



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

✓

nota

Nota inwerkingtreding Wet Stroomlijnen onderdeel rechtsbescherming bij belastingschulden

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

Datum

23 juni 2023

Notanummer

2023-0000138139

Bijlagen

1. Kamerbrief
2. St. 2026, 546
3. Wetswijziging
4. Uitvoeringstoets
5. Advies Rvdr
6. Advies RvR

Aanleiding

In 2016 is de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad (bijlage 2). Onderdeel van die wet is het stroomlijnen van de invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen (Wet Stroomlijnen). De Wet Stroomlijnen bestaat uit verschillende onderdelen en treedt in werking bij Koninklijk Besluit. In de toelichting bij de wet is opgenomen dat het mogelijk is om voor verschillende onderdelen een andere inwerkingsdatum te hanteren. In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' (POK) is aangekondigd dat de Wet Stroomlijnen zal worden heroverwogen en dat wordt onderzocht welke onderdelen – al dan niet in aangepaste vorm – nog wenselijk zijn in het licht van de huidige politieke en maatschappelijke context. Een van deze onderdelen betreft de rechtsbescherming bij geschillen over kwijtschelding en uitstel van betaling van belastingschulden (bijlage 3). Wij adviseren u dit onderdeel van de Wet Stroomlijnen per 1 januari 2027 bij Koninklijk Besluit in werking te laten treden en de Kamer hierover met bijgaande brief te informeren.

02/07/23

Mu

Beslisapunten

- 1) Gaat u akkoord met de inwerkingtreding van artikel XIII, onderdelen C en D van de Wet Stroomlijnen waarmee de rechtsbescherming wordt verbeterd en gemoderniseerd bij uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden op 1 januari 2027? Wij adviseren u om hiermee akkoord te gaan. Indien u hiermee akkoord bent leggen wij u na het zomerreces het ontwerp-Koninklijk Besluit voor.
- 2) Gaat u ermee akkoord dat artikel XIII, onderdelen C en D van de Wet Stroomlijnen gefaseerd in werking treedt in de vorm van het bij de inwerkingtreding voorlopig uitzonderen van lokale belastingen om zo de werklast voor de Rechtspraak beheersbaar te maken? Deze gefaseerde inwerkingtreding zal binnen drie jaar na invoering worden geëvalueerd. Wij adviseren u hiermee akkoord te gaan.
- 3) Indien u akkoord bent met de beslisapunten 1 en 2 adviseren wij u akkoord te gaan met bijgaande Kamerbrief waarin u de Kamer informeert over de voorgenomen inwerkingtredingsdatum, de gevolgen van de wetswijziging en de stand van zaken van de heroverweging van de Wet Stroomlijnen. Indien u akkoord bent, verzoeken wij u de Kamerbrief te ondertekenen.

ja

ja

ja

Mu

- 4) Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Ja
Mm

Kernpunten

- Onderdeel van de Wet Stroomlijnen is de verbetering en modernisering van de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden.¹ Tot op heden is het – als gevolg van benodigde aanpassingen in de automatisering - nog niet mogelijk geweest om de Wet Stroomlijnen als totaalpakket in werking te laten treden. Derhalve is ook de gewenste modernisering van de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding nog niet gerealiseerd.
- De adviescommissie praktische rechtsbescherming heeft in 2021 aandacht gevraagd voor de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden. In de kabinetsreactie op dit rapport is gewezen op de Wet Stroomlijnen waarmee deze wijziging wordt bewerkstelligd.² Voorts is door Kamerleden in 2021 opgeroepen tot een spoedige inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet Stroomlijnen.
- Sinds 2021 zijn diverse stappen gezet om tot inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet Stroomlijnen te komen. Er is door de Belastingdienst een uitvoeringstoets gedaan om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid, het moment waarop en de voorwaarden waaronder deze wijziging in werking kan treden. Daarnaast is aan de Raad voor de rechtspraak gevraagd om een (t.o.v. 2016) hernieuwde werklasterkening te maken. Omdat de Raad voor de rechtspraak een aanzienlijke toename van het werk verwacht zijn meerdere gesprekken met de Raad gevoerd om te bespreken op welke wijze inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van de Wet Stroomlijnen voor de Rechtspraak uitvoerbaar is. Ten slotte is advies aan de Raad voor Rechtsbijstand gevraagd.
- Geconcludeerd is dat gefaseerde invoer - in de vorm van het bij de inwerkingtreding voorlopig uitzonderen van lokale belastingen - een deel van de oplossing van de verwachte verhoogde werklasterkening kan zijn, uitgaande van inwerkingtreding op 1 januari 2027. Belangrijk bijkomend voordeel van dit scenario is dat bij gefaseerde invoering lering kan worden getrokken uit de ervaringen die worden opgedaan bij de invoering van de wetgeving voor de Belastingdienst en dat daardoor beheerst opgeschaald kan worden.
- Het bovenstaande wordt hierna toegelicht.

Toelichting

Uitvoeringstoets Belastingdienst

- De Belastingdienst heeft voor het wijzigen van de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden medio 2022 bijgaande uitvoeringstoets uitgevoerd (bijlage 4). De uitkomst van deze uitvoeringstoets is dat invoering mogelijk is. Dit onder het voorbehoud dat er tijdig personeel is geworven en opgeleid.

¹ Onder de Wet Stroomlijnen wordt ook de rechtsgang voor toeslagen aangepast. Voor toeslagen is de rechtsbescherming bij uitstel van betaling van toeslagschulden (kwijtschelding van toeslagschulden is thans niet mogelijk) op dit moment gelijk aan de rechtsbescherming die geboden wordt bij de vaststelling van het recht op toeslag (procedure bij de bestuursrechter en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Als onderdeel van de herijking van de invorderingsstrategie en de heroverweging van de Wet Stroomlijnen, wordt nog beoordeeld of de in de Wet Stroomlijnen opgenomen wijzigingen voor toeslagen in de huidige geboden rechtsbescherming passend en gewenst zijn.

² Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 820.

- Het werven van nieuwe medewerkers kost tijd en daarnaast is er thans sprake van een krappe arbeidsmarkt waardoor het mogelijk langer duurt alvorens het gewenste aantal FTE is geworven. Voorts duurt het opleidingstraject voor interne medewerkers momenteel ongeveer een half jaar. Niet tijdige werving en opleiding zorgt ervoor dat een groot deel van de bezwaren/beroepen niet tijdig behandeld kunnen worden. Daarnaast zal sprake zijn van een ingroei van capaciteit, en dit kan mogelijk tijdelijk ten koste gaan van andere werkzaamheden, zoals de (dwang)invordering van belastingschulden.

Raad voor de rechtspraak

- Aan de Raad voor de rechtspraak is gevraagd om een (t.o.v. 2016) hernieuwde werklasterkening te maken (bijlage 5). Net als de Belastingdienst verwacht de Raad voor de rechtspraak een aanzienlijke toename van het werk. Bij de Raad voor de rechtspraak speelt dit temeer omdat met deze wetswijziging niet alleen de rechtsbescherming voor uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden wijzigt, maar ook de rechtsbescherming voor uitstel van betaling en kwijtschelding van lokale belastingen.³
- De Raad voor de rechtspraak acht onder de huidige omstandigheden het betreffende onderdeel van de wet op korte en middellange termijn niet uitvoerbaar.
- In 2023 heeft tweemaal hoog ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen DGFZ, de Raad voor de rechtspraak, de Belastingdienst en collega's van J&V om te bespreken op welk moment en onder welke voorwaarden het betreffende onderdeel van de Wet Stroomlijnen in werking kan treden.
- Geconcludeerd is dat gefaseerde invoer - in de vorm van het bij de inwerkingtreding voorlopig uitzonderen van lokale belastingen - een deel van de oplossing van de verwachte verhoogde werklasterkening kan zijn. De structurele kosten worden in dat geval door de Raad van de rechtspraak geraamd op ongeveer 7,8 mlo, de incidentele kosten op 10,3 mlo, uitgaande van inwerkingtreding op 1 januari 2027.⁴ Deze optie is ambtelijk afgestemd met BZK (voor zover het gemeentelijke en provinciale belastingen betreft) en IenW (voor zover het waterschapsbelastingen betreft). Belangrijk bijkomend voordeel van dit scenario is dat bij gefaseerde invoering lering kan worden getrokken uit de ervaringen die worden opgedaan bij de invoering van de wetgeving voor rijksbelastingen en dat daardoor beheerst opgeschaald kan worden.
- Deze hoog ambtelijke overleggen met de Raad voor de rechtspraak hebben voorts geresulteerd in werkafspraken ten aanzien van de no cure, no pay problematiek en het voortraject. De no cure, no pay problematiek zorgt voor een grote werklasterkening bij de Rechtspraak. Binnen de WOZ en de BPM wordt gewerkt aan het uitwerken van oplossingsrichtingen. In de vastgelegde werkafspraken is met de Raad voor de rechtspraak overeengekomen dat het ministerie van Financiën zich met J&V zal inspannen om te komen tot een beheersbare werklasterkening. Daarnaast is afgesproken dat het ministerie van Financiën zal blijven werken aan het implementeren en voortzetten van acties in het voortraject om onnodig bezwaar en beroep te voorkomen in geschillen

³ De fiscale regelgeving bij uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden is namelijk ook van toepassing bij uitstel van betaling en kwijtschelding van lokale belastingen.

⁴ Ondernemers kregen vanaf 2020 te maken met coronamaatregelen. Zo konden ondernemers bijzonder belastinguitstel aanvragen. Terugbetaling van de belastingschuld loopt (in de meeste gevallen) af vóór 2027. Naar verwachting lijkt 2027 derhalve weer een 'normaal' jaar te worden.

over uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden. De Raad voor de rechtspraak zal zich inspannen om rechters en ondersteunend personeel te werven. De voortgang van deze werkafspraken zal halfjaarlijks met de Raad voor de rechtspraak besproken worden.

- Met inachtneming van een gewenst effect van deze mitigerende maatregelen en een gefaseerde inwerkingtreding van deze wijziging waarbij de wijziging voor Rijksbelastingen per 1 januari 2027 wordt doorgevoerd en de wijziging voor lagere lokale belastingen later volgt, is de verwachting dat de kosten met de helft kunnen afnemen. Deze aanname zal actief worden gemonitord tijdens halfjaarlijks overleg tussen DGFZ en de Raad voor de rechtspraak.

Gefaseerde inwerkingtreding

- Met de Raad voor de rechtspraak is gewisseld dat inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van de Wet Stroomlijnen voor belastingschulden per 1 januari 2027 bij de Rechtspraak met inachtneming van bovenstaande mogelijk is, mits gekozen wordt voor gefaseerde inwerkingtreding waarbij lokale heffingen voorlopig worden uitgezonderd.
- Om de wetwijziging eerst voor rijksbelastingen in werking te laten treden en in een latere fase door te voeren voor lokale heffingen is een wetwijziging noodzakelijk. Deze wetwijziging zal met de collega's van BZK en IenW worden voorbereid en meelopen met een verzamelwetsvoorstel van het ministerie van Financiën.
- Wij adviseren om aan deze wetwijziging een evaluatiebepaling te koppelen, inhoudende dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding aan de Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de wetwijzigingen in de praktijk. Tijdens deze evaluatie zal tevens onderzoek worden gedaan naar de haalbaarheid van het doorvoeren van de wetwijziging uit de Wet Stroomlijnen voor lokale heffingen. In de bijgevoegde Kamerbrief die bij deze nota ter akkoord aan u wordt aangeboden wordt de Kamer hier expliciet op gewezen.

Raad voor Rechtsbijstand

- Naast de Raad voor de rechtspraak is ook aan de Raad voor Rechtsbijstand advies gevraagd ten behoeve van inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet Stroomlijnen. De Raad voor Rechtsbijstand heeft begin 2023 advies gegeven (bijlage 6).
- De Raad verwacht als gevolg van de wetwijziging meer toevoegingsaanvragen en meer toevoegingen voor bezwaar, (hoger) beroep en cassatie inzake uitstel van betaling en/of kwijtschelding van belastingschulden.
- De huidige wet- en regelgeving⁵ biedt voor de Raad geen ruimte om toevoegingen te verstrekken in geval van geschillen met de Belastingdienst inzake uitstel van betaling. De wet- en regelgeving biedt alleen ruimte om toevoegingen te verstrekken in het geval van geschillen met de Belastingdienst inzake kwijtschelding van schulden in het geval sprake is van feitelijke of juridische complexiteit.
- In afwachting van het WODC onderzoek naar rechtsbijstand in de toeslagenaffaire en in afwachting van de beoordeling door J&V van de publicatie van de Raad over de gevonden hardheden in de Wet op de rechtsbijstand, zal met het ministerie van J&V worden bezien of het naar aanleiding van de inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet Stroomlijnen noodzakelijk is om de regelgeving aan te passen.

⁵ Artikel 12 Wet op de rechtsbijstand jo. artikel 7 en 8 Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria.

Verhouding tot heroverweging Wet Stroomlijnen

- Zoals eerder bij u aangegeven vindt de heroverweging van de overige onderdelen van de Wet Stroomlijnen vanwege de samenhang gelijktijdig plaats met het uitwerken van de herijkte invorderingsstrategieën, waarvan ook een onderzoek naar een gebundelde betalingsregeling deel uitmaakt. Dit omdat de keuzes die gemaakt worden bij de uitwerking van de invorderingsstrategieën en de gebundelde betalingsregeling (mede)bepalend zijn voor de keuzes bij de heroverweging van de Wet Stroomlijnen. Wij verwachten de heroverweging van de Wet Stroomlijnen binnen drie maanden na de afronding van de herijking van de invorderingsstrategieën en de gebundelde betalingsregeling aan de Kamer toe te sturen. U wordt hier dan voorafgaand nader over geïnformeerd.

Toelichting wetswijziging

- Onderdeel van de Wet Stroomlijnen betreft de verbetering en modernisering van de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden. Dit houdt kort gezegd in dat na bezwaar de fiscale rechter bevoegd wordt ten aanzien van geschillen over uitstel en kwijtschelding van belastingschulden.
- Bij een dergelijk geschil staat er voor burgers en ondernemers (hierna: belanghebbenden) op dit moment een administratief beroepsprocedure open bij de directeur van de Belastingdienst; dit betreft een zelfstandig bestuursorgaan (naast de inspecteur en de ontvanger), waarvan de werkzaamheden binnen de Belastingdienst zijn belegd bij het team Wettelijke Taken. Daarnaast kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de civiele rechter als restrechter.⁶
- Deze administratieve beroepsgang is in de vakliteratuur regelmatig onderwerp van kritiek geweest, omdat de directeur als beroepsinstantie onvoldoende onafhankelijk zou zijn en er tegen de uitspraak van de directeur geen rechtsmiddelen open staan.

Politiek/bestuurlijke context

- In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de POK is aangekondigd dat de Wet Stroomlijnen zal worden heroverwogen en dat wordt onderzocht welke onderdelen – al dan niet in aangepaste vorm – wenselijk zijn in het licht van de huidige politieke en maatschappelijke context. Een onderdeel hiervan betreft de rechtsbescherming bij geschillen over kwijtschelding en uitstel van betaling van belastingschulden. In de Kamerbrieven van 25 maart 2022 en 31 oktober 2022 heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van heroverweging van de Wet Stroomlijnen.
- De adviescommissie praktische rechtsbescherming heeft in 2021 in het rapport 'Burgers beter beschermd' aandacht gevraagd voor het openstellen van beroep bij de belastingrechter bij geschillen over kwijtschelding en uitstel van betaling van belastingschulden. In de kabinetsreactie op dit rapport is gewezen op de Wet Stroomlijnen waarmee deze wijziging wordt bewerkstelligd.
- In het najaar van 2021 hebben de leden Idsinga en Aartsen vragen gesteld over het bericht 'Ondernemers met betalingsregeling voor corona-belastingschulden aan de goden overgeleverd'. In deze vragen is verzocht tot spoedige inwerkingtreding van de wetswijziging. In de antwoorden op deze

⁶ Geschillen die niet voor een gespecialiseerde (fiscale bestuurs)rechter kunnen worden gebracht, kunnen – ex art. 112 GW – voor de civiele (rest)rechter worden gebracht.

vragen heeft uw voorganger het belang van deze fiscale rechtsgang en het inwerkingtreden van de wetswijziging onderkend.⁷

- In december 2022 zijn schriftelijke vragen gesteld over de werking van de nieuwe fiscale rechtsgang en het verschil met de huidige administratieve rechtsgang. Ook zijn vragen gesteld over de uitvoerbaarheid van de wetswijziging en is de uitvoeringstoets verstrekt. Deze vragen zijn in februari 2023 beantwoord.⁸

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

⁷ *Handelingen II 2021/22*, nr. 339.

⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 35510, nr. 116.