

Vergaderjaar 2019–2020

35 477

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 juni 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb) (wetsvoorstel). Deze leden onderschrijven dat de overheid als schuldeiser een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om onnodige vergroting van schulden te voorkomen. Zij steunen in dat kader de nieuwe benadering voor de oplossing van de schuldenproblematiek die is ontwikkeld en vorm heeft gekregen met het Actieprogramma brede schuldenaanpak (Kamerstuk 24 515, nr. 431) waar dit wetsvoorstel is aangekondigd. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel. Deze leden zijn positief over de inspanningen die de regering pleegt ten aanzien van de verbetering van de wijze waarop de overheid de schuldenproblematiek aanpakt. Met het verschijnen van de evaluatie van titel 4.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Kamerstuk 29 279, nr. 194) en de daaruit voortvloeiende brief en toezeggingen van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie (Kamerstukken 29 279, nrs. 194 en 205) leek het voor de aan het woord zijnde leden dat er voortvarend aan de slag werd gegaan met de verbetering van titel 4.4 Awb. Zij vragen de regering daarom wat er tussen 2014 en 2020 voor heeft

gezorgd dat het wetsvoorstel nu pas aanhangig is gemaakt in de Tweede Kamer. Zij merken daarbij op dat het wetsvoorstel in 2016 al ter internetconsultatie is gelegd. Wat is er met dit wetsvoorstel gebeurd sinds die tijd?

De leden van de D66-fractie zijn over het algemeen zeer te spreken over het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn positief over de keuze van de regering om het advies van Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling advisering) mee te nemen en het wetsvoorstel te voorzien van de mogelijkheid tot (ten dele) kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden. Zij zijn te spreken over de wijze waarop de regering zich sociaal betoont met mensen en gezinnen in nood en waarderen daarom het sociale aspect van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben verschillende vragen over de voorgestelde wijzigingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben op dit moment behoefte aan het stellen van een aantal vragen. Deze leden onderschrijven volmondig de passage uit het regeerakkoord waarin de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid wordt geschetst waar het de positie als schuldeiser betreft. Voornoemde leden vragen de regering aan te geven op welke wijze met dit wetsvoorstel onnodige vergroting van schulden wordt voorkomen. In dit verband vragen zij ook of de bepalingen die toezien op de versterking van de positie van de overheid binnen dit uitgangspunt passen.

2. Evaluatierapport geldschuldentitel Awb en uitvoeringspraktijk

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het evaluatierapport. Zij zijn verbaasd over het feit dat de wetswijziging al die jaren op zich heeft laten wachten. Waarom is er juist nu voor gekozen om aanbevelingen uit de evaluatie in wetgeving om te zetten? Waarom zit er een aantal jaar tussen de consultatie en het aanbieden van de wet aan de Tweede Kamer?

Daarnaast zijn deze leden ook erg benieuwd naar de reactie van deze regering op de andere aanbevelingen in de evaluatie. Waarom worden niet alle aanbevelingen 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. Wat gebeurt hiermee? De evaluatie bracht ook naar voren dat het toelichten van de gevolgen van het niet betalen van een betalingsbeschikking bij zou kunnen dragen aan het voorkomen van onbegrip, frustratie en kansloze procedures. Als dit niet in de wet wordt opgenomen, hoe wordt hier dan voor gezorgd?

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie stellen voorop dat de manier waarop de overheid in het verleden omging met mensen die hun schulden niet kunnen betalen, grote nadelen heeft voor schuldeisers, schuldenaren en de samenleving als geheel.

Kwijtschelding

De leden van de SP-fractie zien het als een stap voorwaarts om bestuursorganen de mogelijkheid te bieden schulden geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden. Zij merken echter op dat in de tekst de voorwaarde van een onevenredige verhouding tussen de invordering en de nadelige gevolgen van die invordering wordt gesteld. Waarom wordt deze voorwaarde gesteld? Als die voorwaarde wordt gehanteerd ligt het in de rede dat juist kleine schulden worden kwijtgescholden, maar is het niet zo dat burgers juist geholpen zouden kunnen worden bij het kwijtschelden van grote schulden? Welke overwegingen, anders dan of het innen van een schuld economisch gezien rendabel is, gelden voor het innen van een schuld? Kan de keuze tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van schulden niet bij de bestuursorganen zelf worden belegd?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat er een grondslag voor kwijtschelding komt in de Awb. Zij lezen dat slechts in uitzonderlijke gevallen tot kwijtschelding op grond van deze bepaling dient te worden over gegaan. Kan de regering toelichten aan wat voor gevallen zij hier denkt?

Opschorten van de bevoorschotting

De leden van de CDA-fractie constateren dat voorliggend wetsvoorstel het mogelijk maakt voorschotten van een bestuursorgaan door dat bestuursorgaan te laten opschorten. Er moet een ernstig vermoeden bestaan, zo lezen zij, om een beschikking op te kunnen schorten. Kan de regering aangeven of de term «ernstig vermoeden» in de jurisprudentie over andere artikelen verder is uitgewerkt? Aan welke termijn is een bestuursorgaan gebonden om een maatregel definitief in te trekken of te wijzigen op het moment dat het is opgeschort?

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak tot conserverende maatregelen zoals voorgesteld door de regering. Echter, zij vragen of een tijdelijke opschorting van bevoorschotting geen negatieve gevolgen kan hebben voor mensen en hun sociale leven, waaronder gezinnen met opgroeiende kinderen. Op welke wijze wordt aan de voorkant gecontroleerd of het handelen van bestuursorganen geen nadelige gevolgen kan hebben die bovendien niet in overeenstemming zijn met het uiteindelijke doel van een conserverende maatregel? Welke waarborgen zorgen ervoor dat het sociale leven van de ontvanger niet op drastische wijze wordt verstoord door een conserverende maatregel?

De leden van de SP-fractie hebben verschillende vragen over dit voorstel. Allereerst zijn zij benieuwd of de ontvangers van de voorschotten op de hoogte zullen worden gesteld van het voornemen het uitbetalen van voorschotten op te schorten. Wordt erin voorzien dat de ontvangers op de hoogte worden gesteld van de reden van vermoeden van onrechtmatigheden en kunnen zij zich hier zo nodig tegen verdedigen? Krijgen zij dan de beschikking over hun dossier? De aan het woord zijnde leden kunnen de parallellen met de toeslagenaffaire niet over het hoofd zien, daar werd immers ook veel leed veroorzaakt vanwege vermoedens. Hoe gaat de regering erop toezien dat dit hier wel goed gaat? Kan dit worden gegarandeerd?

Wanneer is overgegaan tot het opschorten van voorschotten en achteraf wordt besloten dat de voorschotten toch rechtmatig waren, heeft de ontvanger dan recht op de wettelijke rente over de achtergehouden voorschotten? Zo nee, waarom niet?

Waarom is ervoor gekozen voorschotten te kunnen opschorten? In de memorie van toelichting valt immers te lezen dat burgers snel reageren

wanneer voorschotten niet uit worden betaald. Houdt dit in dat de voorschotten alleen zullen worden opgeschort om een reactie van burgers uit te lokken? Wordt er niet eerst op andere wijze contact gezocht met burgers over onrechtmatigheden?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben over deze bepaling een aantal zorgen. In het licht van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Weten is nog geen doen» en de lessen die kunnen worden getrokken naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagen-affaire. Mag opschorting enkel plaatsvinden wanneer het een vermoeden van onregelmatigheden op een individueel dossier betreft? Zal het besluit tot opschorting altijd met redenen omkleed en begrijpelijk worden gecommuniceerd, en is er de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen? Worden hierbij redelijke termijnen gehanteerd? Welke mogelijkheid zal nog worden geboden om administratieve tekortkomingen aan te vullen, alvorens wordt overgegaan tot opschorting? Hoe wordt hierin rekening gehouden met het doenvermogen van de burgers, immers niet alle fouten zijn fraude?

Verlengen verjaringstermijn invordering verbeurde dwangsommen

De leden van de VVD-fractie steunen de inzet van de regering de positie van derden bij de inning van verbeurde dwangsommen te verbeteren door de verjaringstermijn van verbeurde dwangsommen op te schorten. Deze leden merken op dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft voorgesteld te kiezen voor een verjaringstermijn van vijf jaar. De regering stelt in reactie hierop dat het doel van een last onder dwangsom – de overtreder dwingen de wet (alsnog) na te leven – slechts wordt bereikt als het bestuursorgaan de last daadwerkelijk en spoedig effectueert. Daarom is gekozen voor een termijn van één jaar. Voornoemde leden vragen of de regering kan ingaan op de vraag of de VNG zich kan vinden in de voorgestelde termijn van één jaar en welke gevolgen deze termijn heeft voor de uitvoeringspraktijk.

De leden van de SP-fractie begrijpen de noodzaak tot het verlengen van de verjaringstermijn op de invordering van verbeurde dwangsommen. Zij constateren echter dat er een enorme discrepantie zit tussen de vijf jaar waar de VNG om vraagt en één jaar zoals de regering nu voorstelt. Wat verklaart dit enorme verschil? Hoe is de regering op de keuze voor twaalf maanden gekomen? Waarom wordt niet bij de algemene verjaringstermijn van vijf jaar aangesloten die voor bestuursrechtelijke geldschulden geldt? Daar waar een proces van invordering loopt dat langer dan de voorgestelde twaalf maanden duurt is het mogelijk de verjaring uit te stellen zo lang als nodig om het proces af te kunnen ronden. Kan de regering toelichten hoe een bestuursorgaan daar in de praktijk rekening mee moet gaan houden?

4. Uitvoeringslasten

De leden van de VVD-fractie steunen de toelichting van de regering op vragen van de VNG dat bestaande wettelijke regelingen voor kwijtschelding onverkort in stand dienen te blijven. Zij onderschrijven dat niet wordt beoogd bestaande wettelijke regelingen voor kwijtschelding te wijzigen. Geldt dit ook voor alle wettelijke kwijtscheldingsregelingen die in de toekomst nog worden gemaakt? Kan de regering een overzicht geven van de bestaande wettelijke regelingen voor kwijtschelding? Worden deze wettelijke regelingen voor kwijtschelding geëvalueerd? Wordt ook in samenhang gezien wat de effectiviteit is van deze regelingen en hoe dit kan worden verbeterd?

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 het wetsvoorstel.

Zijn er leden van de Raad van State geweest die vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak advies hebben gegeven in de consultatiefase en eveneens betrokken waren bij het advies van de Afdeling advisering? Hoe verhouden wetgevingsadviezen van de afdeling bestuursrechtspraak zich tot het doel en strekking van het wetsvoorstel tot herstructurering van de Raad van State uit 2010? Hoe beoordeelt de regering deze wijze van advisering door de Afdeling bestuursrechtspraak in het licht van het Procola-arrest?

Kan de regering bevestigen dat wanneer wetsinterpretatie van de artikelen 4:94a, 5:35 en 5:37a van de Awb aan de orde is in een concrete zaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak, staatsraden die betrokkenheid hadden bij de adviezen over dit wetsvoorstel, geen betrokkenheid zullen hebben bij de beslissingen van concrete beroepszaken? Was het niet logischer geweest in de consultatiefase voorlichting te verzoeken aan de Afdeling advisering om de schijn van vermenging van taken en verantwoordelijkheden te vermijden? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zorgen uit over de rechtsbescherming van burgers door een toename van het aantal formele beslismomenten. Daardoor zou de rechter ook beperkt worden. Hoe ziet de regering dit en waarom wordt dit probleem niet geadresseerd met deze wetswijziging?

ARTIKELSGEWIJS

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

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de zinsnede «tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald» de kwijtscheldingsbepaling in dit artikel tot regelend recht maakt. Als een andere, specifieke kwijtscheldingsbevoegdheid van toepassing is, dan is die regeling van toepassing. Zijn er in zulke gevallen toch nog mogelijkheden denkbaar toch de Awb-regeling toe te passen? Zo ja, welke?

Voornoemde leden begrijpen ook dat in diverse kwijtscheldingsregelingen fraude is opgenomen als uitsluitingsgrond voor het recht op kwijtschelding. Heeft de regering overwogen bij het nieuwe artikel 4:94a Awb ook uitsluitingsgronden zoals fraude of misbruik van recht op te nemen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie lezen voorts dat de kwijtscheldingsbevoegdheid van artikel 4:94a Awb een oplossing kan bieden om escalatie te voorkomen, als blijkt dat er geen sprake is van onwil om te betalen, maar dat betrokkene niet over enige betalingscapaciteit beschikt. Deze leden lezen dat een bestuursorgaan dit kan vaststellen en de rechter dit kan toetsen. Welke omstandigheden dient een bestuursorgaan te betrekken bij een beoordeling of sprake is van onwil of gebrek aan betalingscapaciteit? Heeft de regering overwogen wettelijk te regelen dat een bestuursorgaan eerst moet kijken of een betalingsregeling van artikel 4:94 Awb kan worden getroffen, alvorens gebruik te kunnen maken van de kwijtscheldingsbevoegdheid?

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 vervalltermijn 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. Deze leden vragen de regering hier opheldering over.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Schoor