

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 oktober 2021

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Reikwijdte delegatiebepalingen	1
3. Betrokkenheid Kamer en Raad van State bij totstandkoming AMvB	5
4. Gegevensverwerking	6
5. Verhouding tot bestaande wettelijke instrumenten	7
6. Advies Raad van State	8
7. Overige vragen	9

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66, de PVV, het CDA, PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie en van het lid Omtzigt.

2. Reikwijdte delegatiebepalingen

Veel Kamerleden hebben vragen over de inzet van de voorgestelde delegatiebepalingen. De leden van de fracties van de VVD, de PVV en het CDA vragen in welke situaties het kabinet verwacht de delegatiegrondslag in te gaan zetten en wanneer er een concrete invulling zal worden gegeven aan de delegatiegrondslag. Het lid Omtzigt vraagt welke groepen nu al in beeld zijn bij de Belastingdienst, maar ook bij het UWV en bij de jeugdzorg. De leden van de fractie van D66 vragen om toe te lichten of het kabinet voornemens is om deze grondslag ook na de kinderopvangtoeslagenaffaire in te zetten en in welke gevallen en in welke kaders. De leden van de fractie van de SP vragen waarom het nog niet duidelijk is waarvoor de delegatiebepaling zal worden ingezet. Ook vragen de leden van de

fractie van de SP of er gezien de breedte van de problematiek geen andere wetten nodig zijn voor een delegatiebepaling zeker gezien het feit dat het nog niet duidelijk is waarvoor de delegatiebepaling wordt ingezet. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of (grofweg) aangegeven kan worden welke problemen er in het verleden waren voorkomen als dit wetsvoorstel er was geweest. De voorgestelde delegatiebepalingen geven een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een tegemoetkomingsregeling op te stellen ingeval groepen van burgers door een onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst benadeeld zijn en daardoor in een schrijnende situatie terecht zijn gekomen. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kunnen de voorgestelde delegatiebepalingen worden ingezet voor gevallen die in het verleden hebben plaatsgevonden en zich nog zullen openbaren. Uiteraard wil het kabinet zo veel mogelijk voorkomen dat dergelijke gevallen zich zullen voordoen. Desalniettemin kunnen de voorgestelde delegatiebepalingen ook voor toekomstige situaties worden ingezet indien dat onverhoopt nodig blijkt te zijn. Voor dit instrument is gekozen omdat daarmee in voorkomende gevallen voortvarend kan worden voorzien in een tegemoetkoming, zonder dat daarvoor op dat moment een tijdrovend wetgevingstraject nodig is, maar waarbij tegelijkertijd sprake is van een in de wet verankerde grondslag en waarbij de betrokkenheid van de afdeling advisering van de Raad van State (RvS), eventuele andere adviesorganen en het parlement is gewaarborgd. Het kabinet meent hiermee een evenwicht te hebben gevonden tussen de in die situaties benodigde snelheid en zorgvuldigheid. In antwoord op de vraag van het lid Omtzigt en de leden van de fractie van de SP wordt aangegeven dat op dit moment het in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel genoemde voorbeeld van de situatie rondom de minnelijke schuldsanering natuurlijk personen (MSNP) in beeld is en dat daar nader onderzoek naar wordt gedaan. Andere situaties of groepen waarvoor de voorgestelde delegatiebepalingen mogelijk kunnen worden ingezet zijn op dit moment bij het Ministerie van Financiën niet in beeld. Doordat de voorgestelde delegatiebepalingen worden opgenomen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en in de Invorderingswet 1990 (IW 1990) en dit de wetten zijn waaraan de inspecteur en de ontvanger van de Belastingdienst hun bevoegdheden ontleenen, zal opname van een delegatiebepaling in een andere fiscale wet in beginsel niet nodig zijn. De voorgestelde delegatiegrondslagen worden in beginsel niet ingezet voor de kinderopvangtoeslagenaffaire waarover de leden van de fractie van D66 een vraag hebben ingesteld. De voorgestelde delegatiebepalingen zien namelijk op een onterecht handelen of nalaten van de inspecteur en de ontvanger van de Belastingdienst en niet op het onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst/Toeslagen. Dit zijn bestuursrechtelijk verschillende bestuursorganen die zelfstandig handelingen verrichten.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het juist is dat de tegemoetkoming alleen kan worden verstrekt bij onterecht handelen of nalaten door de Belastingdienst, dat wil zeggen, in gevallen waarin de Belastingdienst zich niet aan de wet houdt. Het is correct dat de voorgestelde delegatiebepalingen zien op een onterecht handelen of nalaten van de inspecteur en de ontvanger van de Belastingdienst. 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. Het begrip onterecht is derhalve ruimer dan het handelen in strijd met de wet.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom niet zonder delegatiebepaling schrijnende gevallen kunnen worden rechtgezet. De leden van de fractie van de SP vragen of er niet fundamenteel iets mis zit wanneer de menselijke maat niet meer kan worden ingezet als criterium om schrijnende gevallen recht te zetten. Deze leden vragen het kabinet of de reflectiefase niet al voorbij is en of de operatie geslaagd is en de patiënt overleden. Het kabinet vat de vragen van de leden van de fractie van de SP in die zin op dat ook onder de huidige wet- en regelgeving belanghebbenden in schrijnende gevallen zoveel mogelijk dienen te worden geholpen en dat toekomstige schrijnende gevallen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Het kabinet is het met de leden van de fractie van de SP volledig eens dat zowel de inspecteur als de ontvanger van de Belastingdienst de algemene rechtsbeginselen hoog in het vaandel dienen te hebben en in de praktijk de menselijke maat dienen toe te passen. Op deze wijze kunnen schrijnende gevallen worden voorkomen en kunnen instrumenten om recht te doen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer specifiek het evenredigheidsbeginsel en de hardheidsclausule van artikel 63 AWR, tijdig worden ingezet. Desalniettemin kan niet worden uitgesloten dat zich situaties hebben voorgedaan of nog kunnen voordoen waarbij belanghebbenden in schrijnende situaties terecht komen of zijn gekomen als gevolg van een onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst. De voorgestelde delegatiebepalingen bieden een wettelijke grondslag, zodat eenvoudiger een tegemoetkomingsregeling kan worden gerealiseerd in die gevallen die naar het oordeel van het kabinet daarvoor in aanmerking komen. Het kabinet is dan ook van mening dat de voorgestelde delegatiebepalingen een meerwaarde bieden.

De leden van de fractie van de SGP vragen welke expliciete voorwaarden zijn overwogen om de mogelijkheid tot een tegemoetkoming beter in te kaderen en waarom niet is gekozen voor meer inkadering met inachtneming van de mogelijk brede toepassing van de tegemoetkoming. Omdat niet duidelijk is voor welke schrijnende gevallen de voorgestelde delegatiebepalingen nodig zullen zijn, is bij het wetsvoorstel er bewust voor gekozen om de inkadering te beperken tot de noodzakelijke randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn onder andere een onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst waardoor schrijnende situaties voor een groep van belanghebbenden zijn ontstaan. Per groep van belanghebbenden kunnen meer specifieke voorwaarden worden gesteld. Die voorwaarden worden in de AMvB vastgesteld. Hierdoor kan een tegemoetkomingsregeling per situatie zo goed en specifiek mogelijk ingekaderd worden.

Het lid Omtzigt vraagt wanneer iets overduidelijk onredelijk is, wanneer het leed wordt weggenomen en verzacht en waarom er niet voor wordt gekozen om ook een schadevergoeding uit te kunnen keren in geval er sprake is van onrechtmatig handelen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben zorgen over de formulering dat de onbillijkheden zodanig dienen te zijn dat het *overduidelijk onredelijk* is deze voor rekening van die groepen van belanghebbenden te laten. Deze leden vragen in te gaan op de woorden «overduidelijk onredelijk». Voorts vragen deze leden of deze woorden kunnen leiden tot arbitraire conclusies over de aard van de betreffende onbillijkheden en of de formulering op dit moment voldoende eenduidig is. Het doel van het wetsvoorstel is om een regeling te kunnen treffen op basis waarvan aan een groep van belanghebbenden een tegemoetkoming kan worden geboden om onbillijkheden van overwegende aard te compenseren, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de belanghebbenden te laten. Een dergelijke tegemoetkoming zou wellicht ook kunnen worden verkregen via bijvoorbeeld de route van een civielrechtelijke

schadevergoeding, maar het kabinet acht deze delegatiebepalingen nodig om een burger eerder een adequate geldelijke tegemoetkoming te bieden indien groepen burgers door het onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst in een schrijnende situatie zijn geraakt. Zoals gezegd vallen hieronder ook situaties van systeemfalen zoals dat zich voordeed in de kinderopvangtoeslagaffaire. Een tegemoetkomingsregeling die wordt vastgesteld op basis van de voorgestelde delegatiebepalingen kan breder worden toegepast dan civielrechtelijke instrumenten, omdat er geen sprake hoeft te zijn (maar wel kan zijn) van een onrechtmatige daad (in civielrechtelijke zin). Daar komt bij dat bij een civielrechtelijke schadevergoeding iedere burger in beginsel zelfstandig deze route zal moeten doorlopen, hetgeen meer belastend voor de belanghebbenden zal zijn. Bovendien geldt bij een civielrechtelijke schadevergoeding een stelplicht en een andere (hogere) bewijslast. Causaliteit kan in voorkomende gevallen lastig te bewijzen zijn. De wettelijke term van een «onbillijkheid van overwegende aard, welke onbillijkheid zodanig is dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de belanghebbenden te laten» staat gelijk aan een schrijnende situatie en sluit aan bij de term die is gebruikt bij de wettelijke herstelregeling kinderopvangtoeslag (de hardheidsregeling)¹. Het kabinet is van mening dat deze definitie bruikbaar en eenduidig is en niet zal leiden tot arbitraire conclusies. Verder zal het afhangen van de omstandigheden van het geval of met een geboden tegemoetkoming het leed van een burger is verzacht of is weggenomen. In ieder geval tracht het kabinet met een toekomstige tegemoetkomingsregeling zoveel mogelijk burgers te helpen die in schrijnende situaties terecht zijn gekomen. Volledigheidshalve merkt het kabinet op dat met de voorgestelde delegatiebepalingen geen wijziging wordt beoogd met betrekking tot de reikwijdte van de hardheidsclausule van artikel 63 AWR die een soortgelijke definitie kent. Bij de hardheidsclausule gaat het namelijk om situaties waarin de toepassing van de belastingwet leidt tot een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de belastingwet had voorzien. De voorwaarde van een onbillijkheid van overwegende aard brengt met zich dat niet aan elke onbillijkheid wordt tegemoetgekomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om meer duidelijkheid te scheppen of het artikel gaat om individuele gevallen of dat het om een groepsgewijze benadering gaat. De voorgestelde delegatiebepalingen zijn bedoeld als een mogelijkheid om relatief snel, inclusief de betrokkenheid van de RvS, eventuele andere adviesorganen en het parlement tot een tegemoetkomingsregeling te komen en uitvoering te geven aan het herstel van getroffen groepen burgers. Naar aanleiding van het advies van de RvS is in het wetsvoorstel en de toelichting daarop verduidelijkt dat de voorgestelde delegatiebepalingen zien op *groepen van gevallen*, waarbij een onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst betrekking moet hebben op *verscheidene belanghebbenden* en een tegemoetkoming aan die *groep belanghebbenden* kan worden geboden.

De leden van de fractie van de VVD vragen een uitgebreide toelichting wat de «tegemeetkoming» zou kunnen omvatten. Hierbij vragen deze leden of de tegemoetkoming bijvoorbeeld is beperkt tot (eerder geheven) belastingbedragen en of een tegemoetkoming bijvoorbeeld ook schadevergoedingen en immateriële hulp kan omvatten. De term «tegemeetkoming» is in het wetsvoorstel niet gedefinieerd en kan in die zin ruim worden opgevat. Gezien het doel van het wetsvoorstel zal de tegemoetkoming in ieder geval zien op een vergoeding van financiële aard met als doel het compenseren van onbillijkheden van overwegende aard, welke onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor

¹ Artikel 49, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

rekening van de belanghebbenden te laten. De tegemoetkoming is in beginsel niet bedoeld als een vergoeding voor eerder geheven belasting. Dit betekent echter niet dat een tegemoetkoming voor geheven belasting is uitgesloten. Ingeval de belastingaanslag 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 een tegemoetkoming kunnen bieden voor de verschuldigde belasting ingeval de feiten en omstandigheden daartoe noodzaken.

3. Betrokkenheid Kamer en Raad van State bij totstandkoming AMvB

De leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA en de ChristenUnie en het lid Omtzigt vragen hoe het kabinet de Kamer, de Raad van State en andere adviserende instanties wil gaan betrekken bij de AMvB's die worden vastgesteld onder deze wet. Voorts vragen de leden van deze fracties wat de bevoegdheid van de Kamer is in het controleren van een voorgestelde AMvB. Bij de totstandkoming van de AMvB zal advies worden gevraagd aan de relevante adviesorganen (bijvoorbeeld de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Raad voor de rechtspraak). Bovendien geldt bij een AMvB de verplichting om de RvS advies te vragen. Hierdoor zullen zij altijd betrokken zijn bij de totstandkoming van een AMvB. Door in de voorgestelde delegatiebepalingen een voorhangprocedure op te nemen wordt ook de betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer gewaarborgd. Voorhang vindt plaats na advisering door de RvS. Als er naar aanleiding van de voorhang nog substantiële wijzigingen in de tegemoetkomingsregeling van de AMvB plaatsvinden, kan dit betekenen dat opnieuw advies aan de RvS zal worden gevraagd. Voor het kabinet is het van belang dat uw Kamer al vroeg in het proces wordt betrokken en wordt meegenomen in het besluitvormingstraject van een tegemoetkomingsregeling.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de voor- en nadelen zijn van een delegatiebepaling, ten opzichte van andere besluitvormingstrajecten. Zij vragen om hierbij ook aandacht te besteden aan het budgetrecht van uw Kamer. Voorts vragen de leden van de fractie van de PvdA of het parlement expliciet om toestemming zal worden gevraagd en of een horizonbepaling is overwogen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom er niet voor is gekozen een evaluatiebepaling op te nemen. Naar de opvatting van het kabinet zijn er (hoofdzakelijk) drie verschillende routes van besluitvorming om in de situaties die hier aan de orde zijn tot een tegemoetkomingsregeling te komen. Dit betreft een wetsvoorstel per tegemoetkomingsregeling, lagere regelgeving op grond van een delegatiegrondslag in de wet en een beleidsbesluit (vooruitlopend op een wetsvoorstel). Bij een wetsvoorstel is de betrokkenheid en inspraak van uw Kamer het grootst. Het nadeel van een wetsvoorstel per tegemoetkomingsregeling is de doorlooptijd, waardoor het langer duurt tot er kan worden overgegaan tot toekenning en uitbetaling van de tegemoetkomingen aan getroffen burgers. Bij een wetsvoorstel per tegemoetkomingsregeling wordt het meeste recht gedaan aan het budgetrecht van uw Kamer. Een beleidsbesluit vooruitlopend op een wetsvoorstel heeft als voordeel de snelheid waarmee de tegemoetkomingsregeling tot stand kan worden gebracht, maar kent de minste ruimte voor inspraak door uw Kamer bij de totstandkoming van die regeling. Ook in het daaropvolgende wetgevingstraject is deze ruimte beperkt, omdat het niet voor de hand ligt om de regeling die al wordt uitgevoerd in het nadeel van de burger aan te passen. Deze route beperkt dus ook het budgetrecht van uw Kamer. Om deze redenen wil het kabinet dus ook zo min mogelijk gebruik maken van een beleidsbesluit vooruitlopend op een wetsvoorstel. Als middenweg is daarom gekozen voor een

delegatiebepaling waarop een AMvB wordt gebaseerd. Een AMvB kan sneller worden gerealiseerd dan de totstandkoming van een wet in formele zin. Dat neemt niet weg dat verschillende waarborgen in het proces zijn opgenomen om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. De betrokkenheid van de RvS, eventuele andere adviesorganen en het parlement zijn verzekerd. Uw Kamer (en de Eerste Kamer) wordt bij de besluitvorming betrokken door middel van een voorhangprocedure. Gedurende de voorhang is uw Kamer in de gelegenheid om te reageren op de voorgestelde AMvB en kan bijvoorbeeld een motie worden aangenomen om deze AMvB tegen te houden, als uw Kamer het niet eens is met de inhoud van deze AMvB. Uw Kamer wordt dus niet expliciet gevraagd om toestemming, maar heeft met diverse mogelijkheden inspraak op de inhoud van de voorgestelde AMvB. Het kabinet is daarom van mening dat er een evenwichtige middenweg wordt gevonden met deze voorgestelde delegatiebepalingen, waarbij ook voldoende recht wordt gedaan aan het budgetrecht van uw Kamer.

Gelet op de doelstelling van de delegatiebepalingen is er niet voor gekozen om een horizonbepaling op te nemen. De delegatiebepalingen betreffen in beginsel namelijk geen tijdelijke regelingen maar dienen ook ingezet te kunnen worden voor eventuele toekomstige schrijnende situaties. Dit laat onverlet dat het kabinet er op inzet dat zich in de toekomst geen gevallen zullen voordoen waarin de maatregel dient te worden ingezet. Er is niet voor een evaluatiebepaling gekozen omdat de voorgestelde delegatiegrondslagen zelf geen tegemoetkomingen aan burgers toekennen. Dat neemt niet weg dat evaluatie van hetgeen in de AMvB zal worden opgenomen zinvol kan zijn en te zijner tijd zal worden gezien.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat voor extra mogelijkheden de Kamer krijgt bij een verzwaarde voor- of nahang. Bij een verzwaarde voorhang kan bijvoorbeeld worden bepaald dat uw Kamer bij een bepaald quorum kan bepalen dat een regeling niet bij lagere regelgeving mag worden geregeld, maar moet worden omgezet in een wet in formele zin of dat bij een bepaald quorum, doorgaans een derde van de leden van een van beide Kamers, de lagere regelgeving niet in werking mag treden. In aanvulling op een «reguliere» voorhang biedt een verzwaarde voorhang dus een extra interventiemogelijkheid aan de Tweede en de Eerste Kamer. Bij een «reguliere» voorhang heeft uw Kamer echter altijd de mogelijkheid om een motie aan te nemen die het kabinet oproept om de AMvB niet in werking te laten treden en wordt uw Kamer in de gelegenheid gesteld om input te leveren op de voorgestelde AMvB. Voor nahang geldt hetzelfde als voor voorhang, alleen is het moment waarop de AMvB aan de Tweede en de Eerste Kamer wordt voorgelegd anders, namelijk na inwerking-treding van deze AMvB (in plaats van daaraan voorafgaand). Voor nahang geldt ook dat er verschillende mogelijkheden zijn in zwaarte van de nahang, gelijk aan bij de voorhang. Nahang is overigens niet gebruikelijk en wordt terughoudend toegepast omdat het ertoe kan leiden dat een reeds in werking getreden algemeen verbindend voorschrift (de AMvB) in feite ongedaan wordt gemaakt, hetgeen voor de betreffende burgers nadelig kan uitpakken en zich daarnaast lastig verhoudt tot een regeling waaraan op dat moment reeds uitvoering wordt gegeven.

4. Gegevensverwerking

De leden van de fracties van D66, het CDA en de ChristenUnie vragen nader te specificeren met wie welke informatie zal worden uitgewisseld. De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie vragen voorts of een dergelijke uitvraag in lijn is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en of burgers inzicht krijgen in de door de Belasting-

dienst uitgevraagde gegevens. De leden van de fractie van het CDA vragen ook of burgers toestemming voor een uitvraag moeten geven en hoe zij zelf regie kunnen houden. De leden van de fractie van D66 vragen welke last dit voor de betrokken burgers oplevert. Wat schrijnende gevallen zijn is zeer casuïstisch en hangt derhalve van de feiten en omstandigheden van het geval af. Dat betekent dat op voorhand niet is te zeggen welke gevallen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming en dus evenmin welke informatie van welke derden moet kunnen worden opgevraagd om een tegemoetkoming te kunnen toekennen. Daarom is niet nu al te zeggen welke specifieke informatie met welke specifieke partijen zal worden uitgewisseld. Dit zal per groep van belanghebbenden in de desbetreffende AMvB worden vastgelegd. Dit wil overigens niet zeggen dat de gegevensuitwisseling onbegrensd is. Het kan alleen gaan om gegevens en inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de toekenning van de tegemoetkoming. De voorgestelde delegatiebepaling brengt immers een begrenzing aan in het soort partijen waarmee informatie kan worden uitgewisseld. Daarnaast begrenst de AVG de informatie die kan worden uitgewisseld. Op grond van de AVG mogen immers niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan wat strikt noodzakelijk is voor het verwezenlijken van het doel van de regeling (de zogeheten eis van dataminimalisatie). Ook zal bij het opstellen van een AMvB per gegevensuitwisseling de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel worden afgewogen. De in een AMvB uit te werken gegevensuitwisseling zal aan de vereisten van de AVG dienen te voldoen. Ook zal het kabinet bij de uitwerking van de AMvB advies vragen aan de AP. Uitwerking in de AMvB betekent dat de gegevensuitwisseling is gebaseerd op een wettelijke grondslag in de zin van de AVG.² Toestemming van de belanghebbende is dan niet nodig. Het criterium van toestemming is in de relatie tussen de burger en de overheid naar de mening van het kabinet overigens ook geen wenselijk criterium omdat er over kan worden gediscussieerd of de toestemming in volle vrijheid zou worden gegeven. Een burger heeft op grond van artikel 15 AVG recht op inzage. Dat recht houdt onder meer in dat de burger in kan zien welke van zijn persoonsgegevens worden verwerkt, wat de doeleinden zijn en aan welke ontvangers die gegevens zijn of worden verstrekt.

5. Verhouding tot bestaande wettelijke instrumenten

De leden van de fractie van de VVD en het lid Omtzigt vragen hoe de voorgestelde tegemoetkoming op grond van de voorgestelde delegatiebepalingen zich verhoudt tot op andere wijze verkregen tegemoetkomingen of vergoedingen. De leden van de fractie van de VVD vragen in dat kader naar de situatie waarin eerst een tegemoetkoming op grond van de voorgestelde regeling wordt verkregen en daarna een vergoeding op grond van een andere regeling, en naar de situatie waarin die volgorde omgekeerd is. Het lid Omtzigt vraagt of de voorgestelde tegemoetkoming niet neerkomt op het betalen van een schadevergoeding wegens een onrechtmatige daad, jegens hoeveel burgers de regering onrechtmatig heeft gehandeld en waarom de regering ervoor kiest deze burgers te compenseren met de voorgestelde tegemoetkoming. Ook vraagt hij of mensen worden verplicht afstand te doen van een straf- of civielrechtelijke claim. De voorgestelde delegatiebepalingen op grond waarvan via een AMvB een tegemoetkoming kan worden geboden is een aanvulling op de reeds bestaande wettelijke instrumenten om een financiële vergoeding te verkrijgen en beperkt de burger niet in zijn mogelijkheden om langs andere weg een tegemoetkoming of vergoeding te verkrijgen. Burgers worden dus ook niet verplicht een lopende civielrechtelijke procedure te staken. Burgers wordt ook niet verboden om een dergelijke procedure te

² Artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG.

starten. De voorgestelde delegatiebepalingen op grond waarvan via een AMvB een tegemoetkoming kan worden geboden werkt niet hetzelfde als een schadevergoeding wegens onrechtmatige daad, reeds omdat voor het recht op een tegemoetkoming onder de voorgestelde regeling geen sprake hoeft te zijn van een onrechtmatige daad (in civielrechtelijke zin) en de civielrechtelijke stelplicht en bewijslast niet gelden. De voorgestelde tegemoetkoming kent ook een anticumulatiebepaling die ertoe strekt te voorkomen dat er in feite een dubbele tegemoetkoming wordt toegekend.³ Met de in de anticumulatiebepaling opgenomen woorden «is of wordt voorzien» wordt voorkomen dat de volgorde waarin een geboden tegemoetkoming op grond van de voorgestelde delegatiebepalingen en een andere tegemoetkomings- of vergoedingsregeling worden aangeropen, van invloed is op de omvang van de totale tegemoetkoming of vergoeding voor het onterecht handelen in de zin van de voorgestelde tegemoetkoming. Een toegekende tegemoetkoming op grond van de voorgestelde delegatiebepalingen is in het kader van een civielrechtelijke procedure overigens een omstandigheid waarmee een rechter bij het vaststellen van een schadevergoeding rekening kan houden. Hoeveel burgers schrijnende gevolgen hebben ervaren van onterecht handelen of nalaten van de Belastingdienst is op dit moment niet bekend. Zoals gezegd in de memorie van toelichting wordt het voorbeeld gegeven van de situatie rond de MSNP. Naar deze situatie wordt op dit moment onderzoek gedaan. Uw Kamer zal over de uitkomsten van het onderzoek worden geïnformeerd.

6. Advies Raad van State

De leden van de fractie van het CDA vragen nader in te gaan op de kritiek van de Raad van State dat in dit beperkte kader de voorgestelde tegemoetkoming niet zou moeten worden doorgevoerd en als daar toch voor wordt gekozen, de regeling algemeen van aard zou moeten zijn. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de kritiek van de Raad van State volledig is weggenomen en of is overwogen opnieuw advies aan te vragen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke signalen, redenen en casuïstiek er waren die erop wezen dat de voorgestelde tegemoetkoming nodig zou zijn. Het lid Omtzigt vraagt een puntsgewijze beantwoording van het advies van de Raad van State. Het kabinet meent dat de voorgestelde delegatiebepalingen om een tegemoetkomingsregeling op te stellen moeten worden doorgevoerd, omdat de bestaande wettelijke instrumenten niet altijd en doorgaans evenmin snel genoeg een oplossing kunnen bieden voor de schrijnende gevallen waar een tegemoetkomingsregeling op ziet. De schrijnende gevallen waarvoor met de voorgestelde delegatiebepalingen een oplossing bieden doen zich voor in de relatie tussen de burger enerzijds en de inspecteur of ontvanger anderzijds. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde maatregelen niet verder moeten gaan dan die relatie. Daarom is, anders dan de Raad van State adviseert, niet voor een generieke regeling gekozen. Een nieuw advies van de Raad van State is niet nodig, omdat het separate wetsvoorstel geen inhoudelijke wijzigingen bevat. Een signaal en casuïstiek waaruit voor het kabinet bleek dat de voorgestelde maatregel nodig is, is de kwestie rond de MSNP zoals beschreven in onderdeel 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De reden voor de voorgestelde delegatiebepalingen is vooral gelegen in de mogelijkheid om in schrijnende gevallen sneller dan bij andere wettelijke instrumenten ten minste enig herstel te kunnen bieden zonder dat de burger daarvoor – gelet op zijn doenvermogen – een zware, in beginsel individuele, bewijslast heeft (zoals bijvoorbeeld geldt bij de onrechtmatige daad in civielrechtelijke zin). De beantwoording van het

³ Zie de voorgestelde artikelen 63a, derde lid, AWR en 69a, derde lid, IW 1990.

advies van de Raad van State is niet opgenomen in het nader rapport dat hoort bij het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2022 omdat het kabinet het advies van de Raad van State om de voorgestelde delegatiebepalingen in een separaat wetsvoorstel te regelen ter harte heeft genomen. In het nader rapport en de onderdelen 1 tot en met 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting die horen bij het onderhavige wetsvoorstel – het wetsvoorstel Wet delegatiebepalingen tegemoetkoming schrijnende gevallen – is naar de mening van het kabinet op elk afzonderlijk punt van het advies van de Raad van State ingegaan.

7. Overige vragen

De leden van de fractie van D66 vragen het proces van totstandkoming toe te lichten en daarop te reflecteren, en daarbij de weging van in- en externe adviezen mee te nemen. De leden van de fractie van de SP vragen of het gepast is te spreken over minnelijke schuldsanering en of onderzocht is of slachtoffers in de kinderopvangtoeslagaffaire niet te zwaar getroffen zijn om hen te ontzorgen. Voorts vragen deze leden of het kabinet de mening deelt dat de slachtoffers er veel meer bij gebaat zijn dat de veroorzakers van de toeslagenaffaire niet meer bij de overheid werken. Deze leden vragen ook wat het kabinet verstaat onder doenvermogen. De leden van de fractie van de SP vragen daarnaast ruimhartig te zijn en het wettelijk instrumentarium aan te passen aan de schrijnende gevallen die zich concreet voordoen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in te schatten hoe vaak de voorgestelde maatregel zal worden toegepast, hoe wordt geanticipeerd op de mogelijkheid dat de voorgestelde maatregel vaker dan verwacht zal worden toegepast en daarbij iets van de mogelijke financiële gevolgen te schetsen. De leden van de fractie van de SGP vragen of het klopt dat een groep belanghebbenden geen tegemoetkoming kan afdwingen, hoe de positie van de burger wordt versterkt en of inkleuring van de snellere compensatie concreter kan worden gemaakt. Deze leden vragen voorts wat gelet op de snelheid waarmee genoegdoening plaats kan vinden concreet de meerwaarde van de voorgestelde maatregel is. Ook vragen zij hoe samenloop met andere wettelijke regelingen wordt voorkomen. De toeslagenaffaire heeft het kabinet doen inzien dat mogelijk ook bij de uitvoering van andere processen burgers door toedoen van de Belastingdienst soms ten onrechte in een schrijnende situatie terecht zijn gekomen. Dat inzicht heeft ertoe geleid dat het kabinet in voorkomende gevallen snel een tegemoetkoming wil kunnen toekennen, zodat de getroffen burgers snel ten minste enig herstel kunnen krijgen. De voorgestelde maatregelen voorzien daarin. Aan de SP kan worden toegegeven dat aan de reeds bestaande wettelijke maatregel «minnelijke» schuldsaneringskwestie, dat een voorbeeld is waarvoor de voorgestelde maatregel uitkomst kan bieden, in bepaalde gevallen geen recht is gedaan. Om dat recht te zetten zijn alle vormen van ontzorging nuttig, juist als de gevolgen zwaar kunnen zijn voor getroffen burgers. Het kabinet deelt de mening van de leden van de fractie van de SP over de veroorzakers van de kinderopvangtoeslagaffaire niet. Het kabinet sluit wat het begrip «doenvermogen» betreft aan bij wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid daarmee bedoelt in zijn rapport «Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid» van april 2017. Dat is het in staat zijn om een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en het (herhaaldelijk) om te kunnen gaan met verleidingen en tegenslagen.⁴ Ook houdt het kabinet rekening met het feit dat het doenvermogen van mensen juist door armoede, financiële stress, *life events* en emotionele gebeurtenissen extra onder druk kan staan en dat beleid zo doenlijk mogelijk moet zijn voor mensen die met zulke omstandigheden te maken hebben. Het kabinet zal

⁴ Zie ook Kamerstukken II, 2017/18, 34 775 VI, nr. 88.

