

31 066 Belastingdienst

Nr. 1440 Brief van de minister en staatssecretaris van
Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2024

Op 10 september heeft de minister van Financiën het rapport van de inspecteur-generaal (IG) van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (Inspectie) over hersteloperaties *'Hersteloperaties: erkenning op papier, onbegrip in de praktijk'* aangeboden aan uw Kamer. In deze brief gaan wij in op de bevindingen en aanbevelingen uit dit rapport, waarin de hersteloperaties rond de kinderopvangtoeslag, de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en box 3 centraal staan. Graag bedanken wij de IG voor de waardevolle inzichten die uit dit rapport naar voren zijn gekomen.

Algemene reflectie op hersteloperaties

De hersteloperaties die voortvloeien uit eerdere situaties waarin burgers zijn benadeeld, zijn van belang voor het herstel van het vertrouwen tussen burgers en overheid. Uit het rapport van de Inspectie volgen belangrijke verbeterpunten, waaronder de noodzaak tot een snellere uitvoering, meer maatwerk voor de burger en een persoonlijke benadering. De Inspectie onderstreept daarbij dat burgers niet alleen financiële compensatie verwachten, maar ook erkenning van de emotionele en materiële schade die zij hebben geleden. Wij onderkennen deze behoefte en willen ervoor zorgen dat mogelijk toekomstige hersteloperaties bijdragen aan zowel financieel als emotioneel herstel. Tegelijkertijd is het onze ambitie om situaties die hersteloperaties vereisen in de toekomst te voorkomen.

De algemene lessen die in het rapport naar voren komen, zoals de nadruk op maatwerk en de oproep tot het versnellen van processen, worden zoveel mogelijk meegenomen in de uitvoering van eventueel toekomstige hersteloperaties.

Tegelijkertijd hebben de drie hersteloperaties die in het rapport worden besproken – kinderopvangtoeslag, FSV en box 3 – elk

unieke kenmerken, juridische kaders en uitvoeringsdynamieken. Wat goed werkt in de ene hersteloperatie, is niet automatisch toepasbaar in een andere. Het blijft belangrijk om per hersteloperatie te kijken naar de specifieke omstandigheden. Binnen dit complexe speelveld — waarin rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, maatwerk en snelheid vaak met elkaar in conflict kunnen staan — streven we ernaar om hersteloperaties zo zorgvuldig en tijdig mogelijk uit te voeren. Aangezien hersteloperaties uitzonderlijk zijn, vereist elke situatie een gerichte aanpak en maatwerk. Er is daardoor geen standaardoplossing die van toepassing is.

Zoals het rapport ook aangeeft, erkennen wij dat er voor eventueel toekomstige hersteloperaties ruimte voor verbetering is. Het vertrouwen van burgers in de overheid herstellen vraagt om aandacht voor de menselijke maat, naast een efficiënte en zorgvuldige uitvoering van de hersteloperaties. Bij de vormgeving van de bestaande hersteloperaties is steeds gezocht naar een balans tussen verschillende belangen en kaders die zijn vastgesteld door de Tweede Kamer en de regering. Hoewel er al veel aandacht is geweest voor het perspectief van de burgers en hun specifieke behoeften, blijven wij ons bewust van het belang om dit verder te versterken bij toekomstige hersteloperaties. Dit blijft een belangrijk aandachtspunt.

In het vervolg van deze brief zullen wij verder ingaan op de specifieke aanbevelingen met betrekking tot de hersteloperaties kinderopvangtoeslag, FSV en box 3.

Hersteloperatie kinderopvangtoeslag

De inspectie stelt dat hersteloperaties erop gericht moeten zijn om de ernstig gedupeerden met voorrang, en waar nodig door middel van maatwerk, herstel te bieden. Gelet op de urgentie voor met name gedupeerde ouders en kinderen binnen de hersteloperatie Kinderopvangtoeslag heeft de inspectie hier reeds vorig jaar najaar een signaal over afgegeven; “Levens in de wachtstand”. Bij kabinetsreactie van 10 oktober 2023 is reeds ingegaan op het door de inspectie afgegeven signaal¹.

We begrijpen goed dat de Inspectie aandacht vraagt voor het feit dat de meest ernstig gedupeerden zo snel mogelijk geholpen

¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1297

moeten worden. Onder andere naar aanleiding van het eerdere signaal van de Inspectie heeft UHT bij de integrale beoordeling dan ook de mogelijkheid gecreëerd om ernstig gedupeerden voorrang te geven. Net als wanneer er sprake is van een urgente situatie kunnen gedupeerden hiervoor worden aangedragen door onder andere de VNG, Stichting Lotgenotencontact en het Serviceteam van UHT. Ook de schuldenaanpak, de driegesprekken met gedupeerden, UHT en gemeenten en de inzet van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) helpen mee om mensen die zwaar in de problemen zijn gekomen door de toeslagenaffaire zo snel mogelijk een nieuwe start te laten maken.

Veel ernstig gedupeerde ouders wachten daarnaast nog op de afwikkeling van hun aanvullende schade. Het kabinet zet er door middel van een aanbod van vier schaderoutes op in om de afhandeling van aanvullende schade van gedupeerde toeslagenouders te verbeteren en te versnellen, in aansluiting op de situatie en behoeften van ouders.

Ouders kunnen voor hun aanvullende schade onder andere terecht bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS), voor een individuele, gedetailleerde schadeberekening. Er zijn maatregelen genomen om de CWS sneller en beter te laten werken. Ook kunnen ouders inmiddels kiezen voor schadeafhandeling bij de Stichting Gelijk(Waardig) Herstel (SGH). Deze route is sneller en grofmaziger dan de maatwerkroute bij de CWS en geeft de ouder meer regie. Het verhaal van de ouder staat centraal en alleen waar nodig wordt een nadere onderbouwing gevraagd. Ten slotte kan een deel van de ouders gebruikmaken van de regieroute-VSO, waarbij een precieze schadeberekening wordt afgesloten met een vaststellingsovereenkomst (VSO). Een volledig digitale schaderoute met vaste bedragen is in ontwikkeling. Ook voor alle schaderoutes wordt bezien of, en zo ja hoe, het mogelijk is ernstig gedupeerden voorrang te geven.

De Inspectie concludeert in haar rapport daarnaast dat burgers in hersteloperaties (oprechte) erkenning van hun schade en leed, zowel op financieel als emotioneel vlak, missen, burgers rechtvaardigheid missen en dat het burgerperspectief ontbreekt bij de start van hersteloperaties. Wij herkennen deze aandachtspunten en blijven met de Inspectie in gesprek over de manier waarop we deze aandachtspunten mee kunnen nemen vanaf het punt waar we nu met de hersteloperatie toeslagen staan.

Zoals ook toegelicht in de meest recente voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer staat daarbij in elk geval voorop dat naast het financieel herstel van gedupeerden ook het emotioneel herstel een essentieel punt in de gehele hersteloperatie is. Ook is het van groot belang om in het herstelproces het gesprek met en de behoeften van gedupeerden en hun gezin centraal te stellen.

Hersteloperatie FSV

De Inspectie schrijft dat uit gesprekken met burgers die vallen onder de hersteloperatie FSV blijkt dat zij zich onvoldoende erkend voelen en op zoek zijn naar persoonlijke excuses. Dit ondanks de persoonlijke brieven die burgers hebben ontvangen waarin excuses zijn aangeboden door de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst. Ook moet de overheid aandacht hebben voor de grote impact, ook immaterieel, die plaatsing op een lijst veroorzaakt. Tot slot draagt het alleen toekennen van een schadevergoeding aan personen die aannemelijk schade hebben gehad, niet tot erkenning, maar soms juist tot een gevoel van onrechtvaardigheid. Specifiek voor de hersteloperatie FSV beveelt de Inspectie aan om met voorrang schade van FSV-geregistreerden af te handelen die het zwaarst getroffen zijn.

Het grootste gedeelte van de hersteloperatie FSV is inmiddels afgerond. Op dit moment wordt nog gewerkt aan herstel voor burgers waarvan de aanvraag tot een minnelijke schuldregeling voor natuurlijke personen (MSNP) onterecht is afgewezen door de Belastingdienst. Het is de planning dat dit jaar de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, een wetsvoorstel aan uw Kamer zal sturen waarmee dit herstel geboden kan worden. Het herstel kan dan in het begin van 2025 starten. Als de volledige FSV- hersteloperatie is afgerond, zal u daarover geïnformeerd worden.

Er is constant geprobeerd het burgerperspectief mee te nemen bij de totstandkoming en uitvoering van het schade-, herstel- en tegemoetkomingsbeleid voor FSV. Bijvoorbeeld door rekening te houden met het doenvermogen van een burger, de manier waarop met een burger wordt gecommuniceerd en hoe deze in contact kan komen met de Belastingdienst. Zo zijn de brieven die gericht zijn aan de burgers door burgerpanels getest op leesbaarheid en begrijpelijkheid. Ook is een meldpunt ingericht waar burgers online

via het FSV-portaal op eenvoudige wijze informatie kunnen opvragen. Dit naast de reguliere communicatievormen.

Bij een dergelijke complexe herstelactie, spelen constant dilemma's waar een modus in gevonden moet worden. Enkele voorbeelden van deze dilemma's zijn: snelheid versus zorgvuldigheid, mate van persoonlijk contact versus uitvoerbaarheid en maatwerk versus gelijke gevallen gelijk behandelen. Verder is de wijze waarop beleid en uitvoering tot stand gekomen is, bepaald door politieke keuzes, daarbij valt te denken aan de moties Marijnissen (Kamerstuk 35 510, nr. 21) en (Kamerstuk 28 362, nrs. 41 en 55) (informereren van burgers over registratie) en de motie Snels (Kamerstuk 31 066, nr. 776) (informereren van burgers over effect). De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur heeft dit beleid geanalyseerd en heeft hierover een analyse opgesteld die ook met uw Kamer is gedeeld. Daarbij heeft de Belastingdienst eerdere onderzoeksuitkomsten omtrent vertrouwenwekkend schadebeleid toegepast in de ontwikkeling van beleid.

Wij zijn van mening dat met het herstelbeleid FSV dat in nauw contact met uw Kamer en met ondersteuning van de richtinggevende moties Snels, Marijnissen I en II en Azarkan is opgesteld, een goede balans is gevonden in alle perspectieven waar in een dergelijke operatie rekening mee moet worden gehouden.

Hersteloperatie box 3

De Inspectie geeft aan dat ook voor het herstel over box 3 burgers oprechte erkenning van hun schade en leed missen. Het rapport geeft inzicht in burgers die zich slachtoffer kunnen voelen van de overheid, omdat er meer belasting wordt geheven dan aan inkomsten wordt genoten. Het onderzoek van de Inspectie is uitgevoerd door de Belastingdienst een aselechte steekproef te laten verrichten onder de burgers die bezwaar hebben gemaakt. De Inspectie heeft vervolgens met deze burgers gesproken. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de respondenten goeddeels tevreden waren.

Een belangrijk deel van de hersteloperatie box 3 naar aanleiding van het arrest van 24 december 2021 ("kerstarrest 2021") is inmiddels afgerond. Naar aanleiding van de arresten van 6 juni

2024 (de hersteloperatie naar aanleiding van de arresten van 6 juni 2024 valt overigens buiten de scope van het onderzoek van de inspectie) wordt in de komende periode nog aanvullend herstel geboden voor alle openstaande aanslagen vanaf het kerstarrest 2021. Daarvoor wordt een wet voorbereid waarbij invulling gegeven wordt aan de uitkomsten van het arrest. In navolging van de arresten van de Hoge Raad krijgen belastingplichtigen de mogelijkheid tegenbewijs te leveren om aan te tonen dat het werkelijk rendement lager was dan het betreffende forfait. Bij het leveren van tegenbewijs zal een groter beroep worden gedaan op het doenvermogen van de burger dan in de aanvankelijke hersteloperatie box 3.

Voor de hersteloperatie box 3 willen wij nog aantekenen dat deze zijn eigen context kent. De hersteloperatie is namelijk ontstaan door een uitspraak van de HR op 24 december 2021 waarbij is geoordeeld dat de box 3 wetgeving sinds 1 januari 2017 in strijd is met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Naar aanleiding van dit arrest is er besloten over de vorm van herstel, namelijk op basis van een forfaitaire spaarvariant. Deze variant was de enige mogelijkheid om het herstel binnen zes maanden uit te voeren. De keuze voor deze variant was een gegeven bij de verdere uitvoering van het herstel.

Sommige respondenten vonden dat ze lang moesten wachten op de afhandeling van hun bezwaarschrift. Een verklaring daarvoor is dat de Belastingdienst de afhandeling van de bezwaren aanhield in afwachting van HR uitspraken. Na deze uitspraken heeft de Belastingdienst 220.000 bezwaarschriften over box 3 binnen zes maanden afgehandeld.

Ook vonden respondenten het niet eerlijk dat alleen bezwaarmakers gecompenseerd werden. Hierover is in 2022 een politiek besluit genomen. Volledige compensatie van niet-bezwaarmakers had naar verwachting € 4,1 miljard extra gekost, waarvan meer dan de helft terecht zou komen bij belastingplichtigen met een vermogen in box 3 van meer dan € 200.000. In plaats hiervan is prioriteit gegeven aan een koopkrachtpakket om de bestaanszekerheid te ondersteunen van mensen die moeite hebben de rekeningen te betalen. Er is gekozen om de beperkt beschikbare budgettaire middelen in te zetten voor

het ondersteunen van de koopkracht van burgers, met name gericht op de meest kwetsbare huishoudens.

De respondenten geven ook aan dat het loslaten van forfaitair rendement als berekenmethode én de doenlijkheid belangrijk voor hen zijn. Deze punten staan op gespannen voet met elkaar. Het loslaten van het forfaitair rendement en het belasten van werkelijk rendement betekent dat noodgedwongen een groter beroep op het doenvermogen van burgers moet worden gedaan als gegevens niet bij de Belastingdienst bekend zijn. In dat geval zullen burgers zelf (meer) gegevens moeten verzamelen en aanleveren, wat gevolgen heeft voor de complexiteit en daarmee voor de doenlijkheid.

Conclusie

Het rapport van de Inspectie heeft waardevolle inzichten opgeleverd over de verschillende perspectieven en aandachtspunten in de hersteloperaties rond de kinderopvangtoeslag, de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en box 3. Deze bevindingen helpen om beter te begrijpen waar verbeteringen nodig zijn, zowel in de uitvoering van de huidige hersteloperaties als bij toekomstige trajecten.

Als overheid hebben we de verantwoordelijkheid om niet alleen materieel herstel te bieden, maar ook het vertrouwen van de getroffen burgers terug te winnen door hen op een mensgerichte en rechtvaardige manier tegemoet te komen. Het is daarom jammer dat burgers, ondanks alle inspanningen om recht te doen aan hun situatie en een balans te vinden tussen de verschillende relevante perspectieven, zich in de hersteloperaties nog steeds onvoldoende gehoord, erkend en geholpen voelen. Wij nemen de waardevolle inzichten die de IBTD vanuit burgerperspectief heeft verzameld mee in toekomstige hersteltrajecten en zullen deze waar mogelijk toepassen. Hierbij beseffen wij ook dat deze aandachtspunten vaak juist tegenstrijdig met elkaar zijn en dit zal zeker bij de inrichting van een nieuwe hersteloperatie goed met elkaar moeten worden afgewogen.

Wij blijven uw Kamer informeren over de voortgang van de bestaande operaties en over de maatregelen die worden genomen om de aanbevelingen van de Inspectie te implementeren.

De minister van Financiën,
E. Heinen

De staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen