

Vergaderjaar 2020–2021

35 477

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 september 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de in het verslag aan het woord zijnde fracties. Er is inbreng geleverd door de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, SP en ChristenUnie. Ik houd bij de beantwoording van de gestelde vragen hieronder zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag aan, met dien verstande dat vergelijkbare vragen waar mogelijk bij de beantwoording samengenomen zijn. De beantwoording geschiedt mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Inleiding

Ik ben verheugd te vernemen dat de leden van de VVD-fractie de nieuwe benadering voor de oplossing van de schuldenproblematiek, waaraan ook dit wetsvoorstel een bijdrage beoogt te leveren, onderschrijven. Die bijdrage bestaat met name uit de voorgestelde algemene kwijtscheldingsbepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het verheugt mij dan ook evenzeer dat de leden van de D66-fractie positief zijn over het wetsvoorstel en in het bijzonder over de kwijtscheldingsbepaling.

Op de vraag van de leden van de fracties van CDA en SP waarom het zo lang heeft geduurd voordat dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend, antwoord ik allereerst dat ik zelf ook graag gezien had dat dit voorstel eerder had kunnen worden ingediend. Het wetsvoorstel werd door het vorige kabinet enkele dagen voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, die hierover advies uitbracht toen het kabinet inmiddels demissionair was geworden. Na het aantreden van dit kabinet achtten de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik – mede gezien de passage in het regeerakkoord over problematische schulden – het wenselijk om alsnog uitvoering te geven aan de aanbeveling uit het evaluatierapport «De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling» (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 194) om een algemene kwijtscheldingsbepaling op te nemen in de Awb. Omdat de Afdeling advisering van de Raad van State had geadviseerd nader in te

gaan op een algemene regeling voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden, leek toevoeging van de voorgenomen bepaling aan dit voorstel de meest aangewezen optie ter uitvoering van dit voornemen. Het uitdenken van de meest geschikte modaliteit voor deze bepaling en het in kaart brengen en afstemmen van de gevolgen hiervan voor alle bestuursorganen vergden vervolgens de nodige tijd. Ik meen echter dat deze tijdsinvestering de moeite waard is geweest en ben dan ook verheugd dat het merendeel van de aan het woord zijnde leden de gemaakte keuze voor een algemene kwijtscheldingsbepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) lijkt te steunen. Ik ben de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ook zeer erkentelijk voor het feit dat het voorstel door haar zo snel in behandeling is genomen en hoop dat we dat tempo in de verdere behandeling kunnen voortzetten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen – in het licht van de passage uit het regeerakkoord waarin de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid wordt geschetst waar het de positie als schuldeiser betreft – aan te geven op welke wijze met dit wetsvoorstel onnodige vergroting van schulden wordt voorkomen. Zij vragen in dit verband ook of de bepalingen die toezien op de versterking van de positie van de overheid binnen dit uitgangspunt passen.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om in de evaluatie van de geldschuldentitel (titel 4.4) van de Awb geconstateerde knelpunten op te lossen en de helderheid van de geldschuldentitel voor alle gebruikers, burgers en overheid derhalve, te vergroten. De voorgestelde wijzigingen in de geldschuldentitel zijn hoofdzakelijk technische verbeteringen. Het voorstel heeft niet tot doel te komen tot een versterking van de overheid als schuldeiser. Bij de invoering van titel 4.4 van de Awb is aangegeven dat met de algemene regeling van bestuursrechtelijke geldschulden is beoogd te komen tot uniformering, het scheppen van duidelijkheid en het bevorderen van efficiëntie (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 4). Bij de evaluatie van titel 4.4 is beoordeeld of aan deze doelen is voldaan en is onderzocht of zich in de praktijk knelpunten voordoen. Uit de evaluatie kwam naar voren dat het doel van één, uniforme regeling slechts ten dele is bereikt. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om de eenvoud en uniformiteit die met de geldschuldentitel werden en worden nagestreefd, in sterkere mate te bereiken door gesignaleerde knelpunten in de wettelijke regeling op te lossen en de helderheid ervan te vergroten. Met het opnemen van een algemene kwijtscheldingsbevoegdheid in de Awb komt er meer ruimte voor de overheid als schuldeiser om rekening te houden met problematische schulden bij burgers. De onnodige vergroting van schulden wordt door dit kabinet op allerlei manieren geadresseerd met de uitvoering van het Actieplan brede schuldenaanpak (Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431 e.v.). Dit wetsvoorstel, in het bijzonder de voorgestelde kwijtscheldingsbepaling, is daar slechts een onderdeel van.

2. Evaluatierapport geldschuldentitel Awb en uitvoeringspraktijk

De leden van de SP-fractie stellen de vraag waarom niet alle aanbevelingen uit het voornoemde evaluatierapport worden omgezet in wetgeving. Zij vragen dit specifiek ten aanzien van de onduidelijkheden die in de praktijk zijn geconstateerd, bijvoorbeeld het in rekening brengen van de wettelijke rente op geld wat ten onrechte bij de burger is verbleven. Ook wijzen zij er op dat de evaluatie naar voren bracht dat het toelichten van de gevolgen van het niet betalen van een betalingsbeschikking zou kunnen bijdragen aan het voorkomen van onbegrip, frustratie en kansloze procedures. Als een dergelijke verplichting tot toelichting niet in de wet wordt opgenomen, hoe wordt er dan voor gezorgd dat dit toch gebeurt, zo willen deze leden weten.

In het evaluatierapport is de werking van de geldschuldentitel geanalyseerd. Uit deze analyse is een aantal knelpunten naar voren gekomen. Deze knelpunten vragen om verschillende typen oplossingen. Een deel kan worden opgelost met wijziging van de Awb, een deel kan uitsluitend worden opgelost met wijziging van bijzondere wetten en weer een ander deel kan niet met wetgeving worden opgelost, maar vraagt bijvoorbeeld om voorlichting of praktische hulp. Voor deze laatste categorie is in 2016 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Handreiking «Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden» tot stand gebracht, te vinden op de website «De responsieve overheid / Passend contact met de overheid». In deze handreiking wordt praktische informatie gegeven over het gebruik van de geldschuldentitel, waaronder het door de vragenstellers genoemde toelichten van de gevolgen van het niet betalen van een betalingsbeschikking, zodat in de evaluatie genoemde knelpunten worden weggenomen. De handreiking is getest in het zogenaamde pioniertraject «Behoorlijke en effectieve invordering» en uit de evaluatie van dat traject is gebleken dat de handreiking ook daadwerkelijk effect heeft.

Ten aanzien van het door deze leden genoemde voorbeeld over het in rekening brengen van wettelijke rente op geld dat een burger moet terugbetalen omdat hij het ten onrechte ter beschikking heeft gehad, stel ik voorop dat ik geen voorstander ben van een algemene regeling in de geldschuldentitel van de Awb op grond waarvan er door bestuursorganen rente kan worden gevorderd over de periode dat onverschuldigd betaalde gelden onterecht bij de burger hebben berust. De algemene regeling in de Awb heeft slechts betrekking op de rente die de schuldenaar verschuldigd is indien hij een geldschuld niet op tijd heeft betaald. De bepalingen over het vorderen van rente in titel 4.4 hebben geen betrekking op de vraag of een bestuursorgaan rechtsgeldig een verplichting tot betaling van die rente kan vaststellen indien iemand, naar later blijkt, ten onrechte over een bepaald bedrag heeft kunnen beschikken. Bovendien komt onverschuldigde betaling in verschillende gedaanten voor terwijl een algemene regel dat rente verschuldigd is over de termijn dat iemand ten onrechte over een bedrag heeft kunnen beschikken, niet in alle gevallen passend zou zijn (gedacht kan worden aan de situatie dat de overheid abusievelijk (teveel) heeft betaald). De beslissing om al dan niet te regelen dat rente kan worden gevorderd in geval er onverschuldigd is betaald aan een burger, dient op het desbetreffende beleidsterrein door de bijzondere wetgever te worden genomen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Kwijtschelding

De leden van de SP-fractie vragen waarom in het voorgestelde artikel 4:94a Awb wordt gesteld dat sprake moet zijn van een onevenredige verhouding tussen de invordering en de nadelige gevolgen van die invordering om te komen tot kwijtschelding van een bestuursrechtelijke geldschuld. Zij vragen of het hierdoor niet in de rede ligt dat juist kleine schulden worden kwijtgescholden, terwijl burgers meer geholpen zouden kunnen worden bij het kwijtschelden van grote schulden.

