

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2309

Datum uitspraak

21 mei 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 30 mei 2023 heeft de minister geweigerd een private schuld van [appellante] over te nemen. Deze uitspraak gaat over een besluit op grond van de regeling voor overneming en betaling van private schulden die is opgenomen in de Wet hersteloperatie toeslagen. [appellante] is een gedupeerde van de toeslagenaffaire. Zij heeft verzocht om overname van een aantal schulden. In dit hoger beroep is in geschil of een schuld bij Beobank NV/SA van € 24.537,49 moet worden overgenomen. [appellante] is deze schuld aangegaan op 10 februari 2017 om onder meer haar huur te kunnen betalen en omdat haar kinderopvangtoeslag werd teruggevorderd, onder meer met een dwangbevel op 9 mei 2016. Op het moment dat [appellante] het krediet afsloot, had zij alleen nog een koffer met bezittingen. [appellante] heeft het krediet overgesloten op een nieuw krediet, eerst op 1 december 2018, en daarna op 26 augustus 2021. Hij heeft aan zijn besluit ten grondslag gelegd dat de schuld niet voldoet aan de eisen die de Wht daaraan stelt om te kunnen worden overgenomen. De schuld is niet opeisbaar geworden vóór 1 juni 2021.

Volledige tekst

202406255/1/A2.

Datum uitspraak: 21 mei 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 28 augustus 2024 in zaak nr. 24/56 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Financiën.

Procesverloop

Bij besluit van 30 mei 2023 heeft de minister geweigerd een private schuld van [appellante] over te nemen.

Bij besluit van 28 november 2023 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 augustus 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 januari 2025, waar [appellante], bijgestaan door mr. F.R.G. Keijzer en mr. A.F. Malikzada, beiden advocaat in Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. E.C.I. Ramlal-Meenderman en mr. M.R. van der Eerden, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze uitspraak gaat over een besluit op grond van de regeling voor overneming en betaling van private schulden die is opgenomen in de Wet hersteloperatie toeslagen (hierna: de Wht).

2. In hoofdstuk 4 van de Wht is geregeld onder welke voorwaarden gedupeerden in aanmerking komen voor het overnemen en betalen van private schulden. Uit artikel 4.1, tweede lid, van de Wht volgt dat het bij schulden die worden overgenomen moet gaan om geldschulden die zijn ontstaan na 31 december 2005, die vóór 1 juni 2021 opeisbaar waren en niet zijn voldaan op het tijdstip waarop de aanvraag wordt gedaan. In artikel 4.1, derde lid, is bepaald welke geldschulden en kosten worden overgenomen. Dat is, zoals is bepaald in artikel 4.1, derde lid, aanhef en onder a, onder meer een geldschuld die is ontstaan door een in de normale uitoefening van een beroep of bedrijf verrichte rechtshandeling van de schuldeiser. In artikel 4.1, vierde lid, is bepaald welke geldschulden en kosten niet worden overgenomen. Dat is, zoals is bepaald in artikel 4.1, vierde lid, aanhef en onder b, onder meer een resterende hoofdsom van een lening. Deze wordt niet overgenomen, tenzij de hoofdsom vanwege betalingsachterstanden opeisbaar is geworden.

Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

3. [appellante] is een gedupeerde van de toeslagenaffaire. Zij heeft verzocht om overname van een aantal schulden. In dit hoger beroep is in geschil of een schuld bij Beobank NV/SA (hierna: Beobank) van € 24.537,49 moet worden overgenomen. [appellante] is deze schuld aangegaan op 10 februari 2017 om onder meer haar huur te kunnen betalen en omdat haar

kinderopvangtoeslag werd teruggevorderd, onder meer met een dwangbevel op 9 mei 2016. Op het moment dat [appellante] het krediet afsloot, had zij alleen nog een koffer met bezittingen. [appellante] heeft het krediet overgesloten op een nieuw krediet, eerst op 1 december 2018, en daarna op 26 augustus 2021. Bij [appellante] zijn diverse betalingsachterstanden steeds verder opgelopen. Zo is zij op 5 september 2022 in gebreke gesteld omdat zij als gevolg van opzegging van de huur € 1.490,64 verschuldigd was uit hoofde van huur, sleutel en vergoeding huurschade. Daarvoor is op 2 november 2022 ook een Europees betalingsbevel uitgegaan. Verder is zij op 8 februari 2021 gedagvaard wegens een onbetaalde factuur aan Power online N.V., ter hoogte van € 245,11 en voor die onbetaalde factuur is ook beslag gelegd op roerende goederen van [appellante]. Beobank heeft [appellante] in gebreke gesteld op 29 augustus 2022 en 26 september 2022.

4. De minister heeft bij besluit van 30 mei 2023 de aanvraag afgewezen. Bij besluit van 28 november 2023 heeft de minister het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Hij heeft daaraan ten grondslag gelegd dat de schuld niet voldoet aan de eisen die de Wht daaraan stelt om te kunnen worden overgenomen. De schuld is niet opeisbaar geworden vóór 1 juni 2021. Omdat de regeling voor overname van private schulden is opgenomen in de Wht, bestaat er geen aanleiding om in te gaan op artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, dat van toepassing is op beleidsregels. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van fair play slagen niet.

De uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister terecht heeft geweigerd om de schuld over te nemen. Een persoonlijke kredietovereenkomst is een schuld zoals bedoeld in artikel 4.1, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wht. Een dergelijke schuld kan alleen worden overgenomen als deze voldoet aan alle vereisten die daarvoor zijn opgenomen in de Wht. Beobank heeft de achterstanden van de schuld opgeëist op 29 augustus 2021 (de Afdeling begrijpt: 29 augustus 2022) en op 26 september 2022. De schuld van [appellante] was daarmee dus niet vóór 1 juni 2021 opeisbaar. De rechtbank volgt niet het standpunt van [appellante] dat de situatie waarin zij zich bevond, waarbij leningen zijn afgesloten om opeisbare schulden te voldoen, gelijkgesteld moet worden aan de situatie van opeisbare schulden. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat, hoewel niet ter discussie staat dat [appellante] zich in een slechte financiële situatie bevindt, uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wht blijkt dat de wetgever er bewust voor heeft gekozen om alleen opeisbare schulden of betalingsachterstanden onder de regeling te laten vallen.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de minister geen aanleiding heeft hoeven zien om de hardheidsclausule, die is opgenomen in artikel 9.1, tweede lid, van de Wht, toe te passen. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat de stukken die [appellante] heeft overgelegd en de omstandigheden die zij heeft aangevoerd, onvoldoende inzicht geven in haar actuele situatie. Zonder af te willen doen aan de gevolgen die de toeslagenaffaire voor [appellante] heeft gehad, is niet gebleken dat de actuele situatie zodanig bijzonder of schrijnend is dat het vasthouden aan de voorwaarde dat alleen opeisbare schulden voor overname in aanmerking komen leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

5.1. De rechtbank heeft in de uitspraak, voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling, onder 2.1 tot en met 2.9 een aantal overwegingen opgenomen die worden aangeduid als persoonlijke noot vooraf van de rechter. In deze overwegingen geeft de rechter onder meer aan dat hij zich noodgedwongen heeft laten leiden door de uitspraken van de Afdeling van 15 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2045](#) en [ECLI:NL:RVS:2024:2040](#). De rechter spreekt onder

meer zijn zorg uit dat het moment is aangebroken dat de handelswijze met betrekking tot de hersteloperatie opnieuw zal leiden tot een parlementaire enquête met vernietigende conclusies voor de wetgever, het ministerie van Financiën, en de rechtspraak. Hij acht de menselijke maat, ook bij de Afdeling, onvoldoende in beeld en doet onder meer een oproep om de door hem aangehaalde passages uit de memorie van toelichting bij de Wht meer mee te laten wegen in de beslissingen en uitspraken.

Hoger beroep

Toetsing aan algemene rechtsbeginselen

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de bepalingen van de Wht waarin is opgenomen dat resterende hoofdsommen van leningen niet voor overname in aanmerking komen als ze niet opeisbaar zijn geworden, gelet op het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel buiten toepassing gelaten moeten worden. Nu de ene lening wel wordt overgenomen en de andere niet, worden gedupeerden ongelijk behandeld. Het is onredelijk dat [appellante] geen recht heeft op schuldovername, terwijl zij dit wel zou hebben gehad als zij de afspraken met de schuldeiser niet was nagekomen. Zij verwijst daarbij naar een aantal passages uit de memorie van toelichting bij de Wht, in navolging van de passages die in de persoonlijke noot van de rechter worden aangehaald. Zij wijst er daarbij op dat in de memorie van toelichting bij de Wht wordt benadrukt dat het kabinet streeft naar consistentie en gelijke behandeling.

6.1. In artikel 120 van de Grondwet is opgenomen dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen. In het Harmonisatiewetarrest van 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het toetsingsverbod ook inhoudt dat een rechter een wet in formele zin niet mag toetsen aan het Statuut voor het Koninkrijk en ook niet aan algemene rechtsbeginselen.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van de Grote Kamer van 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, is de reikwijdte van het toetsingsverbod sinds het Harmonisatiewetarrest niet gewijzigd of beperkt, en buigt de (grond)wetgever zich op dit moment over de vraag of het toetsingsverbod in zijn huidige vorm gehandhaafd moet blijven (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII, nr. 169 en Kamerstukken II 2022/23 36 344, nr. 2). De Afdeling overwoog in de uitspraak van 1 maart 2023 dat het niet aangewezen is dat zij de gedachtevorming door de (grond)wetgever over constitutionele toetsing doorkruist door het toetsingsverbod nu anders uit te leggen dan voorheen. Het toetsingsverbod staat er bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling dus aan in de weg dat een (bepaling uit een) wet in formele zin wordt getoetst aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht.

6.2. De Wht is een wet in formele zin. Artikel 4.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wht, waarin de voorwaarde is opgenomen dat de geldschuld opeisbaar was vóór 1 juni 2021, en artikel 4.1, vierde lid, aanhef en onder b, waarin is opgenomen dat een resterende hoofdsom niet wordt overgenomen tenzij die vanwege betalingsachterstanden opeisbaar is geworden, vallen dus onder het toetsingsverbod. Dat betekent dat de Afdeling de voorwaarden van artikel 4.1, tweede lid, aanhef en onder b, en artikel 4.1, vierde lid, aanhef en onder b, in beginsel niet mag toetsen aan het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

6.3. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 1 maart 2023 onder 9.11-9.13 uiteengezet heeft, is er, ondanks dit toetsingsverbod, soms toch ruimte om tot een andere uitkomst te komen dan waar toepassing van een wettelijke bepaling toe leidt. Dit is het geval als zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en deze omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd

doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven. Daarbij kan het ook gaan om gevolgen van de toepassing van de wettelijke bepaling die niet stroken met wat de wetgever kan hebben bedoeld of voorzien.

6.4. De Afdeling gaat daarom hieronder eerst in op de vraag of de wetgever de in deze zaak aan de orde zijnde gevolgen van (toepassing van) artikel 4.1, tweede lid, aanhef en onder b, en artikel 4.1, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wht heeft bedoeld en voorzien. Als dat zo is, kan de Afdeling vanwege het toetsingsverbod niet toekomen aan beantwoording van de vraag of de wettelijke voorwaarden buiten toepassing moeten worden gelaten omdat sprake zou zijn van strijd met het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

6.5. De hersteloperatie toeslagen is tot stand gekomen om gedupeerden van de toeslagenaffaire recht te doen, hen te helpen om een nieuwe start te maken, en bij te dragen aan herstel van vertrouwen in de overheid. Bij de vormgeving van de hersteloperatie is daarbij gekozen voor een aanpak met verschillende voorzieningen, waar een gedupeerde ouder indien gewenst aanspraak op kan maken. De wetgever heeft dit uitgedrukt als een streven naar een zo breed en samenhangend mogelijk herstel. Dit omvat onder meer excuses en erkenning, financieel herstel en een schuldenaanpak en brede ondersteuning van gemeenten op verschillende leefgebieden en toegankelijke ondersteuning door maatschappelijke organisaties (Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 3, blz. 45, blz. 4).

