

Artikel I

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt als volgt gewijzigd:

- A. In **artikel 2**, eerste lid, worden, onder vernummering van de onderdelen i tot en met p tot k tot en met r, twee onderdelen toegevoegd, luidende:
- i. voorschot: voorschot op de tegemoetkoming
 - j. terugvordering: terug te vorderen bedrag als gevolg van een herziening van een tegemoetkoming, herziening van een voorschot of een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming.

- B. In **artikel 11**, tweede lid, wordt "toekennen, uitbetalen en terugvorderen" vervangen door: toekennen.

- C. **Artikel 22** komt te luiden:

Art. 22 Uitbetaling en terugvordering

Uitbetaling van een voorschot of een tegemoetkoming en invordering van een terugvordering geschiedt, behoudens de in deze wet opgenomen uitzonderingen, door de ontvanger met overeenkomstige toepassing van de bepalingen in de Invorderingswet 1990 die betrekking hebben op de invordering van inkomstenbelasting.

- D. **Artikel 23** komt te luiden:

Art. 23 Uitbetaling voorschot

1. In afwijking van dan wel in aanvulling op het bepaalde in artikel 9, vijfde lid van de Invorderingswet 1990, vindt de uitbetaling van een voorschot als volgt plaats:
 - a. Een voorschot dat wordt verleend vóór de aanvang van het berekeningsjaar waarop het voorschot betrekking heeft, wordt uitbetaald in 12 termijnen. De uitbetaling van de eerste termijn vindt plaats in de maand december voorafgaand aan het berekeningsjaar en elke volgende termijn telkens een maand later.
 - b. Indien de belanghebbende voor een deel van het berekeningsjaar aanspraak heeft op een tegemoetkoming wordt, in zoverre in afwijking van het voorgaande lid, het voorschot in zoveel termijnen uitbetaald als het aantal kalendermaanden waarin de aanspraak bestaat. De uitbetaling van de eerste termijn vindt niet eerder plaats dan in de maand voorafgaand aan de maand waarin de aanspraak ontstaat.
 - c. Indien een beschikking waarbij over het berekeningsjaar voor het eerst een voorschot wordt verleend een dagtekening heeft die ligt na de maand waarin de aanspraak is ontstaan, wordt het voorschot voor zover dat betrekking heeft op de in het berekeningsjaar reeds verstreken kalendermaanden waarin de aanspraak bestond met inbegrip van de maand van dagtekening van de beschikking, in één bedrag uitbetaald in de maand van dagtekening en wordt het

Met opmerkingen Ter toelichting: > de huidige leden 2 en 5 zijn vervallen omdat die volgens mij hetzelfde regelen als voor de VA in art. 9 lid 5 IW'90 is geregeld. De overgebleven leden zijn voor toeslagen afwijkend van of een aanvulling op de VA-systematiek.
> de huidige artikelen 22 en 23 heb ik samengevoegd.

daarna nog resterende deel van het voorschot uitbetaald overeenkomstig artikel 9, vijfde lid van de Invorderingswet 1990.

- d. Ingeval er bij de uitbetaling van een voorschot een situatie van interregionaal of internationaal recht van toepassing is, kan de uitbetaling op een ander moment dan als bepaald in artikel 9, vijfde lid van de Invorderingswet 1990 en in de voorgaande leden plaatsvinden.

2. Indien executoriaal beslag is gelegd op een in een of meer termijnen uit te betalen bedrag op grond van een voorschot, wordt het beslag geacht mede te omvatten een in termijnen uit te betalen bedrag van een voorschot in het kader van dezelfde inkomensafhankelijke regeling voor een volgend jaar voor zover:

- a. de uit te betalen termijnen van de voorschotten op elkaar aansluiten, en
b. de schuld waarvoor beslag is gelegd niet geheel is voldaan.

3. De ontvanger kan de uitbetaling van een voorschot geheel of gedeeltelijk opschorten indien:

- a. redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend, of
b. gerede twijfel bestaat over de juistheid van het adresgegeven van de belanghebbende of dit gegeven ontbreekt.

4. In het geval, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, wordt de belanghebbende van de opschorting schriftelijk in kennis gesteld.

- E. De artikelen 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32 en 34 vervallen.

- F. Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "de in de artikelen 27 en 29 bedoelde rente alsmede de kosten van aanmaning" vervangen door: de in artikel 27 bedoelde rente alsmede de invorderingsrente, de kosten van aanmaning.
2. Het derde, vierde en vijfde lid vervallen, onder vernumming van het zesde lid tot het derde lid.

- G. Artikel 45 wordt als volgt gewijzigd:
PM

Artikel II

De Invorderingswet 1990 wordt als volgt gewijzigd:

- A. Artikel 7a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt: en voor de in artikel 25 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen bedoelde uitbetaling van de hem toekomende voorschotten en tegemoetkomingen.
2. In het vierde lid wordt "In door Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers

Met opmerkingen Volgens mij geldt dit ook voor de VT. Dit lid kan in dat geval vervallen. Nog uitzoeken.

Met opmerkingen zouden we deze bepaling niet ook voor VT's willen laten gelden? Of is dat te kort door de bocht?

Met opmerkingen Mbt de grondslag voor de lagere regelgeving in art. 25 lid 3: hierin is geregeld dat dit "in overeenstemming met Onze Ministers" moet. Voor de IB geldt dit vereiste niet. Deze aanvulling heb ik nu in art. 7a IW'90 opgenomen).

Met opmerkingen Eventueel: onder vernumming van artikel 24a tot artikel 24? En artikel 27 tot 25, etc.?

die het mede aangaat bij of krachtens ministeriële regeling aan te wijzen gevallen” wordt vervangen door: In bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen.

B. **Artikel 25**, eerste lid en tweede lid, komt te luiden:

1. De ontvanger kan onder door hem te stellen voorwaarden aan een belastingschuldige voor een bepaalde tijd bij voor bezwaar vatbare beschikking uitstel van betaling verlenen. Gedurende het uitstel vangt de dwanginvordering niet aan, dan wel wordt deze geschorst. Het uitstel kan tussentijds bij voor bezwaar vatbare beschikking worden beëindigd. Op het bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie inzake de in het eerste lid bedoelde beschikkingen is hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot het verlenen van uitstel van betaling.

C. **Artikel 26**, zesde lid, komt te luiden:

6. De ontvanger verleent kwijtschelding van belasting op grond van het eerste lid bij voor bezwaar vatbare beschikking. Op het bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie inzake deze beschikking is hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing.

Met opmerkingen Ter toelichting: het liefst had ik dit eerste lid gesplitst in twee leden, maar ik wil voorkomen dat de leden 3 t/m 21 vernummeren.

Artikel ...

De Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt als volgt gewijzigd:

- A. In **artikel 1** vervalt: (, 25, tweede lid), 31
- B. **Artikel 7 en artikel 8** vervallen.

Artikel ...

De Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt als volgt gewijzigd:

- A. Onder vernummering van **Afdeling 1** en **Afdeling 2** tot Afdeling 2 en Afdeling 3 en onder vernummering van **artikel 1d tot en met 1f** tot 1g tot en met 1i wordt na artikel 1c een nieuwe afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 1

Uitstel van betaling van rijksbelastingen in de privé-sfeer

Art. 1d

1. De ontvanger stelt de belastingsschuldige in de gelegenheid om zijn totale schuld ter zake van terugvorderingen en rijksbelastingen te betalen in maandelijkse termijnen van minimaal € 50, onder de voorwaarde dat hij de ontvanger machtigt tot automatische incasso van deze termijnen.
2. Een betaling van de terugvordering in maandelijkse termijnen eindigt uiterlijk op de dag waarop sedert de vervaldag van de voor de aanslag geldende betalingstermijn 12 maanden zijn verstreken.
3. Op schriftelijk verzoek van de belastingsschuldige kan de ontvanger, in afwijking in zoverre van het eerste en tweede lid, een betalingsregeling in termijnen toestaan gebaseerd op de betalingscapaciteit in de zin van artikel 13.
4. Een betalingsregeling als bedoeld in het derde lid wordt niet toegestaan indien de belastingsschuldige over voldoende vermogen in de zin van artikel 12 beschikt voor de voldoening van de schuld, voor zover dit vermogen op eenvoudige wijze liquide is te maken.
5. Het derde lid is niet van toepassing indien en voor zover het ontstaan van de schuld is te wijten aan opzet of grove schuld van de belastingsschuldige of diens partner.
6. De ontvanger beëindigt het uitstel van betaling indien een maandelijkse termijnbetaling niet tijdig of niet volledig wordt voldaan.

