Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

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 buitengerechtelijke schuldregeling)

Nr. 3 HERDRUK[1]

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. **Algemeen** 2
1. Inleiding 2
2. MSNP-verzoek onterecht afgewezen 5
2.1 Regulier MSNP-traject 5
2.2 Onterechte afwijzing door de Belastingdienst 6
2.3 Tegemoetkoming is wenselijk en gepast 7
2.4 Uitgangspunten van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid 10
2.5 Betrokkenheid burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen 11
2.6 Wanneer géén tegemoetkoming 12
2.7 Herstel op grond van de Wet herstelopera-tie toeslagen 13
3. Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid 13
3.1 Vormen van tegemoetkoming 13
3.2 Categorieën burgers bij het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid 23
3.3 Voorbeelden van tegemoetkoming in casuïstiek 26
3.4 Bijzondere categorieën 27
3.5 Doorwerking voorgesteld tegemoetko-mingsbeleid 31
4. Uitvoering en budgettaire gevolgen 33
5. Doenvermogen 34
6. Rechtsbescherming 38
7. EU-aspecten, grenseffecten en gevolgen voor de BES-eilanden 39
8. Gevolgen voor de regeldruk 39
9. Advies en consultatie 39
9.1 Internetconsultatie 39
9.2 Advies Raad voor de rechtspraak 44
9.3 Advies Autoriteit Persoonsgegevens 45

[1] I.v.m. een correctie in de titel

kst-36675-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

10. Gegevensbescherming 45
11. Comptabiliteitswet 2016 47
II. Artikelsgewijze toelichting 48

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Een buitengerechtelijke schuldregeling biedt voor burgers met problematische schulden een mogelijkheid om binnen een afzienbare termijn een schuldenvrije toekomst te realiseren. Om een buitengerechtelijke schuldregeling tot stand te laten komen kan een schuldhulpverlener bemiddelen tussen de burger en zijn schuldeisers. De schuldhulpverlener doet daarbij namens de burger aan schuldeisers een saneringsvoorstel. Daarin wordt het verzoek gedaan om na betaling van een bepaald percentage van de vordering finale kwijting te verlenen voor het eventuele restant.[2] Van de burger wordt verlangd dat hij zich een bepaalde periode maximaal inspant om te komen tot het hoogst haalbare aanbod. Bij een buitengerechtelijke schuldregeling kan het bijvoorbeeld gaan om schuldbemiddeling of een aflossing ineens met een krediet (een zogenaamd saneringskrediet).
Bij een saneringskrediet verstrekt een derde (in de regel de gemeentelijke kredietbank) een krediet voor het saneren van de schulden. Het saneringsvoorstel is afhankelijk van de hoogte van het saneringskrediet. De hoogte van het saneringskrediet is in principe minimaal gelijk aan hetgeen de burger gedurende een periode van achttien maanden zou kunnen afdragen ter voldoening van zijn schulden. Het saneringskrediet wordt alleen daadwerkelijk uitgekeerd als een algeheel akkoord – al dan niet door een zogenaamd dwangakkoord[3] – is bereikt. De schuldeisers krijgen dan direct het gehele bedrag waarmee zij akkoord zijn gegaan. De burger betaalt vervolgens het saneringskrediet terug aan de kredietverstrekker. De burger zal dit doorgaans in achttien maanden terugbetalen, gelijk aan de periode dat een schuldbemiddelingstraject duurt.

Bij schuldbemiddeling draagt de burger gedurende een afgesproken periode maandelijks een vastgesteld bedrag af ter voldoening van zijn schulden. Gedurende het traject zal het af te dragen bedrag opnieuw worden berekend. Ook hierbij geldt dat pas sprake zal zijn van een succesvolle sanering van de schulden als een algeheel akkoord – al dan niet door een zogenaamd dwangakkoord – is bereikt. Het saneringsvoorstel wordt gebaseerd op het bedrag dat de burger gedurende het traject kan afdragen ter voldoening van zijn schulden. Sinds 1 juli 2023 duurt een dergelijk traject achttien maanden. Dat betekent dat een burger schuldenvrij kan zijn na achttien maanden als al zijn schuldeisers hebben ingestemd met het saneringsvoorstel en de burger zich volledig heeft ingespannen voor het hoogst haalbare aanbod.

Een afwijzing van een verzoek tot medewerking aan een buitengerechtelijk schuldregeling kan grote gevolgen hebben voor de burger. Een buitengerechtelijke schuldregeling komt immers alleen tot stand als alle schuld-

---

[2] Het gedeelte van de schuld dat niet wordt betaald, vormt een natuurlijke verbintenis nadat de schuldregeling succesvol is afgerond. De schuldeiser kan betaling van het restant niet afdwingen.

[3] Door een dwangakkoord kan een schuldeiser door de rechter worden gedwongen in te stemmen met een door de schuldenaar gepresenteerd saneringsvoorstel. De rechter zal in de regel een verzoek tot het treffen van een dwangakkoord toekennen als de schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de aangeboden schuldregeling heeft kunnen komen. Hierbij kijkt de rechter ook naar het belang van de overige schuldeisers, die wel hebben ingestemd met het saneringsvoorstel. Zie artikel 287a van de Faillissementswet (Fw).

eisers – al dan niet na tussenkomst van de civiele rechter – hebben ingestemd met het saneringsvoorstel. Bij een (terechte) afwijzing van één of meer schuldeisers wordt derhalve geen schuldenvrije start voor de betreffende burger gerealiseerd, althans, niet door een buitengerechtelijke schuldregeling. Die burger kan vervolgens wel een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (hierna: WSNP) doen, in de hoop op die manier een schuldenvrije toekomst te realiseren. Hierbij moet wel de kritische noot worden geplaatst dat een WSNP in beginsel als ingrijpender wordt ervaren door een burger dan een buitengerechtelijke schuldregeling. Bij een WSNP wordt er bijvoorbeeld een Wsnp-bewindvoerder (hierna: bewindvoerder) aangesteld en vindt toelating plaats bij gerechtelijke uitspraak. Het toezicht door de bewindvoerder is in beginsel intensiever dan toezicht door een schuldhulpverlener van bijvoorbeeld de gemeente bij een buitengerechtelijke schuldregeling. Gelet daarop wordt een WSNP vaak ingrijpender en intensiever ervaren door de burger dan een buitengerechtelijke schuldregeling.

Jaarlijks ontvangt de ontvanger van de Belastingdienst volgens gegevens binnen de Belastingdienst circa 26.000 verzoeken om mee te werken aan een buitengerechte schuldregeling. De ontvanger beschouwt verzoeken van natuurlijke personen die betrekking hebben op sanering van de schulden door middel van een saneringskrediet of schuldbemiddeling als een verzoek om medewerking aan een minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP).[4] Met een MSNP wordt derhalve in dit wetsvoorstel gedoeld op zowel een buitengerechtelijke schuldregeling op basis van een saneringskrediet als op basis van schuldbemiddeling die betrekking heeft op een natuurlijk persoon.

Tot 1 januari 2021 stond het MSNP-beleid dat binnen de Belastingdienst werd toegepast niet open voor natuurlijke personen die tevens ondernemer zijn. Een verzoek om medewerking aan een MSNP (hierna: MSNP-verzoek) dat is gedaan voor 1 januari 2021 kan zijn afgewezen op grond van actief ondernemerschap van de verzoeker, aangezien destijds was vastgelegd dat het MSNP-beleid enkel openstond voor natuurlijke personen, niet zijnde ondernemers. Gezien onder meer de omstandigheid dat steeds meer burgers door middel van actief ondernemerschap inkomsten generen, is in 2020 besloten om het MSNP-beleid ook open te stellen voor natuurlijke personen, zijnde ondernemers.[5] Dat betekent dat de ontvanger sinds 1 januari 2021 ook kan instemmen met een MSNP-verzoek als sprake is van actief ondernemerschap door de verzoeker.

Gemiddeld hebben burgers die een MSNP-verzoek doen € 40.000 aan schulden en hebben zij gemiddeld vijf jaar gedaan over het opbouwen van die schulden, zonder in de tussentijd hulp te vragen bij een schuldhulpverlener.[6] In de Leidraad Invordering 2008 (LI 2008) is uitgewerkt hoe de ontvanger MSNP-verzoeken behandelt. Net als alle andere betrokken schuldeisers kan de ontvanger een MSNP-verzoek honoreren of afwijzen.

Uit onderzoek is gebleken dat de ontvanger – al dan niet namens de Dienst Toeslagen – in de periode 2012 tot en met maart 2021 – MSNP-verzoeken heeft afgewezen, omdat sprake is geweest van een belasting- of toeslagenschuld boven een bepaald normbedrag, een

---

[4] De ontvanger beschouwt bijvoorbeeld een voorstel van de burger tot afkoop niet als een MSNP-verzoek.

[5] Sinds 1 januari 2021 is beleidsmatig vastgelegd dat de ontvanger onder bepaalde voorwaarden kan instemmen met een MSNP-verzoek van een natuurlijke persoon, zijnde ondernemer. Zie de artikelen 73.5.1 en 73.5a LI 2008.

[6] De NVVK, «jaarverslag 2022» van de NVVK, (jaarverslag.nvvk.nl/2022).

kwalificatie opzet of grove schuld (hierna: O/GS-kwalificatie), een fraude-indicatie of een registratie in de Fraude Signalering Voorziening (FSV).[7] Achteraf bezien is het onjuist geweest dat saneringsvoorstellen enkel op één van die gronden (geautomatiseerd) zijn afgewezen. Deze afwijzingen zijn derhalve onterecht geweest en zijn daarmee zogenoemde onterechte afwijzingen. Dit had nooit mogen gebeuren. Voor deze kwetsbare burgers is de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onterecht en onnodig aanzienlijk beperkt.

Conform de toezegging van het kabinet[8] biedt dit wetsvoorstel de grondslag voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid ten aanzien van burgers die een MSNP-verzoek hebben gedaan dat onterecht is afgewezen door de ontvanger in periode 2014 tot en met maart 2021. Onterechte afwijzingen in de periode 2012 tot en met 2013 maken geen onderdeel uit van het tegemoetkomingsbeleid. Over de jaren 2012 en 2013 zijn er namelijk geen dossiers meer beschikbaar in verband met het verstrijken van de wettelijke bewaartermijn en de inrichting van het Landelijk Incasso Centrum.[9] Het kabinet heeft overwogen om burgers die denken dat zij in 2012 of 2013 mogelijk een onterechte afwijzing hebben ontvangen de mogelijkheid te bieden zelf een verzoek tot toekenning van een tegemoetkoming te doen. Het toekennen van een tegemoetkoming aan burgers die in die periode onterecht zijn afgewezen is slecht uitvoerbaar geacht, omdat de kans dat burgers gegevens hebben die door de Belastingdienst kunnen worden getoetst klein is en dit toetsen veel capaciteit van de Belastingdienst vergt. Het overgrote deel van de burgers zal niet beschikken over de onterechte afwijzing aangezien deze afwijzing niet naar de burger is gestuurd, maar naar de schuldhulpverlener. De wettelijke bewaartermijn is verstreken, waardoor het niet waarschijnlijk is dat de schuldhulpverlener nog over de onterechte afwijzing beschikt en hierdoor dus niet waarschijnlijk dat burgers kunnen aantonen dat zij een onterechte afwijzing hebben ontvangen. Hierbij moet worden opgemerkt dat burgers die menen onterecht te zijn afgewezen door opname in de FSV al een mogelijkheid hebben gehad om zichzelf te melden (de zogenaamde FSV-zelfmeldmogelijkheid). Ongeveer 1.000 burgers hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Geen van deze burgers kon op basis van de aangeleverde stukken aantonen dat diens MSNP-verzoek op basis van een registratie in de FSV onterecht is afgewezen. Daarnaast kunnen afwijzingen vanwege een belasting- of toeslagenschuld boven een bepaald normbedrag pas vanaf 2015 voorkomen, aangezien daarvoor geen gebruik is gemaakt van deze afwijzingsgrond. Uit het onderzoek naar de onterechte afwijzingen is gebleken dat ongeveer 90% van de afwijzingen het gevolg is geweest van een belasting- of toeslagenschuld boven een bepaald normbedrag. De groep burgers die is afgewezen vanwege fraude of O/GS is zeer klein. De slagingskans wordt daarom ingeschat op nihil, met als gevolg dat burgers verwachtingen kunnen krijgen die niet waargemaakt worden. Bovendien is de groep burgers die zich zou kunnen melden voor een meldpunt 2012/2013 potentieel vele malen groter dan de groep die gebruik maakte van de FSV zelfmeldmogelijkheid. Gelet daarop en de kleine slagingskans, is op aanvraag toekennen van een tegemoetkoming voor burgers die onterecht zijn afgewezen in 2012–2013 geen onderdeel van het tegemoetkomingsbeleid.

---

[7] De FSV was een registratie-applicatie waarin allerlei risicosignalen werden opgeslagen. Met het gebruik van de FSV zijn veel van de kernbeginselen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geschonden.

[8] Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1131.

[9] Over de jaren 2012 en 2013 zijn geen dossiers meer beschikbaar in verband met het verstrijken van de wettelijke bewaartermijn en de inrichting van het Landelijk Incasso Centrum. Het tegemoetkomingsbeleid zal daarom betrekking hebben op de periode 2014 tot april 2021, zie Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 1065, p. 12.

Aangezien het wenselijk is om de tegemoetkoming op korte termijn – bij voorkeur in de eerste helft van 2025 – aan burgers te kunnen toekennen, is het van belang dat dit wetsvoorstel zeer spoedig in werking treedt. Door op korte termijn te voorzien in een wettelijke grondslag voor het tegemoetkomingsbeleid kan daadwerkelijk een oplossing worden geboden voor de problematische schulden van burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht door de ontvanger is afgewezen en recht worden gedaan aan het leed dat deze burgers is aangedaan door de fout van de Belastingdienst. Het is niet wenselijk als burgers die na de onterechte afwijzing niet tot een MSNP of WSNP zijn toegelaten nog een aanzienlijke periode moeten wachten op een oplossing voor hun schuldenproblematiek. Zeker niet als het gaat om MSNP-verzoeken die al jaren geleden – in sommige gevallen meer dan tien jaar geleden – onterecht zijn afgewezen. Hoe langer tegemoetkomingsbeleid op zich laat wachten hoe groter het risico wordt dat de (schulden)situatie van de getroffen burgers nog benarder wordt. Het voorgaande acht het kabinet onwenselijk.

2. MSNP-verzoek onterecht afgewezen

2.1 Regulier MSNP-traject

Een MSNP-traject bestaat kort samengevat uit twee fases. De eerste fase ziet op het stabiliseren van de financiële situatie van de burger. Zodra de burger stabiel is qua inkomen, uitgaven en schuldenlast, zal hij van de schuldhulpverlener het verzoek krijgen om een schuldregelingsovereenkomst te ondertekenen. Na ondertekening kan de tweede fase starten, de zogenaamde schuldregelingsfase. Tijdens die fase wordt de schuldenlast geverifieerd en worden schuldeisers verzocht de hoogte van hun vordering op de burger door te geven en deze te onderbouwen. Vervolgens zal de schuldhulpverlener namens de burger een saneringsvoorstel naar alle schuldeisers sturen.

De hoogte van het saneringsvoorstel is afhankelijk van de hoogte van de schuldenlast en het bedrag dat de burger kan afdragen ter voldoening van zijn schulden. Bij schuldbemiddeling is de burger gedurende het MSNP-traject verplicht maandelijks een bedrag te reserveren voor zijn schuldeisers. Om te bezien welk bedrag de burger maandelijks dient te reserveren voor de schuldeisers, berekent de schuldhulpverlener «het vrij te laten bedrag» (hierna: VTLB) van de burger.[10] Het VTLB is voldoende om de vaste lasten te betalen en te leven op bijstandsniveau. Hetgeen overblijft boven het VTLB, dient de burger te reserveren voor zijn schuldeisers. Het bedrag dat de burger maandelijks dient te reserveren, wordt vermenigvuldigd met het aantal maanden dat het MSNP-traject behelst.[11] Naast het bedrag dat maandelijks wordt gespaard door de burger, moeten in beginsel ook het (liquide) vermogen van de burger en de te verwachte baten worden ingezet voor de afbetaling van zijn schulden. Dit vormt samen de afloscapaciteit van de burger. De schuldhulpverlener zal bij het aangaan van een schuldregelingsovereenkomst bezien welke vermogensbestanddelen aanwezig zijn en ten goede dienen te komen aan de schuldeisers.

Het is ook mogelijk dat de burger een derde vraagt zijn afloscapaciteit voor te financieren, bijvoorbeeld de gemeentelijke kredietbank. De burger krijgt dan een saneringskrediet waarmee hij zijn schulden kan saneren. Na uitbetaling van het saneringskrediet en kwijtschelding van het eventuele

[10] Op basis van de Recofa-richtlijnen wordt het VTLB van de burger berekend.
[11] Sinds 1 juli 2023 behelst een MSNP, respectievelijk WSNP, in beginsel 18 maanden. Voor die datum was het uitgangspunt een regeling van 36 maanden.

restant door de schuldeisers, resteert voor de burger enkel de verplichting om het saneringskrediet af te lossen.

2.2 Onterechte afwijzing door de Belastingdienst

Wanneer de ontvanger een MSNP-verzoek krijgt, wordt onder meer beoordeeld of de schuldenaar te goeder trouw[12] is geweest bij het ontstaan van de schuld of dat het ontstaan van de schuld aan de burger te wijten valt. Op 27 januari 2021 is aan de Tweede Kamer gemeld dat volgens een oude werkwijze, die tot maart 2020 werd toegepast, MSNP-verzoeken door de ontvanger geautomatiseerd – dus zonder inhoudelijke toetsing – werden afgewezen wanneer er sprake was van individuele schulden boven een bepaald normbedrag[13], in combinatie met:

- een registratie in de FSV;
- een fraude-indicatie; en/of
- een O/GS-kwalificatie bij toeslagschulden. Burgers met die kwalificaties kwamen niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschulden.[14]

Verder heeft de ontvanger verzoeken geautomatiseerd – dus zonder inhoudelijke toetsing – onterecht afgewezen enkel op grond van een fraude-indicatie of een O/GS-kwalificatie.

2.2.1. Onderzoek naar effecten van een FSV-registratie
Bij het onderzoek naar de effecten van een FSV-registratie[15] concludeerde PricewaterhouseCoopers (PwC) dat een zogenoemde «1x1-indicatie» in de FSV-registratie ertoe kon leiden dat een MSNP-verzoek van die burger niet in aanmerking kwam voor een toewijzing. De 1x1-indicatie was bedoeld als signalering van mogelijke fraude. Dit signaal diende als een waarschuwing dat een inhoudelijke toetsing door de ontvanger nodig was. Onderzoeken naar de effecten van FSV-registraties door PwC laten zien dat ook als geen O/GS is geconcludeerd, de 1x1-indicatie alsnog tot afwijzing van een MSNP-verzoek kon leiden. De uitsluiting kon zelfs betrekking hebben op andere schulden dan waar initieel de FSV-registratie met 1x1-indicator voor was opgevoerd.

2.2.2. Onderzoek naar de afwijzingsbrieven[16]
Het hanteren van grensbedragen was voor de Belastingdienst een manier om werkpakketten beheersbaar te houden. Concreet betekent dit dat de beslissing op een MSNP-verzoek werd gebaseerd op het op dat moment openstaande schuldensaldo bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Als het MSNP-verzoek betrekking had op een belasting- of toeslagschuld die hoger was dan het op dat moment geldende grensbedrag, werd het MSNP-verzoek zonder nader onderzoek afgewezen.[17] Het kabinet concludeerde dat op deze wijze MSNP-verzoeken geautomatiseerd

---

[12] Tot juli 2018 werd op grond van de LI 2008 bij een MSNP-verzoek getoetst of de burger te goeder trouw is geweest. Vanaf juli 2018 volgt uit artikel 73.5a LI 2008 dat de ontvanger een belangenafweging zal moeten maken en zich daarbij moet afvragen of hij al dan niet tot instemming met de schuldregeling kan komen, in aanmerking genomen de onevenredigheid tussen het belang dat hij heeft bij de uitoefening van de bevoegdheid tot weigering en het belang van de schuldenaar dat door die weigering wordt geschaad. Het voorgaande sluit aan bij de belangenafweging die de rechter maakt bij een dwangakkoord.

[13] € 3.000 vanaf maart 2015, € 7.500 vanaf april 2015, € 10.000 vanaf juni 2015 en vanaf mei 2016 tot en maart 2021 werden er verschillende grensbedragen toegepast.

[14] Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 807.

[15] Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 957, bijlage »Rapport PwC effecten FSV particulieren».

[16] Met een afwijzingsbrief wordt bedoeld de brief waarin de Belastingdienst, al dan niet namens de Dienst Toeslagen, meedeelt dat een verzoek tot medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling wordt afgewezen.

[17] Zie ook paragraaf 2.2.

afwijzen in verband met een schuld die een bepaald normbedrag te boven gaat en zonder verdere handmatige controle verwijtbaarheid bij de burger vaststellen onacceptabel was.[18] De Auditdienst Rijk (ADR) kwam in een onderzoeksrapport naar de manier waarop de ontvanger MSNP-verzoeken heeft afgedaan tot dezelfde conclusie.[19] Volgens de ADR kwam het voor dat de ontvanger MSNP-verzoeken geautomatiseerd afwees indien schulden boven de grensbedragen uitkwamen, dus zonder een FSV-registratie of O/GS-kwalificatie. Vooruitlopend op de conclusies van de ADR heeft de Belastingdienst intern een eigen onderzoek verricht naar de afwijzingsbrieven.[20] Dit onderzoek bestond uit twee fases. Bij het interne onderzoek zijn circa 430.000 brieven met een dagtekening voor 9 maart 2021 handmatig gecontroleerd (het moment vanaf wanneer wel alle verzoeken handmatig werden behandeld), op basis waarvan ongeveer 50.000 burgers in beeld zijn gekomen van wie de afwijzing van het MSNP-verzoek mogelijk onterecht is geweest (fase 1). Bij deze burgers is vervolgens gecontroleerd of het MSNP-verzoek daadwerkelijk is afgewezen en wat de afwijsredenen zijn geweest (fase 2a). Bij de beoordeling of de afwijsreden onterecht is geweest of niet (fase 2b), heeft de Belastingdienst de volgende afwijsgronden in beschouwing genomen:

– Als terechte afwijsgronden: formele afwijsgronden op basis van beleid- en regelgeving (zie paragraaf 2.6).[21]
– Als onterechte afwijsgronden:
  • O/GS-kwalificatie;
  • fraude-indicatie;
  • FSV-registratie;
  • overschrijding van het gehanteerde grensbedrag;
  • een combinatie van de bovenstaande afwijsgronden.

2.3 Tegemoetkoming is wenselijk en gepast

In de inleiding is reeds opgemerkt dat de Belastingdienst onjuist heeft gehandeld door MSNP-verzoeken (geautomatiseerd) af te wijzen enkel op grond vanwege een schuldbedrag boven een bepaald normbedrag, een O/GS-kwalificatie, een fraude-indicatie of een registratie in de FSV. Dit had niet mogen gebeuren. De enkele omstandigheid dat MSNP-verzoeken onterecht zijn afgewezen, betekent niet direct dat de betreffende burgers (wettelijk gezien) financieel tegemoet moeten worden gekomen. Het kabinet ziet echter ondanks het ontbreken van een juridische verplichting tot schadevergoeding voldoende aanleiding om burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen tegemoet te komen en recht te doen aan de fout die door de Belastingdienst is gemaakt, door het toekennen van een onverplichte tegemoetkoming. Het tegemoetkomen van burgers die een MSNP-verzoek hebben gedaan dat onterecht is afgewezen, is in lijn met de motie van het lid Snels.[22] Met de motie Snels werd het kabinet verzocht om onder meer een mogelijke compensatieregeling uit te werken voor burgers die door de FSV ten onrechte zijn geschaad.

Het kabinet vindt een onverplichte tegemoetkoming passend vanwege het volgende. Door deze onterechte afwijzingen heeft de ontvanger burgers met problematische schulden de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onnodig en aanzienlijk beperkt dan wel in zijn geheel

[18] Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 816.
[19] Kamerstukken II 2020/21, 31 066 nr. 915.
[20] Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 852.
[21] Indien sprake is geweest van een combinatie van een onterechte afwijsgrond en tenminste één terechte afwijsgrond of als alleen sprake is geweest van terechte afwijsgronden, dan volgt er geen tegemoetkoming.
[22] Kamerstukken II 2020/21, 31 066 nr. 776.

ontnomen. Na de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek door de ontvanger zijn de betrokken burgers mogelijk verder in de schulden geraakt. Dit is zeer betreurenswaardig, aangezien burgers met problematische schulden zich in een kwetsbare en dikwijls stressvolle situatie bevinden. Een MSNP of WSNP is voor die burgers vaak de enige uitweg om binnen een afzienbare periode tot een oplossing te komen voor de kwetsbare financiële situatie waar zij zich in bevinden. Daarenboven is het aannemelijk dat door het uitblijven van een schuldenvrije start nieuwe schulden zijn ontstaan. Bij problematische schulden zijn er in de regel onvoldoende inkomsten om binnen een afzienbare termijn de openstaande schulden in zijn geheel te voldoen. Zonder oplossing voor de problematische schulden zal de schuldenlast in de regel groter worden. Gelet op het voorgaande acht het kabinet het wenselijk en passend, vanwege gewekt vertrouwen, om de betrokken burgers tegemoet te komen. Hierbij zal oog zijn voor de erkenning van de onjuiste handelwijze van de Belastingdienst en het op korte termijn alsnog realiseren van een schuldenvrije start voor burgers die na de onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek nimmer zijn toegelaten tot een MSNP of WSNP.

Een eerdere versie van het wetsvoorstel is in augustus 2024 in het kader van opname in het pakket Belastingplan 2025 ter advisering voorgelegd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling). De Afdeling heeft een aantal bezwaren bij het wetsvoorstel zoals dat is voorgelegd en adviseert dat wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij het is aangepast. Bij het in augustus 2024 voorgelegde wetsvoorstel bestaat het tegemoetkomingsbeleid uit het zogenaamde wachtgeld[23], een pseudo-MSNP, kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden en het bedrag gelijk aan de betaalde bedragen aan en verrekende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. De Afdeling wijst in haar advies op het geldende recht ten aanzien van (on)rechtmatige overheidsdaad en onverplichte tegemoetkomingen en dat de aard van de voorgestelde tegemoetkomingen in het onderhavige wetsvoorstel juridisch onverplicht is. De Afdeling merkt in haar advies over het karakter van een onverplichte tegemoetkoming op dat daarbij het collectief centraal hoort te staan, en niet het individu. Dit maakt volgens de Afdeling dat, als in uitzonderlijke gevallen wordt overwogen om een bepaalde groep burgers onverplicht tegemoet te komen, erkenning van het leed en de ervaringen van de getroffen burgers voorop dient te staan. Verder merkt de Afdeling op dat de manier waarop tegemoet wordt gekomen hiermee in verhouding dient te staan en eerst en vooral dat doel moet dienen. Indien dit leidt tot toekenning van een individuele financiële tegemoetkoming, is het volgens de Afdeling van belang dat de tegemoetkoming een eenduidige opzet heeft en geen verschillen binnen de doelgroep creëert die moeilijk uitlegbaar zijn. De Afdeling adviseert bij een onverplichte tegemoetkoming een vast bedrag voor elke betrokkene. De Afdeling wijst in haar advies op het risico van gevoelens van rechtsongelijkheid, omdat leed met leed wordt vergeleken.

Het kabinet onderschrijft de opmerkingen van de Afdeling. Daarom is het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies zodanig aangepast, dat elke burger die een onterechte afwijzing heeft gehad in de periode van 1 januari 2014 tot maart 2021 een tegemoetkoming krijgt van € 500, ter erkenning van de onjuiste handelwijze van de Belastingdienst.

---

[23] Het wachtgeld is een tegemoetkoming voor de periode na de onterechte afwijzing. Deze tegemoetkoming bedraagt € 500 per zes maanden tot de datum dat de ontvanger heeft ingestemd met een MSNP-verzoek, een WSNP is aangevangen of 1 januari 2025 (de destijds beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel) waarbij de periode naar boven wordt afgerond.

Ondanks de keuze voor een tegemoetkoming met een vast bedrag – hetgeen in principe de aangewezen keuze is voor bij een onverplichte tegemoetkoming – ziet het kabinet ruimte en aanleiding om het tegemoetkomingsbeleid ook te laten bestaan uit andere tegemoetkomingsonderdelen waarbij een individuele benadering wordt toegepast. Door een onterechte afwijzing heeft de ontvanger burgers met problematische schulden de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onnodig en aanzienlijk beperkt, dan wel in zijn geheel ontnomen. Als gevolg van de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek zijn deze betreffende burgers 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. Verder hebben deze burgers na de onterechte afwijzing waarschijnlijk (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 vervolgens zich in 2024 hebben gemeld bij gemeenten voor schuldhulpverlening. Naast de financiële gevolgen door de onterechte afwijzing hebben deze burgers mogelijk ook te maken gehad met bijvoorbeeld psychische klachten of gezondheidsklachten.

De forfaitaire tegemoetkoming zal in principe geen oplossing bieden voor de schulden van de getroffen burgers die nu nog openstaan. Het kabinet wenst met het tegemoetkomingsbeleid ook een oplossing te bieden voor deze schulden, schulden die zonder de onterechte afwijzing hoogstwaarschijnlijk al waren gesaneerd of niet waren ontstaan. Het kabinet wenst de getroffen burger (alsnog) in de positie te brengen dat het initiële MSNP-verzoek zou zijn toegewezen. Kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden en een MSNP voor de (overige) schulden zijn wél oplossingen voor de problematische schulden. Zonder de onterechte afwijzing zouden deze burgers nu geen (buitengerechtelijke) schuldregeling voor deze schulden hoeven aan te gaan, geen afdracht hoeven te doen in het kader van deze (buitengerechtelijke) schuldregeling en (mogelijk) niet hoeven af te betalen op de openstaande belasting- en toeslagschulden. Het wordt door het kabinet niet juist geacht om de getroffen burgers nu alsnog financieel gezien (extra) te belasten en aan hen te vragen hun inkomen en vermogen in te zetten voor het realiseren van een schuldenvrije start, een schuldenvrije start die zonder de onterechte afwijzing door de ontvanger al (veel) eerder zou zijn gerealiseerd. Door het tegemoetkomingsbeleid kunnen deze burgers in de positie worden gebracht waarin het initiële MSNP-verzoek zou zijn toegewezen en dat deze burgers nu niet alsnog eigen financiële middelen moeten aanwenden voor het «oplossen» van de (problematische) schulden. Gelet daarop ontvangen 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 – niet enkel de forfaitaire tegemoetkoming.

Voorts dient bij de keuze voor het handhaven van de tegemoetkomingsonderdelen kwijtschelding, het bedrag gelijk aan de betaalde bedragen aan en verrekende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en een pseudo-MSNP in ogenschouw te worden genomen dat over het tegemoetkomingsbeleid meerdere keren naar beide Kamers is gecommuniceerd. Naar aanleiding hiervan heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich in februari 2024 bij de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst gemeld met het voorstel om de getroffen burgers vooruitlopend op wetgeving alvast reguliere schuldhulpverlening aan te bieden op basis van de Wet gemeentelijke schuld-

hulpverlening. De VNG heeft op basis van het met de Kamers gedeelde beleid en in afstemming met de Belastingdienst een werkwijze opgesteld die schuldhulpverleners kunnen gebruiken voor schuldhulpverlening aan burgers die zich melden vooruitlopend op de wettelijke grondslag. Sinds maart 2024 zijn deze burgers – burgers die na een onterechte afwijzing nimmer zijn toegelaten tot een MSNP of WSNP en ook geen terechte afwijzing hebben ontvangen – door de Belastingdienst geïnformeerd over dat zij voor schuldhulpverlening contact op kunnen nemen met hun gemeente. Op basis van deze communicatie is mogelijk sprake van gewekt vertrouwen ten aanzien van het beleid met betrekking tot het kwijtschelden van schulden, terugbetaling van betaalde bedragen en een schuldregeling waarbij de Belastingdienst een bedrag betaalt gelijk aan de afloscapaciteit van de burger (de zogenoemde pseudo-MSNP). In de belangenafweging tussen rechtsstatelijkheid en de betrokken belangen van belanghebbenden, is het kabinet daarom gekomen tot de conclusie dat wordt vastgehouden aan het beleid – zoals dat in augustus 2024 aan de Afdeling is voorgelegd – ten aanzien van de burgers in de categorieën II en IV.[24] Daarom voorziet het wetsvoorstel (nog steeds) in onder meer kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden en een pseudo-MSNP, om alsnog een schuldenvrije start te creëren en de situatie te creëren als de ontvanger destijds het MSNP-verzoek niet onterecht had afgewezen.

2.4 Uitgangspunten van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid

Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid is gestoeld op de volgende principes[25]:

- Ruimhartigheid: de ontvanger heeft een fout gemaakt waarvoor de burger ruimhartig tegemoet dient te worden gekomen.
- Aansluiting bij het reguliere MSNP-traject: bij de zogenaamde pseudo-MSNP[26] wordt aangesloten bij een regulier MSNP-traject. Dit versimpelt de regelgeving en bevordert de uitvoerbaarheid voor de betrokken partijen. Voorts wordt waar nodig aangesloten bij het beleid van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) in de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht).[27]
- Focus op de onterechte afwijzing door de ontvanger: bij het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid ligt de focus op de onterechte afwijzing door de ontvanger. De Belastingdienst heeft ten onrechte een MSNP-verzoek afgewezen en aan die fout moet recht worden gedaan. Gelet daarop wordt bij het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid ervan uitgegaan dat de onterechte afwijzing door de ontvanger in ieder geval een beslissende rol heeft gespeeld bij het niet tot stand komen van een MSNP. Het is denkbaar dat een MSNP ook om andere redenen niet tot stand is gekomen, bijvoorbeeld omdat een andere schuldeiser ook niet heeft ingestemd met het saneringsvoorstel of omdat de burger gedurende het traject is verhuisd naar een andere gemeente, waardoor de gemeente het traject heeft gestaakt. Of en in welke mate hiervan sprake is geweest, is naar alle waarschijnlijkheid niet meer vast te stellen. Daarnaast vindt het kabinet het niet gepast om geen gevolg te

[24] Zie paragraaf 3.2 voor een toelichting op de onderscheiden categorieën.

[25] Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1338, bijlage 1 »Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen».

[26] Een pseudo-MSNP is een buitengerechtelijke schuldregeling waarin de ontvanger op grond van het onderhavige wetsvoorstel een bedrag ter beschikking stelt dat gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger. Hiermee kunnen de schuldeisers in één keer worden betaald. Zie ook paragraaf 3.1.3.

[27] Onder meer met betrekking tot de voorgestelde nabestaandenregeling en het niet verrekenen van de tegemoetkoming met openstaande vorderingen door de ontvanger wordt het beleid van UHT in de Wht gevolgd. Verder zal bijvoorbeeld bij de uitvoering en communicatie worden gekeken naar eerdere ervaringen binnen de UHT.

geven aan de fout die de ontvanger heeft gemaakt, als blijkt dat een andere reden mede ten grondslag ligt aan het niet tot stand komen van een MSNP.

- Zo min mogelijk uitvoeringsconsequenties en de acties liggen zoveel mogelijk bij de ontvanger: de uitvoering is zo min mogelijk belastend voor de burger. De onterechte afwijzing heeft voor de betrokken burgers al genoeg ellende kunnen veroorzaken. Het toekennen van de tegemoetkoming moet daarom zo min mogelijk belastend zijn voor de burger. Waar mogelijk handelt de ontvanger – eventueel in samenwerking met andere partijen – de uitvoering af zonder dat er handelingen van de burger gevraagd worden. Voorts is het wenselijk dat de burgers zo snel mogelijk tegemoet worden gekomen. De uitvoering zal daarom inzetten op korte aansturingslijnen.
- Tegemoetkoming houdt rekening met hetgeen de burger destijds heeft proberen te bereiken: burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen, hebben niet of later een schuldenvrije start kunnen realiseren. De tegemoetkoming ziet onder meer op het alsnog creëren van een schuldenvrije start, indien dat nog niet is gebeurd.
- Beslissing in het voordeel van de burger: waar geen definitieve uitkomst is vast te stellen, wordt uitgegaan van een benadeling van de burger[28]. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt van ruimhartig tegemoetkomingsbeleid.
- Bieden van rechtszekerheid: burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen wordt zo veel mogelijk rechtszekerheid geboden bij het toekennen van een tegemoetkoming. De tegemoetkoming wordt bij voor bezwaar vatbare beschikking toegekend. Hierdoor kan de burger tegen deze beschikking in bezwaar en beroep gaan. De Belastingdienst draagt hierbij zorg voor een tijdige communicatie aan de burger over de stand van zaken en de mogelijkheden voor inspraak.

2.5 Betrokkenheid burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen

Bij de uitwerking van het tegemoetkomingsbeleid zijn de behoeftes van burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen op verschillende momenten en wijzen geïnventariseerd. Er is bijvoorbeeld contact geweest met door de FSV onterecht afgewezen burgers en met burgers die reeds zijn doorverwezen naar hun woongemeente voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze burgers gaven bovenal aan schuldenvrij te willen worden. Voorts is veel gesproken met de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), VNG, schuldhulpverleners, Recofa, Stella-teams en de UHT om inzicht te krijgen in de problematiek waarmee de doelgroep van het wetsvoorstel te kampen heeft. Ook uit die gesprekken volgde dat de getroffen burgers schuldenvrij willen worden dan wel daar baat bij hebben. Verder kwam uit de gesprekken met burgers en betrokken partijen naar voren dat getroffen burgers behoefte hebben aan erkenning en excuses voor de gemaakte fout. Gelet daarop is bij het tegemoetkomingsbeleid primair gekeken naar enerzijds een financiële tegemoetkoming ter erkenning van het leed en anderzijds het realiseren van een schuldenvrije start. Daarnaast is in de communicatiestrategie opgenomen dat de Belastingdienst excuses maakt voor het onterecht afwijzen van een MSNP-verzoek. Tijdens het consulteren van burgers en betrokken partijen en de vormgeving van het tegemoetkomingsbeleid is niet gebleken dat de getroffen burgers behoefte hebben aan andere (niet-financiële) tegemoetkomingen.

[28] Met uitzondering van burgers die mogelijk in 2012 of 2013 een onterechte afwijzing hebben ontvangen. Zie ook paragraaf 1.

Tijdens de gesprekken met burgers en betrokken partijen bleek ook welke gevolgen de onterechte afwijzing voor de getroffen burgers heeft kunnen hebben. In paragraaf 2.3 is reeds toegelicht welke gevolgen een onterechte afwijzing voor de betreffende burgers heeft kunnen hebben. In het slechtste scenario hebben burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen na de onterechte afwijzing jarenlang op hun schulden afgelost, zonder nu schuldenvrij te zijn. Uit onderzoek is gebleken dat burgers die na de onterechte afwijzing nimmer zijn toegelaten tot een MSNP of WSNP in oktober 2024 gemiddeld nog een schuld van € 25.000 bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen hebben openstaan, terwijl deze burgers sinds de onterechte afwijzing al gemiddeld € 9.000 aan de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen hebben betaald. Verder heeft de Belastingdienst van de VNG signalen ontvangen dat een deel van de burgers die in 2024 zijn doorverwezen naar hun woongemeente voor schuldhulpverlening, zich al (jarenlang) in een benarde situatie bevindt. In het voorgaande ziet het kabinet de bevestiging dat het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid passend en wenselijk is. Het tegemoetkomingsbeleid staat volgens het kabinet in verhouding met de fout die de Belastingdienst heeft gemaakt en de positie waarin een kwetsbare burger hierdoor is gebracht.

2.6 Wanneer géén tegemoetkoming

Er is vastgesteld dat bij een deel van de onterechte afwijzingen sprake was van een combinatie van een onterechte afwijsgrond en een (of meerdere) terechte afwijsgrond(en). In een dergelijk geval is de afwijzing terecht geweest en komen de desbetreffende burgers niet in aanmerking voor een tegemoetkoming. Ook zonder de onterechte afwijsgrond was immers het verzoek vanwege de terechte afwijsgrond afgewezen. De terechte afwijsgronden die de ontvanger heeft gebruikt bij de beoordeling van MSNP-verzoeken zijn:

1. De verzoeker staat niet ingeschreven op een Nederlands adres.
2. Een eerder schuldsaneringstraject is niet naar behoren verlopen.
3. De verzoeker is geen natuurlijk persoon.
4. De verzoeker is nog actief ondernemer.[29]
5. De bij het verzoek opgegeven schuld is niet juist.
6. Er is een verkeerd percentage opgegeven.
7. Het voorstel is onjuist of onvolledig.
8. Er is geen verzoek schuldoverzicht/stabilisatieverzoek ontvangen.
9. Er is geen openstaande schuld.
10. Er is geen aangifte inkomstenbelasting gedaan.
11. Er is een WSNP-traject doorlopen in de afgelopen tien jaar.
12. Het voorstel is niet het maximaal haalbare of niet volledig of juist onderbouwd.
13. De schuldhulpverlener is niet bevoegd.

[29] In paragraaf 1 is toegelicht waarom en tot welke datum dit als afwijsgrond door de ontvanger is toegepast. Tot 1 januari 2021 wordt in het onderhavige tegemoetkomingsbeleid de grond actief ondernemerschap gezien als een terechte grond voor afwijzing. Voorbeeld: een MSNP-verzoek wordt in 2019 afgewezen vanwege een registratie in de FSV en op grond van actief ondernemerschap. Het MSNP-verzoek is dan niet enkel op grond van een «onterechte» grond afgewezen. Er volgt dan geen tegemoetkoming. Sinds 1 januari 2021 hoeft actief ondernemerschap toewijzing van een MSNP-verzoek niet meer in de weg te staan. Eventueel ondernemerschap op het moment dat wordt beoordeeld of een burger in aanmerking komt voor een tegemoetkoming speelt geen rol bij het bepalen of de burger in aanmerking komt voor een tegemoetkoming. Een burger wiens MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en na de onterechte afwijzing actief ondernemer is geworden, kan in aanmerking komen voor het tegemoetkomingsbeleid.

Voorts volgt er geen tegemoetkoming als de afwijzing door de ontvanger het gevolg is geweest van een opgelegde vergrijpboete, een strafrechtelijke veroordeling of fraude met betrekking tot een toeslagschuld. In dat geval is er een gerechtvaardigde reden geweest voor de ontvanger om het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek te weigeren. Het uitgangspunt is hierbij dat in de brief heeft gestaan waarom het verzoek is afgewezen, zodat ook voor de burger duidelijk is geweest waarom zijn verzoek is afgewezen. De ontvanger zal bij het onderzoek naar de afwijzingsbrieven vanuit burgerperspectief naar de inhoud van de afwijzingsbrief kijken.

2.7. Herstel op grond van de Wet hersteloperatie toeslagen

De Wht voorziet in een grondslag om burgers die zijn geraakt door de toeslagenproblematiek tegemoet te komen. Het gaat hierbij om onder meer de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag, de ex-partner van een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag, de kinderen van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag en de nabestaanden van een overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag. Het is mogelijk dat een burger die een onterechte afwijzing van de ontvanger heeft ontvangen ook in beeld is voor een tegemoetkoming dan wel al een tegemoetkoming heeft ontvangen op grond van de Wht. Er is namelijk geconstateerd dat er burgers zijn, die zijn geraakt door de toeslagenproblematiek en tevens onterecht zijn afgewezen voor een MSNP-traject. De aanleiding voor beide herstelregelingen – de Wht en het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid MSNP – is niet hetzelfde. Bij de Wht is er een fout gemaakt omtrent het terugvorderen van toeslagen. Bij het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid MSNP ziet de fout op een onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek door de ontvanger. Aangezien het dus niet om dezelfde fout gaat, wordt het niet juist geacht om burgers die op grond van de Wht zijn of worden tegemoetgekomen, niet tegemoet te komen op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Dit betekent dat een burger die is gecompenseerd op grond van de Wht ook in aanmerking komt voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid MSNP. Alleen ten aanzien van de tegemoetkoming bestaande uit het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belastingschulden of toeslagschulden wordt een uitzondering gemaakt.[30] Als een burger op grond van de Wht al een tegemoetkoming heeft ontvangen voor betalingen van een bepaalde belasting- of toeslagschuld, dan wordt hij op grond van het onderhavige wetsvoorstel niet ook tegemoetgekomen voor betalingen van diezelfde belasting- en toeslagschuld. Een betaling wordt maar één keer terugbetaald. Hiermee wordt voorkomen dat de burger tweemaal tegemoet wordt gekomen voor hetzelfde feit: een betaling van dezelfde belasting- en toeslagschuld. Als deze uitzondering niet zou gelden dan zou de burger dus tweemaal hetzelfde bedrag ontvangen voor dezelfde betaling, terwijl hij maar één keer het bedrag heeft betaald.

3. Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid

3.1 Vormen van tegemoetkoming

Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid bestaat uit de volgende onderdelen:
- tegemoetkoming ter erkenning van het onterecht handelen van de Belastingdienst (hierna de forfaitaire tegemoetkoming);
- kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden;
- terugbetaling van de betaalde bedragen aan en de verrekende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen;

[30] Zie paragraaf 3.1.2 voor een toelichting op deze vorm van tegemoetkoming.

- een pseudo-MSNP: een MSNP waarbij de ontvanger van de Belastingdienst een bedrag betaalt gelijk aan de afloscapaciteit van de burger, zodat de burger dit niet zelf hoeft af te dragen.[31]

Bij het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid wordt gewerkt met verschillende vormen van tegemoetkoming en verschillende categorieën, die nader worden toegelicht in paragraaf 3.2. Het kabinet acht het wenselijk om rekening te houden met de omstandigheid dat een bepaald aantal burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen, na deze afwijzing nimmer een schuldenvrije start heeft kunnen creëren door middel van een MSNP of WSNP. Gelet daarop stelt het kabinet voor om deze laatstgenoemde groep burgers niet enkel tegemoet te komen door middel van een forfaitaire tegemoetkoming en bestaat het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid uit verschillende categorieën. Kort gezegd is er enerzijds een groep burgers die na onterechte afwijzing alsnog is toegelaten tot een MSNP of WSNP of later terecht is afgewezen en nu enkel een forfaitaire tegemoetkoming zal ontvangen. Anderzijds is er een groep burgers die na de onterechte afwijzing nimmer is toegelaten tot een MSNP of WSNP – en nimmer terecht is afgewezen – geen schuldenvrije start hebben gecreëerd en daarom nu naast een forfaitaire tegemoetkoming tegemoet wordt gekomen door een pseudo-MSNP, kwijtschelding en het bedrag gelijk aan de betaalde bedragen aan en verrekende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Dat hierdoor, zoals de Afdeling heeft opgemerkt, sprake kan zijn van gevoelens van ongelijkheid onderschrijft het kabinet, maar, zoals eerder opgemerkt, heeft de afweging tussen rechtsgelijkheid en gewekt vertrouwen ertoe geleid dat vast wordt gehouden aan het differentiëren van categorieën.

Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid staat los van een eventueel verzoek om schadevergoeding van een burger van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen. Het staat een burger vrij om een vordering tot schadevergoeding in te dienen, als deze burger van mening is dat de Belastingdienst onrechtmatig jegens hem heeft gehandeld en de burger hierdoor schade heeft geleden.

3.1.1. Forfaitaire tegemoetkoming

Het kabinet acht het passend om burgers een forfaitaire tegemoetkoming te doen toekomen ter erkenning van de onterechte behandeling door de Belastingdienst. Hiervoor is reeds toegelicht dat volgens het kabinet recht moet worden gedaan aan de fout die is gemaakt: het onterecht afwijzen van MSNP-verzoeken.

In een eerder stadium is voorgesteld om de tegemoetkoming € 500 per zes maanden in de periode tussen de onterechte afwijzing en toelating tot een MSNP of WSNP of inwerkingtreding van de wettelijke grondslag van het tegemoetkomingsbeleid te laten bedragen. Uiteindelijk is besloten om de tegemoetkoming vorm te geven als forfaitaire tegemoetkoming, waarbij iedere burger van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen hetzelfde bedrag ontvangt. Het laatste sluit aan op de gedachte achter deze tegemoetkoming: ter erkenning van de onterechte behandeling. In dat kader is het niet consistent om te kiezen voor een tegemoetkoming die gekoppeld is aan een bepaalde periode en waarbij de hoogte van de tegemoetkoming nadrukkelijk kijkt naar de (financiële) gevolgen voor de burger van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen, omdat op dit punt immers sprake is van een voor alle betrokkenen gelijke ervaring. Voor de hoogte van de tegemoetkoming heeft het kabinet gekeken naar andere tegemoetkomingsregelingen om te komen tot een bedrag

[31] De ontvanger betaalt dit bedrag ook bij een WSNP, indien een pseudo-MSNP niet tot stand komt en vervolgens in het kader van de wettelijke schuldregeling een crediteurenakkoord wordt bereikt.

waarmee recht wordt gedaan aan de fout die is gemaakt en voldoet als erkenning hiervan. Burgers die daadwerkelijk schade hebben geleden door een registratie in de FSV maken aanspraak op een forfaitaire tegemoetkoming van € 375 (de FSV-regeling). Gezien de samenhang met het onderhavige tegemoetkomingsbeleid – de onterechte MSNP-afwijzing kan het gevolg zijn geweest van een registratie in FSV – heeft het kabinet het bedrag van € 375 als vertrekpunt genomen bij het vormgeven van de voorgestelde forfaitaire tegemoetkoming. Het kabinet ziet aanleiding om het eerdergenoemde bedrag van € 375 te verhogen tot € 500, daar de situatie van een burger van een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen niet zonder meer is te vergelijken met de situatie van een burger die in aanmerking komt voor de FSV-regeling. Bij burgers die in aanmerking komen voor het onderhavige tegemoetkomingsbeleid gaat het om kwetsbare burgers, burgers die zich in ieder geval ten tijde van de MSNP-afwijzing in een problematische schuldensituatie bevonden. De ontvanger heeft door de onterechte afwijzing de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onnodig en aanzienlijk heeft beperkt dan wel in zijn geheel heeft ontnomen. De situatie van de burger kan hierdoor nog benarder zijn geworden. Het kabinet acht daarom in dezen een forfaitaire tegemoetkoming van € 500 passender.
De ontvanger bepaalt of één of meerdere MSNP-verzoeken van een burger onterecht door de ontvanger is afgewezen. Een burger van wie bijvoorbeeld twee MSNP-verzoeken onterecht zijn afgewezen, ontvangt tweemaal de forfaitaire tegemoetkoming. De forfaitaire tegemoetkoming wordt vastgesteld bij voor bezwaar vatbare beschikking. De ontvanger zal de forfaitaire tegemoetkoming uitbetalen zodra de hoogte hiervan berekend is en bij beschikking is toegekend. Het voorgaande heeft tot gevolg dat de ontvanger de forfaitaire tegemoetkoming mogelijk uitbetaalt gedurende een lopend MSNP- of WSNP-traject. De forfaitaire tegemoetkoming valt dan in de boedel. Dat heeft tot gevolg dat de forfaitaire tegemoetkoming waarschijnlijk wordt verdeeld over de schuldeisers van de burger. De burger kan in een dergelijke situatie dus niet zelf een bestemming voor de te ontvangen forfaitaire tegemoetkoming kiezen. Aangezien de aanspraak op de forfaitaire tegemoetkoming ontstaat gedurende het MSNP- of WSNP-traject, kan de forfaitaire tegemoetkoming niet zonder meer buiten de boedel worden gehouden.[32] Voor burgers voor wie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een MSNP- of WSNP-traject start, geldt hetzelfde. Ook bij deze groep burgers zal de forfaitaire tegemoetkoming in beginsel in de boedel vallen, aangezien de aanspraak op de forfaitaire tegemoetkoming reeds bestaat bij aanvang van het MSNP- of WSNP-traject.

In lijn met de Kamerbrief van 4 november 2022 is bij de vormgeving van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid onderzocht in welke situaties de forfaitaire tegemoetkoming buiten de boedel kan worden gehouden.[33] Thans is het uitgangspunt dat de door de burger ontvangen bedragen, zoals een tegemoetkoming, in de boedel vallen.[34] De forfaitaire tegemoetkoming zou buiten de boedel gehouden kunnen worden als hiervoor wordt voorzien in een wettelijke uitzondering. Het voorgaande zou een wijziging zijn van het huidige uitgangspunt. Om de forfaitaire tegemoetkoming buiten de boedel te houden wordt (vooralsnog) ingezet op minder ingrijpende alternatieven. De forfaitaire tegemoetkoming kan bijvoorbeeld

---

[32] Uit artikel 295 Fw volgt dat alle goederen van een schuldenaar in de boedel vallen bij een schuldregeling.

[33] Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1131.

[34] Onder boedel wordt in deze memorie van toelichting mede verstaan hetgeen de schuldenaar bij een MSNP dient in te zetten voor de aflossing van zijn schulden. Bij een MSNP dient de schuldenaar het aanwezige vermogen en de te verwachte baten, als een tegemoetkoming, in te zetten voor de aflossing van zijn schulden, zie ook artikel 1 van het wetsvoorstel Wet onverplichte tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling.

buiten de boedel gehouden worden als alle schuldeisers van de burger bij een MSNP instemmen met het verzoek van een schuldhulpverlener om de forfaitaire tegemoetkoming niet tot de boedel te laten behoren. Of schuldeisers hiermee instemmen is onzeker. Daarnaast kan het resulteren in extra werk voor de schuldeisers. Een andere mogelijkheid is dat de forfaitaire tegemoetkoming buiten de boedel wordt gehouden door de forfaitaire tegemoetkoming te betrekken in het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit dat de ontvanger beschikbaar stelt bij een algeheel akkoord. De ontvanger betaalt immers het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit van de burger. De afloscapaciteit omvat onder meer het vermogen dat de burger normaal gesproken zelf moet afdragen aan de boedel, in dit geval de forfaitaire tegemoetkoming. Als de ontvanger het bedrag betaalt gelijk aan de afloscapaciteit dat mede de forfaitaire tegemoetkoming omvat, komt de forfaitaire tegemoetkoming dus bij de schuldeisers terecht en hoeft de burger de forfaitaire tegemoetkoming die de burger zelf heeft ontvangen niet af te dragen aan de boedel. Aangezien de laatstgenoemde mogelijkheid aansluit bij een regulier MSNP-traject, lijkt deze mogelijkheid wenselijker dan de eerstgenoemde mogelijkheid waarbij aan schuldeisers wordt gevraagd in te stemmen met het verzoek van de schuldhulpverlener om de forfaitaire tegemoetkoming niet tot de boedel te laten behoren.

3.1.2. Kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden en het bedrag –gelijk aan de reeds betaalde/verrekende schulden bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen

Om een schuldenvrije toekomst voor de betrokken burgers mogelijk te maken, worden de openstaande belasting- en toeslagschulden van burgers kwijtgescholden. Het gaat om burgers die na de onterechte afwijzing nimmer zijn toegelaten tot een MSNP of WSNP en ook niet terecht zijn afgewezen of om burgers die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog in MSNP- of WSNP-traject zitten. Hierdoor kan de kans op een succesvolle pseudo-MSNP toenemen bij de burgers die na de onterechte afwijzing niet zijn toegelaten tot een MSNP of WSNP. De overige schuldeisers zullen dan immers een hoger aanbod ontvangen, aangezien de schuldenlast lager wordt. Daarnaast wordt hiermee in ieder geval een schuldenvrije start voor de burger gecreëerd bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen, hetgeen de burger eerder heeft proberen te realiseren door het MSNP-verzoek dat onterecht is afgewezen. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag om zowel belasting- als toeslagschulden kwijt te schelden. De wettelijke grondslag zal worden opgenomen in de Invorderingswet 1990 (IW 1990) en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Ondanks dat de IW 1990 al de mogelijkheid biedt om in lagere regelgeving uit te werken onder welke voorwaarden belastingschulden kunnen worden kwijtgescholden, is naar het oordeel van het kabinet het passender om het gehele tegemoetkomingsbeleid bij wet te regelen en op die manier ook voor te leggen aan het parlement. Op die manier heeft het parlement ook voldoende ruimte om te oordelen over en invloed te hebben op alle onderdelen van het tegemoetkomingsbeleid. Hiermee komt het kabinet derhalve terug op de eerdere communicatie dat lagere regelgeving – de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 – zal worden gewijzigd voor het mogelijk maken van kwijtschelding van belastingschulden. De openstaande belasting- en toeslagschulden zullen ambtshalve worden kwijtgescholden. Dit betreft alle openstaande schulden op het moment van inwerkingtreding van de wet. Schulden die na inwerkingtreding van de wet worden geformaliseerd, maar wel betrekking hebben op de periode vóór inwerkingtreding van de wet, worden ook kwijtgescholden. Dit betekent dat het mogelijk is dat na de eerste kwijtschelding, later nog één of meerdere kwijtscheldingen kunnen plaatsvinden. De burger wordt per brief op de hoogte gesteld van de eerste kwijtschelding en de

mogelijkheid dat later nog meer aanslagen worden kwijtgescholden. Na inwerkingtreding van de wet wordt periodiek bekeken of alle openstaande schulden van de burgers in categorie II en IV daadwerkelijk zijn kwijtgescholden. Indien tijdens de herijking blijkt dat de burger nog openstaande schulden heeft die onder het bereik van de kwijtscheldingsbepaling vallen, zullen deze openstaande schulden worden kwijtgescholden. Hierover wordt de burger vervolgens opnieuw geïnformeerd.
Van de burger zijn derhalve geen handelingen vereist, met uitzondering van de echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek.[35] Op die manier wordt voorkomen dat burgers die niet in actie komen na wijziging van de regelgeving dit element van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid niet ten goede komt.
Bij de uitwerking van dit tegemoetkomingsonderdeel is nadrukkelijk overwogen om kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden enkel betrekking te laten hebben op de belasting- en toeslagschulden die onderdeel hebben uitgemaakt van het initiële MSNP-verzoek. Het kabinet stelt uiteindelijk voor 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 allereest niet kan worden uitgesloten dat de onterechte afwijzing (in overwegende mate) de oorzaak is geweest voor het ontstaan van de nieuwe belasting- en toeslagschulden. In beginsel zou gesteld kunnen worden dat nieuwe belasting- en toeslagschulden losstaan van de onterechte afwijzing. In paragraaf 2.3 is echter reeds opgemerkt dat het aannemelijk is dat als er sprake is van problematische schulden door het uitblijven van een schuldenvrije start nieuwe schulden ontstaan. 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. Daarnaast moet hierbij worden benadrukt dat burgers met problematische schulden zich al in een kwetsbare en dikwijls stressvolle situatie bevinden. Deze burgers zochten een oplossing voor deze problematische schulden. Voor deze burgers is de oplossing voor de problematische schulden onterecht en onnodig aanzienlijk beperkt, met als mogelijk gevolg dat de schuldenlast alleen maar verder is toegenomen. Een grotere schuldenlast kan burgers nog kwetsbaarder maken en meer stress veroorzaken. Het kabinet vindt het passend om met de hiervoor genoemde (ingrijpende) gevolgen voor deze burgers rekening te houden, temeer omdat deze burgers na de onterechte afwijzing waarschijnlijk al (jarenlang) betalingen aan hun schuldeisers hebben gedaan en nog steeds niet schuldenvrij zijn. Daarom is besloten tot kwijtschelding van alle openstaande belasting- en toeslagschulden. Voorts krijgt kwijtschelding van alle openstaande belasting- en toeslagschulden de voorkeur vanwege de uitvoerbaarheid van deze maatregel. De ontvanger zal nu niet eerst hoeven te achterhalen welke belasting- en toeslagschulden destijds onderdeel hebben uitgemaakt van het initiële MSNP-verzoek. Op deze manier wordt ook voorkomen dat de Belastingdienst middels een pseudo-MSNP min of meer zelf de openstaande belastingschulden (gedeeltelijk) voldoet, wat ook uitvoeringsconsequenties heeft. Tot slot sluit de keuze van het kabinet aan op eerdere communicatie over het tegemoetkomingsbeleid, waar de burger mogelijk vertrouwen aan heeft ontleend.

Ook kan een burger in aanmerking komen voor het bedrag gelijk aan de betaalde bedragen aan en verrekende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Het gaat hierbij om burgers die na de onterechte afwijzing niet zijn toegelaten tot een WSNP, waarbij geen MSNP tot stand

[35] In paragraaf 3.4.2 wordt deze uitzondering nader toegelicht.

is gekomen, burgers die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog in een MSNP- of WSNP-traject zitten en burgers die na de onterechte afwijzing geen terechte afwijzing hebben ontvangen. Deze betalingen en verrekeningen hadden namelijk niet plaatsgevonden als (eerder) een MSNP tot stand was gekomen. De betaalde en verrekende bedragen zullen ambtshalve worden uitgekeerd na inwerkingtreding van de wet door middel van een voor bezwaar vatbare beschikking.
Bij het terugbetalen van de betaalde en verrekende bedragen geldt hetzelfde als bij de uitbetaling van de forfaitaire tegemoetkoming: de bedragen die worden terugbetaald kunnen in de boedel van een (lopend) MSNP- of WSNP-traject vallen. Om het bedrag gelijk aan de reeds betaalde en verrekende bedragen buiten de boedel te houden gelden dezelfde mogelijkheden als bij de forfaitaire tegemoetkoming.[36] Het bedrag zou buiten de boedel gehouden kunnen worden als hiervoor wordt voorzien in een wettelijke uitzondering. Een alternatief is om het bedrag gelijk aan de reeds betaalde en verrekende bedragen te betrekken in het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit van de burger.

Met de reeds betaalde of verrekende bedragen wordt bedoeld: de bedragen die zien op belasting- of toeslagschulden die de burger heeft betaald aan de Belastingdienst of de Dienst Toeslagen ter voldoening van één of meerdere openstaande vorderingen of de bedragen die de Belastingdienst dan wel de Dienst Toeslagen ter voldoening minder heeft uitgekeerd. Hierbij zijn de volgende zaken van belang:

- De betalingen en verrekeningen moeten hebben plaatsgevonden ná de onterechte afwijzing van belasting- en toeslagschulden die materieel betrekking hebben op een tijdvak gelegen voor de onterechte afwijzing of een tijdvak dat liep ten tijde van de onterechte afwijzing. Dit betekent dat de reden van het ontstaan van de schuld betrekking moet hebben op een tijdvak dat is gelegen voor de onterechte afwijzing of het tijdvak waarin de onterechte afwijzing heeft plaatsgevonden en de betaling van of verrekening met die schuld daarna heeft plaatsgevonden. Het maakt dus niet uit of een schuld formeel pas na de onterechte afwijzing tot stand is gekomen.
- Het bedrag ziet niet op betalingen en verrekeningen die hebben plaatsgevonden ná de onterechte afwijzing en die materieel geen betrekking hebben op een tijdvak gelegen voor de onterechte afwijzing of een tijdvak dat liep ten tijde van de onterechte afwijzing. Zonder de onterechte afwijzing met als gevolg in de regel een MSNP met bijbehorende schuldenvrije start, zou de betreffende burger deze bedragen ook hebben moeten voldoen en staan deze betalingen en verrekeningen los van de onterechte afwijzing.
- De tegemoetkoming is inclusief de bedragen die zijn betaald ter voldoening van de invorderingsrente en -kosten die betrekking hadden op de voornoemde schulden.
- Het bedrag gelijk aan de reeds betaalde en verrekende bedragen ziet op betalingen en verrekeningen die hebben plaatsgevonden voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel[37]. Vanaf dat moment zal het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid worden toegepast en kan bijvoorbeeld kwijtschelding worden verleend voor de op dat moment nog openstaande belasting- en toeslagschulden.
- Bij het bepalen van het bedrag gelijk aan de reeds betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden wordt

[36] Zie paragraaf 3.1.1.

[37] Een eventuele betaling of verrekening na inwerkingtreding van het wetsvoorstel op een schuld die op dat moment openstond, laat onverlet dat de ontvanger de op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel openstaande schuld kwijtscheldt. De eventuele betaling of verrekening die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden zal vervolgens als onverschuldigd worden gezien en worden teruggestort.

geen rekening gehouden met eventuele betalingen en verrekeningen die hebben plaatsgevonden voor de onterechte afwijzing. Betalingen en verrekeningen voor de onterechte afwijzing staan namelijk los van die onterechte afwijzing.
- Bij het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden wordt rekening gehouden met de tegemoetkoming die een burger op grond van de Wht heeft ontvangen voor een betaling op dezelfde belasting- of toeslagschuld die heeft plaatsgevonden na de onterechte afwijzing.[38]

3.1.3. Pseudo-MSNP: een buitengerechtelijke schuldregeling van private schulden en andere publieke schulden

Het kabinet wil voor getroffen burgers een zoveel mogelijk schuldenvrije toekomst creëren. De pseudo-MSNP volgt het proces van het reguliere MSNP-traject. Bij de pseudo-MSNP is er dus ook sprake van een overeenkomst tussen de burger, schuldhulpverlener en schuldeisers. De schuldhulpverlener zal bij de pseudo-MSNP de actuele schuldpositie en draagkracht van de burger in beeld brengen binnen de reeds bestaande kaders en in lijn met een reguliere MSNP. De schuldhulpverlener berekent op basis van de Recofa[39] richtlijnen het VTLB van de burger. Vervolgens brengt de schuldhulpverlener de schuldeisers hiervan op de hoogte en doet aan hen een saneringsvoorstel.[40] Er is één belangrijk verschil ten opzichte van een regulier MSNP-traject: de ontvanger financiert hetgeen de burger beschikbaar zou moeten stellen voor zijn schuldeisers (de afloscapaciteit). De ontvanger stelt dan dus feitelijk een saneringskrediet ter beschikking waarmee de schulden van de burger in één keer kunnen worden gesaneerd. De burger hoeft het bedrag dat de ontvanger ter beschikking stelt niet terug te betalen.

De ontvanger zal, indien is gebleken dat het MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en nadien nimmer is toegelaten tot een MSNP of WSNP en daarmee in aanmerking komt voor een pseudo-MSNP, de burger hierover actief informeren.[41] Indien de burger gebruik wil maken van de mogelijkheid dat de ontvanger het bedrag ter beschikking stelt dat gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger, dan dient door of namens deze burger een aanvraag te worden ingediend bij de ontvanger. De ontvanger betaalt het bedrag alleen uit als alle schuldeisers hebben ingestemd met het saneringsvoorstel. Het bedrag wordt uitbetaald aan de schuldhulpverlener die namens de burger het saneringsvoorstel heeft uitgebracht. Burgers die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel contact opnemen met de Belastingdienst worden geïnformeerd over de mogelijkheden en eventueel doorverwezen naar een schuldhulpverlener voor een pseudo-MSNP. Door of namens een burger kan binnen twaalf maanden, vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet, een verzoek tot toekenning van het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit bij de ontvanger worden gedaan. Een aanmeldperiode van twaalf maanden geeft de burger voldoende tijd om een pseudo-MSNP te starten en vervolgens een verzoek tot

---

[38] Zie ook paragraaf 2.7.

[39] Recofa is een landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in procedures betreffende faillissementen, wettelijke schuldsaneringsregelingen en surseances van betaling.

[40] De VNG heeft een handreiking opgesteld voor schuldhulpverleners die de pseudo-MSNP-trajecten zullen uitvoeren. In deze handreiking staat opgenomen welke processtappen de schuldhulpverleners moeten doorlopen om een pseudo-MSNP tot stand te brengen.

[41] Burgers krijgen een brief waarin staat dat hun MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en dat zij contact kunnen opnemen met de gemeente voor schuldhulpverlening. Hierbij wordt gelijk aangegeven welke afdeling van de betreffende gemeente kan worden geraadpleegd voor (meer informatie over) schuldhulpverlening. Het staat de burger vrij om een andere instantie dan de gemeente in te schakelen voor schuldhulpverlening. De ontvanger kan immers het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit ter beschikking stellen, als het traject wordt uitgevoerd door een persoon of instantie zoals gedefinieerd in artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet (WCK).

toekenning van het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit te doen. Bij een pseudo-MSNP zijn twee scenario's mogelijk:

1) Schuldeisers stemmen in met een pseudo-MSNP: de pseudo-MSNP komt tot stand

Om toegelaten te kunnen worden tot de pseudo-MSNP worden van de burger dezelfde handelingen verwacht als in een regulier MSNP-traject.[42] De ontvanger betaalt enkel het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit als alle schuldeisers hebben ingestemd met het saneringsvoorstel dat is gebaseerd op de afloscapaciteit. Alleen dan wordt na betaling een schuldenvrije start voor de burger gecreëerd. De ontvanger betaalt na het akkoord van alle schuldeisers het bedrag uit aan de schuldhulpverlener. De schuldhulpverlener betaalt vervolgens het bedrag naar rato uit aan de schuldeisers. Het kabinet schat in dat dit efficiënter is dan wanneer de Belastingdienst namens de burger een schuldregeling gaat uitvoeren.

De burger hoeft het bedrag dat de ontvanger betaalt niet terug te betalen. Anders zou de burger na betaling van het bedrag niet daadwerkelijk geheel schuldenvrij zijn. Na afronding van het traject vindt adequate financiële nazorg plaats, zodat de burger zoveel mogelijk wordt behoed voor een eventuele terugval. De exacte invulling van de nazorg is gelijk aan nazorg bij een reguliere MSNP.

2) Schuldeisers stemmen niet in met een pseudo-MSNP: er komt geen pseudo-MSNP tot stand

Zowel private als publieke schuldeisers hoeven niet in te stemmen met het verzoek tot medewerking aan een MSNP. Hetzelfde geldt voor de pseudo-MSNP. De schuldeisers zijn niet verplicht in te stemmen met het voorstel bij een pseudo-MSNP. Voor publieke schuldeisers kan het zelfs in wet- en regelgeving zijn vastgelegd dat zij voor bepaalde schulden niet of alleen onder bepaalde voorwaarden mogen instemmen met een voorstel voor een (pseudo-)MSNP. Een burger kan in dat geval de rechter verzoeken om de weigerende schuldeiser te dwingen mee te doen door middel van een dwangakkoord. Na toewijzing van het verzoek is er sprake van een akkoord en kan de ontvanger het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit overmaken. Indien de rechter hier niet in meegaat en er dus geen pseudo-MSNP ontstaat, zal de ontvanger de overgebleven schulden niet voldoen. Het voldoen van schulden door de ontvanger bij het uitblijven van een pseudo-MSNP kan namelijk juist een perverse prikkel zijn voor schuldeisers om niet mee te werken met de pseudo-MSNP en te anticiperen op dat de ontvanger vervolgens de schulden in zijn geheel zou gaan voldoen. Het laatste zou dan voor schuldeisers interessanter zijn, aangezien bij een pseudo-MSNP normaal gesproken niet de gehele schuld wordt voldaan. Bij het uitblijven van een algeheel akkoord neemt de ontvanger dus niet de openstaande schulden van de burger over. Evenmin betaalt de ontvanger een bedrag uit dat gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger. Bij dit scenario betaalt de ontvanger enkel de forfaitaire tegemoetkoming en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden uit. Daarnaast worden de openstaande belasting- en toeslagschulden kwijtgescholden.

De schuldhulpverlener kan bij het uitblijven van een algeheel akkoord – al dan niet na afwijzing door de rechter van het verzoek om de weigerende schuldeiser te bevelen in stemmen met het aangeboden akkoord –

[42] Hierbij kan worden gedacht aan het aanleveren van gegevens over de financiële situatie, zorgdragen voor een stabiel inkomen en het tijdig betalen van de vaste lasten.

namens de burger een verzoek tot toelating tot de WSNP bij de rechtbank indienen. Bij een eventuele toelating tot de WSNP geldt dezelfde voorwaarde als bij de pseudo-MSNP: de ontvanger financiert het bedrag dat gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger indien alle schuldeisers instemmen met het aangeboden akkoord op grond van hetgeen de ontvanger namens de burger kan financieren, een zogenaamd crediteurenakkoord[43], en daarmee op korte termijn een schuldenvrije start voor de burger wordt gecreëerd.[44] Als de ontvanger zonder meer het bedrag overmaakt bij een WSNP naar de bewindvoerder, dan betekent dat niet dat de burger niet meer verplicht is om gedurende het traject gelden af te dragen. Dit terwijl het overmaken van het bedrag door de ontvanger als doel heeft om de burger bij een WSNP te ontzien. Gelet daarop zal eerst een crediteurenakkoord moeten worden bereikt alvorens de ontvanger over zal gaan tot betaling van het bedrag. De burger hoeft het bedrag dat de ontvanger betaalt niet terug te betalen. Of een crediteurenakkoord ook daadwerkelijk tot stand komt is onzeker. Ook hier geldt dat bij het uitblijven van een algeheel akkoord de ontvanger de schulden niet overneemt.

3.1.4. Op het moment van inwerkingtreding van de wet is nog sprake van een lopend MSNP- of WSNP-traject.
Een burger die na de onterechte afwijzing reeds is toegelaten tot een MSNP- of WSNP-traject en dat traject nog niet succesvol heeft afgerond voor inwerkingtreding van deze wet, zal niet in aanmerking komen voor een pseudo-MSNP. Voor de problematische schulden van de betreffende burger is dan al een oplossing gevonden. Een daadwerkelijke schuldenvrije start is nog niet gerealiseerd, aangezien daarvan pas sprake zal zijn na het succesvol doorlopen van een MSNP- of WSNP-traject.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de betrokken burgers op korte termijn een schuldenvrije start krijgen, ook als al een MSNP- of WSNP-traject is gestart. Een MSNP of WSNP duurt sinds 1 juli 2023 in beginsel achttien maanden. Daarvoor duurde dergelijke trajecten in beginsel 36 maanden. Dit betekent dat getroffen burgers bij inwerkingtreding van de wet nog in een lopend MSNP- of WSNP-traject kunnen zitten, waarbij het traject nog een aanzienlijke periode na inwerkingtreding van de wet kan behelzen. Het wordt niet wenselijk geacht als burgers die voor inwerkingtreding van de wet al een MSNP- of WSNP-traject zijn gestart later een schuldenvrije start krijgen dan burgers die een pseudo-MSNP aangaan. Gelet daarop zal de het kabinet pogen deze burgers te helpen bij het eerder realiseren van een schuldenvrije start. Dit wil het kabinet bereiken door de ontvanger een bedrag ter beschikking te laten stellen dat gelijk is aan het bedrag dat de betreffende burger nog in het kader van een lopend MSNP- of WSNP-traject dient af te dragen.[45] De betreffende burger zal dit bedrag niet hoeven terug te betalen aan de ontvanger. Het bedrag dat de ontvanger ter beschikking stelt ziet enkel op hetgeen na inwerkingtreding van de wet door de betreffende burger nog moet worden afgedragen in het kader van een MSNP- of WSNP-traject. De ontvanger gaat derhalve

---

[43] Zie artikel 329 Fw. Door het aanbieden van een crediteurenakkoord kan de burger eerder succesvol schuldenvrij zijn dan pas na de gebruikelijke looptijd van een WSNP, te weten achttien maanden. Als het aangeboden akkoord slaagt, eindigt de WSNP namelijk eerder en daarmee ook de aan de WSNP verbonden verplichtingen.

[44] Bij een WSNP wordt de bewindvoerder betaald uit de boedel. De vergoeding die de bewindvoerder ontvangt is afhankelijk van of het gaat om een alleenstaande of echtpaar en of het gaat om een ondernemer of niet-ondernemer. Aangezien de Belastingdienst bij het ter beschikking stellen van een bedrag uitgaat van de afloscapaciteit van de burger en niet van het bedrag dat daadwerkelijk aan de schuldeisers zou worden uitbetaald, wordt hiermee dus ook voorzien in een bedrag waarmee de bewindvoerder betaald wordt.

[45] Dit omvat mede het bedrag dat de burger nog dient af te lossen op een verstrekt saneringskrediet.

geen rekening houden met bedragen die de burger voor inwerkingtreding van de wet had moeten afdragen. Het voorgaande voorkomt calculerend gedrag. Anders bestaat de kans dat burgers bewust tot het moment van inwerkingtreding van de wet de afgesproken bedragen niet afdragen en daardoor het risico lopen dat het MSNP-of WSNP-traject voortijdig niet succesvol wordt beëindigd.

Of het ter beschikking stellen van het bedrag door de ontvanger daadwerkelijk betekent dat de burger eerder schuldenvrij is, is afhankelijk van de medewerking van de schuldeisers. Als de ontvanger zonder meer het bedrag overmaakt naar de schuldhulpverlener dan wel de bewindvoerder, dan valt dit bedrag in beginsel in de boedel en ontslaat het de burger niet van zijn verplichting om gedurende het restant van het traject gelden af te dragen. Daarom zal alvorens het bedrag wordt overgemaakt eerst een akkoord moeten worden gesloten met alle schuldeisers[46], waarbij aan deze schuldeisers gevraagd wordt akkoord te gaan met het gegeven dat de ontvanger een bedrag financiert dat gelijk is aan de resterende afloscapaciteit van de burger met als gevolg dat de burger eerder schuldenvrij is. Ook hierbij geldt dat het onzeker is of dit lukt en of dus eerder een schuldenvrije start voor de burger kan worden gecreëerd.

De schuldhulpverlener zal het MSNP-akkoord moeten openbreken, als er sprake is van een lopend MSNP-traject op basis van schuldbemiddeling. Aangezien schuldeisers bij een schuldbemiddelingstraject hebben ingestemd een saneringsvoorstel op basis van dat de burger achttien maanden[47] een afgesproken bedrag afdraagt, moet aan hen worden voorgelegd of zij ermee akkoord gaan dat de ontvanger het resterende aflosbedrag van de burger in één keer betaalt. Het aangeboden akkoord bestaat dan deels uit hetgeen maandelijks is afgedragen door de burger en deels uit hetgeen door de ontvanger wordt gefinancierd. Enerzijds is dit voordeliger voor de schuldeisers aangezien zij eerder worden uitbetaald. Anderzijds lopen de schuldeisers wel het risico dat de burger in het restant van het MSNP-traject mogelijk meer zou kunnen afdragen, wat in het voordeel van de schuldeisers zou zijn. Daarentegen zou in het restant van het traject de burger ook minder kunnen gaan afdragen. De ontvanger houdt geen rekening met een eventuele stijging of daling van hetgeen de burger in het restant zou afdragen. Ook lopen schuldeisers het risico dat de burger niet langer voldoet aan zijn verplichting om maandelijks gelden af te dragen. Dit risico is er niet als de ontvanger het resterende bedrag in één keer ter beschikking stelt. Alles overziend kan het ook in het voordeel van de schuldeisers zijn als de ontvanger een bedrag ter beschikking stelt dat gelijk is aan hetgeen de burger nog dient af te dragen. Het kabinet verwacht daarom dat het openbreken van een MSNP-akkoord kansrijk zal zijn.

In het geval dat sprake is van MSNP-traject waarbij op grond van een saneringskrediet is gesaneerd, resteert voor de betreffende burger enkel de verplichting om het openstaande bedrag met betrekking tot het saneringskrediet terug te betalen aan de kredietverstrekker. Vaak zal de gemeentelijke kredietbank het saneringskrediet hebben verstrekt. De schuldeisers die hebben ingestemd met het saneringsvoorstel zullen conform het saneringsvoorstel al een betaling hebben ontvangen en het restant van de openstaande vordering hebben kwijtgescholden. Dit betekent dat het MSNP-akkoord met alle schuldeisers niet hoeft te worden opengebroken als de ontvanger hetgeen financiert dat de betreffende burger nog dient af te lossen op het saneringskrediet. Het is niet aanne-

[46] In het geval van schuldbemiddeling of een WSNP-traject. Ook hierbij geldt dat een schuldeiser gedwongen kan worden in te stemmen het aangeboden akkoord.
[47] Tot 1 juli 2023 was het uitgangspunt 36 maanden.

melijk dat een kredietverstrekker als de gemeentelijke kredietbank hiertegen bezwaren heeft.

In een lopend WSNP-traject zullen alle schuldeisers moeten instemmen met een crediteurenakkoord, alvorens de ontvanger het bedrag gelijk aan de resterende afloscapaciteit uitbetaalt. Als de ontvanger zonder algeheel akkoord het bedrag uitbetaalt, dan resteert dat niet zonder meer in een eerdere, succesvolle beëindiging van het WSNP-traject en het ontslaat de burger ook niet van zijn verplichting om zijn afloscapaciteit voor een bepaalde periode af te dragen. Normaal gesproken wordt bij een WSNP aan het einde van het traject, nadat de burger de schone lei is toegekend, een uitdeling gedaan vanuit de gespaarde boedel. Door het aanbieden van een crediteurenakkoord kan de burger eerder succesvol schuldenvrij zijn dan pas na de gebruikelijke looptijd van een WSNP. Als het aangeboden akkoord slaagt, eindigt de WSNP namelijk eerder en hoeft de burger dus niet zelf meer zijn afloscapaciteit af te dragen. Schuldeisers zijn niet verplicht om in te stemmen met het aangeboden crediteurenakkoord. Als ten minste de helft van de tijdens de vergadering aanwezige concurrente schuldeisers vóór het akkoord stemmen en als deze groep tenminste de helft van de totale schuldenlast vertegenwoordigt, wordt het crediteurenakkoord aangenomen en verplicht opgelegd aan de schuldeisers die tegen hebben gestemd of die niet hebben gestemd.[48] Na het bereiken van een crediteurenakkoord zal de ontvanger het bedrag overmaken aan de bewindvoerder, zodat deze het bedrag naar rato kan verdelen over de schuldeisers.

3.2 Categorieën burgers bij het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid

In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen categorieën burgers, met bijbehorend voorgesteld tegemoetkomingsbeleid. In de navolgende alinea's worden de categorieën geïntroduceerd en wordt een korte toelichting op het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid gegeven.

3.2.1. Categorie I
Burgers in categorie I hebben na hun initiële (onterechte) afwijzing een herbeoordeling aangevraagd, een nieuw MSNP-verzoek gedaan of een (nieuwe) WSNP-aanvraag ingediend. Op basis hiervan zijn zij op een later moment (alsnog) toegelaten tot een MSNP of WSNP.[49] Deze burgers ontvangen een tegemoetkoming ter erkenning van het onterechte handelen van de Belastingdienst, de forfaitaire tegemoetkoming. De forfaitaire tegemoetkoming bedraagt € 500 euro per onterechte afwijzing.

3.2.2. Categorie II
Burgers in deze categorie zijn na de onterechte afwijzing van hun MSNP-verzoek later niet alsnog toegelaten tot een MSNP of WSNP en hebben niet alsnog een terechte afwijzing op een MSNP-verzoek ontvangen. De effecten van de onterechte afwijzing zijn voor deze burgers potentieel het grootst. De tegemoetkomingsregeling voor deze categorie burgers beoogt deze (negatieve) effecten zoveel mogelijk weg te nemen, door zo veel mogelijk een schuldenvrije start voor deze burgers te creëren.[50] Voor deze burgers vindt daarom kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden plaats. Daarnaast wordt de burger tegemoetgekomen voor de reeds aan de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen betaalde en door die instanties verrekende bedragen, waarbij het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen in

[48] Zie artikel 332 Fw.
[49] Het MSNP- of WSNP-traject kan (ook) betrekking hebben gehad op andere belastingschulden dan die onderdeel uitmaakten van het MSNP-verzoek dat onterecht is afgewezen.
[50] Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1131.

beginsel in de boedel van een schuldregeling valt. Voorts wordt voor deze groep voorzien in een pseudo-MSNP-traject dat zal worden uitgevoerd door een derde partij, de schuldhulpverlener. De pseudo-MSNP is in de basis een regulier MSNP-traject waarbij de ontvanger een bedrag financiert dat gelijk is aan de gehele afloscapaciteit van de burger. Indien geen pseudo-MSNP tot stand komt, kan de ontvanger de burger die wordt toegelaten tot een WSNP tegemoetkomen door een bedrag te betalen dat gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger bij een WSNP indien een crediteurenakkoord wordt bereikt. Tot slot ontvangen de burgers in deze categorie ook de forfaitaire tegemoetkoming van € 500, waarbij dit bedrag in beginsel in de boedel valt van een schuldregeling.[51]

3.2.3. Categorie III

Burgers die na een onterechte afwijzing alsnog een terechte afwijzing hebben ontvangen op de initiële aanvraag of op een nieuwe aanvraag zitten in categorie III. De burgers hebben in eerste instantie dus een onterechte afwijzing ontvangen en komen daarom ook in aanmerking voor de forfaitaire tegemoetkoming van € 500. Deze forfaitaire tegemoetkoming dient ter erkenning van het onjuist handelen van de Belastingdienst. 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.

Burgers in categorie III kunnen op het moment van inwerkingtreding van de wet nog geen schuldenvrije start hebben gecreëerd, vergelijkbaar met burgers in categorie II en IV. Het kabinet ziet echter geen aanleiding om ook burgers in categorie III in aanmerking te laten voor kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden, het bedrag gelijk aan de betaalde bedragen aan en verrekende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en een pseudo-MSNP. In tegenstelling tot burgers in categorie II en IV hebben burgers in categorie III namelijk na de onterechte afwijzing een terechte afwijzing ontvangen. Er is in ogen van de ontvanger een geldige reden geweest om na een heroverweging of nieuw verzoek niet mee te werken aan een MSNP. Aan die terechte afwijzing kan naar oordeel van het kabinet niet zonder meer voorbij worden gegaan. Gelet daarop acht het kabinet het niet passend om burgers in categorie III ruimhartig tegemoet te komen door middel van kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden, het bedrag gelijk aan de betaalde bedragen aan en verrekende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en een pseudo-MSNP.

3.2.4. Categorie IV

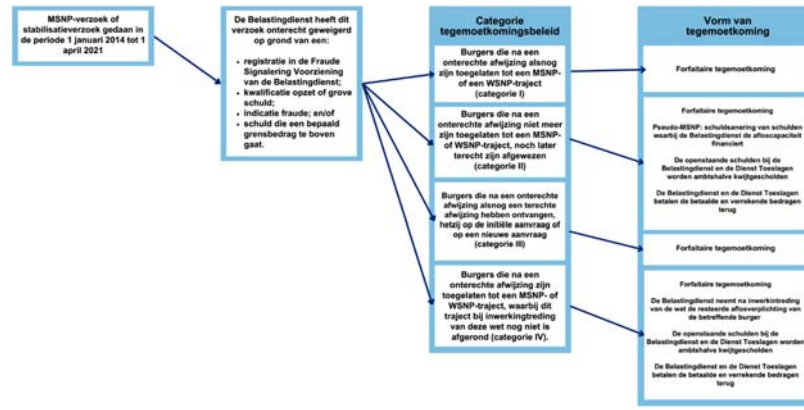
Burgers in categorie IV zitten bij inwerkingtreding van deze wet nog in een lopend MSNP- of WSNP-traject. Deze burgers ontvangen een forfaitaire tegemoetkoming van € 500. De forfaitaire tegemoetkoming zal in beginsel in de boedel van het MSNP- of WSNP-traject vallen.[52] Daarnaast komen deze burgers in aanmerking voor kwijtschelding van hun openstaande belasting- en toeslagschulden. Verder zal de Belastingdienst, respectievelijk de Dienst Toeslagen, een bedrag betalen gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden. Het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen zal in beginsel in de boedel van de schuldregeling vallen. Tot slot kan de ontvanger na inwerkintreding van de wet het bedrag ter beschikking stellen dat gelijk is aan hetgeen de betreffende burgers nog moeten afdragen in een

[51] Zie paragraaf 3.1.1. voor een toelichting over de forfaitaire tegemoetkoming buiten de boedel houden.

[52] Zie paragraaf 3.1.1. voor een toelichting over de forfaitaire tegemoetkoming buiten de boedel houden.

(buitengerechtelijke) schuldregeling, zodat de burger eerder schuldenvrij is. Om te bewerkstelligen dat een burger eerder schuldenvrij is, dient een akkoord met de schuldeiser(s) te worden bereikt.

Figuur 1: overzicht van de verschillende categorieën met bijbehorend voorgesteld tegemoetkomingsbeleid op hoofdlijnen



3.2.5. Gevolgen verschillende categorieën

Het kabinet is zich ervan bewust dat een gedifferentieerd tegemoetkomingsbeleid kan resulteren in gevoelens van ongelijkheid bij burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen, daar het verschil in de tegemoetkoming aanzienlijk kan zijn. Een burger in categorie I hoeft bijvoorbeeld niet minder leed te hebben ervaren dan een burger in categorie II, terwijl de mate waarin een burger in categorie II tegemoet wordt gekomen in beginsel veel omvangrijker zal zijn dan een burger in categorie I. Het gedifferentieerde tegemoetkomingsbeleid kan de indruk wekken dat leed met leed wordt vergeleken, zonder dat daadwerkelijk op dossierniveau het «leed» wordt vastgesteld en het tegemoetkomingsbeleid in principe een collectief karakter heeft. Dit laatste komt terug in de voorgestelde forfaitaire tegemoetkoming. De voorgestelde forfaitaire tegemoetkoming ter tegemoetkoming voor de door de Belastingdienst gemaakte fout is voor iedereen gelijk.

Om hoofdzakelijk twee redenen stelt het kabinet voor om het gedifferentieerd tegemoetkomingsbeleid – zoals dat ook al eerder is gecommuniceerd – in overwegende mate door te zetten.[53] Allereerst acht het kabinet het van belang dat alsnog een oplossing wordt gevonden voor burgers die op het moment van inwerkingtreding van de wet nog geen schuldenvrije start hebben gecreëerd en geen terechte afwijzing hebben ontvangen. Gezien de fout die de ontvanger heeft gemaakt, acht het kabinet het onvoldoende als nu enkel medewerking van de ontvanger aan de MSNP zou volgen – waarbij de burger alsnog zelf bedragen voor het MSNP-traject moet afdragen – en alsnog de openstaande belasting- en toeslagschulden moet afbetalen. Zonder de fout van de ontvanger zou de burger nu niet meer in de situatie zijn gebracht dat deze burger de openstaande belasting- en toeslagschulden moet afbetalen. Tegemoetkomingsbeleid dat enkel bestaat uit een forfaitaire tegemoetkoming en geen oplossing biedt voor de nog openstaande schulden wordt daarom voor die burgers onvoldoende geacht. Voorts voorziet het wetsvoorstel in gedifferentieerd tegemoetkomingsbeleid, nu door eerdere communicatie over het tegemoetkomen van burgers van wie een MSNP-verzoek is afgewezen er mogelijk bij burgers al het vertrouwen is gewekt dat het

[53] Zie ook paragraaf 2.3.

eerder gecommuniceerde voorgenomen tegemoetkomingsbeleid ook daadwerkelijk zal worden uitgevoerd. Hierbij gaat het niet enkel om communicatie met de Tweede Kamer, maar ook om de communicatie met burgers van wie een MSNP-verzoek is afgewezen door de Belastingdienst en gemeenten. De Belastingdienst is reeds in maart 2024 begonnen met het informeren van burgers over hun onterechte afwijzing. Deze burgers zijn hierbij gewezen op schuldhulpverlening via de gemeente waarin deze burgers woonachtig zijn. De gemeenten hebben hierbij naar de burgers (mogelijk) gecommuniceerd dat deze burgers zelf geen afdracht hoeven te doen in afwachting van het wetsvoorstel en dat zij na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook niks hoeven af te dragen voor een MSNP. Gezien het voorgaande ziet het kabinet onvoldoende ruimte om het eerder gecommuniceerde voorgenomen tegemoetkomingsbeleid nog (aanzienlijk) te wijzigen, zonder daarbij het vertrouwen van burgers te schaden.

3.3 Voorbeelden van tegemoetkoming in casuïstiek

Voorbeeld categorie I

Burger X heeft € 20.000 schuld opgebouwd. Op 2 februari 2017 wijst de ontvanger zijn MSNP-verzoek af. Na een herbeoordeling wordt de burger op 17 juli 2018 alsnog toegelaten tot een MSNP-traject. Burger X te maken gehad met één onterechte afwijzing. De burger ontvangt € 500.

Voorbeeld categorie II

Burger Y heeft € 20.000 schuld opgebouwd: € 10.000 bij de Belastingdienst, € 6.000 bij andere publieke schuldeisers en € 4.000 bij private schuldeisers. Op 2 februari 2017 wijst de ontvanger zijn MSNP-aanvraag af. Burger Y vraagt geen herbeoordeling aan en dient ook geen nieuwe aanvraag in. Sindsdien heeft de burger € 5.000 van de op het moment van de MSNP-afwijzing bij de Belastingdienst openstaande schulden afbetaald en is € 500 verrekend op belastingteruggaven. Verder heeft de burger € 5.000 afbetaald op zijn schulden bij zijn andere schuldeisers. Ondanks deze betalingen is de totale schuldenlast op het moment van inwerkingtreding van de wet toegenomen tot € 22.000, waarvan € 6.500 bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. De ontvanger scheldt op het moment van inwerkingtreding van de wet de op dat moment openstaande belastingschulden kwijt. De ontvanger keert daarnaast burger Y € 5.500 uit voor de betaalde en verrekende belastingschulden, waarbij dit bedrag in beginsel in de boedel van de pseudo-MSNP valt. De overige schuldeisers gaan akkoord met een pseudo-MSNP op basis van € 100 per maand betaalcapaciteit voor achttien maanden lang (in totaal € 1.800), verdeeld naar rato over de schuldeisers en uitbetaald door de ontvanger. Het restant (€ 13.700) wordt na uitbetaling door die schuldeisers kwijtgescholden. De pseudo-MSNP is op 1 oktober 2025 tot stand gekomen. Burger Y ontvangt daarnaast de forfaitaire tegemoetkoming ad € 500.

Voorbeeld categorie III

Burger Q heeft € 20.000 schuld opgebouwd. Op 2 februari 2017 wijst de ontvanger zijn MSNP-aanvraag onterecht af. Na herbeoordeling op 7 oktober 2017 wordt de aanvraag alsnog op rechtmatige gronden afgewezen. Burger Q ontvangt enkel de forfaitaire tegemoetkoming, derhalve € 500.

Voorbeeld categorie IV

Burger Z heeft € 14.000 schuld opgebouwd: € 5.000 bij de Belastingdienst, € 5.000 bij andere publieke schuldeisers en € 4.000 bij private schuldeisers. Op 4 juni 2020 wijst de ontvanger zijn MSNP-verzoek af. Burger Z vraagt geen herbeoordeling aan en besluit zijn belastingschuld gedeeltelijk te voldoen. In oktober 2023 bedraagt de openstaande belastingschuld nog € 1.000. Zijn schuld bij andere schuldeisers bedraagt nog steeds € 9.000. De burger besluit daarom opnieuw een schuldhulpverleningstraject te starten. In 2024 komt er een MSNP tot stand (schuldbemiddeling) waarbij de burger vanaf 1 april 2024 is verplicht achttien maanden het bedrag dat overblijft boven zijn VTLB af te dragen ten behoeve van zijn schuldeisers. Deze burger komt allereerst in aanmerking voor de tegemoetkoming. Deze tegemoetkoming bedraagt € 500. De forfaitaire tegemoetkoming valt in beginsel in de boedel van het MSNP-traject. Verder betaalt de ontvanger de door de burger betaalde bedragen aan de ontvanger terug aan de burger, te weten € 4.000. Het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen valt in beginsel in de boedel van de schuldregeling. De openstaande belastingschuld wordt kwijtgescholden. Bij inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel heeft de burger al elf maanden het bedrag boven zijn VTLB afgedragen. De ontvanger stelt – als de MSNP succesvol wordt opengebroken – een bedrag ter beschikking dat gelijk is aan het bedrag dat de burger nog in de zeven resterende maanden dient af te dragen.

3.4 Bijzondere categorieën

3.4.1. Stabilisatieverzoek

In paragraaf 2.1 is toegelicht dat een MSNP-traject kort samengevat uit twee fasen bestaat. Tijdens de eerste fase van het MSNP-traject ligt de focus op het stabiliseren van de financiële situatie van de schuldenaar. De eerste fase wordt daarom ook wel de stabilisatiefase genoemd. Om de financiële situatie zo snel mogelijk stabiel te krijgen, kan de schuldhulpverlener aan schuldeisers het verzoek doen om tijdelijk geen invorderingsmaatregelen te treffen (een zogenaamd stabilisatieverzoek).

Uit onderzoek is gebleken dat de ontvanger in een aantal gevallen stabilisatieverzoeken als een MSNP-verzoek heeft behandeld en onterecht heeft afgewezen op dezelfde onterechte afwijsgronden op basis waarvan MSNP-verzoeken zijn afgewezen. De ontvanger heeft hierbij gelijkluidende brieven aan de schuldhulpverlener verstuurd als bij een onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek met als boodschap: «*Ik zal daarom niet meewerken aan een minnelijke schuldsanering*». Die onterechte afwijzingsbrief op het stabilisatieverzoek kan tot gevolg hebben gehad dat een verdere verkenning van een MSNP door de schuldhulpverlener en burger is gestaakt, omdat door de reactie van de ontvanger kan worden verwacht dat er geen MSNP tot stand zal komen. Ook bij deze groep is sprake van een situatie waarbij een onterechte afwijzing door de ontvanger de mogelijkheid voor het realiseren van een schuldenvrije start aanzienlijk heeft beperkt. Gelet daarop zal een burger van wie een stabilisatieverzoek als MSNP-verzoek door de ontvanger is behandeld en onterecht is afgewezen, ook in aanmerking komen voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid. Burgers van wie een stabilisatieverzoek door de ontvanger daadwerkelijk als stabilisatieverzoek is behandeld zullen niet in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming.[54] Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid ziet enkel op verzoeken die door de ontvanger als

[54] De ontvanger kan burgers van wie een stabilisatieverzoek is behandeld als een MSNP-verzoek en vervolgens onterecht is afgewezen in de uitvoering van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid scheiden van stabilisatieverzoeken die als stabilisatieverzoek zijn behandeld.

MSNP-verzoek zijn behandeld en vervolgens onterecht door de ontvanger zijn afgewezen.

3.4.2. Echtgenoot en geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek

Bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap geldt de wettelijke gemeenschap van goederen, tenzij de keuze wordt gemaakt voor een verbintenis onder huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden. Bij een gemeenschap van goederen zijn de echtgenoten of geregistreerde partners[55] allebei hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden die door één van hen is aangegaan ten behoeve van de gewone gang van de huishouding.

Voor een MSNP dan wel WSNP is het relevant of sprake is van een gemeenschap van goederen. Bij een gemeenschap van goederen zal de schuldhulpverlener namens de echtgenoten of geregistreerde partners in de regel een gezamenlijk MSNP-verzoek dan wel een gezamenlijk verzoek tot toelating tot de WSNP doen.[56] In een dergelijke situatie zijn dus beide echtgenoten of geregistreerde partners aanvrager van de MSNP, de zogenaamde dubbele aanvraag.[57] Dit heeft als gevolg dat de schuldverlener de aanvragers zal behandelen als één subject, met één crediteurenlijst, VTLB en saneringsvoorstel. Op de crediteurenlijst staan dan alle schulden die door in ieder geval één van de echtgenoten of geregistreerde partners is aangegaan, dus ook eventuele belastingschulden.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat een afwijzing door de ontvanger voor de sanering van de belastingschuld van echtgenoot/geregistreerd partner A ook direct nadelige gevolgen heeft voor echtgenoot/geregistreerd partner B. Er komt dan voor zowel echtgenoot/geregistreerd partner A als B geen MSNP tot stand, omdat niet alle schuldeisers die op de (gezamenlijke) crediteurenlijst staan akkoord gaan met het saneringsvoorstel. Kortom, door een onterechte afwijzing door de ontvanger kan ook de andere echtgenoot of geregistreerd partner geen schuldenvrije start hebben gekregen. De mede-aanvragers kunnen worden onderverdeeld in drie groepen: 1) er is nog steeds sprake van een huwelijk of geregistreerd partnerschap in gemeenschap van goederen, 2) er is inmiddels sprake van een scheiding en 3) de echtgenoot of geregistreerd partner die bij leven in aanmerking zou zijn gekomen voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid is komen te overlijden.

Als bij een dubbele aanvraag maar één van de echtgenoten of geregistreerde partners een onterechte afwijzing van de ontvanger heeft ontvangen (echtgenoot/geregistreerd partner A), dan komt in beginsel alleen die echtgenoot respectievelijk geregistreerd partner voor in het onderzoek van de ontvanger en in aanmerking voor het tegemoetkomingsbeleid. De ontvanger koppelt het verzoek namelijk enkel aan de echtgenoot of geregistreerd partner op wiens naam de belastingschulden staan, ondanks dat in het verzoek zal staan dat het gaat om een schuldregeling voor beide echtgenoten of geregistreerde partners. Indien nog steeds sprake is van een gemeenschap van goederen zal de schuldhulp-

[55] Als het huwelijk of geregistreerd partnerschap voor 1 januari 2018 is afgesloten, ziet de gemeenschap van goederen ook op de bezittingen en schulden die voor aanvang van het huwelijk of geregistreerd partnerschap reeds aanwezig zijn.

[56] Het is niet onmogelijk om bij een gemeenschap van goederen voor maar één van de gehuwden een sanering te realiseren, als de schuldhulpverlener bijvoorbeeld kiest voor twee aparte dossiers. Hierbij is wel de vraag hoe effectief dit zal zijn. Daarom wordt vaak gekozen voor een gezamenlijk traject.

[57] Dit geldt ook voor het stabilisatieverzoek. Door middel van het stabilisatieverzoek wordt gepoogd voor beide echtgenoten of geregistreerde partners tot een oplossing te komen voor de problematische schulden.

verlener naar alle waarschijnlijkheid weer namens beiden een gezamenlijk MSNP-traject starten. Dit is anders als echtgenoot/geregistreerd partner A is overleden of er een scheiding heeft plaatsgevonden.

Het kabinet acht het wenselijk dat ook een oplossing wordt geboden voor deze echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek. Gelet daarop komt ook die groep in aanmerking voor dezelfde tegemoetkoming als echtgenoot/geregistreerd partner A. Op die manier wordt voorkomen dat de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatie-verzoek geen schuldenvrije start krijgt, ondanks dat diegene direct is geraakt door de onterechte afwijzing van de ontvanger op het verzoek om de belastingschulden van de echtgenoot dan wel geregistreerd partner te saneren. De echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek komen dus in aanmerking voor het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit, de forfaitaire tegemoet-koming, kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen. Op die manier wordt volledig recht gedaan aan de positie van de echtgenoot of geregistreerd partner bij het initiële MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek waarvan de echtgenoot of geregistreerd partner mede-aanvrager is geweest.

Aangezien de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek niet zelfstandig voorkomt als persoon in het onderzoek naar de onterechte afwijzingen, is het niet mogelijk om deze groep ambtshalve in aanmerking te laten komen voor het voorge-stelde tegemoetkomingsbeleid. De Belastingdienst heeft geen zicht op de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek, aangezien de Belastingdienst het verzoek alleen koppelt aan de echtgenoot of geregistreerd partner op wiens naam de belastingschulden staan. De ontvanger koppelt het verzoek niet automa-tisch aan de andere echtgenoot of geregistreerd partner. Hierdoor kunnen de echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek alleen op aanvraag in aanmerking komen voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid. Desalniettemin zal de ontvanger pogen de echtgenoten en geregistreerde partners zoveel mogelijk (in)direct te benaderen. De ontvanger zal dit bijvoorbeeld doen door burgers die ambtshalve in aanmerking komen voor het tegemoetkomings-beleid en schuldhulpverleners proactief te wijzen op de mogelijkheden voor echtgenoten en geregistreerde partners. De echtgenoten en geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatie-verzoek hebben in beginsel twaalf maanden om een aanvraag bij de ontvanger in te dienen. Deze termijn geeft de echtgenoot of geregistreerd partner voldoende tijd om een aanvraag te doen en biedt ook duide-lijkheid voor de uitvoering. De Belastingdienst kan dan nauwkeuriger inschatten tot welk moment uitvoering gegeven zal moeten worden aan de tegemoetkomingen voor echtgenoten en geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek.

3.4.3. Nabestaanden

Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid is primair gericht op de betrokken burgers zelf, aangezien een MSNP een persoonlijke regeling is. Echter, indien de getroffen burger is overleden wordt het passend geacht als de nabestaanden dan namens de overledene de forfaitaire tegemoet-koming ontvangen. Hierbij volgt het wetsvoorstel het voorbeeld van het opgestelde tegemoetkomingsbeleid bij de hersteloperatie toeslagen. Het wordt niet juist geacht om een tegemoetkoming als de forfaitaire tegemoetkoming niet te hoeven uitkeren enkel doordat de getroffen burger is overleden voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het

voorgaande is niet in lijn met het ruimhartig tegemoetkomingsbeleid zoals dat in dezen door het kabinet wenselijk wordt geacht. Voorts mag de lange periode tussen de onterechte afwijzing en inwerkintreding van het wetsvoorstel – in sommige gevallen meer dan tien jaar – niet betekenen dat er in dezen geen forfaitaire tegemoetkoming hoeft te worden uitgekeerd en geen erkenning van het leed hoeft plaats te vinden.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een nabestaandenregeling waarbij de wet specifieke nabestaanden aanwijst, de zogenaamde aangewezen nabestaanden. Uit de wet zal volgen dat bepaalde aangewezen nabestaanden – te weten de fiscaal partner op het moment van overlijden of, indien die er niet is, de kinderen[58] van de overledene – aanspraak kunnen maken op de forfaitaire tegemoetkoming. Hierbij is ervoor gekozen om ook aanverwante kinderen van de overledene in aanmerking te laten komen voor de forfaitaire tegemoetkoming. Het voorgaande hangt nauw samen dat bij het tegemoetkomingsbeleid ook een mogelijkheid voor de (voormalige) echtgenoot en (voormalig) geregistreerd partner wordt gecreëerd tot toekenning van een tegemoetkoming. Verder is voor de invulling van de nabestaandenregeling aansluiting gezocht bij de kindregeling uit de Wet hersteloperatie toeslagen. Bij de laatstgenoemde regeling kan een tegemoetkoming ook toegekend worden aan de kinderen van de partner en (voormalig) kinderen van ex-partners.

De aangewezen nabestaanden komen in aanmerking voor de forfaitaire tegemoetkoming van € 500. De tegemoetkoming komt dus in beginsel ten goede aan de partner van de overledene. Hierbij wordt uitgegaan van een fiscaal partner zoals volgt uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)[59]. Deze definitie beslaat verschillende typen partnerschappen en draagt bij aan de uitvoerbaarheid. De ontvanger kan immers redelijk eenvoudig achterhalen of sprake is van een fiscaal partner. Indien er geen fiscaal partner (in leven) is, dan komt de tegemoetkoming ten goede aan de kinderen van de overledene. Voorts sluit de keuze voor fiscaal partner en kinderen (beter) aan op nabestaandenregelingen in andere tegemoetkomings- en compensatieregelingen. Ook sluit het aan bij de gedachte achter de nabestaandenregeling: personen die op het moment van overlijden van de getroffen burger wettelijk of fiscaal dicht bij deze burger stonden, kunnen beschikken over de forfaitaire tegemoetkoming die de getroffen burger zou hebben ontvangen als hij nog in leven was. Vaak zullen dit fiscale partner en eventuele kinderen zijn.

Bij meerdere kinderen wordt de tegemoetkoming naar rato over de kinderen verdeeld. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen minder- en meerderjarige kinderen. De aangewezen nabestaanden hoeven zich niet zelf bij de ontvanger te melden. De ontvanger zal de forfaitaire tegemoetkoming ambtshalve toekennen aan de aangewezen nabestaande(n).

Het is mogelijk dat een kind van de overledene niet bekend is bij de ontvanger, bijvoorbeeld omdat diegene in het buitenland woont en geen Nederlands burgerservicenummer (BSN) heeft. Ambtshalve toekenning van de forfaitaire tegemoetkoming is dan logischerwijs niet mogelijk. Deze groep nabestaanden – kinderen die niet bij de ontvanger bekend zijn – krijgt daarom de mogelijkheid om een aanvraag bij de ontvanger te doen. Gelet op de voorwaarden die gelden om te worden gekwalificeerd

[58] Het gaat hierbij om de (adoptie)kinderen van de overledene of de (adoptie)kinderen van de (voormalige) echtgenoot of (voormalig) geregistreerde partner van de overledene.
[59] Zie artikel 5a AWR. De definitie van partner die volgt uit artikel 5a AWR is beperkter dan de definitie van partner die volgt uit artikel 1.2. Wet IB 2001.

als de fiscaal partner, zal de fiscaal partner bekend moeten zijn bij de ontvanger.

Een aanvraag kan tot één jaar na inwerkingtreding van deze wet worden gedaan. Deze termijn geeft de nabestaande voldoende tijd om zich te melden en biedt ook duidelijkheid voor de uitvoering. De ontvanger kan dan nauwkeurig inschatten tot welk moment uitvoering gegeven zal moeten worden aan de nabestaandenregeling. Indien een kind een aanvraag tot toekenning van de forfaitaire tegemoetkoming doet, maar de ontvanger reeds de forfaitaire tegemoetkoming aan andere kinderen van de overledene ambtshalve of op verzoek heeft toegekend dan krijgt het verzoekende kind een tegemoetkoming gelijk aan het bedrag dat reeds andere kinderen ambtshalve of op verzoek per persoon hebben ontvangen.

3.4.4. Combinatie van categorieën
Het kan voorkomen dat een burger in meerdere categorieën zit, omdat een burger vaker onterecht is afgewezen. De betreffende burger zal dan voor elke categorie waarin hij zit de bijbehorende tegemoetkoming ontvangen. Het wordt niet juist geacht om de burger maar voor één categorie tegemoet te komen. Aan elke onterechte afwijzing dient volgens het kabinet tegemoet te worden gekomen.

Voorbeeld:

Het MSNP-verzoek van de burger is in 2014 onterecht afgewezen. Vervolgens wordt die burger in 2014 toegelaten tot de WSNP. Deze burger zit hierdoor in categorie I en komt hij derhalve in aanmerking voor de forfaitaire tegemoetkoming. Enkele jaren na de WSNP raakt de burger opnieuw in de schulden. De burger dient daarom in 2020 opnieuw een MSNP-verzoek in. Dit verzoek wordt wederom onterecht door de ontvanger afgewezen en de burger wordt later niet alsnog toegelaten. Hierdoor valt deze burger in categorie II en komt deze burger ook in aanmerking voor de tegemoetkoming voor burgers in categorie II.

3.4.5. Burgers die in het buitenland wonen
Een burger die in aanmerking komt voor een tegemoetkoming kan buiten Nederland woonachtig zijn. De omstandigheid dat een burger niet langer in Nederland woonachtig is, heeft in principe geen gevolgen voor zijn recht op een tegemoetkoming. Een burger die in het buitenland woont kan bijvoorbeeld ook een beroep doen op de pseudo-MSNP, mits aan alle voorwaarden die uit de voorgestelde wet volgen worden voldaan. De ontvanger zal de burgers die in buitenland woonachtig zijn gewoon aanschrijven en waar mogelijk en nodig doorverwijzen voor schuldhulpverlening door een in Nederland gevestigde schuldhulpverlener[60], waarbij indien een saneringsakkoord wordt bereikt het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit van de burger door de ontvanger wordt betaald.

3.5 Doorwerking voorgesteld tegemoetkomingsbeleid

Bij de vormgeving van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid is aandacht besteed aan een eventuele doorwerking van een tegemoetkoming in het ontvangstjaar naar bijvoorbeeld het recht op een inkomensafhankelijke regeling of bijstandsuitkering. De voorgestelde forfaitaire tegemoetkoming, het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit en het bedrag

[60] De ontvanger betaalt het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit alleen uit aan een bewindvoerder, kredietverstrekker of schuldhulpverlener, waarbij de schuldhulpverlener een persoon of instelling is als bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Wet op het consumentenkrediet en die namens de burger een buitengerechtelijke schuldregeling uitvoert.

gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden zijn geen fiscale bron van inkomen. Deze tegemoetkomingen hebben geen relatie met winst, loon of werkzaamheid.

Het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit zal direct worden uitbetaald aan de uitvoerder van het MSNP-traject, kredietverstrekker of bewindvoerder en daarmee dus niet terecht kunnen komen op de betaal- of spaarrekening van de burger. Het bedrag zal niet tot het vermogen van de burger gaan behoren. Hierdoor zal het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit geen rol spelen bij het bepalen van iemands vermogen bij bijvoorbeeld een aanvraag voor een inkomensafhankelijke regeling of aangifte inkomstenbelasting.

Als de burger ervoor kiest om een andere vorm van tegemoetkoming – de forfaitaire tegemoetkoming of het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen – op zijn bank- of spaarrekening te laten staan kan dit wél tot gevolg hebben dat deze tegemoetkoming tot het (fiscale) vermogen van de burger zal worden gerekend, bijvoorbeeld bij zijn aanvraag voor een inkomensafhankelijke regeling of aangifte inkomstenbelasting. Gelet daarop is het mogelijk dat de te ontvangen forfaitaire tegemoetkoming of bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen bij de aangifte inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen in het jaar volgend op het jaar waarin deze tegemoetkomingen zijn uitgekeerd gevolgen hebben voor het vast te stellen vermogen. Gezien de vermogensnormen die gelden bij de inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke regelingen in samenhang met de hoogte van het bedrag aan tegemoetkoming dat direct aan een burger zal worden uitgekeerd, wordt niet verwacht dat het vermogen van een burger enkel dan wel hoofdzakelijk door een ontvangen tegemoetkoming deze vermogensgrenzen te boven zal gaan. Gelet daarop wordt het niet opportuun geacht om de forfaitaire tegemoetkoming of het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen van het vermogen bij deze fiscale gebieden uit te zonderen. De ontvanger zal bij het bij het toekennen van de forfaitaire tegemoetkoming en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen de burger attenderen op de mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld een inkomensafhankelijke regeling als deze tegemoetkomingen worden gespaard en daarmee tot het (fiscale) vermogen kunnen gaan behoren.

De te ontvangen forfaitaire tegemoetkoming of het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden kunnen gevolgen hebben voor het recht op een bijstandsuitkering. Het vermogen van de burger kan door deze ontvangen tegemoetkoming bijvoorbeeld relatief snel – in tegenstelling tot de vermogensgrenzen die bij de inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke regelingen gelden – een vooraf bepaalde grens te boven gaan, in dit geval de vermogensnorm die wordt gehanteerd om te bepalen of een burger recht heeft op een bijstandsuitkering. Het kabinet acht het niet wenselijk dat de te ontvangen forfaitaire tegemoetkoming of het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen negatieve gevolgen heeft voor iemands recht op een bijstandsuitkering. Deze mogelijke (onwenselijke) doorwerking wordt voorkomen door in de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ op te nemen dat de te ontvangen forfaitaire tegemoetkoming en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen niet tot het inkomen en vermogen van de burger in het kader van een bijstandsuitkering wordt gerekend.

4. Uitvoering en budgettaire gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel is beoordeeld met een uitvoeringstoets. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoets die als bijlage is bijgevoegd[61].
De Belastingdienst acht het onderhavige wetsvoorstel uitvoerbaar bij een inwerkingtreding per 1 maart 2025. De verwachting is dat aan de voorwaarden omtrent de maakbaarheid van de IV-systemen wordt voldaan. Gezien de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van de IV-aanpassingen is een herprioritering uitgevoerd ten opzichte van andere essentiële projecten. In de uitvoeringstoets wordt het risico benoemd dat de burger na het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen ook een terugbetaling ontvangt op de betreffende belastingaanslag wanneer deze belastingaanslag in het voordeel van de burger wordt aangepast. Dit risico wordt als zeer gering ingeschat. Voorts wordt het risico benoemd dat door het kwijtschelden van openstaande belastingschulden sprake kan zijn van concurrentieverstoring ten aanzien van andere ondernemers, als er aanslagen LH en OB worden kwijtgescholden. Dit risico is bekend en wordt aanvaard, daar het risico als gering wordt ingeschat gezien de bij de tegemoetkomingsregeling behorende populatie en de belastingaanslagen die mogelijk nog openstaan. Ook wordt in de uitvoeringstoets het risico benoemd dat de uitbetaling aan nabestaanden mogelijk niet plaatsvindt overeenkomstig de wensen van een overledene zoals gespecificeerd in bijvoorbeeld zijn testament. Dit risico is nadrukkelijk meegenomen bij de uitwerking van de nabestaandenregeling. Uiteindelijk is hoofdzakelijk gekozen voor een nabestaandenregeling met aangewezen nabestaanden[62], hoofdzakelijk vanwege de uitvoerbaarheid van de nabestaandenregeling. Voorts sluit de keuze voor aangewezen nabestaanden aan bij de gedachte achter de nabestaandenregeling.[63] Tot slot wordt ingeschat dat het mogelijke risico dat uitbetaling van de forfaitaire tegemoetkoming mogelijk niet in overeenkomstig met de wensen van de overledene plaatsvindt beperkt zal zijn.

De totale tegemoetkomingskosten – die ten koste gaan van het begrotingsartikel FSV/MSNP, exclusief de kosten voor de kwijtschelding – bedragen rond de € 11 miljoen. De kosten voor kwijtschelding bedragen rond de € 12 miljoen. Uit de uitvoeringstoets volgt dat er van ongeveer 6.600 burgers een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen. Deze groep burgers kan als volgt worden onderverdeeld in de eerdergenoemde categorieën:

Categorie	Aantal burgers
categorie I	2.650
categorie II	650
categorie III	2.900
categorie IV	100

De bovengenoemde populatie bevat ook burgers die een tegemoetkoming hebben ontvangen op grond van de Wht en mogelijk onterecht zijn afgewezen voor een MSNP.
Het wetsvoorstel voorziet in een regeling voor nabestaanden met betrekking tot de forfaitaire tegemoetkoming. Indien de burger – van wie het MSNP-verzoek onterecht is afgewezen – is overleden voor toekenning van de forfaitaire tegemoetkoming, dan kan de ontvanger de forfaitaire

[61] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[62] Zijnde de fiscale partner en kinderen van de overledene.
[63] Zie ook paragraaf 3.4.3.

tegemoetkoming toekennen aan de aangewezen nabestaanden.[64] De tegemoetkoming komt in beginsel ten goede aan de fiscaal partner van de overledene. Als er geen fiscaal partner (in leven) is, dan komt de tegemoetkoming ten goede aan de kinderen van de overledene. Verwacht wordt dat ongeveer 5% van de burgers die bij leven in aanmerking zou komen voor de forfaitaire tegemoetkoming is overleden alvorens de forfaitaire bij voor bezwaar vatbare beschikking aan deze burger is toegekend.
De uitvoeringskosten van de voorgestelde tegemoetkomingsregeling worden geschat op circa € 14,6 miljoen. 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 bij het bieden van herstel, bijvoorbeeld bij de compensatieregeling Selectie aan de Poort. Dit betekent bijvoorbeeld dat er een apart klantvolgsysteem wordt gebouwd en er een eigen website komt waar burgers inzage kunnen krijgen in hun dossier inzake de onterechte afwijzing MSNP.
De hoogte van de uitvoeringskosten is verder te verklaren door het feit dat het onderzoek naar een onterechte MSNP- afwijzing erg complex en arbeidsintensief is. Een groot deel van het aantal benodigde fte is nodig om het dossieronderzoek uit te voeren. De complexiteit zit met name in het feit dat handmatig gezocht moet worden in systemen, brieven, beschikkingen en archieven. Dit proces moet secuur en zoveel mogelijk foutvrij verlopen wat de nodige tijd en inspanning vereist. In het proces zijn om omwille van het borgen van de kwaliteit op meerdere plekken, eveneens handmatige, controles en herstel-/leercirkels ingebouwd (het zogenaamde 4–6 ogen principe). Het onderzoek wordt uitgevoerd door een aanzienlijke groep uitzendkrachten, aangevuld door deskundigen van het Landelijk Incasso Centrum. Deze medewerkers betreffen 48,7 fte van het totaal van 64 fte (verspreid over 2024 en 2025). Bij de voorgestelde tegemoetkomingsregeling wordt daarnaast ingezet op zo veel mogelijk direct contact met de getroffen burgers. Het voorgaande vraagt de nodige capaciteit. Hierbij gaat het niet enkel om de communicatie over een eventuele tegemoetkoming, maar bijvoorbeeld ook om eventuele klachten en bezwaarschriften. Daarnaast zullen ook aanpassingen moeten worden gedaan aan de IV-systemen, hetgeen ook gepaard gaat met bepaalde uitvoeringskosten. Deze IV-aanpassingen worden in de uitvoering beperkt tot het hoogst noodzakelijke.
De tegemoetkomingskosten – inclusief kwijtschelding – worden geraamd op € 23,0 miljoen. Hierdoor worden de totale kosten van de tegemoetkomingsregeling geraamd op € 38,04 miljoen. Dit bedrag is minder dan de raming die eerder is gemaakt. In 2022 werden de totale kosten van de tegemoetkomingsregeling geraamd op ongeveer € 115 miljoen.[65]

	2024	2025	2026	Structureel
Uitvoeringskosten (mln)	€ 6,35	€ 8,36	€ 0,33	€ 0
Tegemoetkomingskosten (mln)	€ 0	€ 22,00	€ 1,00	€ 0
Budgettair effect totaal (mln)	€ 6,35	€ 30,36	€ 1,33	€ 0

5. Doenvermogen

Voor dit wetsvoorstel is een inschatting gemaakt van de «doenlijkheid». Het gaat er dan om in hoeverre het toekennen een onderdeel van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid kan leiden tot (problematische)

[64] Zie ook paragraaf 3.4.3 voor een toelichting over de aangewezen nabestaanden.
[65] Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1131.

belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers. Hierbij wordt gekeken naar een aantal factoren zoals:

- Op welke groep burgers is het wetsvoorstel van toepassing.
- Welke extra acties worden er van deze doelgroep gevraagd ten opzichte van de huidige situatie.
- In hoeverre kunnen de voorgaande acties samenvallen met omstandigheden die het doenvermogen kunnen inperken, zoals financiële stress en life events.

Op basis van onder andere gesprekken met gemeenten, schuldhulpverleners en in combinatie met eerdere ervaringen met tegemoetkomingsbeleid binnen de Belastingdienst is de navolgende inschatting gemaakt. Ten aanzien van het toekennen van de forfaitaire tegemoetkoming luidt het oordeel dat dit geen gevolgen heeft voor het doenvermogen van de burger die in aanmerking komt voor de forfaitaire tegemoetkoming. De burger hoeft namelijk niet zelf een verzoek hiertoe te doen. De ontvanger weet immers van welke burgers het MSNP-verzoek onterecht is afgewezen. De afwijzingen die mogelijk onterecht zijn geweest, zijn opnieuw door de ontvanger bekeken. De ontvanger zal, indien is gebleken dat het MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en daarmee de burger in categorie I, II, III of IV valt de forfaitaire tegemoetkoming ambtshalve toekennen. Het voorgaande geldt ook als het terugbetalen van de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden en het ambtshalve kwijtschelden van de openstaande belasting- en toeslagschulden van toepassing is. De Belastingdienst en de Dienst Toeslagen zullen het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden ambtshalve terugbetalen aan de getroffen burger. Hierbij zal voor de burger inzichtelijk worden gemaakt hoe het bedrag tot stand is gekomen. Voorts zullen de openstaande belasting- en toeslagschulden ambtshalve worden kwijtgescholden van burgers die in categorie II en categorie IV zitten.
Het voorgaande geldt in overwegende mate ook voor de tegemoetkoming in de vorm van een pseudo-MSNP. De ontvanger zal, indien is gebleken dat het MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en deze burger in aanmerking komt voor een pseudo-MSNP, de burger hierover actief informeren. Ook hierbij zal voor de burger inzichtelijk worden gemaakt waarom de burger in aanmerking komt voor een pseudo-MSNP en op welke manier deze tot stand kan komen. De Belastingdienst zal de burger actief doorverwijzen naar de schuldhulpverlener voor een pseudo-MSNP. Hierbij wordt wel doenvermogen van de burger gevraagd. Een MSNP kan immers alleen tot stand komen na medewerking van de burger. De burger zal zelf gegevens moeten aanleveren over zijn financiële situatie. De Belastingdienst zal pogen burgers zo gericht mogelijk door te verwijzen voor schuldhulpverlening en burgers hierbij ook zoveel mogelijk te ontlasten. De verwachting is dat een pseudo-MSNP uitvoerbaar is voor de schuldhulpverlener. De schuldhulpverlener zal immers in beginsel een regulier MSNP-traject uitvoeren. Daarbij heeft de VNG een handreiking opgesteld voor schuldhulpverleners die de pseudo-MSNP-trajecten zullen uitvoeren.
Ten aanzien van de echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek wordt meer een beroep gedaan op het doenvermogen van de burger. Deze groep komt niet ambtshalve in aanmerking voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid, daar de ontvanger geen zicht heeft op welke echtgenoten respectievelijk geregistreerde partners mede-aanvrager zijn geweest van een MSNP of stabilisatieverzoek waarbij de ontvanger dit verzoek onterecht heeft afgewezen. Indien nog steeds sprake is van een gemeenschap van goederen, zal het beroep op het doenvermogen het kleinst zijn. De schuldhulpverlener zal namelijk in beginsel voor beide echtgenoten of geregistreerde partners een MSNP-traject starten. Hierbij kan de schuldhulpverlener de

echtgenoot of geregistreerd partner die niet zelfstandig in het onderzoek voorkomt wijzen op de andere onderdelen van het tegemoetkomingsbeleid. Dit is anders als de burger die voorkomt in de onderzoekspopulatie is overleden of er een scheiding heeft plaatsgevonden. De ontvanger zal bij die situaties pogen de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek (in)direct te wijzen op de mogelijkheden. De ontvanger zal bijvoorbeeld in geval van een scheiding aan de schuldhulpverlener vragen de mogelijkheden voor de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek actief te bespreken met de burger die wel ambtshalve in aanmerking komt voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid. Daarnaast kan het worden opgenomen in de communicatie met de burger die wel ambtshalve in aanmerking komt, zodat hij zijn voormalig echtgenoot of voormalig geregistreerd partner hierover kan informeren. Weduwnaars en weduwen zullen een bericht krijgen over de forfaitaire tegemoetkoming die aan hun overleden echtgenoot of overleden geregistreerd partner zou zijn toegekomen. Zij kunnen immers een aangewezen nabestaande zijn.[66] Hierbij kunnen de weduwnaars en weduwen direct worden geattendeerd op de mogelijkheden als bij het initiële MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek sprake is geweest van een dubbele aanvraag. Als de echtgenoot of geregistreerd partner een aanvraag doet tot toekenning van een tegemoetkoming, bijvoorbeeld de forfaitaire tegemoetkoming, dan zal de ontvanger contact opnemen met de betreffende burger om de andere tegemoetkomingen te bespreken. De ontvanger zal de aanvraag tot toekenning van een tegemoetkoming – indien de aanvrager dat wenst – vervolgens ook in behandeling nemen als mede een aanvraag tot toekenning van de andere tegemoetkomingen, als aan de gestelde voorwaarden voor de betreffende tegemoetkomingen zal worden voldaan. Hiermee moet worden voorkomen dat de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek voor elke tegemoetkoming een afzonderlijke aanvraag moet indienen en derhalve vergelijkbare aanvragen moet gaan sturen. Het voorgaande past niet bij het uitgangspunt dat de uitvoering zo min mogelijk belastend is voor de burger.
De voorgestelde forfaitaire tegemoetkoming, kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen die zien op belasting- en toeslagschulden wordt bij een voor bezwaar vatbare beschikking toegekend. In bezwaar en eventueel later in beroep gaan vraagt logischerwijs wel doenvermogen van de betreffende burger. Om de burger zo veel mogelijk hierbij te ontzien zal de Belastingdienst allereerst de burgers actief wijzen op de mogelijkheid om (telefonisch) contact op te nemen met de Belastingdienst om hun vragen dan wel bezwaren te bespreken. Wellicht kan de Belastingdienst op die manier belemmeringen wegnemen voor het in bezwaar gaan of de aanleiding voor een bezwaarschrift al wegnemen. Dit neemt niet weg dat de burger altijd een bezwaarschrift kan indienen. Voorts zal de Belastingdienst monitoren hoe burgers reageren op de beschikking omtrent bijvoorbeeld de forfaitaire tegemoetkoming en welke vragen dan wel bezwaren daaruit voortvloeien, zodat hierop kan worden geanticipeerd bij verdere communicatie en interactie met burgers.

Het voorgaande – actief contact opnemen met burgers – heeft ook te gelden bij burgers die zichzelf melden. De Belastingdienst zal met die burgers in gesprek gaan en uitleggen wanneer iemand in aanmerking komt voor een tegemoetkoming. Hierbij worden deze burgers eventueel

[66] Uit de wet zal volgen dat de forfaitaire tegemoetkoming ambtshalve wordt toegekend aan nabestaanden die de wet aanwijst, de zogenaamde aangewezen nabestaanden. Zie ook paragraaf 3.4.3.

doorverwezen naar de gemeente, als sprake is van een burger die in aanmerking komt voor een pseudo-MSNP.[67]

De voorgestelde nabestaandenregeling met betrekking tot het kunnen toekennen van de forfaitaire tegemoetkoming aan nabestaanden zal in principe ook niet resulteren in een (aanzienlijk) groter beroep op het doenvermogen van deze burgers. De forfaitaire tegemoetkoming wordt immers ambtshalve aan de aangewezen nabestaanden, zijnde de fiscaal partner of kinderen van de overledene, toegekend.

Bij kinderen die zelf een verzoek tot toekenning van de forfaitaire tegemoetkoming doen omdat deze kinderen niet bekend zijn, wordt wel een beroep gedaan op het doenvermogen van deze kinderen. De Belastingdienst zal het kind, waar mogelijk, ondersteunen bij diens verzoek om toekenning van de forfaitaire tegemoetkoming. Ook hierbij geldt dat deze kinderen actief contact kunnen opnemen met de Belastingdienst bij vragen en of onduidelijkheden. De Belastingdienst zal het proces omtrent het toekennen van de forfaitaire tegemoetkoming aan kinderen die niet bekend zijn nauwlettend in de gaten houden, om het proces tijdig aan te passen als blijkt dat het (grotere) beroep op het doenvermogen leidt tot onvolkomenheden.

Uit het voorgaande blijkt dat de Belastingdienst de burger centraal stelt en poogt zo veel mogelijk drempels weg te nemen. De verwachting is daarom dat – indien van toepassing – het grotere beroep op het doenvermogen weliswaar een aandachtpunt is, maar naar verwachting niet of beperkt zal leiden tot problemen.

Tot slot is hiervoor opgemerkt dat de Belastingdienst bij het tegemoetkomingsbeleid zal monitoren hoe burgers reageren op de beschikking omtrent de forfaitaire tegemoetkoming of nabestaanden bij toekenning van de forfaitaire tegemoetkoming. Concreet wordt hieraan vormgegeven door de communicatieaanpak voorafgaand aan het gebruik hiervan voor te leggen aan en te bespreken met burgers. Daarnaast worden er pilots uitgevoerd waarna vervolgens, indien nodig, de communicatieaanpak aangepast kan worden. Tot slot wordt in de uitvoering ingezet op het zo laagdrempelig mogelijk maken van het contact tussen burger en Belastingdienst. Zo wordt er een website ontwikkeld waar burgers kunnen chatten met medewerkers van de Belastingdienst en zelf een afspraak (telefonisch, videobellen, op kantoor) met de Belastingdienst kunnen maken.

Het nauwlettend monitoren geldt ook voor andere aspecten van het tegemoetkomingsbeleid, zodat het beleid kan worden bijgesteld waar nodig en ervaringen bij het onderhavige tegemoetkomingsbeleid kunnen worden meegenomen bij eventuele nog vorm te geven tegemoetkomingsregelingen. Bij het wetsvoorstel is niet voorzien in een evaluatiebepaling, vanwege het bijzondere en tijdelijke karakter van de tegemoetkomingsregeling. De Belastingdienst zal naar verwachting binnen een redelijke termijn het tegemoetkomingsbeleid uitvoeren, waardoor een evaluatiebepaling niet opportuun wordt geacht. Het ontbreken van een evaluatiebepaling laat dus wél onverlet dat de Belastingdienst zelf actief bekijkt of het tegemoetkomingsbeleid voldoet en in de praktijk werkt. Het voorgaande zou ook in het kader van een invoeringstoets kunnen plaatsvinden. Jaarlijks selecteert de Belastingdienst een aantal onderwerpen -wet- en

[67] Het staat de burger vrij om een andere instantie dan de gemeente in te schakelen voor een pseudo-MSNP. De ontvanger stelt immers het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit ter beschikking, als de pseudo-MSNP wordt uitgevoerd door een persoon of instantie zoals gedefinieerd in de WCK.

regelgeving die in werking is getreden – die worden onderworpen aan een invoeringstoets.

6. Rechtsbescherming

Het wordt juist geacht om de getroffen burger van wie een MSNP-verzoek onterecht door de ontvanger is afgewezen, bij voor bezwaar vatbare beschikking op de hoogte te stellen van de tegemoetkomingen waarvoor hij in aanmerking komt. Op die manier heeft deze burger de mogelijkheid om tegen elke afzonderlijke vaststelling rechtsmiddelen in te stellen. Dit geldt voor de direct betrokkene, de echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek en indien hiervan sprake is, de nabestaanden. Gelet daarop worden de voorgestelde forfaitaire tegemoetkoming, het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen bij voor bezwaar vatbare beschikking toegekend. Tevens zullen de openstaande belasting- en toeslagschulden bij voor bezwaar vatbare beschikking worden kwijtgescholden.[68]

Het voorgaande geldt ook als een aanvraag wordt gedaan, bijvoorbeeld door een echtgenoot of geregistreerd partner van de betrokken burger ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek, tot toekenning van een bepaald onderdeel van het tegemoetkomingsbeleid waarbij het verzoek wordt afgewezen. Als de ontvanger een aanvraag tot een bepaalde tegemoetkoming afwijst, dan doet hij dat bij voor bezwaar vatbare beschikking.

Door de tegemoetkoming bij voor bezwaar vatbare beschikking toe te kennen aan eenieder die in het onderhavige kader een tegemoetkoming ontvangt, staat dus tegen het besluit van de ontvanger bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie open bij de fiscale rechter.[69] Hierdoor ontstaat er voor de burger een relatief laagdrempelige manier van rechtsbescherming, die ook in lijn is met vergelijkbare tegemoetkomings- en compensatieregelingen binnen het FSV-kader. Voorts acht het kabinet rechtsbescherming via eventueel beroep, hoger beroep en beroep in cassatie bij de fiscale rechter passend, aangezien het betrekking heeft op een besluit van de ontvanger.

Als iemand die niet ambtshalve in aanmerking komt voor een bepaalde tegemoetkoming – niet zijnde de in het wetsvoorstel genoemde nabestaande, echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek – een verzoek tot toekenning van een bepaalde tegemoetkoming doet, dient de ontvanger op een dergelijk verzoek met inachtneming van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te beslissen. Dat betekent dat de ontvanger een beslissing zal moeten nemen waartegen bezwaar kan worden gemaakt.

Voor een inschatting van het aantal burgers dat bezwaar zal indienen, is gekeken naar vergelijkbare processen binnen het FSV-kader. Bij eerdere processen die vergelijkbaar zijn met de tegemoetkomingsregeling MSNP is gebleken dat maar een zeer kleine groep burgers in bezwaar gaat. De Belastingdienst heeft geconstateerd dat bij deze vergelijkbare processen minder dan 1% van de burgers in bezwaar is gegaan. Gelet daarop wordt

---

[68] Bij beslissingen op grond van de Awir geldt de Awb. Dit betekent dat een beslissing zoals het kwijtschelden van de openstaande toeslagschulden bij voor bezwaar vatbare beschikking dient plaats te vinden.

[69] Het overeenkomstig van toepassing verklaren van hoofdstuk V AWR heeft als gevolg dat na bezwaar de beschikking bij een eventueel beroep, hoger beroep of beroep in cassatie aan de fiscale rechter wordt voorgelegd.

verwacht dat bij het onderhavige wetsvoorstel 1,5% van de burgers in bezwaar zal gaan.[70] Mocht later blijken dat het percentage hoger ligt, dan vraagt dit meer capaciteit. De Belastingdienst heeft hiervoor in de uitvoeringstoets een onzekerheidsmarge opgenomen, waarbinnen dergelijke financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de Rechtsbijstand (RvR). De RvR acht de kans groot dat bij een eventuele bezwaarzaak een toevoeging wordt afgegeven[71]. Voor een inschatting van de financiële gevolgen is de RvR uitgegaan van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst, waarbij de inschatting is gemaakt dat 1,5% van de burgers in bezwaar zal gaan. Het voorgaande zou betekenen dat bij ongeveer tachtig bezwaarzaken mogelijk een toevoeging wordt afgegeven, waarbij de totale kosten worden geraamd op € 100.000.

7. EU-aspecten, grenseffecten en gevolgen voor de BES-eilanden.

De maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel hebben geen EU-aspecten. Voorts geldt voor het wetsvoorstel dat er geen grenseffecten worden voorzien. Tot slot heeft het onderhavige wetsvoorstel geen gevolgen voor Bonaire, Sint-Eustatius of Saba (de BES-eilanden). Het wetsvoorstel voorziet namelijk niet in wijzigingen van dan wel heeft geen betrekking op het belastingstelsel dat van toepassing is op de BES-eilanden.[72]

8. Gevolgen voor de regeldruk

De inschatting is dat het wetsvoorstel geen noemenswaardige gevolgen voor de regeldruk heeft. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het voorstel niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het slechts verwaarloosbare gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Advies en consultatie

9.1 Internetconsultatie

Het onderhavige wetsvoorstel is ter internetconsultatie voorgelegd.[73] Deze internetconsultatie liep van 27 mei 2024 tot en met 11 juni 2024. Een langere reactietermijn was niet mogelijk gelet op de destijds beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, te weten 1 januari 2025. Voor een inwerkingtreding per 1 januari 2025 diende het wetsvoorstel in de tweede helft van 2024 door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer te zijn behandeld en zijn aangenomen. Voorafgaand aan de parlementaire behandeling diende het wetsvoorstel ter advisering aan de Afdeling te zijn voorgelegd. Bij een langere reactietermijn dan twee weken zou het wetsvoorstel waarschijnlijk niet tijdig aan de Afdeling kunnen worden voorgelegd om voor Prinsjesdag 2024 het advies de Afdeling te ontvangen en te kunnen verwerken.

---

[70] Hierbij wordt uitgegaan van 1,5% van de burgers die een onterechte afwijzing hebben ontvangen, dus categorieën I tot en met IV.

[71] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[72] Dat het wetsvoorstel niet van toepassing is op de BES-eilanden laat onverlet dat burgers die niet meer in Nederland woonachtig zijn, een beroep kunnen doen op het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid. Het voorgaande geldt ook voor burgers die woonachtig zijn op de BES-eilanden. Zie ook paragraaf 3.4.5.

[73] Bij wetsvoorstel dat ter internetconsultatie is voorgelegd, werd onder meer uitgegaan van inwerkingtreding per 1 januari 2025, geen tegemoetkoming voor categorie III en een forfaitaire tegemoetkoming van € 500 per zes maanden in de periode tussen de onterechte afwijzing en toelating tot een MSNP of WSNP of 1 januari 2025.

Op de internetconsultatie zijn vier reacties ontvangen. De reacties, met uitzondering van de reactie van de NVVK, zien overwegend op waarom een nieuwe wet nodig is om burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen tegemoet te komen. De ontvanger kan enkel de voorgestelde tegemoetkomingen ambtshalve uitbetalen als hiervoor een wettelijke grondslag is. Gelet daarop is het noodzakelijk om het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid te verwerken in een nieuwe wet.
Voorts wordt bij de reacties aandacht gevraagd voor het beschermen van de belangen van burgers en ondernemers. Burgers en ondernemers mogen niet de dupe worden van het falen van systemen. Ook wordt in een reactie gevraagd waarom ondernemers anders worden behandeld dan particulieren. Het kabinet erkent dat overheidsinstanties als de Belastingdienst de belangen van de burgers en ondernemers goed moeten waarborgen. De omstandigheid dat dit ten aanzien van MSNP-verzoeken niet altijd juist is gegaan, betreurt het kabinet ten zeerste. Het beleid ten aanzien van de beoordeling van MSNP-verzoeken is kritisch bekeken en waar nodig aangepast. De manier waarop een verzoek van ondernemer door de ontvanger wordt beoordeeld is nu verduidelijkt in pararaaf 1 en wordt nader toegelicht in de onderstaande reactie op de inbreng van de NVVK.

Reactie NVVK

De NVVK vraagt aandacht voor het aanbod dat aan schuldeisers zal worden gedaan. Volgens de NVVK volgt uit het wetsvoorstel dat de afloscapaciteit enkel ziet op de VTLB. In paragraaf 2.4 is opgemerkt dat bij de pseudo-MSNP wordt aangesloten bij het reguliere MSNP-traject. Dit betekent dat ook bij de pseudo-MSNP rekening dient te worden gehouden met het vermogen van de burger en te verwachte baten. Een schuldhulpverlener zal niet enkel op basis van het VTLB een saneringsvoorstel uitbrengen. Dit komt ook terug in de definitie van afloscapaciteit die in het wetsvoorstel is opgenomen. De schuldhulpverlener zal dus ook rekening moeten houden met het vermogen van de burger en baten die kunnen worden verwacht (bijvoorbeeld de forfaitaire tegemoetkoming). De laatstgenoemde vermogensbestanddelen zullen dus in principe ook onderdeel uitmaken van het bedrag dat de ontvanger zal uitbetalen bij een algeheel akkoord. Het voorgaande is verduidelijkt in het wetsvoorstel.
Voorts vraagt de NVVK aandacht voor de omstandigheid dat de tegemoetkoming in de boedel van een van (buitengerechtelijke) schuldregeling kan vallen. De NVVK geeft aan dat de mogelijkheid dat aan elke schuldeiser wordt gevraagd in te stemmen met het buiten de boedel houden van de forfaitaire tegemoetkoming leidt tot veel extra werk voor schuldeisers. Na de internetconsultatie is de toelichting ten aanzien van dit punt aangevuld. In paragraaf 3.1.1 wordt toegelicht welke mogelijkheden er zijn.[74] Hierbij wordt onder meer aangegeven dat de mogelijkheid dat aan elke schuldeiser wordt gevraagd in te stemmen met het buiten de boedel houden van de forfaitaire tegemoetkoming niet de voorkeur krijgt, temeer omdat dan wordt afgeweken van een regulier MSNP-traject. Na gesprekken met de VNG over dit vraagstuk gaat de voorkeur ernaar uit om bij de uitvoering (in ieder geval) in 2024 de forfaitaire tegemoetkoming – conform een regulier MSNP-traject – mee te nemen in de afloscapaciteit en daarmee dus onderdeel te laten uitmaken van het bedrag dat de ontvanger uitbetaalt bij een algeheel akkoord. Na of voorafgaand aan de pseudo-MSNP wordt de forfaitaire tegemoetkoming dan ook aan de

[74] Voor het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen geldt hetzelfde: dit bedrag kan in de boedel van een schuldregeling vallen. Voorts geldt ook hierbij dat voorkomen kan worden dat de burger het bedrag aan de boedel moet afstaan, door bijvoorbeeld het bedrag te betrekken in het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit dat de ontvanger beschikbaar stelt voor een schuldregeling.

burger uitbetaald. De burger hoeft het bedrag dan niet zelf af te dragen aan zijn schuldeisers in het kader van een pseudo-MSNP.
De NVVK vindt het een gemis dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in de mogelijkheid om gegevens van burgers die in aanmerking komen voor het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid actief te delen met bijvoorbeeld de partij die een pseudo-MSNP zal uitvoeren of de beschermingsbewindvoerder. Bij de uitwerking van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid is nadrukkelijk aandacht geweest voor de vraag of en op welke manier gegevens moeten worden gedeeld met derden in het kader van het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid. Voor het delen van persoonsgegevens dient er een wettelijke grondslag te zijn. Bij het voorzien in een wettelijke grondslag moet worden bezien of het proportioneel is en of er geen minder ingrijpend alternatief is. Uiteindelijk is besloten om niet te voorzien in grondslag om gegevens van de getroffen burgers actief te delen met derden, zoals gemeenten, in het kader van de uitvoering van een (pseudo-)MSNP. Deze beslissing is onder meer ingegeven door de omstandigheid dat de Belastingdienst burgers die in categorie II zitten al sinds maart 2024 actief aanschrijft. Deze werkwijze zal ook in 2025 worden voortgezet, voor zover burgers in categorie II nog niet in 2024 zijn aangeschreven. Het contact vindt schriftelijk en telefonisch (bellen en SMS) plaats. Burgers in categorie II krijgen een brief waarin staat dat hun MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en dat zij contact kunnen opnemen met de gemeente voor schuldhulpverlening. Hierbij wordt gelijk duidelijk aangegeven welke afdeling van de betreffende gemeente kan worden geraadpleegd voor (meer informatie over) schuldhulpverlening. De contactgegevens van de gemeente staan in de brief. Voorts worden burgers gebeld ter extra activatie om contact op te nemen met de woongemeente. De burger krijgt de mogelijkheid om vragen te stellen over eventuele onduidelijkheden. Het is twijfelachtig of het actief delen van de gegevens van deze burgers met gemeenten nog noodzakelijk is, temeer nu een minder ingrijpend alternatief – direct contact met de burger – reeds wordt toegepast. Voorts zal bij het actief delen van de gegevens een keuze moeten worden gemaakt, zoals met welke instantie deze gegevens zullen worden gedeeld. Het kabinet acht het niet wenselijk dat de persoonsgegevens met instanties worden gedeeld die uiteindelijk geen pseudo-MSNP namens deze burgers zullen uitvoeren of niet daarbij betrokken zijn. In eerste instantie lijkt de gemeente de meest logische instantie om actief gegevens mee te delen voor de start en uitvoering van een pseudo-MSNP. Het kabinet ziet echter ook reden waarom het actief delen van de gegevens van de burgers, zonder dat deze burgers hier iets van kunnen vinden en of zelfs geen weet hebben van dat hun gegevens mogelijk worden gedeeld, te ingrijpend is. Allereerst is onduidelijk of de burger behoefte heeft aan dan wel baat heeft bij een pseudo-MSNP en daarmee behoefte heeft aan contact met de gemeente over schuldhulpverlening. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat de burger om welke reden dan ook geen schuldhulpverlening via de gemeente wil. Zoals de NVVK zelf aangeeft, kan een burger, bijvoorbeeld door eerdere (negatieve) ervaring met de gemeente, de voorkeur geven aan een andere instantie dan de gemeente voor de uitvoering van de pseudo-MSNP. Het staat de burger vrij om een andere instantie dan de gemeente in te schakelen voor de uitvoering van de pseudo-MSNP. De ontvanger betaalt immers het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit als de regeling wordt uitgevoerd door een instantie zoals gedefinieerd in de WCK. Het actief delen van de gegevens met de gemeente sluit hier niet volledig op aan. Het zou ten onrechte suggereren dat de burger enkel met behulp van de gemeente in aanmerking komt voor een pseudo-MSNP en dat de burger dus gedwongen is om te kiezen voor schuldhulpverlening via de gemeente.
Tot slot hangt het tegemoetkomingsbeleid samen met de FSV. Gezien de fouten die zijn gemaakt bij de FSV is het bijzonder kwetsbaar om in het

onderhavige kader burgers, zonder hen eerst hierover te informeren, (ongevraagd) door te verwijzen naar een derde zoals de gemeente.

De Belastingdienst begint pas na inwerkingtreding van het wetsvoorstel met het communiceren met burgers die in een lopend MSNP- of WSNP-traject zitten (categorie IV). De ontvanger weet vanaf dat moment dus ook welke burgers onder beschermingsbewind staan. Het is staand beleid dat naast de burger ook de bewindvoerder van de burger wordt geïnformeerd. Zo is bij de uitbetaling van de FSV-tegemoetkomingen naast een bericht naar de burger ook een bericht gegaan naar de bewindvoerder van deze burger. Het voornemen bestaat om bij het onderhavige tegemoetkomingsbeleid soortgelijk te handelen. Naast het bericht aan de burger, zal er derhalve ook een bericht naar de bewindvoerder gaan dat de betreffende burger in aanmerking komt voor het tegemoetkomingsbeleid. Hierbij zal worden gewezen op de mogelijkheden die er zijn, bijvoorbeeld het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit.
De NVVK vraagt ook aandacht voor de termijn voor het bereiken van de betrokken burgers, welke is vastgesteld op één jaar. De tegemoetkomingen worden waar mogelijk ambtshalve toegekend. In principe moet de burger alleen actie ondernemen in geval van de pseudo-MSNP of een lopend MSNP- of WSNP-traject, alvorens de ontvanger een bepaalde tegemoetkoming – het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit – kan uitbetalen. Bij de andere vormen van tegemoetkomingen zal de Belastingdienst de burger normaliter alleen moeten bereiken indien additionele informatie nodig is om de tegemoetkomingen uit te betalen. Bij de groep burgers die in aanmerking komt voor een pseudo-MSNP is de communicatie al in 2024 gestart. Dit betekent dat de ontvanger langer dan één jaar heeft om deze burgers te bereiken. Verder zal bij burgers die in categorie IV zitten vaak op korte termijn contact kunnen worden gelegd, nu sprake is van een lopend MSNP- of WSNP-traject waarbij de Belastingdienst waarschijnlijk één van de schuldeisers is. Deze omstandigheid maakt dat één jaar voldoende moet zijn om alle burgers in categorie IV te kunnen bereiken voor de tegemoetkoming het bedrag gelijk aan de resterende afloscapaciteit. Met betrekking tot het bereiken van burgers van wie additionele informatie nodig is, is de verwachting dat deze burgers binnen afzienbare tijd reageren. Bij het voorgaande wordt uitgegaan van de eerdere ervaringen bij tegemoetkomingsbeleid binnen het FSV-kader. Tot slot is de verwachting dat het merendeel van de nabestaanden bekend zal zijn. Deze nabestaanden zullen naar verwachting spoedig hun bankrekeningnummer doorgeven, zodra zij een brief hebben ontvangen over toekenning van de forfaitaire tegemoetkoming. Ook hierbij is de verwachting dat de termijn van één jaar meer dan voldoende is.

In de reactie van de NVVK wordt aandacht gevraagd voor een vergoeding van de schuldhulpverlener. Indien gemeenten ervoor kiezen externe organisaties in te schakelen, komt dit – zoals bij de uitvoer van regulier MSNP-traject – voor rekening van de gemeente. Op dit moment werken al meerdere gemeenten samen met schuldhulpverleners die niet bij de desbetreffende gemeente in dienst zijn voor de uitvoer van het tegemoetkomingsbeleid. Er zijn geen signalen van VNG dat zij problemen ervaren in de samenwerking met deze externe schuldhulpverleners.
De wens voor een centrale voorziening is eerder besproken met de NVVK. De voordelen van een centrale voorziening erkent het kabinet. De andere optie – de decentrale optie waarbij burgers naar de individuele woongemeente worden verwezen – heeft uiteindelijk de voorkeur gekregen, omdat op deze wijze burgers reeds vooruitlopend op de wetgeving geholpen konden worden.

Voor de uitvoering van de pseudo-MSNP is meermaals gesproken met onder meer de VNG. Bij de pseudo-MSNP gelden dezelfde voorwaarden die ook bij een reguliere MSNP gelden. Dat betekent dat de burger dus geen nieuwe schulden mag maken en zich moet inspannen voor het hoogst mogelijke aanbod voor schuldeisers. Net als bij een regulier MSNP-traject zal de burger een schuldregelingsovereenkomst ondertekenen.
De NVVK vraagt ook aandacht voor de positie van de erfgenamen, (ex)-partners, en kinderen, aangezien deze groepen geen gebruik zouden kunnen maken van de mogelijkheid dat de ontvanger het bedrag betaalt gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit van de burger. Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid ziet niet enkel op de burger van wie het MSNP-verzoek onterecht is afgewezen. Ook de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek – waarbij sprake is geweest van een gemeenschap van goederen tussen de echtgenoten respectievelijk geregistreerde partners – kan in aanmerking komen voor een tegemoetkoming, zoals het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit. Deze mogelijkheid ziet niet op eventuele nabestaanden, zoals de kinderen of de voormalig partner waarbij er geen sprake is geweest van een gemeenschap van goederen.[75] In paragraaf 3.4.3 is reeds benoemd dat het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid primair gericht is op de betrokken burgers zelf, aangezien een MSNP een persoonlijke regeling is. Het is niet zonder meer mogelijk om de impact van een onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek op de nabestaanden en op de erfenis te reconstrueren. Voorts hebben nabestaanden in beginsel de mogelijkheid om een erfenis te verwerpen dan wel beneficiair te aanvaarden als men verwacht dat schulden tot de erfboedel zullen behoren. Het voorgaande vormt de aanleiding om de tegemoetkoming het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit niet verder te laten reiken dan de burger wiens MSNP-aanvraag onterecht is afgewezen en de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek waarbij sprake is geweest van een gemeenschap van goederen.
De NVVK zet vraagtekens bij terechte gronden die door de ontvanger zijn toegepast om MSNP-verzoeken af te wijzen. Het gaat hierbij om twee gronden die in paragraaf 2.6 worden genoemd, te weten actief ondernemerschap en niet ingeschreven op een Nederlands adres. In het onderzoek naar de onterechte MSNP-afwijzingen wordt actief ondernemerschap als terechte afwijzingsgrond gehanteerd, aangezien tot en met 31 december 2020 de ontvanger op grond van regelgeving en beleid niet kon instemmen met MSNP-verzoeken als sprake was van actief ondernemerschap. Met ingang van 1 januari 2021 is het beleid bij de beoordeling van MSNP-verzoeken aangepast. Vanaf dat moment is de mogelijkheid tot een akkoord van de ontvanger op een MSNP-verzoek ook opengesteld voor natuurlijke personen, zijnde ondernemers. Deze verruiming houdt onder meer verband met de maatschappelijke ontwikkeling dat steeds meer burgers inkomen generen door actief ondernemerschap. Het voorgaande is nu ook verduidelijkt in paragraaf 1. Als een burger van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen inmiddels ondernemer is, dan heeft dat geen gevolg voor zijn recht op een mogelijke tegemoetkoming. Ook dan kan de burger in aanmerking komen voor een tegemoetkoming, zoals de forfaitaire tegemoetkoming. Voor het kunnen toekennen van een tegemoetkoming speelt een eventueel ondernemerschap op het moment van dat wordt onderzocht of de burger in aanmerking komt voor een tegemoetkoming aldus geen rol.

[75] Voor de weduwe of weduwnaar waarbij ten tijde van het MSNP-verzoek sprake is geweest van gemeenschap van goederen geldt wel dat gebruik kan worden gemaakt van de tegemoetkoming het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit. Zie ook paragraaf 3.4.2.

Met betrekking tot de afwijsgrond niet ingeschreven op een Nederlands adres wordt opgemerkt dat het bij die afwijsgrond in de regel gaat om dak- en thuislozen. Het voorgaande kan een indicatie zijn dat niet het maximale kan worden aangeboden. Zonder inschrijvingsadres zal er normaal gesproken geen uitkering volgen en wordt het wenselijk geacht dat eerst wordt voorzien in een basisinkomen. Als er overigens sprake is van een briefadres dan wordt hier niet op afgewezen.

Tot slot doet de NVVK de suggestie om nog kritisch te kijken voor bepaalde termen die in het algemeen deel van deze memorie worden gebezigd, zoals de term schuldsanering. Deze suggestie is ter harte genomen en het wetsvoorstel is waar nodig aangepast.

9.2 Advies Raad voor de rechtspraak

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (RvdR). De RvdR verwacht dat het wetsvoorstel geen substantiële gevolgen zal hebben voor de werklast van de gerechten[76]. Voorts heeft de RvdR een aantal inhoudelijke opmerkingen gemaakt over het wetsvoorstel.
De RvdR vraagt aandacht te besteden aan de keuze om hoofdstuk V AWR van overeenkomstige toepassing te verklaren. Het voorgaande is in paragraaf 6 verduidelijkt. Voorts adviseert de RvdR om te verduidelijken hoe de uitbetaling van de forfaitaire tegemoetkoming (ten tijde van het advies nog wachtgeld genaamd) en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen zal plaatsvinden, vanwege het risico dat de eerdergenoemde tegemoetkomingen in de boedel van een schuldregeling vallen en er daarmee onduidelijkheden of discussies kunnen ontstaan over of een tegemoetkoming moet dan wel op de juiste manier is betrokken in een schuldregeling. In paragraaf 3.1.1 en 3.1.2 wordt opgemerkt dat de forfaitaire tegemoetkoming en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen in een boedel van een schuldregeling kunnen vallen. Naar aanleiding van het advies is (nog) nadrukkelijker toegelicht welke mogelijkheden er zijn om de forfaitaire tegemoetkoming en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen buiten de boedel te houden. In de communicatie naar de burger zal worden opgenomen wat de mogelijke gevolgen zijn als de burger de forfaitaire tegemoetkoming of het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen ontvangt, ook met betrekking tot de boedel bij een eventuele schuldregeling. Voorts kan de Belastingdienst – waar mogelijk en nodig – contact hebben met bijvoorbeeld de schuldhulpverlener of bewindvoerder over de uitbetaling van de forfaitaire tegemoetkoming of bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen om eventuele onduidelijkheden en vragen te voorkomen. Gelet daarop is naar het oordeel van het kabinet voldoende gewaarborgd dat een tegemoetkoming op de juiste wijze in een schuldregeling zal worden betrokken en wordt er geen reden gezien om de voorgestelde wijze van uitbetaling van een tegemoetkoming te wijzigen. De RvdR adviseert tot slot om in het wetsvoorstel te verduidelijken dat de ontvanger ook het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit beschikbaar stelt als een MSNP tot stand komt nadat één of meerdere schuldeisers zijn gedwongen in te stemmen het aangeboden akkoord (een dwangakkoord). Naar aanleiding van het voorgaande is het wetsvoorstel aangevuld.

[76] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

9.3 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP adviseert om het wetsvoorstel aan te vullen ten aanzien van de voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens geldende passende waarborgen[77]. Naar aanleiding van dit advies is artikel 12, tweede lid, aangepast. De toelichting in paragraaf 10 is ook aangevuld. De AP schrijft voorts in het advies dat ten onrechte in de memorie is opgenomen dat de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt op basis van artikel 6, eerste lid, onder c, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) – wettelijke verplichting – en dat de grondslag is gelegen in artikel 6, eerste lid, onder e, AVG, aangezien de verwerking plaatsvindt in het kader van een taak van algemeen belang die aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Naar het oordeel van het kabinet valt het tegemoetkomen van de betrokken burgers niet binnen de sfeer van correcte belastingheffing en is de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens dus niet gelegen in artikel 6, eerste lid, onder e, AVG, maar is sprake van een noodzakelijke verwerking om te voldoen aan de wettelijke verplichting om de tegemoetkoming toe te kennen en uit te keren, zoals ook is toegelicht in paragraaf 10.

10. Gegevensbescherming

Om te kunnen vaststellen dat een burger in aanmerking komt voor een tegemoetkoming op grond van het onderhavige wetsvoorstel zullen persoonsgegevens worden verwerkt. Hierdoor zijn de bepalingen van de AVG van toepassing. Bij het onderzoek naar de onterechte afwijzingen en het wel of niet toekennen van een eventuele tegemoetkoming wordt gewerkt met een werkinstructie.
De groep burgers die mogelijk in aanmerking komt voor een tegemoetkoming betreft een deelpopulatie van de FSV. De Belastingdienst, Buitengewone Zaken Blauw (BZB), heeft ten aanzien van de FSV een data protection impact assessment (DPIA) uitgevoerd met als doel om 1) de verwerkingen van het BZB in kaart te brengen en 2) de grondslag voor deze verwerkingen vast te leggen en 3) de risico's van deze verwerkingen te beoordelen en maatregelen te nemen om die risico's te beperken. Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel zal worden voldaan aan de naleving van de met de DPIA beschreven maatregelen waarmee de risico's die in de DPIA worden genoemd tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht. Voor het onderzoek naar de onterechte afwijzingen is er bijvoorbeeld een adequate toegangsbeveiliging tot informatiefaciliteiten ingericht. Dit betekent dat enkel medewerkers die belast zijn met het onderzoek naar de onterechte afwijzingen en daarmee het tegemoetkomingsbeleid, toegang zullen hebben tot de persoonsgegevens van de betreffende groep burgers indien dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar de onterechte afwijzing of het kunnen toekennen van een tegemoetkoming. Voorts zal er sprake zijn van (waar mogelijk) anonimiseren en pseudonimiseren van persoonsgegevens. Tevens zullen de resultaten van het onderzoek naar de onterechte afwijzingen niet in de reguliere systemen van de Belastingdienst worden vastgelegd en niet beschikbaar worden gesteld aan andere afdelingen binnen de Belastingdienst dan de afdeling die is belast met de uitvoering van het onderzoek naar de onterechte afwijzingen en dus het tegemoetkomingsbeleid. Na het afronden van het dossier worden de gegevens gearchiveerd. Hierdoor zijn deze gegevens beschikbaar voor een eventueel onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) of een andere instantie. De bewaartermijn van de dossiers is twaalf jaar, gerekend vanaf het belastingjaar dat het dossier is

[77] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

afgerond. Deze termijn volgt uit selectielijsten, met als basis de archiefwet. Na deze twaalf jaar worden de gegevens vernietigd.

Met het wetsvoorstel ontstaat voor de ontvanger de verplichting om vast te stellen welke burgers in aanmerking komen voor een tegemoetkoming en deze tegemoetkoming vervolgens ambtshalve toe te kennen. Artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG is daarom van toepassing. Daaruit volgt dat een verwerking rechtmatig is wanneer deze noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Op de ontvanger rust door het onderhavige wetsvoorstel de verplichting om burgers van wie een MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek, dat als MSNP-verzoek is behandeld, onterecht is afgewezen tegemoet te komen.

Er is vastgesteld dat van een bepaalde groep burgers mogelijk hun MSNP-verzoek onterecht is afgewezen. Om daadwerkelijk te kunnen vaststellen dat de afwijzing onterecht is geweest, dient de ontvanger de afwijzing te onderzoeken. Als uit het onderzoek blijkt dat de afwijzing onterecht is geweest dan komt de betreffende burger in aanmerking voor een tegemoetkoming. Het is niet mogelijk om een onterechte afwijzing te beoordelen en eventueel een tegemoetkoming toe te kennen, zonder hierbij kennis te nemen van persoonsgegevens zoals het BSN of NAW-gegevens. Derhalve is het noodzakelijk dat in het kader van deze tegemoetkomingsregeling persoonsgegevens door de ontvanger worden verwerkt. Op die manier kan de ontvanger ook voldoen aan de verplichting die uit het wetsvoorstel volgt: burgers die onterecht zijn afgewezen ambtshalve tegemoetkomen.[78]Er wordt geen tegemoetkoming toegekend wanneer de afwijzing van de ontvanger het gevolg is geweest van een opgelegde vergrijpboete, een strafrechtelijke veroordeling of fraude met betrekking tot een toeslagschuld. Gelet hierop worden voor de uitvoering van het wetsvoorstel ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. Bij de eerdergenoemde DPIA is uitvoerig gekeken naar maatregelen om eventuele risico's bij deze verwerkingen te beperken. Gedurende het proces worden dataminimalisatie en beveiliging bewaakt en zal zorgvuldig met de persoonsgegevens worden omgegaan. Zo zijn duidelijke werkinstructies en beslisregels opgesteld en wordt op de naleving en uitvoerbaarheid hiervan gecontroleerd. Het risico dat het onderzoek naar de gebeurtenis die aanleiding gaf tot afwijzing MSNP onvolledig of onjuist wordt uitgevoerd wordt hiermee beperkt. Om te borgen dat de gegevens die gebruikt worden voor het onderzoek niet worden ingezien of niet worden gebruikt door onbevoegden, wordt alleen gebruik gemaakt van applicaties of modules waarbij toegang en gebruik van informatievelden kunnen worden toegewezen aan een specifieke gebruikersomgeving. Toegang tot het informatiesysteem wordt gekoppeld aan autorisaties en medewerkersrollen. Met toepassing van de bovengenoemde maatregelen, krijgt de behandelaar enkel informatie te zien of sprake is van strafrechtelijke gegevens: ja of nee en dus niet om welke strafrechtelijke regels dit specifiek gaat. Meer informatie is voor de behandeling immers niet noodzakelijk. Alleen de aanwezigheid van strafrechtelijke gegevens is immers voldoende voor een afwijzing. Door de eerdergenoemde maatregelen zullen eventuele risico's worden beperkt, zoals bijvoorbeeld dat andere medewerkers dan de medewerkers die daadwerkelijk belast zijn met het tegemoetkomingsbeleid kennisnemen van de persoonsgegevens van de betreffende onderzoekspopulatie of dat de persoonsgegevens terechtkomen bij derden.

[78] De verwerkingen van de persoonsgegevens vallen hiermee onder het bereik van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, AVG.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel 12 een derde lid opgenomen, waarin een delegatiegrondslag voor het treffen van waarborgen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is opgenomen.

Het gebruik van de persoonsgegevens dient te worden afgewogen tegen het belang dat elke burger heeft bij de bescherming van zijn grondrechten. Bij de verwerking van persoonsgegevens in het onderhavige kader dient rekening te worden gehouden met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Zonder de verwerking van persoonsgegevens (en in gevallen de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard), kan niet worden vastgesteld of iemand in aanmerking komt voor de tegemoetkoming. Aan het vereiste van proportionaliteit wordt hiermee voldaan. De gegevens zijn reeds bij de ontvanger bekend en voorhanden. Dit is de minst ingrijpende manier om te kunnen bepalen of iemand in aanmerking komt voor tegemoetkoming. De gegevens kunnen niet op een andere manier worden verkregen, omdat de betrokken burger zelf vaak niet over die gegevens beschikt. Daarbij dient de tegemoetkoming ambtshalve te worden vastgesteld. Ook aan het vereiste van subsidiariteit is voldaan.

Het doel van de verwerking van de persoonsgegevens is om de verplichting die uit het wetsvoorstel volgt, na te kunnen komen; het tegemoetkomen van burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen. Met het wetsvoorstel wordt ook voldaan aan het vereiste van subsidiariteit. De verwerking van de gegevens blijft beperkt tot het onderzoek naar de onterechte afwijzing en de eventuele toekenning van een tegemoetkoming. Deze gegevens worden vervolgens niet verder verwerkt.

Ten aanzien van de nabestaanden[79] die in aanmerking kunnen komen voor de forfaitaire tegemoetkoming en de echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek – deze groepen komen enkel op verzoek in aanmerking voor de tegemoetkomingen – zal geen sprake zijn van de verwerking van strafrechtelijke gegevens van de betreffende echtgenoot of geregistreerd partner of nabestaande. De echtgenoten, geregistreerde partners en nabestaanden maken immers geen deel uit van de groep burgers van wie een MSNP-verzoek mogelijk onterecht is afgewezen. Om een tegemoetkoming te kunnen toekennen aan de echtgenoot, geregistreerd partner of nabestaande zal de ontvanger in principe enkel de NAW-gegevens en het BSN van deze burger verwerken. De ontvanger zal persoonsgegevens van de noemde groepen burgers verwerken om te voldoen aan een wettelijke verplichting die is neergelegd in het wetsvoorstel. Ook hierbij gelden de eerdergenoemde maatregelen om eventuele risico's te beperken.

11. Comptabiliteitswet 2016

In dit onderdeel van de memorie van toelichting worden de nagestreefde doelen, de nagestreefde doeltreffendheid en de nagestreefde doelmatigheid beschreven van dit wetsvoorstel.

Nagestreefde doelen

Het kabinet acht het passend om burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht door de ontvanger is afgewezen, tegemoet te komen. Het wetsvoorstel heeft tot doel en biedt de mogelijkheid om de betrokken burgers daadwerkelijk tegemoet te komen. De voorwaarden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen om in aanmerking te komen voor een

[79] Zijnde de fiscale partner en kinderen van de overledene.

tegemoetkoming sluiten aan bij de wens van het kabinet om voor een specifieke situatie tegemoet te komen. Alleen burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen, komen in aanmerking voor een tegemoetkoming aangezien die burgers zijn geconfronteerd met een onterechte afwijzing.[80] Het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid bestaat uit een forfaitaire tegemoetkoming ter erkenning van leed door de onterechte afwijzing. Voorts voorziet het voorgestelde tegemoetkomingsbeleid in een tegemoetkoming voor burgers die bij inwerkingtreding van de wet nog in een MSNP- of WSNP-traject zitten of nimmer zijn toegelaten tot een MSNP of WSNP. Hiermee voldoet het wetsvoorstel aan het doel dat wordt beoogd; getroffen burgers tegemoetkomen voor een onterechte afwijzing en voorzien in een oplossing voor problematische schulden die anders waren gesaneerd.

Doeltreffendheid

Met onder meer de forfaitaire tegemoetkoming wordt verwacht dat recht wordt gedaan aan de fout die is gemaakt en het leed van de burger erkend. Indien voor de getroffen burger nog geen schuldenvrije start is gerealiseerd, kan diegene naast de forfaitaire tegemoetkoming een beroep doen op het aanbod van de ontvanger om een bedrag te ontvangen waarmee hij een schuldregeling (eerder) succesvol kan afronden. Het kabinet acht het voorgaande voldoende om de betrokken burgers daadwerkelijk aan een schuldvrije start te helpen, hetgeen destijds was beoogd met het initiële MSNP-verzoek.

Doelmatigheid

Het gebruik van een forfaitaire tegemoetkoming heeft als voordeel dat alle getroffen burgers op dezelfde wijze tegemoet te komen voor de onterechte afwijzing. Daarnaast kan met een pseudo-MSNP daadwerkelijk het doel van een schuldenvrije start worden gerealiseerd. De ontvanger stelt alleen een bedrag ter beschikking voor de pseudo-MSNP als alle schuldeisers instemmen met het saneringsvoorstel en dus na betaling finale kwijting voor het eventuele restant verlenen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsbepalingen

In het voorgestelde artikel 1 worden enkele begrippen gedefinieerd. In overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn de onderscheiden definities alfabetisch gerangschikt.

Artikel 2. Tegemoetkoming voor een onterechte afwijzing van een verzoek tot medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling of een stabiliteitsverzoek

Het voorgestelde artikel 2, eerste lid, regelt welke doelgroep in aanmerking komt voor een tegemoetkoming voor een onterechte afwijzing van een MSNP-verzoek of stabiliteitsverzoek, waarbij de ontvanger, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel i, van de Invorderingswet 1990, het stabilisatieverzoek heeft behandeld als een MSNP-verzoek. Door de afwijzing van de ontvanger heeft er geen sanering van de schulden van de belanghebbende plaatsgevonden. Het gaat om belanghebbenden van wie het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek door de ontvanger – al dan niet namens de Dienst Toeslagen – op

[80] Hieronder vallen ook de echtgenoten of geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek zoals genoemd in paragraaf 3.4.2.

basis van een registratie in de FSV, een kwalificatie opzet of grove schuld, een fraude-indicatie of een belasting- of toeslagschuld boven een door de ontvanger gehanteerd normbedrag is afgewezen. De ontvanger heeft verschillende normbedragen gehanteerd op grond waarvan een MSNP-verzoek is afgewezen. Een afwijzing vanwege een belasting- of toeslagschuld die een door de ontvanger gehanteerd normbedrag te boven gaat, houdt in dat de hoogte van de belasting- of toeslagschuld een bepaald grensbedrag te boven is gegaan met als gevolg dat het MSNP-verzoek volledig geautomatiseerd en zonder nader onderzoek is afgewezen.

Uit het voorgestelde artikel, tweede lid, volgt dat de tegemoetkoming € 500 per onterecht afgewezen MSNP-verzoek bedraagt. Dat betekent dat een burger van wie twee MSNP-verzoeken onterecht zijn afgewezen, tweemaal de forfaitaire tegemoetkoming ontvangt.

Het voorgestelde artikel 2, derde lid, bepaalt dat de tegemoetkoming achterwege blijft wanneer de afwijzing van een MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek het gevolg is van een opgelegde vergrijpboete, een strafrechtelijke veroordeling, fraude met betrekking tot toeslagschulden of omdat er naast de onterechte afwijzing, bedoeld in het eerste lid, een andere grond voor de afwijzing bestond. De terechte grond voor afwijzing moet ook in de afwijzingsbrief zijn opgenomen, zodat de belanghebbende heeft kunnen zien waarom zijn verzoek is afgewezen. Bij fraude met betrekking tot toeslagschulden gaat het om situaties waarin de burger weliswaar niet is beboet dan wel vervolgd, maar waar de situatie wel mee vergelijkbaar is. Anders geformuleerd, door de aard van het handelen van de burger is de situatie vergelijkbaar met een situatie waarin wel is beboet of vervolgd. Het redelijk wordt redelijk geacht om daar rekening mee te houden. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat een burger kinderopvangtoeslag heeft ontvangen, maar geen kinderen had en daarmee geen recht op deze toeslag had.

Artikel 3. Betalen bedrag gelijk aan de afloscapaciteit

In het voorgestelde artikel 3, eerste lid, is de grondslag opgenomen voor de ontvanger om een bedrag te betalen dat gelijk is aan het bedrag dat een belanghebbende gedurende een MSNP- of WSNP-traject na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dient af te dragen. Het gaat hierbij om MSNP- of WSNP-trajecten die op de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel inwerkingtreding van de wet nog niet zijn afgerond en om dergelijke trajecten die na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden gestart. Het voorgaande omvat ook het bedrag dat gelijk is aan hetgeen de belanghebbende nog na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dient af te lossen op het beschikbaar gestelde saneringskrediet in het kader van een MSNP.

Het bedrag dat de ontvanger betaalt ziet niet op hetgeen de belanghebbende voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel had moeten afdragen in het kader van een MSNP of WSNP. Hierbij kan worden gedacht aan het bedrag dat een belanghebbende in het kader van een MSNP voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel als gevolg van het ondertekenen van een schuldregelingsovereenkomst maandelijks al dient over te maken naar de derdenrekening van de schuldhulpverlener of voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel maandelijks aan de verstrekker van het saneringskrediet dient te betalen conform hetgeen tussen de belanghebbende en kredietverstrekker is afgesproken. Voorts ziet het bedrag niet op bedragen die voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al zijn betaald in het kader van een MSNP of WSNP. De gedachte achter het bedrag gelijk

aan de (resterende) afloscapaciteit is om burgers sneller een schuldenvrije start te bieden. Het vergoeden van bedragen die reeds zijn afgedragen draagt hier niet aan bij.

Uit het voorgestelde artikel 3, tweede lid, volgt dat de aanvraag voor de tegemoetkoming kan worden gedaan door of namens de belanghebbende. Dit betekent dat bijvoorbeeld de schuldhulpverlener namens de belanghebbende de aanvraag kan doen. Uit het voorgestelde artikel 3, eerste lid, volgt dat de aanvraag moet zijn gemotiveerd. Uit de aanvraag zal moeten blijken dat alle schuldeisers hebben ingestemd – al dan niet door de rechter zijn gedwongen in te stemmen – met het saneringsvoorstel, waarbij het saneringsvoorstel ervan uitgaat dat de ontvanger namens de belanghebbende het bedrag betaalt dat de belanghebbende op basis van diens afloscapaciteit na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog dient af te dragen. Ook zal uit de aanvraag moeten blijken wat de vastgestelde afloscapaciteit is en hoe dit bedrag tot stand is gekomen.

Uit het voorgestelde artikel 3, derde lid, volgt dat een aanvraag tot het betalen van de afloscapaciteit niet kan worden gedaan wanneer de belanghebbende heeft verzocht om een heroverweging van de onterechte afwijzing of op een later moment een nieuw MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek heeft gedaan en dit verzoek op bepaalde gronden terecht is afgewezen. In de tweede afwijzingsbrief moet de terechte grond voor afwijzing wel zijn opgenomen. Voor de burger moet immers ook duidelijk zijn geweest waarom zijn verzoek is afgewezen. Voorts vindt geen tegemoetkoming plaats als is geprocedeerd tegen de afwijzing door de ontvanger en de afwijzing heeft standgehouden bij de rechter. De rechter heeft dan het verzoek van de belanghebbende om de ontvanger te bevelen in te stemmen met het aangeboden akkoord afgewezen op een andere grond dan de gronden die worden genoemd in het eerste lid. De belanghebbende komt ook niet in aanmerking als hij voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel is toegelaten tot een MSNP of WSNP en het MSNP- of WSNP-traject voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel is beëindigd. Hiermee wordt voorkomen dat belanghebbenden uit categorie I ook in aanmerking zouden komen voor een pseudo-MSNP.
Uit het voorgestelde artikel 3, vierde lid, volgt aan wie de ontvanger het bedrag overmaakt. Het bedrag wordt overgemaakt aan de schuldhulpverlener, bewindvoerder of kredietverstrekker. Dit doet de ontvanger met inachtneming van artikel 30 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Hierdoor werkt een betaling door de ontvanger bevrijdend voor de belanghebbende.

Artikel 4. Bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen

In het voorgestelde artikel 4, eerste lid, is bepaald dat de bedragen die een belanghebbende – die na de onterechte afwijzing niet voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot een MSNP- of WSNP-traject is toegelaten of voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is toegelaten tot een MSNP- of WSNP-traject maar niet voor die datum dat traject heeft afgerond – heeft voldaan aan de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen ter zake een openstaande belasting- of toeslagschuld in de periode na de dagtekening van de onterechte afwijzingsbrief, ambtshalve worden terugbetaald aan die belanghebbende. Het gaat hierbij om betalingen en verrekeningen die betrekking hebben op schulden die zien op een tijdvak dat is gelegen voor de onterechte afwijzing of een tijdvak dat liep ten tijde van de onterechte afwijzing en hebben plaatsgevonden voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de belanghebbende die in categorie II of IV zit de belasting- en toeslagschulden die zouden zijn meegenomen in de MSNP,

indien het MSNP-verzoek niet onterecht was afgewezen, met terugwerkende kracht niet heeft hoeven te voldoen. Het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen is inclusief de bedragen die zijn betaald ter voldoening van de rente en invorderingskosten die samenhangen met de betreffende belasting- en toeslagschulden.

Uit het voorgestelde artikel 4, tweede lid, volgt dat een aanvraag tot het betalen van de afloscapaciteit niet kan worden gedaan wanneer de belanghebbende heeft verzocht om een heroverweging van de onterechte afwijzing of op een later moment een nieuw MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek heeft gedaan en dit verzoek op bepaalde gronden terecht is afgewezen. In de tweede afwijzingsbrief moet de terechte grond voor afwijzing wel zijn opgenomen. Voor de burger moet immers ook duidelijk zijn geweest waarom zijn verzoek is afgewezen. Voorts vindt geen tegemoetkoming plaats als is geprocedeerd tegen de afwijzing door de ontvanger en de afwijzing heeft standgehouden bij de rechter. De rechter heeft dan het verzoek van de belanghebbende om de ontvanger te bevelen in te stemmen met het aangeboden akkoord afgewezen op een andere grond dan de gronden die worden genoemd in het eerste lid. Artikel 4, tweede lid, ziet derhalve op belanghebbenden die in categorie III vallen.

Uit het voorgestelde artikel 4, derde lid, volgt dat de tegemoetkoming die de belanghebbende reeds op grond van artikel 3.13 Wht is toegekend vanwege betalingen die zien op belastingschulden of toeslagschulden die betrekking hebben op een tijdvak gelegen voor of een tijdvak dat liep ten tijde van de dagtekening van de onterechte afwijzingsbrief en hebben plaatsgevonden na de dagtekening van deze onterechte afwijzingsbrief, in mindering wordt gebracht op het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen. Hiermee wordt voorkomen dat de belanghebbende tweemaal een bedrag ontvangt voor dezelfde betaling ter zake van een belasting- of toeslagschuld.

Artikel 5 Kwijtschelden van belastingschulden

Uit het voorgestelde artikel 5, eerste lid, volgt welke belastingschuldigen en openstaande belastingschulden in aanmerking komen voor ambtshalve kwijtschelding. Het gaat om de belastingschuldigen die in aanmerking komen voor de tegemoetkoming van € 500, bedoeld in artikel 2, eerste lid, en ten aanzien van wie na de onterechte afwijzing nimmer een MSNP t of WSNP is aangevangen, dan wel om belastingschuldigen die zich in een lopend MSNP- of WSNP-traject bevinden. Het ambtshalve kwijtschelden van de openstaande belastingschulden ziet op de belastingschulden die op de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel openstaan. Aangezien het mogelijk is dat na die datum nog een belastingschuld bekend wordt gemaakt die betrekking heeft op een tijdvak van vóór die datum, volgt uit artikel 5, derde lid, dat ook die belastingschulden in aanmerking komen voor kwijtschelding. Hiermee wordt voorkomen dat de getroffen belastingschuldige later alsnog wordt geconfronteerd met het verzoek om een belastingschuld te voldoen over een tijdvak dat vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ligt.

Belanghebbenden die in categorie III vallen komen niet in aanmerking voor kwijtschelding van de openstaande belastingschulden. Het voorgaande wordt uitgewerkt in het voorgestelde artikel 5, tweede lid. Uit het voorgestelde artikel 5, tweede lid, volgt dat een aanvraag tot het betalen van de afloscapaciteit niet kan worden gedaan wanneer de belanghebbende heeft verzocht om een heroverweging van de onterechte afwijzing of op een later moment een nieuw MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek heeft gedaan en dit verzoek op bepaalde gronden terecht is

afgewezen. In de tweede afwijzingsbrief moet de terechte grond voor afwijzing wel zijn opgenomen. Voor de burger moet immers ook duidelijk zijn geweest waarom zijn verzoek is afgewezen. Voorts vindt geen tegemoetkoming plaats als is geprocedeerd tegen de afwijzing door de ontvanger en de afwijzing heeft standgehouden bij de rechter. De rechter heeft dan het verzoek van de belanghebbende om de ontvanger te bevelen in te stemmen met het aangeboden akkoord afgewezen op een andere grond dan de gronden die worden genoemd in het eerste lid.

Het voorgestelde artikel 5, vierde lid, regelt dat degene die voor kwijtschelding in aanmerking komt, ook wordt ontslagen van zijn betalingsverplichting voor een aansprakelijkheidsschuld. Door het ontslag van de betalingsverplichting gaat de belastingschuld, die ten grondslag ligt aan de aansprakelijkstelling, zelf niet teniet. Bij kwijtschelding zou dat anders zijn. In dat geval wordt ook degene aan wie de belastingaanslag is opgelegd bevrijd van zijn verplichting om deze belastingaanslag te betalen en zouden ook andere aansprakelijkgestelden van hun betalingsverplichting worden ontheven.

Uit het voorgestelde artikel 5, vijfde lid, volgt dat een voorlopige aanslag pas wordt kwijtgescholden, zodra over hetzelfde tijdvak een definitieve aanslag is opgelegd. Dit is in overeenstemming met staand beleid. Als na de definitieve aanslag blijkt dat nog een belastingschuld openstaat, zal de ontvanger deze belastingschuld – en daarmee ook de openstaande voorlopige aanslag over hetzelfde tijdvak – ambtshalve kwijtschelden.

Artikel 6. Tegemoetkoming echtgenoot en geregistreerd partner

Op grond van het voorgestelde artikel 6 komen ook de echtgenoten en geregistreerde partners van de belanghebbenden ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek in aanmerking voor de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid. Daarnaast komen deze echtgenoten en geregistreerde partners in aanmerking voor het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit, bedoeld in artikel 3, eerste lid, het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen, bedoeld in artikel 4, de kwijtschelding van belastingschulden, bedoeld in artikel 5, en de kwijtschelding van hun openstaande toeslagschulden, bedoeld in het voorgestelde artikel 31ter Awir. Uit het voorgestelde artikel 6 volgt dat de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek alleen op verzoek in aanmerking komt voor het tegemoetkomingsbeleid, als deze niet zelf een onterechte afwijzing heeft ontvangen van de ontvanger. Als de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek wel zelf een onterechte afwijzing heeft ontvangen van de ontvanger, dan is sprake van een situatie als bedoeld in het voorgestelde artikel 2, eerste lid. De echtgenoot of geregistreerd partner van de belanghebbende ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek komt alleen op verzoek in aanmerking voor het tegemoetkomingsbeleid als er ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek sprake is geweest van een gemeenschap van goederen en de echtgenoot of geregistreerd partner samen met de belanghebbende heeft gepoogd tot een sanering te komen van al hun beider schulden.

In de regel zal een schuldhulpverlener in het geval van een gemeenschap van goederen één gezamenlijk MSNP-verzoek doen of stabilisatieverzoek indienen. In een dergelijke situatie zijn dus zowel de belanghebbende als zijn echtgenoot of geregistreerd partner aanvrager van de MSNP (een

zogenaamde dubbele aanvraag).[81]Bij een dubbele aanvraag kan het voorkomen dat alleen de belanghebbende een onterechte afwijzing van de ontvanger heeft ontvangen. De echtgenoot of geregistreerd partner van de belanghebbende heeft dan niet eveneens van de ontvanger een afwijzing ontvangen, maar heeft wél als gevolg van de onterechte afwijzing door de ontvanger geen sanering van zijn schulden kunnen realiseren. Door ook deze echtgenoot of geregistreerd partner in aanmerking te laten komen voor de tegemoetkoming wordt recht gedaan aan hun positie bij het initiële MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek. Voorts wordt hiermee voorkomen dat de echtgenoot of geregistreerd partner van de belanghebbende ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek geen oplossing krijgt aangeboden voor de schuldenproblematiek, terwijl diegene wel direct is geraakt door de onterechte afwijzing door de ontvanger. Aangezien de ontvanger geen zicht heeft op de echtgenoten en geregistreerde partners ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek is het niet mogelijk om bij deze groep ambtshalve het tegemoetkomingsbeleid toe te passen. Deze groep burgers zal hiertoe zelf een verzoek moeten indienen.

Artikel 7. Toekenning bij overlijden van belanghebbende

In het voorgestelde artikel 7, eerste lid, is bepaald dat in het geval van overlijden van de belanghebbende, bedoeld in artikel 2, eerste lid, de nabestaanden, gedefinieerd in artikel 1, in aanmerking komen voor de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, waarop de overleden belanghebbende recht zou hebben indien deze niet was overleden. Om duidelijk te maken welke nabestaanden in aanmerking komen voor de tegemoetkoming, is in het voorgestelde artikel 1 een definitie van het begrip nabestaande opgenomen. Bij de nabestaanden die de wet aanwijst – de zogenaamde aangewezen nabestaanden – gaat het in beginsel om de fiscaal partner van de belanghebbende. Indien er geen fiscaal partner (in leven) is, wordt de tegemoetkoming toegekend aan de kinderen van de belanghebbende. Het gaat hierbij om de (adoptie)kinderen van de belanghebbende of de (adoptie)kinderen van de (voormalig) echtgenoot of (voormalig) geregistreerd partner van de belanghebbende. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen minder- en meerderjarige kinderen. De tegemoetkoming wordt op grond van het voorgestelde artikel 7, eerste lid, in beginsel ambtshalve toegekend aan de nabestaanden van de overleden belanghebbende. In het voorgestelde artikel 7, tweede lid, is bepaald dat in het geval er meerdere nabestaande kinderen zijn het bedrag van de tegemoetkoming naar evenredigheid van het aantal kinderen wordt verdeeld.

In het voorgestelde artikel 7, derde lid, is bepaald dat, indien een nabestaande niet bekend is bij de ontvanger en dus geen ambtshalve toekenning aan deze nabestaande kan plaatsvinden, op aanvraag de tegemoetkoming kan worden toegekend aan deze nabestaande. Het zal hierbij gaan om kinderen van de overledene die niet bij de ontvanger bekend zijn. De nabestaande zal hiertoe een gemotiveerde aanvraag bij de ontvanger moeten indienen. Uit de aanvraag zal moeten blijken welke overledene bij leven in aanmerking zou komen voor de tegemoetkoming ter erkenning van de onterechte handelwijze van de Belastingdienst en dat de nabestaande het kind van die overledene is. Op grond van het voorgestelde artikel 7, vierde lid, wordt indien artikel 7, derde lid, zich voordoet, de tegemoetkoming naar evenredigheid van het aantal nabestaanden van de overleden belanghebbende berekend. Dit betekent

[81] Dit geldt ook voor een stabilisatieverzoek. Door middel van een stabilisatieverzoek wordt gepoogd voor de beide echtgenoten of geregistreerde partners tot een oplossing te komen voor de problematische schulden.

dat een nabestaande die op aanvraag de tegemoetkoming krijgt, een bedrag krijgt dat gelijk is aan het bedrag dat een andere nabestaande ambtshalve of op verzoek reeds heeft ontvangen. Als er geen sprake is van andere nabestaanden die al de tegemoetkoming ambtshalve of op verzoek toegekend hebben gekregen, dan wordt de tegemoetkoming verdeeld over de nabestaanden die een aanvraag tot toekenning van de tegemoetkoming hebben gedaan waarbij de ontvanger op die verzoeken nog geen besluit heeft genomen.

Artikel 8. Tegemoetkoming bij voor bezwaar vatbare beschikking

Het voorgestelde artikel 8, eerste lid, regelt dat de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit, bedoeld in artikel 3, eerste lid, het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen, bedoeld in artikel 4, en de kwijtschelding van belastingschulden, bedoeld in artikel 5, worden vastgesteld bij voor bezwaar vatbare beschikking. Uit het voorgestelde artikel 8, tweede lid, volgt dat hierbij hoofdstuk V AWR van overeenkomstige toepassing is. Hoofdstuk V AWR ziet op de (fiscale) bezwaar- en beroepsmogelijkheid bij voor bezwaar vatbare beschikkingen. Het overeenkomstig van toepassing verklaren van hoofdstuk V AWR heeft als gevolg dat na bezwaar de beschikking bij een eventueel beroep, hoger beroep of beroep in cassatie aan de fiscale rechter wordt voorgelegd.

Artikel 9. Aanvraagtermijn

In het voorgestelde artikel 9 is de termijn bepaald voor het doen van een aanvraag tot betaling van het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit, bedoeld in artikel 3, eerste lid, voor het doen van een aanvraag voor een tegemoetkoming door een persoon als bedoeld in artikel 6 en voor het doen van een aanvraag door een nabestaande als bedoeld in artikel 7, derde lid. Een aanvraag moet ingevolge artikel 9 ingediend worden uiterlijk twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het wordt redelijk geacht dat deze groepen een termijn hebben van twaalf maanden om deze aanvraag in te dienen.

Artikel 10. Beslistermijn

In het voorgestelde artikel 10 is de beslistermijn voor de ontvanger gegeven. De ontvanger dient binnen zes weken te beslissen op een aanvraag tot betaling van het bedrag gelijk aan de afloscapaciteit, bedoeld in artikel 4, eerste lid. Deze termijn geldt ook voor een aanvraag van de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek – een persoon als bedoeld in artikel 6 – of nabestaande. De ontvanger kan de termijn eenmaal met zes weken verlengen. Dit is lijn met de beslistermijn die wordt gehanteerd bij andere tegemoetkomingsregelingen binnen het FSV-kader.

Artikel 11. Wijze van uitbetalen

Uit het voorgestelde artikel 11, eerste lid, volgt dat de ontvanger de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, of het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen, bedoeld in artikel 4, uitbetaalt op een daartoe bestemde bankrekening die op naam staat van de belanghebbende, echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek – een persoon als bedoeld in artikel 6 – of nabestaande. De ontvanger zal de tegemoetkoming of het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen uitbetalen binnen zes weken nadat de tegemoetkoming, onderscheidenlijk het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekende bedragen, is toegekend en het bankrekening-

nummer van de belanghebbende, de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek, onderscheidenlijk de nabestaande, bekend is geworden bij de ontvanger. Dit betekent dat de ontvanger niet eerst hoeft te wachten op een reactie van de belanghebbende, de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek, onderscheidenlijk de nabestaande, alvorens hij het bedrag uitbetaalt als de ontvanger al op andere wijze over het bankrekeningnummer is komen te beschikken. Als het bankrekeningnummer bij de ontvanger niet bekend is, zal de ontvanger aan de belanghebbende, de echtgenoot of geregistreerd partner ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek, onderscheidenlijk de nabestaande, vragen het bankrekeningnummer aan hem bekend te maken. Als er sprake is van een minderjarige nabestaande, vindt uitbetaling van de tegemoetkoming plaats op een daartoe door de wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige nabestaande bestemde bankrekening waarbij de bankrekening op naam staat van de minderjarige nabestaande en het bankrekeningnummer door of namens de minderjarige nabestaande bij de ontvanger is opgegeven.

Op grond van het voorgestelde artikel 11, tweede lid, betaalt de ontvanger het bedrag dat gelijk is aan de afloscapaciteit, bedoeld in artikel 3, eerste lid, binnen zes weken na toekenning van de aanvraag en ontvangst van het bankrekeningnummer van de schuldhulpverlener, bewindvoerder of kredietverstrekker, uit op het bankrekeningnummer dat bij de ontvanger is opgegeven.

Het voorgestelde artikel 11, derde lid, bepaalt dat artikel 24 IW 1990 niet van overeenkomstige toepassing is bij de uitbetaling van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, het bedrag dat gelijk is aan de afloscapaciteit, bedoeld in artikel 3, eerste lid, en het bedrag dat gelijk is aan de betaalde en verrekende bedragen, bedoeld in artikel 4, door de ontvanger. Hierdoor kan de ontvanger de uit te betalen bedragen niet verrekenen met openstaande schulden.

Artikel 12. Verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

In het voorgestelde artikel 12, eerste lid, wordt de grondslag geboden voor de ontvanger om persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te kunnen verwerken.

In het voorgestelde artikel 12, tweede lid, wordt bepaald dat voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard wordt voorzien in praktische handleidingen en werkinstructies om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende niet onevenredig wordt geschaad. De waarborgen die in de praktische handleidingen en werkinstructies zullen zijn verwerkt, zijn toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

In het voorgestelde artikel 12, derde lid, wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld die de rechten en vrijheden van de bij de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard betrokken personen beschermen. Daarbij moet worden gedacht aan een verbod om de persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken door andere afdelingen van de Belastingdienst dan de afdelingen die belast zijn met het tegemoetkomingsbeleid of voor andere doeleinden dan het tegemoetkomingsbeleid, alsmede de bepaling dat de resultaten van het onderzoek niet in de reguliere systemen van de Belastingdienst mogen worden vastgelegd.

Artikel 13. Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Op grond van artikel 31bis Awir is het niet mogelijk voor de Dienst Toeslagen om toeslagschulden kwijt te schelden. Ingevolge het voorgestelde artikel 13 wordt na artikel 31bis Awir een artikel ingevoegd, te weten artikel 31ter Awir. Op grond van het voorgestelde artikel 31ter, eerste lid, Awir kan de Dienst Toeslagen, in afwijking van artikel 31bis Awir, openstaande toeslagschulden kwijtschelden van de belanghebbenden die na dagtekening van de onterechte afwijzingsbrief niet voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot een MSNP- of WSNP-traject is toegelaten of wel voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is toegelaten tot een dergelijk traject maar waarbij het traject vervolgens niet voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is afgerond. Het gaat hierbij dus om de belanghebbenden die in categorie II en IV zitten. Om te voorkomen dat belanghebbenden die in categorie III vallen in aanmerking komen voor kwijtschelding van de openstaande toeslagschulden, is in het voorgestelde artikel 31ter, tweede lid, uitgewerkt wanneer iemand niet in aanmerking komt voor kwijtschelding van de openstaande toeslagschulden. Er volgt geen kwijtschelding van de openstaande toeslagschulden als de onterechte afwijzing is gevolgd door een terechte afwijzing als reactie op een heroverweging of nieuw MSNP-verzoek. Ook volgt er geen kwijtschelding van de openstaande toeslagschulden als de rechter het verzoek van de belanghebbende om de ontvanger te bevelen in te stemmen met het aangeboden akkoord heeft afgewezen op een andere grond dan de gronden die worden gezien als onterechte gronden, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 2, eerste lid.

Artikel 14. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen