

Advies van de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Bij brief van 19 januari 2023 (kenmerk 2023-0000044653) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad ter advisering toegezonden een concept van het wetsvoorstel Wet waarborgfunctie Awb ten behoeve van preconsultatie, vooruitlopend op de gebruikelijke (internet)consultatie.

In dit advies wordt op het concept ingegaan. Dit advies is door ons uitgebracht bij brief van 30 maart 2023 (kenmerk UIT-ADNLR/2023/164).

Bij brief van 19 januari 2023 met kenmerk 2023-0000044653 hebt u ons, mede namens de minister voor Rechtsbescherming, ten behoeve van pre-consultatie, vooruitlopend op de gebruikelijke consultatie, toegezonden een concept van het wetsvoorstel tot “Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht [P.M. en andere wetten] in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Wet versterking waarborgfunctie Awb)”. U hebt ons verzocht een schriftelijke reactie op het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting (bijlage 1 en 2) alsmede op bijlage 3 – Voorstel evenredigheidsbeginsel kenbaar te maken vóór 1 april 2023. Hierna maken wij van deze gelegenheid gebruik.

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het conceptvoorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb en de concepttoelichting. Wij begrijpen de wens te reflecteren op aanpassingen van de Awb waarbij de responsiviteit van de overheid en maatwerk voor de burger belangrijke uitgangspunten zijn. Het valt positief te waarderen dat het wetsvoorstel een vervolg wil geven aan de maatschappelijke discussie over deze onderwerpen.

Sommige voorgestelde wetswijzigingen raken aan het stelsel van de rechtspleging. Enkele voorstellen worden toegelicht met de wens om op systeemniveau te komen tot gedragsveranderingen in de omgang met burgers en organisaties vanuit de overheid. Het gaat deels om ingrijpende voorstellen. Het verder doordenken en beschrijven van de legitimiteit ervan en het onderbouwen van verwachtingen over de effectiviteit ervan zijn daarbij van belang. Wij geven twee voorbeelden die illustreren dat de betekenis en de potentiële gevolgen van voorstellen verdere doordenking vragen, mede met het oog op de rechtszekerheid die in de rechtspraktijk bij de toepassing van wetgeving moet kunnen worden geboden.

In het voorgestelde artikel 4:12 Awb is onder meer voorzien in een onverkorte hoorplicht ingeval een eerder toegekende financiële aanspraak lager wordt vastgesteld. Het is niet duidelijk hoe het begrip ‘financiële aanspraak’ moet worden uitgelegd in een situatie waarin het belastingrecht van toepassing is. Moet een teruggave van btw bijvoorbeeld worden aangemerkt als een negatieve verplichting of als een financiële aanspraak? Hoe moet de

herziening van een voorlopige aanslag, resulterend in een te betalen bedrag aan belasting, worden aangemerkt als die herziening inhoudt dat de vorige voorlopige aanslag, die recht gaf op een teruggave van belasting, ongedaan wordt gemaakt? Uit de artikelsgewijze toelichting volgt dat 'deze beschikkingen', te weten beschikkingen waarmee bijvoorbeeld een teruggave ongedaan wordt gemaakt, ingrijpender worden geacht dan de gewone financiële verplichtingen zoals belastingen. Ook fiscale verplichtingen kunnen echter ingrijpende gevolgen hebben voor belastingplichtigen, bijvoorbeeld als het gaat om een aanzienlijke navorderingsaanslag in de inkomstenbelasting. Wij geven u in overweging te verduidelijken of het voorstel mede ertoe strekt de hoorplicht in belastingzaken uit te breiden en, zo ja, de wenselijkheid daarvan te onderbouwen, mede in het licht van het WODC-rapport over no-cure-no-pay-bureaus en de mede namens u aan de Tweede Kamer gezonden brief van de Staatssecretaris van Financiën van 30 september 2022 (Kamerstukken 2022/23, 35927, nr. R).

Een tweede voorbeeld betreft de voorgestelde regeling 'verlengde bezwaar- en beroepstermijn' van artikel 6:7 Awb en de daarbij behorende bijlage 4. De daarin op de hoofdregel voorziene uitzonderingen voor natuurlijke personen indien een besluit is gebaseerd op de in bijlage 4 genoemde belastingen (a. tot en met f. onder Algemene wet inzake rijksbelastingen) kan onder andere leiden tot onduidelijkheid bij zowel bestuursorganen als belastingplichtigen over de precieze termijn in een bepaalde zaak. Vanouds is een uitgangspunt in het rechtssysteem dat rechtsmiddeltermijnen eenvoudig kenbaar en toepasbaar moeten zijn, gelet op het grote belang van de toegang tot het recht en van de rechtszekerheid. De vraag rijst hoe het wetsvoorstel zich tot dit uitgangspunt verhoudt. Een verschil in rechtsmiddeltermijnen voor de partijen binnen een procedure kan wellicht de met het voorstel beoogde verbeterde rechtsbescherming dienen, maar het kan evengoed tot verwarring en extra juridische procedures gaan leiden. De voorgestelde uitzonderingen lijken bijvoorbeeld tot gevolg te kunnen hebben dat een directeur-groootaandeelhouder een bezwaar- en beroepstermijn van zes weken heeft, terwijl zijn vennootschap een termijn van dertien weken heeft voor het instellen van bezwaar- en beroep. Een ander voorbeeld is dat de belastingplichtige in geval van een geschil over meerdere belastingen dat voortvloeit uit hetzelfde feitencomplex met verschillende bezwaar- en beroepstermijnen rekening dient te houden. De legitimiteit en effectiviteit van deze voorstellen vloeien niet zonder meer voort uit de vertaalslag van de maatschappelijke behoefte om in de Awb de belangrijke uitgangspunten van responsiviteit van de overheid en maatwerk voor de burger verder te verankeren. Het lijkt raadzaam bij de verdere uitwerking van de voorstellen hun inbedding in de rechtszekerheid en de rechtsbescherming in het rechtssysteem te betrekken.

Ook het voorstel tot aanpassing van artikel 3:4 lid 2 Awb (bijlage 3 bij uw voormelde brief) grijpt in het rechtssysteem in. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de onderbouwing van dit voorstel. De toelichting vermeldt terecht dat het voorstel onder meer de vraag oproept hoe de voorgenomen wetswijziging zich verhoudt tot rechtszekerheid en rechtsgelijkheid naast rechtsbescherming. Op de gevolgen voor de rechtspraak wordt in de toelichting in relatief korte bewoordingen ingegaan. Wij geven u in overweging ook de gevolgen voor de werklust van de rechter te belichten.

Wij geven in u overweging nader uit te werken welke de beoogde en verwachte gevolgen van het voorstel voor het belastingrecht, de belastingheffing en de belastingrechtspraak zijn. Als het de bedoeling is de blokkade die de regering voor de toepassing van het huidige artikel 3:4 lid 2 Awb schrijft te ervaren, op te heffen voor het belastingrecht, rijst de vraag hoe het voorgestelde artikel 3:4 lid 2 Awb zich verhoudt tot het uitgangspunt dat belastingschulden volgen uit de wet en de inspecteur of heffingsambtenaar daaraan gebonden is bij het vaststellen van een aanslag, mede ter beperking van de kans dat belastingheffing subjectief of willekeurig zou plaatsvinden. Wat betreft belastingen die op aangifte moeten worden voldaan of afgedragen, rijst in dit verband bijvoorbeeld de vraag of denkbaar is dat een ondernemer onder omstandigheden de afdracht van loonheffingen achterwege zou mogen laten wanneer die afdracht voor hemzelf, zijn bedrijf of zijn werknemers tot onevenredig nadeel zou lijden. Een ander voorbeeld: is beoogd dat het voorgestelde artikel 3:4 lid 2 Awb betekenis krijgt voor materiële omzetbelastingsschulden en zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het Unierecht?

Wij hopen u met het voorgaande in dit pre-consultatiestadium van inbreng te hebben voorzien. Wij zijn desgevraagd graag bereid in de consultatiefase te adviseren over de voorstellen die dan voorliggen.