

2.2 Wetgeving die wordt geïntegreerd **2022-1001+2022-1002+2022-1003**

Het kabinet heeft tot doel om de wettelijke bepalingen inzake de hersteloperatie toeslagen zoveel mogelijk samen te brengen in het onderhavige wetsvoorstel. Hiertoe worden de wettelijke bepalingen betreffende de hersteloperatie toeslagen die op dit moment nog zijn opgenomen in de Awir met terugwerkende kracht tot en met 26 januari 2021 verplaatst naar dit wetsvoorstel. Dat is de datum waarop belangrijke wijzigingen hebben plaatsgevonden in de hersteloperatie toeslagen, namelijk de introductie van het forfaitaire bedrag van € 30.000 en het toekennen van een ruimhartigere compensatie voor gedupeerden van de hardheid van het stelsel. Ook wordt voorgesteld om de in de Awir opgenomen bepalingen op een aantal punten te wijzigen. Dit betreft met name wijzigingen om te waarborgen dat de essentialia van de herstelregelingen op wetsniveau worden geregeld in plaats van op het niveau van lagere regelgeving en wijzigingen in de opbouw en redactie.

Het voorgaande houdt in dat de belangrijkste bepalingen uit de met ingang van 7 juli 2020 in werking getreden Wet hardheidsaanpassing Awir van de Awir worden verplaatst naar dit wetsvoorstel. Het betreft de compensatieregeling, de O/GS-tegemoetkomingsregeling en een aantal procedurele bepalingen. Tegelijk wordt de compensatieregeling verbreed naar gedupeerden van de hardheid van het stelsel, waardoor de in de Awir opgenomen hardheidsregeling kan vervallen.¹ De compensatieregeling betreft de regeling op basis waarvan aan toeslaggerechtigden bij wie voor 23 oktober 2019 sprake is geweest van institutionele vooringenomenheid een compensatie wordt toegekend. Van institutionele vooringenomenheid is kortweg sprake geweest indien de Belastingdienst/Toeslagen er al bij voorbaat van uitging dat er sprake was van fraude. Dit kon ertoe leiden dat de uitbetaling voorschotten van kinderopvangtoeslag werd stopgezet of dat een geringe tekortkoming kon leiden tot een terugvordering van de kinderopvangtoeslag.² De hardheidsregeling betreft de regeling op basis waarvan een toeslaggerechtigde, bij wie de vaststelling van een of meerdere neerwaartse correctiebesluiten het gevolg is geweest van de hardheid van de toepassing van het stelsel, een tegemoetkoming ontvangt. Deze hardheid is bekend komen te staan onder de "alles-of-niets-benadering", waarbij bijvoorbeeld fraude door een derde, een geringe formele tekortkoming of het niet volledig betalen van de kosten van de kinderopvang kon leiden tot een volledige terugvordering van de kinderopvangtoeslag.³ Op grond van de O/GS-tegemoetkomingsregeling wordt een tegemoetkoming toegekend aan toeslaggerechtigden die geen persoonlijke betalingsregeling hebben gekregen of bij wie een buitengerechtelijke schuldenregeling is geweigerd als hen ten onrechte opzet of grove schuld is verweten ten aanzien van het ontstaan van de terugvordering kinderopvangtoeslag. Ook worden de bepalingen inzake de oudercommissie en de andere commissies, op basis waarvan onder andere de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade is ingesteld, en betreffende het verstrekken van een burgerservicenummer door Belastingdienst/Toeslagen aan gemeenten verplaatst van de Awir naar dit wetsvoorstel. Ten slotte wordt het bij Incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen met ingang van 12 februari 2021 geïntroduceerde moratorium opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.⁴

Het kabinet beoogt met de integratie van de bepalingen in de Awir naar deze zelfstandige wet, met uitzondering van het laten vervallen van de vangnetbepaling, geen inhoudelijke wijzigingen. Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat deze bepaling overbodig is geworden. Met de Wet hardheidsaanpassing Awir is in de Awir een vangnetbepaling geïntroduceerd. Deze vangnetbepaling maakt het mogelijk om in een bijzonder schrijnend geval een bijzondere tegemoetkoming toe te kennen. Indien sprake is van een dergelijk bijzonder schrijnend geval kan in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen een bijzondere tegemoetkoming worden toegekend. De voordracht aan de Koning van die algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan twee weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is

¹ Zie ook paragraaf 2.3.4, waarin nader wordt ingegaan op het uitbreiden van de compensatieregeling naar situaties waarin het stelsel van de kinderopvangtoeslag te hard uitpakte.

² Zie voor een nadere toelichting op het begrip 'institutionele vooringenomenheid' de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.1.1.

³ In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.1.1 wordt nader ingegaan op de situaties waarin sprake was van 'hardheid van het stelsel'.

⁴ Wet van 3 maart 2021 tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2021 (Incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen (Stb. 2021, 118)).

overgelegd. Hierbij geldt dat, wanneer ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers de wens te kennen geeft dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld, een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk wordt ingediend. Van deze vangnetbepaling is geen gebruikgemaakt. Indien sprake is van een bijzonder schrijnend geval waarin een bijzondere tegemoetkoming wordt toegekend dan wordt dit bij voorkeur bij wet in formele zin geregeld. In dit wetsvoorstel om die reden de aanvullende regelingen opgenomen. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in een op de hersteloperatie toegespitste hardheidsclausule die in bijzonder schrijnende gevallen kan worden ingezet. Dit maakt de vangnetbepaling in dit kader overbodig.

2.3.9 Overneming en betaling privaatrechtelijke schulden **2022-1005**

2.3.9.1. Overnemen van private schulden

Bij brief van 25 mei 2021 is door de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane aangekondigd dat het kabinet - naast het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden - tot een oplossing wil komen voor private schulden van gedupeerde ouders en hun toeslagpartners.⁵ Private schulden zorgen er immers voor dat veel gedupeerden nog steeds te maken hebben met deurwaarders en schuldenproblematiek. Om deze gedupeerden tegemoet te komen is het Besluit betalen private schulden – vooruitlopend op wetgeving - op 28 oktober 2021 gepubliceerd.⁶ Het uitgangspunt van deze regeling is dat op aanvraag van een gedupeerde tot overname van bepaalde private geldschulden wordt overgegaan. Indien schuldovername niet mogelijk blijkt, betaalt de Belastingdienst/Toeslagen het verschuldigde bedrag namens de gedupeerde ouder via een aangewezen gemeentelijke kredietbank aan de schuldeiser.

Voor alimentatieschulden waarvoor het Landelijk Bureau Invordering Ouderbijdragen (LBIO) de gemachtigde invorderaar is en voor schulden bij een zorgverzekeraar geldt echter dat het LBIO of de zorgverzekeraar ook een aanvraag kan indienen.

Schuldovername houdt in dat de opeisbare geldschuld van de gedupeerde of diens toeslagpartner overgaat op de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen treedt dus in de plaats van de gedupeerde ouder. Dit zorgt ervoor dat dat schuldeisers niet alsnog verhaal kunnen halen bij de gedupeerde of diens toeslagpartner.

De regeling wordt op grond van een mandaat van de Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd door Sociale Banken Nederland (SBN).

2.3.9.2 De geldschulden die in aanmerking komen voor overname

Schulden die in aanmerking komen voor overname zijn geldschulden die:

- a. zijn ontstaan na 31 december 2005;
- b. voor 1 juni 2021 opeisbaar waren; en
- c. nog niet zijn voldaan op het tijdstip dat de aanvraag om toepassing van de regeling door de belanghebbende wordt gedaan.

Op 1 januari 2006 is het huidige toeslagenstelsel geïntroduceerd. Bepaalde schulden, vanaf die datum, komen voor overname in aanmerking. De datum 1 juni 2021, waarvoor schulden opeisbaar moeten zijn, sluit aan bij de hiervoor genoemde datum van de brief van 25 mei 2021 waarin bekend gemaakt is dat er een oplossing voor de private schuldenproblematiek zou komen. De eerste dag van de maand daaropvolgend, is gekozen als einddatum.

Een aanvraag kan in beginsel worden ingediend tot 1 januari 2024. Een gedupeerde ouder en zijn toeslagpartner kunnen meerdere aanvragen indienen, al verdient het de voorkeur alle schulden zo veel mogelijk in één aanvraag op te nemen.

Geldschulden die worden overgenomen zijn onder andere schulden die voortvloeien uit een privaatrechtelijke vordering tot betaling van een geldschuld van een schuldeiser. Deze geldschuld

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 879.

⁶ Staatscourant 2021, 44723.

moet voortvloeien uit een in de normale uitoefening van een beroep of bedrijf van de schuldeiser verrichte rechtshandeling. Het moet gaan om openstaande betalingsachterstanden. Ook bijvoorbeeld de tandartsrekening wordt betaald indien de betalingstermijn daarvan is verstreken. Schulden die niet voortvloeien uit een in de normale uitoefening van een beroep of bedrijf van de schuldeiser verrichte rechtshandeling worden ook overgenomen voor zover deze zijn vastgelegd in een notariële akte. Ook schulden die voortvloeien uit alimentatieverplichtingen worden overgenomen.

Bij hypothecaire leningen kan het voorkomen dat na meerdere gemiste betalingen de hoofdsom van de lening opeisbaar wordt. In die situaties wordt onderscheid gemaakt tussen de opeisbare achterstallige betalingen enerzijds en de hoofdsom anderzijds. Dit betekent dat de opeisbare achterstallige betalingen wel worden overgenomen, maar de opeisbare hoofdsom niet, ook niet als deze opeisbaar is, tenzij het een restschuld betreft na verkoop van of verhaal op de verhypothecarde zaak. Met andere woorden: de gedupeerde ouder blijft in principe schuldenaar van de resterende hoofdsom van de hypothecaire lening. De gedupeerde ouder of zijn toeslagpartner kan het maandelijkse rente- en aflossingsbedrag weer gaan betalen en zo de hypotheek verder aflossen.

Ook de bijkomende kosten van de over te nemen geldschuld worden mee overgenomen. Hieronder vallen bijvoorbeeld incassokosten ingeval sprake is van een huurachterstand of van een betalingsachterstand bij een verzekering of abonnement,

2.3.9.3 Geldschulden die niet in aanmerking komen voor overname

De resterende hoofdsom van een hypothecaire lening wordt niet overgenomen, ongeacht of die vanwege betalingsachterstanden opeisbaar is geworden, tenzij het een restschuld betreft na verkoop van of verhaal op de verhypothecarde zaak.

Ook de resterende hoofdsommen van andere kredieten worden niet overgenomen of betaald, tenzij die vanwege betalingsachterstanden opeisbaar zijn geworden.

Te denken valt aan hoofdsommen van consumptieve kredieten, zoals persoonlijke leningen, doorlopende kredieten, negatieve saldi op betaalrekeningen, aankopen op afbetaling, private leases en huurkoop. In situaties waar ook de hoofdsom opeisbaar is geworden, door bijvoorbeeld betalingsachterstanden, wordt deze wel in zijn geheel betaald. Dit om te voorkomen dat de schuldeiser voor die opeisbare hoofdsom alsnog incassomaatregelen neemt en de gedupeerde ouder daardoor alsnog in de problemen komt.

Ook schulden die het gevolg zijn van een onrechtmatige daad zijn uitgesloten van overneming.

Wanneer de gedupeerde een geldschuld heeft bij een rechtspersoon, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of maatschap, waarin hij zelf een belang heeft, wordt de schuld maar deels overgenomen.

Schulden waarvoor aan de gedupeerde al een compensatie werkelijke schade of tegemoetkoming werkelijke schade of een andere niet-forfaitaire vergoeding is toegekend, worden eveneens niet overgenomen.

2.3.9.4 Betalen van private zakelijke schulden

In lijn met het beleid ten aanzien van de kwijtschelding van publieke schulden is ervoor gekozen om ook schulden die voortvloeien uit de in de vorm van een eenmanszaak of een personenvennootschap gedreven onderneming, de zogenoemde zakelijke schulden, die op het privévermogen van de gedupeerde ouder dan wel zijn of haar toeslagpartner kunnen worden verhaald, mee te nemen in de oplossing van de private schulden. Het kabinet wil voorkomen dat gedupeerden door verhaal op hun privévermogen voor ondernemingssschulden alsnog persoonlijk in de problemen komen. Omdat Bbz- en Tozo-leningen voor bedrijfskapitaal gelijkenissen vertonen met private leningen, vallen ook deze leningen onder de regeling. Als de overname van een zakelijke private schuld op grond van de Europese staatssteunregels wordt gekwalificeerd als staatssteun worden er niet meer zakelijke private schulden overgenomen dan op grond van die regels is toegestaan, te weten inclusief eventuele andere staatssteun € 200.000 in drie belastingjaren.

2.3.9.5 Alimentatie en zorgverzekering

Het schuldenmoratorium beschermt de ouder en zijn toeslagpartner tegen de bevoegdheid van een schuldeiser om een openstaande schuld op te eisen. Dit geeft de ouder rust. Tegelijkertijd heeft dit onbedoelde neveneffecten. Het moratorium geldt namelijk voor alle schulden, waardoor een ouder of zijn toeslagpartner een eventuele (kinder)alimentatieschuld aan een ex-partner ook tijdelijk niet hoeft te voldoen. Dit betekent dat deze ex-partner de noodzakelijke kosten voor zijn of haar levensonderhoud, en dat van de kinderen, niet ontvangt. Het LBIO verwacht vanuit de praktijkervaring dat een deel van de alimentatieplichtige burgers bewust geen gebruik zullen maken van de private schuldenregeling omdat zij de alimentatiegerechtigde de gelden niet gunnen. Het is zeer onwenselijk dat ex-partners en hun kinderen de dupe worden van het moratorium dat de gedupeerde ouder of zijn toeslagpartner juist beschermt. Daarom is in het onderhavige wetsvoorstel de bevoegdheid voor de Belastingdienst/Toeslagen opgenomen om de opeisbare schulden die voortvloeien uit alimentatieverplichtingen en waarvoor het LBIO de gemachtigde invorderaar is, te voldoen zonder aanvraag van een gedupeerde ouder of toeslagpartner, maar op aanvraag van het LBIO.

Ook acht het kabinet het wenselijk dat een opeisbare schuld van een gedupeerde op wie de wanbetalersregeling van toepassing is bij de zorgverzekeraar zonder aanvraag van de gedupeerde ouder of toeslagpartner, maar op aanvraag van de zorgverzekeraar wordt betaald. Voor de schulden bij een zorgverzekeraar en het LBIO geldt aldus dat zowel de gedupeerde of zijn toeslagpartner zelf, als de zorgverzekeraar en het LBIO de overneming van een schuld kunnen aanvragen.

2.3.9.6 Compensatie voor afgeloste schulden 2022-1006

De schuldenaanpak is niet bedoeld als herstel van schade in het verleden, maar om gedupeerde ouders zo veel als mogelijk kans te bieden op een nieuwe start, waarbij de ontvangen compensatie zoveel mogelijk wordt ontzien. Schulden die al zijn betaald vallen daarmee niet onder de schuldenregeling, tenzij gedupeerde ouders hun ontvangen compensatie hebben aangewend voor het afbetalen van hun schulden. Er wordt daarom voorgesteld dat compensatie wordt verleend aan de ouder of toeslagpartner die eerst een herstelbedrag heeft ontvangen en nadien een geldschuld (gedeeltelijk) heeft betaald, welke schuld door de Belastingdienst/Toeslagen zou zijn betaald, indien deze schuld niet door de gedupeerde ouder of toeslagpartner zelf was betaald.

In aanvulling daarop geldt het volgende. Ouders die in eerste instantie een beschikking ontvangen waarin staat dat zij niet voor de Catshuisregeling in aanmerking komen, maar later alsnog gedupeerd blijken te zijn door bijvoorbeeld nieuwe inzichten bij de integrale beoordeling, hebben mogelijk in de tijd tussen de twee beschikkingen ook al geldschulden afgelost. Als de ouder of toeslagpartner in die periode een geldschuld (gedeeltelijk) heeft betaald, welke schuld door de Belastingdienst/Toeslagen zou zijn betaald, indien deze schuld niet door de gedupeerde ouder of toeslagpartner zelf was betaald, wordt ook dit bedrag gecompenseerd.

In beide gevallen bedraagt de hoogte van de compensatie het bedrag van de betaling van de schuld als hiervoor bedoeld, inclusief kosten, met als maximum het herstelbedrag dat de gedupeerde ouder heeft ontvangen.

4 Kwijtschelding bestuursrechtelijke schulden 2021-1070

4.1 Algemeen

4.1.1 Inleiding

Naast toeslag- en belastingsschulden stelt het kabinet voor om overige publieke schulden kwijt te schelden. Gezien de ambitie ouders snel een nieuwe start te geven en daarmee zo goed als mogelijk te helpen schuldenvrij verder te kunnen, wordt het begrip publieke schulden ruim uitgelegd. Ouders kunnen alleen een nieuwe start maken als er een oplossing komt voor hun publieke schulden. Daarom is het uitgangspunt dat bij gedupeerden alle publieke schulden worden kwijtgescholden. Er wordt dus niet onderzocht hoe een schuld is ontstaan. Daarnaast voorkomt het vervelende vragen en onderzoeken naar het ontstaan van de schuld en de problemen rond de kinderopvangtoeslagterugvordering. Voor deze benadering geldt één uitzondering. Schulden die

voortvloeien uit ernstig misbruik, nalatigheid of strafbare feiten worden niet kwijtgescholden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer het ontstaan van een schuld aantoonbaar verwijtbaar is aan de ouder of diens toeslagpartner. Gezien de aard van (het ontstaan van) deze schulden acht het kabinet het niet wenselijk om ook deze schulden kwijt te schelden. Het kabinet wil naast toeslag- en belastingschulden ook de overige openstaande publieke schulden die zien op de periode tot en met 31 december 2020 kwijtschelden. Dit geldt ook voor vorderingen die op 1 januari 2021 nog niet zijn geformaliseerd, maar wel zien op de periode tot en met 31 december 2020.

4.1.2 Toekenning van kwijtschelding van publieke schulden

Net zoals bij de kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden, hoeven belanghebbenden in principe niet om kwijtschelding van andere publieke schulden te verzoeken. Een belanghebbende heeft van rechtswege recht op kwijtschelding wanneer de Belastingdienst/Toeslagen het forfaitaire bedrag van € 30.000 toekent. Kwijtschelding wordt dan ambtshalve door de publieke instelling verleend. Indien dit ten onrechte niet meteen door de organisatie wordt gedaan, dan kan de ouder of toeslagpartner hier bij de desbetreffende uitvoeringsorganisatie alsnog om verzoeken. Die uitvoeringsinstantie willicht dat verzoek dan in.

4.1.3 Wettelijke grondslagen voor het kwijtschelden van publieke schulden

In het onderhavige wetsvoorstel worden de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet gewijzigd om voor provincies, gemeenten en waterschappen een grondslag te introduceren voor het kwijtschelden van publieke schulden. Dit geldt ook voor het kwijtschelden van belastingschulden door gemeenten en waterschappen voor de gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen. Ook worden in het onderhavige wetsvoorstel grondslagen gecreëerd voor het kwijtschelden van schulden in het sociaal domein door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het college van burgemeester en wethouders en kwijtschelding in verband met inburgering (hierna nader toegelicht). Tot slot worden er voor het CAK, de Wlz-uitvoerder en het college van burgemeester en wethouders in verband met de uitvoering van de wettelijke taken op het terrein van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Medische zorg grondslagen in dit wetsvoorstel neergelegd. Voor de uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid vallen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bestaat al een grondslag voor het kwijtschelden in de voor die uitvoeringsorganisaties betreffende wetgeving.⁷ Voor deze uitvoeringsorganisaties hoeft in dit wetsvoorstel dan ook niets te worden geregeld.

4.2 Kwijtschelding gedupeerden op het terrein van het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid

4.2.1 Specifieke wetgeving kwijtschelding schulden sociale zekerheids- en inburgeringswetten

Ook de openstaande schulden die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vallen worden kwijtgescholden. Het betreft schulden voortkomend uit werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en inburgering. Bovenstaande regelingen worden uitgevoerd door het UWV, SVB, gemeenten en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), in mandaat namens de minister van SZW.

Dit wetsvoorstel biedt de noodzakelijke wettelijke grondslagen om de schulden, waaronder ook het afzien van terugvorderingen van onverschuldigd betaalde uitkeringen begrepen, te kunnen kwijtschelden. De bestaande kwijtscheldingsbepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de socialezekerheidswetgeving zijn niet in alle gevallen toereikend als grondslag voor kwijtschelding. In artikel 4:94a Awb is een algemene bevoegdheid opgenomen voor bestuursorganen tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van een geldschuld indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Het artikel is alleen aan de orde als niet al op grond van een ander wettelijk voorschrift in kwijtschelding is voorzien.

⁷ In specifieke wetgeving of in artikel 4.94a van de Algemene wet Bestuursrecht.

Veel materiewetten in de sociale zekerheid hanteren een verwijtbaarheids criterium en beperken de mogelijkheid om een opgelegde bestuurlijke boete kwijt te schelden, waardoor het kwijtschelden van schulden in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag op dit moment niet zonder meer mogelijk is, noch op grond van de materiewet noch op grond van artikel 4:94a Awb.⁸ De verschillende materiewetten, behoudens de Wet inburgering, bieden via hardheidsclausules de mogelijkheid om bij dringende redenen af te zien van terugvordering van de onterecht verkregen uitkering en boete. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van deze hardheidsclausules⁹ en de toepassing daarvan in de praktijk gaat het bij dringende redenen om uitzonderlijke situaties die bovendien steeds op het niveau van een individuele belanghebbende en individueel besluit moeten worden overwogen. Deze bepalingen lenen zich voor de socialezekerheids- en inburgeringswetgeving niet voor een generieke kwijtschelding, zoals met het kabinetsbesluit wordt voorgestaan.

Gezien het spoedeisend belang dat met kwijtschelding gemoeid is, om voor gedupeerden rust en zekerheid over hun schuldpositie te geven, heeft de minister van SZW de betrokken bestuursorganen gevraagd om te anticiperen op de grondslag voor kwijtschelding die met dit wetsvoorstel beoogd wordt. Beide Kamers zijn van het besluit tot anticiperen op de hoogte gesteld.¹⁰ Met ingang van 1 juli 2020 zijn UWV, SVB, de colleges van burgemeester en wethouders en DUO gestart met het anticiperen op deze grondslag. Aan deze grondslag wordt dan ook terugwerkende kracht tot 1 juli 2020 verleend zodat deze kwijtschelding van een afdoende rechtsgrondslag wordt voorzien.

Gemeenten hechten aan een schuldenaanpak met een oplossing voor zowel de private als publieke schulden van gedupeerde ouders en hun toeslagpartner. Met de medeoverheden is overeenstemming bereikt over het kwijtschelden van de schulden van de ouders. Op het terrein van sociale zekerheid gaat het om schulden in het kader van de Participatiewet. Met dit wetsvoorstel en het akkoord kunnen gemeenten ook overgaan tot het kwijtschelden van schulden.

4.2.2 Verduidelijking en nadere uitgangspunten kwijtschelding schulden sociale zekerheids- en inburgeringswetten

Bij de kwijtschelding binnen de sociale zekerheids- en inburgeringswetgeving wordt aangesloten bij de algemene uitgangspunten voor het kwijtschelden van schulden van ouders die in aanmerking komen voor een herstelregeling kinderopvangtoeslag. In de socialezekerheidswetten geldt dat in de situatie dat schulden het gevolg zijn van ernstig misbruik, kwijtschelding achterwege blijft. Dit betreft situaties waarin sprake is van het schenden van de inlichtingenplicht en bovendien van grove schuld of opzet, zoals neergelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. In de sociale zekerheid wordt over het algemeen in het kader van grove schuld een boete van 75 procent opgelegd en in het kader van opzet een boete van 100 procent. Kwijtschelding blijft in deze gevallen achterwege ten aanzien van de bestuurlijke boete, alsmede ten aanzien van het bedrag aan onterecht verkregen uitkering als gevolg van de overtreding van de inlichtingenplicht: het benadelingsbedrag. Kwijtschelding van het benadelingsbedrag vindt evenmin plaats als vervolging is ingesteld op grond van het strafrecht. In de sociale zekerheid betreft dit situaties waarbij sprake is van een benadelingsbedrag van € 50.000 of hoger vanwege het schenden van de inlichtingenplicht.

De beslissing over kwijtschelding van de schulden in het kader van sociale zekerheids- en inburgeringswetten worden ambtshalve vastgesteld door respectievelijk UWV, SVB, DUO en gemeenten. De betrokkenen hoeven in principe niet te verzoeken om kwijtschelding. Zij ontvangen van de betreffende uitvoeringsorganisatie een beschikking over de kwijtschelding van de schulden.

4.2.3 Verwerking persoonsgegevens

Om uitvoering te kunnen geven aan kwijtschelding zijn de uitvoerders in de sociale zekerheid en inburgering (UWV, SVB, DUO en gemeenten) genoodzaakt persoonsgegevens te verwerken. Er zal

⁸ Zie memorie van toelichting Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb), Kamerstukken II, 2019/20, 35477, nr. 3.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3.

¹⁰ Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 juni 2021, Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 848.

immers moeten worden vastgesteld of een betrokkene tot de gedupeerden of diens toeslagpartner behoort en of deze schulden moeten worden kwijtscholden. De uitvoerders beschikken niet eigenstandig over het gegeven of betrokkene en/of diens toeslagpartner tot de gedupeerden behoort. Hiertoe verstrekt de Belastingdienst/Toeslagen gegevens aan de uitvoeringsorganisaties. Om deze reden voorziet het onderhavige wetsvoorstel in grondslagen voor het verwerken van deze gegevens met als doel schulden kwijt te schelden van de groep gedupeerde ouders. Met de grondslag(en) wordt borging van adequate verwerking van persoonsgegevens beoogd en een efficiënte en slagvaardige uitvoering van het kwijtschelden van schulden.¹⁰⁰

4.3 Kwijtschelding gedupeerden op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

Voor de kwijtschelding van schulden van gedupeerden en hun toeslagpartner op het terrein van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) worden drie artikelen opgenomen in deze wet. Het betreft per uitvoeringsinstantie een artikel dat van die instantie alle wettelijke taken omvat waarbij een vordering kan ontstaan op een gedupeerde. Deze artikelen vormen een bijzonder regime voor de kwijtschelding van schulden van gedupeerden en hun toeslagpartner naast de bestaande kaders voor het afwikkelen van schulden op grond van de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet, voor zover uiteengezet in de genoemde wetgeving. Deze tijdelijke artikelen gaan als *lex specialis* voor op hetgeen bij of krachtens de genoemde wetten is geregeld en zij verruimen noch beperken de reguliere mogelijkheden voor kwijtschelding, maar zien dus op deze bijzondere afgebakende groep.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 5.2 Andere commissies

Artikel 5.2 vervangt artikel 49e Awir, dat tot stand is gekomen door een amendement van de Kamerleden Omzigt en Leijten.¹¹

Het eerste lid bepaalt dat de Minister van Financiën commissies moet instellen ter advisering over de toekenning van compensatie en aanvullende compensatie voor de werkelijke schade.

Inmiddels zijn er drie commissies in het leven geroepen: de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade, de Commissie van onafhankelijke deskundigen hersteloperatie toeslagen en de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen.¹²

Het tweede lid, eerst zin, van artikel 5.2 omschrijft de taak van de commissies. Voorgesteld wordt om in de tekst te vermelden dat een commissie tot taak heeft te adviseren over een dossier van een belanghebbende dat door de Belastingdienst/Toeslagen aan de commissie wordt voorgelegd. Zonder deze toevoeging zou de indruk kunnen ontstaan dat ieder dossier, dus ook een dossier van iemand wiens verzoek om herstel volledig door de Belastingdienst/Toeslagen is toegewezen, aan een commissie moet worden voorgelegd. In welke gevallen dossiers voorgelegd worden aan een commissie, is geregeld in de instellingsregelingen voor de bovengenoemde commissies.

Om hun taak te kunnen uitoefenen is het van belang dat commissies die de dossiers van de toeslagenaffaire beoordelen, kunnen beschikken over alle op een dossier betrekking hebbende stukken. Dat zijn de stukken uit de individuele dossiers en in relevante gevallen ook het groeps-(CAF)dossier.

Volgens de toelichting op het eerder genoemde amendement moet 'op de zaak betrekking hebbend' ruim worden uitgelegd en objectief te worden toegepast, waarbij toepassing wordt

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 37.

¹² Stcrt. 2021, 29438, 29442 en 46209.

gegeven aan de relevante jurisprudentie. Volgens die jurisprudentie behoren ook bijvoorbeeld telefoonnotities tot die stukken.

Zoals blijkt uit de tekst van het tweede lid dient het advies van de commissie toegesneden te zijn op het individuele dossier.

Uit het derde lid blijkt dat de commissies waarop artikel 5.2 betrekking heeft adviescommissies zijn. Om die reden is waar in artikel 49e Awir sprake was van 'oordeel of advies', in artikel 5.2 alleen het woord 'advies' gebruikt.

Een derde wijziging ten opzichte van artikel 49e Awir betreft het derde lid, tweede zin. Daarin is bepaald dat indien de Belastingdienst/Toeslagen in haar beschikking afwijkt van het advies van een commissie, zij de beschikking extra dient te motiveren. Die extra motivering betreft de reden voor de afwijking. Dit is nu ook zo verwoord in artikel 5.2, derde lid, tweede zin.

Artikel 5.2 werkt nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden terug tot en met 26 januari 2021. Artikel 49e Awir vervalt met ingang van dezelfde datum. Dit wordt geregeld in artikel 8.1.1, aanhef en onderdeel f. De redenen voor de terugwerking tot en met 26 januari 2021 zijn toegelicht in de paragrafen 2.2. en 2.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 7.1 Specifieke uitkering aan gemeenten door Minister van Financiën PM 2022-1025

De toenmalige staatssecretaris van Financiën -Toeslagen en Douane, heeft gemeenten in 2020 gevraagd om gedupeerde ouders over de volle breedte van essentiële levensbehoeften hulp te bieden. De staatssecretaris en gemeenten hebben op 28 september 2020 een overeenkomst getekend over het hulpaanbod voor potentieel gedupeerde ouders. Zij zijn daarin onder andere overeengekomen dat de gemeenten getroffen ouders maatwerk zullen bieden op basis van hun hulpvraag.

In de 6e Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer ingelicht over de gemaakte afspraken.¹³ De staatssecretaris heeft daarin tevens aangekondigd in het verlengde van de gemaakte afspraken een specifieke uitkering te zullen verstrekken waarmee gemeenten alle kosten die zij maken voor hulp aan gedupeerden op de vijf primaire leefgebieden (werk, wonen, zorg, gezin en financiën) op basis van nacalculatie kunnen voldoen. Op basis van de daartoe vastgestelde-Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek¹⁴, in werking getreden op 27 november 2020, hebben gemeenten in 2020 een eenmalige specifieke uitkering ontvangen. De eenmalige specifieke uitkering in 2020 is conform artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet verstrekt op basis van een ministeriële regeling.

De eenmalig verstrekte bijdrage in 2020 bedroeg ca. € 11 mln. Deze uitkering was bedoeld als startbedrag voor gemeenten om gedupeerden te helpen. Begin 2021 is een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de kosten die gemeenten maken voor gedupeerden. Daaruit bleek dat er behoefte was aan extra middelen. Dit heeft geleid tot het vaststellen van een nieuwe ministeriële regeling, de Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp aan gedupeerden kinderopvangtoeslagproblematiek 2021¹⁵, met een budget van € 48,1 mln. In deze nieuwe regeling zijn andere verantwoordingslasten, namelijk op basis van nacalculatie en een verbreding van bekostigde activiteiten (voor inrichtings- en coördinatiekosten) opgenomen.

Om te bewerkstelligen dat gemeenten ook het in 2020 verstrekte bijdrage onder het regime van het vernieuwde stelsel van verstrekking en verantwoording kunnen afhandelen, voorziet de nieuwe

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35704, nr. E.

¹⁴ Stcrt. 2020, nr. 62609.

¹⁵ Stcrt. 2021, 46972.

ministeriële regeling in een wijziging van de oude ministeriële regeling en is aan de nieuwe ministeriële regeling terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2021.

Omdat aan de nieuwe regeling een eenmalig karakter ontbreekt, heeft deze een andere wettelijke grondslag dan de oude regeling. Voorgesteld wordt daarin door middel van artikel 7.1 te voorzien. Om met terugwerkende kracht een wettelijke grondslag te kunnen bieden aan de nieuwe ministeriële regeling, wordt tevens voorgesteld om artikel 7.1, nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, terug te laten werken tot en met 1 januari 2021. Dit wordt geregeld in artikel 9.2, aanhef en onderdeel e, van dit wetsvoorstel.

De nieuwe ministeriële regeling stelt de gemeenten in staat hulp te bieden aan door het (kinderopvang)toeslagstelsel gedupeerde inwoners. De geboden hulp omvat hulp op de zogenoemde vijf leefgebieden: financiën (zoals verlening van ondersteuning bij schuldhulp), wonen (zoals verlening van ondersteuning bij het vinden van (nieuwe) huisvesting), zorg (zoals bekostiging van psychosociale begeleiding), gezin (zoals verlening van ondersteuning bij het tegengaan van stress in het gezin) en werk (zoals verlening van ondersteuning bij het (weer) vinden van betaald werk).

Artikelen 7.2 en 7.3 Specifieke uitkeringen aan gemeenten

De kosten die gemeenten op grond van dit wetsvoorstel in verband met de kwijtschelding en de restitutie van publieke schulden maken, worden bekostigd door middel van specifieke uitkeringen. Het gaat hierbij zowel om de bekostiging van de kwijt te schelden of te restitueren vorderingen als om uitvoeringskosten die met deze

kwijtschelding en restitutie samenhangen. Naar verwachting zal deze bekostiging van gemeenten langer voortduren dan vier jaar. Ouders kunnen zich immers tot 31 december 2023 melden, waarna een lichte toets en eventueel een integrale beoordeling, bezwaar en (hoger) beroep volgt. Daarnaast kunnen er later vorderingen ontstaan die betrekking hebben op de periode voor 31 december 2020. Daarmee kunnen gemeenten langer dan vier jaar na inwerkingtreding van de relevante wettelijke bepalingen nog kosten maken in het kader van de kwijtschelding van publieke schulden. Voor specifieke uitkeringen die langer voortduren dan vier jaar, is ingevolge artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet een wettelijke grondslag vereist. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in wettelijke grondslagen voor twee specifieke uitkeringen.

In de eerste plaats is een grondslag opgenomen voor een specifieke uitkering aan gemeenten ter bekostiging van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (artikel 7.2).

Verantwoordelijke minister voor deze specifieke uitkering is de minister van BZK. In de tweede plaats is een grondslag opgenomen voor een specifieke uitkering aan gemeenten ter bekostiging van de kwijtschelding van vorderingen in de sociale zekerheid (artikel 7.3). Verantwoordelijke minister voor deze specifieke uitkering is de minister van SZW. Naast deze twee specifieke uitkeringen wordt door de minister van VWS een specifieke uitkering aan gemeenten verstrekt voor de kosten die gepaard gaan met de kwijtschelding en restitutie door gemeenten van vorderingen op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 (artikel 3.1.12 van dit wetsvoorstel). Deze specifieke uitkering kan echter reeds op de Kaderwet VWS-subsidies worden gebaseerd, waardoor een wettelijke grondslag voor deze specifieke uitkering in dit wetsvoorstel niet nodig is.

De uitwerking van de afzonderlijke specifieke uitkeringen vindt plaats bij ministeriële regeling van de betreffende minister. De keuze voor afzonderlijke regelingen hangt samen met deze nadere uitwerking. Het betreffen gescheiden beleidsverantwoordelijkheden en verschillende financiële geldstromen tussen de betreffende beleidsdepartementen en gemeenten. Zo is gemeentelijke belastingheffing een autonome aangelegenheid van de gemeenten en worden in dat kader normaal gesproken geen uitkeringen verstrekt, terwijl de uitvoering van de betreffende socialezekerheidswetten gebeurt in medebewind waarvoor in een vergoeding door het rijk wordt voorzien. Door de uitkeringen per domein afzonderlijk te regelen, wordt bewerkstelligd dat de specifieke uitkering in verhouding tot andere financiële stromen binnen dat domein kan worden vormgegeven. Zo kan bij de uitwerking van de specifieke uitkering voor het SZW-domein rekening worden gehouden met de verhouding met het macrobudget Participatiewetuitkeringen en de vergoeding voor de kosten van de Tozo, waarvoor reeds een specifieke uitkering wordt verstrekt,⁴⁵ en kunnen daarover regels worden gesteld.

Gemeenten zijn met ingang van 1 juli 2021 anticiperend op de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel reeds begonnen met kwijtschelden, de voorgestelde wettelijke bepalingen die grondslag bieden voor het kwijtschelden werken dan ook terug tot en met 1 juli 2021. In dat kader worden dus reeds kosten gemaakt. Daarom wordt aan onderhavige artikelen eveneens terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2021 verleend.