

Bij Kabinetsmissive van 31 augustus 2021, no.2021001644, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten (Wet hersteloperatie toeslagen), met memorie van toelichting.

Het voorstel is onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2022 (pakket Belastingplan 2022), samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2022, Overige fiscale maatregelen 2022, Wet implementatie belastingplichtmaatregel uit de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking, Wijziging van de Algemene douanewet (versterking grondslag cameratoezicht) en Wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (verlaging tarief verhuurderheffing en maandelijkse wijziging bedragen heffingsverminderingen).

Het voorstel voorziet in verschillende aanpassingen in verband met de hersteloperatie voor gedupeerden van de kinderopvangtoeslagproblematiek. Vrijwel alle in het voorstel opgenomen maatregelen zijn eerder aangekondigd of reeds in beleidsbesluiten neergelegd. Voor de meeste maatregelen geldt dat de uitvoering al ter hand is genomen.

In dit advies concludeert de Afdeling advisering van de Raad van State dat de hersteloperatie dusdanig complex is geworden dat de beoogde snelheid van het herstel steeds verder uit het zicht raakt. Bovendien leidt de hersteloperatie tot onevenwichtigheden en ongelijke behandeling tussen verschillende groepen gedupeerden. Dit heeft ook als risico dat het maatschappelijke draagvlak voor de regeling wordt ondermijnd en de hersteloperatie juridisch kwetsbaarder wordt. De democratische legitimatie en de kwaliteit van de besluitvorming en de wetgeving komen ernstig onder druk te staan.

De gevolgde handelwijze belemmert bovendien de mogelijkheden om tot meer structurele oplossingen te komen, zowel voor de afhandeling van de problemen uit het verleden, als voor de door iedereen noodzakelijk geachte herziening van het toeslagenstelsel. In reactie op signalen zijn telkens toezeggingen gedaan waarmee bij gedupeerden verwachtingen zijn gewekt, terwijl de hersteloperatie daarmee te complex is geworden en het tegelijkertijd voor de Belastingdienst/Toeslagen onmogelijk is geworden om aan de gewekte verwachtingen te kunnen voldoen. Dit is schadelijk voor het (herstel van) vertrouwen in de hersteloperatie en in het handelen van de overheid. Het voorliggende voorstel illustreert deze problematiek. In het bijzonder komt naar voren dat het voorstel op veel punten leidt tot ongelijke behandeling. Sommige groepen worden overgecompenseerd. Zo wordt al bij een schade van € 1500 een bedrag van € 30.000 uitgekeerd en worden alle openstaande publieke schulden kwijtgescholden, zelfs zakelijke schulden, ook als deze schulden geen relatie hebben met de toeslagenproblematiek. Voor andere groepen, die soms in grotere problemen verkeren, zijn deze voorzieningen niet beschikbaar. Het gevolg is dat de voorgestelde

maatregelen juridisch kwetsbaar zijn en afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid.

De Afdeling wijst ten aanzien van het voorstel op een dilemma: het codificeren van de huidige aanpak in wetgeving bestendigt een aanpak, waarvan de staatssecretaris al heeft geconstateerd dat deze niet ongewijzigd voortgezet kan worden. Het nalaten om deze aanpak te codificeren zou echter meebrengen dat een zeer onwenselijke situatie blijft bestaan waarin ingrijpende beleidsmaatregelen zonder wettelijke grondslag worden uitgevoerd, in afwachting van een betere oplossing. Het is daarom van het grootste belang dat een duidelijk perspectief wordt geboden op de regeling die het kabinet voor ogen staat om een einde te maken aan deze problematiek, en op de betekenis van dit voorstel in dat verband. Dit is ook nodig om de burgers die het betreft duidelijkheid te geven over het verdere verloop van de hersteloperatie. De Afdeling acht het dan ook noodzakelijk dat die duidelijkheid in de voorliggende toelichting wordt geboden.

De Afdeling wijst in dit verband op het belang om het herstelproces zelf beter en effectiever in te richten door in het herstelproces een scherpere scheiding aan te brengen tussen elementen die zich lenen voor een grofmazige aanpak in een massaal en snel proces, en elementen waarvoor een continu en arbeidsintensief proces van maatwerk aangewezen is.

Zij wijst er tot slot op dat het noodzakelijk is dat het besluitvormingsproces rondom de hersteloperatie op ordelijker wijze wordt ingericht. Dit vereist ook dat voldoende tijd wordt genomen om tot een ordelijke beleidsvoorbereiding en besluitvorming te komen. Het verdient aanbeveling hierover met het parlement duidelijke afspraken te maken en elkaar daaraan te houden, ook wanneer de gemoederen in voorkomend geval hoog oplopen. Alleen dan kan perspectief ontstaan op evenwichtige en werkbare oplossingsrichtingen.

In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen en te worden losgekoppeld van het pakket Belastingplan 2022.

1. Algemeen

a. *Inleiding*

De Afdeling constateert dat het voorstel een groot aantal maatregelen bevat in reactie op knelpunten die gaandeweg naar boven zijn gekomen bij de hersteloperatie voor gedupeerden van de kinderopvangtoeslagproblematiek. Veel van deze maatregelen zijn eerder al in beleidsbesluiten neergelegd en worden reeds ten uitvoer gebracht.

De regering vond het onwenselijk om deze maatregelen pas na een formeel wetgevingstraject in werking te laten treden.¹ De maatregelen worden nu alsnog met terugwerkende kracht gecodificeerd. De toelichting bevat een omschrijving van de maatregelen, maar maakt geen melding van de problematiek die inmiddels in de uitvoering is ontstaan. Ook wordt niet ingegaan op de beleidsinitiatieven waarover wordt nagedacht en de oplossingsrichtingen die daarbij worden gehanteerd.

¹ Memorie van toelichting, onderdeel 5. Codificatie van goedkeurend beleid, eerste tekstblok.

De Afdeling acht het van belang dat bij het voorliggende voorstel wordt ingegaan op de dilemma's die aan de orde zijn. De staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane heeft immers onderkend dat het ongewijzigd voortzetten van de werkwijze die thans bij het herstelproces wordt gehanteerd geen optie is, en dat herijking noodzakelijk is.² Dit leidt tot een dilemma: het codificeren van de huidige aanpak in wetgeving bestendigt een aanpak, waarvan al is geconstateerd dat deze niet voortgezet kan worden. Het niet-codificeren ervan zou echter meebrengen dat een zeer onwenselijke situatie blijft bestaan waarin ingrijpende beleidsmaatregelen zonder wettelijke grondslag worden uitgevoerd, in afwachting van een betere oplossing.³ Het is daarom noodzakelijk dat een duidelijk perspectief wordt geboden op de regeling die het kabinet voor ogen staat om een einde te maken aan deze problematiek en op de betekenis van dit voorstel in dat verband.

Tegen deze achtergrond gaat de Afdeling eerst in op de situatie die is ontstaan en op een oplossingsrichting om te komen tot een beter werkbaar proces. In onderdeel 2 wordt vervolgens ter illustratie aan de hand van enkele voorbeelden nader ingegaan op de in het voorstel gekozen aanpak en op enkele nieuwe problemen die deze aanpak veroorzaakt.

b. *Aanpak*

Bij de hersteloperatie is in reactie op het onrecht dat de getroffen ouders is aangedaan in eerste instantie een relatief eenvoudig financieel herstelproces in gang gezet, beperkt tot toeslagen zelf en gericht op een beperkte doelgroep. De bedoeling was dat dit in beginsel een simpel en snel uit te voeren proces zou zijn, zodat herstel snel zou kunnen worden geregeld. Voor die gedupeerde ouders die meenden in een bijzondere, zeer schrijnende situatie te zitten, werd voorzien in een afzonderlijke procedure op basis van maatwerk.

Gaandeweg is niet alleen gebleken dat het aantal personen dat een beroep doet op de regeling veel groter is dan verwacht – in juni 2021 was de stand 42.050 ouders die zich als gedupeerden hebben aangemeld⁴ –, ook is een veelheid van gerelateerde problemen boven water gekomen, zoals bredere schuldenproblematiek, werkloosheid en psychische problemen. Telkens wanneer nieuwe problemen opdoken, leidde dit tot uitbreiding van het herstelproces via beleidsbesluiten. Het gevolg is een wirwar van regelingen en een hersteloperatie, waarvan de opgave is verbreed tot een brede aanpak om gedupeerden en hun gezin in staat te stellen een nieuwe start te maken.⁵

² Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 857.

³ De Afdeling wijst in dit verband op haar eveneens vandaag uitgebrachte advies bij het wetsvoorstel Belastingplan 2022 (W06.21.0273/III), waarin zij in onderdeel 2 ingaat op het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten en in voetnoot 8 opmerkt dat een gang van zaken waarin een beleidsbesluit aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd om de Kamer zo de gelegenheid te geven erop te reageren voor de plaatsing ervan in de Staatscourant niet mag worden gezien als (volwaardig) surrogaat van de normale wetgevingsprocedure.

⁴ 7^e Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, p. 4.

⁵ Brief van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Rechtsbescherming van 9 september 2021 betreffende Voortgang herijking herstel Toeslagen (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z15170&did=2021D32522)

Dat herstelproces is daarmee steeds ingewikkelder geworden en is inmiddels zeer arbeidsintensief en kost veel tijd. Individueel maatwerk is noodzakelijk voor een grote groep ouders. Al met al is het herstelproces zo ingewikkeld geworden, dat dit voor de ouders die het betreft zonder bijstand of persoonlijk zaakbehandelaar niet te volgen is. Het voorliggende voorstel is hiervan de voorlopige weerslag. Uit de voortdurende discussie met de Kamer over het proces, kan worden afgeleid dat het einde hiervan nog niet in zicht is: een veelheid aan nieuwe regelingen die zijn ingegeven door knelpunten die gaandeweg zijn opgekomen is aangekondigd.⁶

c. *Nadelen*

Gelet op de voorgeschiedenis is begrijpelijk dat het herstelproces aldus is verlopen. Niettemin moet worden geconstateerd dat aan de ontstane werkwijze grote nadelen kleven, die in de loop van dit proces steeds klemmender zijn geworden. De Afdeling wijst op het volgende:

- I. De vele regelingen die in de loop van de tijd aan de hersteloperatie zijn toegevoegd leiden tot een steeds ingewikkelder herstelproces. Dat leidt op zichzelf weer tot nieuwe knelpunten. Ook heeft dit noodzakelijkerwijs gevolgen voor de beoogde snelheid, alsook voor de begrijpelijkheid.
- II. In de gekozen werkwijze zijn telkens weer toezeggingen gedaan waarmee bij gedupeerden verwachtingen zijn gewekt, terwijl de hersteloperatie daarmee complexer werd en het tegelijkertijd voor de Belastingdienst/Toeslagen onmogelijk is geworden om aan de gewekte verwachtingen te kunnen voldoen.⁷ Dit is schadelijk voor het (herstel van) vertrouwen in de hersteloperatie.
- iii. Gaandeweg is een mengvorm ontstaan van regelingen, gebaseerd op een zeer grofmazige aanpak, en (op wetsniveau) zeer gedetailleerde regelingen. Het gevolg daarvan is dat in pogingen om recht te doen forse nieuwe onevenwichtigheden en ongelijke behandeling ontstaan. Dat maakt de hersteloperatie juridisch kwetsbaar en doet afbreuk aan het herstel van vertrouwen. In het voorliggende voorstel zijn hiervan duidelijke voorbeelden te zien: in sommige gevallen worden gedupeerden in sterke mate overgecompenseerd, terwijl andere gedupeerden buiten de boot vallen. Hierna in onderdeel 2 wordt in het bijzonder op deze knelpunten nader ingegaan.
- iv. De rechtsstatelijkheid en de democratische legitimatie van regels komt onder druk te staan met de vele bijzondere maatregelen die bij beleidsbesluit voorafgaand aan wetgeving of na aankondiging in een Kamerbrief in werking worden gesteld.⁸ In het heden eveneens uitgebrachte advies over het wetsvoorstel Belastingplan 2022 wordt hierop nader ingegaan.⁹

⁶ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 854 en de in de voorgaande voetnoot genoemde brief van 9 september 2021.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 857, p. 2 en 5.

⁸ Daarmee wordt bedoeld de situatie dat een bewindspersoon de Tweede Kamer per brief informeert dat de uitvoering alvast wordt gestart vooruitlopend op wetgeving (zie bijvoorbeeld de brief van minister Koolmees van 17 juni 2021 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z11042&did=2021D23970).

⁹ Onderdeel 2 van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 september 2021 bij het wetsvoorstel Belastingplan 2021 (W06.21.0273/III). In dit verband verdient tevens opmerking dat

- v. De ad hoc aanpak, door het verwerken van toezeggingen in goedkeurende beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving of door te handelen na aankondiging in een Kamerbrief, heeft bovendien tot gevolg dat de kwaliteit van regels, de kwaliteit van de (politieke) besluitvorming en de kwaliteit van de uitvoering onder druk komen te staan.
- vi. Deze handelswijze belemmert tot slot de mogelijkheden om tot meer structurele oplossingen te komen, zowel voor de afhandeling van de problemen uit het verleden, als voor de door iedereen noodzakelijk geachte herziening van het stelsel.

Het voorliggende voorstel bevat tal van illustraties van de hiervoor geschetste problematiek. In het bijzonder wijst de Afdeling erop dat naar voren komt dat het voorstel op veel punten leidt tot ongelijke behandeling. Sommige groepen worden overgecompenseerd. Zo wordt al bij een schade van € 1500 een bedrag van € 30.000 uitgekeerd en worden alle openstaande publieke schulden kwijtgescholden, zelfs zakelijke schulden, ook als deze schulden geen relatie hebben met de toeslagenproblematiek. Voor andere groepen, die soms in grotere problemen verkeren, zijn deze voorzieningen niet beschikbaar. Het gevolg is dat de voorgestelde maatregelen juridisch kwetsbaar zijn en afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid. In onderdeel 2 hierna wordt kort ingegaan op enkele voorbeelden daarvan.

d. *Hoe verder?*

In verschillende recente brieven heeft de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane aangegeven dat onderkend wordt dat aan de thans gehanteerde werkwijze grote nadelen zijn verbonden, dat het ongewijzigd voortzetten van de werkwijze geen optie is, en dat herijking noodzakelijk is.¹⁰ Ook zijn in dat verband oplossingsrichtingen geschetst.