- B. **Artikel 24 en 25** vervallen.

1. **Artikel 40ca**, tweede lid, vervalt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid.

Met opmerkingen ☐ Bespreekpunt: voor toeslagen wordt nu ook rekening gehouden met de bet.cap. van de partner, voor belastingen geldt dit niet. Idem voor de vermogenstoets van lid 4.

Met opmerkingen ☐ Bespreekpunt: hier de partner wel een rol geven?

Met opmerkingen ☐ Kan dit zonder ongelukken?

TOELICHTING – algemeen

Stroomlijnen invorderingsregelgeving belastingen en toeslagen

Huidige situatie

De invordering van rijksbelastingen geschiedt door de ontvanger met toepassing van de bepalingen uit de Invorderingswet 1990 (IW 1990). De invordering van terug te betalen toeslagen geschiedt door de Belastingdienst/Toeslagen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Hoewel er veel overeenkomsten zijn tussen de invorderingsbepalingen in beide wetten, zijn er ook verschillen. Bij de invoering van de Awir is bewust gekozen voor een eigen set invorderingsbepalingen. Het invorderingsregime dat wordt toegepast voor toeslagen is doorgaans milder dan het invorderingsregime voor belastingen vanwege het verschil in karakter tussen een toeslagschuld en een belastingschuld. Een toeslag wordt als voorschot uitgekeerd. De hoogte ervan is afhankelijk van een schatting door de burger van zijn actuele inkomen en andere gegevens, zoals aantal opvanguren. Het is inherent aan de wettelijke voorschotsystematiek dat er nabetalings- en terugvorderingen ontstaan. Dit blijft onder het voorgestelde nieuwe regime onveranderd. Een belastingschuld ontstaat uit de wet en wordt door de burger betaald ten behoeve van het algemene nut. Overigens komt het ook in de Inkomstenbelastingfeer regelmatig voor dat burgers belasting moeten (terug)betalen, omdat zij een te hoge voorlopige teruggaaf hebben gekregen.

Knelpunten in de praktijk

Als gevolg van de keuze die gemaakt is bij de invoering van de Awir bestaan er binnen één uitvoeringsorganisatie twee invorderingsregimes. Door de verschillen tussen de IW 1990 en de Awir krijgt een burger die een toeslag moet terugbetalen en tevens een belastingschuld heeft, verschillende betalingsregelingen onder afwijkende voorwaarden. Ook voor nieuw opkomende schuld volgt een separate betalingsregeling. Hierdoor verliest een burger gemakkelijk het overzicht over zijn totale schuldpositie. Dit wordt versterkt doordat de burger voor elke betalingsregeling maandelijks een aparte papierstroom ontvangt (afboekingsberichten, renteberichten en nieuwe acceptgiro's); de ene afkomstig van de Belastingdienst/Toeslagen, de andere van de ontvanger. Dergelijke verschillen zijn lastig uit te leggen aan de burger en maken de uitvoering complex. Ook de Nationale ombudsman (in het rapport "In het krijt bij de overheid" d.d. 17 januari 2013) en de Sociaal Raadslieden (in het rapport "Belastingdienst, een bron van armoede?" van december 2014) uiten kritiek op de verscheidenheid aan incassoregimes binnen de overheid waarmee de burger geconfronteerd wordt. Stroomlijning van de invorderingsregelgeving draagt bij aan een oplossing voor de genoemde knelpunten en levert bovendien een aanzienlijke besparing op in de uitvoeringskosten. Het pakket aan voorgestelde maatregelen sluit aan bij de uitgangspunten van de Rijksincassovisie die op 4 april 2016 aan de TK is verstuurd, waaronder de volgende:

- 1) transparantie, onder meer door het verschaffen van een zo goed mogelijk inzicht in de lopende schuldpositie;
- 2) ruimte voor maatwerk; en
- 3) aandacht voor het voorkomen van onnodige verhoging van de schuldenlast.

Met opmerkingen ; Moet nog blijken uit de U-toets.

Naar één invorderingsregime voor belastingen en toeslagen

Met het onderhavige wetsvoorstel en de uitwerking ervan in lagere regelgeving, streeft het kabinet naar één invorderingsregime voor belastingen en toeslagen met als belangrijkste doelen:

- Vereenvoudigen en terugdringen van regelgeving.
- Meer duidelijkheid voor de burger over zijn schuldpositie en het toepasselijke regime.
- Terugdringen van onnodig berichtenverkeer tussen Belastingdienst en burger.
- Besparing in de uitvoeringskosten.

Stroomlijning wordt gerealiseerd door de IW 1990 (grotendeels) van toepassing te verklaren op toeslagen.

De belangrijkste gevolgen van stroomlijning van de invorderingsregelgeving zijn:

- 1) De introductie van een debiteurgerichte (in plaats van vorderinggerichte) betalingsregeling voor (in beginsel) burgers.
- 2) De ontvanger wordt het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van belastingen en toeslagen.
- 3) Kwijtschelding van restschuld na afloop van de betalingsregeling.
- 4) Rechtsbescherming via de fiscale rechter.
- 5) Uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden.
- 6) Preferentie voor toeslagschulden

Hierna volgt een korte toelichting per onderwerp.

(1) Naar een debiteurgerichte betalingsregeling

In de debiteurgerichte benadering is er niet langer sprake van een stapeling van betalingsregelingen gekoppeld aan individuele terugvorderingen of belastingaanslagen, maar worden alle schulden die een burger heeft aan de Belastingdienst samengenomen en als één schuld behandeld. Voor de totale schuld treft de ontvanger vervolgens een uniforme betalingsregeling voor deze burger, zonder daarbij onderscheid te maken tussen belasting- en toeslagschulden. Dit is overzichtelijker voor de burger, eenvoudiger in de communicatie richting die burger en eenvoudiger in de uitvoering.

Bij de vormgeving van de nieuwe debiteurgerichte maatregel, uit te werken in de URIW 1990, streeft het kabinet naar een regeling die min of meer het midden houdt tussen de bestaande regimes voor belastingen en toeslagen. Voor toeslagen heeft nu eenieder, ongeacht zijn betalingscapaciteit, de mogelijkheid tot het treffen van een standaardbetalingsregeling van 24 maanden. Voor belastingen bestaat voor burgers de mogelijkheid van een standaardbetalingsregeling van maximaal 4 maanden en een maatwerkregeling gedurende maximaal 12 maanden op basis van betalingscapaciteit. In grote lijnen ziet de nieuwe debiteurgerichte betalingsregeling er als volgt uit:

- a) een standaardregeling van maximaal 12 maanden, ongeacht betalingscapaciteit en vermogenspositie, waarbij de openstaande schuld in 12 maandelijkse termijnen van minimaal € 50, wordt betaald, of

- b) een maatwerkregeling van maximaal 24 maanden, op basis van betalingscapaciteit en rekening houdend met de vermogenspositie, voor burgers met een relatief laag inkomen en/of hoge kosten voor levensonderhoud, waarna een eventuele restschuld wordt kwijtgescholden.

Beide regelingen gelden voor toeslagschulden en belastingschulden van particulieren en voor toeslagschulden van ondernemers. Voor beide regelingen geldt de verplichting tot voldoening van de termijnbedragen per automatische incasso. Indien het ontstaan van de schuld aan opzet en grove schuld is te wijten, komt deze burger niet in aanmerking voor een maatwerkregeling en de eventueel daaropvolgende kwijtschelding. Het initiatief voor een betalingsregeling en – in geval van een standaardregeling – de duur ervan, wordt bij de burger gelaten. Deze burger kan in de toekomst niet alleen schriftelijk en telefonisch, maar ook digitaal om een betalingsregeling verzoeken. Bovendien heeft hij op MijnBelastingdienst en MijnToeslagen straks permanent een actueel overzicht van de nog openstaande schuld. Burgers die gebruik maken van een standaardbetalingsregeling betalen het volledige bedrag van hun schuld bij de Belastingdienst terug. Indien de termijnbedragen van de regeling niet worden betaald, trekt de ontvanger het uitstel in en kan hij overgaan tot verrekening en zo nodig dwanginvordering.

(2) De ontvanger wordt het bevoegde bestuursorgaan

De huidige regelgeving kent twee bestuursorganen, namelijk (1) Belastingdienst / Toeslagen, bevoegd tot het invorderen van toeslagenschuld en (2) de ontvanger, bevoegd tot het invorderen van belastingschuld. In het voorgestelde nieuwe regime wordt de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van zowel belasting- als toeslagenschuld. Omdat de dwanginvordering van toeslagschulden in de praktijk reeds geschiedt door invorderingsmedewerkers en deurwaarders die ook bevoegd zijn tot invordering van belastingschulden, verandert er feitelijk in zoverre weinig. Wel kunnen brieven en beschikkingen straks op hetzelfde briefpapier worden verzonden. Dit leidt op zichzelf al tot een aanzienlijke vereenvoudiging voor de Belastingdienst, maar is ook een noodzakelijke voorwaarde voor de introductie van een debiteurgerichte betalingsregeling.

(3) Kwijtschelding als sluitstuk van de invordering

Bij een zogenoemde maatwerkbetalingsregeling wordt rekening gehouden met de betalingscapaciteit en de vermogenspositie van de burger. Het kan voorkomen dat de schuld niet volledig binnen 24 maanden wordt voldaan, omdat de betalingscapaciteit van deze burger onvoldoende is. Deze groep burgers komt –indien aan alle voorwaarden wordt voldaan– in aanmerking voor kwijtschelding van de restschuld. Na afloop van een maatwerkbetalingsregeling gebeurt dit in beginsel geautomatiseerd. Voor belastingen is dit conform het geldende beleid. Voor toeslagen is kwijtschelding nieuw: onder de huidige regeling wordt toegezegd dat een restschuld niet actief wordt ingevorderd, maar deze wordt wel verrekend met eventuele teruggaven (voorschotten uitgezonderd) gedurende 3 jaar. De ontvanger blijft de schuld dus gedurende 3 jaar monitoren. Na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen (in de URIW 1990) vindt deze verrekening van teruggaven na kwijtschelding niet langer plaats.

(4) Rechtsbescherming via de fiscale rechter

De huidige invorderingsregimes kennen verschillende rechtsgangen voor toeslagen en belastingen: de rechtsbescherming voor toeslagen loopt in beginsel via de bestuursrechter en de rechtsbescherming bij uitstel en kwijtschelding van belastingen via (administratief beroep bij) de directeur. In het wetsvoorstel wordt ook de rechtsbescherming gestroomlijnd door slechts de fiscale rechter bevoegd te maken ten aanzien van geschillen over uitstel en kwijtschelding van zowel belasting- als toeslagschuld. Hiermee wordt niet alleen een vereenvoudiging verwezenlijkt, maar vindt er voor belastingen tevens een moderniseringsslag plaats; de administratieve beroepsgang is in de vakliteratuur regelmatig onderwerp van kritiek geweest omdat de directeur als beroepsinstantie onvoldoende *onafhankelijk* zou zijn.

(5) Uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden

Ook op het punt van verrekening is er op grond van het onderhavige wetsvoorstel niet langer een onderscheid tussen belastingen en toeslagen. Er zijn in het voorgestelde regime op het gebied van verrekening twee wijzigingen. Openstaande schulden worden gedurende een betalingsregeling niet langer verrekend met lopende toeslagen en belastingteruggaven; dat gebeurt onder het huidige regime voor toeslagen wel. Nieuw ten opzichte van het huidige regime is ook dat buiten een betalingsregeling om niet alleen toeslagschuld, maar ook belastingschuld verrekend kan worden met lopende toeslagen. Bij de verrekening van voorschotten kunnen burgers onder de bijstandsnorm terecht komen. Het kabinet stelt daarom als voorwaarde voor uitbreiding van de verrekeningsbevoegdheid dat de ontvanger de beslagvrije voet vooraf toepast op de verrekening. Na de voorgenomen vereenvoudiging van de beslagvrije voet wordt in die beslagvrije voet al rekening gehouden met het feit dat de toeslagen bedoeld zijn als bijdrage in de actuele kosten voor wonen, zorg en kinderen. De uitbreiding van de verrekeningsbevoegdheid past in een debiteurgerichte benadering. Bovendien is de uitbreiding naar de opvatting van het kabinet gerechtvaardigd omdat uitbetaalde toeslagen niet zijn 'geoordeeld': het bedrag wordt in beginsel uitbetaald op de rekening van de burger en er is geen garantie, of verplichting, dat de toeslag aangewend wordt voor betaling van bijvoorbeeld huur of kinderopvang. Bovendien raakt de maatregel alleen de groep burgers die geen betalingsregeling hebben; zij hebben hier niet om verzocht, komen er niet voor in aanmerking vanwege bijvoorbeeld opzet of grove schuld, of hebben zich niet aan de voorwaarden gehouden. Burgers die wel willen, maar niet kunnen betalen worden in beginsel niet met verrekening geconfronteerd.

(6) Preferentie voor toeslagschulden

Ook een belangrijk gevolg van stroomlijning is het feit dat toeslagschulden preferent worden. Belastingen kennen reeds een wettelijk voorrecht, ook wel fiscale preferentie genoemd: bij de verdeling van de opbrengst van het vermogen van de schuldenaar, in beslag- of faillissementsituaties, gaat de ontvanger voor andere schuldeisers. De belangrijkste argumenten voor het hoge fiscale voorrecht zijn: (a) de overheid moet met zekerheid op haar inkomsten kunnen rekenen, (b) zonder fiscaal voorrecht zou de fiscus een meer rigide invorderingsbeleid (en uitstelbeleid) moeten voeren, (c) de fiscus kan, in tegenstelling tot andere schuldeisers, niet vooraf zekerheid bedingen, (d) de fiscus zoekt zijn klanten niet uit. Toeslagschulden kennen geen preferentie, maar zijn concurrente vorderingen. Het karakter van toeslagen sluit meer aan bij dat van een subsidie, dan bij het karakter van belastingen, was de gedachte destijds. Ook

subsidievorderingen zijn in beginsel concurrente vorderingen. Over het karakter van toeslagen kan echter verschillend worden gedacht; deze hebben kenmerken van subsidies, maar ook van uitkeringen en van belastingen. In Europees verband worden toeslagen (met uitzondering van de huurtoeslag) inmiddels uitdrukkelijk beschouwd als sociale zekerheidsuitkeringen. Processueel sluiten de toeslagen juist weer aan bij belastingen. Zowel voor terug te vorderen uitkeringen als voor belastingschulden gelden preferenties. Vanuit de gedachte van stroomlijning, waarbij de ontvanger volgens de regels van de IW 1990 de invordering van toeslagen gaat uitvoeren, is het toekennen van de fiscale preferentie aan toeslagschulden logisch. Ook de uitvoering is hierbij gebaat; het voorkomt dat de ontvanger of belastingdeurwaarder vorderingen moet splitsen bij bijvoorbeeld het leggen van beslag of het doen van een loonvordering. Ook is het haast niet denkbaar dat termijnbetalingen tijdens een debiteurgerichte betalingsregeling als eerste worden afgeboekt op de oudste schuld, zonder dat daarbij een preferentie voor toeslagschulden geldt. Ten slotte gaan de hierboven genoemde redenen om aan belastingschulden preferentie toe te kennen, grotendeels ook voor toeslagschulden op.

Enkele van de hierboven genoemde gevolgen van het stroomlijnen van invorderingsregelgeving zijn financieel voordelig voor burgers, andere gevolgen werken financieel nadelig uit; het betreft derhalve een pakket van zowel 'zoete' als 'zure' maatregelen. Faciliteiten zoals uitstel en kwijtschelding worden ruimer voor burgers die deze echt nodig hebben, maar (met name in de toeslagensfeer) beperkter voor burgers die voldoende inkomen hebben om hun schulden te betalen. Daarnaast krijgt de ontvanger met uitbreiding van zijn verrekeningsbevoegdheid en een preferentie voor toeslagschulden, meer mogelijkheden om schulden te innen van burgers die geen beroep doen op een betalingsregeling of daarvoor niet in aanmerking komen.

TOELICHTING – artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Aan artikel 2, eerste lid, van de Awir worden twee onderdelen toegevoegd. Het betreft de definitie van een voorschot en de definitie van een terugvordering. Met de wijziging is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Bedoeld is om vast te leggen wat onder beide begrippen wordt verstaan, zodat deze begrippen ook in de UR IW 1990 kunnen worden gebruikt en zowel in de Awir als in de IW 1990 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving op eenduidige wijze worden uitgelegd.

Artikel I, onderdelen B en C (artikel 11 en 22 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 11 en 22 van de Awir vormen de basis van de stroomlijning van invorderingsregelgeving van belastingen en toeslagen. Door de bepalingen van de IW 1990 (grotendeels) van overeenkomstige toepassing op toeslagen te verklaren ontstaat er voor belastingen en toeslagen één invorderingsregime. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de Belastingdienst/Toeslagen niet langer het bevoegde bestuursorgaan voor de uitbetaling van voorschotten en tegemoetkomingen en de invordering van terugvorderingen is, maar de ontvanger het hiertoe bevoegde bestuursorgaan wordt. De ontvanger vordert terugvorderingen in met

toepassing van de bepalingen in de Invorderingswet 1990. De toekenning van een tegemoetkoming blijft de (exclusieve) bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen. Een ander gevolg van het feit dat de IW 1990 van overeenkomstige toepassing wordt op de invordering van toeslagen is dat de ontvanger niet alleen toeslagschulden kan verrekenen met belastingteruggaven, maar ook vice versa: belastingsschulden met uit te betalen voorschotten. Een derde gevolg dat ik belangrijk acht om hier te noemen is het feit dat toeslagschulden preferent worden.

Niet op alle onderdelen wordt het bestaande invorderingsregime van belastingen rechtstreeks van toepassing op toeslagen. Het is onontkoombaar dat er een aantal uitzonderingen en aanvullende bepalingen specifiek voor toeslagen blijven gelden die zich naar hun aard niet lenen voor harmonisering. Te denken valt aan de hoofdelijke aansprakelijkheid van de toeslagpartner. Verder acht het kabinet het wenselijk dat het bestaande beleid op het gebied van betalingsregelingen wordt heroverwogen. Bij de invoering van de Awir is bewust gekozen voor een eigen set, doorgaans mildere, invorderingsbepalingen omdat het inherent is aan de wettelijke voorschotssystematiek dat er nabetalingen en terugvorderingen ontstaan. Onverkorte toepassing van de IW'90 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving op toeslagen is op dit onderdeel ongewenst. Het kabinet streeft ernaar om in de gestroomlijnde situatie te komen tot een rechtvaardig en evenwichtig uitstel- en kwijtscheldingsregime dat debiteurgericht is en recht doet aan zowel het karakter van toeslagen als dat van belastingen.

Artikel I, onderdeel D (artikel 23 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Het voorgestelde artikel 23 is een samenvoeging van de huidige artikelen 22 en 23 van de Awir. Hiermee worden de regels die betrekking hebben op de uitbetaling van voorschotten in een bepaling ondergebracht. De huidige leden 2 en 5 van artikel 22 van de Awir zijn daarbij komen te vervallen omdat deze gelijk luiden aan de regeling voor (voorlopige teruggaven in de) inkomstenbelasting zoals die is neergelegd in artikel 9, vijfde lid, van de IW 1990. Middels de wijziging van artikel 22 van de Awir is artikel 9, vijfde lid, van de IW 1990 rechtstreeks van toepassing op de uitbetaling van voorschotten. De achtergebleven bepalingen in artikel 23 van de Awir gelden specifiek voor de uitbetaling van voorschotten en wijken dus af van, dan wel zijn een aanvulling op, de algemene regels die gelden voor de inkomstenbelasting op grond van artikel 9, vijfde lid, van de IW 1990. Met de voorgestelde wijzigingen zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

Artikel I, onderdelen E en F (artikel 24, 25, 26, 28 tot en met 32, 33, derde tot en met vijfde lid, en 34 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 22 van de Awir worden terugvorderingen ingevorderd door de ontvanger met overeenkomstige toepassing van de bepalingen van de IW 1990. De artikelen 24, 25, 26, 28 tot en met 32, 33 derde tot en met vijfde lid, en 34 van de Awir vallen onder het bereik van stroomlijning en komen daarom te vervallen. De wijziging van artikel 33, eerste lid, van de Awir betreft de aanpassing van een verwijzing in verband met het vervallen van artikel 29 van de Awir en is louter technisch van aard.

Artikel II, onderdeel A (artikel 7a van de Invorderingswet 1990)

De voorgenomen wijzigingen van artikel 7a van de IW 1990 zijn een gevolg van het feit dat deze bepaling van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de uitbetaling van voorschotten en tegemoetkomingen. Dit vergt een wijziging van de grondslag op basis waarvan uitzonderingen gemaakt kunnen worden bij of krachtens ministeriële regeling. In de huidige grondslag is de bevoegdheid tot het maken van uitzonderingen beperkt tot Onze Minister. In de voorgestelde wijziging wordt deze bevoegdheid gewijzigd in Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat. Hiermee wordt de medeverantwoordelijkheid van de ministers van de betrokken toeslagdepartementen gewaarborgd.

Artikel II, onderdelen B en C (artikel 25 en 26 van de Invorderingswet 1990)

In artikelen 25 en 26 van de IW 1990 is de algemene bevoegdheid van de ontvanger geregeld tot het verlenen van uitstel van betaling respectievelijk kwijtschelding van belastingschuld. De voorwaarden waaronder de ontvanger uitstel van betaling in verband en kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden verleent, alsmede de rechtsbescherming bij geschillen hierover, is geregeld in lagere regelgeving. Voor geschillen over uitstel van betaling is in de Leidraad Invordering 2008 een administratieve beroepsgang bij de directeur opgenomen. Voor geschillen over kwijtschelding van belastingschulden bepaalt de URIW 1990 dat de directeur de bevoegde beroepsinstantie is. Voor toeslagschulden geldt een ander uitstelregime en een andere rechtsgang, namelijk die van de bestuursrechter. Kwijtschelding van toeslagschulden is volgens de bestaande wet- en regelgeving niet mogelijk. Met de stroomlijning van invorderingsregelgeving streeft het kabinet ernaar de verschillende regelingen voor uitstel en kwijtschelding te harmoniseren. Beleidsmatig zal dit in de UR IW 1990 worden uitgewerkt. Het voorgestelde tweede lid van artikel 25 van de IW 1990 biedt hiervoor een wettelijke grondslag. De rechtsbescherming wenst het kabinet op het niveau van de formele wet te regelen. In het onderhavige voorstel wordt de rechtsbescherming gestroomlijnd en gemoderniseerd, door de (onafhankelijke) fiscale rechter wettelijk bevoegd te maken ten aanzien van geschillen over uitstel en kwijtschelding van zowel toeslag- als belastingschuld. Hiermee vervallen voor deze procedures de bestaande rechtsingangen via de directeur en via de bestuursrechter.