bij de uitwerking van de AMvB rekening houden met de vraag van de leden van de SP om ruimhartig te zijn. Het kabinet zet er op in dat de voorgestelde maatregel alleen hoeft te worden toegepast voor schrijnende gevallen die zich al hebben voorgedaan. Het kabinet zet immers in op meer aandacht voor het doenvermogen van mensen en een betere dienstverlening met meer oog voor maatwerk en de menselijke maat, wat ertoe moet leiden dat er geen schrijnende gevallen meer zullen zijn die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming onder de voorgestelde maatregel. De inspanningen van het kabinet zijn er dus op gericht dat de voorgestelde maatregel afgezien van de schrijnende gevallen die zich al hebben voorgedaan, nooit meer hoeft te worden toegepast. In die zin wordt niet op toekomstige toepassingen geanticipeerd. Bij elke onverhoopte toepassing op (toekomstige) schrijnende gevallen zal op dat moment moeten worden bezien hoe financiële dekking het best kan worden geregeld. Een belanghebbende of een groep belanghebbenden kan zich bij de Belastingdienst melden met het verzoek om een tegemoetkoming voor de groep toe te kennen. De Belastingdienst beschikt immers niet over alle informatie waaruit alle kwalificerende schrijnende gevallen kunnen worden gedestilleerd. Een groep belanghebbenden kan op grond van de voorgestelde delegatiebepalingen geen tegemoetkoming verzoeken. Een tegemoetkoming kan worden verzocht in het geval een tegemoetkomingsregeling is gevormd via een AMvB. Het is in beginsel aan het kabinet om een tegemoetkomingsregeling (AMvB) voor te stellen. Daarbij houdt het kabinet uiteraard rekening met signalen van burgers of instanties. De positie van de burger wordt in elk geval versterkt in die zin dat de tegemoetkoming naast de al bestaande wettelijke instrumenten komt te staan. Daarnaast zit de meerwaarde erin dat er sneller dan bijvoorbeeld bij een civielrechtelijke schadevergoedingsprocedure ten minste enig herstel kan worden geboden, zonder dat dit de mogelijkheid van het aanwenden van andere wettelijke instrumenten frustreert. Samenloop met tegemoetkomingen of vergoedingen uit hoofde van andere regelingen wordt voorkomen op grond van een wettelijke anticumulatiebepaling.⁵

Het lid Omtzigt vraagt wat de tegemoetkomingen voor effect hebben op inkomensafhankelijke regelingen. Een toegekende tegemoetkoming heeft geen invloed op het inkomen in box 1 maar mogelijk wel op het inkomen in box 3. Indien er sprake is van inkomen in box 3, dan kan dat gevolgen hebben voor de inkomensafhankelijke regelingen. Bij de totstandkoming van een tegemoetkomingsregeling wordt bezien of er daadwerkelijk gevolgen zijn (voor de inkomensafhankelijke regelingen) die moeten worden weggenomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke gevolgen voor de uitvoerbaarheid zijn in te schatten voor de uitwerking van de delegatiebepalingen. Op het moment dat de tekst van de AMvB bekend is kan de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst definitief in kaart worden gebracht. Uiteraard wordt bij het tot stand komen van de tekst van de AMvB het aspect van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst meegenomen.

Het lid Omtzigt vraagt om een volledig overzicht van de wetten die zijn overtreden bij de Toeslagenaffaire. Zoals Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane tijdens het commissiedebat over de herstelorganisatie Toeslagen op 12 oktober heeft toegelicht, is er op 12 maart 2021 een Kamerbrief aan uw Kamer verzonden.⁶ In deze brief is een overzicht gegeven van wetten en regels die zijn overtreden door de Belastingdienst

⁵ Artikel 63a, derde lid, AWR en artikel 69a, derde lid, IW 1990.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 780.

en de Belastingdienst/Toeslagen. Voor wat betreft de problemen met de Kinderopvangtoeslag staat in de brief dat er verschillende fouten zijn gemaakt bij behandeling van aanvragen, controles en bezwaren. Die fouten hebben geleid tot onder meer strijdigheid met beginselen van behoorlijk bestuur. Zo staat bijvoorbeeld in de brief dat de Belastingdienst/Toeslagen rondom kwalificatie van Opzet/Grove Schuld in strijd heeft gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook op andere plekken zoals het rapport van de Commissie Donner en het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag is gewezen op werkwijzen van Toeslagen die in strijd waren met rechtsbeginselen. Met de Achtste Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag is ook een update van de 21-puntenlijst naar uw Kamer gestuurd.⁷ Dit betreft een overzicht van kwesties in de uitvoering die mogelijk hebben geleid tot strijdigheden met wet- en regelgeving. Met die 21-puntenlijst is uw Kamer ook geïnformeerd over de manier waarop Toeslagen dezelfde fouten gaat voorkomen in de toekomst. In de Achtste Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane is toegezegd dat als er nieuwe zaken opkomen waarin wetten of regels worden overtreden, dan zal dit worden opgenomen in de Voortgangsrapportage (in het kader van de hersteloperatie) of de Stand van de uitvoering (in het kader van de reguliere uitvoering). In de brief van 12 maart is ook aangegeven dat het niet goed mogelijk is om een compleet overzicht te geven van alle situaties waarin de Belastingdienst of de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk niet goed heeft gehandeld.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁷ Bijlagen bij brief van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane van 30 september 2021, kenmerk 2021-0000197436.