

Vergaderjaar 2013–2014

33 754

Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 september 2013 en het nader rapport d.d. 17 september 2013, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 september 2013, no. 13.001795, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en de fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit), met memorie van toelichting

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2014, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2014, Overige fiscale maatregelen 2014 en Wet wijziging percentage belasting- en invorderings-rente.

Het voorstel beoogt fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit te bestrijden door maatregelen te nemen om het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt opmerkingen over het overtreders-begrip, de inlichtingenplicht en de bestuurlijke boete, de grondslag voor de berekening van de bestuurlijke boete, de aanpak van malafide uitzendondernemingen en het belastingplanpakket 2014. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 september 2013, nr.13.001795, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2013, nr. W06.13.0260/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Overtredersbegrip

Voorgesteld wordt het begrip overtreder, dat ingevolge de definitie in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor het gehele bestuursrecht geldt, specifiek voor de uitvoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen) (hierna: Awir) uit te breiden.² Bij de voorgestelde uitbreiding wordt aangesloten bij het strafrechtelijke begrippenkader. De bestuurlijke boete kan dan in de toekomst ook aan doen plegers, uitlokkers en medeplichtigen (in geval van vergrijpboetes³) worden opgelegd. Volgens de toelichting is het noodzakelijk om de potentiële kring van overtreders uit te breiden «om adequaat te kunnen optreden tegen alle (rechts)personen die bijdragen aan het begaan van een overtreding».⁴ Verder wordt in de toelichting betwijfeld of de argumenten die destijds een rol hebben gespeeld bij het opnemen van een beperkt overtrederbegrip in de Awb in dezelfde mate gelden voor de bestuurlijke boeten in de Awir. Daarbij wordt gesteld dat «in ieder geval [...] een uitvoerig feitenonderzoek bij toeslagenfraude ook nu al eerder regel dan uitzondering [is]». «Daarnaast», zo vervolgt de toelichting, «is bij de overtreding geen, onjuiste of onvolledige gegevens of inlichtingen verstrekken, opzet of grove schuld vereist».⁵ Volgens de toelichting zijn dit geen lichte delicten meer. In strafrechtelijke zin zijn dit misdrijven, «zodat het uitsluiten van medeplichtigheid op deze grond niet opgaat».⁶

De Afdeling wijst erop dat de uitbreiding van het overtrederbegrip in het bestuursrecht een ingrijpende keuze betreft. De toelichting maakt niet duidelijk waarom dit een voor de hand liggende mogelijkheid is om tegemoet te komen aan de in de toelichting signaleerde problemen. De Afdeling wijst op het strafrechtelijk instrumentarium met de figuur van de (bestuurlijke) strafbeschikking die in de Awir nog niet is ingevoerd. Indien die wordt ingevoerd geldt ook een breed overtrederbegrip met alle deelnemingsvormen. Voorts wijst de Afdeling erop dat ten tijde van de behandeling en de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb, waarin het begrip overtreder werd gedefinieerd, de in de toelichting genoemde argumenten reeds bekend waren. Ook in die tijd bestonden er delicten in de sfeer van toeslagen met opzet en schuld als elementen en het daarbij behorende feitenonderzoek. Voor het plegen van deze delicten kon ook in die tijd een bestuurlijke boete worden opgelegd. De in de toelichting aangehaalde argumenten vormen in die zin geen nieuwe omstandigheden die deze ingrijpende wijziging rechtvaardigen.

Verder kan de Afdeling de in de toelichting gevolgde argumentatie, namelijk dat «de keuze tussen het bestuurlijke sanctierecht en het strafrecht echter [dient] te worden gebaseerd op overwegingen omtrent de ernst van het feit en een effectieve straftoemeting en niet te worden gedictieerd door beperkingen in het bestuursrechtelijke overtrederbegrip»⁷ en de daaraan verbonden keuze om het bestuursrechtelijk

² Het voorgestelde artikel 41bis van de Awir (artikel III, onderdeel K).

³ Het voorgestelde artikel 41bis, tweede en derde lid, van de Awir (artikel III, onderdeel K).

⁴ Paragraaf 3.1, vierde tekstblok, derde volzin, van de toelichting.

⁵ Paragraaf 3.1, derde tekstblok, tweede en derde volzin, van de toelichting.

⁶ Paragraaf 3.1, derde tekstblok, laatste volzin, van de toelichting.

⁷ Paragraaf 3.1, tekstblok onder het voorbeeld, zesde volzin, van de toelichting.

instrumentarium aan te passen, niet volgen. De toelichting stelt zelf dat delicten in de sfeer van toelagen met opzet en grove schuld ernstige delicten zijn, die vergelijkbaar zijn met misdrijven in het strafrecht. Het criterium aard en ernst van het feit waarnaar de toelichting verwijst wijst, anders dan wordt voorgesteld, juist in de richting van een strafrechtelijke handhaving.⁸ Ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving kan bij strafrechtelijke handhaving het instrument van de strafbeschikking worden toegepast.

De situaties die met de uitbreiding van het overtredersbegrip onder het regime van bestuurlijke handhaving worden gebracht lenen zich daar vanwege hun aard niet voor. Uitgangspunt bij bestuurlijke handhaving is dat de overtreding eenvoudig kenbaar is, de dader identificeerbaar is, en verwijtbaarheid of schuld geen rol spelen. In geval van doen plegen, uitlokken en medeplichtigheid is daar naar zijn aard niet aan voldaan. Toepassing van het strafrecht en het strafprocesrecht ligt in die situaties in de rede. Teneinde de voordelen van bestuurlijke handhaving ook in de context van het strafrecht beschikbaar te hebben, is de strafbeschikking geïntroduceerd.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorgestelde uitbreiding van het bestuursrechtelijke begrip overtreder te heroverwegen en daarbij de mogelijkheid van invoering van de (bestuurlijke) strafbeschikking in de Awir te betrekken.

1. Overtredersbegrip

Ik erken dat wijzigingen in het punitieve sanctierecht in het algemeen een ingrijpend karakter kunnen hebben. De voorgestelde wijziging zie ik echter niet als een principiële nieuwe stap op dit terrein, maar veeleer als een noodzakelijke en in zekere zin consequente aanvulling van het bestaande overtredersbegrip.

Er zijn gevallen van toelagfraude waarbij afdoening met een bestuurlijke boete het meest efficiënt en effectief is. Bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het bestuursrechtelijke overtredersbegrip reeds uitgebreid met de strafrechtelijke deelnemingsvormen medeplegen en feitelijk leidinggeven. Een bestuurlijke boete kan echter nog steeds niet worden opgelegd indien er sprake is van doen plegen, uitlokken of medeplichtigheid. Om deze lacune te dichten, stelt het kabinet voor om ook de deelnemingsvormen doen plegen, uitlokken en medeplichtigheid aan het bestuursrechtelijke overtredersbegrip toe te voegen. Dat de uitbreiding nu wordt voorgesteld, en bijvoorbeeld niet al is voorgesteld ten tijde van de vierde tranche Awb, heeft alles te maken met voortschrijdend inzicht. In augustus 2004 – toen de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) nog niet in werking was getreden en toelagen nog niet bestonden – kon in de memorie van toelichting bij de vierde tranche Awb nog verondersteld worden dat uitlokken, doen plegen en medeplichtigheid in de sfeer van de bestuurlijke boete niet zouden voorkomen. Inmiddels hebben de dit voorjaar geconstateerde fraudegevallen op het terrein van de toelagen doen blijken dat concreet bij toelagfraude deze veronderstelling achterhaald is. Het kabinet meent dat het argument waarom de deelnemingsvormen toen niet in de vierde tranche Awb zijn meegenomen zijn waarde bij toelagen heeft verloren.

⁸ De Afdeling wijst op de kabinetsnota (aanvulling uit 2010) waarin het kabinet zelf aangeeft dat «Een grens voor de bestuursrechtelijke handhaving wordt [...] gevonden in de ernst en de aard van de wetsovertreding» (zie Kamerstuk 32 123 VI, I, blz. 7).

Als ik het goed begrijp, is de Afdeling verder van mening dat bij toeslagfraude handhaving via het strafrecht en in het bijzonder de (bestuurlijke) strafbeschikking meer in de rede ligt. Het kabinet heeft overwogen of de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking een werkbaar alternatief heeft. Anders dan de Afdeling van mening lijkt te zijn is het kabinet tot de conclusie gekomen dat de bestuurlijke strafbeschikking in deze geen toegevoegde waarde biedt. Voor fiscale delicten, douane- en toeslagdelicten zijn de omstandigheden die de keuze bepalen tussen het strafrecht en het bestuurlijke boeterecht neergelegd in de Richtlijnen aanmelding en afhandeling fiscale delicten, douane- en toeslagdelicten (Richtlijnen AAFD). Zoals deze richtlijnen aanhalen wordt «de inzet van bestuursrecht of strafrecht [...] bepaald aan de hand van de vraag welk instrument het meest efficiënt en effectief is». Bij toeslagfraude wordt het strafrecht bijvoorbeeld ingezet indien het belopen nadeel fors is of indien degene die de toeslagfraude heeft begaan geen verhaal biedt. Dit is in overeenstemming met de Richtlijnen AAFD die luiden: «Het opleggen van een bestuurlijke boete is geen adequaat alternatief voor het strafrecht indien deze boete, anders dan door verjaring, niet geïnd kan worden. Dit aspect moet daarom meewegen bij de beslissing of een zaak strafrechtelijk aangepakt moet worden. Strafrechtelijke aanpak zal vooral geïndiceerd zijn bij een verdachte die zich heeft ingespannen om verhaal onmogelijk te maken». Indien voor een strafrechtelijke aanpak gekozen wordt, kan het Openbaar Ministerie (OM) de zaak voor de rechter brengen of een strafbeschikking uitvaardigen. Bij deze zogenoemde OM-beschikking kan de officier van justitie naast een geldboete onder meer een taakstraf opleggen. Bij de bestuurlijke strafbeschikking is het opleggen van een taakstraf niet mogelijk. Daarmee is de bestuurlijke strafbeschikking geen geschikt alternatief voor strafrechtelijke vervolging en de O.M.-beschikking in de gevallen waarin de verdachte geen verhaal biedt. Ik wijs erop dat zowel bij strafrechtelijke aanpak als bij bestuursrechtelijke aanpak de rechtsbescherming in de vorm van rechterlijke toetsing gewaarborgd is. Daarnaast leiden de eisen van kenbaarheid van de overtreding en de identificatie van de dader voor mij niet tot bezwaren tegen bestuurlijke handhaving, temeer daar ook nu al bij de bestuurlijke boete bij toeslagen verwijtbaarheid en schuld een rol spelen.

Tot slot is het kabinet zich ervan bewust dat de hier voorgestelde uitbreiding een afwijking van de Awb is. Daarbij past een moment van bezinning. Het kabinet zal de nieuwe bepalingen inzake het bestuurlijke beboetbaar stellen van de doen pleger, de uitlokker en de medeplichtige dan ook uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding evalueren met het oog op de effectiviteit. Met het oog hierop en naar aanleiding van het advies van de Afdeling is voorzien in een horizonbepaling.

2. Inlichtingenplicht en de bestuurlijke boete

In de Awir zijn thans twee bepalingen opgenomen met betrekking tot de bestuurlijke boete in geval van schending van de inlichtingenplicht. Enerzijds betreft het schending van de inlichtingenplicht door de belanghebbende, zijn partner en medebewoner (artikel 40 van de Awir). Anderzijds gaat het om schending van deze plicht door een derde (artikel 41 van de Awir), te weten openbare lichamen en rechtspersonen die gehouden zijn kosteloos aan de Belastingdienst/Toeslagen de inlichtingen te verstrekken waarvan de kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van de Awir. Voorgesteld wordt de artikelen 40 en 41 te herordenen.⁹

⁹ Artikel III, onderdeel I respectievelijk J.

De Afdeling merkt op dat de nieuwe redactie van artikel 41, eerste lid, een ieder betreft. Dit betekent dat naar de letterlijke tekst van de bepaling ook degene die op grond van de wet niet gehouden is om de inlichtingen te verstrekken een bestuurlijke boete kan krijgen indien hij opzettelijk of grof schuldig relevante informatie niet uit eigen beweging verstrekt.

De toelichting gaat ervanuit dat het niet de bedoeling is om een algemene klikplicht te introduceren, waardoor iemand verweten wordt dat hij niet spontaan – dus zonder dat hij daartoe op grond van de wet gehouden was – de Belastingdienst/Toeslagen heeft geïnformeerd.¹⁰ De tekst van artikel 41, eerste lid, sluit daarop niet aan.

De Afdeling adviseert de voorgestelde wettekst in overeenstemming te brengen met de toelichting.

2. Inlichtingenplicht en de bestuurlijke boete

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de wettekst en de toelichting aangepast.

3. Grondslag berekening bestuurlijke boete

Voor de berekening van de bestuurlijke boete wordt een nieuwe grondslag voorgesteld. De bestuurlijke boete wegens het opzettelijk of grof schuldig niet verstrekken van inlichtingen of het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen bedraagt ten hoogste 100 procent van het bedrag dat van de belanghebbende in verband daarmee is of zou zijn teruggevorderd.¹¹ De formulering «is of zou zijn teruggevorderd» is nieuw, aldus de toelichting¹². Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de bestuurlijke boete niet alleen kan worden opgelegd indien de opzettelijk of grof schuldig onjuist of onvolledig verstrekte gegevens of inlichtingen daadwerkelijk hebben geleid tot een voorschot of tegemoetkoming. Ook indien de Belastingdienst/Toeslagen de onjuistheid of onvolledigheid tijdig onderkent of mede om andere redenen niet overgaat tot het verlenen van een voorschot of het toekennen van een tegemoetkoming, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, aldus de toelichting. Volgens de toelichting is de vraag of er daadwerkelijk voordeel is behaald niet relevant.

De Afdeling wijst erop dat het bij een bestuurlijke boete om een punitieve sanctie gaat. In dat geval is het, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, van wezenlijk belang dat het voor de burger duidelijk is voor welke feiten welke straf maximaal opgelegd kan worden. De formulering «zou zijn teruggevorderd» biedt geen houvast omtrent het strafmaximum en leidt daarmee niet tot een voorzienbare sanctie, omdat niet duidelijk is welke periode bij de berekening van de boetegrondslag in aanmerking wordt genomen.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

3. Grondslag berekening bestuurlijke boete

Ik ben het met de Afdeling eens dat het bij een bestuurlijke boete om een punitieve sanctie gaat, waarbij duidelijk moet zijn voor welke feiten welke maximale straf opgelegd kan worden. Anders dan de Afdeling ben ik van mening dat de voorgestelde formulering «is of zou zijn teruggevorderd»

¹⁰ Toelichting op artikel III, onderdeel J.

¹¹ Het voorgestelde artikel 41, eerste lid, van de Awir (artikel III, onderdeel J).

¹² Toelichting op artikel III, onderdeel J.

daaraan voldoet. De formulering «is of zou zijn teruggevorderd» wordt voorgesteld in artikel 41 van de Awir. Dit artikel bevat de vergrijpboete op het niet, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens of inlichtingen. Voor deze vergrijpboete is opzet of grove schuld vereist. Dit betekent dat degene die zich aan het vergrijp schuldig maakt, bewust handelt met het doel om ten onrechte een bepaald bedrag aan toeslag te ontvangen. Daaruit volgt dat voor de overtreder het bedrag en daarmee de boetegrondslag kenbaar is. Een vergelijkbare formulering is bijvoorbeeld opgenomen in artikel 10a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), welk artikel eveneens over (het herstel van) onjuiste of onvolledige informatie gaat. In dat opzicht is deze figuur derhalve niet nieuw.

Bij toeslagen vraagt in beginsel de belanghebbende een tegemoetkoming aan. Die aanvraag heeft betrekking op een bepaald berekeningsjaar. Er zijn vervolgens twee scenario's: 1) de Belastingdienst/Toeslagen verleent – in de gevallen waarop de boete ziet ten onrechte – een voorschot en kent eventueel zelfs een tegemoetkoming toe of 2) de onjuistheid en onvolledigheid van de gegevens of inlichtingen wordt tijdig onderkend. In het eerste geval volgt een herziening en terugvordering van de uitbetaalde toeslag zodra de Belastingdienst/Toeslagen achter de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte gegevens of inlichtingen komt. De terugvordering heeft maximaal betrekking op vijf jaren en het totale bedrag daarvan is tevens de boetegrondslag. In het tweede geval wordt de beoogde fraude aan de poort gestopt. Er wordt geen voorschot toegekend en er volgt een boetebeschikking. De boetegrondslag is dan het bedrag dat *in verband met* het niet of het onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens of inlichtingen zou zijn teruggevorderd aan uitbetaalde toeslag als de onjuistheid niet vóór de uitbetaling was ontdekt. Dit is de tegemoetkoming voor het bepaalde berekeningsjaar die de overtreder met de informatie opzettelijk of grof schuldig ten onrechte beoogde te ontvangen. Daarmee is de boetegrondslag naar mijn mening voldoende in de tijd afgebakend.

Over de gekozen formulering kan verder worden opgemerkt dat het kabinet vindt dat de burger in het verkeer met de overheid de juiste feiten moet presenteren. Op dit moment kan de vergrijpboete echter alleen worden opgelegd indien de opzettelijk of grof schuldig niet, onjuist of onvolledig verstrekte informatie heeft geleid tot een voorschot of een (te hoge) tegemoetkoming. Of het onwenselijke gedrag bestraft wordt, is daarmee bijna een kwestie van toevalligheid. Komt de Belastingdienst/(Toeslagen) er tijdig achter, dan volgt geen vergrijpboete. Komt de Belastingdienst/(Toeslagen) er niet tijdig achter, dan kan wel een vergrijpboete opgelegd worden. De formulering «is of zou zijn teruggevorderd» heft in de eerste plaats deze discrepantie op. Vanuit die te beschermen norm dat de burger in het verkeer met de overheid de juiste feiten moet presenteren, is namelijk niet relevant of de schatkist benadeeld is.

4. Aanpak malafide uitzendondernemingen

In het kader van de aanpak van malafide uitzendondernemingen wordt voorgesteld om de uitlener van arbeidskrachten te verplichten om een depotrekening aan te houden bij de ontvanger.¹³ Uitleners die zijn aangesloten bij een erkende certificerende instelling als bedoeld in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs zijn hiertoe niet verplicht.¹⁴ Die verplichting geldt evenmin in bij ministeriële regeling aangewezen

¹³ Het voorgestelde artikel 34a, eerste lid, eerste volzin, (nieuw) van de Invorderingswet 1990 (INV 1990) (artikel II, onderdeel D).

¹⁴ Het voorgestelde artikel 34a, eerste lid, tweede volzin, (nieuw) van de INV 1990 (artikel II, onderdeel D).

gevallen.¹⁵ De toelichting spreekt de verwachting uit dat de maatregel een stimulan^s bevat voor uitzendondernemingen om zich te laten certificeren.¹⁶

De Afdeling maakt hier twee opmerkingen bij.

a. EU-aspecten

De Afdeling is wijs erop dat aan het niet aanhouden van een depotrekening voor uitleners die niet zijn aangesloten bij een erkende certificerende instelling consequenties verbonden zijn: zij kunnen worden beboet met een verzuimboete van ten hoogste € 4.920.¹⁷ Mede met het ook op deze sanctiemogelijkheid is de vraag hoe de verplichting om een depotrekening aan te houden bij de ontvanger zich verhoudt tot het vrij verkeer van diensten zoals gewaarborgd in het EU-recht.¹⁸

Artikel 4, vierde lid, van Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid¹⁹ laat ruimte beperkingen aan het vrij verkeer te stellen als het gaat om financiële waarborgen met betrekking tot uitzendbureaus.²⁰ De beperking van het vrij verkeer kan alleen worden gerechtvaardigd bij een dwingende reden van algemeen belang, en dient noodzakelijk en proportioneel te zijn. Het Hof van Justitie oordeelde dat de doelstellingen van bestrijding van fraude, met name sociale fraude, en van voorkoming van misbruik, met name schijnzelfstandigheid en zwartwerk, samenhangen met de doelstellingen van voorkoming van oneerlijke concurrentie en de bescherming van werkenden, en daarmee kunnen gelden als dwingende redenen van algemeen belang.²¹ De beperking dient echter ook noodzakelijk en proportioneel te zijn. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan.

b. Concreet en terughoudend delegeren

Wat betreft het gebruik van delegatiebepalingen verwijst de Afdeling naar haar algemene opmerking onder punt 5 van het advies over het Belastingplan 2014. Meer in het bijzonder merkt de Afdeling over de onderhavige delegatiebepaling op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.²² Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.²³

De Afdeling is van oordeel dat de wettelijke bepaling waarin bij ministeriële regeling uitleners kunnen worden aangewezen die niet verplicht zijn

¹⁵ Het voorgestelde artikel 34a, eerste lid, tweede volzin, slotzinsnede, (nieuw) van de INV 1990 (artikel II, onderdeel D).

¹⁶ Paragraaf 4.5, laatste volzin, van de toelichting.

¹⁷ Het voorgestelde artikel 63b, derde lid, (nieuw) van de INV 1990 (artikel II, onderdeel F, eerste lid).

¹⁸ Zie in dit verband het arrest van het HvJ EU in zaak C-577/10, Commissie/België, r.o. 40.

¹⁹ PbEG 2008, L 327.

²⁰ Zie ook Kamerstuk 32 872, nr. 4, onderdeel 4.a. EU-recht.

²¹ Arrest HvJ EU zaak C-577/10, Commissie/België, r.o. 45.

²² Zie aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

²³ Zie aanwijzing 25 Ar.

om een depot aan te houden, niet aan deze vereisten voldoet. De bepaling kent geen enkele begrenzing. De toelichting meldt slechts bij wijze van voorbeeld dat kan worden gedacht aan de situatie van de directeur-grotaandeelhouder die zichzelf via zijn eigen BV als uitzendkracht uitleent aan derden.²⁴ Daarnaast gaat het bij het aanwijzen niet om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details of voorschriften die dikwijls wijziging behoeven dan wel waarvan is te voorzien dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert de delegatiebevoegdheid concreet en nauwkeurig te begrenzen en te voorzien in een delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

4. Aanpak malafide uitzendondernemingen

a. EU-aspecten

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting een passage opgenomen over de verhouding tussen de nieuwe verplichting om een depot aan te houden en het vrije verkeer van diensten zoals gewaarborgd in het EU-recht.

b. Concreet en terughoudend delegeren

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de delegatiebepaling van het voorgestelde artikel 34a, eerste lid, van de Invorderingswet 1990 voorzien in een delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de in de algemene maatregel van bestuur op te nemen gevallen zien op situaties waarin weliswaar de registratieplicht van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs geldt, maar de verplichting om een depot aan te houden desondanks niet van toepassing is.

5. Belastingplanpakket 2014

Het voorliggende voorstel vormt een onderdeel van het belastingplanpakket 2014, met 1 januari 2014 als inwerkingtredingsdatum. De Afdeling wijst erop dat het voorstel ingrijpende keuzes bevat op het terrein van het punitieve sanctierecht. De snelheid die de behandeling van het belastingplanpakket 2014 door Tweede en Eerste Kamer vergt, kan aan de zorgvuldige behandeling van dit ingrijpende voorstel in de weg staan.

De Afdeling adviseert het voorstel los te koppelen van het belastingplanpakket 2014 en de ingangsdatum ervan vast te stellen bij koninklijk besluit.

5. Belastingplanpakket 2014

Over het advies van de Afdeling om het voorstel los te koppelen van het pakket Belastingplan 2014 en de ingangsdatum ervan vast te stellen bij koninklijk besluit merk ik het volgende op. Het wetsvoorstel Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit beoogt een aantal recent geconstateerde vormen van fraude aan te pakken door het versterken van het toezichtinstrumentarium, van het boete- en strafrechtinstrumentarium en van het invorderingsinstrumentarium. De meeste maatregelen uit het wetsvoorstel vloeien voort uit de dit voorjaar geconstateerde fraudegevallen op het terrein van de toeslagen en de politieke wens van zowel het kabinet als de Tweede Kamer om zo snel mogelijk maatregelen te nemen tegen die vormen van fraude. Met name in tijden waarin de rekening voor

²⁴ Zie de toelichting op artikel II, onderdeel D, eerste alinea, slotzin.

de crisis betaald moet worden kan het kabinet niet afwachtend toekijken hoe ten onrechte een beroep wordt gedaan op toeslagen. Een voortvarende aanpak is geboden. Ik ben het vanzelfsprekend met de Afdeling eens dat een dergelijke voortvarende aanpak niet ten koste mag gaan van een zorgvuldige behandeling. Teneinde de antifraudemaatregelen op de kortst mogelijke termijn effectief te laten zijn, zijnde bij de ingang van het komende kalenderjaar, zal de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk aan het einde van dit jaar afgerond moeten zijn. Maatregelen zoals die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, kunnen immers naar hun aard in de meeste gevallen niet anders dan aan het begin van een kalenderjaar in werking treden. Dat geldt overigens niet alleen voor het wetsvoorstel Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, maar ook voor de overige wetsvoorstellen uit het pakket Belastingplan 2014. Zoals gebruikelijk bij de wetsvoorstellen die in een belastingplanpakket worden opgenomen streeft het kabinet er ook dit jaar weer naar om de behandeling op een zo zorgvuldig mogelijke wijze vorm te geven. Met de voorgestelde inwerkingtredingsdatum en het daarbij behorende parlementaire behandelschema hoopt het kabinet recht te doen aan de in de Tweede Kamer geuite wens om in het bijzonder de fraude op het terrein van de toeslagen voortvarend en stevig aan te pakken. Een aantal van de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel is bovendien reeds bij brief van 10 mei 2013 aan de Tweede Kamer aangekondigd.²⁵ Andere maatregelen beogen een oplossing te bieden voor aspecten van frauduleus gedrag die ook in het plenaire debat in de Tweede Kamer over de fraude in de toeslagen voor het voetlicht zijn gekomen. In zoverre worden de meeste maatregelen in het wetsvoorstel niet voor het eerst aangekondigd. Alles overziend ben ik van mening dat een behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in het komende najaar die recht doet aan de eisen van zowel zorgvuldigheid als voortvarendheid dan ook zeer wel mogelijk is. Om deze redenen heb ik de suggestie van de Afdeling om de inwerkingtredingsbepaling aan te passen dan ook niet overgenomen.

6. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven, met dien verstande dat aan «percent» de voorkeur wordt gegeven boven «procent» en die kanttekening daarom niet is gevolgd.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal redactionele en technische wijzigingen aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

²⁵ Kamerstuk 17 050, nr. 435.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.13.0260/III

- Ingevolge artikel III, onderdeel A, van het voorstel worden het tweede tot en met het tiende lid van artikel 15 van de Awir vernummerd. Tevens voorzien in een wijziging van de verwijzingen naar die vernummerde leden in artikel 15, vijfde, zevende en negende lid, van de Awir.
- In het in artikel III, onderdeel J, van het voorstel opgenomen artikel 41, eerste en tweede lid, van de Awir «percent» wijzigen in: procent.