

Vergaderjaar 2024–2025

36 675

Regels met betrekking tot het tegemoetkomen van burgers ten aanzien van wie door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen ten onrechte geen medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling is gegeven (Wet onverplichte tegemoetkoming onterechte afwijzing schuldregeling)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 september 2024 en het nader rapport d.d. 16 december 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 augustus 2024, no. 2024001808, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2024, no. W06.24.00215/III, bied ik U, hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 26 augustus 2024, no.2024001808, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot regels met betrekking tot het tegemoetkomen van burgers ten aanzien van wie door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen ten onrechte geen medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling is gegeven (Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling), met memorie van toelichting.

Uit onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst over de periode 2012 tot en met maart 2021 ten onrechte verzoeken heeft afgewezen om mee te werken aan een zogeheten minnelijke schuldregeling natuurlijke personen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

(hierna: MSNP-verzoek). Voor de hierbij betrokken burgers is hierdoor de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onterecht en onnodig aanzienlijk beperkt.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om burgers die in de periode 2014 tot en met maart 2021 een onterechte afwijzing van hun MSNP-verzoek hebben ontvangen, tegemoet te komen. Daarmee beoogt het voorstel ook om meer in het algemeen het vertrouwen van de burger in de Belastingdienst en de overheid als geheel te herstellen. Het tegemoetkomingsbeleid bestaat uit vier onderdelen: de toekenning van een geldbedrag, kwijtschelding en terugbetaling van schulden en het financieren van de aflossing van schulden bij derden (zgn. pseudo-MSNP).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft er begrip voor dat de regering het leed dat burgers hebben ervaren door een onterechte afwijzing van hun MSNP-verzoek wil erkennen en hen daarom tegemoet wil komen. Voor de vormgeving van de tegemoetkoming is het echter van belang dat de aard van de tegemoetkoming duidelijk wordt bepaald. De Afdeling adviseert daartoe te verduidelijken dat sprake is van een onverplichte tegemoetkoming, met het oog op de erkenning van leed.

De Afdeling constateert ook dat het tegemoetkomingsbeleid is opgesteld zonder dat vooraf en tijdens de uitwerking ervan met betrokken burgers is gesproken. Het is daardoor niet duidelijk in hoeverre de voorgestelde tegemoetkomingsregeling aansluit bij de verwachtingen, vragen en behoeften van de doelgroep. De Afdeling adviseert daarom eerst het gesprek met betrokkenen hierover aan te gaan. Ook om andere redenen verdient het voorstel nadere overweging. Zo maakt de Afdeling opmerkingen bij de bepaling van de hoogte van de voorgestelde tegemoetkoming en bij de uitgangspunten van de pseudo-MSNP.

In het licht van al deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van pakket Belastingplan 2025 om invoering per 1 januari 2025 mogelijk te maken. Het voorstel heeft echter geen budgettaire samenhang met de begroting van volgend jaar. Door opname in het pakket Belastingplan 2025 is de tijd voor een zorgvuldige parlementaire behandeling beperkt, terwijl dit vanwege het belang van het onderwerp en de complexiteit van de problematiek van erkenning en tegemoetkoming juist geboden is.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel uit het pakket Belastingplan 2025 te halen en hiervoor de reguliere wetgevingsprocedure te volgen.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Uit onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst² in de periode 2012 tot en met maart 2021 bepaalde MSNP-verzoeken zonder nader onderzoek heeft afgewezen.³ Dit gebeurde als sprake was van individuele belastingen/of toeslagschulden boven een bepaald normbedrag, al dan niet in combinatie met een registratie in de Fraude Signalering Voorziening (FSV), een kwalificatie opzet of grove schuld (O/GS-kwalificatie) of een fraude-indicatie. Ook is gebleken dat MSNP-verzoeken automatisch

² De ontvanger, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel i, van de Invorderingswet 1990, al dan niet namens de Dienst Toeslagen.

³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 852 en Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 915.

werden afgewezen op de enkele grond dat sprake was van een 0/GS-kwalificatie of een fraude-indicatie.⁴

Volgens de toelichting is het achteraf gezien onjuist geweest om MSNP-verzoeken enkel op een van deze gronden (automatisch) af te wijzen.⁵ Hierdoor heeft de Belastingdienst burgers met problematische schulden de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onnodig en aanzienlijk beperkt, dan wel geheel ontnomen. Gelet op de aanzienlijke gevolgen die een onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek kan hebben, acht de regering het wenselijk en gepast om de betrokken burgers tegemoet te komen.⁶

Het voorgenomen tegemoetkomingsbeleid bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het ambtshalve toekennen van een tegemoetkoming voor een onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek;*
- Het ambtshalve kwijtschelden door de Dienst Toeslagen van de toeslagschulden die op 1 januari 2025 nog openstaan;*
- Het ambtshalve terugbetalen van de aan de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen betaalde bedragen of door hen verrekende bedragen sinds de onterechte afwijzing tot uiterlijk 1 januari 2025;*
- Het op aanvraag betalen van de bedragen die de burger op basis van zijn afloscapaciteit na 1 januari 2025 nog moet afdragen in het kader van zijn schuldregeling (een zogenoemde pseudo-MSNP).*

De regelingen zijn in beginsel gericht op de belanghebbende van wie in de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 maart 2021 een MSNP-verzoek door de Belastingdienst onterecht is afgewezen. Onder voorwaarden kan ook de echtgenoot of de geregistreerde partner in aanmerking komen voor de tegemoetkomingsregelingen.⁷ Verder wordt voorgesteld dat de tegemoetkoming voor een onterechte afwijzing wordt toegekend aan degenen die het voorstel aanwijst als nabestaanden indien de belanghebbende is overleden voordat de tegemoetkoming is toegekend.

Leeswijzer

In dit advies wordt eerst aandacht besteed aan het karakter van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid (punt 2). Vervolgens wordt ingegaan op de voorwaarden voor een passende, doeltreffende en doelmatige erkenningsmaatregel (punt 3). Daarna worden verschillende onderdelen van het tegemoetkomingsbeleid behandeld (punten 4, 5 en 6) en wordt aandacht gevraagd voor de verwerking van persoonsgegevens en de uitvoeringskosten (punten 7 en 8). Tegen deze achtergrond worden tot slot opmerkingen gemaakt over het voorgenomen goedkeurende beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving tot kwijtschelding van toeslagschulden (punt 9) en de opname van het wetsvoorstel in het pakket Belastingplan 2025 (punt 10).

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1, 2.3. Hieronder vallen ook afwijzingen van stabilisatieverzoeken die door de Belastingdienst zijn behandeld als MSNP-verzoeken. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 3.4.1.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

⁷ Voorgesteld artikel 6. Het MSNP-verzoek moet door de echtgenoten of geregistreerde partners gezamenlijk zijn verstuurd en tussen de echtgenoten of geregistreerde partners moet op dat moment sprake zijn geweest van een gemeenschap van goederen.

2. Karakter tegemoetkomingen i.v.m. onterechte afwijzing MSNP-verzoek

Het wetsvoorstel voorziet in verschillende tegemoetkomingen voor burgers van wie een MSNP-verzoek door de Belastingdienst onterecht is afgewezen. De Afdeling merkt op dat het voorstel niet duidelijk maakt wat de grondslag is voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid, gelet op het geldende recht. Zij merkt daartoe het volgende op.

Tegenstrijdig beeld

De toelichting kwalificeert het handelen van de Belastingdienst waarvoor een tegemoetkoming in het leven wordt geroepen als «onterecht» en «onjuist, maar niet als «onrechtmatig. In de toelichting wordt ook geen aansprakelijkheid erkend voor het handelen van de Belastingdienst en de gevolgen die dat heeft gehad. De voorgestelde tegemoetkomingen kunnen dan juridisch gezien als onverplicht worden beschouwd. Er is in dat geval een zekere ruimte om de aard en hoogte van de tegemoetkoming te bepalen op grond van redelijkheid en billijkheid en in vergelijking met andere tegemoetkomingen die de overheid in bepaalde gevallen verstrekt om leed te verzachten, hoewel geen aansprakelijkheid vaststaat.

De toelichting wekt desondanks de indruk dat de tegemoetkoming het karakter heeft van een schadevergoeding. Zo wordt als doel vermeld de getroffen burgers daadwerkelijk te compenseren.⁸ Ook moet de tegemoetkoming zo dicht mogelijk bij het ondervonden nadeel blijven en wordt ingezet op zo volledig en spoedig mogelijk herstel.⁹ Voorts wordt gewerkt met verschillende tegemoetkomingen en categorieën belanghebbenden.

Wat de getroffen burger ontvangt, is mede afhankelijk van zijn feitelijke situatie op het moment van inwerkingtreding van het voorstel. Tot slot kunnen belanghebbenden een schadeverzoek indienen als de ontvangen bedragen de geleden schade niet (geheel) dekken.¹⁰

Verplicht of onverplicht

De Afdeling merkt op dat voor de beoordeling en acceptatie van het voorstel van belang is dat er geen twijfel kan bestaan over het karakter van het voorstel. Op basis van de toelichting kan de indruk ontstaan dat als het handelen van de Belastingdienst aanleiding geeft, of kan geven, tot vergoeding van schade of ander nadeel het in de rede ligt om gebruik te maken van de bestaande regelingen voor de afwikkeling van schade. Het gaat dan om schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad of nadeelcompensatie. Het is dan niet nodig om te voorzien in een bijzondere wettelijke grondslag.

Als de juridische verplichting tot schadevergoeding of nadeelcompensatie ontbreekt, dan is de Staat niet tot een tegemoetkoming verplicht. Indien de regering niettemin aanleiding ziet om vanwege bijzondere omstandigheden of de schrijnendheid van de situatie de betrokkenen op enigerlei wijze tegemoet te komen, is een verwijzing naar begrippen als schade of compensatie onzuiver, en kan deze bij de betrokkenen verkeerde verwachtingen wekken.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 11.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, 2.4.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

Het is daarom belangrijk dat het wetsvoorstel en de toelichting duidelijk rekenschap geven van het karakter van het voorgenomen tegemoetkomingsbeleid.

Beoordelingskader

Omdat uit de toelichting niet blijkt dat de Staat aansprakelijk is of aansprakelijkheid erkent, gaat de Afdeling er vanuit dat het voorstel niet is gebaseerd op een verplichting tot schadevergoeding op grond van een onrechtmatige overheidsdaad. De voorgestelde tegemoetkomingen hebben derhalve het karakter van een «onverplichte tegemoetkoming».

Bij de verdere beoordeling van het voorstel neemt de Afdeling het volgende in aanmerking. Als in uitzonderlijke gevallen wordt overwogen om een bepaalde groep burgers onverplicht tegemoet te komen, dient erkenning van het leed en de ervaringen van de getroffen burgers voorop te staan. De manier waarop tegemoet wordt gekomen moet hiermee in verhouding staan en eerst en vooral dat doel dienen. Daarom is het van belang om eerst met de doelgroep in gesprek te gaan, teneinde deze erkenning tot uitdrukking te brengen en recht te doen aan het ervaren leed.¹¹ Indien dit leidt tot toekenning van een individuele financiële tegemoetkoming, is het van belang dat de tegemoetkoming een eenduidige opzet heeft en geen verschillen binnen de doelgroep creëert die moeilijk uitlegbaar zijn. Een vast bedrag voor iedereen is daarom meestal aangewezen. Met dat overleg en de eenduidigheid wordt ook voorkomen dat de regeling naderhand uitgebreid of herzien moet worden.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel en de toelichting te verduidelijken dat sprake is van een onverplichte tegemoetkoming en het wetsvoorstel en de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te passen.

2. Karakter tegemoetkomingen i.v.m. onterechte afwijzing MSNP-verzoek

Het kabinet onderschrijft dat de tegemoetkomingen op basis van dit wetsvoorstel het karakter van een onverplichte tegemoetkoming hebben. Ondanks het ontbreken van een juridische verplichting tot schadevergoeding is er naar oordeel van het kabinet voldoende aanleiding om burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen tegemoet te komen. Een onverplichte tegemoetkoming is het vertrekpunt bij de vormgeving van het tegemoetkomingsbeleid. In de memorie van toelichting is het karakter van het tegemoetkomingsbeleid – een onverplichte tegemoetkoming – verduidelijkt. In lijn hiermee is het zogenaamde wachtgeld gewijzigd in een forfaitaire tegemoetkoming, waarbij de erkenning van het onterecht handelen van de Belastingdienst centraal staat. Dit laatste sluit aan op het karakter van een onverplichte tegemoetkoming. Alle burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen – ook burgers die later terecht zijn afgewezen, oftewel burgers in categorie III – zullen dezelfde forfaitaire tegemoetkoming ontvangen, te weten € 500 per MSNP-verzoek dat onterecht is afgewezen.

Ondanks dat een vast bedrag in principe de aangewezen keuze is voor een onverplichte tegemoetkoming, ziet het kabinet ruimte en aanleiding om bij een aantal onderdelen van het tegemoetkomingsbeleid een individuele benadering toe te passen. Door een onterechte afwijzing heeft de ontvanger een burger met problematische schulden de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onnodig en aanzienlijk beperkt,

¹¹ Zie bijvoorbeeld De Nationale ombudsman, «Herstel bieden: een vak apart» (rapportnr. 2023/157), Den Haag, 24 oktober 2023.

dan wel in zijn geheel ontnomen. Als gevolg van de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek is deze betreffende burger mogelijk verder in de schulden geraakt. Dit is zeer betreurenswaardig, temeer omdat burgers met problematische schulden zich al in een kwetsbare en dikwijls stressvolle situatie bevinden. Gelet daarop acht het kabinet het onvolgende dat burgers die na de onterechte afwijzing nog geen schuldenvrije start hebben gecreëerd – met uitzondering van burgers die na de onterechte afwijzing een terechte afwijzing hebben ontvangen – enkel een forfaitaire tegemoetkoming zouden ontvangen. De forfaitaire tegemoetkoming zal in principe geen oplossing bieden voor de problematische schulden van burgers. Om deze burgers aanvullend tegemoet te komen, en daarmee ook een schuldenvrije start te creëren, voorziet het tegemoetkomingsbeleid ook in kwijtschelding en een pseudo-MSNP. Daarnaast voorziet het tegemoetkomingsbeleid in een bedrag gelijk aan de betaalde bedragen aan en verrekenende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen.

Voorts brengt de omstandigheid dat gedurende de uitwerking van het beleid met bijbehorend wetsvoorstel richting betrokkenen is gecommuniceerd over het voorgenomen tegemoetkomingsbeleid – in lijn met de communicatie met de Kamers – met als gevolg dat mogelijk sprake is van gewekt vertrouwen bij de betrokken burgers. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanbod van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG heeft aangeboden om burgers die na een onterechte afwijzing niet meer zijn toegelaten tot een MSNP-of WSNP-traject noch later terecht zijn afgewezen, sneller te helpen door deze burgers vooruitlopend op de wetgeving schuldhelpverlening te bieden op basis van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening.¹² Sinds maart 2024 informeert de Belastingdienst burgers dat zij voor hulp bij hun schulden contact op kunnen nemen met hun gemeente. Gemeenten vragen bij dit reguliere schuldhelpverleningstraject niet aan de burgers om hun betalingscapaciteit in te zetten. Vooruitlopend op een wettelijke grondslag voor het onderhavige tegemoetkomingsbeleid stelt de gemeente daarom een saneringskrediet beschikbaar, waarbij de veronderstelling is geweest dat de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen de openstaande belasting- en toeslagschulden zullen kwijtschelden en de Belastingdienst het door de gemeente verstrekte saneringskrediet na inwerkingtreding van de wet zal voldoen (pseudo-MSNP). Deze verschillen ten opzichte van reguliere schuldhelpverlening zijn ook opgenomen in de handreiking pseudo-MSNP van de VNG voor gemeentelijk schuldhelpverleners. In sommige gevallen zijn deze pseudo-MSNP trajecten reeds afgerond en wachten gemeenten enkel nog op de betaling door de Belastingdienst van het verstrekte saneringskrediet. Er zijn dus burgers die reeds zonder het doen van een afdracht in principe schuldenvrij zijn.

Door deze ontwikkelingen ziet het kabinet geen ruimte om terug te komen op deze tegemoetkomingsonderdelen en te kiezen voor tegemoetkomingsbeleid met eenduidige opzet waarbij wordt volstaan met enkel een forfaitaire tegemoetkoming. Het geheel schrappen van of aanzienlijke wijzigingen aanbrengen in de voorgestelde tegemoetkomingsonderdelen kwijtschelding en de pseudo-MSNP, zou de uitvoering doorkruisen van de reguliere trajecten die vooruitlopend op wetgeving zijn gestart. Naast vraagstukken die zien op de uitvoering – zoals wie of welke partij het saneringskrediet dan zal gaan terugbetalen – speelt het mogelijke vertrouwen dat bij de burger is gewekt een grote rol. Bij de burger kan het vertrouwen zijn gewekt dat het tegemoetkomingsbeleid zoals dat eerder is gecommuniceerd en is opgenomen in het wetsvoorstel dat aan de

¹² Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1338, bijlage 1 «Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen».

Afdeling is voorgelegd, ook het tegemoetkomingsbeleid zal zijn dat daadwerkelijk wordt uitgevoerd. In de communicatie met burgers door bijvoorbeeld de gemeente of de Belastingdienst kan min of meer zijn toegezegd dan wel het vertrouwen zijn gewekt dat deze burger bijvoorbeeld in aanmerking komt voor een pseudo-MSNP en derhalve zelf geen afdracht in het kader van een MSNP hoeft te doen. Ook is het mogelijk dat schuldhelpverleners reeds aan burgers hebben gecommuniceerd dat hun openstaande belasting- en toeslagschulden zullen worden kwijtgescholden. Het kabinet acht het niet passend om daarop terug te komen en daarmee het vertrouwen van burgers te schaden, temeer omdat het in dezen een hersteloperatie in het FSV-kader betreft.

3. Doelgroep en instrumentarium

Het voorgaande punt over het karakter van een onverplichte tegemoetkoming brengt de Afdeling tot een aantal opmerkingen over de betrokkenheid van de doelgroep en het met het voorstel gekozen instrument.

a. Betrokkenheid doelgroep

De Afdeling merkt op dat de gevolgen van een onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek verschillen van belanghebbende tot belanghebbende. Dit geldt ook voor hoe de onterechte afwijzing is ervaren en wat dit heeft gedaan met het vertrouwen in de overheid. Als een onverplichte tegemoetkoming overwogen wordt om het leed en de ervaringen van getroffen burgers te erkennen, is het daarom belangrijk dat eerst met de doelgroep in gesprek wordt gegaan.¹³ Door te luisteren, te vragen en te duiden ontstaat inzicht in de aard van de problematiek en de behoeften van de getroffen burgers. Pas daarna kan de vraag aan de orde zijn of, en zo ja, welke erkenningsmaatregelen passend, doeltreffend en doelmatig zijn.

Uit de toelichting blijkt weliswaar dat gesproken is met verschillende instanties, bijvoorbeeld met ervaring op het terrein van schuldhelpverlening,¹⁴ maar niet dat met (een bepaald deel van) de betrokken burgers zelf is gesproken over hun ervaringen en de gevolgen die de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek voor hen heeft gehad. Ook blijkt niet dat de doelgroep op een andere manier betrokken is geweest bij de totstandkoming of uitwerking van het tegemoetkomingsbeleid. Het is daarom niet duidelijk of de belanghebbenden van de inhoud van dit beleid, en van de vertaling ervan in het wetsvoorstel, op de hoogte zijn. Evenmin is duidelijk in hoeverre de voorgestelde tegemoetkomingen aansluiten bij de verwachtingen, vragen en behoeften van de doelgroep.

b. Onverplichte tegemoetkoming als instrument

De Afdeling merkt op dat het nu gekozen instrument, namelijk een ruimhartige tegemoetkoming van de getroffen burgers, niet bij voorbaat het juiste middel is voor de onderhavige problematiek. Een financiële tegemoetkoming voorziet als zodanig nog niet in de erkenning waaraan getroffen burgers behoefte (kunnen) hebben. Andere maatregelen dan geld sluiten mogelijk beter aan bij de wensen en behoeften van de doelgroep. Daarnaast kan de vorm die de tegemoetkoming volgens het voorstel zou krijgen en de kwalificatie «ruimhartig» de indruk wekken dat de schuldenproblematiek van de betrokken burgers volledig financieel door de overheid wordt opgelost, terwijl dit gezien de uiteenlopende

¹³ Indien de doelgroep niet is georganiseerd, kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een selectie van personen uit de doelgroep of een schriftelijke consultatie worden gehouden.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

problematiek van de betrokken burgers nooit helemaal mogelijk zal zijn. Bovendien rijst de vraag of de verantwoordelijkheid van de overheid zo ver moet gaan. Ook kunnen bij andere burgers met schuldenproblematiek daarmee mogelijk nieuwe gevoelens van ongelijkheid in het leven worden geroepen.

c. Afbakening doelgroep

Het onterecht afwijzen van MSNP-verzoeken door de Belastingdienst is begonnen in 2012. De doelgroep van het voorstel is echter beperkt tot de burgers van wie in de periode 2014 tot en met maart 2021 een MSNP-verzoek is gedaan dat door de Belastingdienst onterecht is afgewezen. De reden voor dit verschil is dat over de jaren 2012 en 2013 geen dossiers meer beschikbaar zijn in verband met het verstrijken van de wettelijke bewaartermijn en de inrichting van het Landelijk Incasso Centrum.¹⁵

Materieel is er geen verschil tussen onterechte afwijzingen van MSNP-verzoeken die voor of na 2014 zijn gedaan. Voor beide gevallen geldt dat de gevolgen groot kunnen zijn (geweest) voor de betrokken burgers. Het zou volgens de Afdeling in dat licht wenselijk zijn als het voorstel erin voorziet dat burgers van wie een MSNP-verzoek in de jaren 2012 en 2013 onterecht is afgewezen ook, bijvoorbeeld op gemotiveerd verzoek, in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert om de doelgroep alsnog te betrekken bij de doelstelling en vormgeving van het tegemoetkomingsbeleid en in dat kader ook andere mogelijke vormen van erkenning dan een financiële tegemoetkoming te overwegen. Ook adviseert de Afdeling een voorziening te treffen voor de burgers van wie het MSNP-verzoek in de jaren 2012 en 2013 onterecht is afgewezen.

3. Doelgroep en instrumentarium

Het kabinet onderschrijft dat het betrekken van de doelgroep bijdraagt aan een geslaagd tegemoetkomingsbeleid. Bij de uitwerking van het tegemoetkomingsbeleid zijn de behoeftes van burgers op verschillende momenten en wijzen geïnventariseerd. Er is contact geweest met burgers van wie een MSNP-verzoek door een registratie in FSV onterecht is afgewezen burgers en met burgers die door de Belastingdienst al zijn doorverwezen naar hun woongemeente voor schuldhelpverlening. Deze burgers gaven bovenal aan schuldenvrij te willen worden.

Daarnaast is tijdens de vormgeving van het tegemoetkomingsbeleid op meerdere momenten contact geweest met de NVVK, VNG, schuldhelpverleners, Recofa, Stella-teams en Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, zodat het kabinet voldoende inzicht heeft in de problematiek waarmee de doelgroep van het wetsvoorstel te kampen heeft.

Hiervoor is reeds toegelicht waarom het kabinet ervoor heeft gekozen om bij het tegemoetkomingsbeleid een individuele benadering toe te passen. Voor burgers die nimmer tot een MSNP of WSNP zijn toegelaten¹⁶ geldt dat wordt gepoogd alsnog een schuldenvrije start te creëren. Het kabinet acht het voorgaande gepast. Hiermee wordt gerealiseerd waar de burger bij het eerdere MSNP-verzoek om heeft gevraagd: een oplossing voor zijn

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

¹⁶ Met uitzondering van burgers die na de onterechte afwijzing een terechte afwijzing hebben ontvangen.

problematische schulden. Voorts is al toegelicht waarom het kabinet onvoldoende ruimte ziet om terug te komen op bepaalde onderdelen van het tegemoetkomingsbeleid. Aanzienlijke wijzigingen in het tegemoetkomingsbeleid aanbrengen kan het vertrouwen van burgers dat is gewekt door de communicatie over het tegemoetkomingsbeleid en handelingen die al zijn verricht, schaden en daarmee afbreuk doen aan de gehele gedachte achter het tegemoetkomingsbeleid: herstel van vertrouwen, erkenning van de fout die is gemaakt en pogen gedupeerden hiervan tegemoet te komen. In de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de keuzes ten aanzien van de categorieën en vormen van tegemoetkoming. Het kabinet ziet geen aanleiding om het tegemoetkomingsbeleid anders dan met een financiële tegemoetkoming in te vullen.

Er zijn bij de Belastingdienst alleen dossiers beschikbaar vanaf 2014, doordat dossiers worden verwijderd na het verstrijken van de bewaartermijn van zeven jaar en door de inrichting van het systeem van het Landelijk Incasso Centrum (LIC). Er zijn over de eerste twee jaar (2012–2013) dus in beginsel geen gegevens beschikbaar. Het overgrote deel van de burgers zal ook niet beschikken over de onterechte afwijzingsbrief aangezien deze brief normaliter niet naar de burger werd gestuurd, maar naar zijn schuldhulpverlener. De wettelijke bewaartermijn voor deze schuldhulpverleners is al verstreken. Daarnaast hebben burgers die menen onterecht zijn afgewezen door opname in FSV al de kans gehad om zichzelf te melden. Er zijn circa 1.000 burgers die van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Geen van deze burgers kon op basis van aangeleverde stukken aantonen dat de burger op basis van een registratie in de FSV onterecht was afgewezen. Aangezien afwijzingen op hoogte grensbedrag pas vanaf 2015 voorkwamen, zou een zelfmelding in de praktijk enkel zien op afwijzingen op basis van een fraude-indicatie en 0/GS-kwalificatie. Uit het huidige onderzoek blijkt dat ongeveer 90% van de afwijzingen op basis van hoogte grensbedrag plaatsvond. De groep burgers die is afgewezen vanwege een fraude-indicatie of 0/GS-kwalificatie is zeer klein. Voorts moet hierbij in ogenschouw worden genomen dat de groep burgers die zich zou kunnen melden potentieel vele malen groter is dan de groep die gebruik heeft gemaakt van de FSV zelfmeldmogelijkheid. Hierdoor speelt de uitvoerbaarheid van een dergelijk meldpunt ook een rol. De inschatting is dat een meldpunt voor 2012 en 2013 een onevenredige impact heeft op de capaciteit van de Belastingdienst. Gelet daarop en de kleine slagingskans, is op aanvraag toekennen van een tegemoetkoming voor burgers die mogelijk onterecht zijn afgewezen in 2012–2013 geen onderdeel van het tegemoetkomingsbeleid.

4. Vormgeving van de onverplichte tegemoetkoming

Het eerste onderdeel van het voorgenomen beleid voorziet in een tegemoetkoming voor alle burgers van wie sinds 2014 een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen. De tegemoetkoming bedraagt € 500 per zes maanden tot de datum waarop de Belastingdienst alsnog heeft ingestemd met een MSNP-verzoek, de datum waarop een wettelijke schuldsaneringsregeling¹⁷ (hierna: WSNP) is aangevangen of 1 januari 2025 (de beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel). Het bedrag is gebaseerd op vaste jurisprudentie van de Hoge Raad over de vergoeding van immateriële schade als gevolg van het overschrijden van de redelijke termijn in de bezwaar- en beroepsprocedure.¹⁸

¹⁷ De schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, bedoeld in titel 111 van de Faillissementswet.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.1.

a. Terminologie

Nu het bij de toekenning van de onverplichte tegemoetkoming niet zozeer gaat om vergoeding van schade, maar om erkenning van het leed dat betrokkenen is aangedaan, adviseert de Afdeling elk verband met een schadevergoeding te vermijden. Door van «wachtgeld» te spreken en de tegemoetkoming afhankelijk te stellen van de verstreken tijd sinds de onterechte afwijzing, lijkt dit verband echter wel te worden gelegd. Dat de hoogte van de tegemoetkoming is gerelateerd aan de vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn in het bestuursrecht (en belastingrecht), bevestigt deze gedachte. Het gaat bij de onderhavige tegemoetkoming echter niet om een vergoeding voor het financiële nadeel dat mogelijk is ontstaan door het «wachten» op een beslissing, maar om een erkenning van het feit dat de afwijzing van het MSNP-verzoek door de Belastingdienst onterecht was.

b. Hoogte tegemoetkoming

Wezenlijk voor een tegemoetkomingsregeling is dat het collectief (alle betrokkenen) centraal staat, terwijl bij een schadevergoeding het individu het uitgangspunt vormt. Indien het leed dat is ontstaan door de onterechte afwijzing de aanleiding voor de erkenning vormt, dan is het passend om waar mogelijk te volstaan met eenzelfde tegemoetkoming voor iedereen. Op dit punt is immers sprake van een voor alle betrokkenen gelijke ervaring.

Het toekennen van verschillende tegemoetkomingen kan ertoe leiden dat door de betrokkenen leed met leed wordt vergeleken, en het doel van de erkenning minder voorop komt te staan.

De vergelijking met de jurisprudentie over de redelijke termijn van beslissingen gaat ook in zoverre niet op dat er in die jurisprudentie pas aanleiding is om na het verstrijken van een redelijke termijn dat wil zeggen met ingang van het vierde jaar na de onterechte afwijzing – een vergoeding toe te kennen. Dit illustreert dat toepassing van deze maatstaf voor een onterechte afwijzing niet evident is.

c. Einddatum periode

De voorgestelde tegemoetkoming wordt berekend over de periode tussen de onterechte afwijzing en het moment waarop sprake is van een schuldregeling (MSNP of WSNP), met als uiterste datum 1 januari 2025. Indien na de onterechte afwijzing niet voor 1 januari 2025 een schuldregeling tot stand is gekomen, wordt de periode niettemin «bevroren» op 1 januari 2025 (de beoogde datum van inwerkingtreding). De reden voor deze beperking in tijd ontgaat de Afdeling, omdat de wachttijd in eigenlijke zin pas is afgesloten als een schuldregeling tot stand komt. Ook door deze tijdsbepaling kunnen gevoelens van rechtsongelijkheid ontstaan. Indien de tegemoetkoming zou worden aangemerkt als een vorm van erkenning en bestaat uit een voor iedere getroffen burger gelijk bedrag, vervalt dit bezwaar.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande geeft de Afdeling in overweging de term «wachtgeld» niet te hanteren en te kiezen voor een tegemoetkoming in de vorm van een vast bedrag. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting in lijn hiermee aan te passen.

4. Vormgeving van de onverplichte tegemoetkoming

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling het zogenaamde wachtgeld heroverwogen. Mede gezien de opmerkingen over de aard van de tegemoetkoming, de vraag of het een onverplichte tegemoetkoming is, heeft het kabinet besloten om het voorgestelde wachtgeld te wijzigen in een forfaitaire tegemoetkoming, waarbij iedere burger van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen hetzelfde bedrag als tegemoetkoming voor deze onterechte afwijzing zal ontvangen. De tegemoetkoming bedraagt € 500 per ontvangen onterechte afwijzing. Door bij deze tegemoetkomingsvorm de nadruk te leggen op de onterechte afwijzing en het tegemoetkomen van de burger ter erkenning van leed, wordt het passend geacht om ook burgers in categorie III deze forfaitaire tegemoetkoming te doen toekomen. De omstandigheid dat de onterechte afwijzing later is gevolgd door een terechte afwijzing, betekent niet dat nu voorbij kan worden gegaan aan de fout die bij het initiële verzoek is gemaakt en waarmee de burger is geconfronteerd.

5. Nabestaanden

Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid is primair gericht op de betrokken burgers zelf omdat een MSNP een persoonlijke regeling is. Indien de burger is overleden voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt het niettemin passend geacht als door het voorstel aangewezen nabestaanden dan namens de overledene het «wachtgeld» ontvangen. Hierbij volgt het wetsvoorstel het voorbeeld van het opgestelde tegemoetkomingsbeleid bij de hersteloperatie toeslagen, aldus de toelichting.¹⁹ De Belastingdienst verstrekt deze tegemoetkoming ambtshalve aan de nabestaanden.

Deze regeling geeft de Afdeling aanleiding tot een aantal opmerkingen.

a. Hoogst persoonlijk karakter

Met de vorige opmerking hangt samen dat, als de tegemoetkoming niet als een vorm van erkenning maar als vergoeding voor immateriële schade moet worden gezien, het niet zonder meer voor zichzelf spreekt dat de tegemoetkoming wordt uitgekeerd aan nabestaanden. Daarmee lijkt immers afbreuk te worden gedaan aan het hoogst persoonlijke karakter van immateriële schadevergoeding en aan het gegeven dat ook een MSNP zelf een regeling is die alleen de betrokken burger aangaat. Indien de tegemoetkoming zou worden aangemerkt als een vorm van erkenning ligt dit anders.

b. Aangewezen nabestaanden

Het wetsvoorstel wijst als nabestaanden aan de fiscale partner of, bij het ontbreken daarvan, het kind, zijnde de bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn van belanghebbende.²⁰ De Afdeling wijst erop dat aanverwantschap blijft bestaan na een echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap. De keuze om ook aanverwante kinderen aan te wijzen, kan betekenen dat ook kinderen worden betrokken die geen nadeel hebben ondervonden van de onterechte afwijzing.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.3

²⁰ Voorgesteld artikel 1, onder «nabestaande».

Deze keuze is bovendien opvallend omdat de Wet hersteloperatie toeslagen uitgaat van het «eigen» kind.²¹ De Afdeling geeft in overweging om, indien de keuze voor aanverwante kinderen wordt gehandhaafd, dit te beperken tot de kinderen van de partner met wie de belanghebbende gezamenlijk een MSNP-verzoek heeft ingediend.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de toekenning van de tegemoetkoming aan de nabestaanden zoveel mogelijk te beperken tot de eigen kinderen van de overledene.

5. Nabestaanden

Het tegemoetkomingsbeleid is opgesteld om het leed te erkennen dat burgers hebben gehad door de onterechte afwijzing. De wijziging van het wachtgeld in een forfaitaire tegemoetkoming sluit hier beter op aan. De voorgaande wijziging past ook beter bij de keuze die is gemaakt om een tegemoetkoming die bestemd was voor de overledene te bestemmen voor de nabestaanden. In de memorie van toelichting is toegelicht waarom het kabinet een nabestaandenregeling passend acht. Met betrekking tot de nabestaande aanverwante kinderen merkt het kabinet op dat hiervoor juist aansluiting is gezocht bij de kindregeling in de Wet hersteloperatie toeslagen. Daar wordt een tegemoetkoming toegekend aan zowel kinderen van de aanvrager van kinderopvangtoeslag als kinderen van de partner en (voormalige) kinderen van ex-partners, zodat ook daar sprake is van aanverwantschap. Het wetsvoorstel is op dit punt dan ook niet aangepast.

6. Maatregelen voor een schuldenvrije start

De drie overige onderdelen van het voorstel beogen te voorzien in een oplossing voor degenen die nog steeds (problematische) schulden hebben. Daarbij is het doel om voor deze burgers een schuldenvrije start te creëren.²² Concreet wordt voorgesteld om de openstaande belasting- en toeslagschulden kwijt te schelden en betaalde en verrekende bedragen terug te betalen. Daarnaast wordt voorgesteld dat de Belastingdienst financiert wat de burger in het kader van een schuldregeling (nog) moet betalen aan zijn schuldeisers (de zogenoemde pseudo-MSNP).

De Afdeling merkt op dat bij deze voorstellen niet langer het feitelijk handelen van de Belastingdienst centraal staat, maar in plaats daarvan een causaal verband wordt aangenomen tussen de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek destijds en de huidige schulden positie van de betrokken burgers. Daarmee staat niet alleen het doel van een schuldenvrije start op grotere afstand van de onterechte afwijzing, maar door deze doelstelling komen bovendien niet alle door een onterechte afwijzing getroffen burgers hiervoor in aanmerking. In dit licht merkt de Afdeling over de betreffende onderdelen het volgende op.

a. Kwijtschelding en terugbetaling

De terugbetaling van de bedragen die zijn betaald aan of verrekend door de Belastingdienst en Dienst Toeslagen is beperkt tot de bedragen die zien op belasting- of toeslagschulden die materieel betrekking hebben op een tijdvak gelegen voor of ten tijde van de onterechte afwijzing (en die daarna zijn betaald of verrekend). De kwijtschelding heeft daarentegen

²¹ Als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Algemene Kinderbijslagwet. Zie artikel 1.1 van de Wet hersteloperatie toeslagen.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

betrekking op alle belasting- en toeslagschulden die op 1 januari 2025 nog openstaan. Het maakt daarbij niet uit wanneer deze schulden zijn ontstaan. De reden voor dit verschil wordt niet toegelicht.

Uit het voorgaande volgt dat de kwijtschelding ook betrekking kan hebben op schulden die zijn ontstaan na de onterechte afwijzing. Een verband met de onterechte afwijzing hoeft, anders dan bij de terugbetaling, dus niet te bestaan. Daarmee is de voorgestelde kwijtschelding van openstaande schulden bepaald ruimhartig te noemen, ook in vergelijking met de regels voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.

Gelet op het onverplichte karakter van het voorgestelde beleid, is het de vraag waarom er niet voor is gekozen om de kwijtschelding ook te beperken tot de schulden zoals die ten tijde van de onterechte afwijzing bestonden, of om de schulden die op 1 januari 2025 nog openstaan voor een bepaald deel kwijt te schelden.

De Afdeling adviseert het verschil in reikwijdte tussen de kwijtschelding en de terugbetaling nader te motiveren en, indien die motivering niet kan worden gegeven, dit onderscheid zoveel mogelijk weg te nemen.

b. Pseudo-MSNP

Bovenop de kwijtschelding en de terugbetaling voorziet het voorstel in het betalen van de bedragen die een getroffen burger op basis van zijn afloscapaciteit na 1 januari 2025 moet betalen ten behoeve van zijn MSNP- of WSNP-traject.²³ Het gaat daarbij om MSNP- of WSNP-trajecten die op 1 januari 2025 nog niet zijn afgerond of na die datum worden gestart. In het aangeboden akkoord moet zijn opgenomen dat de Belastingdienst namens de belanghebbende de (resterende) afloscapaciteit financiert. De burger hoeft dit bedrag niet terug te betalen aan de Belastingdienst.

Deze zogenoemde pseudo-MSNP heeft tot gevolg dat de betrokken burger – mits de overgebleven schuldeisers hiermee instemmen – praktisch gesproken onmiddellijk schuldenvrij is en dat hij niet (langer) verplicht is zijn inkomen en vermogen in te zetten voor het realiseren van een schuldenvrije start. Daarin wijkt de pseudo-MSNP af van het reguliere MSNP-traject, waarbij de burger verplicht is om gedurende 18 maanden een (zo groot mogelijk) bedrag te reserveren voor zijn schuldeisers.

De Afdeling zet vraagtekens bij deze vergaande vorm van tegemoetkoming. Met de pseudo-MSNP neemt de Belastingdienst de financiering van de (lopende) schuldregeling van private schulden en andere publieke schulden volledig voor zijn rekening. Daarbij komt dat er rechtsongelijkheid dreigt met de positie van burgers die eveneens een onterechte afwijzing ontvingen, maar na een geslaagd (en ingrijpend) schuldsaneringstraject inmiddels schuldenvrij zijn. Een verschil in behandeling ontstaat ook met de groep vergelijkbare burgers van wie de schuldeisers niet instemmen met het (nieuwe) saneringsvoorstel. Zij komen voor deze tegemoetkoming dan alsnog niet in aanmerking.

Ook raakt met de pseudo-MSNP de eigen verantwoordelijkheid van de schuldenaar buiten beeld. Daarmee neigt deze maatregel tot «overcompensatie, in aanmerking genomen dat deze maatregel bovenop de kwijtschelding van openstaande belasting- en toeslagschulden en terugbetaling van reeds betaalde of verrekenende bedragen komt. In plaats van het aanbieden van de voorgestelde pseudo-MSNP zou ook kunnen

²³ Dit geldt ook voor de bedragen die de belanghebbende na 1 januari 2025 nog moet aflossen op het beschikbaar gestelde saneringskrediet in het kader van een MSNP.

worden voorzien in het actief onder de aandacht brengen van de mogelijkheid van schuldhulpverlening.

De Afdeling adviseert daarom af te zien van de zogenoemde pseudo-MSNP.

6. Maatregelen voor een schuldenvrije start

De Afdeling merkt op dat bij de voorstellen om een schuldenvrije start voor de burger te creëren niet langer het feitelijk handelen van de Belastingdienst centraal staat. Echter, door feitelijk handelen van de Belastingdienst, namelijk het onterecht afwijzen van een MSNP, is burgers met problematische schulden de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start ontnomen. Daarom acht het kabinet het wenselijk om deze burgers alsnog een schuldenvrije start te bieden, zoals eerder ook gecommuniceerd naar de Kamer.

a. Kwijtschelding en terugbetaling

De Afdeling heeft vragen over het verschil in de peildatum van de kwijtschelding en terugbetaling. Voor het verschil in peildatum zijn verschillende verklaringen. Ten eerste kan dit verschil in enige mate verklaard worden door het verschil in doel van deze vormen van tegemoetkoming. De kwijtschelding hangt nauw samen met de voorgestelde pseudo-MSNP. Van beide vormen van tegemoetkoming (kwijtschelding en de pseudo-MSNP) is het doel om burgers die na de onterechte afwijzing geen schuldhulp meer hebben ontvangen schuldenvrij te maken. Het doel van de terugbetaling is om de burger tegemoet te komen voor betalingen die niet gedaan zouden zijn als de Belastingdienst de MSNP-aanvraag niet onterecht had afgewezen en verschilt daarom van het doel van kwijtschelding.

Ten tweede is bij de uitwerking van dit tegemoetkomingsonderdeel nadrukkelijk overwogen om kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden enkel betrekking te laten hebben op de schulden die onderdeel zouden hebben uitgemaakt van het initiële MSNP-verzoek. Het kabinet heeft uiteindelijk besloten om kwijtschelding betrekking te laten hebben op alle belasting- en toeslagschulden die openstaan op het moment dat de wet in werking is getreden. Hiertoe is besloten, omdat allereerst niet kan worden uitgesloten dat de onterechte afwijzing (in overwegende mate) de oorzaak is geweest voor het ontstaan van de nieuwe belasting- en toeslagschulden. Er zou gesteld kunnen worden dat nieuwe belasting- en toeslagschulden ontstaan van de onterechte afwijzing. Het is echter aannemelijk dat als er sprake is van problematische schulden nieuwe schulden ontstaan als een schuldenvrije start uitblijft. Bij problematische schulden zijn er namelijk in de regel onvoldoende inkomsten om binnen een afzienbare termijn de openstaande schulden in zijn geheel te voldoen en zal zonder oplossing voor de problematische schulden de schuldenlast normaliter groter worden. Daarom is besloten tot kwijtschelding van alle huidige openstaande belasting- en toeslagschulden.

Ten derde heeft het kwijtschelden van alle huidige belasting- en toeslagschulden ook de voorkeur vanwege de uitvoerbaarheid van deze maatregel. De ontvanger zal nu niet eerst hoeven achterhalen welke belasting- en toeslagschulden destijds onderdeel hebben uitgemaakt van het initiële MSNP-verzoek. Daarnaast wordt met deze wijze van kwijtschelden voorkomen dat de Belastingdienst middels een pseudo-MSNP min of meer zelf de openstaande belastingschulden (gedeeltelijk) voldoet, hetgeen ook uitvoeringsconsequenties heeft. Betaalde en verrekenende bedragen worden alleen op schulden die anders onderdeel waren

geweest van het MSNP-traject terugbetaald aan de burger. Deze betalingen en verrekeningen hadden namelijk mogelijk niet plaatsgevonden als de burger tot het MSNP-traject was toegelaten. Betalingen en verrekeningen op schulden die na de periode dat een MSNP zou hebben plaatsgevonden zijn ontstaan, worden niet terugbetaald. Het kabinet acht het niet wenselijk om alle sinds de onterechte afwijzing betaalde en verrekende bedragen terug te betalen, omdat een dergelijke tegemoetkoming zou betekenen dat de burger sinds de onterechte afwijzing belastingvrij heeft geleefd.

Tot slot speelt het vertrouwen dat bij burgers kan zijn gewekt door communicatie over het tegemoetkomingsbeleid een rol bij het niet aanpassen van de tegemoetkomingsonderdelen kwijtschelding en terugbetaling. Ten aanzien van het kwijtschelden van alle bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen openstaande schulden op het moment van inwerkingtreding van de wet kan sprake zijn van gewekt vertrouwen bij burgers, nu deze burgers mogelijk door bijvoorbeeld communicatie met gemeente of de Belastingdienst in het kader van een regulier MSNP-traject in de veronderstelling zijn dat alle openstaande belasting- en toeslagschulden worden kwijtgescholden.

In de memorie van toelichting is verder verduidelijkt waarom de reikwijdte bij kwijtschelding verschilt van de reikwijdte bij terugbetaling.

b. Pseudo-MSNP

De Afdeling adviseert af te zien van pseudo-MSNP. Het kabinet acht een pseudo-MSNP echter noodzakelijk om burgers te voorzien in een schuldenvrije start.

Zoals reeds vermeld, is burgers die na een onterechte afwijzing nooit meer tot een schuldsaneringstraject zijn toegelaten²⁴ de kans op een schuldenvrije start ontnegd. Door schulden bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen kwijt te schelden, komt een schuldenvrije start dichterbij. Het is echter aannemelijk dat burgers ook schulden bij andere schuldeisers hebben. De enige manier om de burger daadwerkelijk schuldenvrij te maken, is door een oplossing te bieden voor alle schulden. Dit kan door middel van een pseudo-MSNP traject.

Het is naar het oordeel van het kabinet passend en wenselijk om niet van burgers die onterecht zijn afgewezen en later niet zijn toegelaten tot een MSNP of WSNP noch een terechte afwijzing hebben ontvangen, te verlangen dat deze burgers nu alsnog gedurende achttien maanden hun afloscapaciteit moeten afdragen om te komen tot een oplossing voor hun problematische schulden. Zonder de fout van de Belastingdienst zouden deze burgers nu in principe geen dergelijke financiële inspanning hoeven te leveren. Daarnaast dient in ogenschouw te worden genomen dat deze burgers in de periode tussen de onterechte afwijzing en een eventuele pseudo-MSNP zelf een (andere) oplossing hebben moeten zoeken voor hun schulden met de bijbehorende financiële verplichtingen. Deze burgers hebben voorafgaand aan een eventuele pseudo-MSNP mogelijk al (jarenlang) betalingen aan hun schuldeisers moeten doen, waardoor deze burgers mogelijk al meer aan hun schuldeisers hebben betaald dan als het initiële verzoek niet was afgewezen en een MSNP tot stand zou zijn gekomen, en nog steeds niet schuldenvrij zijn. Dit beeld is bevestigd door de gesprekken met burgers die in 2024 zijn aangeschreven door de Belastingdienst en zich vervolgens in 2024 hebben gemeld bij gemeenten

²⁴ Met uitzondering van burgers die na de onterechte afwijzing een terechte afwijzing hebben ontvangen.

voor schuldhulpverlening. Naast de financiële gevolgen door de onterechte afwijzing hebben deze burgers mogelijk ook te maken gehad met bijvoorbeeld psychische klachten of gezondheidsklachten. In de memorie van toelichting is nader toegelicht waarom deze tegemoetkoming passend is en in verhouding staat tot de fout die Belastingdienst heeft gemaakt. Volgens het kabinet hoeft er daarom geen sprake te zijn van overcompensatie. Gezien het voorgaande acht het kabinet het zeer onwenselijk om deze burgers zelf nog hun schuldsaneringstraject te laten bekostigen.

Voorts ziet het kabinet geen mogelijkheid om terug te komen op de voorgestelde pseudo-MSNP dan wel deze aanzienlijk te wijzigen, daar vooruitlopend op wetgeving de pseudo-MSNP eigenlijk al wordt uitgevoerd. Hiervoor is het aanbod van de VNG reeds genoemd. Bij een regulier MSNP-traject vooruitlopend op wetgeving zal de betreffende burger niets hoeven af te dragen, aangezien ervan uit wordt gegaan dat uiteindelijk de Belastingdienst de afloscapaciteit namens deze burger zal voldoen. In afwachting van een betaling door de Belastingdienst zal de gemeente een saneringskrediet voorschieten waarbij het krediet gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger. Het voorgaande is feitelijk al een pseudo-MSNP: de burger hoeft zelf niet zijn afloscapaciteit af te dragen. Als nu wordt afgezien van de pseudo-MSNP door het kabinet, betekent dit dat de desbetreffende burger – in tegenstelling tot eerdere communicatie en verwachtingen – in principe alsnog zijn afloscapaciteit moet afdragen en op die manier het door de gemeente verstrekte saneringskrediet moet aflossen. Het kabinet vindt het voorgaande niet uitlegbaar, temeer omdat het vertrouwen van de betreffende burgers al kan zijn geschaad door de onterechte afwijzing.

7. Verwerking persoonsgegevens

Voor het kunnen toekennen van een tegemoetkoming worden persoonsgegevens verwerkt, waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Volgens de toelichting zal worden voorzien in een adequate toegangsbeveiliging, het (waar mogelijk) anonimiseren en pseudonimiseren van persoonsgegevens, en zullen de resultaten van het onderzoek niet worden vastgelegd in de reguliere systemen van de Belastingdienst of beschikbaar worden gesteld aan andere afdelingen binnen de Belastingdienst.²⁵ Voor de verwerking van strafrechtelijke gegevens worden daarnaast praktische handleidingen en instructies opgesteld om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende niet onevenredig wordt geschaad.²⁶

Gelet op de context van dit wetsvoorstel is een zorgvuldige verwerking van gegevens van groot belang. De opsomming in de toelichting betreft algemene waarborgen die gelden voor de verwerking van alle persoonsgegevens. Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dienen al technische en organisatorische maatregelen te worden genomen. Wat betreft de overige waarborgen adviseert de Afdeling deze in de wet op te nemen, dan wel ten minste te voorzien in een delegatiegrondslag voor regeling bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Dit betreft met name het verbod om de gegevens te verwerken door andere afdelingen of voor andere doeleinden, alsmede het niet vastleggen van de resultaten in de reguliere systemen.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 10.

²⁶ Voorgesteld artikel 12, tweede lid.

Dit geldt te meer voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens. Ingevolge de AVG dienen daarvoor passende waarborgen te worden geboden.²⁷ Het voorstel voorziet in het opstellen van praktische handleidingen en instructies. Zo zullen volgens de toelichting behandelaars enkel informatie zien of sprake is van strafrechtelijke gegevens, niet de strafrechtelijke gegevens zelf. De Afdeling begrijpt deze passage zo dat medewerkers alleen te zien krijgen dat een verzoek om strafrechtelijke redenen werd afgewezen. Voor het overige zal vooral het verbod om gegevens te verwerken door andere afdelingen of voor andere (in beginsel verenigbare) doeleinden een waarborg bieden, net als het vastleggen van de resultaten in andere systemen. Het regelen daarvan bij wet of ambt is hier des te belangrijker.

De Afdeling adviseert de genoemde waarborgen in het wetsvoorstel op te nemen, dan wel bij amvb te regelen.

7. Verwerking persoonsgegevens

Het kabinet onderschrijft het belang van passende waarborgen. Het wetsvoorstel is hierop aangepast. Er is een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur (verplicht) waarborgen te treffen.

8. Uitvoeringskosten

Sinds gebleken is dat de Belastingdienst MSNP-verzoeken onterecht heeft afgewezen, is onderzoek gedaan naar het aantal burgers dat hierdoor is getroffen. Werd in 2022 nog uitgegaan van tussen de 5.000 en 14.000 burgers,²⁸ inmiddels blijkt uit een handmatig onderzoek, gevalideerd door een geautomatiseerde analyse, dat het ongeveer 6.600 burgers betreft.²⁹ Volgens de uitvoeringstoets is er incidenteel 60,7 fte nodig voor de uitvoering van het wetsvoorstel. De totale uitvoeringskosten worden geschat op circa C 14,6 miljoen. De totale tegemoetkomingskosten worden geraamd op C 25 miljoen.

De Belastingdienst acht inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2025 uitvoerbaar, indien ruimte gevonden kan worden voor de herprioritering van het IV-portfolio en daarmee geaccepteerd wordt dat dit ten koste gaat van andere projecten, of indien de risico's van een handmatige uitvoering geaccepteerd worden. Volgens de toelichting is de verwachting dat de benodigde informatievoorzieningen tijdig gereed zijn. Anders zullen bepaalde onderdelen van het voorgestelde beleid (eerst) handmatig worden uitgevoerd.³⁰

De Afdeling merkt op dat het, nu de omvang van de doelgroep vast lijkt te staan, niet duidelijk is waarom voor de uitvoering van het voorstel zoveel financiële middelen en personele inzet nodig zijn. Het voorstel voorziet immers in het (veelal) ambtshalve verstrekken van tegemoetkomingen, waarvoor geen ingewikkelde berekeningen nodig lijken te zijn. Ter vergelijking wijst de Afdeling op de Wet compensatie wegens selectie aan de poort. Daarbij kwamen circa 9.600 burgers in aanmerking voor nog uit te voeren handmatig onderzoek, maar werden de uitvoeringskosten geschat op «slechts» circa € 2,75 miljoen.³¹

²⁷ Artikel 10 AVG.

²⁸ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 1065.

²⁹ Zie de uitvoeringstoets van de Belastingdienst.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 424, nr. 3, p. 14.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid per 1 januari 2025 leidt de Afdeling uit de toelichting af dat wordt geaccepteerd dat dit voorstel ten koste zal gaan van andere projecten. Omdat het niet zeker is dat de IV-systemen tijdig gereed zijn, is de vraag relevant wat de personele gevolgen zijn indien onverhoopt moet worden overgegaan tot handmatige verwerking, welke onderdelen van het beleid dit zou betreffen en wat de consequenties daarvan zijn voor de in het voorstel gehanteerde uitvoeringstermijnen. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting de benodigde financiële middelen en personele inzet voor de uitvoering van het wetsvoorstel nader te motiveren en tevens aandacht te besteden aan de consequenties die handmatige verwerking voor de uitvoering heeft.

8. Uitvoeringskosten

De voorgestelde tegemoetkomingsregeling gaat gepaard met deze uitvoeringskosten zodat kan worden voorzien in een hoogwaardige tegemoetkomingsregeling naar de standaarden die eerder door de Belastingdienst zijn gehanteerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat er een apart klantvolgsysteem en een apart registratiesysteem met database voor herstel worden gebouwd en er een eigen website komt waar burgers inzage kunnen krijgen in hun dossier inzake de onterechte afwijzing MSNP.

Daarnaast heeft inmiddels een herijking van de uitvoeringstoets plaatsgevonden vanwege de wijzigingen die zijn aangebracht in het tegemoetkomingsbeleid naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Voor de uitvoering van het aangepaste beleid is naar schatting 63,7 fte nodig (eerder geraamd op 60,7 fte). Deze toename in het benodigde aantal medewerkers is te verklaren door de toename in de totale tegemoetkomingspopulatie in het aangepaste beleid. Voor het afhandelen van klantcontact van deze grotere populatie zijn daardoor meer medewerkers nodig.

De hoogte van de uitvoeringskosten zijn verder te verklaren doordat het vaststellen of een burger onterecht is afgewezen grotendeels handmatig gebeurt. De complexiteit zit met name in het feit dat handmatig gezocht moet worden in systemen, brieven, beschikkingen en archieven. In het proces zijn om omwille van het borgen van de kwaliteit op meerdere plekken, eveneens handmatige, controles en herstel- en leercirkels ingebouwd (het zogenaamde 4–6 ogen principe). Dit werk wordt uitgevoerd door een aanzienlijke groep uitzendkrachten, aangevuld met deskundigen van het LIC. De inzet van deze medewerkers betreft 48,7 fte van het totaal van 63,7 fte (verspreid over 2024 en 2025). Deze medewerkers zijn ook nodig in 2025 omdat in 2025 de dossiers behandeld worden van burgers die in aanmerking komen voor compensatie Toeslagenaffaire en eveneens in het herstelonderzoek voor MSNP voorkomen.

In vergelijking met de door de Afdeling aangehaalde «compensatie wegens selectie aan de poort» moet er meer handmatig worden onderzocht. Daarnaast is bij de uitvoering van de regeling Selectie aan de Poort gebleken dat de geschatte uitvoeringskosten van € 2,75 miljoen te laag waren. Voor alle genoemde werkzaamheden wordt grotendeels gebruikt gemaakt van externen door onder andere specifieke kennis en krapte op de arbeidsmarkt, wat ook leidt tot hogere uitvoeringskosten.

De ontwikkeling van de IV-systemen voor het uitvoeren van het MSNP-tegemoetkomingsbeleid heeft reeds prioriteit gekregen. Naar verwachting zullen de benodigde IV-systemen tijdig gereed zijn voor de uitvoering van het tegemoetkomingsbeleid per 1-3-2025. Indien onverhoopt toch overgegaan moet worden op handmatige uitvoering betreft dit voornamelijk het handmatig vastleggen van de berekening van de bedragen die de burger ontvangt als tegemoetkoming. Dit vereist beschikbaarheid van uitzendkrachten en, gezien de vereiste kennis, deskundigen van het LIC.

9. Voornemen tot kwijtschelding vooruitlopend op wetsvoorstel

In Kamerbrieven is aangekondigd dat vooruitlopend op het wetsvoorstel kwijtschelding van openstaande schulden bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen zal plaatsvinden.³² Voor kwijtschelding van openstaande belastingschulden zou de Uitvoeringregeling Invorderingswet 1990 worden gewijzigd. Kwijtschelding van openstaande toeslagschulden zou plaatsvinden op basis van een goedkeurend beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving, omdat een wettelijke grondslag hiervoor thans ontbreekt. Een concept van dit goedkeurend beleidsbesluit is op 11 juni 2024 met de Tweede Kamer gedeeld.³³

De Afdeling merkt op dat ten tijde van haar advisering aan het voornemen tot het nemen van een goedkeurend beleidsbesluit nog geen uitvoering is gegeven. Het instrument van een goedkeurend beleidsbesluit is bedoeld voor situaties waarin het invoeren van een wettelijke maatregel niet kan worden afgewacht. Het is de vraag of een goedkeurend beleidsbesluit nog te rechtvaardigen is³⁴ op het moment dat het wetgevingsproces van de beoogde wettelijke maatregel al in gang is gezet. Dit klemmt te meer als het wetsvoorstel waarin de maatregel is opgenomen onderdeel uitmaakt van een spoedproces en de maatregel, indien deze door het parlement wordt aanvaard, binnen afzienbare termijn in werking zal treden. Het anticiperende karakter van een dergelijk besluit onder deze omstandigheden is discutabel en doorkruist nog meer dan normaal het primaat van de wetgever.

Kwijtschelding van openstaande belasting- en toeslagschulden is een essentieel onderdeel van het voorgenomen tegemoetkomingsbeleid. Omdat de voorbereiding en uitwerking van het tegemoetkomingsbeleid belangrijke vragen oproepen, zouden geen onomkeerbare stappen genomen moeten worden. Door vooruitlopend op de parlementaire behandeling te besluiten tot kwijtschelding, kan de wetgever voor een voldongen feit worden geplaatst. Terugvordering van de kwijtgescholden bedragen is, indien al juridisch mogelijk, maatschappelijk gezien ondenkbaar.

Dit betekent dat de aard van de maatregel zich niet leent voor een dergelijk besluit, ongeacht of aan de door de regering zelf gestelde criteria wordt voldaan.³⁵

³² Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1338, bijlage 112677, en Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1376.

³³ Bijlage bij Actualiteitenbrief Dienst Toeslagen (Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1395).

³⁴ Los van de criteria en waarborgen om tot een dergelijk besluit te komen, zie het Kader beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving op de terreinen van Belastingen, Toeslagen en Douane (Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1329).

³⁵ Zie hiervoor het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 9 september 2024 over het wetsvoorstel Belastingplan 2025, W06.24.00239/III.

Verder zal een goedkeurend beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving kunnen leiden tot het hanteren van verschillende peildata voor het kwijtschelden van de op die data openstaande toeslagschulden.³⁶ Het is de vraag wat dit in de praktijk zal betekenen voor zowel de uitvoering als voor degenen die voor kwijtschelding in aanmerking komen.

De Afdeling adviseert geen onomkeerbare stappen te zetten en dus niet met een goedkeurend beleidsbesluit vooruit te lopen op de beoogde wettelijke maatregel tot kwijtschelding van toeslagschulden.

9. Voornemen tot kwijtschelding vooruitlopend op wetsvoorstel

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling het kwijtschelden vooruitlopend op het wetsvoorstel heroverwogen. Er is besloten om vooruitlopend op wetgeving openstaande belasting- en toeslagschulden niet kwijt te schelden. Pas na inwerkingtreding van de wet zullen de openstaande belasting- en toeslagschulden worden kwijtgelaten van burgers die hiervoor in aanmerking komen, te weten burgers in categorie II en IV.

10. Opname in het pakket Belastingplan 2025

Voorgesteld wordt dat de wet per 1 januari 2025 in werking treedt. Daarom is besloten om het wetsvoorstel deel te laten uitmaken van het pakket Belastingplan 2025, is de termijn voor internetconsultatie gehalveerd en zal naar verwachting moeten worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van twee maanden. Volgens de toelichting wordt het onwenselijk geacht dat de wet later dan 1 januari 2025 in werking treedt omdat de belanghebbenden daardoor langer moeten wachten op een tegemoetkoming.

Het pakket Belastingplan kent een zeer strak vooraf vastgesteld tijdspad waarin het volledige wetgevingstraject moet worden doorlopen. Dit tijdspad hangt samen met de oorspronkelijke functie van het belastingplan en het indienen hiervan op Prinsjesdag, namelijk het nemen van maatregelen met een budgettaire samenhang met de begroting van het volgend jaar die per 1 januari in werking moeten treden. Het voorliggende wetsvoorstel heeft echter geen budgettaire samenhang met de begroting van het komend jaar en hoort daarom niet thuis in het pakket.³⁷

Voorts illustreren de hiervoor in dit advies genoemde aandachtspunten dat het de vraag is of het voorstel voldoende voorbereid en doordacht is, waardoor niet zeker is dat met dit wetsvoorstel de achterliggende periode als afgesloten kan worden beschouwd en het vertrouwen in de overheid wordt hersteld. Hoewel het belang van een snelle inwerkingtreding van het wetsvoorstel navoelbaar is omdat het wenselijk is dat de betrokken burgers tegemoet worden gekomen, is het van meer belang dat het tegemoetkomingsbeleid slaagt.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat, indien vooruitlopend op het wetsvoorstel wordt voorzien in de kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden, hierdoor op voorhand elke mogelijke urgentie van het wetsvoorstel, waarin een dergelijke regeling moet worden gecodificeerd, wordt weggenomen. Praktisch gezien zal het voorstel dan vooral nog van belang voor de tegemoetkoming voor een onterechte afwijzing en de

³⁶ Het wetsvoorstel hanteert als peildatum 1 januari 2025 en het goedkeurende beleidsluit zal een peildatum enige tijd daarvoor hanteren.

³⁷ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 9 september 2024 over het wetsvoorstel Belastingplan 2025, W06.24.00239/III.

zogenoemde pseudo-MSNP, onderdelen die, zoals hiervoor is uiteengezet, nog verdere doordenking behoeven.

De Afdeling adviseert om gelet op het voorgaande het wetsvoorstel uit het pakket Belastingplan 2025 te halen.

10. Opname in het pakket Belastingplan 2025

Het kabinet deelt de opmerkingen van de Afdeling dat het pakket Belastingplan bij voorkeur voornamelijk bestaat uit maatregelen waar een wezenlijk budgettair belang mee gemoeid is en dat andere maatregelen opgenomen worden in verzamel- of zelfstandige wetsvoorstellen die een zelfstandig – al dan niet spoedeisend – traject volgen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft kabinet besloten om het wetsvoorstel uit het pakket Belastingplan 2025 te halen. Hiermee is er ruimte gecreëerd om de opmerkingen van de Afdeling nauwkeurig te bestuderen en het tegemoetkomingsbeleid waar mogelijk en nodig geacht te heroverwegen.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Daarnaast zijn enkele redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen