huidige heffingssysteem voor IB en Vpb gaat uit van een alwetende inspecteur, die elke aangifte beoordeelt en vervolgens een aanslag oplegt.”

Gekscherend heb ik de aanslag, gezien het voorgaande, ook wel eens het “stempeltje van de juf op de aangifte” genoemd.

¹ <https://hetutrechtsarchief.nl/collectie/29DAD36CC96B49C0987F8E13CB65D748>.

² [Microsoft Word - VOA 2012-11-18.doc \(vhmf.nl\)](#)

³Zie ook Informatief 72, blz. 5 e.v., Belastingen anders: voldoening op aangifte, [Informatief2012-72w.pdf \(vhmf.nl\)](#).

Het stuk vervolgt: “De inspecteur (de overheid) is daarmee verantwoordelijk voor de opgelegde aanslag, die hij slechts in uitzonderlijke situaties (nieuw feit etc.) kan herzien. Belasting kan echter al heel lang niet meer op deze wijze worden geheven. Het aantal aangiften is de afgelopen jaren geëxplodeerd. Al tientallen jaren worden niet alle aangiften meer gecontroleerd. Gevoegd bij de krimpende capaciteit van de Belastingdienst wordt een verantwoorde controle door middel van risicoselectie en steekproeven steeds moeilijker. Dit systeem dient te worden vervangen door een systeem van voldoening op aangifte (VOA), met controles achteraf. Bovendien leidt de moderne gedachte over de verhouding tussen overheid en burgers en ondernemingen naar het idee dat naleving van belastingwetten en –regels kan worden bevorderd door de belastingplichtige meer eigen verantwoordelijkheid te geven.”

“De VHMf stelt dat het dan niet meer dan logisch is om de verantwoordelijkheid voor de aangifte ook juridisch volledig bij burgers en bedrijven te leggen. Voor burgers zijn de site van de Belastingdienst en het aangifteprogramma van zodanige kwaliteit dat deze stap naar voldoening op aangifte binnen een paar jaar kan worden gemaakt. Ondernemingen kunnen gebruik maken van het Handboek Ondernemen en hebben in ruime mate toegang tot vooroverleg en informatie op internet. Daarnaast kan men natuurlijk gebruik maken van een enorm netwerk van adviseurs. Omdat de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aanslag niet meer bij de fiscus ligt, maar bij de burgers en ondernemingen, kan het verticale toezicht worden versterkt. Immers, in dit nieuwe systeem vervallen de onderzoeksplicht van de inspecteur, papieren aanslagen en uitnodigingen, veel bezwaren, invorderingsacties en statusvragen. Het geld en de vrijkomende capaciteit kunnen worden ingezet ter versterking van het toezicht en de invordering. Het werken in de actualiteit, door vooroverleg, dienstverlening en gedragsbeïnvloeding, blijft volledig overeind. Hetzelfde geldt uiteraard voor het horizontale toezicht bij grote bedrijven.”

Een greep uit de voorstellen:

Iedere burger cq. elke onderneming doet aangifte via een persoonlijk domein, waarin de vooringevulde gegevens kunnen worden gecorrigeerd of aangevuld. De persoonlijke belastinggeschiedenis en de actuele stand van zaken is te raadplegen in het persoonlijk domein.

Er worden geen brieven en beschikkingen meer te verstuurd: belastingplichtige rekent zelf via het aangifteprogramma uit wat er na de voorlopige aanslag of voorlopige teruggaaf nog moet worden ontvangen of betaald, waarbij direct kan worden doorgelinkt naar iDeal. Niet betaald = geen aangifte gedaan.

“Burgers en ondernemingen hebben het recht en de plicht om de aangifte te herzien tot één jaar na 1 juni. Om bij het invullen van de aangifte interpretatieproblemen voor te zijn moeten er zo weinig mogelijk open normen in de IB en Vpb vóórkomen.

Bij controle mag de fiscus het aangiftejaar en nog twee jaar daarvoor corrigeren. Bij verwijtbaarheid mag de fiscus het aangiftejaar en nog zeven jaar daarvoor corrigeren. Het wordt hoog tijd dat de goedwillende belastingbetaler beter beschermd wordt tegen de slechtwillende, die al jaren niet de vereiste belasting betaalt.

Er moet geïnvesteerd worden in poortselectie: het systeem signaleert grote onwaarschijnlijkheden (inconsistentie, onverklaarbare afwijkingen van de vooringevulde comfortinformatie). Het indienen van een aangifte is dan slechts mogelijk nadat de burger contact heeft opgenomen met de Belastingdienst. Dit voorkomt systeemfraude (de Belastingdienst als pinautomaat).

Voordelen van zo'n stelsel zijn een te verwachten afname van het aantal bezwaarschriften: bezwaren die worden veroorzaakt door fouten van belastingplichtigen of de Belastingdienst komen niet meer voor. Het aantal ambtshalve aanslagen zal drastisch verminderen en daarmee ook de bezwaren daartegen. De Belastingdienst krijgt alleen nog bezwaren tegen correcties en slechts in uitzonderlijke gevallen nog tegen ambtshalve aanslagen. Hiermee wordt het aantal bezwaarschriften teruggebracht met misschien wel 80%.

Er zijn geen selectiesystemen meer voor selectie achteraf; er is enkel nog selectie achteraf op basis van fraudesignalen. De ontwikkeling en het onderhoud van de huidige selectiesystemen vergt veel tijd en geld. Controle van aangiften hoeft dan niet meer risicogericht te worden opgepakt, maar kan op basis van een voldoende omvangrijke steekproef.”

Logischerwijs is het denken over VOA en de verdeling van de verantwoordelijkheid voor een juiste aangifte bij de VHMF in 2012 niet gestopt. Zeker voor de Inkomstenbelasting dient ook, meer dan de opstellers van het rapport in 2012 dachten, rekening te worden gehouden met het “doenvermogen” van burgers. Bij de verdeling van de verantwoordelijkheid voor een juiste aangifte past het dat die verantwoordelijkheid vooral geldt voor de punten waarvan burgers en ondernemers wél kennis hebben en de Belastingdienst niet. De overheid kan meer dan voorheen haar verantwoordelijkheid nemen voor de VIA-gegevens, maar voor de zaken die de Belastingdienst niet van anderen krijgt is belastingplichtige zelf verantwoordelijk. En kan hij dus een naheffing krijgen als hij zijn aangifte niet goed invult.

Om een systeem van VOA te laten slagen én om aan te sluiten bij dat doenvermogen is een vérgaande vereenvoudiging van met name de wet IB noodzakelijk. Kan werkelijk iedereen die een aangifte IB krijgt zijn hypotheekrenteaftrek berekenen? Waarom wordt bijvoorbeeld de giftenaftrek niet gedefiscaliseerd? Waarom hebben we nog een 500 km-regel in de bijtelling voor de auto van de zaak? Waarom moeten kleine ondernemers nog een administratie voeren? De VHMF heeft in 2021 een manifest⁴ uitgebracht waarin wordt geconstateerd dat overheid, en daarmee ook de Belastingdienst, teveel burgers “raakt”.

De invoering van VOA en de daarmee gepaard gaande vereenvoudiging van de wet IB zorgen er niet alleen voor dat de burgers die nog wel een aangifte krijgen deze ook zelf kunnen doen, maar ook dat de taak van de Belastingdienst eenvoudiger wordt. De Belastingdienst heeft immers over 2023 9,2 miljoen aangiften Inkomstenbelasting verzonden⁵, maar er is minder tijd voor controle van aangiften⁶.

Met een systeem van Voldoening op aangifte worden dus niet alleen de verantwoordelijkheid voor de juiste aangifte goed verdeeld en de opgave voor de Belastingdienst vereenvoudigd. Door de voor VOA nodige vereenvoudiging van het belastingstelsel wordt beter aangesloten bij het doenvermogen van burgers – waarvan er ook nog eens veel minder aangifte Inkomstenbelasting moeten doen. Vier vliegen in één klap!

Direct aanpassen

Begin april heeft toenmalig Staatssecretaris Van Rij (Fiscaliteit en Belastingdienst) de Tweede Kamer geïnformeerd over het verdere onderzoek naar de Beleidsrichting direct aanpassen. Onder de noemer ‘direct aanpassen’ wordt, zo luidt het bericht van het Ministerie van Financiën⁷, gewerkt aan het verbeteren van de wettelijke regels die gaan over het vaststellen van de belastingsschuld. Het doel is om het huidige formeelrechtelijke heffingssysteem te moderniseren en te vereenvoudigen.

Deze week verscheen het advies van de Commissie Wetgeving van de VHMF over dit voorstel, onder de titel “Direct aanpassen of toch nog even nadenken?”. Het advies is te vinden op onze website: vhmf.nl.

De Commissie vindt het onderliggende doel van de beleidsrichting, het wijzigen van vergissingen cq. het mogelijk maken van aanpassingen na de aanslag makkelijker te maken, sympathiek, maar zet vraagtekens bij het bereik van het voorstel.

Het bereik van het voorstel is enorm: “van de particulier die loon-inkomsten heeft en na de aanslag nog een bonnetje ziektekosten heeft gevonden, tot de multinational die bij nader inzien een ander internationaal verrekenprijsstelsel toepast of de loonopgaven van expats met terugwerkende kracht aanpast, het valt er allemaal onder. Het grote bereik is ons inziens meteen ook het zwakke punt van dit voorstel. Het is leuk voor eenvoudige aangiften, maar roept te veel gevolgen op voor gecompliceerde bedrijfsmatige aangiften. Wat te denken van de onderneming die bij de aankondiging van een boekenonderzoek alvast direct aanpassen toepast? En na het boekenonderzoek opnieuw, maar dan tegengesteld?”, zo stelt de commissie.

⁴ Zie ook [Manifest - Een betere Belastingdienst \(vhmf.nl\)](https://vhmf.nl)

⁵ [Belastingdienst in cijfers: inkomstenbelasting | Belastingdienst](#)

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/24/3-rapport-inzage-in-gegevens-over-boekenonderzoeken-en-fraudebestrijdingsinitiatieven-in-2022>, blz. 29. e.v.

⁷ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/03/start-pre-consultatie-direct-aanpassen>

De motivering van het voorstel wordt voornamelijk gezocht in de Inkomstenbelasting. De gevolgen voor Omzetbelasting en Loonheffingen, bijvoorbeeld blijft bijvoorbeeld de samenhang met suppletieverplichtingen in de Loonheffingen, blijven onderbelicht.

Positief is de commissie over de gedachten in de beleidsrichting over modernisering van het nieuwe feit/kwade trouw bij navordering. De rechtsbescherming die van deze gecodificeerde zorgvuldigheidsnorm uitgaat, stelt door de jurisprudentie van de Hoge Raad in combinatie met de uitzonderingen in artikel 12 Awr in veel gevallen niet veel meer voor. Aan de andere kant is in fraude-achtige situaties het leerstuk gecompliceerd geworden, omdat de “uitzondering kwade trouw” zich in de jurisprudentie los heeft ontwikkeld van voorwaardelijke opzet (bij boete en strafvervolgning). Het lijkt de commissie dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur deze rechtsbescherming over zouden kunnen nemen.

Het valt de commissie op dat een kortere termijn voor de inspecteur om te herzien ten nadele van de belastingplichtige, onverkort wordt neergezet als verbetering van de rechtsbescherming. De vraag komt op of dat zo is. “Hoe voelt het voor de goedwillende belastingplichtige als de termijn voor herstel van de ontdoken belasting door een zwartsparder in het buitenland of ontdoken belasting via een fake-vestigingsplaats-constructie de facto aanzienlijk wordt verkort?” Door het voorstel wordt de termijn in die gevallen bijna gehalveerd: de 12-jaarstermijn geldt dan immers niet meer. “Het is voorstelbaar dat een correcte aangever zich daarmee juist minder goed beschermd voelt, want die draait uiteindelijk op voor de door de kortere termijn niet meer terug te halen belasting. Ook het voorstel om over te gaan naar VOA van de VHMf breekt op dit punt een lans voor de goedwillende belastingbetaler.”

De commissie wijst erop dat er een vreemde samenloop in het voorstel lijkt te zitten met betrekking tot het effect van verlenging van uitstel. Ook merkt de commissie op dat de bewijslast van de inspecteur bij de verlenging van de hersteltermijn te zwaar lijkt. Daar wordt het begrip “kwade trouw” gebruikt, dat zwaarder is dan grove schuld of onzorgvuldigheid. “Meer bij de tijd passend en responsiever zou het criterium “niet te goeder trouw” zijn”, zo stelt de commissie. Bovendien zou volgens de commissie de hersteltermijn voor de inspecteur extra verlengd kunnen worden als een gebrek aan transparantie van de belastingplichtige dat rechtvaardigt.

Aan de andere kant pleit de commissie voor een extra hersteltermijn voor belastingplichtigen in gevallen waarin een bijzondere situatie dit rechtvaardigt. “De toetsing voor die gevallen zou kunnen liggen in het bestaan van een buiten de schuld van de belastingplichtige ontstane bijzondere situatie en proportionaliteit. In het verre verleden bestond voor de inspecteur ook de mogelijkheid in bijzondere gevallen langer dan vijf jaar herstel te kunnen bieden.” De commissie concludeert dat achter de Beleidsrichting een sympathiek idee zit, maar dat de regeling beter enkel worden gericht op bepaalde onderdelen van de Inkomstenbelasting, gekoppeld aan meer vertrouwen in de VIA. Als voorbeeld wordt daarbij aangevoerd “het ziektekostenbonnetje”, een feitelijke wijziging waarmee beperkte bedragen gemoeid zijn. Daarvoor is geen zware gecompliceerde (bezwaar)procedure nodig. Anders ligt het voor ondernemingen. (LH, OB, Vpb, IB Winst, ROW, etc.). Daar gaat het meestal om complexere zaken en staat er een gekwalificeerde adviseur paraat.

Plannen nieuwe kabinet

Op 1 oktober heeft Staatssecretaris Idsinga de fiscale strategische agenda 2024-2028 uitgebracht⁸. Daarin is vereenvoudiging een belangrijk punt. In zijn kamerbrief daarover zegt de Staatssecretaris het volgende: “Ook uw Kamer schaart zich breed achter het voornemen om het belasting- en toeslagenstelsel te hervormen, getuige de unaniem aangenomen motie Bikker/Eerdmans⁹. Er zijn de komende jaren veel keuzes te maken over de invulling van een hervorming. Dit zullen we stap voor stap doen. We zullen het eerst het gesprek met uw Kamer moeten voeren over gemeenschappelijke gedragen vertrekpunten, zoals doelen, criteria en randvoorwaarden, die gelden ongeacht onze politieke kleuring.”

In bovenstaand citaat zie ik een uitnodiging voor een discussie waarbij VOA een belangrijk uitgangspunt kan zijn. Een discussie die niet alleen in de politiek, maar ook maatschappelijk gevoerd moet worden.

Conclusie

De VHMF is noch altijd voor de invoering van een VOA-stelsel voor de Inkomstenbelasting en later ook voor de vennootschapsbelasting.

Met een systeem van Voldoening op aangifte:

- wordt de verantwoordelijkheid voor de juiste aangifte goed verdeeld;
- wordt de opgave voor de Belastingdienst vereenvoudigd; en
- moet de wet worden vereenvoudigd, waarmee beter wordt aangesloten bij het doenvermogen van burgers;
- waarvan er ook nog eens veel minder aangifte Inkomstenbelasting moeten doen.

De Beleidsrichting Direct aanpassen kent sympathieke elementen, maar een veel te ruime werking. VOA is dan de betere optie.

Uit de woorden van de Staatssecretaris leid ik af dat ook hij de tijd rijp acht om eindelijk de discussie te voeren over wie nu verantwoordelijk is voor de juiste aangifte én om het belastingstelsel te vereenvoudigen. In diepgaande maatschappelijke discussie kan VOA als uitgangspunt worden genomen. Tevens kan dan de basis worden gelegd voor de zo gewenste vereenvoudiging die voor VOA nodig is. Dat is naar mijn mening veel belangrijker dan maar weer aanpassingen in de marge te laten plaatsvinden – zeker als deze, zoals het besproken voorstel voor Direct aanpassen, zelf ook nog weinig overdacht lijken te zijn. Deze eerste stap van de Staatssecretaris kan niet anders dan worden toegejuicht.

Met een Staatssecretaris die groot is geworden in de BTW moet er in Den Haag een luisterend oor te vinden zijn voor een discussie over de invoering van VOA; de fiscale strategische agenda geeft daarvoor het startschot. De VHMF hoopt aan deze discussie een bijdrage te kunnen leveren. Onze inzet is helder.

⁸ Zie [Afschrift brief aan Tweede Kamer met onderwerp 'fiscale strategische agenda 2024-2028' | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁹ Zie <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D10861>