

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 verlenen¹ voor het eventuele restant. 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 zijn twee soorten regelingen te onderscheiden, te weten schuldsanering en schuldbemiddeling.

Bij schuldsanering verstrekt een derde (in de regel de gemeentelijke kredietbank) een saneringskrediet voor het saneren van de schulden. 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 dwangakkoord² – is bereikt. De schuldeisers krijgen dan direct het gehele bedrag waarmee zij akkoord zijn gegaan. De burger betaalt alleen het saneringskrediet terug aan de kredietverstrekker.³ De burger zal dit in normaal gesproken 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 aan 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 schuldsanering als een algeheel akkoord – al dan niet door een zogenaamd dwangakkoord – is bereikt. 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.

¹ 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.

² 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.

³ Normaliter zal de burger dit bedrag in achttien maanden terugbetalen aan de kredietverstrekker. Deze termijn is gelijk aan de duur van een schuldbemiddelingstraject.

Een afwijzing van een verzoek tot medewerking aan een buitengerechtelijk schuldregeling kan grote gevolgen hebben voor de burger. Een buitengerechtelijk schuldregeling komt immers alleen tot stand als alle schuldeisers – 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. 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 ingrijpender is dan een buitengerechtelijk schuldregeling. Bij een WSNP wordt er bijvoorbeeld een Wsnp-bewindvoerder aangesteld.

Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst circa 26.000 verzoeken om mee te werken aan een buitengerechte schuldregeling. De Belastingdienst beschouwt verzoeken van burgers die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen en betrekking hebben op schuldsanering 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 (schuldsanering) als op basis van een spaarsanering (schuldbemiddeling) dat door een burger, niet zijnde een ondernemer, is gedaan.

Gemiddeld hebben burgers die een verzoek om medewerking aan een MSNP (hierna: MSNP-verzoek) doen € 40.000 aan schulden en hebben zij gemiddeld vijf jaar gedaan over het opbouwen van die problematische schulden, zonder hulp te vragen bij een schuldhulpverlener. In de Leidraad Invordering 2008 is uitgewerkt hoe de Belastingdienst MSNP-verzoeken behandelt. Als schuldeiser kan de Belastingdienst, net als alle andere betrokken schuldeisers, een MSNP-verzoek honoreren of afwijzen.

Uit onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst – al dan niet namens de directeur van de Dienst Toeslagen – MSNP-verzoeken heeft afgewezen, omdat sprake is geweest van een belastingbedrag boven een bepaald normbedrag, een kwalificatie opzet of grove schuld (hierna: O/GS-kwalificatie), een fraude-indicatie of een registratie in de Fraude Signalering Voorziening (FSV).⁵ Achteraf bezien is het onjuist geweest dat saneringsvoorstellen enkel op één van die gronden (automatisch) zijn afgewezen. Deze afwijzingen zijn derhalve onterecht geweest en zijn daarmee zogenoemde onterechte afwijzingen. De Belastingdienst had dit nooit mogen doen. De Belastingdienst heeft hiermee deze kwetsbare burgers de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onterecht en onnodig aanzienlijk beperkt.

Conform de toezegging van het kabinet⁶ biedt dit wetsvoorstel de grondslag voor het tegemoetkomingsbeleid ten aanzien van burgers die een MSNP-verzoek hebben gedaan dat

⁴ De Belastingdienst beschouwt bijvoorbeeld een voorstel van de burger tot afkoop of een verzoek van een ondernemer tot medewerking aan een schuldsanering niet als een MSNP-verzoek.

⁵ 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.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1131.

onterecht is afgewezen door de Belastingdienst. Aangezien het wenselijk is om de tegemoetkoming met ingang van 1 januari 2025 aan burgers te kunnen toekennen, is het van belang dat dit wetsvoorstel per 1 januari 2025 in werking treedt. Op die manier kan op korte termijn een oplossing worden geboden voor de problematische schulden van burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht door de Belastingdienst is afgewezen. Het is niet wenselijk als deze burgers nog langer moeten wachten op een oplossing voor hun schuldenproblematiek. Zeker niet als het gaat om MSNP-verzoeken die al enkele jaren geleden – in sommige gevallen meer dan tien jaar geleden – onterecht zijn afgewezen.

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 bepalen welk bedrag de burger maandelijks dient te reserveren voor de schuldeisers, berekent de schuldhulpverlener “het vrij te laten bedrag” (hierna: VTLB) van de burger.⁷ 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.⁸ Naast het bedrag dat maandelijks wordt gespaard door de burger, moet in beginsel ook het (liquide) vermogen van de burger 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 bepalen 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 (een schuldsanering). De burger krijgt dan een saneringskrediet waarmee hij zijn schulden kan saneren. Na uitbetaling van het saneringskrediet

⁷ Op basis van de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen wordt het VTLB van de burger berekend.

⁸ Sinds 1 juli 2023 behelst een MSNP, respectievelijk WSNP, in beginsel achttien maanden. Voor die datum was het uitgangspunt een regeling van zesendertig maanden.

en kwijtschelding van het eventuele 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 Belastingdienst een MSNP-verzoek krijgt, wordt onder meer beoordeeld of de schuldenaar te goeder trouw⁹ is geweest bij het ontstaan van een 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 werkinstructie, die tot maart 2020 werd gebruikt, MSNP-verzoeken door de Belastingdienst geautomatiseerd – dus zonder inhoudelijke toetsing – werden afgewezen wanneer er sprake was van individuele schulden boven een bepaald bedrag¹⁰, in combinatie met:

- een registratie in de FSV met "melding fraudepost" in het aantekeningenveld;
- 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.¹¹

Verder heeft de Belastingdienst 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 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 Belastingdienst nodig was. Onderzoeken naar de effecten van FSV-registraties door PwC laten zien dat ook als geen O/GS werd 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

Het hanteren van grensbedragen was voor de Belastingdienst een manier om werkpakketten beheersbaar te houden. Echter, het kabinet concludeerde dat op deze wijze en zonder verdere handmatige controle verwijtbaarheid bij de burger vaststellen onacceptabel was.¹² In een onderzoeksrapport naar dezelfde materie, dat op 6 juli 2021 met de Tweede Kamer werd gedeeld,

⁹ Tot juli 2018 werd op grond van de Leidraad Invordering 2008 bij een MSNP-verzoek getoetst of de burger te goeder trouw is geweest. Vanaf juli 2018 volgt uit artikel 73.5a van de Leidraad Invordering 2008 dat de Belastingdienst 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.

¹⁰ € 3.000 in maart 2015, € 5.000 vanaf 1 april 2015 en € 10.000 vanaf 1 november 2015.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 807.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 816.

kwam de Auditdienst Rijk (ADR) tot dezelfde conclusie.¹³ Tevens kwam het volgens de ADR voor dat de Belastingdienst MSNP-verzoeken geautomatiseerd afwees indien schulden boven de grensbedragen uitkwamen, dus zonder een FSV-registratie met "melding fraudepost" of O/GS-kwalificatie). Vooruitlopend op de conclusies van de ADR heeft de Belastingdienst intern een eigen onderzoek verricht naar de afwijzingsbrieven.¹⁴ 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 waarvan 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 2.5.1).¹⁵
- 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 het onjuist is geweest dat MSNP-verzoeken (automatisch) zijn afgewezen enkel op grond van schuldbedrag boven een bepaald normbedrag, een O/GS-kwalificatie, een fraude-indicatie of een registratie in de FSV. Dit had niet mogen gebeuren. Door deze onterechte afwijzingen heeft de Belastingdienst burgers met problematische schulden de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onnodig en aanzienlijk beperkt dan wel in zijn geheel ontnomen. Na de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek door de Belastingdienst zijn de getroffen 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. Gezien de aanzienlijke gevolgen die een onterechte afwijzing van MSNP-verzoek door de Belastingdienst heeft kunnen hebben, acht het kabinet het wenselijk en gepast om de betrokken burgers tegemoet te komen. Hierbij zal recht moeten worden gedaan aan het nadeel dat de betrokken burgers hebben ondervonden door de onterechte afwijzingen. Er wordt ingezet op een zo volledig en spoedig mogelijk herstel.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 31066 nr. 915.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 852.

¹⁵ 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.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden de betrokken burgers op een passende manier tegemoetgekomen. Het tegemoetkomingsbeleid is ruimhartig ingestoken met aandacht voor het nadeel dat de burger heeft ervaren.¹⁶ Onder meer wordt gepoogd alsnog een schuldenvrije start te creëren voor burgers waarbij na de onterechte afwijzing nimmer een (buitengerechtelijke) schuldsanering heeft plaatsgevonden. Voorts poogt het kabinet met het tegemoetkomingsbeleid het vertrouwen van de burger in de Belastingdienst en de overheid als geheel te herstellen. Verder is het tegemoetkomen van burgers die een MSNP-verzoek hebben gedaan dat onterecht is afgewezen in lijn met de motie van het lid Snels.¹⁷ 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.

2.4 Uitgangspunten bij het tegemoetkomingsbeleid

Het tegemoetkomingsbeleid is gestoeld op de volgende principes¹⁸:

- Ruimhartigheid: de Belastingdienst heeft een fout gemaakt waarvoor de burger ruimhartig tegemoet dient te worden gekomen.
- Aansluiting bij het reguliere MSNP-traject: bij de zogenaamde pseudo-MSNP¹⁹ wordt zoveel mogelijk aangesloten bij een regulier MSNP-traject. Dit bevordert de uitvoerbaarheid voor de betrokken partijen. Waar dit niet mogelijk is, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het beleid van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) in de Wet hersteloperatie toeslagen.
- Focus op de fout van de Belastingdienst: bij het tegemoetkomingsbeleid ligt de focus op de fout die de Belastingdienst heeft gemaakt en het daaruit volgende nadeel voor de betrokken burger. Burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen dienen te worden tegemoetgekomen. Hierbij is het uitgangspunt dat de tegemoetkoming recht moet doen aan het nadeel dat de betrokken burger heeft ondervonden.
- Zo min mogelijk uitvoeringsconsequenties en de acties liggen zoveel mogelijk bij de Belastingdienst: 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 Belastingdienst – 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 Belastingdienst zal daarom inzetten op korte aansturinglijnen.
- Tegemoetkoming blijft zo dicht mogelijk bij het nadeel: burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen, hebben niet of later een schuldenvrije start kunnen realiseren. De

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1131.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31066 nr. 776.

¹⁸ Kamerstukken II 2023.24, 31066, nr. 1338, bijlage 1 'Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen'.

¹⁹ Een pseudo-MSNP is een buitengerechtelijke schuldregeling waarin de Belastingdienst 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.

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. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt van ruimhartig tegemoetkomingsbeleid.
- Bieden van rechtszekerheid: burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen worden zo veel mogelijk rechtszekerheid geboden bij het toekennen van een tegemoetkoming. De tegemoetkomingen worden 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.

Naast deze uitgangspunten wordt bij het tegemoetkomingsbeleid ervan uitgegaan dat de onterechte afwijzing van de Belastingdienst 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 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 geven aan de fout die de Belastingdienst heeft gemaakt, als blijkt dat een andere reden mede ten grondslag ligt aan het niet tot stand komen van een MSNP.

2.5 Wanneer géén tegemoetkoming

2.5.1. Een terechte grond voor afwijzing

De Belastingdienst heeft vastgesteld dat bij een deel van de onterechte afwijzingen sprake was van een combinatie van een onterechte afwijzgrond en een (of meerdere) terechte afwijzgrond(en). Met het onderhavige wetsvoorstel is in een dergelijk geval de afwijzing terecht geweest en de desbetreffende burgers komen daarmee niet in aanmerking voor een tegemoetkoming. Immers was ook zonder de onterechte afwijzgrond het verzoek vanwege de terechte afwijzgrond afgewezen. De terechte afwijzgronden die de Belastingdienst bij de beoordeling heeft gebruikt zijn:

1. De verzoeker is 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.
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/stabilisatieovereenkomst 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 voorstel is niet volledig of juist onderbouwd.
13. De schuldhulpverlener is niet bevoegd.

Voorts volgt er geen tegemoetkoming als de afwijzing van de Belastingdienst het gevolg is geweest van een opgelegde vergrijpboete, een strafrechtelijke veroordeling of fraude die evident is. In dat geval is er een gerechtvaardigde reden geweest voor de Belastingdienst om het saneringsvoorstel of stabilisatieverzoek te weigeren. Het uitgangspunt is hierbij dat de burger uit de afwijzingsbrief heeft kunnen herleiden welke grond voor afwijzing is aangevoerd.

2.5.2. Samenloop met UHT

Het is mogelijk dat een burger die een onterechte afwijzing van de Belastingdienst heeft ontvangen ook in beeld is in het kader van de toeslagenproblematiek. Er is namelijk geconstateerd dat er burgers zijn die geraakt zijn door de toeslagenproblematiek en vervolgens onterecht zijn afgewezen voor een MSNP-traject. Het kabinet heeft aan de Tweede Kamer medegedeeld dat het voornemen is om bij het tegemoetkomingsbeleid een eventuele samenloop met UHT te beperken.²⁰ Deze groep burgers kan namelijk op grond van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) al tegemoet worden gekomen voor de gevolgen van de onterechte afwijzing van de Belastingdienst op een MSNP-verzoek. De Wht voorziet in een schuldregeling waarmee een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag kan worden geholpen en waarbij al zijn schulden worden vergoed of worden kwijtgescholden. Hiermee wordt dus een oplossing geboden voor de problematische schulden. Daarnaast kan een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag in aanmerking komen voor compensatie, compensatie voor aanvullende schade en brede ondersteuning. Het voorgaande geldt ook voor de ex-partner van een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag en de nabestaanden van een overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag. Gelet op het voorgaande worden door de toeslagenproblematiek getroffen burgers grond van het onderhavige wetsvoorstel niet tegemoetgekomen.

De beperking van de reikwijdte van het tegemoetkomingsbeleid ziet op de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, nabestaanden en ex-partners aan wie op grond van de Wht een tegemoetkoming is toegekend. De beperking ziet niet op kinderen van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, aangezien deze groep mogelijk nog baat heeft bij een versneld schulphulpverleningstraject als de pseudo-MSNP. Om te voorkomen dat burgers die mogelijk in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in het UHT-kader ook tegemoet worden gekomen op grond van het onderhavige tegemoetkomingsbeleid en zodoende meerdere tegemoetkomingen ontvangen, zijn deze burgers uit de onderzoekspopulatie bij het onderhavige tegemoetkomingsbeleid gehaald. Burgers kunnen zich sinds 1 januari 2024 niet langer aanmelden voor een tegemoetkoming op grond van de Wht. Hierdoor lijkt de groep die nu in beeld is en mogelijk in aanmerking komt voor zowel een tegemoetkoming binnen het Wht-kader als een mogelijke tegemoetkoming binnen het MSNP-kader volledig te zijn. Mocht later blijken dat deze burgers niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming op grond van de Wht, dan kunnen

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1131.

deze burgers alsnog verzoeken om een tegemoetkoming binnen het tegemoetkomingsbeleid-MSNP. Hiermee wordt voorkomen dat deze burgers helemaal niet tegemoet worden gekomen.

2.5.3. Na de afwijzing is een verzoek tot heroverweging of een nieuw verzoek gedaan

Bij sommige burgers is het initiële MSNP-verzoek dat onterecht is afgewezen opnieuw beoordeeld, en is het MSNP-verzoek vervolgens op rechtmatige gronden terecht afgewezen. Daarnaast kan een burger na het initiële MSNP-verzoek dat onterecht is afgewezen een nieuw MSNP-verzoek hebben ingediend, dat terecht door de Belastingdienst is afgewezen. Deze burgers ontvangen geen tegemoetkoming. Zij hebben weliswaar te maken gehad met een onterechte afwijzing, maar omdat zij later ook een terrechte afwijzing ontvingen op diezelfde of nieuwe aanvraag kan worden geconcludeerd dat zij toentertijd gerechtvaardigd niet zijn toegelaten tot een MSNP- of WSNP-traject. Er is daarom geen reden voor het toekennen van een tegemoetkoming.

3. Het tegemoetkomingsbeleid

3.1 Vormen van tegemoetkoming

Het tegemoetkomingsbeleid bestaat uit de volgende onderdelen:

- tegemoetkoming voor immateriële schade (het zogenaamde wachtgeld);
- kwijtschelding van de openstaande schulden bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen;
- terugbetaling van de betaalde bedragen aan en de verrekenende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen;
- een pseudo-MSNP.

Binnen de groep gedupeerden lopen de gevolgen van de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek uiteen. Gelet daarop wordt bij het tegemoetkomingsbeleid gewerkt met verschillende vormen van tegemoetkoming en verschillende categorieën, die nader worden toegelicht in paragraaf 3.2.

3.1.1. Tegemoetkoming immateriële schade ('wachtgeld')

De Belastingdienst bepaalt per burger van wie een MSNP-verzoek onterecht is afgewezen of die burger in aanmerking komt voor 'wachtgeld' en voor welke periode. De tegemoetkoming bedraagt € 500 per zes maanden tot de datum dat de Belastingdienst heeft ingestemd met het MSNP-verzoek of een pseudo-WSNP dan wel WSNP is aangevangen, waarbij de periode naar boven wordt afgerond. Het bedrag is gebaseerd op vaste jurisprudentie van de Hoge Raad ten aanzien van de vergoeding van immateriële schade als gevolg van het overschrijden van de redelijke termijn in de bezwaar- en beroepsprocedure.²¹ Indien de burger na de onterechte afwijzing later is toegelaten tot een WSNP, wordt het berekende wachtgeld vermeerderd met eenmaal € 500. De reden hiervoor is dat een WSNP-traject in beginsel ingrijpender is dan een MSNP-traject. Het kabinet acht het daarom passend om deze burgers hiervoor extra tegemoet te komen. Toekenning van deze tegemoetkoming vindt plaats bij voor bezwaar vatbare beschikking.

De Belastingdienst zal het wachtgeld uitbetalen zodra de hoogte hiervan berekend is en bij

²¹ HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252.

beschikking is toegekend. Het voorgaande heeft tot gevolg dat de Belastingdienst het wachtgeld mogelijk uitbetaalt gedurende een lopend MSNP- of WSNP-traject. Het wachtgeld valt dan in de boedel. Dat heeft tot gevolg dat het wachtgeld waarschijnlijk wordt verdeeld over de schuldeisers van de burger. De burger kan in een dergelijke situatie dus niet zelf een bestemming voor het te ontvangen wachtgeld kiezen. Aangezien de aanspraak op het wachtgeld ontstaat gedurende het MSNP- of WSNP-traject, kan het wachtgeld niet zonder meer buiten de boedel worden gehouden.²² Het wachtgeld zou wel buiten de boedel gehouden kunnen worden als bijvoorbeeld alle schuldeisers van de burger bij een MSNP instemmen met het verzoek van een schuldhulpverlener om het wachtgeld niet tot de boedel te laten behoren. Of schuldeisers hiermee instemmen is onzeker. Voor burgers voor wie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een (pseudo)MSNP- of WSNP- traject start, geldt hetzelfde. Ook bij deze groep burgers zal het wachtgeld in beginsel in de boedel vallen, aangezien de aanspraak op het wachtgeld reeds bestaat bij aanvang van het MSNP- of WSNP-traject.

3.1.2. Kwijtschelding van de openstaande schulden bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en het terugbetalen van 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 schulden van deze burgers bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen kwijtgescholden. Naast dat dit recht doet aan het nadeel dat de betrokken burger heeft ondervonden door de onterechte afwijzing van het MSNP-verzoek, kan hierdoor de kans op een succesvolle pseudo-MSNP toenemen. De overige schuldeisers zullen dan immers een hoger aanbod ontvangen, aangezien de schuldenlast lager wordt. De Invorderingswet 1990 (IW 1990) biedt de mogelijkheid om in lagere regelgeving uit te werken onder welke voorwaarden belastingschulden kunnen worden kwijtgescholden. Gelet daarop is de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 gewijzigd, zodat de Belastingdienst de betreffende schulden kan kwijtschelden.²³ Voor de Dienst Toeslagen wordt met het wetsvoorstel een grondslag gecreëerd voor het kwijtschelden van de openstaande toeslagschulden. De openstaande schulden bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen zullen ambtshalve worden kwijtgescholden. Van de burger zijn derhalve geen handelingen vereist, met uitzondering van (voormalige) echtgenoten.²⁴ Op die manier wordt voorkomen dat burgers die niet in actie komen na wijziging van de regelgeving, bijvoorbeeld wegens wantrouwen jegens de Belastingdienst of persoonlijke omstandigheden, dit element van het tegemoetkomingsbeleid niet ten goede komt.

Ook betalen de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen de reeds betaalde en door de Belastingdienst, respectievelijk de Dienst Toeslagen, verrekende bedragen terug aan de burger. Deze betalingen hadden namelijk niet plaatsgevonden als een MSNP tot stand was gekomen. De Belastingdienst zal dit bedrag uitbetalen zodra de hoogte hiervan berekend is en bij beschikking is toegekend. Bij het terugbetalen van de betaalde en verrekende bedragen geldt hetzelfde als bij de

²² Uit artikel 295 van de Faillissementswet volgt dat alle goederen van een schuldenaar in de boedel vallen bij een schuldregeling.

²³ PM

²⁴ In paragraaf 3.4.2 wordt deze uitzondering nader toegelicht.

uitbetaling van het wachtgeld: de bedragen die worden terugbetaald kunnen in de boedel van een (lopend) MSNP- of WSNP-traject vallen.

Met de reeds betaalde of verrekenende bedragen wordt bedoeld: de bedragen 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 twee zaken van belang:

- De betalingen en verrekeningen moeten hebben plaatsgevonden ná de onterechte afwijzing op belasting- en toeslagschulden die materieel betrekking hebben op een tijdvak gelegen voor de onterechte afwijzing. Dit betekent dat de reden van het ontstaan van de schuld moet hebben plaatsgevonden voor de onterechte afwijzing en de betaling of verrekening daarna kwam. Het maakt dus niet uit of een schuld formeel pas na de onterechte afwijzing tot stand kwam.
- De tegemoetkoming is inclusief de bedragen die zijn betaald ter voldoening van de invorderingsrente en -kosten die betrekking hadden op de voornoemde schulden.

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

De Belastingdienst wil voor getroffen burgers een zoveel mogelijk schuldenvrije toekomst creëren. Hiervoor volgt de pseudo-MSNP waarbij, waar mogelijk, het proces van het reguliere MSNP-traject. Bij de pseudo-MSNP is ook sprake van een overeenkomst tussen de burger, schuldhulpverlener en schuldeisers. Er is één belangrijk verschil: de Belastingdienst financiert hetgeen de burger beschikbaar zou moeten stellen voor zijn schuldeisers (de afloscapaciteit).

De Belastingdienst 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. Indien de burger gebruik wil maken van de mogelijkheid dat de Belastingdienst een bedrag ter beschikking stelt dat gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger, dan dient deze burger hier uiteindelijk zelf een verzoek voor in te dienen bij de Belastingdienst. De Belastingdienst betaalt op verzoek en nadat alle schuldeisers hebben ingestemd met het saneringsvoorstel, het bedrag uit aan de schuldhulpverlener die namens de burger het saneringsvoorstel heeft uitgebracht. Uit het verzoek zal moeten blijken dat alle schuldeisers akkoord zijn gegaan, de hoogte van de afloscapaciteit en welke manier de afloscapaciteit is berekend. De Belastingdienst zal vervolgens het bedrag bij beschikking toekennen.

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. Burgers kunnen zich voor de pseudo-MSNP in beginsel aanmelden tussen 1 januari 2025 en 1 januari 2026. Een aanmeldperiode van twaalf maanden geeft de burger voldoende tijd om zich aan te melden. Voor burgers die mogelijk in aanmerking komen voor een herstelmaatregel op grond van de Wht geldt een langere aanmeldperiode. Bij deze burgers wordt mogelijk pas op of na 1 januari 2026 bekend of zij daadwerkelijk in aanmerking

komen voor een herstelmaatregel. Indien dat niet zo, is het wenselijk dat deze burgers alsnog gebruik kunnen maken van een pseudo-MSNP.

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 Recofa²⁵-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen het VTLB van de burger. Vervolgens brengt de schuldhulpverlener de schuldeisers hiervan op de hoogte en doet aan hen een saneringsvoorstel.

Bij een pseudo-MSNP zijn twee scenario's mogelijk:

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

De Belastingdienst betaalt na het akkoord van alle schuldeisers via de schuldhulpverlener aan de schuldeisers het bedrag dat gelijk is aan de gehele afloscapaciteit van de burger. De Belastingdienst schat in dat dit efficiënter is dan wanneer de Belastingdienst zelf namens de burger een schuldregeling gaat uitvoeren. Om toegelaten te kunnen worden tot de pseudo-MSNP worden van de burger dezelfde handelingen verwacht als in een regulier MSNP-traject.²⁶ 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. Indien de rechter hier niet in meegaat en er dus geen pseudo-MSNP ontstaat, neemt de Belastingdienst de overgebleven schulden niet over. Het overnemen van schulden door de Belastingdienst kan namelijk juist een perverse prikkel zijn voor schuldeisers om niet mee te werken met de pseudo-MSNP en af te wachten of een dwangakkoord wordt opgelegd. De schuldhulpverlener kan dan 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 Belastingdienst financiert een bedrag dat gelijk is aan de afloscapaciteit van de burger indien alle schuldeisers instemmen met het aangeboden akkoord op grond van hetgeen de Belastingdienst namens de burger financiert, een zogenaamd crediteurenakkoord.²⁷ Als de

²⁵ Recofa is een landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in procedures betreffende faillissementen, wettelijke schuldsaneringsregelingen en surseances van betaling.

²⁶ 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.

²⁷ Bij een WSNP wordt de Wsnp-bewindvoerder betaald uit de boedel. De vergoeding die de Wsnp-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

Belastingdienst zonder meer het bedrag overmaakt bij een WSNP naar de Wsnp-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 Belastingdienst als doel heeft om de burger bij een WSNP te ontzien. Gelet daarop zal eerst een crediteurenakkoord moeten worden bereikt alvorens de Belastingdienst over zal gaan tot betaling van het bedrag. Of dit ook lukt is onzeker. In uitzonderlijke gevallen van externe weigering aan medewerking tot een MSNP, niet toelating tot de WSNP of geen medewerking aan een crediteurenakkoord bij een WSNP, onderzoekt de Belastingdienst de mogelijkheden voor het toepassen van maatwerk.

3.1.4. Op 1 januari 2025 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 18 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 1 januari 2025 kan behelzen. Het wordt niet wenselijk geacht als burgers die voor inwerkingtreding van de wet al een MSNP- of WSNP-traject zijn gestart later dan burgers die een pseudo-MSNP aangaan een schuldenvrije start krijgen. Gelet daarop zal de Belastingdienst pogen deze burgers te helpen bij het eerder realiseren van een schuldenvrije start. Dit wil de Belastingdienst bereiken door een bedrag ter beschikking te 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. Het bedrag dat de Belastingdienst op aanvraag 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 Belastingdienst gaat derhalve geen rekening houden met bedragen die de burger voor 1 januari 2025 had moeten afdragen. Of door het ter beschikking stellen van het bedrag door de Belastingdienst betekent dat de burger eerder schuldenvrij is, is afhankelijk van de medewerking van de schuldeisers. Als de Belastingdienst zonder meer het bedrag overmaakt naar de schuldhelpverlener 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 schuldeisers²⁸, waarbij aan deze schuldeisers gevraagd wordt akkoord te gaan met dat de Belastingdienst een bedrag financiert dat gelijk is aan de resterende afloscapaciteit van

worden uitbetaald, wordt hiermee dus ook voorzien in een bedrag waarmee de Wsnp-bewindvoerder betaald wordt.

²⁸ In het geval van schuldbemiddeling of een WSNP-traject.

de burger met als gevolg dat de burger eerder schuldevrij is. Ook hierbij geldt dat het onzeker is of dit lukt en dus eerder een schuldevrije 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 18 maanden een afgesproken bedrag afdraagt, moet aan hen worden voorgelegd of zij akkoord gaan als de Belastingdienst 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 Belastingdienst 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 is. Daarentegen zou in het restant van het traject de burger ook minder kunnen gaan afdragen. De Belastingdienst 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 Belastingdienst het resterende bedrag in één keer ter beschikking stelt. Alles overziend kan het ook in het voordeel van de schuldeisers zijn als de Belastingdienst 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 schuldsanering (een sanering op grond van een saneringskrediet), 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 Belastingdienst hetgeen financiert dat de betreffende burger nog dient af te lossen op het saneringskrediet. Het is niet aannemelijk dat een kredietverstrekker als de gemeentelijke kredietbank hiertegen bezwaren heeft.

3.2 Categorieën burgers tegemoetkomingsbeleid

In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen categorieën burgers, met bijbehorend tegemoetkomingsbeleid. In de navolgende alinea's worden de categorieën geïntroduceerd en wordt een korte toelichting op het bijbehorende tegemoetkomingsbeleid gegeven waar daarvan sprake is.

Categorie I: Burgers die na een onterechte afwijzing alsnog zijn toegelaten tot een MSNP- of WSNP-traject

Burgers in categorie I hebben na hun initiële (onterechte) afwijzing een herbeoordeling aangevraagd of een nieuw MSNP-verzoek gedaan. Op basis hiervan zijn zij op een later moment alsnog toegelaten tot een MSNP of WSNP. Deze burgers hebben lang(er) in onzekerheid verkeerd over de oplosbaarheid van hun financiële problemen. Deze burgers ontvangen daarom wachtgeld.

Bij burgers die later alsnog zijn toegelaten tot een MSNP, wordt het wachtgeld berekend tot de datum dat de Belastingdienst heeft ingestemd met het MSNP-verzoek. Door alsnog in te stemmen met het MSNP-verzoek wordt de eerdere onterechte afwijzing hersteld. Voorts wordt door te kiezen voor dit tijdvak gewaarborgd dat de Belastingdienst voor elke burger de hoogte van het wachtgeld nauwkeurig kan berekenen, aangezien de Belastingdienst in ieder geval uit de dossiers kan herleiden wanneer de Belastingdienst heeft ingestemd met het MSNP-verzoek. Een alternatief zou zijn om het wachtgeld te berekenen over de periode tot ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst²⁹ of datum algeheel akkoord. De datum waarop alle schuldeisers hebben ingestemd met het MSNP-verzoek is vaak niet (meer) bekend bij de Belastingdienst. Dit geldt ook voor de datum waarop de schuldregelingsovereenkomst is ondertekend. Bovendien zou het wachtgeld berekenen tot de datum van ondertekening schuldregelingsovereenkomst nadelig voor de burger zijn nu een instemmingsverklaring van de Belastingdienst in beginsel pas kan volgen na ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst. Het wachtgeld berekenen tot de datum van de instemmingsverklaring van de Belastingdienst is daarom vanuit zowel burger- als uitvoeringsperspectief wenselijk.

Categorie II: Burgers die na een onterechte afwijzing niet meer zijn toegelaten tot een MSNP- of WSNP-traject, noch later terecht zijn afgewezen

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 terecht 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.³⁰ 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 verrekenende bedragen. 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 Belastingdienst een bedrag financiert dat gelijk is aan de gehele afloscapaciteit van de burger. Tot slot ontvangen de burgers in deze categorie ook wachtgeld, waarbij dit bedrag in beginsel in de boedel valt van een schuldregeling.

Categorie III: Burgers die na een onterechte afwijzing alsnog een terecht afwijzing hebben ontvangen op de initiële aanvraag of op een nieuwe aanvraag

In paragraaf 2.5.3 is toegelicht waarom burgers van wie een initieel MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en opnieuw is beoordeeld en daarbij op rechtmatige gronden terecht is afgewezen, niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Voorts is toegelicht waarom burgers die na de onterechte afwijzing een nieuw MSNP-verzoek hebben ingediend en dat vervolgens terecht door de Belastingdienst is afgewezen, niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Deze burgers vormen categorie III.

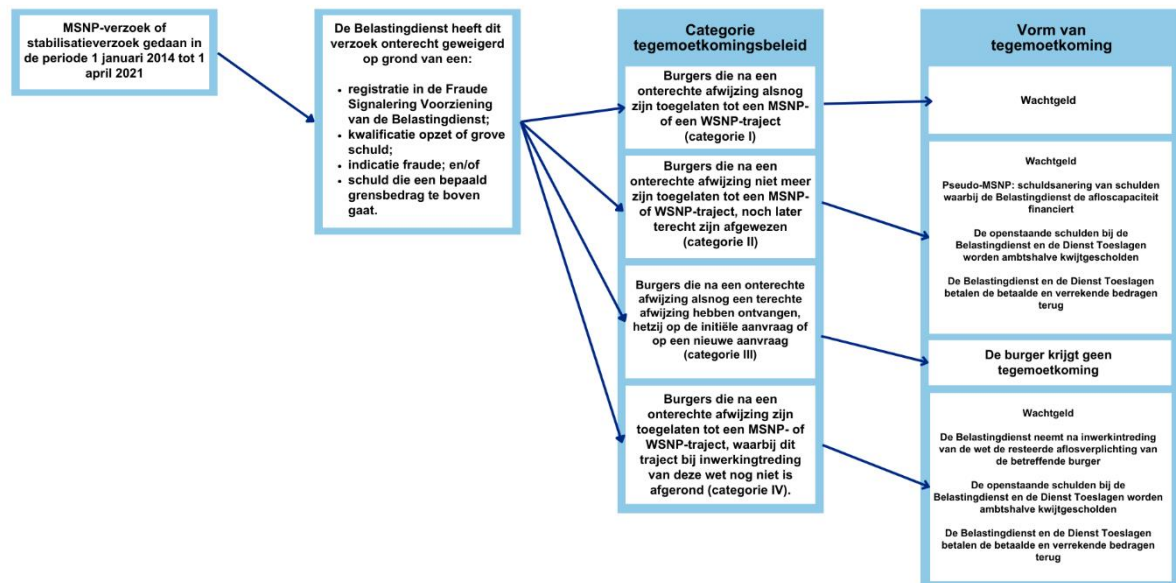
²⁹ Na ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst gaat de termijn van achttien maanden lopen. Tot 1 juli 2023 was in beginsel het uitgangspunt een regeling van zesendertig maanden.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1131.

Categorie IV: Burgers die na een onterechte afwijzing zijn toegelaten tot een MSNP- of WSNP-traject, waarbij dit traject bij inwerkingtreding van de wet nog niet is afgerond

Deze burgers zitten bij inwerkingtreding van deze wet – beoogd 1 januari 2025 – nog in een lopend MSNP- of WSNP-traject. Deze burgers ontvangen wachtgeld en komen in aanmerking voor kwijtschelding van hun belasting- en toeslagschulden. Verder zal de Belastingdienst, respectievelijk de Dienst Toeslagen, de betaalde en verrekenende bedragen terugbetalen. Tot slot kan de Belastingdienst na inwerkintreding van de wet een bedrag ter beschikking stellen dat gelijk is aan hetgeen de betreffende burgers nog moeten afdragen in een schuldregeling (schuldbemiddeling of schuldsanering), zodat de burger eerder schuldenvrij is. Om te bewerkstelligen dat een burger eerder schuldenvrij is, dient een crediteurenakkoord te worden bereikt.

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



3.3 Voorbeelden van tegemoetkoming in casuïstiek

Voorbeeld categorie I

Burger X heeft € 20.000 schuld opgebouwd. Op 2 februari 2017 wijst de Belastingdienst zijn MSNP-verzoek af. Na een herbeoordeling wordt de burger op 17 juli 2018 alsnog toegelaten tot een MSNP-traject. Burger X heeft naar boven afgerond dus anderhalf jaar gewacht op de toelating en heeft dus recht op drie keer € 500 = € 1.500 wachtgeld.

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

Belastingdienst zijn MSNP-aanvraag af. Burger Y vraagt geen herbeoordeling aan en dient ook geen nieuwe aanvraag in. Sindsdien heeft de burger € 500 van de op het moment van de MSNP-afwijzing bij de Belastingdienst openstaande schulden afbetaald en heeft de Belastingdienst nog eens € 500 verrekend op belastingteruggaven. De Belastingdienst scheldt de op dat moment openstaande schulden kwijt. De Belastingdienst keert daarnaast burger Y € 1.000 uit voor de betaalde en verrekende schulden. De overige schuldeisers gaan akkoord met een pseudo-MSNP op basis van € 100 per maand betaalcapaciteit voor 18 maanden lang (in totaal € 1.800), verdeeld naar rato over de schuldeisers en uitbetaald door de Belastingdienst. Het restant (€ 8.200) wordt na uitbetaling door die schuldeisers kwijtgescholden. De pseudo-MSNP is op 1 februari 2025 tot stand gekomen. Burger Y krijgt daarnaast € 8.000 wachtgeld, aangezien meer dan zeven en een half jaar is verstreken na de onterechte afwijzing (16 keer € 500).

Voorbeeld categorie III

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

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 2014 wijst de Belastingdienst zijn MSNP-verzoek af. Burger Z vraagt geen herbeoordeling aan en besluit zijn schuld bij de Belastingdienst volledig af te betalen. In oktober 2023 heeft de burger zijn belastingschuld volledig voldaan. 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 februari 2024 is verplicht 18 maanden het bedrag dat overblijft boven zijn VTLB af te dragen ten behoeve van zijn schuldeisers. Deze burger komt allereerst in aanmerking voor wachtgeld. Het wachtgeld bedraagt € 10.000, omdat de periode tussen de onterechte afwijzing en totstandkoming van de MSNP meer dan negen en een half jaar behelst. De periode wordt daarom op tien jaar afgerond. Verder betaalt de Belastingdienst de door de burger betaalde bedragen aan de Belastingdienst terug aan de burger, te weten € 5.000. Bij inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel heeft de burger al elf maanden zijn het bedrag boven zijn VTLB afgedragen. De Belastingdienst stelt 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. Stabilisatieovereenkomst

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 Belastingdienst in een aantal gevallen stabilisatieverzoeken als een MSNP-verzoek heeft behandeld en onterecht heeft afgewezen op dezelfde onterechte afwijsgonden op basis waarvan MSNP-verzoeken zijn afgewezen. De Belastingdienst heeft hierbij gelijkloidente 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 Belastingdienst kan worden verwacht dat er geen MSNP tot stand zal komen. Ook bij deze groep is sprake van een situatie waarbij een fout van de Belastingdienst de mogelijkheid voor het realiseren van een schuldenvrije start aanzienlijk heeft beperkt. Gelet daarop zullen burgers van wie een stabilisatieverzoek als MSNP-verzoek door de Belastingdienst zijn behandeld en onterecht zijn afgewezen, ook in aanmerking komen voor het tegemoetkomingsbeleid. Burgers van wie een stabilisatieverzoek door de Belastingdienst daadwerkelijk als stabilisatieverzoek is behandeld zullen niet in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming. Het tegemoetkomingsbeleid ziet enkel op verzoeken die door de Belastingdienst als MSNP-verzoek zijn behandeld en vervolgens onterecht door de Belastingdienst zijn afgewezen.

3.4.2. Echtgenoten ten tijde van het MSNP-verzoek

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.³¹ Bij een gemeenschap van goederen zijn de echtgenoten 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 in de regel een gezamenlijk MSNP-verzoek dan wel een gezamenlijk verzoek tot toelating tot de WSNP doen.³² In een dergelijke situatie zijn dus beide echtgenoten aanvrager van de MSNP, de zogenaamde dubbele aanvraag. Dit heeft als gevolg dat de schuldhulpverlener 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 is aangegaan, dus ook eventuele belastingschulden.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat een afwijzing van de Belastingdienst voor de sanering van de belastingschuld van echtgenoot A ook direct nadelige gevolgen heeft voor echtgenoot B. Er komt dan voor zowel echtgenoot A als B geen MSNP tot stand, omdat niet alle schuldeisers die op de

³¹ 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.

³² 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.

(gezamenlijke) schuldeiserslijst staan akkoord gaan met het saneringsvoorstel. Kortom, door een onterechte afwijzing van de Belastingdienst kan ook de andere echtgenoot 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 die bij leven in aanmerking zou zijn gekomen voor het tegemoetkomingsbeleid is komen te overlijden.

Als bij een dubbele aanvraag maar één van de echtgenoten een onterechte afwijzing van de Belastingdienst heeft ontvangen (echtgenoot A), dan komt in beginsel alleen die echtgenoot voor in het onderzoek van de Belastingdienst en in aanmerking voor het tegemoetkomingsbeleid. Indien nog steeds sprake is van een gemeenschap van goederen zal de schuldhulpverlener naar alle waarschijnlijkheid weer namens beiden een gezamenlijk MSNP-traject starten. Dit is anders als echtgenoot A is overleden of er een scheiding heeft plaatsgevonden. Het kabinet acht het wenselijk dat ook een oplossing wordt geboden voor deze (voormalige) partners. Gelet daarop komt ook die groep in aanmerking voor dezelfde tegemoetkoming als echtgenoot A. Op die manier wordt voorkomen dat de (voormalige) echtgenoot geen schuldenvrije start krijgt, ondanks dat diegene direct nadeel heeft ondervonden door de onterechte afwijzing van de Belastingdienst op het verzoek om de belastingschulden van de partner te saneren. Daarnaast komen de (voormalige) echtgenoten in aanmerking voor het wachtgeld. Op die manier wordt volledig recht gedaan aan de positie van de (voormalige) echtgenoot bij het initiële MSNP-verzoek.

Aangezien de (voormalige) echtgenoot niet zelfstandig voorkomt als persoon in het onderzoek naar de onterechte afwijzingen, is het niet mogelijk om de (voormalige) echtgenoten ambtshalve in aanmerking te laten komen voor het tegemoetkomingsbeleid. De Belastingdienst heeft geen zicht op de echtgenoot ten tijde van het MSNP-verzoek of stabilisatieverzoek. Dit betekent dat de (voormalige) echtgenoten alleen op verzoek in aanmerking komen voor het tegemoetkomingsbeleid. Desalniettemin zal de Belastingdienst pogen de (voormalige) echtgenoten zoveel mogelijk indirect te benaderen. Bijvoorbeeld door burgers die ambtshalve in aanmerking komen voor het tegemoetkomingsbeleid en schuldhulpverleners proactief te wijzen op de mogelijkheden voor (voormalige) echtgenoten.

3.4.3. Nabestaanden

Het 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 het wachtgeld ontvangen. Dit wetsvoorstel volgt hierbij het voorbeeld van het opgestelde tegemoetkomingsbeleid bij de hersteloperatie toeslagen. Hier is geregeld dat bepaalde aangewezen nabestaanden – te weten de partner op het moment van overlijden of, indien die er niet is, de kinderen van de overledene – aanspraak kunnen maken op tegemoetkoming.

Nabestaanden komen in aanmerking voor de forfaitaire tegemoetkoming van € 500 per zes maanden 'wachtijd'. Het gaat hierbij om de door de Belastingdienst toegewezen nabestaanden. De tegemoetkoming komt in beginsel ten goede aan de partner van de overledene. Hierbij wordt

uitgegaan van de fiscale partner. Deze definitie beslaat verschillende typen partnerschappen en draagt bij aan de uitvoerbaarheid. De Belastingdienst kan immers redelijk eenvoudig achterhalen of sprake is van een fiscale partner. Indien er geen fiscale partner (in leven) is, dan komt de tegemoetkoming ten goede aan de kinderen van de overledene. 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 Belastingdienst te melden. De Belastingdienst zal het wachtgeld ambtshalve toekennen aan de aangewezen nabestaande(n).

Het is mogelijk dat een kind van de overledene niet bekend is bij de Belastingdienst, bijvoorbeeld omdat diegene in het buitenland woont en geen Nederlands burgerservicenummer heeft. Ambtshalve toekenning van het wachtgeld is dan logischerwijs niet mogelijk. Deze groep nabestaanden krijgt daarom de mogelijkheid om een aanvraag bij de Belastingdienst te doen. Een verzoek kan tot één jaar na inwerkingtreding van deze wet worden gedaan. Indien een kind een verzoek tot toekenning van het wachtgeld doet, maar reeds het wachtgeld aan andere kinderen van de overledene is verdeeld – de aangewezen nabestaanden – dan krijgt het verzoekende kind een tegemoetkoming gelijk aan het bedrag dat reeds andere aangewezen nabestaanden 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 2015 toegelaten tot de WSNP. Deze burger zit hierdoor in categorie I en komt hij derhalve in aanmerking voor wachtgeld. 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 Belastingdienst afgewezen en de burger wordt later niet alsnog toegelaten. Hierdoor valt deze burger ook in categorie II.

3.5 Doorwerking tegemoetkomingsbeleid

Het ontvangen wachtgeld kan gevolgen hebben voor het recht op een uitkering. Het vermogen van de burger kan door de ontvangen tegemoetkoming een vooraf bepaalde vermogensgrens te boven gaan. Deze (eventuele) onwenselijke gevolgen dienen te worden beperkt. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om een onwenselijke doorwerking van de tegemoetkoming te beperken.

4. Uitvoering en budgettaire gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel is beoordeeld met een uitvoeringstoets. De Belastingdienst acht het onderhavige wetsvoorstel uitvoerbaar bij een inwerkingtreding. De gevolgen voor de uitvoering worden beschreven in de uitvoeringstoets die wordt bijgevoegd.

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 tegemoetkomingsbeleid kan leiden tot (problematische) belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers.

Ten aanzien van het toekennen van het wachtgeld luidt het oordeel dat dit geen gevolgen heeft voor het doenvermogen van de burger die in aanmerking komt voor het wachtgeld. De burger hoeft namelijk niet zelf een verzoek hiertoe te doen. De Belastingdienst zal, indien is gebleken dat het MSNP-verzoek onterecht is afgewezen en deze burger later is toegelaten tot een MSNP of WSNP dan wel in aanmerking zou komen voor een pseudo-MSNP, het wachtgeld ambtshalve toekennen. Hierbij zal de Belastingdienst inzichtelijk maken hoe het bedrag tot stand is gekomen. Het voorgaande geldt ook voor het terugbetalen van betaalde en verrekenende bedragen. De Belastingdienst en de Dienst Toeslagen zullen deze bedragen ambtshalve terugbetalen aan de getroffen burger.

Het voorgaande geldt in overwegende mate ook voor de tegemoetkoming in de vorm van een pseudo-MSNP. De Belastingdienst 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. Hierbij zal de Belastingdienst inzichtelijk maken 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 in overleg met de schuldhulpverleners pogen burgers zo gericht mogelijk door te verwijzen voor schuldhulpverlening en burgers hierbij ook zoveel mogelijk te ontlasten.

Ten aanzien van de (voormalige) echtgenoten wordt meer een beroep gedaan op het doenvermogen van de burger. Deze groep komt niet ambtshalve in aanmerking voor het tegemoetkomingsbeleid, daar de Belastingdienst niet weet welke (voormalige) echtgenoten medeaanvrager zijn geweest van een MSNP waarbij de Belastingdienst het MSNP-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 een MSNP-traject starten. Hierbij kan de schuldhulpverlener de echtgenoot 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 Belastingdienst zal bij die situaties pogen de voormalige echtgenoot of weduwnaar dan wel weduwe (in)direct te wijzen op de mogelijkheden.

De Belastingdienst zal bijvoorbeeld in geval van een scheiding aan de schuldhulpverlener vragen de mogelijkheden voor een voormalige echtgenoot actief te bespreken met de burger die wel ambtshalve in aanmerking komt voor het tegemoetkomingsbeleid. Daarnaast kan het worden opgenomen in de communicatie met de burger die wel ambtshalve in aanmerking komt, zodat hij zijn voormalige echtgenoot hierover kan informeren. Weduwnaars en weduwen zullen een bericht krijgen over het wachtgeld dat aan hun overleden echtgenoot zou zijn toegekomen. Zij zullen immers een aangewezen nabestaande zijn. Hierbij kunnen de weduwnaars en weduwen direct worden geattendeerd op de mogelijkheden als bij het initiële MSNP-verzoek sprake is geweest van een dubbele aanvraag.

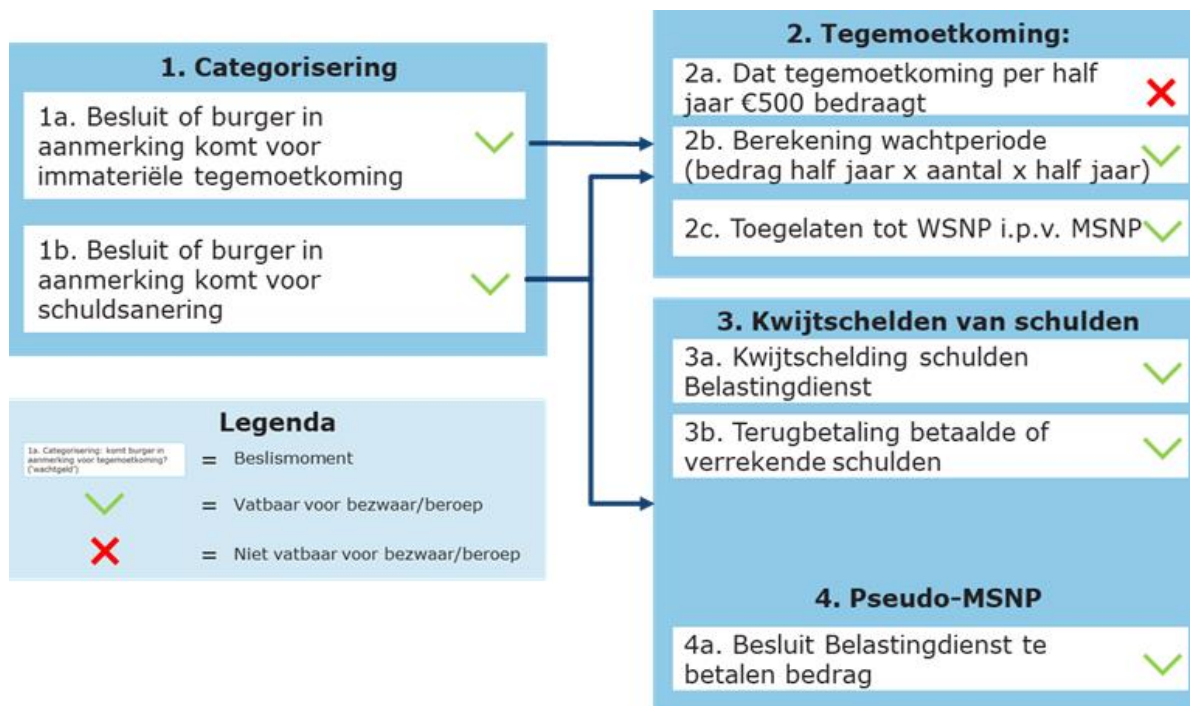
De tegemoetkoming wordt bij een voor bezwaar vatbare beschikking toegekend. In bezwaar en eventueel later in beroep gaat wél doenvermogen van de betreffende burger. Om de burger zo veel mogelijk hierbij te ontzien zal de Belastingdienst allereerst de burgers actief wijzen op de mogelijkheid om (telefonisch) 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 een tegemoetkoming en welke vragen dan wel bezwaren daaruit voortvloeien, zodat hierop kan worden geanticipeerd bij verdere communicatie en interactie met burgers. De Belastingdienst stelt de burger centraal en poogt zo veel mogelijk drempels weg te nemen. Alles overziend is daarom de verwachting dat het grotere beroep op het doenvermogen weliswaar een aandachtspunt is, maar naar verwachting niet of beperkt zal leiden tot problemen.

6. Rechtsbescherming

Het wachtgeld, het bedrag gelijk aan de (resterende) afloscapaciteit en het bedrag gelijk aan de betaalde en verrekenende bedragen zal bij voor bezwaar vatbare beschikking worden toegekend. Dit betekent dat hiertegen bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie openstaat. In lagere regelgeving zal worden bepaald dat het ambtshalve kwijtschelden van de openstaande schulden bij de Belastingdienst ook bij voor bezwaar vatbare beschikking plaatsvindt. Hier staat dus eveneens bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie open bij de fiscale rechter.

Het is ook juist om de getroffen burger wiens MSNP-verzoek onterecht door de Belastingdienst is afgewezen, hiervan bij voor bezwaar vatbare beschikking op de hoogte te stellen. Op die manier heeft deze burger de mogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen als hij zich niet kan vinden in de hoogte van de tegemoetkoming of welke schulden door de Belastingdienst worden kwijtgescholden.

Figuur 2: Visuele weergave van de mogelijkheden tot bezwaar en beroep voor de getroffen burgers.



7. EU-aspecten en grenseffecten

De maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel hebben geen EU-aspecten. Voorts geldt voor het wetsvoorstel dat er geen grenseffecten worden voorzien.

8. Advies en consultatie

Het onderhavige wetsvoorstel is ter internetconsultatie voorgelegd.

9. Gegevensbescherming

Om te kunnen vaststellen dat een burger in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van het onderhavige wetsvoorstel zullen persoonsgegevens worden verwerkt. Hierdoor zijn de bepalingen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Bij het onderzoek naar de onterechte afwijzingen en het wel of niet toekennen van een eventuele tegemoetkoming maakt de Belastingdienst gebruik van een werkinstructie.

De groep burgers die mogelijk in aanmerking komt voor een tegemoetkoming betreft een deelpopulatie van de FSV. De Belastingdienst heeft ten aanzien van de FSV een data protection impact assessment (DPIA) uitgevoerd met als doel om 1) de verwerkingen van het programma 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 de 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. Met het wetsvoorstel ontstaat voor de Belastingdienst 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 van de AVG is daarom van toepassing.

De Belastingdienst heeft 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 Belastingdienst 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. Derhalve is het noodzakelijk dat in het kader van deze tegemoetkomingsregeling persoonsgegevens door de Belastingdienst worden verwerkt. Er wordt geen tegemoetkoming toegekend wanneer de afwijzing van de Belastingdienst het gevolg is geweest van een opgelegde vergrijpboete, een strafrechtelijke veroordeling of evidente fraude. Gelet hierop worden voor de uitvoering van het wetsvoorstel ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt.

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. Het doel van de verwerking van de persoonsgegevens is om de verplichting die uit het wetsvoorstel volgt, na te kunnen komen; herstel van het nadeel dat burgers hebben ondervonden door een onterechte afwijzing van hun MSNP-verzoek. Er wordt voldaan aan het vereiste van proportionaliteit doordat door het gebruik van (strafrechtelijke) persoonsgegevens de toekenning van de tegemoetkoming ambtshalve kan plaatsvinden. Voorts wordt met het wetsvoorstel 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.

Gedurende het proces worden dataminimalisatie en beveiliging bewaakt en zal zorgvuldig met de persoonsgegevens worden omgegaan. Bij de eerdergenoemde DPIA is uitvoerig gekeken naar maatregelen om eventuele risico's bij deze verwerkingen te beperken.

10. 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 Belastingdienst is afgewezen, ruimhartig te compenseren. Het wetsvoorstel heeft tot doel en biedt de mogelijkheid om de betrokken burgers daadwerkelijk te compenseren. De voorwaarden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen om in aanmerking te komen voor een 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 en waarbij het verzoek niet in een later stadium op andere gronden terecht is afgewezen, komen in aanmerking voor een tegemoetkoming aangezien die burgers direct nadeel hebben ondervonden door de onterechte afwijzing.³³ Het

³³ Hieronder vallen ook de (voormalige) echtgenoten zoals genoemd in paragraaf 3.4.2.

tegemoetkomingsbeleid bestaat uit een tegemoetkoming voor de periode tussen de onterechte afwijzing en tot toelating tot een schuldregeling (het wachtgeld) en een tegemoetkoming voor burgers die bij inwerkingtreding van de start nog geen schuldregeling hebben afgerond. Hiermee voldoet het wetsvoorstel aan het doel dat wordt beoogd; getroffen burgers tegemoetkomen voor immateriële schade en voorzien in een oplossing voor problematische schulden die anders waren gesaneerd.

Doeltreffendheid

Met het wachtgeld wordt verwacht dat in overwegende mate tegemoet wordt gekomen aan de immateriële schade die een getroffen burger heeft ondervonden. Indien voor de getroffen burger nog geen schuldenvrije start is gerealiseerd, kan diegene naast het wachtgeld een beroep doen op het aanbod van de Belastingdienst 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 schuldenvrije start te helpen, hetgeen destijds was beoogd met het initiële MSNP-verzoek.

Doelmatigheid

Het gebruik van een vast bedrag per zes maanden heeft als voordeel dat de getroffen burgers op een uitvoerbare manier ruimhartig worden gecompenseerd, zeker nu de periode naar boven wordt afgerond. Daarnaast kan met een pseudo-MSNP daadwerkelijk het doel van een schuldenvrije start worden gerealiseerd. De Belastingdienst 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.