In de toelichting wordt niet op deze ontwikkelingen ingegaan. Bovendien is niet duidelijk hoe het voorstel zich tot die ontwikkelingen verhoudt. Duidelijkheid is nodig, nu het codificeren van de huidige aanpak in wetgeving een aanpak bestendigt, waarvan al is geconstateerd dat deze niet adequaat is. Het niet-codificeren ervan zou echter meebrengen dat een zeer onwenselijke situatie blijft bestaan waarin ingrijpende beleidsmaatregelen zonder wettelijke grondslag worden uitgevoerd. Het is daarom van het grootste belang dat een duidelijk perspectief wordt geboden op de regeling die het

de brief van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Rechtsbescherming van 9 september 2021 betreffende Voortgang herijking herstel Toeslagen (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z15170&did=2021D32522) de volgende passage bevat: "Het beleidsbesluit private schulden verwacht de staatssecretaris van Financiën T&D op korte termijn, uiterlijk bij de 8e VGR, te kunnen delen. De uitvoering hiervan zal na een opstartfase in oktober volledig operationeel zijn in november. Deze opstartfase geeft uw Kamer gelegenheid daarop te reageren, bijvoorbeeld in een commissiedebat, voorafgaand aan publicatie in de Staatscourant." De Afdeling merkt op dat een gang van zaken waarin een beleidsbesluit aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd om de Kamer zo de gelegenheid te geven erop te reageren voor de plaatsing ervan in de Staatscourant niet mag worden gezien als (volwaardig) surrogaat van de normale wetgevingsprocedure.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 854 en 857.

kabinet voor ogen staat om een einde te maken aan deze problematiek, en op de betekenis van dit voorstel in dat verband. Dit is ook nodig om de burgers die het treft duidelijkheid te geven over het verdere verloop van de hersteloperatie. De Afdeling acht het dan ook noodzakelijk dat die duidelijkheid in de voorliggende toelichting wordt geboden.

De Afdeling wijst in dit verband op het belang om het herstelproces zelf beter en effectiever in te richten. Hiervoor is de Afdeling al ingegaan op de vermenging van een eenvoudig proces, uitsluitend gericht op (snel) financieel herstel, en een proces gericht op allerlei vraagstukken met een geheel ander karakter. Vraagstukken rond schulden, werkloosheid psychische problemen en dergelijke, vergen een arbeidsintensief en continu proces van individueel maatwerk, zeker waar sprake is van multiproblematiek. Een dergelijk proces is moeilijk te verenigen met de wens om voor grote aantallen personen die zich bij de Belastingdienst/Toeslagen hebben gemeld voor een herstelregeling, in zeer korte tijd duidelijkheid te bieden of zij aanspraak maken op herstel en ook daadwerkelijk herstel te bieden. Dit vergt een ander type organisatie.¹¹

Gelet hierop ligt het voor de hand een scherper onderscheid aan te brengen tussen enerzijds een (relatief eenvoudig maar massaal) financieel herstelproces en een arbeidsintensief en continu proces van individueel maatwerk voor de overige vraagstukken.¹² Bij een financiële regeling geldt daarbij dat naarmate daarbij grover te werk wordt gegaan de snelheid kan toenemen, maar dat daarmee wel afbreuk gedaan zal kunnen worden aan de rechtvaardigheid. Daarom zal niet teveel kunnen worden geleund op een dergelijke aanpak.

Ten aanzien van andere aspecten als schuldenproblematiek en dergelijke, is een geheel andere aanpak, en dus ook van de uitvoeringsorganisatie, nodig om dergelijke ingewikkelde, tijdrovende continuprocessen van individueel maatwerk succesvol uit te voeren. Kennis en expertise op dit vlak is thans bij gemeenten geconcentreerd in het kader van het sociale domein. Tegen deze achtergrond onderschrijft de Afdeling de stappen die zijn gezet om de samenwerking met gemeenten te zoeken. Zij kan zich voorstellen dat een intensivering van samenwerking wordt onderzocht met het oog op efficiënte inzet van expertise en om dubbel werk te voorkomen.¹³

Tot slot wijst de Afdeling erop, dat een perspectiefvolle en werkbare aanpak alleen haalbaar is als het besluitvormingsproces rondom de hersteloperatie op ordelijker wijze wordt ingericht. Dit vereist ook dat voldoende tijd wordt genomen om tot een ordelijke beleidsvoorbereiding en besluitvorming te komen. Het is noodzakelijk hierover met het parlement duidelijke afspraken te maken en elkaar daaraan te houden, ook wanneer de gemoederen in voorkomend geval hoog oplopen. Alleen dan kan perspectief ontstaan op evenwichtige en werkbare oplossingsrichtingen.

¹¹ Zie in dit verband de brief van de staatssecretaris van Financiën van 29 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 857).

¹² In de brief van de staatssecretaris van Financiën van 22 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 854) lijkt een kijkrichting als deze te worden geschetst. Vooralsnog lijkt het nog niet te zijn gelukt uitvoering te geven aan deze voornemens. Het voorliggende voorstel geeft hiervan geen blijk. Ook in de brief van de staatssecretaris van Financiën van 29 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 857) wordt een dergelijke kijkrichting geschetst.

¹³ Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 857 en de reactie van VNG bij het voorliggende ontwerp van 3 juni 2021.

Wat betreft het wetgevingsproces verdient opmerking dat de Afdeling erkent dat op het gebied van de toeslagen voortvarendheid in de wetgeving is geboden. Dat betekent echter nog niet dat er een logische samenhang is tussen het voorstel Wet hersteloperatie toeslagen en het pakket Belastingplan 2022 of dat er een noodzaak is om dit voorstel aan het pakket Belastingplan 2022 te koppelen.¹⁴

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen en los te koppelen van het pakket Belastingplan 2022.

2. Het voorstel

Hiervoor is de Afdeling ingegaan op de nadelen die zijn verbonden aan de aanpak bij de hersteloperatie. In dit onderdeel signaleert de Afdeling enkele voorbeelden van de hiervoor geschetste problematiek in het voorliggende voorstel. Vanwege de grote complexiteit van het voorstel en de beperkte voorbereidingstijd voor dit advies is volledigheid niet beoogd, maar slechts een illustratie van hetgeen hiervoor in onderdeel 1 is geschetst.

a. *Toegang tot herstel*

In de loop van de tijd is een wirwar van regelingen ontstaan die zijn bedoeld om de gedupeerde ouders herstel te bieden. De toegang tot die regelingen hangt thans af van de beoordeling door de Belastingdienst/Toeslagen of iemand in aanmerking komt voor het forfaitaire bedrag van € 30.000. De compensatie wordt onder meer verleend – in bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen – als sprake is van hardheid van de toepassing die voor 23 oktober 2019 werd gegeven aan het wettelijke systeem, en waarbij de onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de belanghebbende te laten.

Het gevolg van deze aanpak is dat een groot verschil in behandeling ontstaat: voor wie “binnen” is, is voorzien in een stapeling van voorzieningen. Voor anderen is geen enkele voorziening getroffen. Het is dus een zeer grofmazige benadering. Het is de vraag of daarmee voldoende recht wordt gedaan aan de situatie. En daarbij komt dat die beoordeling of iemand “binnen” is veel meer tijd blijkt te vergen dan oorspronkelijk gedacht. In verschillende subonderdelen hierna wordt een en ander nader uitgewerkt.

b. *Schuldenaanpak*

Het voorstel voorziet erin dat van gedupeerden die in de schuldsaneringsregeling op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) zitten alle schulden (tot en met de peildatum 1 juni 2021) door de Bd/T worden overgenomen. Dit staat los van het recht op de uitkering van € 30.000.

De regeling maakt geen onderscheid naar de oorzaken van de schulden die worden overgenomen. Ook schulden die in het geheel geen verband houden met de kinderopvangtoeslagproblematiek, worden overgenomen, zelfs zakelijke schulden. Dit leidt tot grote ongelijkheid met andere personen die in de Wsnp zitten en van wie de schulden niet worden overgenomen. Ook voor de schuldeisers treden ongelijke gevolgen op, nu de schuldeisers van gedupeerden volledig worden gecompenseerd.

¹⁴ De Afdeling wijst in dit verband op onderdeel 1 van haar eveneens vandaag uitgebrachte advies bij het wetsvoorstel Belastingplan 2022 (W06.21.0273/III).

Omdat het ook zakelijke schulden kan betreffen kan het voorstel ook een weerslag hebben op de concurrentieverhoudingen.

In dit verband wijst de Afdeling er tevens op dat voor verschillende zakelijke belastingschulden Unierechtelijke regels gelden, bijvoorbeeld voor kwijtschelding van douanerechten. Deze regels kunnen door het voorstel niet opzij gezet worden. Bij de omzetbelasting moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat bij grensoverschrijdende (intracommunautaire) transacties ook andere lidstaten betrokken zijn. Voorts moet worden bedacht dat bij de loonheffingen en premies sociale verzekeringen ook derden betrokken zijn, namelijk werknemer(s). Duidelijk moet zijn wat de gevolgen van kwijtschelding zijn voor hen.

Voorts merkt de Afdeling op dat verschillende groepen gedupeerden niet voor de voordelen van deze regeling inzake schuldenovername in aanmerking komen, zoals diegenen die alle zeilen hebben bijgezet om deze schulden tijdig af te lossen of daartoe geld hebben geleend in het informele circuit, en diegenen die niet voor de Wsnp in aanmerking komen, bijvoorbeeld omdat zij al eerder in de schuldsaneringsregeling hebben gezeten.¹⁵ Uit kamerbrieven komt naar voren dat dit is onderkend en dat voor dergelijke gevallen nog naar een oplossing wordt gezocht.¹⁶ Het gevolg is echter voorsnóg dat ongelijke behandeling ontstaat, waarbij het kan voorkomen dat (groepen) gedupeerden die er slechter aan toe zijn dan diegenen in de Wsnp, niet voor deze schuldenovername in aanmerking komen.

Tot slot zij opgemerkt dat een met de regeling voor de Wsnp (schuldenovername) vergelijkbare regeling van toepassing is bij buitengerechtelijke schuldregelingen. De aanknopingspunten voor dergelijke regelingen en de waarborgen waarmee deze zijn omkleed zijn echter van een geheel andere orde dan bij de Wsnp. De vraag is of dit voldoende basis geeft om schulden over te nemen.

c. *Kwijtschelding publieke schulden*

Het voorstel voorziet in kwijtschelding van op 31 december 2020 nog openstaande publieke schulden. Net als bij de overname van schulden (hiervoor onder b) leidt deze regeling tot onevenwichtige resultaten en ongelijke behandeling. Daarbij speelt in het bijzonder dat om voor kwijtschelding in aanmerking te komen er geen verband nodig is tussen de openstaande publieke schuld en de kinderopvangtoeslagproblematiek. Ook zakelijke schulden worden kwijtgescholden. Ook bij kwijtschelding van openstaande belastingschulden is van belang dat gedupeerde ouders die (voor ontvangst van de € 30.000 compensatie) veel moeite hebben gedaan om deze schulden tijdig af te lossen of daarvoor leningen zijn aangegaan in het informele circuit, niet in aanmerking komen voor kwijtschelding.

De Afdeling merkt in dit verband op dat in de wetgeving ter zake van publieke schulden, in het bijzonder die voor belastingen in de Invorderingswet 1990 en de daarop gebaseerde regels, nauwkeurig is omschreven in welke situaties en onder welke voorwaarden kwijtschelding mogelijk is. Vooral het beginsel van rechtsgelijkheid (alsook bijvoorbeeld het uitgangspunt dat het voeren van inkomenspolitiek via kwijtschelding moet worden voorkomen) ligt aan deze stringente voorwaarden ten

¹⁵ Artikel 288, tweede lid, onder d, van de Faillissementswet.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 854, p. 20-22.

grondslag. Voor zakelijke schulden zijn de voorwaarden voor kwijtschelding bovendien bijzonder streng, dit mede met het oog op de concurrentieverhoudingen. De voorgestelde kwijtscheldingsregeling vereist in dat licht een bijzondere motivering, waarbij ook wordt ingegaan op de grofmazigheid van de voorgestelde kwijtscheldingsregeling.

d. *Incidentele noodvoorziening*

Het voorstel voorziet in een incidentele noodvoorziening. Die is van toepassing indien zich een acute noodsituatie voordoet als gevolg van de kinderopvangtoeslagproblematiek. Om ervoor in aanmerking te komen moet de gedupeerde een verzoek hebben gedaan om hardheidstegemoetkoming, herziening, compensatie of een opzet/grove schuld tegemoetkoming, en de Belastingdienst/Toeslagen moet deze niet op korte termijn kunnen toekennen. De voorziening wordt later niet verrekend met de uiteindelijke compensatie.

De Afdeling begrijpt het karakter van de regeling als noodvoorziening voor gedupeerden hangende de procedure. Zij merkt evenwel op dat voor zowel de regelingen waarom is verzocht als de noodvoorziening zal moeten worden beoordeeld of de aanvrager – kort gezegd – gedupeerde is. Indien dat is vastgesteld komt de dupeerde in aanmerking voor het forfaitaire bedrag van artikel 49db Awir (€ 30.000). De vraag is of de noodvoorziening daarmee niet wordt ingehaald door de forfaitaire regeling. De omstandigheid dat geen verrekening plaatsvindt leidt daarbij tot onevenwichtigheden.

e. *Ex-partners*

Ingeval twee ex-partners in aanmerking komen voor het forfaitaire bedrag (€ 30.000), wordt het totale bedrag één keer uitgekeerd. Het wordt uitgekeerd aan degene die het eerst daartoe een verzoek heeft ingediend (artikel 49db, tweede lid, Awir). Dit kan tot zeer onevenwichtige resultaten leiden. Dat “van de ouder en de (ex-)toeslagpartner wordt verwacht dat zij, waar van toepassing, het bedrag onderling verdelen”¹⁷ maakt dit niet anders: die verwachting getuigt niet van veel realiteitszin, gelet op de hier aan de orde zijnde schuldenproblematiek al dan niet in combinatie met relationele- (en eventuele andere) problemen.

f. *Duur procedure*

Voor zowel de regeling inzake de overname van private schulden als voor de regeling inzake kwijtschelding gelden peildata. De doelstelling van deze regelingen is dat gedupeerden “met een schone lei kunnen beginnen”. Gelet op deze doelstelling is het noodzakelijk dat de periode tussen deze peildata en de afwikkeling van het herstelproces niet te lang duurt. Zulks is echter, gelet op de complexiteit van het herstelproces, onzeker. Dat betekent dat er rekening mee moet worden gehouden dat in die periode weer nieuwe problemen ontstaan die om een oplossing vragen.¹⁸

De toelichting vermeldt dat kwijtschelding in beginsel ook wordt verleend voor alle na deze datum nog te formaliseren toeslag- en belastingschulden, voor zover deze materieel betrekking hebben op de periode tot 1 januari 2021.¹⁹ Kwijtschelding geldt

¹⁷ Memorie van toelichting, onderdeel 5.5.

¹⁸ Vooral bij de buitengerechtelijke schuldregelingen moet hiermee rekening worden gehouden.

¹⁹ Memorie van toelichting, onderdeel 5.6.

ook voor de nog verschuldigde bedragen die verband houden met (de invordering van) toeslag- en belastingschulden, zoals belopen (invorderings-)renten of kosten van invordering.

Het voorgaande maakt de voorgestelde regeling niet alleen nog ingewikkelder, maar roept ook temeer de vraag op waarom de genoemde peildata worden gehanteerd.

g. *Budgettaire aspecten*

Het gevolg van de gang van zaken waarbij de hersteloperatie steeds complexer is geworden en zich steeds meer mensen als gedupeerden hebben gemeld, maakt dat het ondoorzichtig wordt wat precies de financiële gevolgen, als bedoeld in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet, zijn van de diverse maatregelen. De budgettaire paragraaf in de toelichting is verre van eenvoudig te doorgronden, mede doordat wordt verwezen naar bedragen die bovenop bestaande regelingen komen, terwijl niet duidelijk is waar de budgettaire aspecten daarvan te vinden zijn.²⁰ Dat maakt een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de hersteloperatie, maar ook van de hier voorgestelde maatregelen haast onmogelijk.

h. *Wetstechnische aspecten*

De Afdeling wijst erop dat, zoals eerder genoemd, de werkwijze waarbij wordt uitgevoerd op basis van goedkeurende beleidsbesluiten die nadien onder hoge tijdsdruk worden gecodificeerd in wetgeving, in zijn algemeenheid de zorgvuldigheid en daarmee de kwaliteit van wetgeving niet ten goede komt. Bij de toetsing van het wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering, gelet op de complexiteit van het voorstel, de beleidsanalytische vraagstukken die het voorstel oproept en de gevraagde spoedadviesing, de wetstechnische toets niet naar haar eigen standaard kunnen uitvoeren. Zonder volledigheid te willen en kunnen betrachten heeft de Afdeling in de redactionele bijlage bij dit advies enkele meer wetstechnische aandachtspunten bij het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

Conclusie

Het vorenstaande illustreert dat de aanpak tot nu toe heeft geleid tot een steeds ingewikkelder proces, waarbij het voor de Belastingdienst/Toeslagen onmogelijk is geworden om aan de gewerkte verwachtingen te kunnen voldoen. De aanpak - en dus ook het voorstel - leidt op veel punten tot ongelijke behandeling. Sommige groepen worden overgecompenseerd. Voor andere groepen, die soms in grotere problemen verkeren, zijn deze voorzieningen niet beschikbaar. Het gevolg is dat de voorgestelde maatregelen juridisch kwetsbaar zijn en afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid.

De Afdeling adviseert het voorstel mede in het licht van het voorgaande nader te bezien.

3. Huurtoeslag bij overschrijding van de maximumhuurgrens

In de huidige systematiek blijft bij overschrijding van de maximumhuurgrens het recht op huurtoeslag bestaan, indien er in de maand voor die overschrijding recht bestond op

²⁰ Memorie van toelichting, onderdeel 6. Budgettaire aspecten.

huurtoeslag.²¹ De toelichting vermeldt dat dit kan leiden tot schrijnende situaties als juist in het jaar van de overschrijding sprake was van een te hoog inkomen of vermogen.²² Voorgesteld wordt daarom om de termijn te schrappen, zodat weer recht op huurtoeslag ontstaat als de huurder op enig moment in het verleden ten aanzien van de woning recht heeft gehad op huurtoeslag.²³

De keuze om als oplossing voor dit probleem de beperking in de tijd volledig los te laten is niet toegelicht. Dit had in het kader van de beoordeling van alternatieven en van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel wel in de rede gelegen. Dit mede gelet op de door de Belastingdienst/Toeslagen in de uitvoeringstoets vermelde beperkingen voor de jaren voor 2012 als gevolg van de Archiefwet en het gebruik van een ander systeem voor de toekenning van huurtoeslag. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan effecten die de maatregel heeft op de woningmarkt. De afwezigheid van een beperking in de tijd maakt het immers (nog) minder aantrekkelijk om bij een hoger inkomen door te stromen naar een (andere) woning boven de maximumhuurgrens.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

²¹ Artikel 13, tweede lid, onderdeel c, van de Wet op de huurtoeslag.

²² Memorie van toelichting, onderdeel 4. Huurtoeslag bij grensoverschrijding.

²³ Artikel VI van het wetsvoorstel.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.21.0270/III

- In het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 31ter, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen lijken personen in plaats van schulden te worden kwijtgescholden.²⁴
- Volgens het in artikel II voorgestelde artikel 26a, zevende lid, van de Invorderingswet 1990 moet de ontvanger een voorlopige aanslag kwijtschelden, in plaats van de schuld die daaruit voortvloeit.
- Het in artikel I, onderdeel V, voorgestelde artikel 49i van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ziet op het moratorium. In dat artikel wordt voor verzoeken op of na 12 februari 2021 omschreven wanneer de afkoelingsperiode aanvangt, maar niet hoe lang die afkoelingsperiode duurt. In het huidige artikel 49i, eerste lid, van die wet – dat door de voorgestelde terugwerkende kracht (tot en met 12 februari 2021) wordt overschreven – is een afkoelingsperiode van een jaar genoemd. Dit verhoudt zich slecht met de artikelsgewijze toelichting die aangeeft dat met de voorgestelde wijziging geen inhoudelijke wijziging wordt beoogd.
- Niet lijkt onderkend te worden dat het voorstel in artikel I, onderdeel V, om in artikel 49i een zesde lid in te voegen consequenties heeft voor het huidige achtste lid van artikel 49i, waarin is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van het vierde tot en met het zevende lid.
- Deze delegatiegrondslag in het huidige achtste lid van artikel 49i van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen om nadere regels te kunnen stellen ter uitvoering van de gegevensuitwisseling in het kader van het moratorium is niet ingevuld. In het kader van de noodzakelijke waarborgen rondom gegevensverwerking is van belang dat persoonsgegevens van (mogelijk) gedupeerden niet zonder hun medeweten gaan ronddwalen bij verschillende overheidsinstanties. Uit de toelichting rijst het beeld op dat de huidige gegevensverwerking erg gedreven is vanuit de praktijk, zonder veel aandacht voor het (juridisch) correct verwerken van persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar advies bij het voorliggende voorstel in dat verband uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de noodzaak van waarborgen of het treffen van passende maatregelen en voor het recht doen aan de rechten van betrokkene. De toelichting gaat echter vooral in op een voorbeeld dat de Autoriteit Persoonsgegevens noemt en niet op het punt dat de Autoriteit Persoonsgegevens in de kern maakt. - Het in artikel I, onderdeel W, voorgestelde artikel 49l van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ziet op compensatie van gedupeerden in buitengerechtelijke schuldregeling.
- Doordat volgens het voorgestelde artikel 49l, eerste lid, sprake moet zijn van een belanghebbende als bedoeld in artikel 49k, eerste lid, gaat het per definitie om een belanghebbende op wie de schuldsaneringsregeling van toepassing is. Die beperking lijkt niet te volgen uit de artikelsgewijze toelichting en is ook niet logisch.
 - Door het gebruik van de formulering “persoon (...) als bedoeld in het eerste lid” in het voorgestelde tweede lid en de verwijzing daarnaar in het vierde lid,

²⁴ Zie ook artikel VII, eerste lid, artikel VIII, eerste lid, artikel IX, eerste lid, artikel X, eerste lid, artikel XII, eerste lid, artikel XIII, eerste lid en artikel XIV, eerste lid.

lijkt het mogelijk dat de belanghebbende zelf een verzoek doet en dat de Belastingdienst/Toeslagen dan uitbetaalt aan die belanghebbende.

- Anders dan bij de aanvraag van de bewindvoerder voor de compensatie van gedupeerden in een wettelijk schuldsaneringstraject,²⁵ worden aan het verzoek om compensatie bij de buitengerechtelijke schuldregeling geen eisen gesteld.
- In de artikelen IV en V wordt voorgesteld om artikel 225, tweede lid, van de Gemeentewet en 144, tweede lid, van de Waterschapswet zodanig te wijzigen dat ook krachtens het in artikel II voorgestelde artikel 26a van de Invorderingswet 1990 bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing zijn. Het voorgestelde artikel 26a van de Invorderingswet 1990 bevat echter geen grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen.
- De artikelsgewijze toelichting op artikel XVII ontbreekt.
- In de artikelsgewijze toelichting op diverse artikelen wordt verwezen naar niet bestaande onderdelen.

²⁵ Voorgesteld artikel 49k, zesde lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.