

Vergaderjaar 2008–2009

31 124

Voorstel van wet tot aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 mei 2009

De ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag. Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt hieronder ingegaan op de afzonderlijke vragen. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag gevolgd.

Alvorens tot beantwoording van de vragen over te spreek ik mijn erkentelijkheid uit voor de bereidheid van uw Kamer om de gezamenlijke plenaire behandeling van de Vierde tranche Awb en het onderhavige wetsvoorstel op een zodanig tijdstip te laten plaatsvinden dat beide wetsvoorstellen, vanzelfsprekend onder voorbehoud van aanvaarding door de Eerste Kamer, op 1 juli 2009 in werking kunnen treden. De beoogde invoeringsdatum van 1 juli 2009 is van belang omdat verder uitstel van inwerkingtreding zou betekenen dat de aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche opnieuw moet worden geactualiseerd, waarvoor dan een apart wetsvoorstel nodig zou zijn. Bovendien hebben uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV zich nu ingesteld op inwerkingtreding per 1 juli 2009. Ook de rechtspraak heeft zich opge maakt voor invoering per die datum.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie lazen met belangstelling dit wetsvoorstel en wat daarover door regering en Tweede Kamer maar ook door derden te berde is gebracht. Deze leden onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel dat in hoofdzaak een technisch-instrumenteel karakter bezit. De inwerkingtreding zal uiteraard pas plaats vinden, zo begrijpen zij uit de schriftelijke voorbereiding in de Tweede Kamer, op de dag dat de onderliggende wet Vierde tranche Awb (Kamerstukken 29 702) in werking treedt.

Het is in het kader van de schriftelijke voorbereiding van dat laatste wetsvoorstel dat de leden van de CDA-fractie een groot aantal punten hebben opgebracht. Zonder uitputtend te willen zijn noemen deze leden onder andere de volgende kwesties: de vraag of de vierde tranche Awb hier en daar niet overbodig formaliserend werkt en aldus overtollige administratieve lastendruk veroorzaakt; de kwestie van de soms schurende relatie

tussen burgerlijk en bestuursrecht; de positie van de bestuurlijke boete in relatie tot andere oude en nieuwe sanctiestelsels; de vraag of de rechtsbescherming tegenover punitieve sancties niet kan worden aangescherpt; de nadere omlijning van het attributiebegrip; de bestuurlijke lus die afzonderlijk ter sprake gaat komen bijvoorbeeld. Die discussies willen de leden van de CDA-fractie niet voeren in het kader van de voorbereiding van deze nu voorliggende Aanpassingswet die als sequeel kan worden gezien van de wet vierde tranche Awb. Dat zou huns inziens een overbodig duplicaat opleveren. Wel hebben deze leden van de CDA-fractie nog een aantal vragen dat wel direct betrekking heeft op de Aanpassingswet en dus wel in de schriftelijke voorbereiding van het nu voorliggende ontwerp aan de orde moet worden gesteld.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals deze leden ook aangaven bij de behandeling van het wetsvoorstel vierde tranche Awb zelf, achten zij het wetsvoorstel een stap voorwaarts naar meer uniformiteit en helderheid binnen het bestuursrecht. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling van de aanpassingsvoorstellen, noodzakelijk om uitvoering van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht verantwoord mogelijk te maken, kennis genomen.

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie de strekking van het wetsvoorstel onderschrijven en dat de leden van de VVD fractie het een stap voorwaarts vinden naar meer uniformiteit en helderheid in het bestuursrecht. Op de concrete vragen gaan wij hierna in.

Relatie Aanpassingswet-«hoofdwet»

De regering is blijkens de Nota naar aanleiding van het Verslag aan de Tweede Kamer (pagina 3) van opvatting dat de behandeling van de Aanpassingswet in de Tweede Kamer los staat van de lotgevallen van het wetsvoorstel vierde tranche Awb in de Eerste Kamer «aangezien de tekst van dit wetsvoorstel inmiddels vaststaat en in beginsel niet meer kan worden gewijzigd». Deze redenering, zo merken de leden van de CDA-fractie op, zou indien hij algemeen wordt toegepast bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat de invoeringswetgeving gelijk met de daaraan ten grondslag liggende in te voeren wet in de Tweede Kamer kan worden behandeld. Miskent dit niet, minstens materieel, zo vragen deze leden de regering, dat de «onderliggende wetstekst» door en na behandeling in de Eerste Kamer kan worden gewijzigd: door novelles, door toezeggingen, door differentiatie in het inwerkingtredingsregime, door veranderende interpretatie van belangrijke bepalingen, enz. Deze wijzigingen kunnen onder omstandigheden toch, zo menen deze leden, implicaties hebben voor de inhoud van een Aanpassingswet als de onderhavige? Graag een reactie van de regering.

Inderdaad is nooit geheel uitgesloten dat de behandeling van een «hoofdwet» in de Eerste Kamer een resultaat oplevert dat ook gevolgen heeft voor de bijbehorende aanpassings- of invoeringswetgeving. De ervaring leert echter dat dit maar zelden het geval is, juist omdat deze, zoals de leden van de CDA-fractie terecht ook bij het onderhavige wetsvoorstel constateren, als regel hoofdzakelijk een technisch instrumenteel karakter heeft. Daarom is het in het algemeen verantwoord om het voorstel voor een aanpassings- of invoeringswet in te dienen kort nadat de hoofdwet door de Tweede Kamer is aanvaard en voordat de Eerste Kamer de behandeling van de hoofdwet heeft afgerond. Omdat de parlementaire behandeling van de hoofdwet als regel meer tijd vergt dan die van de

aanpassings- of invoeringswet, zal de plenaire behandeling van de hoofdwet in de Eerste Kamer dan veelal gezamenlijk geschieden met die van de aanpassings- of invoeringswet. Zo'n gezamenlijke behandeling in de Eerste Kamer van hoofdwet en aanpassings- invoeringswet vond bijvoorbeeld plaats bij de derde tranche van de Awb, maar in het recente verleden ook bij andere wetgeving (bijv. bij de Algemene douanewet, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Wet stedelijke vernieuwing, de Vreemdelingenwet 2000, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet financiering sociale verzekeringen, de SUWI-wet en de Wet arbeid en zorg). Een actueel voorbeeld is voorts het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel 28 746 (vaststelling van titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek), waarbij de vaste commissie van Justitie uitdrukkelijk heeft besloten de behandeling daarvan te willen combineren met de – inmiddels bij uw Kamer aanhangige – invoeringswet (wetsvoorstel 31 065) In de zeldzame gevallen waarin de behandeling van de hoofdwet noopt tot wijzigingen in de aanpassings- of invoeringswet, zullen deze dan via een wijziging van de aanpassings- of invoeringswet hun beslag kunnen krijgen, waarbij het van de aard van de wijzigingen afhangt of dat in de vorm van een novelle zal moeten geschieden.

Bestuursrechtelijke sanctionering

De regering heeft bij Nota van Wijziging een sterkere analogie willen trekken ten aanzien van strafrechtelijke en bestuurlijke sancties. Artikel 51, leden 2 en 3 zijn van overeenkomstige toepassing verklaard in de Aanpassingswet. Zo kunnen nu ook bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd aan opdracht- of feitelijke leidinggevendenden van rechtspersonen en andere entiteiten die zelfstandig aan het maatschappelijke verkeer deelnemen. De leden van de CDA-fractie zouden het waarderen indien de regering voorbeelden buiten het fiscale domein van dergelijke bestuursrechtelijke sanctionering van bijvoorbeeld feitelijke leidinggevendenden zou willen geven.

Voorbeelden van sanctionering van feitelijk leidinggevendenden zijn in het bestuursrecht schaars, omdat de meeste bestuursrechtelijke wetten daarin thans niet uitdrukkelijk voorzien. Dit laat onverlet dat het gewenst is om op dit punt geen nodeloze verschillen tussen strafrecht en bestuursrecht te laten bestaan.

Voorbeelden zijn te vinden in de Wet arbeid vreemdelingen, de Arbeidsomstandighedenwet, de Warenwet, de Mededingingswet, de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten en de Wet handhaving consumentenbescherming.

Bestuurlijke boete

De leden van de CDA-fractie zijn in de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel vierde tranche Awb al ingegaan op het onderscheid tussen de lichtere en de zwaardere boeteprocedure. Zij komen daar bij de plenaire behandeling wellicht nog op terug. In de context van de nu voorliggende Aanpassingswet willen zij echter in dit verband graag de volgende vragen stellen.

Begrijpen deze leden de opstelling van de regering inzake het vervallen van de mededelingsplicht voorafgaand aan de oplegging van een bestuurlijke boete goed, indien zij vaststellen dat naar het inzicht van de regering het besluit al dan niet bedoelde mededeling te doen in de lichtere procedure geheel en al aan het betrokken bestuursorgaan is tenzij de wet anders bepaalt? Spelen beginselen van behoorlijk bestuur hier geen rol?

De beginselen van behoorlijk bestuur beheersen al het handelen van de overheid, dus ook het al of niet doen van een mededeling als door deze

leden bedoeld. Welke eisen uit deze beginselen voortvloeien, is echter mede afhankelijk van de context. In sommige situaties verzet het zorgvuldigheidsbeginsel zich niet tegen het opleggen van een boete zonder voorafgaande mededeling. Men moet dan denken aan relatief lage boeten voor eenvoudig vast te stellen overtredingen. Overigens is het een bestuursorgaan natuurlijk nooit verboden om eerst een voorafgaande mededeling te doen, ook niet als volgens de wet de lichte procedure geldt.

De regering geeft in de Nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (pagina 4) aan dat op advies van de Raad van State een nacontrole heeft plaatsgevonden die zich niet «uitsluitend beperkt» tot de in de voetnoot van dat advies genoemde wetten. Mogen deze leden dat zo begrijpen dat de regering enkele andere artikelen en bepalingen uit de Aanpassingswet opnieuw heeft onderzocht? Of heeft de regering een integrale nacontrole uit laten voeren?

Het kabinet heeft meermalen een actualisatie van de Aanpassingswet doorgevoerd. Daarbij zijn steeds alle geldende en toekomstige wetten onder de loep genomen. De laatste maal is dat gebeurd toen duidelijk werd dat de geplande inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2009 niet langer haalbaar zou zijn. Er is toen een derde nota van wijziging (Kamerstukken II 2008/09, 31 124, nr. 10) ingediend om de Aanpassingswet te actualiseren. Daarbij is uitgegaan van 1 juli 2009 als inwerkingtredingsdatum van de Vierde.

De Raad van State bekritiseert de uitzondering die voor de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften is gemaakt in hoofdstuk 7 artikel 3. Gelet op het grote belang dat de wetgever hecht aan aanpassing van sectorwetgeving aan de eenheid die de Awb nastreeft, zouden, zo meent de Raad van State slechts heel klemmende redenen uitzonderingen rechtvaardigen. Die liggen zijns inziens zeker niet in een optie dat de WAHV op termijn terugkeert in het strafrecht. De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering dit advies verwerpt en zij stellen in dat verband de volgende twee vragen.

Hoe schat de regering op dit moment de waarschijnlijkheid van de terugkeer van de Wet Mulder naar het strafrecht al dan niet via de Wet Omafdoening? Acht de regering het geen merkwaardig argument waar zij betoogt dat het feit dat de WAHV op dit moment niet geheel is geïntegreerd in het bestuursrecht dit ook in de toekomst bijvoorbeeld in de context van de materie die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld niet zou moeten (Kamerstuk 31 124 nr. 4, pagina 13).

Besluitvorming over inpassing van de Wet Mulder in het strafstelsel van de strafbeschikking is pas mogelijk nadat voldoende ervaring is opgedaan met grootschalige toepassing van de strafbeschikking. Het zou in het licht van de op dit punt voorgenomen besluitvorming echter niet verstandig zijn nu ingrijpende stappen in een andere richting te doen.

In een aantal bijzondere wetten, bijvoorbeeld de Telecommunicatiewet, wordt de werking van de boetebeschikking, oftewel de verplichting tot betaling van de boete, geschorst door het instellen van bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsmaatregelen die gericht zijn tegen het opleggen van de bestuurlijke sanctie. De verplichting tot betaling van de boete wordt geschorst totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. De wettelijke bepalingen in bijzondere wetten tot opschorting van de betaling van de boete zijn in het leven geroepen omdat op grond van sommige wetten bijzonder hoge boetes kunnen worden opgelegd en de wetgever met een opschortingsregeling burgers en ondernemingen ten aanzien van de financiële last tegemoet wilde komen (zie ook het artikel van Sandra van Heukelom-Verhage en

Martijn Scheltema in het NJB van 11 juli 2008 «Aanpassingswetgeving bij de vierde tranche; eenheidsstreven bereikt?»). Art. 4.4.2.2 van wetsvoorstel 29 702 (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) bepaalt echter dat de schuldenaar wettelijke rente is verschuldigd als hij niet binnen de gestelde termijn heeft betaald. De leden van de VVD-fractie begrijpen hieruit dat weliswaar de verplichting tot betaling van de boete wordt geschorst, maar dat tegelijkertijd de wettelijke rente verschuldigd wordt vanaf de dag waarop de boete betaald had moeten zijn. Gezien de niet altijd korte doorlooptijden van procedures kunnen de kosten daarvan voor de burger of onderneming die een bestuursrechtelijke beschermingsmaatregel heeft ingesteld, fors oplopen. Hoe beoordeelt de minister dit? Valt dit te rijmen met de gedachte achter de opschortingsregeling, zoals hierboven uiteen gezet? Verdient het geen aanbeveling om een fictieve, vaste termijn te stellen voor de verschuldigde wettelijke rente zodat de «overtreder» minder geraakt wordt door de lengte van doorlooptijden waarop hij geen invloed heeft? In het omgekeerde geval, wanneer de «overtreder» geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot opschorten van de betaling van de opgelegde boete en dus betaald heeft, en vervolgens in beroep de boetebeschikking vernietigd wordt, wordt dan aan de «overtreder» de wettelijke rente uitgekeerd over de periode dat de boete onverschuldigd betaald was, inclusief wettelijke rente over de wettelijke rente?

De leden van de VVD-fractie hebben goed gezien dat in de hier bedoelde gevallen van opschortende werking de overtreder wettelijke rente over de boete is verschuldigd vanaf het moment dat deze betaald had moeten zijn. Dat is ook thans reeds het geval: zie bijvoorbeeld de artikelen 15.13, tweede lid, Telecommunicatiewet, 67, tweede lid, Mededingingswet en 1:85, derde lid, Wet op het financieel toezicht. Dit is bewust zo bepaald, om te voorkomen dat iemand in beroep gaat louter om uitstel van betaling te krijgen. Het is dan ook niet zo dat ondernemingen hiermee op kosten worden gejaagd, zoals deze leden lijken te veronderstellen: beoogd en bereikt wordt slechts, dat de beslissing om al dan niet bezwaar of beroep aan te tekenen economisch gezien neutraal is. Het wetsvoorstel vierde tranche regelt niet het geval, dat iemand binnen de termijn na het opleggen van de boete betaalt, maar vervolgens in beroep in het gelijk wordt gesteld. Dan staat vast dat de boete onverschuldigd is betaald. Bij gebrek aan een bestuursrechtelijke regeling terzake ligt het dan in de rede om aansluiting te zoeken bij de in het BW opgenomen regels over onverschuldigde betaling. Dat impliceert dan inderdaad dat ook de overheid de wettelijke rente moet vergoeden.

Reformatio in peius

Op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de mogelijkheid om in hoger beroep een beschikking in het nadeel van de belanghebbende vast te stellen, gehandhaafd. De regering motiveert dit door te stellen dat dit leidt tot een zorgvuldige afweging van in te zetten rechtsmiddelen. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom de keuze is gemaakt zich tot het genoemde gedeelte van het bestuursrecht te beperken. De mogelijkheid van reformatio in peius is mogelijk ook in andere gedeeltes van het bestuursrecht efficiënt. Kan de regering een nadere motivatie voor deze afweging geven?

In diverse wetten op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (AKW, ANW, AOW, WW, Toeslagenwet, WAZ, WAJONG, Wet WIA, IOAW, IOAZ, WAO, ZW, Arbeidsomstandighedenwet), is in het verleden de reformatio in peius uitdrukkelijk mogelijk gemaakt voor de bestuurlijke boete. Aan deze de reeks van wetten waarin de mogelijkheid van reformatio in peius bij een bestuurlijke boete is vervat, worden in het

kader van het voorliggende wetsvoorstel de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag toegevoegd. Voor al deze wetten geldt dat wanneer de rechter niet de mogelijkheid zou hebben om in beroep of hoger beroep de boete ook ten nadele van belanghebbende vast te stellen, het aantal beroepszaken en het aantal hoger beroepszaken naar verwachting hoger zal zijn. Belanghebbende heeft immers niets te verliezen; in het gunstige geval wordt de bestuurlijke boete lager vastgesteld, terwijl in het meest ongunstige geval de opgelegde bestuurlijke boete gehandhaafd blijft.

De leden van de VVD-fractie vernemen ook graag in hoeverre het behoud van de mogelijkheid van de reformatio in peius op dit deelgebied zich verhoudt tot de doelstelling van de Awb in het algemeen en in dit geval specifiek van de vierde tranche om het bestuursrecht te uniformeren. Welke specifieke beweegredenen hebben in het onderhavige geval tot een afwijking van de algehele norm geleid?

Terecht wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat de reformatio in peius een afwijking van de Awb inhoudt, terwijl het streven er juist op gericht is om het bestuursrecht te uniformeren. Dit streven tot uniformering heeft tot gevolg dat op de terreinen waarin het ontbreken van de reformatio in peius naar verwachting niet een verhoging van het aantal (hoger) beroepszaken zal leiden, het ook niet in de rede ligt om de reformatio in peius alsnog te introduceren. Als zodanig brengt het wetsvoorstel geen wijziging in de bestaande praktijk.

Verjaring belastingschulden

Raaymakers en Steenman plaatsen kritische kanttekeningen bij de voorgestelde bijzondere fiscale verjaringsregeling van dit wetsvoorstel. Zij wijzen op het verschil in verjaring van belastingschulden volgens de Invorderingswet 1990 (IW 1990) en voorliggend wetsvoorstel in hun artikel «Verschil in Verjaring» in het Weekblad Fiscaal recht 6787, d.d. 6 november 2008. Wil de regering naar de leden van de VVD-fractie reageren op hun kritische kanttekeningen en hun alternatieve voorstel?

Omdat de reactie op deze vraag van de leden van de VVD-fractie overeenkomt met de beantwoording van enkele vragen van de leden van de SGP-fractie en de CU-fractie die hieronder worden gesteld zal de regering deze vragen in één keer beantwoorden.

Op één onderdeel, namelijk de bepalingen betreffende de verjaring van belastingschulden, hebben de leden van de fracties van SGP en Christen-Unie de nodige twijfels of de regering de juiste keuzes heeft gemaakt, zulks naar aanleiding van een artikel van J.H.P.M. Raaijmakers en R. Steenman in het Weekblad Fiscaal Recht van 6 november 2008. Deze leden stellen de regering de vraag of zij niet met deze leden van mening is dat de regering op het punt van de verjaringsregeling voor belastingschulden gedurende het proces van totstandkoming van de vierde tranche Awb en de aanpassingsvoorstellen een onvaste koers heeft gevolgd. Zij verwijzen naar het aanvankelijke voorstel betreffende de Aanpassingswet, waarin werd voorgesteld om artikel 27 Invorderingswet 1990 te laten vervallen, gevolgd door twee nota's van wijziging waarin eerst alsnog een nieuwe tekst van genoemd artikel 27 IW 1990 werd voorgesteld, die vervolgens, nog vóórdat deze in de Tweede Kamer was besproken, door een gewijzigde tekst is vervangen. Deze leden betreuren het dat de regering heeft gemeend dat wat betreft de invordering van belastingen niet met de algemene regeling in afdeling 4.3.3, vierde tranche Awb kan worden volstaan.

In het bij eerste nota van wijziging voorgestelde eerste lid van artikel 27 IW 1990 is ten onrechte de terminologie «in afwijking van» gebruik. Daarnaast werd bij nader inzien de regeling in het tweede lid voor de stuiting van de verjaring van de rechtsvordering tot betaling van de belastingschuld bij een niet meer bestaande belastingschuldige indien een derde aansprakelijk is gesteld, ongeschikt geacht. Een tweede nota van wijziging was nodig om dit te herstellen.

De regering kan niet volstaan met een algemene regeling, zoals de leden van de SGP-fractie en de CU-fractie voorstellen, maar acht het noodzakelijk om voor de ontvanger een aanvullende regeling te treffen voor de verjaring van belastingschulden. Dit in verband met de bijzondere omstandigheden, zoals het massale invorderingsproces en de bijzondere situatie van verjaring van de rechtsvordering tot betaling van de belastingschuld van een niet meer bestaande rechtspersoon (of van een niet meer bestaande fiscale entiteit zoals de fiscale eenheid omzetzbelasting) waarvoor een derde aansprakelijk is gesteld.

Thans wenst de regering artikel 27 IW 1990 niet te beschouwen als een afwijking van, maar als een aanvulling op de regeling in afdeling 4.3.3. Deze leden vragen in dit verband of de regering kan en wil uiteenzetten waarom het nieuwe eerste lid van artikel 27, dat ertoe strekt een vereenvoudigde regeling te geven voor alleen die gevallen waarin een rechtspersoon niet meer bestaat en een ander aansprakelijk is gesteld voor niet-betaalde belastingschulden, in de laatste fase van de totstandkoming van de vierde tranche Awb wel en aan het begin daarvan niet als een gewenste uitbreiding van de algemene regeling is beschouwd. Met betrekking tot het eerste lid van artikel 27 menen de leden van de SGP-fractie en CU-fractie een onduidelijkheid te bespeuren, aangezien niet duidelijk uit de voorgestelde wetstekst blijkt dat de ontvanger ook gebruik kan maken van de stuitingsmogelijkheden van afdeling 4.4.3 Awb. Is de regering het met deze leden eens dat het lijkt alsof is bepaald dat de ontvanger discretionaire bevoegdheid heeft om tot stuiting van de verjaring over te gaan. Wat is het oordeel van de regering over de door de auteurs van het WFR-artikel op pagina 1252 (links) voorgestelde alternatieve redactie?

De beantwoording van deze vragen hangt samen met het aanvullende karakter van de regeling in de IW 1990. De zinsnede «in afwijking van» is vervallen, omdat de regeling in de bijzondere wet – in dit geval de IW 1990 – aanvullend is op de algemene wet – in dit geval de Awb, en niet «in afwijking van».

Met deze toelichting hoopt de regering ook de onduidelijkheid weg te nemen die bij deze leden bestaat over de tekst van het eerste lid, waaruit volgens deze leden niet duidelijk blijkt dat de ontvanger ook gebruik kan maken van de stuitingsmogelijkheden van afdeling 4.4.3 Awb. Aangezien sprake is van een aanvulling op de algemene wet betekent dit dat de ontvanger ook gebruik kan maken van de stuitingsmogelijkheden van afdeling 4.4.3 Awb.

De suggestie van de auteurs van het WFR-artikel om in het eerste lid de zinsnede «In afwijking in zoverre van (...)» weer op te nemen, kan de regering, nu de regeling in de IW 1990 een aanvullend karakter heeft, niet overnemen.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie en de CU-fractie of de regering het eens is dat lijkt alsof is bepaald dat de ontvanger een discretionaire bevoegdheid heeft om tot stuiting van de verjaring over te gaan, kan het volgende worden opgemerkt. Een bevoegdheid tot stuiting heeft juist het karakter van een discretionaire bevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt niet gecreëerd in het voorgestelde eerste lid van artikel 27 IW 1990, maar vloeit voort uit de Awb. Er bestaat altijd de keuze om wel of niet tot stui-

ting over te gaan. Wordt niet tot stuiting overgegaan binnen de hiervoor geldende wettelijke termijn, dan leidt dit tot een niet invorderbare schuld omdat de rechtsvordering tot betaling van de geldsom is verjaard, tenzij de verjaringstermijn wordt verlengd op grond van artikel 4.4.3.8 Awb.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie juichen het op zichzelf genomen toe dat artikel 27 IW 1990 een beperking in de tijd inhoudt. Zij achten zulks mede in het belang van de rechtszekerheid van derden. Zij vragen evenwel wat de reden is waarom de regering de hier bedoelde beperking in de tijd aanvaardt voor wat betreft de aansprakelijkstelling voor belastingschulden van niet meer bestaande rechtspersonen, maar waarom zij dat niet doet voor wat betreft de aansprakelijkstelling voor belastingschulden van nog wel bestaande rechtspersonen.