Voor de formulering van artikel 4:94a Awb is aangesloten bij bestaande hardheidsclausules in het bestuursrecht. Het artikel bepaalt dat een bestuursorgaan een geldschuld geheel of gedeeltelijk kan kwijtschelden indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Uitgangspunt daarbij is dat bestuursorganen moeten kunnen verantwoorden waarom in een individueel geval van de algemeen geldende regel wordt afgeweken. Deze regel is in dit geval de verplichte betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld, die in principe volgt uit een wettelijke regeling en tot

invordering waarvan een bestuursorgaan – mede in het kader van de rechtmatige besteding van overheidsmiddelen – gehouden is. Een beslissing tot kwijtschelding houdt feitelijk in dat het bestuursorgaan zijn verplichting tot invordering minder zwaar laat wegen dan een ander belang. Dit andere belang wordt niet alleen gevormd door de hoogte van de vordering maar ook de persoonlijke situatie van de betalingsplichtige. De nadelige gevolgen van de invordering kunnen dus per persoon verschillen. Omdat er ook voor kan worden gekozen om de schuld gedeeltelijk kwijt te schelden is het ook niet per definitie zo dat grote schulden nooit (deels) worden kwijtgescholden. De gekozen formulering geeft de mogelijkheid tot maatwerk.

De leden van de SP-fractie vragen daarbij welke overwegingen, anders dan of het innen van een schuld economisch gezien rendabel is, gelden voor het innen van een schuld.

Zoals ook in de laatste voortgangsrapportage van het Actieplan brede schuldenaanpak (Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 533, p. 3) is aangegeven is de aandacht voor schulden de afgelopen twee jaar toegenomen en er is consensus dat problematische schulden een urgent maatschappelijk probleem zijn. Bestuursorganen hebben daar ook steeds meer oog voor en kunnen dit betrekken in hun afweging op grond van artikel 4:94a Awb. Dit kan natuurlijk alleen als er geen andere wettelijke regeling geldt, waaruit blijkt dat de wetgever al een andere afweging heeft gemaakt, zoals een regeling dat bij fraude niet wordt kwijtgescholden. In dat geval staat de wet een bestuursorgaan immers niet toe hier een andere keuze in te maken. Dit ook in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of de keuze tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van schulden niet bij de bestuursorganen zelf moet worden belegd. De beslissing ligt op grond van de voorgestelde bepaling in de Awb dus inderdaad bij de bestuursorganen, voor zover bijzondere wetgeving die beslissingsruimte niet inperkt.

Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie in welke uitzonderlijke gevallen tot kwijtschelding op grond van artikel 4:94a Awb dient te worden overgegaan, antwoord ik dat de uitzonderlijkheid voortvloeit uit het voor de hand liggende uitgangspunt dat schulden dienen te worden betaald. De in artikel 4:94a neergelegde norm houdt slechts in dat bij kwijtschelding een individuele belangenafweging moet worden gemaakt. Kwijtschelding van een bestuursrechtelijke geldschuld die hoogstwaarschijnlijk toch niet (volledig) verhaald kan worden kan een burger die in de problemen is geraakt op een gegeven moment duidelijkheid en lucht geven en hopelijk in veel gevallen ook weer ruimte bieden voor een weg uit de problematische schulden. Bovendien heeft kwijtschelding voor de overheid dan ook een voordeel, omdat er geen invorderingskosten worden gemaakt voor een schuld die nooit kan worden voldaan.

Opschorten van de bevoorschotting

De leden van de fracties van CDA, D66, SP en ChristenUnie hebben enkele vragen over de voorgestelde regeling van de opschorting van de bevoorschotting.

Het voorstel introduceert de mogelijkheid tot het opschorten van de verplichting tot betaling van een voorschot. Het huidige artikel 4:96 Awb kent alleen de mogelijkheid om de verstrekking van een voorschot te wijzigen of in te trekken. Uit de evaluatie is gebleken dat aan de figuur van de opschorting behoefte was, naast de al bestaande en nog ingrijpendere maatregelen van wijziging en intrekking. Op dit moment is de lichtere optie van opschorting niet geregeld. Wanneer een bestuursorgaan de betaling feitelijk stopzet, is er sprake van opschorting. Naar het oordeel van de regering is opschorting evenwel zodanig ingrijpend, dat daaraan een expliciete beslissing van een bestuursorgaan vooraf behoort te gaan,

zodat de burger inzicht wordt gegeven in de beweegredenen van het bestuursorgaan en de mogelijkheid heeft om rechtsbescherming te zoeken.

De leden van de D66-fractie vragen welke waarborgen ervoor zorgen dat het sociale leven van een burger niet op drastische wijze wordt verstoord. Naar het oordeel van de regering biedt de voorgestelde regeling juist meer waarborgen voor de burger dan de huidige situatie, omdat er een lichtere optie van ingrijpen in het sociale leven van een burger bijkomt. De fractieleden van de SP vragen of voorschotten uitsluitend worden opgeschort om een reactie van de burger uit te lokken. Dit is zoals hiervoor uiteengezet geenszins het geval. De wettelijke eis om een opschortingsbesluit te nemen, biedt de burger juist meer waarborgen, dan het eenvoudigweg stopzetten van de uitbetaling van voorschotten. De opschorting is een tijdelijke, conservatoire maatregel, die – evenals de ingrijpendere maatregelen – uiteraard zorgvuldig dient te worden ingezet. Met het oog daarop bevat het voorgestelde artikel een aantal beperkingen voor het bestuursorgaan.

Ten eerste kan de opschorting uitsluitend plaatsvinden indien het bestuursorgaan een «ernstig vermoeden» heeft dat er grond bestaat om de bevoorschotting in te trekken of te wijzigen vanwege het niet naleven van aan de bevoorschotting verbonden gevolgen of het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens, terwijl het verstrekken van juiste of volledige gegevens tot een andere voorschotbeschikking zou hebben geleid. De term «ernstig vermoeden» sluit, ter vermindering van misverstanden en omwille van de uniformiteit binnen de Awb, aan bij de terminologie van artikel 4:56 Awb. Op grond van dat artikel kunnen ook bij subsidies voorschotten worden verleend. Dat gebeurt in de praktijk op grote schaal. Ook bij subsidies kan de bevoorschotting worden opgeschort indien er een «ernstig vermoeden» bestaat dat er grond bestaat om de subsidie in te trekken of te wijzigen. In de praktijk stuit het gebruik van deze term in het subsidierecht ook niet op problemen.

Er is, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie desgevraagd, sinds de inwerkingtreding van artikel 4:56 Awb in 1998 niet veel jurisprudentie over dit artikel. Dat wettigt het vermoeden dat in de praktijk goed te werken valt met dit criterium. Dat er sprake is van een «ernstig vermoeden» moet het bestuursorgaan aantonen aan de hand van concrete feiten en omstandigheden die zijn vermoeden staven. Niet iedere aanwijzing dat er wellicht iets niet in de haak is, is dus voldoende om aan te nemen dat er sprake is van een «ernstig vermoeden» (zie bijv. V.zr. Rb. Gelderland 12 juli 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:3627 en Rb. Midden Nederland 4 december 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:8695).

Een tweede beperking die voor het bestuursorgaan voortvloeit uit de voorgestelde bepaling, is dat de uitbetaling van voorschotten gedurende maximaal dertien weken kan worden opgeschort. Een bestuursorgaan is dus gebonden aan deze termijn van dertien weken om een maatregel definitief in te trekken of te wijzigen vanaf het moment dat deze is opgeschort. Deze termijn biedt een redelijk evenwicht tussen het belang van de justitiabele dat het bestuursorgaan zo snel mogelijk definitief beslist, zodat de justitiabele duidelijkheid heeft over zijn recht op een voorschot, en het belang van het bestuursorgaan om voldoende tijd te hebben om zorgvuldig onderzoek te doen naar de vraag of er inderdaad grond bestaat om de voorschotbeschikking in te trekken of te wijzigen. De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie stellen diverse vragen over de communicatie over een (voornemen) van een besluit tot opschorting. Een besluit tot opschorting moet altijd met redenen worden omkleed en begrijpelijk worden gecommuniceerd. Eveneens is er de mogelijkheid om daartegen binnen een termijn van zes weken bezwaar te maken en staat ook zes weken beroep bij de bestuursrechter open. Een besluit tot opschorting is immers een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat het aan alle eisen die de Awb stelt dient te voldoen. Dit

betekent onder meer dat het schriftelijk dient te zijn, zorgvuldig moet worden voorbereid, van een draagkrachtige en deugdelijke motivering dient te zijn voorzien en aan de belanghebbende moet zijn bekendgemaakt op de in de Awb voorgeschreven manier. Een zorgvuldige voorbereiding kan meebrengen dat er contact wordt gezocht met de burger en inzage in het dossier wordt gegeven. Contact zoeken en mogelijkheden bieden om fouten of misverstanden, binnen een redelijke termijn en rekening houdend met het doenvermogen van de burger, recht te zetten voordat wordt overgegaan tot opschorting past ook in de maatwerkbenadering die de regering voorstaat (zie hierover ook de brief van het kabinet van 16 januari 2020 in reactie op het onderzoek «Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte» (Kamerstukken II 2019/20, 29 362, nr. 282). Wanneer blijkt dat de bevoorschotting ten onrechte is opgeschort, wordt deze hervat, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Rente is in dergelijke gevallen niet aan de orde. Voorschotten worden immers vooruitlopend op de vaststelling van een verplichting tot betaling verstrekt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of opschorting enkel mag plaatsvinden wanneer het een vermoeden van onregelmatigheden op een individueel dossier betrekking heeft. Die vraag kan de regering bevestigend beantwoorden. Het «ernstige vermoeden» dient altijd betrekking te hebben op de bevoorschotting aan een bepaalde individuele ontvanger.

De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie leggen een verband tussen de voorgestelde opschortingsbepaling en de toeslagenaffaire. Hoewel ik mij goed kan indenken dat dit verband wordt gelegd, hecht ik eraan te melden dat op toeslagen de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van toepassing is en dat die wet voor toeslagvoorschotten een eigenstandige systematiek kent, met een eigen opschortingsregeling die geheel losstaat van de bevoorschotting als bedoeld in de geldschuldentitel van de Awb.

Verlengen verjaringstermijn invordering verbeurde dwangsommen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan ingaan op de vraag of de VNG zich kan vinden in de voorgestelde termijn van één jaar als verjaringstermijn voor de invordering van verbeurde dwangsommen en welke gevolgen deze termijn heeft voor de uitvoeringspraktijk.

De VNG kan zich vinden in de termijn van één jaar. Deze staat ook thans al in artikel 5:35 Awb over de invordering van een verbeurde dwangsom. De voorgestelde wijziging houdt in dat er een lid aan het artikel wordt toegevoegd. Hierin wordt geregeld dat de verjaringstermijn van de rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom, wordt verlengd indien er bezwaar is gemaakt, (hoger) beroep is ingesteld of indien er nog bezwaar of (hoger) beroep open staat op de dag dat de verjaringstermijn oorspronkelijk zou verstrijken. De VNG heeft laten weten zich hierin te kunnen vinden omdat op deze wijze de onwenselijke situatie wordt voorkomen dat een bestuursorgaan, in het geval dat er bezwaar is gemaakt of een (hoger)beroepsprocedure aanhangig is, genoodzaakt is om een invorderingsbeschikking te nemen om zo een dreigende verjaring van de rechtsvordering te stuiten. Het tweede lid draagt naar de mening van de VNG bij aan de totstandkoming van een evenredig afgewogen besluitvormingsprocedure en dient de belangen van belanghebbenden. Bovendien kan het bijdragen aan de vermindering van juridische procedures.

De leden van de SP-fractie geven aan dat zij de noodzaak tot het verlengen van de verjaringstermijn op de invordering van verbeurde dwangsommen begrijpen. Zij constateren echter dat er een enorme discrepantie zit tussen de vijf jaar waar de VNG om vraagt en één jaar

zoals nu geldt. Wat verklaart dit enorme verschil en waarom wordt niet bij de algemene verjaringstermijn van vijf jaar aangesloten die voor bestuursrechtelijke geldschulden geldt? Ook vragen deze leden toe te lichten hoe een bestuursorgaan in de praktijk moet rekening houden met de verjaringstermijn daar waar een proces van invordering langer loopt. De termijn van één jaar staat – zoals gezegd in het antwoord op de leden van de VVD-fractie – ook nu al in artikel 5:35 Awb. Er wordt een lid toegevoegd aan artikel 5:35 Awb. Hierin is geregeld dat de verjarings-termijn van de rechtsvordering tot betaling van een verbeurde dwangsom, wordt verlengd indien er op de dag dat de oorspronkelijke termijn zou verstrijken, bezwaar, beroep of hoger beroep openstaat of aanhangig is. Aansluiten bij de algemene verjaringstermijn voor bestuursrechtelijke geldschulden, ligt bij verbeurde dwangsommen minder voor de hand omdat een zo lange termijn afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid van de (vermeende) overtreder en ook niet past bij de aard van een last onder dwangsom. Een last onder dwangsom strekt er immers toe om de overtreder te dwingen de wet (alsnog) na te leven. Dit doel wordt slechts bereikt als het bestuursorgaan bij niet-naleving van de last de dwangsom daadwerkelijk en spoedig effectueert. Om de praktijk tegemoet te komen is daarom voorgesteld de verjaringstermijn te verlengen indien een van de hiervoor genoemde omstandigheden zich voordoet. Voor een bestuursorgaan is het goed mogelijk om hier in de praktijk rekening mee te houden omdat het binnen de organisatie bekend is welke procedures er aanhangig zijn en tegen welke van haar besluiten er nog een rechtsbeschermingsmogelijkheid openstaat. Zoals ook uit het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie bleek, kan ook de VNG zich vinden in de verlenging en draagt het tweede lid naar de mening van de VNG bij aan de totstandkoming van een evenredig afgewogen besluitvormingsprocedure die de belangen van belanghebbenden dient.

4. Uitvoeringslasten

De leden van de VVD-fractie constateren terecht dat met het voorgestelde artikel 4:94a Awb niet wordt beoogd bestaande wettelijke regelingen voor kwijtschelding te wijzigen. Artikel 4:94a is van regelend recht, wat wil zeggen dat de Awb een hoofregel geeft, maar ook uitzonderingen toelaat. Dit betekent dat de kwijtscheldingsbepaling uit de Awb dus alleen van toepassing is als er niet in een ander wettelijk voorschrift iets over kwijtschelding van een bestuursrechtelijke geldschuld is bepaald.

Op de vraag van deze leden of de gekozen systematiek ook geldt voor alle wettelijke kwijtscheldingsregelingen die in de toekomst nog worden gemaakt, antwoord ik bevestigend. De bedoeling is dat er ruimte is en blijft voor eigen kwijtscheldingsregimes. Overigens kan het bestaan van artikel 4:94a Awb in bepaalde gevallen wellicht wel aanleiding zijn voor de wetgever om te beoordelen of er (nog steeds) behoefte is aan een aparte kwijtscheldingsregeling. Maar als dit het geval is, staat deze bepaling daaraan niet in de weg.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of er een overzicht kan worden gegeven van de reeds bestaande wettelijke regelingen voor kwijtschelding. Er zijn op dit moment in 33 wetten een of meer kwijtscheldingsbepalingen opgenomen. Deze lopen uiteen van een algemeen geformuleerde vrijstellingsbevoegdheid in artikel 9:16 van de Algemene douanewet tot meer geclausuleerde mogelijkheden met betrekking tot bestuurlijke boetes op grond van onder andere de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Participatiewet. Zoals ook in de memorie van toelichting bij dit voorstel is aangegeven gelden voor bestuurlijke boetes en onverschuldigd betaalde uitkeringen op grond van de SZW-uitkeringswetten doorgaans geclausuleerde kwijtscheldingsmogelijkheden.

Ook de Invorderingswet 1990 kent een eigen regime. Voor een volledig overzicht van de bestaande wettelijke regelingen voor kwijtschelding verwijs ik graag naar de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

Deze wettelijke regelingen worden, de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar, niet allemaal geëvalueerd. In veel gevallen is daar ook geen aanleiding voor. Belangrijker is, dat onder de Brede Schuldenaanpak van het kabinet er veel meer oog is gekomen voor de overheid als schuldeiser en de samenwerking die daarbij nodig is tussen verschillende bestuursorganen. Ik verwijs op dit punt graag nogmaals naar het actieplan en de voortgangsbrieven die hierover zijn gestuurd (Kamerstukken II 24 515, nrs. 431, 489 en 533).

5. Consultatie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over een voorontwerp van dit wetsvoorstel.

Zij vragen naar aanleiding daarvan of er leden van de Raad van State zijn geweest die vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak advies hebben gegeven in de consultatiefase en eveneens betrokken waren bij het advies van de Afdeling advisering. Verder willen de leden van de VVD-fractie weten hoe de wetgevingsadviezen van de Afdeling bestuursrechtspraak zich verhouden tot het doel en strekking van het wetsvoorstel tot herstructurering van de Raad van State uit 2010, waarbij in de wet werd vastgelegd dat een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad, niet deelneemt aan de behandeling van een geschil over een «zaak» waarop dat advies betrekking had.

Het is de regering niet bekend welke leden van de Raad van State betrokken zijn geweest bij het door de Afdeling bestuursrechtspraak op 2 juni 2016 uitgebrachte advies over de consultatieversie en bij het door de Afdeling advisering van de Raad van State 26 april 2017 op uitgebrachte advies over het wetsvoorstel. Door de regering ingewonnen adviezen komen voor rekening van het college waaraan advies is gevraagd. Bij de voorbereiding van wetsvoorstellen worden doorgaans vele instanties en organisaties geraadpleegd. Het is afhankelijk van het onderwerp welke instanties en organisaties over een concreet conceptwetsvoorstel worden geconsulteerd. Wetsvoorstellen die consequenties kunnen hebben voor de werkwijze of werklust van de rechterlijke macht worden voor advies toegezonden aan de Raad voor de rechtspraak. Dit vloeit voort uit artikel 94 van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat aan de Raad de taak toekent om te adviseren over wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging. De adviezen van de Raad voor de rechtspraak worden overeenkomstig dat artikel vastgesteld na overleg met de gerechten ten aanzien waarvan de Raad krachtens de Wet op de rechterlijke organisatie een taak heeft, te weten de rechtbanken, de gerechtshoven, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep. De Afdeling bestuursrechtspraak behoort derhalve niet tot de gerechten in overleg waarmee de Raad voor de rechtspraak zijn adviezen opstelt. Voor zover een wetsvoorstel mogelijke consequenties heeft voor de werkwijze of werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak (bijvoorbeeld omdat het voorstel procesrechtelijke wijzigingen bevat of soorten zaken toedeelt aan of onttrekt aan de competentie van de Afdeling), pleegt er daarom ook advies te worden gevraagd aan de Afdeling als belanghebbende bij zo'n wetsvoorstel. Hetzelfde geldt overigens voor de Hoge Raad, die evenmin valt onder de taakomschrijving van de Raad voor de rechtspraak. Overigens is het ook praktijk dat conceptwetsvoorstellen die in zeer rechtstreekse zin gevolgen hebben voor het functioneren van

gerechten ten aanzien waarvan de Raad voor de rechtspraak een taak heeft, tevens aan die gerechten zelf worden voorgelegd. Een sprekend voorbeeld is het conceptwetsvoorstel uit 2014 dat voorzag in de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Adviezen van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt ondertekend door de voorzitter van deze afdeling en gepubliceerd op de website van de Raad van State (zie: <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/>). De adviezen bevatten de vaste clausulering dat de reactie van de Afdeling bestuursrechtspraak niet vooruitloopt op de advisering van de Afdeling advisering, noch op de beantwoording van vragen waarvoor de Afdeling bestuursrechtspraak zich bij de behandeling van de bij haar aanhangige zaken bij eventuele aanvaarding van het betreffende ontwerp gesteld zal zien.

Het advies dat de Afdeling bestuursrechtspraak in de consultatiefase van een wetsvoorstel uitbrengt, heeft dezelfde functie en status als de advisering door andere rechtscolleges. Een verzoek om voorlichting aan de Afdeling advisering – de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar – is in deze fase van een wetsvoorstel niet aan de orde; er wordt namelijk advies gevraagd vanuit een (bestuurs)rechterlijke expertise, waarvoor juist de Afdeling bestuursrechtspraak geëigend is.

Na de consultatiefase wordt het conceptwetsvoorstel aangepast. De verkregen reacties en adviezen worden erin verwerkt en in de memorie van toelichting wordt uiteengezet welke reacties en adviezen zijn ontvangen en welke consequenties deze hebben gehad voor het conceptwetsvoorstel. Wanneer de regering het wetsvoorstel vervolgens voor advies voorlegt aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden alle tijdens de consultatiefase ontvangen schriftelijke reacties bij het verzoek om advies gevoegd. Op die manier neemt de Afdeling advisering op gelijke wijze als voor adviezen van andere geconsulteerde rechtsprekende en andere instanties geldt, kennis van het consultatieadvies van de Afdeling bestuursrechtspraak over een wetsvoorstel.

Op de vraag hoe ik deze wijze van advisering beoordeel in het licht van het Procola-arrest kan ik zeggen dat hier – naast artikel 42, vierde lid van de Wet op de Raad van State – ook de regels uit de Awb inzake verschoning en wraking van toepassing zijn. Een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat meent dat sprake is van feiten of omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden in een concrete zaak, heeft op grond van artikel 8:19 Awb de mogelijkheid zich te verschonen. Een rechtzoekende die ten aanzien van een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak meent dat sprake is van feiten of omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid in een concrete zaak schade zou kunnen lijden, heeft op grond van artikel 8:15 Awb de mogelijkheid dit lid te wraken.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom de zorgen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) over de verminderde rechtsbescherming van burgers door een toename van het aantal formele beslismomenten niet in dit wetsvoorstel geadresseerd worden, antwoord ik dat artikel 4:125 van de Awb juist bij bestuursrechtelijke geldschulden al voorziet in een concentratie van rechtsbescherming. Als een belanghebbende bezwaar maakt tegen de betalingsbeschikking, geldt dat bezwaar op grond van dit artikel ook voor de bijkomende beschikkingen (zoals een beschikking tot verrekening, uitstel van betaling en het verlenen van een voorschot). Hetzelfde geldt bij beroep en hoger beroep, en bij een verzoek om een voorlopige voorziening. Wel moet de belanghebbende dan duidelijk aan het bestuursorgaan of de rechter aangeven dat hij het ook met deze bijkomende beschikkingen niet eens is.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A (nieuw art. 4:94a Awb)

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of er in het geval dat een specifieke kwijtscheldingsbepaling van toepassing is, toch reden kan zijn om artikel 4:94a Awb toe te passen en of er is gedacht aan het regelen van uitsluitingsgronden bij dit artikel. Dat is niet het geval. Artikel 4:94a is niet van toepassing als bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, dus wanneer er een andere kwijtscheldingsbepaling bestaat. Hoe ver die kwijtscheldingsbepaling strekt is niet relevant.

Het artikel in de Awb geeft een algemeen afwegingskader voor de gevallen dat niet iets anders is geregeld. Daarbij is geoordeeld dat het bestuursorgaan dan het beste een individuele belangenafweging kan maken. Aan het regelen van uitsluitingsgronden is, gezien het feit dat de voorgestelde bepaling een facultatieve bevoegdheid geeft en het omdat veel regelingen zelf al uitsluitingsgronden kennen, geen behoefte gebleken.

De leden van de VVD-fractie vragen verder welke omstandigheden een bestuursorgaan dient te betrekken bij een beoordeling of sprake is van onwil om een bestuursrechtelijke geldschuld te voldoen of dat er echt een gebrek is aan betalingscapaciteit en willen weten of in dat kader is overwogen wettelijk te regelen dat een bestuursorgaan eerst moet kijken of een betalingsregeling op grond van artikel 4:94 Awb kan worden getroffen, alvorens gebruik te kunnen maken van de kwijtscheldingsbevoegdheid.

Een bestuursorgaan moet een beslissing om kwijt te schelden kunnen motiveren en de gemaakte belangenafweging daarbij kunnen toelichten. Ik verwijs in dit verband korthedshalve naar hetgeen over de kwijtscheldingsbepaling nader is toegelicht in paragraaf 3 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Dat een betalingsregeling ook geen oplossing biedt of heeft geboden kan daarbij een afweging zijn. Het is niet nodig om wettelijk vast te leggen dat de bevoegdheid tot kwijtschelding pas intreedt als het bestuursorgaan een dergelijke regeling op grond van artikel 4:94 Awb heeft aangeboden, omdat het betalingsgedrag en de aflosmogelijkheden van de betalingsplichtige sowieso onderdeel zijn van de belangenafweging die het bestuursorgaan met betrekking tot de mogelijkheid tot kwijtschelding op grond van artikel 4:94a Awb moet maken.

Artikel I, onderdeel D (wijziging art. 5:35 Awb)

De leden van de CDA-fractie constateren dat het zesde lid van artikel 5:25 Awb wordt aangevuld zodat binnen vijf jaar nadat bestuursdwang is toegepast het kostenverhaal dient plaats te vinden. Ook staat in de memorie van toelichting dat in paragraaf 7 van het algemeen deel uiteen is gezet waarom een algemene vervaltermijn niet opportuun is. De aan het woord zijnde leden vragen of het klopt dat deze toelichting niet lijkt te zijn opgenomen in de memorie van toelichting of althans niet in een paragraaf 7 van het algemene deel.

De verwijzing naar paragraaf 7 in de memorie van toelichting is een verschrijving; er had verwezen moeten worden naar paragraaf 6. Daar is – in antwoord op consultatiereacties van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en T.N. Sanders – toegelicht dat niet in zijn algemeenheid kan worden bepaald voor iedere betalingsbeschikking op welk tijdstip de vervaltermijn dient te starten. In verschillende rechtsgebieden is daarom telkens een op het specifieke rechtsgebied toegespitste regeling getroffen. Bij de onderwerpen waarvoor de Awb het kader is, ligt het voor de hand dat de Awb in de titel waarin het desbetreffende onderwerp is geregeld een vervaltermijn bevat. Voor bestuurlijke boetes en subsidies was dat al zo, maar voor kostenverhaal bij bestuursdwang was dit nog niet geregeld.

Daarom is voorgesteld dit nu ook voor bestuursdwang te regelen. Kostenverhaal bij bestuursdwang dient plaats te vinden binnen vijf jaar nadat de bestuursdwang is toegepast, waarbij vanzelfsprekend acht dient te worden geslagen op het moment waarop de bestuursdwang is afgerond zodat de rechtsvordering in gevallen waarin de bestuursdwang een langere periode dan een dag beslaat, niet per dag verjaart.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker