Raaci

,ra11State

No. W06.24.00215/III 's-Gravenhage, 9 september 2024

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 (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.

AAN DE KONING

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 Belastingdienst1 in de periode 201 2 tot en met maart 2021 bepaalde MSNP-verzoeken zonder nader onderzoek heeft afgewezen.2 Dit gebeurde als sprake was van individuele belasting- en/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 werden afgewezen op de enkele grond dat sprake was van een O/GS­ kwalificatie of een fraude-indicatie.3

Volgens de toelichting is het achteraf bezien onjuist geweest om MSNP-verzoeken enkel op een van deze gronden (automatisch) af te wijzen.4 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.5

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;

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

2 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken Il 2020/21, 31066, nr. 852 en Kamerstukken Il 2020/21, 31066, nr. 915.

3 Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

4 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.

5 Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

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.6 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).

1. 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.

6 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.

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.7 Ook moet de tegemoetkoming zo dicht mogelijk bij het ondervonden nadeel blijven en wordt ingezet op zo volledig en spoedig mogelijk herstel.8 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.9

*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. 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,

7 Memorie van toelichting, paragraaf 11.

8 Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, 2.4.

9 Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

teneinde deze erkenning tot uitdrukking te brengen en recht te doen aan het ervaren leed.10 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 wetvoorstel 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.

1. 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.

* 1. *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.11 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 schuldhulpverlening,12 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.

* 1. *Onverplichte tegemoetkoming als instrument*

10 Zie bijvoorbeeld De Nationale Ombudsman, 'Herstel bieden: een vak apart' (rapportnr. 2023/157), Den Haag, 24 oktober 2023.

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

12 Memorie van toelichting, paragraaf 5.

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 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.

* 1. *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 201 2 en 2013 geen dossiers meer beschikbaar zijn in verband met het verstrijken van de wettelijke bewaartermijn en de inrichting van het Landelijk Incasso Centrum.13

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.

* 1. *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.

1. 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

13 Memorie van toelichting, paragraaf 1.

een wettelijke schuldsaneringsregeling14 (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.15

1. *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.

1. *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.

1. *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

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

15 Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.1.

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.

1. *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.

1. 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.16 De Belastingdienst verstrekt deze tegemoetkoming ambtshalve aan de nabestaanden.

Deze regeling geeft de Afdeling aanleiding tot een aantal opmerkingen.

1. *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.

1. *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.17 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,

16 Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.3.

17 Voorgesteld artikel 1, onder 'nabestaande'.

kan betekenen dat ook kinderen worden betrokken die geen nadeel hebben ondervonden van de onterechte afwijzing.

Deze keuze is bovendien opvallend omdat de Wet hersteloperatie toeslagen uitgaat van het 'eigen' kind.18 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.

1. 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.19 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 schuldenpositie 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.

1. *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 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.

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

19 Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

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.

1. *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. 20 Het gaat daarbij om MSNP- of WNSP-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.

20 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.

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 verrekende bedragen komt. In plaats van het aanbieden van de voorgestelde pseudo-MSNP zou ook kunnen 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.

1. 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.21 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.22

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.

Dit geldt te meer voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens. Ingevolge de AVG dienen daarvoor passende waarborgen te worden geboden.23 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

21 Memorie van toelichting, paragraaf 10.

22 Voorgesteld artikel 12, tweede lid.

23 Artikel 10 AVG.

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.

1. 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,24 inmiddels blijkt uit een handmatig onderzoek, gevalideerd door een geautomatiseerde analyse, dat het ongeveer 6.600 burgers betreft.25 Volgens de uitvoeringstoets is er incidenteel 60, 7 fte nodig voor de uitvoering van het wetsvoorstel. De totale uitvoeringskosten worden geschat op circa€ 14,6 miljoen. De totale tegemoetkomingskosten worden geraamd op€ 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, óf 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.26

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.27

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.

24 Zie Kamerstukken Il 2021/22, 31066, nr. 1065.

25 Zie de uitvoeringstoets van de Belastingdienst.

26 Memorie van toelichting, paragraaf 4.

27 Kamerstukken Il 2023/24, 36424, nr. 3, p. 14.

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.

1. 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.28 Voor kwijtschelding van openstaande belastingschulden zou de Uitvoeringregeling lnvorderingswet 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.29

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 is30 op het moment

dat het wetgevingsproces van de beoogde wettelijke maatregel al in gang is gezet. Dit klemt 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.31

28 Kamerstukken Il 2023/24, 31066, nr. 1338, bijlage 112677, en Kamerstukken Il

2023/24, 31066, nr. 1376.

29 Bijlage bij Actualiteitenbrief Dienst Toeslagen (Kamerstukken Il 2023/24, 31066, nr. 1395).

30 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 Il 2023/24, 31066, nr. 1329).

31 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.32 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.

1. 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 tijdpad waarin het volledige wetgevingstraject moet worden doorlopen. Dit tijdpad 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.33

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

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

33 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.

afwijzing en de 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.

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,