De veronderstelling van deze leden dat er bij de aansprakelijkstelling een verschil in beperking in tijd is tussen de belastingschulden van nog wel bestaande rechtspersonen en die van niet meer bestaande rechtspersonen, is onjuist. Zowel bij aansprakelijkstelling voor een belastingschuld van een bestaande rechtspersoon als bij een niet-bestaande rechtspersoon geldt dezelfde beperking in tijd. Bij bestaande rechtspersonen geldt de algemene regeling, namelijk dat gestuit wordt bij de rechtspersoon zelf. Stuiting moet binnen de wettelijke termijn van artikel 4.4.3.1 Awb plaatsvinden. Nu de aansprakelijkheidsschuld accessoir is aan de belastingschuld, kan bij de aansprakelijk gestelde worden ingevorderd zolang de termijn voor verjaring van de rechtsvordering tot betaling van de belastingschuld niet is verstreken. Bij niet meer bestaande rechtspersonen kan volgens het voorgestelde in artikel 27, tweede lid, IW 1990 bij de aansprakelijk gestelde worden gestuit. Ook stuiting bij de aansprakelijk gestelde moet binnen de wettelijke termijn van artikel 4.4.3.1 Awb plaatsvinden. Hier blijkt duidelijk dat de regeling in de IW 1990 een aanvullend karakter heeft.

De leden van de SGP-fractie en de CU-fractie begrijpen niet waarom de regering een speciale wettelijke voorziening in de IW 1990 nodig acht ter waarborging van de mogelijkheid om de verjaring van belastingschulden van niet meer bestaande rechtspersonen te kunnen stuiten. Is het niet zó, dat het ontvanger vrij staat om op grond van artikel 2:23c BW een verzoek te doen tot heropening van de vereffening van deze rechtspersonen?

Strikt genomen hebben deze leden gelijk; met gebruikmaking van artikel 2:23c BW kan de vereffening worden heropend waarna de verjaring van de rechtsvordering tot betaling kan worden gestuit. Heropening van de vereffening is echter een omslachtige manier om de verjaring te stuiten; er is een procedure bij de rechter voor nodig en de benoeming van een vereffenaar is noodzakelijk. Artikel 2:23c BW is bovendien niet bedoeld voor het stuiten van de verjaring. Heropening van de vereffening is bedoeld voor de situaties waarin nog een schuldeiser of gerechtigde tot het saldo van de rechtspersoon opkomt of van het bestaan van een bate blijkt.

Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie en de CU-fractie om een oordeel van de regering over het voorstel van de auteurs van het WFR-artikel om artikel 27 IW 1990 geheel te laten vervallen en aan artikel 49 IW 1990 een zevende en achtste lid toe te voegen (zie pagina 1255, links).

Aangezien ook de leden van de VVD-fractie een reactie op dit WFR-artikel hebben gevraagd, veronderstelt de regering met onderstaand antwoord ook tegemoet te komen aan de leden van VVD-fractie. Het voorstel van auteurs bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onder-

deel ziet op de beperking van de mogelijkheid tot aansprakelijkstelling tot vijf jaar na het invorderbaar worden van de belastingschuld (zevende lid). In de praktijk leidt dit voorstel tot problemen bij de invordering omdat een termijn van vijf jaar te kort is en wordt aangesloten bij het moment van invorderbaar worden van de belastingaanslag. De termijn is bijvoorbeeld te kort wanneer er wordt geprocedeerd tegen de belastingaanslag en de ontvanger gedurende de procedure uitstel van betaling verleent. Bovendien kan aan aansprakelijkstelling een lang traject vooraf gaan. Voor vaststelling van de beschikking inzake aansprakelijkstelling is soms een langdurig en intensief onderzoek nodig. Het tweede onderdeel ziet op het vastleggen van het accessoire karakter van de aansprakelijkheidsschuld in de wet (achtste lid). De regering acht dit niet nodig. Het accessoire karakter van de aansprakelijkheidsschuld is vastgelegd in de rechtspraak¹ en de parlementaire geschiedenis².

Verrekeningsbevoegdheid

De Raad van State bekritiseert het voorliggende wetsvoorstel nog op een ander punt, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast. De bevoegdheid tot verrekening wordt net als in het privaatrecht ook in het bestuursrecht geclausuleerd en genormeerd. De Raad meent nu in dit verband dat het vereiste uit artikel 4.4.1.9 Awb (de verrekenbevoegdheid moet berusten op een «wettelijk voorschrift») niet serieus wordt nageleefd in de voorstellen die raken aan wetgeving op het terrein van het Onderwijs. Met name de onbepaaldheid die het gevolg is van het scheppen van een verrekeningsbevoegdheid voor de regering jegens het bevoegd gezag van een school met «vorderingen van of op Onze Minister krachtens een andere wet». De regering verwerpt die kritiek door er op te wijzen dat «een andere wet» altijd betrekking heeft op onderwijs. Zij voert verder de Twee Wegenleer, zoals de jurisprudentie die ontwikkelde, aan om te betogen dat de regering geen gepretendeerde vordering uit onrechtmatige daad kan verrekenen in een publiekrechtelijke bekostigingsrelatie.

Deze repliek overtuigt deze leden voorsnog niet geheel. Het is toch niet ondenkbaar dat bijvoorbeeld in het kader van de verbreding van de maatschappelijke functie van de school te zijner tijd vorderingen op het bevoegde gezag van de school ontstaan vanuit andere regelgeving dan onderwijswetgeving ontstaan. De Raad van State spreekt bovendien niet over een gepretendeerde onrechtmatige daad maar over een verplichting uit hoofde van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad). Deze leden stellen daarom een nadere toelichting door de regering op prijs.

Het probleem is dat scholen en onderwijsinstellingen op basis van verschillende wetten en wettelijke stelsels bekostigd worden. Dit gaat nagenoeg altijd om onderwijswetgeving. Voor een vlotte afhandeling van de geldstromen tussen OCW en de scholen en instellingen is deze mogelijkheid tot verrekening van groot belang. Afzonderlijke verrekening betekent een mogelijke vergroting van de administratieve lastendruk en doet bovendien afbreuk aan het beginsel van de lumpsumbekostiging in het onderwijs.

Verrekening met vorderingen op grond van andere regelgeving dan onderwijsregelgeving kan overigens ook na invoering van deze wet nog steeds niet, omdat het altijd om een vordering van of op de minister van OCW moet gaan. Er moet dus een zekere rol voor de minister van OCW (namelijk het aangaan van vorderingen) in een regeling zijn opgenomen wil verrekening mogelijk zijn, en dat komt voor zover bekend buiten de onderwijsregelgeving niet voor. Anders gezegd: verrekening met bekostiging of subsidie vanuit bijvoorbeeld de gemeente (op basis van een verordening of uit middelen op basis van de Financiële-verhoudingswet of zelfs

¹ Bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 22 oktober 2002, NJ 2003, 501.

² Kamerstukken II 1987/88, 20 588, nr. 3, blz. 122 en Kamerstukken II 2001/02, 28 183, nr. 5, blz. 6-7.

op basis van onderwijsregelgeving) is en blijft niet mogelijk, want het is geen vordering op of van de minister van OCW. Verrekening zou ook lastig voorstelbaar zijn, omdat OCW in een dergelijke financiële verhouding helemaal geen rol speelt. Alleen tussen de geldstromen met de minister van OCW onderling kan door die minister worden verrekend.

Wat de onrechtmatige daad betreft geldt naar analogie van de twee wegenleer: zowel een gepretendeerde vordering uit onrechtmatige daad als een concrete verplichting uit onrechtmatige daad kan op grond van de voorgestelde bepaling niet verrekend worden in een publiekrechtelijke bekostigingsrelatie. De minister zal dat dan ook niet doen.

Afwijking advies Raad van State

Artikel 1 lid 1 van het slothoofdstuk 19 (Slotbepalingen) heeft ten aanzien van het Aanpassingsbesluit vierde tranche Awb de werking van talloze wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld tot adviesinwinning, goedkeuring bij wet, voorhang et alii) op. De materie in de regelingen hier bedoeld, bestaat volgens de regering uit regels die «misschien niet alle, toch vrijwel uitsluitend van technische aard zijn». Voldoen aan de (nu buiten toepassing verklaarde) regelingen bedoeld in artikel 1 lid 1 zou bovendien te verdragend en te complicerend hebben gewerkt, zo menen de aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie.

De Raad van State heeft die vaststelling bestreden en gewezen op een aantal inhoudelijke kwesties. Zijn advies was om in ieder geval de in hoofdstuk 14 Aanpassingswet artikel 1 lid 1 onder c), d) en e) (parlementaire invloed op gedelegeerde regelgeving) bedoelde buiten werkingstelling van wettelijke voorschriften niet door te zetten. De regering ziet dat anders. Deze leden willen de regering vragen uiteen te zetten waarom zij van de overname van dat advies ernstige vertraging verwacht. Het gaat volgens de regering bij bedoelde regels toch vrijwel steeds om techniek? Bovendien kunnen de termijnen aan voorhang verbonden toch nauwelijks het gevreesde effect veroorzaken? Gaarne ook hier een reactie van de regering.

De vertraging voortvloeiend uit een voorhangprocedure of een adviesaanvraag is in de praktijk als snel enige maanden. Dat is voor een geval als dit onevenredig lang in verhouding tot de uiterst geringe toegevoegde waarde van dergelijke procedures bij technische wijzigingen als de onderhavige. Men bedenke daarbij, dat de tekst van het aanpassingsbesluit pas kan worden vastgesteld als de tekst van de Aanpassingswet voldoende vaststaat, omdat er vaak een verband is tussen beide. Het gaat dus om vertraging in een relatief laat stadium van de procedure, die de beoogde datum van inwerkingtreding in gevaar zou kunnen brengen. Overigens is een bepaling als hier besproken niet ongebruikelijk bij grote aanpassingsoperaties als de onderhavige. Men zie voor een eerder voorbeeld bijvoorbeeld de Tijdelijke wet regelgevingsprocedures euro (Stb. 2000, 149) en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2005, 282).

Hoofdstuk 14, artikel 1 stelt in tegenstelling tot het advies van de Raad van State enkele bijzondere waarborgen in het wetgevingsproces buiten werking ten aanzien van de invoering van de vierde tranche. In het nader rapport geeft de regering aan dat het inderdaad hierbij niet uitsluitend om technische wijzigingen gaat. De leden van de VVD-fractie achten het wenselijk dat daar waar het niet om een wijziging van technische aard gaat, de bijzondere waarborgen gevolgd worden. Wil de regering aan deze wens tegemoet komen?

Het voorstel van de VVD-fractie zou, opnieuw leiden tot uitstel van inwerkingtreding van de vierde tranche, nadat deze al herhaaldelijk is uitgesteld. De gevolgen die dat zou hebben voor tal van uitvoeringsorganisaties en de wetgever (de aanpassingswet moet dan opnieuw worden geactualiseerd), staan in geen enkele verhouding tot de zeer beperkte toegevoegde waarde van een werkwijze zoals door deze leden voorgesteld. Die werkwijze zou bovendien vermoedelijk leiden tot langdurige, maar uiteindelijk vruchteloze discussies over waar nu precies de grens ligt tussen een louter technische en een iets meer inhoudelijke wijziging.

Inwerkingtreding

Een laatste vraag van de leden van de CDA-fractie heeft betrekking op de actualiteit van de redactie van de Aanpassingswet. De voortgang van het wetstraject vierde tranche Awb heeft immers een aanzienlijke vertraging opgelopen met name tijdens de schriftelijke voorbereiding van dat voorstel in de Eerste Kamer. Heeft deze aanzienlijke vertraging ook gevolgen voor de opsomming van wetsvoorstellen in de Aanpassingswet? Anders gezegd: moet deze Aanpassingswet door tijdsverloop nog verder worden aangepast/aangevuld?

De aanpassingswet is zoals gezegd bij derde nota van wijziging (Kamerstukken II 2008/09, 31 124, nr. 10) geactualiseerd in verband met het niet halen van de aanvankelijk beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2009. De aanpassingswet gaat nu uit van de stand van de wetgeving per 1 juli 2009.

De leden van de CDA-fractie vragen verder ook welk tijdstip van inwerkingtreding (bij KB te bepalen) de regering voor ogen staat?

Zoals aangegeven in de inleiding van deze memorie acht de regering het van groot belang dat de Vierde tranche Awb en deze aanpassingswet op 1 juli 2009 in werking kunnen treden. Het daartoe strekkende koninklijk besluit zal vanzelfsprekend niet eerder kunnen worden vastgesteld dan nadat de Eerste Kamer beide wetsvoorstellen heeft aanvaard. Naar het zich laat aanzien zal het niet nodig zijn gebruik te maken van de in de inwerkingtredingsbepalingen van beide wetsvoorstellen voorziene mogelijkheid om artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Uitgangspunt is dus integrale inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen per 1 juli 2009.

De hiervoor door de fracties van SGP en ChristenUnie aangehaalde uitbreiding van de stuitingsmogelijkheden van de ontvanger door middel van een vormvrije schriftelijke mededeling wordt door de regering onder andere gemotiveerd door te wijzen op de complexiteit binnen de automatisering van de stuitings- en schorsingsregeling. Deze leden stellen de vraag of dit motief ook nog gelding bezit wanneer – naar hun verwachting – de vierde tranche Awb per 1 januari 2010 wordt ingevoerd. Het komt deze leden voor dat dit motief geen onbeperkte geldigheidsduur kan bezitten. Deze leden achten dit motief onvoldoende grond om niet te kunnen volstaan met de huidige stuitingsregeling, waarbij het enige wat de ontvanger behoeft te doen bestaat uit het tijdig opnieuw uitvaardigen en betekenen van een akte van vervolging aan de belastingschuldige. Uit een oogpunt van rechtszekerheid achten deze leden de huidige regeling verre de voorkeur te genieten.

De leden van de SGP-fractie en de CU-fractie vragen of de motivering van de uitbreiding van de stuitingsmogelijkheden voor de ontvanger ook nog gelding bezit wanneer de vierde tranche Awb wordt ingevoerd. Het

antwoord op de vraag luidt bevestigend. Bij de (thans onder handen zijnde) ontwikkeling van het nieuwe invorderingssysteem van de Belastingdienst is het niet mogelijk gebleken de bewaking van de verjaring zo vorm te geven dat het systeem, rekening houdend met de verschillende stuitingshandelingen en schorsingsperioden uit het bestaan van de belastingaanslag, exact bijhoudt wanneer de verjaring zal intreden. Nodig blijft dus de verjaring van belastingaanslagen te volgen uitgaande van het wèl in het systeem geregistreerde en bewaakbare gegeven: de dagtekening. Binnen een sluitend bewakingsstelsel kan het gebeuren dat bijvoorbeeld stuitingshandelingen worden getroffen met betrekking tot belastingaanslagen waarvoor op dat moment uitstel van betaling loopt. De akte van vervolging of de aanmaning – die in dit verband ook wordt genoemd in afdeling 4.3.3 Awb – zijn dan niet de aangewezen instrumenten. Het belang van stuiting van de verjaringstermijn door middel van een schriftelijke mededeling blijft dan ook onverminderd aanwezig. Voor wat betreft de door de leden van de SGP-fractie en CU-fractie bepleite rechtszekerheid wijst de regering er op dat in afdeling 4.3.3 Awb ook de aanmaning wordt aangewezen als stuitingsinstrument. Ook de aanmaning zal per post aan de schuldenaar worden gezonden; in zoverre bestaat geen verschil met de schriftelijke mededeling. De aanvullende regeling in de IW 1990 wijkt dus op het punt van de rechtszekerheid niet af van de algemene regeling in de Awb.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin