

Vergaderjaar 2011–2012

33 005

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en Overige fiscale maatregelen 2009 in verband met de dwangsomregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 13 oktober 2011

De vaste commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

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

Inhoudsopgave

Blz.

Algemeen	1
De dwangsomregeling en de toeslagen	2
Analyse van de risico's	2
Voorgestelde maatregelen	3
Aangepaste dwangsomregeling	5
Artikelsgewijze toelichting	6

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen. Op de drie voorgestelde maatregelen vragen deze leden nadere toelichting.

De leden van de PvdA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel Toepassing dwangsomregeling toeslagen. Zij waarderen het dat de regering voor verder uitstel van de toepassing van de dwangsomregeling met een apart wetsvoorstel komt, maar staan zeer kritisch tegenover de benadering van de regering waar het gaat om het tijdig geven van antwoord op een vraag van de burger in een systeem dat de regering heeft bedacht.

¹ Samenstelling:

Leden: Dezentjé Hamming-Blumink, I. (VVD), Voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppérus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijk, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).
Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Koppejan, A.J. (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouweland, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature, SP (I), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen, aan- en of opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen.

De leden van de fractie van de SP hebben kennisgenomen van de Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen.

De dwangsomregeling en de toeslagen

Het wetsvoorstel geeft een korte schets van de geschiedenis van de dwangsomregeling, maar laat die beginnen bij de inwerkingtreding van de dwangsomregeling op 1 oktober 2009.

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan die geschiedenis hier iets uitgebreider te belichten.

Op 14 december 2004 hebben de leden Wolfsen (PvdA) en Luchtenveld (VVD) hun wetsvoorstel ingediend (29 934). Na eerdere aanvaarding door de Tweede Kamer is de wet in november 2007 ook door de Eerste Kamer aangenomen. De regering wist dus al lang wat er aan zou komen en heeft vervolgens nog lang gewacht voordat de wet in het Staatsblad werd geplaatst. Uiteindelijk werd de dwangsomregeling daardoor pas op 1 oktober 2009 van kracht. De tussentijd werd door de regering benut om tal van beslistermijnen te verlengen. Voor de Belastingdienst/Toeslagen was dit niet nodig. Immers al tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is de problematiek van de Belastingdienst/Toeslagen uitdrukkelijk aan de orde geweest en is voor wat betreft de datum van inwerkingtreding uitstel vastgelegd. De Belastingdienst/Toeslagen hoefde pas per 1-1-2011 aan de wet te voldoen.

In 2010 is opnieuw uitstel gevraagd en wel met nog eens drie jaar. De Kamer heeft bij amendement Groot c.s. (32 505, nr. 16) die periode beperkt tot één jaar en in de toelichting vermeld dat voor verdere verzoeken om uitstel een afzonderlijk wetsvoorstel nodig is: «Dat doet recht aan het gegeven dat de uitzonderingspositie die aan de Belastingdienst is toegekend tijdelijk is en er zwaarwegende redenen moeten zijn om deze uitzondering nogmaals te verlengen».

De regering heeft medio 2011 met de Kamer gesproken over hernieuwd uitstel met een jaar en – voor wat betreft de definitieve toekenning van een toeslag – over de wens om de dwangsomregeling geheel te laten vervallen. Het toegezegde wetsvoorstel ligt nu op tafel.

De leden van de PvdA-fractie kunnen hun verbazing en teleurstelling over de toelichting bij het wetsvoorstel niet verhullen. Realiseert de regering zich dat de fouten rond vaststelling en betaling van de toeslagen één van de ergernissen is van de bevolking?

Realiseert de regering zich dat al zeven jaar lang duidelijk was dat er een dwangsomregeling aan zat te komen?

Analyse van de risico's

De regering beargumenteert het verzoek om uitstel met een berekening van het financiële risico bij een totaal disfunctioneren van de Belastingdienst, dat uitkomt op 9,925 mld. euro in 2012. «Geef ons onze zin», zo zegt de regering in andere bewoordingen, «en we brengen dat risico terug tot 0,1 mln.». Tegen zo een argument, zo stellen de leden van de PvdA-fractie, kan niemand op.

Maar de vraag is of het een geldig argument is in deze discussie. Het is toch onverantwoord dat de regering, die al jaren weet dat de dwangsomregeling eraan komt, het risico heeft opgevoerd tot bijna 10 miljard. En de

voorgespiegelde situatie dat het risico nu in één jaar tijd tot 0,1 mln kan worden teruggedrongen is zo onwaarschijnlijk dat de leden van de PvdA-fractie vermoeden dat de regering eind 2012 opnieuw zal komen met een verzoek om uitstel.

De leden van de PvdA-fractie merken verder op dat alleen het maximale financiële risico wordt genoemd, maar niet hoe groot de kans is dat zo een groot verlies wordt geleden.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de analyse van de dwangsomrisico's. Zij missen daarbij wel de onderliggende berekeningen van de bedragen. Wat is de achterliggende berekening van de 9,8 mrd? Hoeveel bezwaarschriften worden er verwacht bij een dwangsomrisico van 125 miljoen en wat is daarbij de gemiddelde dwangsom die is genomen? Hoe is het dwangsomrisico van 2 mrd bij de toekenningsbeschikkingen opgebouwd?

Is het juist dat de mogelijkheid tot definitieve toekenning bij het ontbreken van een inkomensgegeven uit de Basisregistratie Inkomen nog niet in dit wetsvoorstel is opgenomen? Zo ja, waarom niet en wanneer wordt deze naar de Kamer gestuurd? Kan daarbij ook worden aangegeven hoe op het bedrag van 650 miljoen is gekomen? Hoe is de 900 miljoen winst bij de logistieke processen tot stand gekomen? Waar is de meeste winst te behalen? Heeft deze operatie ook nadelen voor de kwaliteit van de logistieke processen? Zo ja, welke nadelen?

Voorgestelde maatregelen

De leden van de VVD-fractie zien in dat de samenloop met de implementatie van het NTS dusdanig grote budgettaire risico's met zich meebrengt dat het niet verantwoord zou zijn de toepassing van de dwangsomregeling plaats te laten vinden voor beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen met ingang van het berekeningsjaar 2012. Daarbij vragen deze leden zich af of het budgettaire risico voldoende kan worden gemitigeerd om de dwangsomregeling van toepassing te laten worden op beschikkingen die betrekking hebben op het berekeningsjaar 2013 en later? Indien na ingebruikname van het NTS onvoorziene problemen voordoen, kan de toepassing van de dwangsomregeling dan nog tijdig worden aangepast? De leden van de VVD-fractie begrijpen de (financiële) overweging van de regering om de toepassing van de dwangsomregeling niet te laten gelden voor beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen in het kader van het definitief toekennen. Tegelijkertijd merken deze leden op dat een tijdige toekenning van toeslagen zekerheid biedt voor de belanghebbende ten aanzien van het recht op en de hoogte van de toeslag. Gezien het «hoge formele karakter» van definitieve toekenning, ziet de regering nog andere mogelijkheden om de uitvoerende instantie aanvullend te prikkelen tot het tijdig definitief toekennen, zonder over te hoeven gaan op het toepassen van de dwangsomregeling in deze fase van het uitvoeringsproces?

Ten aanzien van het voorstel om de mogelijkheid te verkrijgen de dwangsomregeling tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen, achten de leden van de VVD-fractie het raadzaam om de criteria «in extreme situaties» en «bij omvangrijke verstoringen» nader te duiden, alsmede de periode waarvoor de buitenwerkingstelling geldt.

Het wetsvoorstel regelt uitstel voor één jaar voor tussentijdse beslissingen over verzoeken om toeslagen en afstel voor de definitieve toekenning daarvan.

Alvorens daar nader op in te gaan willen de leden van de PvdA-fractie een meer principiële discussie.

De voorstellen van de regering hebben een uitsluitend financieel-juridische inslag. Er lijkt, zo vermoeden deze leden, een gebrek aan besef dat het hier gaat om de verhouding tussen burger en overheid. Als het

gaat om het opleggen van belastingaanslagen is – en terecht zo benadrukken de leden van de PvdA-fractie – de Belastingdienst er als de kippen bij. Maar als het gaat om de andere kant van de medaille is de regering al jaren bezig met vertragen. Dat brengt onherroepelijk schade aan in de verhouding tussen overheid en burger. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op dit aspect.

Als het de regering ernst is, kan in plaats van uitstel en afstel ook worden gedacht aan alternatieven. De beste oplossing zou zijn een versimpeling van de toeslagregelingen. De leden van de PvdA-fractie stellen de regering voor de nominale premie voor de zorgverzekering te vervangen door een systeem met een inkomensafhankelijke premie. Hoeveel miljoen toeslagen kunnen vervallen als de nominale Zorgpremie verdwijnt, zo vragen zij de regering.

En welke andere vereenvoudigingen kunnen worden aangebracht in de toeslagregelingen, zodat het aanzienlijk makkelijker wordt voor de Belastingdienst/Toeslagen om tijdig te beslissen op verzoeken van burgers?

Voor het voorstel de dwangsomregeling niet toe te passen op de vaststelling van de definitieve toeslag geeft de regering het argument dat de definitieve toekenning niet belangrijk is, zo maken de leden van de PvdA-fractie op uit de stelling in de toelichting dat de definitieve toekenning «een hoog formeel gehalte heeft». De leden van de PvdA-fractie delen die opvatting niet. Zij vragen de regering aan te geven hoelang de definitieve afrekeningen nu op zich laten wachten en welke bedragen daarmee zijn gemoeid.

Dat kan duidelijk maken of er een andere benadering mogelijk is. Dat alternatief zou kunnen zijn dat de periode waarbinnen de definitieve beschikking moet worden gegeven nu wordt verlengd, maar in komende jaren systematisch wordt teruggebracht tot de termijn die nu in de wet is voorgeschreven. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op zo een stap-voor-stap benadering.

Een dergelijke benadering is ook denkbaar voor de beslissing op de andere beschikkingen, waarvoor nu uitstel van de dwangsomregeling wordt gevraagd.

De leden van de PvdA-fractie willen nu al helder aangegeven dat een verder uitstel dan tot 1-1-2013 niet op hun steun zal kunnen rekenen.

De regering stelt verder voor de mogelijkheid te scheppen om de dwangsomregeling tijdelijk buiten werking te kunnen stellen in extreme situaties waarbij sprake is van omvangrijke verstoringen van het uitvoeringsproces en groot budgettair gevolg dreigt.

De leden van de PvdA-fractie vinden het begrijpelijk dat de regering de mogelijkheid open wil houden om op enig moment de dwangsomregeling tijdelijk buiten werking te stellen. Deze leden vragen zich wel af in wat voor gevallen zich dit voor kan doen? Zouden hier voorbeelden van gegeven kunnen worden? Van overmacht kan naar hun mening geen sprake zijn als, bijvoorbeeld, enkele externe medewerkers vanwege ziekte niet op hun werk verschijnen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de regering niet een dam opwerpt tegen de bestrijding van toeslagenfraude door juist de voorlopige toekenningen wel onder de dwangsomregeling te plaatsen, maar de definitieve toekenningen niet. De leden van de CDA-fractie zouden liever zien dat een inspecteur voor een voorlopige toekenning de tijd krijgt om een aanvraag zorgvuldig te toetsen op misbruik. Kan de regering toelichten hoe zij aankijkt tegen het voorstel om de dwangsomregeling bij voorlopige toekenningen pas na 13 weken in te laten gaan? Juist voor de definitieve toekenning zien de leden van de CDA-fractie problemen. Een behoorlijk aantal belastingplichtigen moet jaren wachten op een definitieve aanslag, vaak van vele jaren tegelijkertijd en wordt daardoor met een grote betalingsverplichting geconfronteerd. Hier is de

dwangsomregeling dus juist wel noodzakelijk om problemen bij belastingplichtigen te voorkomen. Kan de regering aangeven welke problemen zouden ontstaan als de definitieve toekenning wel onder de dwangsomregeling gaat vallen, wanneer de termijn gesteld wordt op acht maanden? Zijn er andere beperkingen van de dwangsomregeling mogelijk waardoor de regeling belastingplichtigen wel beschermt, maar niet tot grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst leidt? Ziet de regering mogelijkheden om een anti-misbruikbepaling op te nemen, zodat de Belastingdienst in het kader van een fraudeonderzoek een langere termijn heeft (zowel voor de voorlopige toekenning als bij de definitieve toekenning)? Kan het stellen van een maximum aan de dwangsom in combinatie met de andere geopperde maatregelen een oplossing bieden voor de uitvoeringsproblemen van de regeling?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorgestelde maatregelen om het dwangsomrisico nog verder te beperken. Hoe is het mogelijk om het dwangsomrisico te beperken van 450 miljoen naar 0,1 miljoen door het niet te laten gelden voor het definitief toekennen? Hebben de andere processen geen dwangsomrisico? Verwacht de Belastingdienst/Toeslagen dat zij alle andere beschikkingen en bezwaarschriften dan op tijd te kunnen afhandelen? Wat gebeurt er met de kwaliteit van de afhandeling wanneer de wettelijke termijnen nu wel kunnen worden gehandhaafd? In de afgelopen jaren kon bijvoorbeeld een deel van de bezwaarschriften niet binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld. Verwacht de regering dat al deze bezwaarschriften nu wel binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld? Zo ja, wat is daarvan de oorzaak? Zo nee, neemt de regering het dwangsomrisico voor deze bezwaarschriften voor lief? Hoeveel bezwaarschriften verwacht de regering niet binnen de wettelijke termijn af te handelen en welk dwangsomrisico kleeft hieraan?

Aangepaste dwangsomregeling

Wettelijke termijnen beogen in het bestuursrecht ook rechtszekerheid te scheppen, aldus de leden van de fractie van de PVV. Een burger heeft zes weken de tijd om tegen een beschikking in bewaar te komen. Komt die burger niet binnen de zes weken in bezwaar tegen die beschikking dan krijgt die beschikking formele rechtskracht en is deze juridische onaanastbaar geworden. De burger heeft dan zijn ingang bij de rechter verloren. Het bestuursorgaan heeft daardoor rechtszekerheid m.b.t. zijn beschikking.

Ten aanzien van aanvragen en bezwaren heeft de wetgever gemeend dat de burger ook recht op rechtszekerheid heeft. Beschikkingen dienen binnen zes weken na aanvraag te worden genomen. Op bezwaren dient binnen zes weken na indiening bij uitspraak te worden beslist.

Het sluitstuk van deze regeling is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Deze is te vinden in § 4.3.2.1. van de Algemene wet bestuursrecht. Deze dwangsomregeling is voor de Toeslagen thans nog niet van toepassing. Het van toepassing verklaren van de dwangsomregeling is reeds twee maal uitgesteld, eerst tot 1-1-2010 en later tot 1-1-2011.

Voor ligt nu weer een voorstel tot het buiten toepassing laten van de dwangsomregeling bij de Toeslagen.

Dit derde uitstel kan vorm gegeven worden op de wijze van de regering. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat er ook een andere weg op staat. De regering heeft alleen maar oog voor het onverkort van toepassing verklaren van de dwangsomregeling.

De leden van de PVV-fractie menen dat er een alternatief is: een aangepaste dwangsomregeling.

Voor het jaar 2012:

- De termijn om te beslissen op een aanvraag bezwaar wordt voor de toeslagen gesteld op 6 maanden i.p.v. 6 weken;
- De termijn om tot een beslissing te komen na de ingebrekestelling bedraagt 1 maand i.p.v. 2 weken;
- De dwangsom bedraagt € 5 per week voor de eerste 8 weken i.p.v. € 20 per dag voor de eerste 14 dagen;
- De dwangsom bedraagt € 7,5 per week voor de volgende 8 weken i.p.v. € 30 per dag voor de volgende 14 dagen;
- De dwangsom bedraagt € 10 per week voor de daarop volgende 8 weken i.p.v. € 40 per dag voor de volgende 14 dagen;
- Er wordt hoogstens een dwangsom verbeurd over een periode van 24 weken.
- Er wordt geen dwangsom verbeurd als het betreft een finale beschikking.
- De termijn voor de dwangsom wordt opgeschort zolang er nog een verzoek tot contra-informatie aan derden loopt.
- Voor een calamiteitenregeling komt de regering maar met een spoedwet naar de Kamer. Wel zou er dan een faciliteit voor terugwerkende kracht voor de spoedwet reeds vastgesteld moeten zijn.

Voor het jaar 2013:

- De termijn om te beslissen op een aanvraag bezwaar wordt voor de toeslagen gesteld op 3 maanden i.p.v. 6 weken;
- De termijn om tot een beslissing te komen na de ingebrekestelling bedraagt 1 maand i.p.v. 2 weken;
- De dwangsom bedraagt € 10 per week voor de eerste 8 weken i.p.v. € 20 per dag voor de eerste 14 dagen;
- De dwangsom bedraagt € 15 per week voor de volgende 8 weken i.p.v. € 30 per dag voor de volgende 14 dagen;
- De dwangsom bedraagt € 20 per week voor de daarop volgende 8 weken i.p.v. € 40 per dag voor de volgende 14 dagen;
- Er wordt hoogstens een dwangsom verbeurd over een periode van 24 weken.
- Er wordt geen dwangsom verbeurd als het betreft een finale beschikking.
- De termijn voor de dwangsom wordt opgeschort zolang er nog een verzoek tot contra-informatie aan derden loopt.

De leden van de fractie van de PVV menen dat dit evenwichtiger is dan het voorstel van de regering. Het financieel risico wordt beperkt, er is echter wel een prikkel om het nu eens «goed» te regelen. En de burger wordt ook niet geheel in de kou gezet.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel II (artikel 12 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de tekst de volgende passage staat:

De in artikel II opgenomen toevoeging van een tweede lid aan artikel 14 van de Awir strekt ertoe te regelen dat deze toekenning niet onder de werkingssfeer van de dwangsomregeling van de Awb valt, door te bepalen dat paragraaf 4.1.3.2 van de Awb niet van toepassing is op de definitieve toekenning.

Het lijkt er op als of hier een verschrijving heeft plaatsgevonden: is er niet bedoeld artikel 12 i.p.v. artikel 14 wat er nu staat. En zou de passage dan niet moeten luiden:

De in artikel II opgenomen toevoeging van een tweede lid aan artikel 12 van de Awir strekt ertoe te regelen dat deze toekenning niet onder de werkingssfeer van de dwangsomregeling van de Awb valt, door te bepalen dat paragraaf 4.1.3.2 van de Awb niet van toepassing is op de definitieve toekenning.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Dezentje Hamming-Blumink

De griffier van de commissie,
Berck