

Vergaderjaar 2021–2022

35 930

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 tot invoering van een grondslag voor het bieden van een tegemoetkoming bij schrijnende gevallen (Wet delegatiebepalingen tegemoetkoming schrijnende gevallen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Groepen burgers kunnen door een onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst benadeeld worden en in een schrijnende situatie terecht komen. Over dergelijk onheus gedrag door de Belastingdienst is al eerder gesproken met het parlement. Voor zulke gevallen kan het wenselijk zijn dat er een tegemoetkoming wordt geboden om die schrijnende gevolgen teniet te doen of in ieder geval te verzachten. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is de situatie rondom minnelijke schuldsanering ten aanzien waarvan momenteel wordt onderzocht, of de Belastingdienst in sommige gevallen mogelijk onterecht niet heeft meegewerkt aan deelname aan een minnelijke schuldsaneringsregeling. Een weigering om deel te nemen aan een minnelijke schuldsaneringsregeling kan schrijnende gevolgen hebben voor de burger, bijvoorbeeld doordat die weigering tot gevolg heeft dat de minnelijke schuldsaneringsregeling in zijn geheel niet tot stand komt of dwanginvordering wordt gestart.

Om de schrijnende gevolgen van onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst op te kunnen lossen of ten minste te verzachten, kan het gepast zijn om een tegemoetkoming te bieden. De voorgestelde maatregel biedt daarvoor de juridische grondslag. Op grond daarvan kunnen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) gevallen worden aangewezen die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen.

Bij de uitvoering van een tegemoetkoming kan er behoefte zijn aan informatie die niet beschikbaar is bij de Belastingdienst. Bijvoorbeeld om de problematiek inzichtelijk te krijgen en de burger te ontzorgen. Het wetsvoorstel voorziet daarom ook in een delegatiegrondslag om regels te stellen voor het uitwisselen van gegevens die van belang kunnen zijn voor de toekenning van de tegemoetkoming. Dergelijke informatieuitwisseling ontlast de getroffen groep burgers en komt ook tegemoet aan het doenvermogen.

2. Delegatiebepaling

Op dit moment is nog niet volledig bekend waarvoor de delegatiebepaling ingezet zal worden. Daarom is het noodzakelijk dat de voorgestelde maatregel relatief ruim van opzet is. Het kabinet meent dat de schrijnende gevolgen van onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst in voorkomende gevallen zo snel als mogelijk rechtgezet moet worden. Het kabinet hecht zeer veel belang aan zorgvuldige besluitvorming inclusief een advies van de Raad van State, andere adviesorganen en de betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer. Het kabinet kiest voor een delegatiebepaling, omdat daarmee sneller herstel kan worden geboden in schrijnende gevallen. Daar zijn getroffen burgers bij gebaat. Omdat de omstandigheden die kunnen leiden tot een «onbillijkheid van overwegende aard» zeer uiteen kunnen lopen, ligt het bovendien meer voor de hand om te kiezen voor een algemene delegatiebepaling dan voor een specifieke regeling. In de amvb kan dan nader worden bepaald welke belastingplichtigen of belastingschuldigen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming, de vormgeving van de tegemoetkoming en onder welke voorwaarden die plaatsvindt.

In het verleden is in het kader van de toeslagenaffaire, om zo snel mogelijk over te kunnen gaan tot het uitbetalen van tegemoetkomingen, een aantal keer een beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving uitgevaardigd. Dit zorgt ervoor dat snel kan worden overgegaan tot toekenning van de tegemoetkoming. Een dergelijke werkwijze kent echter ook de nodige bezwaren. Zo is er voor het parlement tijdens het uiteindelijke wetgevingsproces weinig ruimte meer voor reflectie of verbetering. Het kabinet hecht zeer aan advisering van de Raad van State, andere adviesorganen en betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer. Daarom voorziet de voorgestelde maatregel in een basis voor gedelegeerde regelgeving op het niveau van een amvb en gecontroleerde delegatie. Daarmee wordt geborgd dat er ruimte is voor een gedachtewisseling tussen het kabinet, de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer. Hiermee is er dus sprake van een mogelijkheid om relatief snel tot een tegemoetkomingsregeling te komen en uitvoering te geven aan het herstel van de getroffen groepen burgers. Aldus is naar het oordeel van het kabinet sprake van een goede balans tussen snelheid en zorgvuldigheid.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de voorgestelde delegatiebepaling zelf niet aangeeft wanneer sprake is van onbillijkheden van overwegende aard. Dat wordt immers uitgewerkt in de amvb. Naast een dergelijke materiële invulling zal de amvb ook formele aspecten adresseren, zoals een termijn waarbinnen een verzoek om een tegemoetkoming moet worden gedaan.

De delegatiebepaling voorziet ook in de mogelijkheid om regels te stellen over het uitwisselen van gegevens tussen overheidsinstanties en het verkrijgen van gegevens van administratieplichtigen die behulpzaam kunnen zijn bij het toekennen van de tegemoetkoming. Ten aanzien van het eerder aangehaalde voorbeeld over de minnelijke schuldsanering kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schuldhulpverleners of gemeenten, die zouden kunnen ondersteunen bij het aanleveren van gegevens over de belanghebbenden, welke gegevens behulpzaam kunnen zijn bij het beoordelen van het recht op een (eventuele) tegemoetkoming. Deze mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot gegevensleveringen beoogt tegemoet te komen aan het doenvermogen van getroffen groepen burgers, doordat een deel van de benodigde informatie dan kan worden opgevraagd bij derden. Door, waar mogelijk, gegevens op te vragen van derden, wordt de getroffen burger ontzien.

3. Opname in de AWR en de IW 1990

Het kabinet stelt voor om via dit wetsvoorstel twee delegatiebepalingen op te nemen, namelijk in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet 1990 (IW 1990). De reden om de delegatiebepalingen via een afzonderlijke wetsvoorstel aan te bieden is dat deze bepalingen een belangrijke stap vormen om te komen tot een grondslag voor een tegemoetkomingsregeling aan belanghebbenden in het fiscale domein. Hoewel de AWR en de IW 1990 in beginsel zien op de heffing en invordering van rijksbelastingen, is het kabinet van oordeel dat deze wetten de juiste plaats zijn om deze delegatiebepalingen in op te nemen. De AWR is namelijk de belangrijkste wet waaraan de inspecteur van de Belastingdienst zijn bevoegdheden ontleent en zijn handelen op baseert. Dit geldt voor de ontvanger van de Belastingdienst ten aanzien van de IW 1990. Voorts is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor de uitvoering van de AWR en de IW 1990. De voorgestelde delegatiebepalingen passen naar het oordeel van het kabinet in deze wetten.

4. Bestaande wettelijke instrumenten volstaan niet

Er bestaan al wettelijke instrumenten waarmee een burger financiële genoegdoening kan krijgen. Het gaat om de volgende drie instrumenten:

1. schadevergoeding wegens onrechtmatige daad;
2. schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit; en
3. nadeelcompensatie.

Het eerste instrument is civielrechtelijk van aard. De laatste twee instrumenten zijn bestuursrechtelijk van aard. Het kabinet is van oordeel dat deze instrumenten niet in alle gevallen waarop de voorgestelde maatregel ziet een adequate oplossing kunnen bieden. Dit wordt hierna per instrument toegelicht.

Een schadevergoeding wegens onrechtmatige daad kan zich (feitelijk) op verschillende manieren manifesteren. Bijvoorbeeld een door de burgerlijke rechter vastgestelde individuele schadevergoeding, een door de burgerlijke rechter vastgestelde collectieve schadevergoeding en een door partijen in een vaststellingsovereenkomst bepaalde schadevergoeding.¹ Een gang naar de burgerlijke rechter kan tijdrovend en kostbaar zijn, omdat de burger de hoogte van de schade moet stellen en bij betwisting moet bewijzen en de procedure lang kan duren. Het kabinet vindt het niet wenselijk dat groepen burgers lang moeten wachten op de (onzekere) uitkomst van een civiele procedure ingeval zij door een onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst zijn geconfronteerd met onbillijkheden van overwegende aard. De route van een vaststellingsovereenkomst heeft als nadeel dat op individueel niveau tussen partijen een discussie moet worden gevoerd over de hoogte van de schade. Het kabinet vindt dit, mede gelet op het doenvermogen, in de genoemde situatie niet wenselijk omdat een burger in beginsel ook dan de hoogte van de schade aannemelijk zal moeten maken. Daar komt bij dat de discussie lang kan duren voordat er overeenstemming wordt bereikt, terwijl het kabinet beoogt de burger met enige spoed een tegemoetkoming te kunnen bieden. Het civiele recht biedt naar het oordeel van het kabinet in de gevallen waarop de maatregel betrekking kan hebben niet de passende oplossing.

¹ Zie achtereenvolgens de artikelen 3:296, 3:305a en 7:900 BW. De onrechtmatige daad is geregeld in artikel 6:162 BW.

De schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit is geregeld in titel 8.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De gang naar de bestuursrechter is laagdrempeliger dan de gang naar de civiele rechter.² Titel 8.4 Awb is in het fiscale domein vooralsnog alleen van toepassing op de vennootschapsbelasting en lokale heffingen.³ Het kabinet heeft overwogen titel 8.4 Awb in het fiscale domein breder toepassing te doen vinden. Evenals in het civiele recht geldt bij titel 8.4 Awb evenwel dat de burger zich tot de rechter moet wenden en de hoogte van de schade bij betwisting aannemelijk moet maken. En ook hier geldt dat een procedure lang kan duren. Daar komt bij dat de bestuursrechter mogelijk niet in alle gevallen waarop de voorgestelde maatregel ziet, de bevoegde rechter is.⁴ Dit maakt naar het oordeel van het kabinet dat dit instrument evenmin voldoende uitkomst biedt voor de betreffende problematiek en doelgroep.

Ten slotte speelt nadeelcompensatie alleen bij nadeel dat het gevolg is van een rechtmatig besluit. Bij de problematiek waarvoor de voorgestelde maatregel een oplossing biedt gaat het niet om een rechtmatig besluit maar om een onterecht handelen of nalaten van de inspecteur of ontvanger. Nadeelcompensatie en de voorgestelde maatregel bestrijken dus niet hetzelfde gebied. Reeds daarom volstaat nadeelcompensatie niet als oplossing voor de gesignaleerde problemen. Daar komt bij dat nadeelcompensatie als wettelijke maatregel – titel 4.5 Awb – nog niet in werking is getreden en die maatregel bovendien pas twee jaar na inwerkingtreding van titel 4.5 Awb voor dan nog enkel de vennootschapsbelasting komt te gelden en pas vijf jaar na inwerkingtreding van titel 4.5 Awb voor de overige belastingmiddelen.⁵ Wettelijke nadeelcompensatie is vooralsnog dus geen volwaardig alternatief.

Gelet op het voorgaande is het kabinet van oordeel dat het bestaande wettelijke instrumentarium geen adequate oplossing biedt voor de gesignaleerde problematiek. Daarom kiest het kabinet met de voorgestelde maatregel voor een instrument dat naast de bestaande wettelijke instrumenten komt te staan. Voor die keuze is nog een andere reden. Dat is dat de burger een extra mogelijkheid krijgt. De mogelijkheid om genoegdoening langs andere weg te realiseren, bijvoorbeeld een gang naar de burgerlijke rechter, blijft dus bestaan en wordt niet beperkt door de voorgestelde maatregel. Het kabinet realiseert zich dat het daardoor kan gebeuren dat een kwestie die afgehandeld leek doordat er bijvoorbeeld een vaststellingsovereenkomst is gesloten, weer open kan komen te liggen als blijkt dat de betreffende burger op grond van de voorgestelde maatregel en de amvb in aanmerking komt voor een tegemoetkoming die hoger is dan de in de vaststellingsovereenkomst bepaalde schadevergoeding. Dat weegt echter niet op tegen de wens van het kabinet om een burger een adequate geldelijke tegemoetkoming te bieden indien groepen burgers door het onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst in een schrijnende situatie zijn geraakt. Daar komt bij dat een burger zich niet gedwongen moet voelen om te kiezen tussen de voorgestelde maatregel of één van de andere wettelijke mogelijkheden. Voor de volledigheid merkt het kabinet op dat tegemoetkoming achterwege blijft voor zover op

² Bij de bestuursrechter geldt dat voor het verzoek om schadevergoeding geen griffierecht wordt geheven en procesvertegenwoordiging niet verplicht is. Bij de civiele rechter is wel griffierecht verschuldigd en is afhankelijk van de hoogte van de vordering vertegenwoordiging door een advocaat verplicht.

³ Zie de artikelen I, onderdeel A, V en VI van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in samenhang met het Besluit van 22 april 2013 (Stb. 2013, 162).

⁴ Zie artikel 8:88 en 8:89 Awb.

⁵ Zie artikel 3.4, onderdeel A, van de Wet van 3 maart 2021 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Stb. 2021, 135). De tekst van titel 4.5 Awb is opgenomen in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50).

andere wijze in een tegemoetkoming of vergoeding ter zake van de onbillijkheden van overwegende aard is of wordt voorzien. Er vindt dus geen «dubbele» compensatie plaats.

5. Budgettaire en overige aspecten

Bij de delegatiegrondslag is nog niet duidelijk wat de budgettaire gevolgen zijn omdat de hoogte en de criteria pas worden vastgesteld in de lagere regelgeving. Hier moet op dat moment dan ook nog dekking voor worden gevonden. Voorts brengt het feit dat de voorgestelde maatregel alleen een grondslag biedt voor een amvb met zich dat er geen gevolgen zijn voor de regeldruk, de privacy, het doenvermogen, Europees recht, staatssteun en grondrechten. De delegatiegrondslag biedt namelijk alleen de mogelijkheid om een tegemoetkomingsregeling nader uit te werken bij amvb en bevat dus nog geen inhoudelijke regeling die moet worden getoetst. Bij het opstellen van de amvb zullen deze aspecten uiteraard wel worden getoetst en daarbij zal advies worden gevraagd aan de betrokken adviesorganen. Ook uit de uitvoeringstoets⁶ van de Belastingdienst blijkt dat er nog geen gevolgen zijn voor de uitvoering.

6. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet

6.1. Nagestreefde doelen

De voorgestelde delegatiebepalingen in de AWR en de IW 1990 beogen via een nader op te stellen amvb overduidelijke onredelijke (financiële) gevolgen voor de burgers die zich in het verleden hebben voorgedaan of in de toekomst gaan voordoen als gevolg van een onterecht handelen of nalaten door de inspecteur of de ontvanger weg te nemen of te verzachten.

6.2. Beleidsinstrumenten

De nagestreefde doelen worden bereikt door in de AWR en de IW 1990 delegatiebepalingen op te nemen op grond waarvan een amvb kan worden opgesteld om overduidelijke onredelijke (financiële) gevolgen voor de burgers die zich in het verleden hebben voorgedaan of in de toekomst gaan voordoen als gevolg van een onterecht handelen of nalaten door de inspecteur of de ontvanger weg te nemen of te verzachten.

6.3. Nagestreefde doeltreffendheid

Burgers die terecht zijn gekomen in een schrijnende situatie als gevolg van een onterecht handelen of nalaten door de inspecteur of de ontvanger krijgen een tegemoetkoming.

6.4. Nagestreefde doelmatigheid

De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich specifiek op schrijnende situaties als gevolg van een onterecht handelen of nalaten door de inspecteur of de ontvanger.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (artikel 63a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Het voorgestelde artikel 63a, eerste lid, AWR voorziet in een delegatiebepaling op grond waarvan door middel van een amvb regels kunnen worden gesteld die ertoe leiden dat belanghebbenden in een schrijnende situatie een tegemoetkoming kunnen krijgen indien die schrijnendheid het gevolg is van een onterecht handelen of nalaten van de inspecteur. Hierbij staat een schrijnende situatie gelijk aan de wettelijke term van een onbillijkheid van overwegende aard, welke onbillijkheid zodanig is dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van die belanghebbenden te laten. De voorgestelde delegatiebepaling kan alleen als grondslag dienen indien aan een *groep van belanghebbenden* een tegemoetkoming dient te worden geboden.

Met het begrip «onterecht» wordt bedoeld op een handelen of nalaten in strijd met enig wettelijk of regelgevend voorschrift, enig algemeen rechtsbeginsel of fundamenteel recht of geldende jurisprudentie. Ook vallen onder dit begrip situaties van systeemfalen zoals dat zich voordeed in de kinderopvangtoeslagaffaire.

Over de in het eerste lid bedoelde onbillijkheden kan het volgende worden opgemerkt. Niet elke onbillijkheid is voldoende. Ten eerste moet het gaan om een onbillijkheid van overwegende aard.⁷ Ten tweede moet het gaan om een onbillijkheid waarbij het evident onredelijk zou zijn om de belanghebbende geen tegemoetkoming te geven. Wat een dergelijke onbillijkheid precies is, is op voorhand niet te zeggen omdat dit afhankelijk is van de relevante feiten en omstandigheden. In de op te stellen amvb wordt uitgewerkt welke gevallen kwalificeren en hoe een tegemoetkoming kan worden geëffectueerd. Ten derde heeft de term onbillijkheid van overwegende aard dezelfde betekenis als die hieraan is gegeven in het kader van de herstelregelingen Toeslagen, namelijk schrijnende gevallen.⁸

De hardheidsclausule van artikel 63 AWR en de voorstelde maatregel voorzien allebei in een oplossing voor een onbillijkheid van overwegende aard ofwel een schrijnende situatie. Echter, er is een belangrijk verschil in de aanleiding en toepassing van deze twee mogelijkheden. Op grond van de hardheidsclausule kan in een bepaalde situatie een juiste toepassing van de belastingwet (deels) achterwege worden gelaten omdat zij leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. De hardheidsclausule biedt dus in schrijnende situaties de mogelijkheid om de belastingwet anders of niet toe te passen. De voorgestelde maatregel biedt een grondslag om na een onterecht handelen of nalaten door de inspecteur of de ontvanger, wat heeft geleid tot een onbillijkheid van overwegende aard, een tegemoetkoming te kunnen bieden. Verder kan de hardheidsclausule ook in een individueel geval worden toegepast terwijl de voorgestelde regeling enkel op groepen van gevallen ziet.

In het voorgestelde artikel 63a, tweede lid, AWR wordt geregeld dat in de amvb regels kunnen worden gesteld over het uitwisselen van gegevens die van belang kunnen zijn voor het toekennen van de tegemoetkoming. De uitwisseling van gegevens kan plaatsvinden met openbare lichamen⁹ en rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, de onder hen ressorterende instellingen en

⁷ Kamerstukken II 1955/56, 4080, nr. 5, p. 14.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 468, nr. 3, p. 21.

⁹ Met uitzondering van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

diensten en lichamen die hoofdzakelijk uitvoering geven aan het beleid van het Rijk. Tevens wordt in het tweede lid van genoemd artikel geregeld dat administratieplichtigen in de zin van artikel 52 AWR gehouden kunnen zijn om desgevraagd gegevens of inlichtingen te verstrekken aan Onze Minister. Gelet op de doelstelling van de regeling wordt niet beoogd om bij amvb regels te stellen waarmee gegevens van derden kunnen worden afgedwongen, of om een sanctie te verbinden aan het niet nakomen van een informatieverzoek. Het tweede lid van genoemd artikel 63a en de daarop gebaseerde amvb zijn dus slechts bedoeld om het verstrekken, verkrijgen en in het algemeen verwerken van deze relevante gegevens te voorzien van een wettelijke grondslag.

Het voorgestelde artikel 63a, derde lid, AWR strekt ter voorkoming van cumulatie. De tegemoetkoming blijft achterwege voor zover op andere wijze in een tegemoetkoming of vergoeding (bijvoorbeeld een civielrechtelijke schadevergoeding) is of wordt voorzien.¹⁰ Dit lid houdt geen verplichting voor de belanghebbende in om eerst langs andere weg te proberen een tegemoetkoming of vergoeding te realiseren. De tegemoetkoming is in beginsel niet bedoeld als compensatie voor de wettelijk verschuldigde belasting.¹¹ Ingeval de aanslag onherroepelijk vaststaat en ook niet op een andere manier kan worden verminderd (bijvoorbeeld door ambtshalve vermindering op de voet van artikel 65 AWR), zou de voorgestelde maatregel nog wel een tegemoetkoming kunnen bieden voor de verschuldigde belasting ingeval de feiten en omstandigheden daartoe noodzaken.

In het voorgestelde artikel 63a, vierde lid, AWR wordt geregeld dat de Tweede en de Eerste Kamer de gelegenheid krijgen om over de vast te stellen amvb met het kabinet van gedachten te wisselen. Op grond van deze voorhangprocedure wordt de amvb daarom niet eerder vastgesteld dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel II (artikel 69a van de Invorderingswet 1990)

Het voorgestelde artikel 69a IW 1990 regelt voor het domein van de inning wat het voorgestelde artikel 63a AWR regelt voor het domein van de heffing. Voor een toelichting wordt daarom verwezen naar de toelichting op het voorgestelde artikel 63a AWR. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de ontvanger op grond van artikel 24, eerste lid, onderdeel b, IW 1990 een uit te betalen tegemoetkoming op grond van de voorgestelde artikelen 63a AWR en 69a IW 1990 mag verrekenen omdat de tegemoetkoming verband houdt met de heffing of invordering van rijksbelastingen.¹²

Artikel III (inwerkingtreding)

Voorgesteld wordt om deze wet in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2022.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

¹⁰ Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 49, zevende lid, Awir.

¹¹ Dit is te vergelijken met het dispositievevereiste zoals dat geldt bij toepassing van het vertrouwensbeginsel. Zie daarover Hoge Raad 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918 en Hoge Raad 14 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6205.

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30 943, nr. 3, p. 10.