6.6. Bij de vormgeving van de hersteloperatie is een aantal principes als uitgangspunt genomen. Aanvankelijk zijn de maatregelen neergelegd in afzonderlijke beleidsbesluiten en daarna in de Wht van een wettelijke grondslag voorzien. Bij de totstandkoming van de Wht zijn die algemene uitgangspunten waarop de hersteloperatie is gegrond in de memorie van toelichting vooropgesteld. De door [appellante] in navolging van de rechter in zijn persoonlijke noot aangehaalde passages uit de memorie van toelichting verwijzen daarnaar. Een persoonlijke benadering met keuzevrijheid en regie voor gedupeerden, consistentie en gelijke behandeling, ruimhartigheid en zorgvuldigheid, vormen volgens de wetgever de kern van de principes die tot uitgangspunt zijn genomen. De memorie van toelichting haalt ook voorbeelden aan hoe deze principes terugkomen. Zo is de wens tot consistentie één van de redenen om de compensatie- en tegemoetkomingsregelingen niet fundamenteel te herzien na de herijking, en wordt met het wetsvoorstel ruimhartigheid verkozen boven precisie en doelmatigheid wanneer deze onverenigbaar blijken (Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 3, blz. 45, blz. 5).

6.7. In de memorie van toelichting is vervolgens per voorziening - zoals brede ondersteuning, compensatie en de schuldenaanpak - ook specifiek toegelicht wat de context en doel van de betreffende voorziening is, wat de juridische aspecten zijn, en wat de belangrijkste afwegingen en overwogen alternatieven zijn. De verschillende voorzieningen dienen niet allemaal precies hetzelfde doel. De door de wetgever gekozen uitgangsprincipes betekenen daarmee volgens hem ook niet voor iedere voorziening hetzelfde. Daarom moet voor de vraag wat de wetgever met een specifieke voorziening heeft bedoeld en beoogd niet alleen naar de door de wetgever gekozen uitgangsprincipes worden gekeken, maar ook naar de specifieke toelichting die de wetgever ten aanzien van de betreffende voorziening heeft gegeven. Om die reden kunnen de passages in de memorie van toelichting waarin de algemene uitgangspunten van de hersteloperatie zijn verwoord, niet op zichzelf de conclusie dragen dat de uitvoering van de schuldenregeling niet in lijn is met de wil en de bedoeling van de wetgever.

6.8. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld: de uitspraak van 15 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2045](#)), is de schuldenaanpak voor gedupeerde ouders gericht op

het zo veel mogelijk realiseren van een nieuwe start. Een belangrijk gevolg hiervan is dat bij de schuldenaanpak niet wordt gekeken naar causaliteit: het maakt niet uit of het ontstaan of verergeren van de schuld waarvan om overname wordt verzocht verband houdt met de terugvordering van de kinderopvangtoeslag of het stopzetten van voorschotten. De focus op het zo veel mogelijk creëren van een nieuwe start betekent ook dat de schuldenaanpak niet bedoeld is voor het herstellen van onrecht in het verleden. Daarvoor bestaat de compensatieregeling en O/GS-tegemoetkoming, de forfaitaire regeling en de regeling voor aanvullende vergoeding van werkelijke schade.

6.9. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wht dat de voorwaarde dat sprake moet zijn van een opeisbare schuld tot de kern van de regeling voor private schulden behoort. De wetgever heeft beoogd een regeling te treffen voor ouders die ten gevolge van op 1 juni 2021 al opeisbare schulden in een situatie van betalingsachterstanden, opeisbare schulden en diensgevolge mogelijke incassomaatregelen terecht zijn gekomen. Het is niet het doel van de regeling om ouders volledig te vrijwaren van betalingsverplichtingen. De wetgever wilde nadrukkelijk alleen opeisbare schulden of achterstanden onder de regeling brengen (zie nader: de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2045](#)).

6.10. Zoals is overwogen onder 6.4, staat de bestuursrechter vanwege het toetsingsverbod voor de vraag of de wetgever gedacht heeft aan de omstandigheden die [appellante] stelt. Naar het oordeel van de Afdeling kan de conclusie geen andere zijn dan dat dit het geval is. De wetgever heeft ten aanzien van de schuldenaanpak niet gekozen voor een individuele benadering, waarbij schulden worden overgenomen of gecompenseerd wanneer zij ontstaan zijn door het terugvorderen of niet betalen van kinderopvangtoeslag. De leidraad die wel is gekozen bij de schuldenaanpak, resulteert erin dat ouders achterblijven met betalingsverplichtingen als deze niet op 1 juni 2021 opeisbaar waren, ook als deze betalingsverplichtingen wel voortvloeien uit terugvordering van kinderopvangtoeslag, of wanneer in het verleden schulden zijn aangegaan om andere schulden af te lossen die door het handelen van de Dienst Toeslagen zijn ontstaan. Op dit punt heeft de wetgever, anders dan [appellante] aanvoert, dus ook niet gestreefd naar consistentie en gelijke behandeling tussen ouders die wél, en ouders die nog níet in een situatie van betalingsachterstanden terecht waren gekomen vóór 1 juni 2021. De wetgever heeft ook met zoveel woorden verwoord dat het loslaten van de causaliteit kan leiden tot situaties die onrechtvaardig kunnen voelen.

6.11. Omdat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wht blijkt dat de wetgever bij de vormgeving van de schuldenaanpak de omstandigheden waar [appellante] op wijst onder ogen heeft gezien en daar een expliciete en gemotiveerde keuze over heeft gemaakt, heeft de bestuursrechter niet de ruimte om te oordelen dat het vereiste van opeisbaarheid zozeer in strijd komt met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, dat de in de wet opgenomen voorwaarden in dit geval niet toegepast moeten worden. Het voorzienbare gevolg van die keuze van de wetgever, en daarmee van de welbewuste afbakening van deze regeling tot schulden die voor 1 juni 2021 opeisbaar waren, is dat veel ouders die met grote inspanningen en offers hebben weten te voorkomen dat betalingsachterstanden ontstonden met deze schulden zijn blijven zitten, terwijl in de praktijk hun financiële omstandigheden niet in essentie verschilden van die van ouders die dat niet is gelukt en wiens schulden wel zijn overgenomen. De bestuursrechter heeft in een geval als dit echter geen ruimte om tegen de wil van de wetgever in tot andere keuzes te komen over de reikwijdte van de regeling. Dat is aan de wetgever, die daartoe, anders dan de rechter, de democratische legitimatie heeft en die de gevolgen van zijn keuzes kan bezien, in samenhang met overige wetgeving en

beleidsdoelen. Hoe invoelbaar dus ook de algemene oproep is voor het hanteren van de menselijke maat bij de beoordeling door de bestuursrechter van de toepassing van wetgeving, de bevoegdheid daartoe van de bestuursrechter is rechtsstatelijk begrensd en die grens behoort te worden gerespecteerd.

Het betoog slaagt niet.

Hardheidsclausule

7. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de hardheidsclausule niet hoefde toe te passen. Zij heeft destijds leningen afgesloten om haar hoofd boven water te houden en wordt nu onevenredig benadeeld ten opzichte van andere gedupeerden. Het aandeel van de Dienst Toeslagen in het ontstaan van de financiële problemen en het als gevolg daarvan moeten afsluiten van een lening zou ook een rol moeten spelen bij de vraag of sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard. [appellante] heeft steeds financiële noodgrepen moeten verrichten om op korte termijn te proberen te voldoen aan haar betalingsverplichtingen. Door alleen naar de opeisbaarheid van de schulden te kijken en onvoldoende naar haar unieke omstandigheden, biedt de wet niet de ondersteuning die zij belooft. [appellante] bevindt zich wederom in een uitzichtloze situatie. Zij werkt fulltime om haar vaste lasten te betalen, en daarnaast moet zij ook haar nog altijd aanwezige schulden aflossen. Zij heeft in totaal voor een bedrag van € 34.759,27 aan schulden. [appellante] heeft financiële problemen, en de situatie heeft een ernstige impact op haar leven. [appellante] heeft ook gezondheidsproblemen. De constante druk en stress van het omgaan met de financiële onzekerheid belemmert haar om weer vooruit te kijken, terwijl het maken van een nieuwe start juist de gedachte is waarop de wet is gefundeerd. Zonder schuldovername kan zij zich niet aan haar uitzichtloze situatie ontworstelen. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de wet ondermijnt haar vertrouwen in een rechtvaardige en ondersteunende overheid.

7.1. In de Wht is in artikel 9.1, tweede lid, aanhef en onder a, een hardheidsclausule opgenomen, op grond waarvan de minister kan afwijken van artikel 4.1, voor zover de toepassing daarvan gelet op het belang dat de bepaling beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

7.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 12 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:456](#), kan de hardheidsclausule worden toegepast in bijzondere situaties, waarbij toepassing van de bepaling zelf gelet op de ratio ervan onbillijk uitpakt of wanneer sprake is van schrijnende omstandigheden waardoor toepassing van de wettelijke bepaling achterwege moet blijven. Of het daarbij gaat om een situatie die door de wetgever in algemene zin is of kan zijn voorzien is daarbij niet van doorslaggevend belang. Bij schrijnende omstandigheden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan serieuze en structurele financiële nood, aan ernstige medische omstandigheden, of aan andere ontwrichtende persoonlijke omstandigheden. Daarbij gaat het niet zozeer om omstandigheden die zich hebben voorgedaan in de periode waarin de toeslagenaffaire zich voltrok en die vanzelfsprekend in veel gevallen schrijnend zijn geweest en tot schade kunnen leiden en ook vaak hebben geleid en waarvoor de herstelmaatregelen uit de Wht beogen een oplossing te bieden. Het moet gaan om actuele omstandigheden die samenhangen met (de gevolgen van) een weigering om de schulden over te nemen of te compenseren. Met het toepassen van de hardheidsclausule wordt een uitzondering gemaakt op de gebruikelijke toepassing van de regel. Dat betekent dat degene die er een beroep op doet, in ieder geval inzichtelijk moet maken waar de bijzonderheid of schrijnendheid in zijn of haar situatie uit bestaat, en dit zo concreet mogelijk dient te onderbouwen.

7.3. Voor zover [appellante] betoogt dat de hardheidsclausule in haar geval zou moeten worden toegepast omdat zij in het verleden door toedoen van de Dienst Toeslagen onder schrijnende omstandigheden leningen heeft afgesloten, volgt de Afdeling haar standpunt niet. Hoewel het begrijpelijk is dat [appellante] compensatie wenst voor de gevolgen die zij heeft ondervonden van de toeslagenaffaire, zijn voor het herstel van onrecht in het verleden de compensatieregeling en de O/G-tegemoetkoming, de forfaitaire regeling en de aanvullende vergoeding van werkelijke schade bedoeld. Dat [appellante] zich ten tijde van de toeslagenaffaire in een zeer moeilijke situatie bevond, brengt daarom niet met zich dat de hardheidsclausule in het kader van de regeling voor private schulden moet worden toegepast. Zoals in 7.2. is overwogen moet het gaan om actuele omstandigheden die samenhangen met (de gevolgen van) de weigering om de schuld over te nemen.

7.4. De Afdeling volgt [appellante] ook niet in haar standpunt dat sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard of een schrijnende situatie, omdat de schulden van andere gedupeerden wel zijn overgenomen. Uit de opzet van de schuldenregeling volgt dat het nu juist niet de bedoeling van de wetgever is geweest dat alle schulden worden overgenomen, maar dat dit uitdrukkelijk is beperkt tot schulden die opeisbaar waren vóór 1 juni 2021. Het is niet aan de rechter om deze welbewuste keuze van de wetgever teniet te doen (vergelijk: de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:456](#)).

7.5. [appellante] stelt zich verder op het standpunt dat sprake is van een uitzichtloze situatie, vanwege haar gezondheidsproblemen en de financiële omstandigheden waarin zij zich bevindt. Met betrekking tot haar medische situatie wijst [appellante] er daarbij op dat zij voor behandeling is doorverwezen naar een cardioloog en geopereerd moet worden aan haar heup, en dat zij kampt met depressieve klachten waarvoor zij is doorverwezen naar een instelling voor geestelijke gezondheidszorg. Met betrekking tot haar financiële situatie heeft [appellante] een aantal verschillende documenten overgelegd, die een fragmentarisch beeld geven van haar financiële situatie. Zo heeft zij een salarisspecificatie van oktober 2024 overgelegd, waaruit blijkt dat haar brutosalaris op dat moment € 5.277,00 per maand bedraagt. Ook heeft zij een rekeningoverzicht van de woningbouwvereniging overgelegd, waaruit blijkt dat haar huur voor de maand januari 2025 € 1.112,12 bedroeg. Verder heeft zij een aantal documenten overgelegd van schulden die zij heeft. Zo blijkt dat zij op 5 december 2024 een schuld van € 9.011,29 heeft bij ING Bank N.V., en op 5 februari 2024 sieraden heeft herbeleend voor een bedrag van € 200,48. Ook heeft zij een brief overgelegd van haar ondersteuner van het herstelteam toeslagenaffaire van de gemeente Amsterdam, die onderschrijft dat het noodzakelijk is dat de schulden van [appellante] worden opgelost.

7.6. Hoewel het vereiste van opeisbaarheid tot de kern van de regeling behoort gelet op de bedoelingen van de wetgever, is niet op voorhand uitgesloten dat wanneer aan dit vereiste niet is voldaan toch aan toepassing van de hardheidsclausule kan worden toegekomen. Het is als gezegd aan [appellante] om met feiten te onderbouwen en zo veel mogelijk met stukken te staven dat de situatie zodanig schrijnend is dat die ertoe nopen dat de schuld toch wordt overgenomen. Dat geldt temeer nu de schuld waarvan zij om overname heeft verzocht ook nu nog niet opeisbaar is.

7.7. De Afdeling is van oordeel dat [appellante] het beroep op de hardheidsclausule op dit moment onvoldoende heeft onderbouwd. Hoewel de Afdeling er niet aan twijfelt dat de schulden die [appellante] heeft een grote last voor haar zijn, heeft [appellante] onvoldoende inzicht gegeven in haar actuele feitelijke financiële situatie en haar financiële draagkracht. [appellante] heeft in beroep een salarisspecificatie overgelegd, maar zij heeft geen volledig overzicht gegeven van haar maandelijkse uitgaven en zij heeft niet duidelijk gemaakt of zij

naast haar salaris (incidentele) inkomsten ontvangt. Ook is het bedrag dat zij aan bestaande schulden heeft en hoeveel zij daarop aflost onvoldoende met documenten onderbouwd. De door [appellante] overgelegde gegevens geven daarmee te zeer een fragmentarisch beeld van haar actuele financiële situatie zodat, mede gelet op de hoogte van haar inkomen, onduidelijk is wat de afloscapaciteit is van [appellante], en in hoeverre sprake is van structurele financiële nood. Op basis van de huidige gegevens is de Afdeling daarom van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister de hardheidsclausule niet heeft hoeven toepassen.

Burgerlus

8. De Afdeling wijst er op dat in het licht van de goede procesorde iemand zijn beroepsgronden tijdig en adequaat moet onderbouwen. Ook de rechtbank had [appellante] al gelegenheid geboden om een onderbouwing aan te leveren van het beroep op de hardheidsclausule. Dit alles is op de zitting met [appellante] besproken. De Afdeling ziet in de omstandigheden van dit geval aanleiding om [appellante] een laatste gelegenheid te geven om haar beroep op de hardheidsclausule te onderbouwen. In dit geval heeft [appellante] namelijk op de zitting concreet toegelicht dat haar verdien capaciteit onder druk staat, doordat als gevolg van medische problemen al enige tijd het risico bestaat dat zij haar inkomen verliest, waardoor op korte termijn een uitzichtloze situatie zal ontstaan. Verder heeft [appellante] op de zitting desgevraagd laten weten dat zij met behulp van de ondersteuner van het herstelteam van de gemeente een samenhangend beeld van de ernst van haar financiële situatie kan geven en dat met nadere stukken kan onderbouwen. De Afdeling zal daarom het onderzoek heropenen en een tussenuitspraak doen.

9. De Afdeling zal [appellante] acht weken de tijd geven om nadere gegevens over haar medische situatie, de mogelijke maar wel concrete en actuele gevolgen daarvan op haar verdienvermogen en haar financiële situatie in het geding te brengen, waaronder in ieder geval een overzicht van haar structurele en incidentele inkomsten, haar maandelijkse vaste en incidentele uitgaven, haar actuele schuldenlast en eventuele incassomaatregelen of aankondigingen daarvan en haar actuele afloscapaciteit. De minister zal dan een termijn van vier weken krijgen om op deze gegevens te reageren.

Conclusie

10. De Afdeling zal [appellante] in de gelegenheid stellen om haar standpunt ten aanzien van de hardheidsclausule nader te onderbouwen, met gegevens over haar medische situatie en haar actuele financiële situatie. De Afdeling stelt de termijn waarbinnen [appellante] haar standpunt nader kan onderbouwen op acht weken na verzending van deze tussenuitspraak. De Afdeling stelt de termijn waarbinnen de minister daarop mag reageren op vier weken. De Afdeling zal de behandeling van het hoger beroep schorsen en elke verdere beslissing aanhouden.

11. In de einduitspraak zal de Afdeling beslissen met inachtneming van wat zij in deze tussenuitspraak al heeft overwogen, waarbij zij opmerkt dat het inbrengen van nieuwe geschilpunten in beginsel in strijd met de goede procesorde wordt geacht. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend;

II. stelt [appellante] in de gelegenheid om binnen acht weken na heden een nadere onderbouwing over te leggen als bedoeld in overweging 9;

III. stelt de minister van Financiën in de gelegenheid om binnen vier weken na de toezending van die onderbouwing daarop te reageren;

IV. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S. de Jong, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 21 mei 2025

1014

BIJLAGE

Wet hersteloperatie toeslagen

Artikel 4.1 Overneming of betaling privaatrechtelijke geldschulden gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag, partner en ex-partner van gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag

1. Onze Minister neemt op aanvraag de geldschulden en kosten over op grond van artikel 155 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van een aanvrager van een kinderopvangtoeslag die in aanmerking komt voor toepassing van een herstelmaatregel als bedoeld in artikel 2.7 of diens partner, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, onderdelen b of c, of een ex-partner die in aanmerking komt voor de compensatie, bedoeld in artikel 2.14h, eerste lid, en aan wie deze is toegekend, tenzij op die aanvrager, die partner of die ex-partner artikel 4.6 of 4.7 van toepassing is.

2. De geldschulden die worden overgenomen:

- a. zijn ontstaan na 31 december 2005;
- b. waren voor 1 juni 2021 opeisbaar; en
- c. zijn niet voldaan op het tijdstip waarop de aanvraag wordt gedaan.

3. Geldschulden en kosten die worden overgenomen, zijn:

- a. een geldschuld die is ontstaan door een in de normale uitoefening van een beroep of bedrijf verrichte rechtshandeling van de schuldeiser;
- b. een geldschuld die niet is ontstaan door een in de normale uitoefening van een beroep of bedrijf verrichte rechtshandeling van de schuldeiser indien deze is vastgelegd in een notariële akte die is verleden in de periode tussen 1 januari 2006 en 1 juni 2021 of blijkt uit een rechterlijke uitspraak indien de daaraan voorafgaande ingebrekestelling of dagvaarding of het daaraan voorafgaande verzoekschrift dateert van voor 1 juni 2021, waarbij geldt dat de zaak bij de rechtbank binnen een redelijke termijn na de dagtekening van de ingebrekestelling aanhangig moet zijn gemaakt;
- c. een geldschuld die voortvloeit uit alimentatieverplichtingen;

- d. de bij een overgenomen of over te nemen opeisbare geldschuld bijkomende kosten;
- e. een geldschuld bij een krachtens publiekrecht ingesteld orgaan van een rechtspersoon in het buitenland; en
- f. bestuursrechtelijke geldschulden die niet voor kwijtschelding in aanmerking komen op grond van hoofdstuk 3.

4. Geldschulden en kosten die niet worden overgenomen zijn:

- a. de resterende hoofdsom van een hypothecaire lening, ook als die vanwege betalingsachterstanden opeisbaar is geworden, tenzij het een restschuld betreft na verkoop van of verhaal op de verhypothekerde zaak;
- b. de resterende hoofdsommen van andere leningen, tenzij die vanwege betalingsachterstanden opeisbaar zijn geworden;
- c. een geldschuld die voortvloeit uit een onrechtmatige daad;
- d. een percentage van de geldschuld aan een rechtspersoon, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of maatschap waarin de aanvrager van de schuldoverneming een belang heeft, dat gelijk is aan het percentage van dat belang van de aanvrager van de schuldoverneming;
- e. een geldschuld waarvoor aan de aanvrager van de schuldoverneming reeds compensatie of aanvullende compensatie als bedoeld in artikel 2.1 of een andere niet-forfaitaire vergoeding is toegekend; of
- f. een geldschuld die al is overgenomen van een aanvrager of diens partner of van een ex-partner.

[...]

Artikel 9.1. Hardheidsclausules

[...]

2. Voor zover toepassing gelet op het belang dat de bepaling beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard kan:

- a. Onze Minister afwijken van artikel 2.15, 2.15a, 3.13, 4.1, 4.2 of 4.3;

[...]