PELS RIJCKEN

Advies

voor	Ministerie van Financiën
van	Persoonsgegevens (kantoor landsadvocaat)
datum	1 mei 2023
inzake	Beantwoording vragen tegemoetkoming MSNP
zaaknr	11019888

1 Inleiding

1.1 De Belastingdienst is van mening dat zij in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 maart 2021 van verschillende burgers de verzoeken om deelname aan de Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen (hierna: MSNP) ten onrechte heeft afgewezen. Dit betreft onder andere burgers die stonden geregistreerd in de Fraude Signalerings Voorziening (FSV), of die een zogenaamde Opzet/Grove schuld (O/GS) kwalificatie hebben gekregen. De Belastingdienst is voornemens om getroffen burgers financieel tegemoet te komen.

1.2 In verband hiermee worden twee verschillende categorieën burgers onderscheiden: (i) burgers die na de onterechte afwijzing alsnog tot een MSNP- of WSNP-traject zijn toegelaten en (ii) burgers die na de onterechte afwijzing niet meer zijn toegelaten tot een MSNP- of WSNP-traject. Voor die verschillende categorieën heeft de Belastingdienst ook verschillende regelingen in gedachten.

1.3 Het is de bedoeling om deze regelingen in wetgeving neer te leggen en de verwachting is dat die wetgeving in juli 2024 in werking zou kunnen treden. Vooruitlopend hierop zou de Belastingdienst echter al een aanvang met het tegemoetkomingsbeleid willen maken. In dat verband legde u ons verschillende vragen voor waarop wij hierna zullen ingaan. Wij laten die beantwoording voorafgaan door een samenvatting van onze bevindingen.

1.4 Kort gezegd, vormt de comptabele rechtmatigheid van eventuele betalingen het grootste obstakel voor de uitvoering van een regeling zonder wettelijke grondslag. Betalingen die zonder wettelijke grondslag zouden worden uitgevoerd moeten worden aangemerkt als – in comptabele zin – onrechtmatige betalingen. Hierbij nemen wij tot

uitgangspunt dat een regeling, naar wij begrepen, niet zou worden gebaseerd op artikel 2.27 Comptabiliteitswet.

1.5 Bovendien wijkt de tegemoetkomingsregeling af van bestaande wettelijke regelingen zoals de huidige kwijtscheldingsregeling. Om van een wettelijke regeling af te kunnen wijken is een wettelijke grondslag vereist. Een wettelijke grondslag is op grond van de AVG ook vereist voor het verwerken van persoonsgegevens in het kader van dossieronderzoek dan wel het benaderen van gedupeerde burgers om zich aan te melden voor een MSNP-traject. Wij zien wel enige juridische ruimte om in het kader van een 'review' of 'evaluatie' van de huidige bevoegdheden te inventariseren welke groep burgers ten onrechte is uitgesloten van het MSNP-traject en welke schulden daardoor zijn ontstaan. Voorwaarde daarbij is dat het doel daarvan een 'review' betreft van de uitvoering van het huidige MSNP- of WSNP-traject door Belastingdienst / Toeslagen. Daarnaast biedt artikel 89 AVG ruimte om voorafgaand aan de inwerkingtreding van een wettelijke regeling, onder bepaalde voorwaarden, de omvang en schulden van de groep gedupeerden in kaart te brengen met als doel om statistisch onderzoek te verrichten.

1.6 Tot slot achten wij het risico reëel dat schuldeisers hun medewerking zullen onthouden aan een saneringsakkoord indien dit meebrengt dat een deel van hun vorderingen niet wordt voldaan. Wij nemen daarbij tot uitgangspunt dat de rol van de Belastingdienst ten tijde van het aangaan van een akkoord duidelijk zal zijn voor de betrokken schuldeisers. Indien die duidelijkheid niet wordt betracht, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat schuldeisers het akkoord vernietigen of zich anderszins op het vermogen van de schuldenaar zullen trachten te verhalen.

2 Vraag a - Kan worden gestart met dossieronderzoek?

2.1 De Belastingdienst vraagt zich af in hoeverre het mogelijk is om reeds vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet dossieronderzoek te verrichten. Met 'dossieronderzoek' wordt in dit concrete geval gedoeld op het handmatige selecteren van de relevante dossiers met als doel het inhoudelijk behandelen en beoordelen van de geselecteerde dossiers. Zowel de selectie als de inhoudelijke beoordeling en behandeling van het dossier leidt tot de verwerking van persoonsgegevens.[1] Een dergelijke verwerking kan slechts plaatsvinden voor zover de Belastingdienst de verwerking kan baseren op een wettelijke grondslag als beschreven in artikel 6, eerste lid, AVG.

[1] Onder 'verwerking van persoonsgegevens' wordt verstaan: een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens (zie artikel 4, aanhef en onder 2, AVG).

2.2 Wij zien op dit moment géén toereikende wettelijke grondslag in de zin van artikel 6, eerste lid, AVG voor de Belastingdienst om reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetgeving dossieronderzoek te verrichten en daarbij persoonsgegevens te verwerken voor zover de selectie en beoordeling tot doel heeft om de (toekomstige) aanspraak op de nieuwe regeling inhoudelijk te beoordelen. Wel zien wij enige juridische ruimte om in het kader van een 'review' of 'evaluatie' van de huidige bevoegdheden te inventariseren welke groep burgers ten onrechte is uitgesloten van het MSNP-traject en welke schulden daardoor zijn ontstaan. Voorwaarde daarbij is dat het doel daarvan een 'review' betreft van de uitvoering van het huidige MSNP- of WSNP-traject door Belastingdienst (zie randnr. 2.7). Ook zien wij juridische ruimte om door middel van een statistisch onderzoek te analyseren welke problemen bij (onterecht) uitgesloten burgers zich voordoen of hebben voorgedaan, met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de toekomstige wet en regeling (zie randnr. 2.8 e.v.). Daarbij is het volgende van belang.

2.3 Wij stellen voorop dat de Belastingdienst, bij afwezigheid van daartoe strekkende wetgeving, zich niet kan baseren op de wettelijke grondslag van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG ('de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen'). De Belastingdienst komt slechts een beroep toe op deze wettelijke grondslag voor zover kan worden onderbouwd dat de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de vervulling van de publieke taak van de Belastingdienst die bij of krachtens de wet aan hem is opgedragen.[2]

2.4 Artikel 6, derde lid, AVG bepaalt dat de rechtsgrond voor de in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG bedoelde verwerking moet worden vastgesteld bij Unierecht of bij lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke (in dit geval de minister) van toepassing is. Een dergelijke lidstaatrechtelijke rechtsgrond dient volgens de AVG te voldoen aan diverse kwaliteitseisen.

> Artikel 6, derde lid, AVG stelt de volgende kwaliteitseisen aan een lidstatelijke of Unierechtelijke rechtsgrond: (a) Het doel van de verwerking moet zijn vastgesteld in de Unierechtelijke bepaling of is noodzakelijk voor de vervulling van de publiekrechtelijke taak; (b) de rechtsgrond kan specifieke bepalingen bevatten om de regels van de AVG aan te passen en; (c) het lidstatelijk recht of het Unierecht moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en moet evenredig zijn met het nagestreefde doel.
>
> Overweging 42 van de Preambule van de AVG bepaalt voorts dat een rechtsgrond duidelijk en nauwkeurig dient te zijn. De toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degene die door deze rechtsgrond wordt geraakt.

[2] Zie *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 84.

2.5 De wetgever neemt tot uitgangspunt dat sprake is van een publiekrechtelijke taak indien deze is gebaseerd op een speciaal voor het openbaar bestuur bij of krachtens de wet geschapen grondslag. In de regel gaat de uitoefening van een overheidstaak gepaard met op een publiekrechtelijke grondslag gebaseerde bevoegdheden. Het begrip 'publiekrechtelijk' sluit aan bij de terminologie van de Awb, zoals onder meer gehanteerd in de definitie van het besluitbegrip in artikel 1:3.

> Zie *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 84.

2.6 Op dit moment kan de Belastingdienst (nog) geen aanspraak maken op een bij of krachtens de wet toebedeelde wettelijke taak. Bij afwezigheid van een dergelijke bevoegdheid bestaat er evenmin een grondslag en strikte noodzaak om reeds nu al van start te gaan met het dossieronderzoek van burgers die potentieel in aanmerking komen voor (toekomstig) herstel. Reeds dit gegeven maakt dat de Belastingdienst (op dit moment althans) niet beschikt over een toereikende wettelijke grondslag in de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG om persoonsgegevens ten behoeve van zijn publiekrechtelijke taak te verwerken. Van belang in dit verband is dat de Belastingdienst geen bestaande juridische mogelijkheid heeft om jegens de gedupeerde burgers op basis van bestaande bevoegdheden over te gaan tot kwijtschelding van schulden (zie de beantwoording van vragen b1 en b2 hierna). Daarmee vervalt ook enige wettelijke grondslag in de zin van artikel 6, eerste lid, AVG om een dossier (en de daarin opgenomen persoonsgegevens) reeds bij voorbaat inhoudelijk te beoordelen.

> Op verzoek van de Belastingdienst, hebben wij nog bezien of het dossieronderzoek en de daarmee gepaarde verwerking van persoonsgegevens, zou kunnen worden gebaseerd op de toestemming van de gedupeerde. Onze inschatting is dat toestemming van de betrokkene in dit concrete geval geen rechtsgeldige grondslag kan vormen voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van dossieronderzoek. Van rechtsgeldige toestemming in de zin van de AVG is sprake indien de toestemming van de betrokkene (i) vrijelijk, (ii) specifiek, (iii) geïnformeerd en (iv) op een ondubbelzinnige wijze is verkregen. De Europese privacy toezichthouders[3], waaronder de Autoriteit Persoonsgegevens ('AP') zijn kritisch over het vragen van toestemming door overheidsorganen.[4] Zij zijn van oordeel dat overheidsorganen in beginsel geen beroep kunnen doen op de wettelijke grondslag 'toestemming'.[5] Doordat de burger in veel gevallen in een afhankelijkheidsrelatie jegens de overheid verkeert, zal de burger zich niet vrij voelen om zijn toestemming te weigeren, zo is de gedachte. Hierdoor is van vrije toestemming geen sprake. Hiermee is niet gezegd dat een overheidsorgaan onder geen beding op grond van de toestemmingsgrondslag

[3] De Europese privacy toezichthouders zijn verenigd in de European Data Protection Board. Voordat de AVG van toepassing was, was dit nog de Artikel-29 Werkgroep.

[4] Zie Artikel-29 Werkgroep, Richtsnoeren inzake toestemming overeenkomstig Verordening 2016/679, WP259, p. 6 e.v.

[5] Dit volgt ook rechtstreeks uit de AVG. Zie overweging 43 van de AVG: "In een specifiek geval wanneer er sprake is van een duidelijke wanverhouding tussen de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke, met name wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is, en dit het onwaarschijnlijk maakt dat de toestemming in alle omstandigheden van die specifieke situatie vrijelijk is verleend.".

persoonsgegevens zal kunnen verwerken, maar terughoudendheid en een kritische blik of inderdaad sprake kan zijn van 'vrije' toestemming is wel op zijn plaats.[6]

In dit concrete geval voorzien wij dat niet gesproken kan worden van rechtsgeldige 'vrijelijke' toestemming. De gedupeerde burgers zitten in een afhankelijkheidsrelatie tot de Belastingdienst en zullen zich in dit geval niet zonder meer vrij voelen om toestemming c.q. medewerking te weigeren, temeer niet nu daarbij de vrees kan meespelen de weigering tot gevolg heeft dat de betrokkene niet langer in aanmerking komt voor een herbeoordeling, dan wel dat zijn dossier niet of pas veel later zal worden (her)beoordeeld door de Belastingdienst. Reeds het voorgaande maakt dat de Belastingdienst de toestemming voor het (opnieuw) verwerken van zijn gegevens niet zou mogen inlezen in het oorspronkelijke initiatief van de betrokkene om zich aan te melden voor het (eerdere) MSNP-traject. Al met al zien wij dus een aanzienlijk risico dat toestemming in dit concrete geval niet zal leiden tot een toereikende wettelijke grondslag in de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, AVG voor de verwerking van persoonsgegevens. Er kan in zoverre dus ook geen rechtsgeldige toestemming worden gevraagd om reeds nu al mee te werken aan een dossieronderzoek.

2.7 De vraag rijst of wij nog juridische ruimte zien om op enige wijze de omvang en de concrete schulden van de (potentiële) groep gedupeerden in kaart te brengen. Het staat de Belastingdienst vrij om persoonsgegevens in de dossiers te verwerken voor zover dat plaatsvindt in het kader van een 'review' of 'evaluatie' van de bestaande bevoegdheden. Meer concreet kan met deze review in kaart worden gebracht welke groep burgers ten onrechte is uitgesloten van het MSNP-traject. Het staat de Belastingdienst in dat kader vrij om binnen haar bestaande bevoegdheden gesloten dossiers te onderwerpen aan een (her)beoordeling om te bezien of de burger in dat betreffende dossier ten onrechte is uitgesloten van het MSNP-traject en welke schulden daardoor zijn ontstaan. De met de review gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens kan – in tegenstelling tot een beoordeling van de schuldenpostie van de burger in het licht van de toekomstige regeling – wél gebaseerd worden op de bestaande publiek taak van de Belastingdienst. In zoverre kan de Belastingdienst zich baseren op de wettelijke grondslag van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG.[7] Van belang is dat het onderzoek daadwerkelijk moet strekken tot een evaluatie van de uitvoering van het huidige MSNP- of WSNP-traject. De uitkomsten en bevindingen van de review, oftewel het resultaat per dossier, bieden de facto inzicht in de groep burgers die onder de toekomstige regeling voor compensatie in aanmerking komen. De Belastingdienst verkrijgt daarmee zicht op de concrete groep die onder de toekomstige regeling zal kunnen worden uitgenodigd. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden op het moment dat van start wordt gegaan met de uitvoering van de toekomstige regeling. Uit de aard van de review volgt dat de Belastingdienst zich in dat verband dient te beperken tot de 'eigen' informatie. De Belastingdienst heeft bij

---

6 Zie overweging 43 van de AVG.

7 Nu de Belastingdienst de evaluatie kan baseren op artikel 6, eerste lid, anahef en onder e, AVG is het vragen van toestemming van de betrokkene niet vereist.

het verrichten van de review geen grond om bij andere schuldeisers informatie op te vragen om de huidige schuldpositie van de burger vast te stellen. Het uitwisselen van persoonsgegevens met schuldeisers ter vaststelling van de huidige positie van de betrokkene, kan niet worden ingelezen in het oorspronkelijke initiatief van de betrokkene om zich aan te melden voor het (eerdere) MSNP-traject. Het dossier is immers gesloten en het initiatief ziet aantoonbaar op iets anders, namelijk deelname aan het (eerdere) MSNP-traject. De verwerking van persoonsgegevens ter evaluatie van de wet draagt een wezenlijk ander karakter. De oorspronkelijke aanvraag kan dus niet langer dienen als basis voor de beoogde verwerking ten behoeve van evalutie. Ook de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR[8] staat in de weg aan het verstrekken van informatie aan schuldeisers ter uitvoering van de review. Nu het dossier gesloten is, is discutabel of de 'verdere bekendmaking' van de informatie van de betrokkene ten behoeve van de review strikt noodzakelijk is voor de *uitvoering* van de belastingwet. Er is bovendien geen sprake van een wettelijke plicht tot bekendmaking.[9] Evenmin is er een ministeriële regeling of een ontheffing die het doorbreken van de fiscale geheimhoudingsplicht toelaat.[10]

> De Belastingdienst heeft bij e-mail van 7 april jl. een stappenplan verstrekt met daarin de stappen die in het licht van de toekomstige regeling gezet moeten kunnen worden om een uiteindelijke tegemoetkoming ten aanzien van getroffen burgers vast te stellen (zie **bijlage 1** bij dit advies). U heeft ons gevraagd om vast te stellen welke stappen, mede in het licht van de hiervoor in randnr. 2.7 beschreven mogelijkheid tot 'review' van de bestaande bevoegdheid, reeds nu al door de Bealstingdienst ondernomen kunnen worden.
>
> Onze inschatting is dat de Belastingdienst een wettelijke grondslag heeft om binnen de evaluatie van zijn eigen bevoegdheid stappen 1 (vaststellen bij wie er een fout is gemaakt) tot en met 5 (vaststellen van tijdslijn na onterechte afwijzing) te doorlopen en daarbij de noodzakelijke persoonsgegevens te verwerken waarover hij reeds nu al beschikt.
>
> Stap 6 (Burgers informeren) achten wij op zichzelf mogelijk, mits de brief beperkt blijft tot het informeren van de burger dat er een fout is gemaakt, eventueel met daarbij een toelichting dat het dossier zal worden herbeoordeeld op basis van de bestaande of toekomstige regeling. De AVG staat niet in de weg aan het informeren van de betrokkene. Het gaat evenwel te ver om in deze brief de burger uit te nodigen om zijn huidige schadepositie toe te lichten, ter voorbereiding van de uitvoering van de toekomstige wetgeving. Voor zover de Belastingdienst kiest voor het informeren van de burger, zien wij wel enkele praktische bezwaren. Met name bestaat het risico dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt bij de burger. Het risico

---

8 Zie artikel 67, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen ('AWR'): "Het is een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting als bedoeld in de Invorderingswet 1990 (geheimhoudingsplicht)." Op grond van de Invorderingswet geldt een gelijkluidende geheimhoudingsplicht.

9 Zie artikel 67, tweede lid, aanhef en onder a, AWR.

10 Zie artikel 67, tweede lid, AWR.

bestaat dat het informeren van de burger per brief, zonder dat daarbij al perspectief kan worden geboden met betrekking tot de (her)beoordeling onder de toekomstige wet, ertoe leidt dat bij de burger verkeerde verwachtingen of onduidelijkheid ontstaat. Ook bestaat het risico dat burgers de brief opvatten als een uitnodiging om zich alvast aan te melden voor de nieuwe regeling. Indien de burger in dat verband persoonsgegevens verzendt aan de Bealstingdienst/Toeslagen, bijvoorbeeld ter onderbouwing van de huidige schadepositie in het licht van de toekomstige wet, dan loopt Belastingdienst het risico dat hij persoonsgegevens ontvangt en verwerkt die momenteel (nog) niet noodzakelijk zijn voor zijn huidige taken. Het desalniettemin verwerken van deze persoonsgegevens verhoudt zich niet met de beperkingen die voortvloeien uit het beginsel van dataminimalisatie en privacy by design.[11] De brief dient aldus te zijn geformuleerd dat een dergelijke informatiestroom zo veel mogelijk wordt voorkomen.

Wij sluiten niet zonder meer uit dat de Belastingdienst ook een wettelijke grondslag heeft om persoonsgegevens in zijn eigen dossiers te verwerken ten behoeve van stap 7 ('bepalen hoeveel tijd (maanden) er tussen onterechte afwijzing en alsnog toelaten zit') tot en met stap 10 ('bepalen hoeveel schuld er sinds onterechte afwijzing is afgelost bij de Belastingdienst'). In tegenstelling tot de voorgaande stappen (stappen 1 tot en met 6) achten wij deze stappen wel risicovoller, aangezien ten aanzien van deze stappen minder goed kan worden volgehouden dat inventarisatie van de nadeelbepaling enkel is gericht op een evaluatie van de bestaande bevoegdheid. Wij zien in stappen 7 e.v. het juridische risico dat de Autoriteit Persoonsgegevens ('AP'), dan wel een rechter oordeelt dat deze stappen in de kern worden gezet ter voorbereiding van de (her)beoordeling van het dossier aan de hand van de toekomstige regelgeving. Dit kan tot gevolg hebben dat de gegevensverwerking, wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag in de zin van artikel 6 AVG, onrechtmatig moet worden geacht. Dit risico zou kunnen worden gemitigeerd door in de inventarisatie helder te motiveren dat de analyse enkel en alleen plaatsvindt in het kader van de review van de bestaande bevoegdheden van de Belastingdienst.

Het risico dat de stappen niet als evaluatie, maar als uitvoering van de toekomstige regeling worden aangemerkt, doet zich zonder meer voor bij stappen 11 e.v. Vanuit de AVG is dit kwetsbaar. Daar komt bij dat bij het uitvoeren van stap 11 e.v. de Belastingdienst bij andere schuldeisers informatie opvraagt om de huidige schuldpositie van de burger vast te stellen. De fiscale geheimhoudingsplicht staat eraan in de weg dat de Belastingdienst informatie met deze schuldeisers deelt over de betreffende burger ter voorbereiding van de toekomstige regeling. De Belastingdienst komt in een dergelijk geval namelijk geen beroep toe op één van de doorbrekingsgronden van de fiscale geheimhoudingsplicht. Zolang de nieuwe regeling niet in werking is getreden, bestaat er geen wettelijk voorschrift dat de bekendmaking van informatie door de Belastingdienst toestaat (artikel 67, tweede lid, AWR). Evenmin bestaat er een geldende regeling waarin is bepaald dat ten behoeve van de uitvoering van de toekomstige wet

[11] Zie artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, AVG.

bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan (artikel 67, tweede lid, AWR).

Voor zover de Belastingdienst dus al een evaluatie wil verrichten als beschreven in randnr. 2.7, zien wij binnen dat evaluatietraject slechts ruimte om stappen 1 tot en met 10 van het stappenplan te doorlopen. Daarbij geldt dat de Belastingdienst in het bijzonder ten aanzien van stappen 7 tot en met 10 nader zal moeten motiveren waarom deze stappen noodzakelijk zijn voor een goede evaluatie van haar bestaande bevoegdheden.

2.8 Op zichzelf achten wij het juridisch niet uitgesloten dat de Belastingdienst de middels de review verkregen inzichten en bevindingen per individeel dossier in een statistisch onderzoek samenvoegt en verder onderzoekt. In een dergelijk statistisch onderzoek kunnnen de inviduele bevindingen per dossier met elkaar worden vergeleken en geanalyseerd, zodat in kaart kan worden gebracht welke schulden er momenteel bestaan bij de groep gedupeerden. Het doel van een dergelijk statistisch onderzoek is in dat geval niet het (individueel) inhoudelijk beoordelen van het dossier, maar het vaststellen van het aantal dossiers en de problematiek waarmee de betrokkenen te maken hebben, zodat de kwaliteit van de wet verbeterd kan worden. Wij wijzen erop dat de verwerking van de persoonsgegevens in de dossiers ten behoeve van het statistisch onderzoek, moet voldoen aan de vereisten van artikel 89 AVG.[12] Een expliciete grondslag in de zin van artikel 6, eerste lid, AVG is in dat geval niet vereist. Van belang in dat verband is dan wel dat de resultaten van het onderzoek geaggregeerde (niet tot personen herleidbare) informatie bevatten (bijv. het aantal dossiers dat onder de toekomstige wet in aanmerking komt voor compensatie). Bovendien mogen de voor dit doel verkregen persoonsgegevens of resultaten niet worden gebruikt om (op een later moment) individuele maatregelen tegen de betrokkene te treffen. Dit houdt in ieder geval in dat de inzichten (op een later moment) niet mogen worden betrokken bij de inhoudelijke beoordeling van het dossier van de betrokkene.

2.9 Indien de Belastingdienst op individueel niveau personen wil benaderen om nieuwe informatie te verkrijgen over de huidige situatie van de persoon ten behoeve van de statistische analyse ter verbetering van de toekomstige wetgeving, ligt het in de rede dat de Belastingdienst toestemming vraagt aan de betrokkene om met dit doel zijn of haar persoonsgegevens te verwerken. Achtergrond daarvan is dat de wetgever bij statistische onderzoeken op basis van artikel 89 AVG uitgaat van gegevens die reeds bij de verwerkingsverantwoordelijke aanwezig is en verder verwerkt worden. Voor zover nadere informatie nodig is van de betrokkene zelf, bijvoorbeeld om bepaalde

[12] Zie artikel 89, eerste lid, AVG: "De verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden is onderworpen aan passende waarborgen in overeenstemming met deze verordening voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Die waarborgen zorgen ervoor dat er technische en organisatorische maatregelen zijn getroffen om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen. Deze maatregelen kunnen pseudonimisering omvatten, mits aldus die doeleinden in kwestie kunnen worden verwezenlijkt. Wanneer die doeleinden kunnen worden verwezenlijkt door verdere verwerking die de identificatie van betrokkenen niet of niet langer toelaat, moeten zij aldus worden verwezenlijkt."

gevolgen beter te kunnen duiden, ligt het in de rede om daarvoor de wettelijke grondslag 'toestemming' te hanteren.[13] Anders dan in geval van een inhoudelijke beoordeling van een dossier ten behoeve van kwijtschelding van schulden, menen wij dat voor dit doel (vrijwillig onderzoek ter verbetering van de toekomstige wet) wél rechtsgeldige toestemming kan worden verkregen. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat de Belastingdienst op voorhand de betrokkene informeert wat het concrete doel is van het onderzoek. De Belastingdienst dient in dit verband expliciet toe te lichten dat het onderzoek niet plaatsvindt ten behoeve van de inhoudelijke (her)beoordeling van het dossier. Ook zou de Belastingdienst moeten benadrukken dat het weigeren van toestemming geen gevolgen heeft voor de (toekomstige) aanspraak van de betrokkene op compensatie op grond van de nieuwe wet. Wij menen dat onder deze voorwaarden gesproken kan worden van 'vrijelijke' toestemming als beschreven in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, AVG.

3 Vraag b1 - Kunnen schulden bij de Belastingdienst worden kwijtgescholden?

3.1 Op basis van de Invorderingswet bestaat er een aantal procedures om schulden bij de Belastingdienst kwijt te schelden. In het kader van de vraag wordt hier met name ingegaan op de volgende twee procedures: (i) de standaardprocedure voor kwijtschelding bij particulieren, (ii) kwijtschelding in het kader van MSNP- of WSNP-traject.[14] In **bijlage 2** bij dit advies hebben wij enige achtergrond van het MSNP-traject geschetst.

<u>Standaardprocedure voor kwijtschelding belastingschulden (artikel 26 Invorderingswet 1990)</u>

3.2 Een belastingschuldige kan voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking komen indien hij niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar een belastingaanslag te betalen.[15] De procedure wordt in gang gezet *op schriftelijk verzoek van de belastingschuldige* door middel van een daartoe ingesteld verzoekformulier.[16]

3.3 Binnen de standaard procedure is er een aantal belastingaanslagen waar geen kwijtschelding voor wordt verleend. Deze aanslagen staan vermeld in artikel 8 Uitvoeringsreglement Invorderingswet 1990.[17] Op grond van dit artikel kan geen kwijtschelding worden verleend indien:

- Het aan de belastingplichtige is toe te rekenen dat een belastingaanslag niet kan worden voldaan;

---

[13] Voor de goede orde: dat de betrokkene in het verleden heeft ingestemd met deelname aan het MSNP-traject, betekent niet dat daarmee gegeven is dat de betrokkene ook bereid is om in het licht van het statistische onderzoek persoonsgegevens aan de Belastingdienst te verstrekken. Bestaande informatie in dossiers mag verder verwerkt worden door de Belastindienst, mits daarbij sprake is van een review in de zin van randnr. 2.7 of een statistisch onderzoek in de zin van randnr. 2.8.

[14] Hier wordt niet verder ingegaan op kwijtschelding voor ondernemers en kwijtschelding conserverende belastingaanslagen.

[15] Artikel 26 Invorderingswet 1990.

[16] Artikel 7 Uitvoeringsreglement Invorderingswet 1990; Artikel 26.1.2. Leidraad Invordering 2008.

[17] Artikel 8 Uitvoeringsreglement Invorderingswet 1990.

- De belastingschuldige nagelaten heeft de vereiste aangifte in te dienen;
- Het verzoek gedaan wordt voor een voorlopige aanslag;
- Niet aan eventueel door de ontvanger gestelde voorwaarden is voldaan;
- Het aanslagen motorrijtuigenbelasting betreft.[18]

3.4 Indien blijkt dat de belastingschuldige niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar een belastingaanslag te betalen en er geen afwijzingsgrond van toepassing is, worden de belastingaanslagen die voor kwijtschelding in aanmerking komen kwijtgescholden door de ontvanger.

Kwijtschelding belastingschulden in het kader van het MSNP- of WSNP-traject

3.5 Er is specifieke regelgeving op het gebied van kwijtschelding in geval van een minnelijke of wettelijke schuldsaneringsregeling. De ontvanger kan toetreden tot een akkoord tussen de schuldenaar en diens schuldeisers.[19] Krachtens artikel 19a Uitvoeringsreglement Invorderingswet 1990 verleent de ontvanger zijn medewerking mits:

- Het te ontvangen deel van de belastingschuld of belastingschulden ten minste het dubbele percentage bedraagt van hetgeen aan concurrente schuldeisers op hun vorderingen zal worden uitgekeerd en van ten minste dezelfde omvang is als kan worden verkregen indien de schuldsaneringsregeling zou worden voortgezet;
- Reële vooruitzichten aanwezig zijn dat de belastingschuldige in staat is de fiscale verplichtingen, die opkomen na het tijdstip waarop de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen ten aanzien van hem van toepassing is verklaard, tijdig en volledig na te komen;
- De ontvanger noch in uitkeringspercentage noch in tempo van betaling wordt achtergesteld bij gelijkbevoorrechte schuldeisers, een en ander onder de voorwaarde dat het vonnis van homologatie van het akkoord in kracht van gewijsde zal gaan.

3.6 Ten opzichte van de standaard procedure verruimt het MSNP-traject op bepaalde punten het kwijtscheldingsbeleid. Artikelen 8, eerste lid, onder a, b, e, f en g en tweede lid en artikel 10 t/m 19 Uitvoeringsreglement Invorderingswet worden buiten toepassing gelaten.[20] Dit houdt in dat kwijtschelding ook plaats kan vinden in de gevallen genoemd in 3.3.

3.7 Het toetreden tot het akkoord brengt mee dat de ontvanger kwijtschelding verleent voor het deel van de belastingschuld dat onbetaald blijft nadat de ontvanger het bedrag dat in het akkoord staat vastgesteld heeft ontvangen.[21] Het

---

18 Overige gronden op basis waarvan kwijtschelding kan worden afgewezen staan verder uitgewerkt in artikel 26.1.9. Leidraad Invordering 2008.
19 Artikel 19a Uitvoeringsreglement Invorderingswet 1990.
20 J.J. Vetter & A.J. Tekstra, *Invorderingen van Belastingen,* Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 151.
21 Artikel 73.6.3. Leidraad Invordering 2008.

Uitvoeringsreglement Invorderingswet biedt momenteel geen grondslag om de belastingaanslagen kwijt te schelden vóór de afronding van het MSNP-traject.

Mogelijkheden Belastingdienst in het kader van de tegemoetkoming MSNP

3.8 Volgens de huidige kwijtscheldingsregeling ligt het initiatief voor het opstarten van een procedure tot kwijtschelding bij de belastingschuldige. Er bestaat momenteel geen grondslag op basis waarvan de Belastingdienst op eigen initiatief belastingschulden kwijt kan schelden. Ook is het op basis van het huidige beleid niet mogelijk om vóór de start van het MSNP-traject belastingschulden kwijt te schelden. Kwijtschelding is pas mogelijk na afronding van het traject. Om kwijtschelding van de belastingschulden te bewerkstelligen is een aanpassing van de kwijtscheldingsregeling vereist.

4 Vraag b2 - Kunnen schulden bij de Belastingdienst worden kwijtgescholden?

4.1 Volgens artikel 31bis Awir kan de Belastingdienst het bedrag van een terugvordering, de met die terugvordering samenhangende rente (zoals bedoeld in de artikelen 27 en 29 Awir) en kosten van invordering alsmede het bedrag van een bestuurlijke boete, niet geheel of gedeeltelijk kwijtschelden.

4.2 Er zal dus een aparte wettelijke grondslag moeten komen om eventuele toeslagenschulden van gedupeerden kwijt te schelden.[22] Dit brengt mee dat de schulden bij de Belastingdienst niet kunnen worden kwijtgescholden vóór het inwerkingtreden van de wettelijke regeling.

5 Vraag c - Kunnen wij de betreffende burgers benaderen met als doel dat zij zich aanmelden voor een MSNP-traject?

5.1 Zoals reeds toegelicht bij vraag a, beschikt de Belastingdienst op dit moment niet over een wettelijke grondslag om dossiers te selecteren en inhoudelijk te beoordelen. Pas na inwerkingtreding van de toekomstige wet zal de Belastingdienst een publiekrechtelijke taak hebben om dossiers te (her)beoordelen. Zonder een dergelijke expliciete taak, biedt 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG geen grondslag om persoonsgegevens van de betreffende burgers te verwerken. Het benaderen van burgers voorafgaand aan de inwerkingtreding van de toekomstige wet lijkt daardoor niet goed mogelijk. Dit geldt temeer indien de Belastingdienst de basisregistratie persoonsgegevens ('BRP') dient te raadplegen voor het kunnen verzenden van de uitnodiging aan de betreffende burgers. Uit artikel 1.7, eerste lid, Wet BRP volgt dat een bestuursorgaan (enkel) bij de vervulling van zijn taak de basisregistratie mag raadplegen, voor zover daartoe in de Wet BRP een expliciete grondslag bestaat. Zonder expliciete wettelijke grondslag beschikt de Belastingdienst niet over een toereikende wettelijke taak. Daarmee is uitgesloten dat de Belastingdienst reeds op voorhand burgers gaat benaderen. Zodra de wet evenwel in werking is getreden,

[22] Zie bijvoorbeeld artikel 3.1. Wet herstelloperatie toeslagen.

achten wij het juridisch mogelijk dat de Belastingdienst burgers actief uitnodigt om zich aan te melden voor een MSNP-traject.

6 Vraag d - Kan er rechtmatig namens de burger (een deel van) de openstaande schulden worden betaald door de Belastingdienst aan schuldeisers?

6.1 Artikel 6:30, eerste lid, BW biedt een grondslag voor het als derde voldoen van de verbintenis van een ander, tenzij de inhoud of de strekking van de verbintenis zich daartegen verzet. Die laatste situatie lijkt ons niet aan de orde. Op de vraag of die voldoening ook comptabel rechtmatig mogelijk is, gaan wij in, in het kader van de beantwoording van vraag e.

6.2 De regeling die de Belastingdienst voor ogen staat, gaat uit van (de nabootsing van) een reguliere MSNP-afwikkeling waarbij de Belastingdienst het saneringsbedrag betaalt in plaats van de schuldenaar zelf. Van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht dat deze transparant is over zijn rol in het kader van een schuldsaneringstraject. Een gebrek aan transparantie kan de overeenstemming die partijen in het kader van een schuldregeling bereiken, juridisch kwetsbaar maken.

6.3 Het feit dat niet de schuldenaar maar de Belastingdienst c.q. de Staat het saneringsbedrag voor zijn rekening neemt, zal van invloed zijn op de dynamiek tussen de verschillende bij een saneringstraject betrokken partijen. Het feit dat de Belastingdienst afziet van zijn vorderingen zorgt er per saldo voor dat er een groter bedrag beschikbaar is voor de overige schuldeisers. Dat kan de overige schuldeisers stimuleren om akkoord te gaan met de schuldregeling. Een schuldregeling komt echter tot stand op basis van vrijwilligheid. Indien schuldeisers niet bereid zijn akkoord te gaan met voldoening van een gedeelte van hun vordering, dan kunnen zij daartoe in beginsel niet gedwongen worden.

6.4 Sommige schuldeisers hebben algemene convenanten gesloten met schuldhulpinstanties zoals de NVVK. In een convenant kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over het bij voorbaat akkoord gaan met schuldregelingsvoorstellen gedaan door de schuldhulpverlener. In beginsel zijn de convenanten bindend voor alle leden en betrokken schuldeisers. [23] Over het bij voorbaat instemmen met schuldregelingsvoorstellen merkt de site van het NVVK op: 'Zo hebben alle partijen sneller duidelijkheid en ben jij minder kosten en tijd kwijt. NVVK-leden werken hierbij volgens de NVVK-Gedragscodes en zij maken gebruik van gestandaardiseerde rekenmethodes. Onderhandelen over bedragen is daarom niet nodig, want schuldeisers ontvangen altijd het hoogst haalbare aanbod.' [24] Indien de Belastingdienst

[23] Artikel 15 gedragscode NVVK.

[24] Zie https://www.nvvk.nl/thema/convenanten; Dit uitgangspunt wordt nogmaals benadrukt in de Factsheet Convenanten van de NVVK: 'Het uitgangspunt van een convenant is wederzijds vertrouwen. NVVK-leden werken volgens de NVVK-gedragscode. De schuldhulpverlener behartigt hierbij uw belangen net zo goed als die van de schuldenaar. We baseren ons op gestandaardiseerde rekenmethodes. Hierdoor ontstaat een transparante en eerlijke schuldregeling. Onderhandelen over bedragen is niet nodig want u weet: ik ontvang het hoogst haalbare aanbod'.

het saneringsbedrag betaalt in plaats van de schuldenaar, kan de schuldeiser betogen dat het voorgestelde saneringsbedrag – berekend op basis van de maximale afloscapaciteit van de schuldenaar – niet het hoogst haalbare aanbod betreft en dat van gebondenheid aan een convenant dus geen sprake is.

7 Vraag e - Kan de tegemoetkoming rechtmatig worden uitbetaald? Zowel in de zin dat bevrijdend wordt betaald aan de schuldeisers, als in verantwoording in de begroting?

7.1 Het eerste deel van de vraag, of bevrijdend kan worden betaald aan schuldeisers, werd hierboven beantwoord (vraag d). Artikel 6:30 BW biedt een grondslag om de verbintenis van een andere partij te voldoen. De volgende paragrafen gaan nader in op de vraag of de uitbetalingen van tegemoetkomingen zonder wettelijke grondslag kunnen worden verantwoord in de begroting.

Comptabele rechtmatigheid

7.2 Een belangrijk beginsel van de democratische rechtstaat is dat de overheid niet mag handelen zonder toestemming van de wetgever. Om beleidsbesluiten rechtmatig uit te voeren is een wettelijke grondslag vereist, dit geldt ook voor de betalingen die de Belastingdienst voornemens is te doen in het kader van de MSNP-tegemoetkoming. Zonder wettelijke grondslag worden deze betalingen aangemerkt als onrechtmatig.[25]

7.3 Een uitzondering op het uitgangspunt dat een minister enkel betalingen mag doen op basis van een wettelijke grondslag is artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016. Indien de invoering van nieuw beleid in het belang van de Staat geen uitstel duldt, kan de minister van Financiën afwijken van de hoofdregel en betalingen uitvoeren zonder wettelijke grondslag. De betalingen gedaan onder deze uitzonderingsregel kunnen enkel als rechtmatig worden aangemerkt indien de minister beide kamers van de Staten-Generaal hierover vooraf informeert. Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat de minister terughoudend dient te zijn in de uitvoering van beleid zonder wettelijke grondslag.

> *2:27 Comptabiliteitswet 2016*
> 1. Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt lopend beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging met terughoudendheid in uitvoering genomen.
> 2. Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt nieuw beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging, niet in uitvoering genomen, tenzij uitstel van de uitvoering naar het oordeel van Onze Minister die het aangaat niet in het

[25] Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de verplichtingen aangegaan door de minister van Financiën in 2021 in het kader van de herstel- en compensatiemaatregelen aan gedupeerden van de kindertoeslagen affaire. Door gebrek aan een wettelijk grondslag werden deze verplichtingen door de Algemene Rekenkamer aangemerkt als onrechtmatig. Zie Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek: Staat van de rijksverantwoording 2021 (2022), p. 21.

belang is van het Rijk en hij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd.

7.4 In het verantwoordingsonderzoek 2021 kwam de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat de uitzonderingsregel van artikel 2.27 Comptabiliteitswet, volgens haar, onnodig vaak gebruikt werd. Ook vanuit de Tweede Kamer werd kritisch gereageerd op het groeiende gebruik van artikel 2.27 Comptabiliteitswet. De kamerleden Heinen c.s. dienden een motie in om het artikel aan te scherpen.[26] De motie strekte ertoe als voorwaarde voor de toepasselijkheid van de uitzonderingsgrond op te nemen dat de Staten-Generaal zich voldoende geïnformeerd achten. In een brief van de minister van Financiën aan de Tweede kamer van 12 september 2022 is tot uitdrukking gebracht dat departementen terughoudend moeten omgaan met het beroep op de uitzonderingsgrond.[27] Naar wij begrepen lag het ook niet in de bedoeling om op artikel 2.27 Comptabiliteitswet een beroep te doen. Bij die stand van zaken valt niet in te zien dat op dit moment van comptabele rechtmatigheid sprake kan zijn.

7.5 Dat zou wellicht anders komen te liggen wanneer een verplichting tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW) als grondslag voor het doen van betalingen zou worden aangewezen. Dan ligt ons inziens echter niet in de rede. In de eerste plaats niet omdat de zogenaamde hersteloperatie niet op die grondslag is ingericht.[28] Het lijkt ons niet voor de hand te liggen daar in dit kader anders over te denken. In de tweede plaats verplicht artikel 6:162 BW tot schadevergoeding. De regeling die de Belastingdienst met name voor de burgers in de eerdergenoemde categorie ii in gedachten heeft, lijkt verder dan dat te gaan.

8 Vraag f - Als de tegemoetkoming zou worden uitbetaald na afloop van het saneringstraject (alle periodieke betalingen aan schuldeisers zijn voldaan en het traject is beëindigd), zouden schuldeisers hier dan alsnog aanspraak op kunnen maken? Specifiek, kunnen de schuldeisers stellen dat niet het gehele vermogen is aangewend, nu wetgeving voor de tegemoetkoming in de maak is en de vordering hiertoe dus al wel bestaat? We komen immers tegemoet aan iets wat in het verleden is gebeurd.

8.1 In tegenstelling tot de WSNP is de MSNP in beginsel een verzameling van overeenkomsten tussen de schuldenaar en diens schuldeisers.[29] Indien er een akkoord is gekomen tussen schuldenaar en schuldeiser waarin is afgesproken dat de schulden worden kwijtgescholden na betaling van een bepaald bedrag, is de schuldeiser gebonden aan die overeenkomst en kan hij zich daarna niet verhalen op vermogensbestanddelen die de schuldenaar daarna nog verkrijgt. De vraag lijkt derhalve vooral te zijn op welk moment de aanspraak van de schuldenaar op een tegemoetkoming deel uitmaakt van zijn vermogen. Is dat nog vóór het akkoord dan

[26] *Handelingen II* 2021/22, nr. 90, item 5, p. 4; *Kamerstukken II* 2021/22, 36 100, nr. 5.
[27] Kamerstukken II 2021/22, 31865, nr. 215.
[28] Kamerstukken 2021/22, 31 066, nr. 963, p. 8.
[29] Rechtbank Midden-Nederland 14 april 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:2588

zal het in beginsel betrokken moeten worden bij de vaststelling van de hoogte van het saneringsbedrag, maar ná het akkoord niet (zij het dat de wetenschap van de schuldeiser dat een schuldenaar ná het akkoord nog een zekere tegemoetkoming ontvangt mogelijk wel van invloed zou kunnen zijn op de door de schuldeiser in te nemen houding). Wat hier verder ook van zij, wanneer een bestuurlijke geldschuld afhankelijk is gesteld van een beschikking van een bestuursorgaan dan heeft deze beschikking een rechtscheppend karakter. In die zin lijkt het ons mogelijk de tegemoetkoming buiten de greep van de schuldeisers te houden (door te regelen dat de aanspraak erop eerst ontstaat nadat een akkoord tot stand is gekomen).

9 Vraag g - Indien nee op vraag f, welke mogelijkheden zijn er om de tegemoetkoming buiten bereik van schuldeisers te houden?

9.1 Dat lijkt ons alleen mogelijk door het zo in te richten dat de aanspraak op de tegemoetkoming eerst kan ontstaan nadat het akkoord met de schuldeisers is gesloten. Anders zien wij niet hoe, bij gebreke aan een wettelijke regeling, vermogen buiten bereik van schuldeisers kan worden gehouden.

Bijlage 1

	Vaststellen bij wie er een fout is gemaakt
Stap 1	In kaart brengen van alle burger die in het verleden een afwijzing msnp hebben gehad - NB een burger kan meerdere afwijzingen hebben gehad
Stap 2	Onderzoeken wat de reden van afwijzing was - Is er afgewezen naar aanleiding van van FSV, O/GS, Fraude of hoogte grensbedrag? - Is er afgewezen op andere gronden
Stap 3	Uitvoeren van lichte toets indien er is afgewezen op basis van enkel O/GS, FSV of fraude: - Is er sprake van een vergrijpboete of strafrechtelijke veroordeling? - Is deze onherroepelijk?
Stap 4	Op basis van stap 2 en 3 vaststellen of een afwijzing terecht of onterecht was (is er sprake van een fout van de BD of niet?)
	Vaststellen van tijdslijn na onterechte afwijzing
Stap 5	Voor alle burgers die minstens 1 onterechte afwijzing hebben gehad vastleggen wat er na de oudste onterechte afwijzing is gebeurd (opstellen tijdslijn) - Is iemand na onterechte afwijzing alsnog toegelaten tot MSNP? - Is iemand na onterechte afwijzing alsnog toegelaten tot WSNP? - Is iemand na onterechte afwijzing terecht afgewezen (bij herbeoordeling initiële verzoek of bij indienen nieuw verzoek)? - Is iemand na onterechte afwijzing nooit meer toegelaten tot schuldsanering?
	Burgers informeren
Stap 6	Burgers informeren over uitkomst van het onderzoek en verdere proces - 6a: We informeren de burger dat er een fout is gemaakt - 6b: We lichten het verdere proces tot aan tegemoetkoming toe - 6c: We informeren de burger dat er geen fout is gemaakt. *Let op: hier moet nog een besluit over worden genomen of we deze burgers hierover gaan informeren.*
	Nadeelbepaling indien later alsnog toegelaten tot MSNP/WSNP
Stap 7	Bepalen hoeveel tijd (maanden) er tussen onterechte afwijzing en alsnog toelaten zit
	Nadeelbepaling indien later niet alsnog toegelaten tot MSNP/WSNP
Stap 8	Bepalen hoeveel tijd (maanden) iemand ten onrechte niet is toegelaten tot schuldsanering
Stap 9	Bepalen huidige schuldpositie bij belastingdienst/toeslagen
Stap 10	Bepalen hoeveel schuld er sinds onterechte afwijzing is afgelost bij belastingdienst/toeslagen
Stap 11	Bepalen huidige schuldpositie bij overige schuldeisers. Het proces hiervoor moet nog worden uitgewerkt maar hiervoor willen we zoveel mogelijk gebruik maken van regulier msnp proces. Op hoofdlijnen: - We informeren de burger en vragen de burger om zich te melden bij schuldhulpverlener. *Nog bepalen of dit een centraal loket wordt of bij de gemeentes. Nog bepalen of de belastingdienst of schuldhulpverlener de burger hiervoor aanschrijft.* - Als burger zich meldt dan gaat schuldhulpverlener schulden en afloscapaciteit in beeld brengen. - Overige schuldeisers krijgen een voorstel op basis van afloscapaciteit. - Belastingdienst betaalt namens burger aan overige schuldeisers - Rest van schuld wordt door overige schuldeisers kwijtgescholden *NB: bij een complete review van de huidige bevoegdheden behoort ook in kaart brengen van de consequenties voor betrokkenen van genomen besluiten. Consequenties voor betrokkenen zijn ook eventuele schuldenposities bij andere partijen dan de belastingdienst.*
	Overleggen met ketenpartners
Stap 12	Overleggen met ketenpartners (o.a. koepelorganisaties zoals de NVVK) over uitvoering van de uiteindelijke tegemoetkoming *Let op: geen verwerking van persoonsgegevens*
Stap 13	Afspraken maken over uitvoering van de uiteindelijke tegemoetkoming (waar moet een burger zich melden, wie coördineert het traject, wie maakt gelden over, wie is aanspreekpunt voor andere schuldeisers, etc.) *Let op: geen verwerking van persoonsgegevens*

	Uitbetaling tegemoetkoming
Stap 14	Uitbetaling van tegemoetkoming aan burger + kwijtschelden van de schulden

Bijlage 2

Bijlage bij advies beleid tegemoetkoming FSV

1.1 De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (hierna: WSNP) is per 1 december 1988 in werking getreden met als hoofddoel het in leven roepen van een regeling waarmee kan worden tegengegaan dat een natuurlijke persoon die in financiële problemen is terechtgekomen tot in lengte van jaren door zijn schulden wordt achtervolgd.

1.2 Een belangrijk nevendoel van de wet is dat door het bestaan van een wettelijke schuldsaneringsregeling de bereidheid van schuldeisers tot het treffen van regelingen in onderling overleg, of tot het aangaan van een minnelijk akkoord met de schuldenaar, wordt bevorderd. Artikelen 19a en 22a van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 zijn bedoeld om dit doel te verwezenlijken. Deze artikelen hebben de mogelijkheid voor de ontvanger om tot kwijtschelding van belastingschulden over te gaan aanmerkelijk verruimd voor personen op wie de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is verklaard (gerechtelijke akkoorden) alsmede voor personen die in aanmerking komen voor de wettelijke schuldsaneringsregeling maar die hun schuldeisers – als het ware vooruitlopend daarop – een akkoord aanbieden (overeenkomstig artikel 329 Faillissementswet).

1.3 In de praktijk bleek dat de voorfinanciering van een dergelijk akkoord moeilijk ligt. In een groot aantal gevallen zijn kredietinstellingen niet bereid deze groep schuldenaren middelen te verstrekken. Om te voorkomen dat schuldenaren onnodig in de wettelijke schuldsanering terechtkomen is de Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen (hierna: MSNP) ontwikkeld.

1.4 In de Leidraad Invordering 1990 (inmiddels de Leidraad Invordering 2008) werd een regeling geïntroduceerd waardoor schuldenaren die niet in de gelegenheid zijn schuldeisers een akkoord aan te bieden – onder bepaalde voorwaarden – toch uitzicht krijgen op een schone lei.

Verhouding MSNP, WSMP en gemeentelijke schuldhulpverlening

1.5 Gemeenten zijn wettelijk verplicht schuldhulpverlening te bieden aan burgers met problematische schulden.[1] Een voorbeeld van schuldhulpverlening is een schuldregeling. Een schuldregeling kan op twee manieren: een schuldbemiddeling of een saneringskrediet. In dat laatste geval vind directe afkoop van de schulden plaats met een afkoop van de gemeente. Gemeenten zijn over het algemeen terughoudend met het aanbieden van een saneringskrediet, het beslaat slechts 7% van alle

[1] De verplichtingen van de gemeenten zijn verder uiteengezet in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

schuldregelingen.[2] Het saneringskrediet kent weinig uitval, 92% van de burgers haalt de eindstreep.[3]

1.6 Indien het gemeentelijke schuldhulptraject niet slaagt, bijvoorbeeld omdat één van de schuldeisers niet akkoord gaat met de regeling en de rechtbank geen dwangakkoord heeft opgelegd, kan de schuldenaar een verzoek indienen om toegelaten te worden tot het wettelijke schuldsaneringstraject (de WSNP). De MSNP kan in zoverre worden gezien als een voorportaal van de WSNP.

Voorwaarden en verloop MSNP

1.7 De MSNP-regeling is verankerd in art. 73.5 Leidraad Invordering 2008.[4]

1.8 Een MSNP-traject vangt aan met een stabilisatie-overeenkomst tussen de schuldenaar en de schuldhulpverlener met als doel de financiële situatie van de schuldenaar op korte termijn te stabiliseren. De ontvanger wordt van deze regeling op de hoogte gesteld en neemt daaropvolgend gedurende een periode van 240 dagen geen dwanginvorderingsmaatregelen. Lopende invorderingsmaatregelen worden opgeschort en verrekening vindt alleen plaats met belastingteruggaven die zijn ontstaan tot en met de dag van de stabilisatie-overeenkomst.

1.9 Bij het ontvangen van de schriftelijke overeenkomst tot schuldregeling verleent de ontvanger uitstel van betaling voor een periode van (in beginsel) maximaal 36 maanden, mits de schuldregeling aan de volgende eisen voldoet:

> *Artikel 73.5.1 Voorwaarden voor een MSNP*
>
> [...]
>
> a. de schuldregeling betrekking heeft op natuurlijke personen;
> b. de schuldhulpverlener lid is van de NVVK of de schuldregeling wordt uitgevoerd door een gemeente in eigen beheer (zie ook artikel 73.5a);
> c. een schuldregelingsovereenkomst in de zin van de Gedragscode Schuldhulpverlening van de NVVK tot stand is gekomen of een overeenkomst tot stand is gekomen die dezelfde strekking heeft als die gedragscode en waarbij voor de berekening van de aflossingscapaciteit wordt uitgegaan van de door Recofa gepubliceerde normen;
> d. een schuldregelingsovereenkomst tot stand is gekomen conform de Module Schuldregeling in het kader van schuldhulpverlening voor ondernemers van de NVVK of een daarmee gelijk te stellen overeenkomst en waarbij voor de berekening van de aflossingscapaciteit wordt uitgegaan van de door Recofa gepubliceerde normen, voor zover de schuldregeling ziet op een natuurlijk persoon, zijnde ondernemer;

---

[2] Nationale ombudsman, 'Hindernisbaan zonder finish – Een onderzoek naar de knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen' 11 juni 2020, 2020/010.
[3] Zie Divosa-benchmark Armoede en schulden 2018. Hieraan namen ongeveer 165 gemeenten deel.
[4] Leidraad Invordering 2008. Art.73.5 ziet op minnelijke schuldsanering door leden van de NVVK of gemeenten. Art. 73.5a ziet op minnelijke schuldsanering door anderen dan leden van de NVVK of gemeenten.

e. het aannemelijk is dat het bedrijf of beroep tijdens en na het volledig hebben doorlopen van de schuldregeling met een levensvatbare bedrijfsuitoefening kan worden voortgezet, voor zover de schuldregeling ziet op een natuurlijk persoon, zijnde ondernemer;
f. redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de belastingschuldige - afgezien van de formaliteiten die daarvoor verricht moeten worden - in aanmerking zou komen voor een schuldregeling als bedoeld in artikel 287a FW;
g. aan het eind van de looptijd van de schuldregelingsovereenkomst een bedrag zal zijn betaald van ten minste dezelfde omvang als kan worden verkregen indien er sprake zou zijn van een wettelijke schuldsanering.

1.10 Vervolgens wordt een overeenkomst tot schuldregeling tot stand gebracht tussen de schuldenaar en de schuldeisers.[5] Voor de totstandkoming van de overeenkomst wordt de maximale afloscapaciteit van de schuldenaar in kaart gebracht. De maximale afloscapaciteit bestaat uit:

- Alle inkomsten boven het vastgestelde VTLB (vrij te laten bedrag – deel van het inkomen dat de schuldenaar behoudt voor levensonderhoud);
- Vermogen van de schuldenaar;
- Rente over de gereserveerde afloscapaciteit.[6]

Afronding MSNP

1.11 Indien de schuldenaar voldoet aan zijn verplichtingen gedurende het MSNP-traject, wordt een schriftelijke kennisgeving van de schuldhulpverlener na afloop van de schuldregelingsovereenkomst aangemerkt als het aanbieden van een buitengerechtelijk akkoord in de zin van artikel 19a van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Toetreden tot een buitengerechtelijk akkoord brengt mee dat de ontvanger kwijtschelding verleent voor het deel van de belastingschuld dat onbetaald blijft nadat hij het bedrag dat in het akkoord staat vastgesteld heeft ontvangen.[7]

1.12 Daarbij zal de ontvanger afzien van invordering van de te betalen belastingaanslagen en terugvorderingen die betrekking hebben op de periode waarin de minnelijke schuldsaneringsregeling van toepassing was en die zijn vastgesteld na beëindiging van die regeling. Wel moet duidelijk zijn dat:

- De schuldhulpverlener de aan de betreffende aanslag of terugvordering voorafgaande voorlopige aanslagen / teruggaven of voorschotten dan wel het ontbreken daarvan voldoende op juistheid heeft getoetst;
- Hij over de resultaten van die toetsing in voorkomend geval tijdig contact heeft opgenomen met de Belastingdienst;

---

5 Een schuldregeling is een regeling tussen een schuldenaar en schuldeisers voor een minnelijke regeling van de totale schuldenlast. Deze komt tot stand door bemiddeling van een schuldhulpverlener. Zie NVVK Gedragscode Schuldhulpverlening definities.
6 Zie NVVK Gedragscode Schuldhulpverlening definities.
7 Artikel 73.6.3. Leidraad Invordering 2008.

- De schuldhulpverlener zelf tijdig relevante wijzigingen zoals bedoeld in artikel 17 Awir heeft doorgegeven, dan wel heeft bewaakt dat de belastingschuldige dit heeft gedaan.[8]

Na afronding van het MSNP-traject zijn de schulden van de burger bij de Belastingdienst, en de overige schuldeisers waar een akkoord mee is gesloten, kwijtgescholden.

[8] Artikel 73.5.7. Leidraad Invordering 2008.