



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Van ambitie naar praktijk

Onderzoek naar het invorderingsproces
bij Dienst Toeslagen

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

Inhoud	1
Inleiding	2
Groeiende financiële bestaansonzekerheid	3
Uitvoering onder druk	5
Hoe Toeslagen werk maakt van het burgerperspectief	6
Zorgen om realisatievermogen van Toeslagen	8
Vragen aan bewindspersonen	11
Borgen van het bestaansminimum en omgaan met druk op uitvoering	12
Meer inzicht in IV-portfolioproces	12
Meer inzicht in voortgang verbeteringen invorderingsproces	13

Bijlage

Wederhoortabel

I Inleiding

Iedereen die in een jaar meer toeslag ontvangt dan waar hij of zij recht op heeft, moet het te veel ontvangen bedrag terugbetalen. De Belastingdienst vordert dit bedrag terug namens de Dienst Toeslagen (verder: Toeslagen), dat noemen we invordering. We hebben een onderzoek uitgevoerd naar het invorderingsproces van Toeslagen. Het doel was om een goed beeld te krijgen van dit proces en daarbij de ervaringen van burgers op te halen.¹ Deze analyse heeft geleid tot waardevolle inzichten die laten zien dat bepaalde onderdelen extra aandacht nodig hebben van de staatssecretaris Herstel en Toeslagen en de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane.

We realiseren ons dat het invorderingsproces van Toeslagen in ontwikkeling is en dat er hard wordt gewerkt aan verbeteringen. Juist daarom vinden wij het nu belangrijk om vanuit onze rol als toezichthouder de aandachtspunten te delen die we tijdens ons onderzoek hebben gesignaleerd. Hiermee willen we een constructieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de dienstverlening voor burgers.

Voordat we deze aandachtspunten toelichten, gaan we in op de maatschappelijke urgentie om het invorderingsproces beter te laten aansluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers. De signalen die we in deze rapportage benoemen, zijn naar voren gekomen in de gesprekken die we hebben gevoerd met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst om het invorderingsproces in beeld te krijgen. We vinden het belangrijk om deze inzichten te delen vanuit onze reflectieve toezichthoudende rol. Daarna laten we zien dat Toeslagen zich inspant om ervaringen van burgers te verzamelen en op basis daarvan verbeterinitiatieven voor het invorderingsproces formuleert.

We maken ons echter zorgen over het vermogen van Toeslagen om deze verbeteringen daadwerkelijk te realiseren. We zien dat de organisatie in het verbeteren van de dienstverlening tegen haar grenzen aanloopt. Verouderde informatievoorzieningssystemen (IV-systemen), capaciteitstekorten en een sterke IV-afhankelijkheid van de Belastingdienst spelen hierbij een belangrijke rol. We besluiten deze rapportage daarom met enkele vragen aan de verantwoordelijke bewindspersonen.

¹ IBTD (2024), [Plan van aanpak onderzoek naar invorderingsproces van de Dienst Toeslagen](#).

Groeiende financiële bestaansonzekerheid

De Commissie sociaal minimum concludeerde eerder al dat veel huishoudens met een inkomen rond het bestaansminimum in financiële bestaansonzekerheid verkeren. Zij beschikken niet over voldoende middelen om rond te komen en mee te doen in de samenleving.² Dit sluit aan bij de signalen die wij ontvangen van Toeslagen: steeds meer mensen met toeslagschulden vragen om een persoonlijke betalingsregeling. Het maandelijks te betalen bedrag wordt dan op de persoonlijke financiële situatie afgestemd.

Iedereen kan een persoonlijke betalingsregeling aanvragen. Dit leidt alleen tot een lager maandbedrag wanneer de betalingscapaciteit te laag is om het maandbedrag van de standaard betalingsregeling te voldoen. Echter, in de praktijk sluit de berekening van de betalingscapaciteit bij een persoonlijke betalingsregeling steeds minder goed aan bij de werkelijke financiële situatie van deze mensen. Dit wordt onderschreven door Centrale Administratieve Processen (CAP)-Inning van de Belastingdienst (verder: CAP-Inning/Belastingdienst). Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het invorderingsproces en zien deze problematiek in de huidige praktijk.

Wanneer iemand een verzoek indient voor een persoonlijke betalingsregeling, wordt beoordeeld of er betalingscapaciteit aanwezig is. De betalingscapaciteit wordt berekend volgens de Leidraad Invordering 2008 artikel 79.8.³ In deze berekening wordt voor de kosten van levensonderhoud uitgegaan van 90% van de bijstandsnorm. De hoogte van deze norm wordt vastgesteld op basis van de Participatiewet en bepaald door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De berekening van de betalingscapaciteit lijkt echter niet meer goed aan te sluiten bij de praktijk.

Hoewel uit de berekening blijkt dat er betalingscapaciteit is, ervaren veel burgers dat zij het vastgestelde maandbedrag niet kunnen voldoen. Dit komt doordat bij de berekening geen rekening wordt gehouden met bepaalde noodzakelijke uitgaven, die onder de kosten van levensonderhoud vallen. Door inflatie zijn deze kosten inmiddels hoger dan 90% van de bijstandsnorm, waardoor burgers financieel klem komen te zitten, vertelt CAP-Inning/Belastingdienst ons. Zij zien steeds vaker dat mensen, na het ontvangen van het maandelijks te betalen bedrag, aangeven dat het bijna onmogelijk wordt om basale kosten, zoals boodschappen, gas, water en licht, te betalen én aan de persoonlijke betalingsregeling te voldoen. Dit leidt tot schrijnende situaties, zoals ook blijkt uit het verhaal van Mark.⁴

² Commissie Sociaal Minimum (2023), [Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum](#) (rapport II).

³ [Leidraad invordering 2008](#).

⁴ De casus is geïnspireerd op een werkelijke situatie. Om de privacy van de betrokkene te waarborgen, zijn de naam, bedragen en persoonlijke gegevens zodanig aangepast dat de persoon niet te herleiden is.

Mark, 42 jaar, staart naar de brief van Toeslagen. Een persoonlijke betalingsregeling van €395 per maand vanwege te veel ontvangen toeslag. Hoe hij ook rekent, hij kan dat bedrag niet missen zonder in de problemen te komen.

Mark werkt als magazijnmedewerker in ploegendienst en verdient netto €1.960 per maand. Zijn vaste maandlasten zijn hoog: huur (€575), energie (€295), zorgverzekering (€150) en verschillende betalingsregelingen, waaronder een achterstand bij de deurwaarder (€145) en de waterschapsbelasting (€95). Alles bij elkaar komt hij op €1.560 aan vaste lasten per maand. Dat betekent dat hij €400 overhoudt voor alle overige uitgaven. Maar volgens de berekening van Toeslagen kan hij €395 per maand missen voor de persoonlijke betalingsregeling die hem wordt aangeboden. Dan zou hij slechts vijf euro per maand overhouden. Dat klopt toch niet?

Toeslagen gebruikt een standaardformule om de betalingscapaciteit te bepalen. Naast zijn netto-inkomen rekenen ze ook zijn vakantiegeld mee. Vervolgens halen ze van dit inkomen een aantal uitgaven af, zo houdt Toeslagen wel rekening met Marks uitgaven voor de betalingsregeling die hij heeft voor de waterschapsbelasting en bedragen voor de woonkosten, de kosten voor de zorgverzekering en een normbedrag voor levensonderhoud. Voor levensonderhoud hanteren ze 90% van de bijstandsnorm, wat voor Mark als eenpersoonshuishouden neerkomt op €1.211 per maand (normbedrag per 1 januari 2025). Wat daarna overblijft, zien ze als "beschikbaar" inkomen, waarvan 80% wordt opgeëist. Op papier lijkt dat logisch, maar Mark merkt direct dat zijn echte uitgaven niet overeenkomen met dit bedrag.

Zo betaalt hij door aansluiting op een warmtenet veel meer aan energie dan gemiddeld. Toeslagen houdt daar geen rekening mee. Ook zijn autokosten worden niet meegenomen, terwijl hij zonder auto niet op zijn werk kan komen. Zijn ploegendiensten beginnen vaak 's nachts of vroeg in de ochtend, wanneer er geen openbaar vervoer is. Ook de boodschappen worden steeds duurder. Daarnaast zijn er altijd onverwachte uitgaven: een kapotte wasmachine, medicijnkosten, onderhoud aan de auto. In de berekening wordt daar allemaal geen rekening mee gehouden, maar Mark weet dat zulke kosten onvermijdelijk zijn.

Mark wrijft in zijn gezicht. Hij wil betalen en zijn schuld oplossen, maar deze regeling is onhaalbaar. Als hij dit bedrag afstaat, kan hij zijn energierekening of zorgverzekering niet meer betalen. Dat betekent nieuwe betalingsachterstanden, extra incassokosten en nog grotere problemen.

Hij overweegt Toeslagen te bellen en uitleg te geven over zijn situatie. Misschien kan hij bezwaar indienen? Maar wat als ze de regeling niet aan kunnen passen? Moet hij dan zijn huur later betalen? Zijn auto stilzetten

en zijn baan op het spel zetten? Mark voelt hoe de stress zich opbouwt. Hij heeft altijd geprobeerd zijn financiën op orde te houden, maar dit systeem lijkt geen rekening te houden met situaties zoals de zijne. Met een diepe zucht klappt hij zijn laptop dicht. Hij moet een oplossing vinden, maar op dit moment voelt het alsof hij vastzit in een systeem dat niet aansluit op zijn realiteit.

Uitvoering onder druk

We zien ook dat de druk op de uitvoering van het invorderingsproces toeneemt. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek telde Nederland in januari 2024 747.560 huishoudens met problematische schulden. Bij ruim een kwart is Toeslagen een van de schuldeisers, het gaat hierbij om 199.450 huishoudens.⁵

In 2024 waren er ruim 75.000 aanvragen voor een persoonlijke betalingsregeling.⁶ Toeslagen en CAP-Inning/Belastingdienst zien dat de instroom stijgt, omdat mensen aangeven dat ze het bedrag van een standaard betalingsregeling niet kunnen betalen. Een mogelijke verklaring voor de hogere instroom zien zij in de verhoging van de inflatie gecombineerd met het gegeven dat de instroom voor april 2022 laag was. Vanwege de coronacrisis heeft Toeslagen tussen maart 2020 en april 2022 geen invorderingsmaatregelen genomen. Er werden geen herinneringen, aanmaningen en dwangbevelen gestuurd. Hierdoor voelden belanghebbenden mogelijk geen druk om een betalingsregeling aan te vragen om daarmee dwanginvordering te voorkomen.

De huidige hogere instroom in de persoonlijke betalingsregeling, baart niet alleen zorgen over de financiële situatie van deze groep mensen, maar legt ook extra druk op de uitvoering. Volgens medewerkers van de Belastingdienst wordt de beslistermijn van acht weken na de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling nu al overschreden en bedraagt dit in de praktijk vaak twaalf weken. Hierdoor ervaren betrokken huishoudens extra (lang) onzekerheid.

Daarnaast leidt volgens CAP-Inning/Belastingdienst het gegeven dat de berekende betalingscapaciteit steeds minder goed aansluit bij de werkelijke financiële situatie tot aanzienlijke werkvoorraden bij de afdeling Bezwaar. Zij constateren dat burgers in een vicieuze cirkel terechtkomen. Burgers vragen een persoonlijke betalingsregeling aan en ontvangen een uitstelbeschikking met een

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024), dashboard [Schuldenproblematiek in beeld](#). Ter illustratie: in 2018 was Toeslagen in circa 12% van de huishoudens met problematische schulden een van de schuldeisers, dat ging om 78.760 huishoudens.

⁶ Het gaat hier om ruwe instroomdata. Als dezelfde burger meermaals in hetzelfde kalenderjaar een verzoek persoonlijke betalingsregeling indient, dan wordt elk individueel verzoek meegeteld. Na berekening van de betalingscapaciteit wordt bepaald of belanghebbende in aanmerking komt voor een betalingsregeling op het niveau van een persoonlijke betalingsregeling. Bij voldoende betalingscapaciteit wordt een persoonlijke betalingsregeling op het niveau van een standaard betalingsregeling aangeboden. Als er geen betalingscapaciteit aanwezig is, worden geen invorderingsmaatregelen genomen.

maandelijks te betalen bedrag, gebaseerd op de berekende betalingscapaciteit. Wanneer de betaling uitblijft, omdat zij het vastgestelde maandbedrag niet kunnen voldoen, wordt de betalingsregeling ingetrokken en moet opnieuw een aanvraag worden ingediend voor een persoonlijke betalingsregeling. Dit proces herhaalt zich keer op keer. Regelmatig wordt vervolgens bezwaar ingediend tegen de uitstelbeschikking of de intrekking van de regeling, waarbij burgers aangeven dat zij niet meer rond kunnen komen. Hierdoor ontstaan substantiële werkvoorraden bij de afdeling Bezwaar, aldus CAP-Inning/Belastingdienst.

Burgers bellen vaak Belastingtelefoon over terugvorderingen toeslagen

De terugvordering van toeslagen leidt ook tot veel vragen aan de Belastingtelefoon. In 2024 hebben medewerkers van de Belastingtelefoon ruim 91.000 keer genoteerd dat mensen een vraag hadden over de status van hun openstaand bedrag.⁷

Een medewerker van de Belastingdienst vertelt ons dat mensen vooral duidelijkheid zoeken: wat is de status van hun terugvordering en waarom moeten ze terugbetalen? Met name bij meerdere terugvorderingen raken zij snel het overzicht kwijt. Hoewel één betalingsregeling mogelijk is voor verschillende terugvorderingen, ontvangen mensen post op vorderingsniveau en niet op totaalniveau. Dat betekent dat terugvorderingen per toeslag afzonderlijk worden verwerkt, met wisselende beschikingsnummers en termijnbedragen. Het totaaloverzicht is wel beschikbaar via 'Mijn Toeslagen', maar dit helpt vooral digitaal vaardige gebruikers.

Medewerkers aan de Belastingtelefoon kunnen burgers met eenvoudige verduidelijkingsvragen goed helpen, maar zodra er meer nodig is, wordt het lastiger. Mede omdat informatie verspreid is over verschillende systemen. Zeker bij meerdere terugvorderingen is het geven van duidelijkheid en overzicht dan een uitdaging voor medewerkers. De combinatie van verschillende inningsvarianten en uiteenlopende doelgroepen maakt het voor hen soms ook lastig om goed in te schatten waar de persoon aan de telefoon het beste mee geholpen is.

Hoe Toeslagen werk maakt van het burgerperspectief

Vanuit onze rol vinden we het belangrijk om situaties, risico's en ontwikkelingen te signaleren en agenderen vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Met ons onderzoek wilden we daarom inzicht krijgen in hoe burgers de invordering door Toeslagen ervaren. We zien dat Toeslagen zelf veel werk maakt van het

⁷ De cijfers zijn gebaseerd op handmatige loggings van servicemedewerkers in de dialoog ondersteuning en kunnen onnauwkeurig zijn. Niet alle gesprekken worden correct of volledig gelogd.

ophalen van het burgerperspectief over het invorderingsproces. Dat is positief en we onderkennen het belang van deze inspanningen. Zo vormde het onderzoek Doenlijk Invorderen (2021⁸) een belangrijke basis voor het opstellen van de huidige invorderingsstrategie.⁹ En ook het vervolgonderzoek Doenlijk(er) invorderen (2024¹⁰) bevat vanuit het burgerperspectief concrete aanbevelingen voor verbeteringen in de communicatie en het invorderingsproces. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op interviews met verschillende doelgroepen, bijvoorbeeld mensen die een standaard betalingsregeling zijn gestart en vervolgens minimaal één betaling hebben gemist en mensen die een persoonlijke betalingsregeling hebben aangevraagd. Over dit onderzoek is de Tweede Kamer in oktober 2024 geïnformeerd.¹¹



De hiervoor genoemde onderzoeken geven duidelijk inzicht in hoe de invordering vanuit het burgerperspectief verbeterd kan worden. Na bestudering van deze rapporten hebben we besloten hier zelf niet nogmaals apart onderzoek naar te verrichten. We zien dat Toeslagen hiermee ruim voldoende handelingsperspectief heeft om het invorderingsproces beter af te stemmen op de verwachtingen en behoeften van burgers. Zo wordt in Doenlijk(er) invorderen (2024) bijvoorbeeld de aanbeveling gedaan om de verlenging van een betalingsregeling te onderzoeken na een eerste gemiste betaling. De betalingsregeling schuift dan een maand op, waardoor mensen niet geconfronteerd worden met een dubbele betaling. Ook wordt geadviseerd om de mogelijkheid voor een automatische

⁸ [Doenlijk invorderen \(2021\) - Het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken 2021/22, 31066, nr. 950.

⁹ [Invorderingsstrategie Toeslagen \(2022\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1161.

¹⁰ [Doenlijk\(er\) Invorderen \(2024\) | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1433.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1433, [Kamerbrief Stand van zaken invorderingsstrategieën Belastingdienst en Dienst Toeslagen](#).

incasso te ontwikkelen. Betalen wordt dan makkelijker en het sluit aan op hoe burgers gewend zijn te betalen voor andere diensten, zoals bij de zorgverzekering of de energierekening.¹²

Toeslagen laat met het uitvoeren van dergelijke onderzoeken zien ontvankelijk te zijn voor ideeën, wensen en behoeften van burgers. De organisatie is actief bezig met het oppakken van signalen uit de leefwereld van mensen. We zien dat veel knelpunten waar burgers tegenaan lopen, zoals gebleken uit de hiervoor genoemde onderzoeken, terugkomen in de ambities die Toeslagen in de invorderingsstrategie heeft vastgelegd. Dat uit zich ook in de uitgangspunten van deze strategie, zoals het hanteren van een persoonsgerichte benadering en het voorkomen van probleemschulden.¹³

Zorgen om realisatievermogen van Toeslagen

Hoewel de ambitie om het invorderingsproces meer burgergericht te maken duidelijk is, hebben we zorgen over het vermogen van Toeslagen om deze daadwerkelijk te realiseren. Oftewel, is Toeslagen in staat om de voorgenomen verbeteringen te implementeren en op welke termijn? We zien dat de organisatie in het verbeteren van de dienstverlening tegen haar grenzen aanloopt. We constateren hiervoor de volgende knelpunten:

1. Toeslagen heeft het invorderingsproces niet volledig in beeld;
2. De onderliggende (verouderde) IV-systemen vormen een groot knelpunt in het invorderingsproces;
3. De implementatie van de voorgenomen verbeteringen kennen een lange doorlooptijd.

Elk knelpunt lichten we hieronder nader toe.

Ad 1) Toeslagen heeft het invorderingsproces niet volledig in beeld

Met dit onderzoek wilden we een goed beeld krijgen van de inrichting van het invorderingsproces. Al snel bleek dat we dit zelf in kaart moesten brengen, omdat Toeslagen geen actuele of gedetailleerde procesbeschrijving kon leveren. De beschikbare documentatie was verouderd of te globaal en bood onvoldoende inzicht voor onze rol als toezichthouder. Daarnaast merkten we dat medewerkers van Toeslagen moeite hadden om het volledige invorderingsproces helder uit te leggen. Dit komt mede doordat Toeslagen bestuurlijk is ontvlochten van de Belastingdienst, maar de uitvoering van het invorderingsproces ligt nog steeds bij CAP-Inning van de Belastingdienst. Hierdoor werden we vaak doorverwezen naar CAP-Inning/Belastingdienst met het argument dat de uitvoering daar plaatsvindt.

¹² [Doenlijk\(er\) Invorderen \(2024\) | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1433.

¹³ [Invorderingsstrategie Toeslagen \(2022\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1161.

Uiteindelijk hebben we in samenwerking met zowel Toeslagen als CAP-Inning/Belastingdienst een goed beeld gekregen van de inrichting van het invorderingsproces voor burgers.

Invorderingsproces op hoofdlijnen

Het invorderingsproces van Toeslagen bestaat uit verschillende inningsvarianten. Op hoofdlijnen zien we de volgende mogelijkheden voor burgers:

- De terugvordering direct betalen;
- Een standaard betalingsregeling starten door het termijnbedrag over te maken zoals vermeld in de terugvorderingsbeschikking¹⁴;
- Een persoonlijke betalingsregeling aanvragen, waarbij het termijnbedrag wordt afgestemd op de persoonlijke situatie;
- Op verzoek de terugvordering laten verrekenen met een lopend voorschot.
- Als mensen geen actie ondernemen, beoordeelt Toeslagen of verrekening met een voorschot van dezelfde toeslagsoort mogelijk is (toeslag verrekenen zonder kosten). Dit wordt gedaan om te voorkomen dat mensen in een invorderingstraject met bijkomende kosten (rentekosten en mogelijk kosten van dwanginvordering) belanden;
- Als toeslag verrekenen zonder kosten niet mogelijk is en een reactie blijft uit na de kosteloze betalingsherinnering dan volgt de dwanginvordering met bijbehorende kosten (rentekosten en kosten voor aanmaning en dwangbevel).

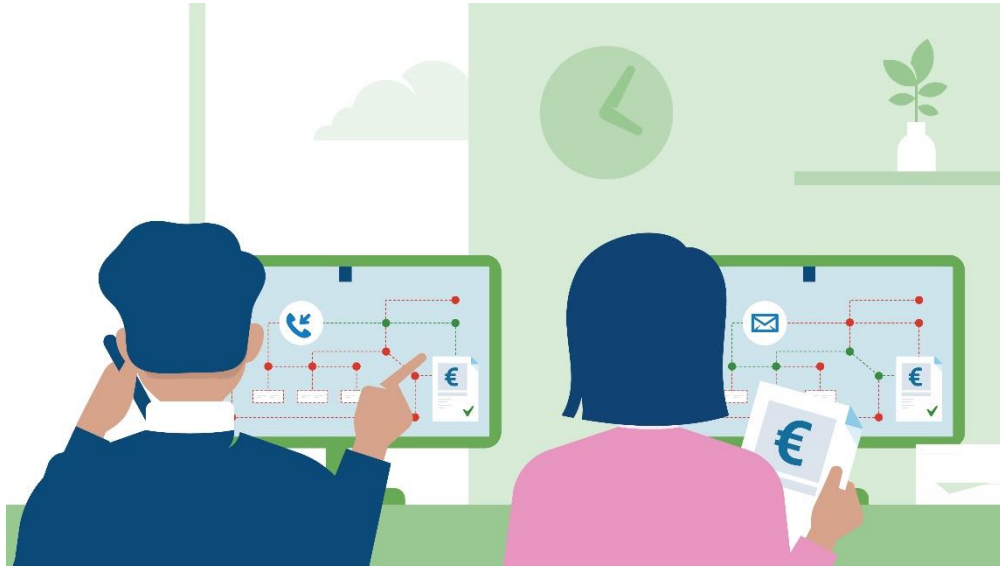
Ad 2) De onderliggende (verouderde) IV-systemen vormen een groot knelpunt in het invorderingsproces

Met het inzichtelijk maken van het invorderingsproces kregen we wederom de bevestiging dat de onderliggende IV-systemen een groot knelpunt vormen. De verschillende inningsvarianten zijn verspreid over verschillende IV-systemen. Hierbij volgt het proces de techniek, in plaats van andersom. Dit versterkt de complexiteit van het invorderingsproces voor Toeslagen en resulteert bijvoorbeeld in verschillende brieven qua inhoud en vorm naar burgers.

Zo krijgen burgers die direct na de terugvorderingsbeschikking een standaard betalingsregeling starten een bevestigingsbrief als de betalingsregeling is afgerond. Burgers die een betalingsregeling treffen nadat ze bijvoorbeeld een herinnering hebben gekregen, krijgen deze bevestiging niet. Dat komt doordat deze betalingsregelingen in verschillende systemen zitten, met bijbehorende eigen brieven. Vanuit het perspectief van burgers vinden we inconsistente

¹⁴ Een standaard betalingsregeling blijft mogelijk na vervaldatum van de terugvorderingsbeschikking, indien er contact wordt opgenomen met de Belastingdienst.

communicatie een risico.¹⁵ Dit kan verwarring oproepen of de indruk wekken dat de organisatie niet goed op elkaar is afgestemd, wat mogelijk het vertrouwen van burgers in de overheid negatief beïnvloedt. Doordat het invorderingsproces verspreid is over verschillende systemen die verouderd zijn, zien we ook dat het voor de organisatie lastig is om dit proces meer te stroomlijnen en te verbeteren. Daarvoor is een nieuw IV-landschap nodig. Dat de IV-systemen sterk verouderd zijn, brengt verschillende risico's met zich mee. Dit geven Toeslagen en CAP-Inning/Belastingdienst zelf ook in gesprekken aan. Zo neemt de kennis over deze systemen met de uitstroom van personeel af, zijn beperkt aanpassingen mogelijk en vraagt de beheersing van deze systemen de nodige capaciteit.



Ad 3) De implementatie van de voorgenomen verbeteringen kent een lange doorlooptijd

We zien dat er belangrijke stappen worden gezet zoals toeslag verrekenen zonder kosten, als een van de eerste verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie.¹⁶ Een ander voorbeeld is de introductie van de beslagvrije voet. Maar we zien ook dat de implementatie van de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie een langdurig en onzeker proces is. In de Kamerbrief van oktober 2024 staat dat de implementatie van de verbetermaatregelen een lange doorlooptijd kent door capaciteitstekorten en een overvolle IV-agenda.¹⁷ Er is geen zicht op de termijn waarop de verbetermaatregelen aan het IV-portfolio worden toegevoegd en geïmplementeerd worden. Dat de implementatie van verbetermaatregelen in het

¹⁵ Ook in het onderzoek Doenlijk(er) invorderen (2024) wordt het belang van eenduidige communicatie benadrukt. [Doenlijk\(er\) Invorderen \(2024\) | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1433.

¹⁶ In de Kamerbrief van oktober 2024 is aangegeven dat de verbetermaatregel verrekenen zonder kosten momenteel wordt geëvalueerd. Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1433, [Kamerbrief Stand van zaken invorderingsstrategieën Belastingdienst en Dienst Toeslagen](#).

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1433, [Kamerbrief Stand van zaken invorderingsstrategieën Belastingdienst en Dienst Toeslagen](#).

invorderingsproces een lange doorlooptijd kent, zien we ook terug in de interne voortgangsrapportage van Toeslagen.

Voor Toeslagen blijkt het een structurele uitdaging te zijn om de verbeterinitiatieven daadwerkelijk te realiseren. Dit raakt aan onze eerdere bevindingen over de wendbaarheid van de organisatie in de verkenning van 2023.¹⁸ Ook sluit dit aan op signalen van Toeslagen in het Meerjarig Informatieplan 2025–2027¹⁹ en de Stand van de Uitvoering (2023).²⁰ Factoren als schaarse IV-capaciteit, verouderde systemen en een complexe IV-portfoliosturing vanwege onder andere een sterke IV-afhankelijkheid van de Belastingdienst, dragen niet bij aan de wendbaarheid van de organisatie.

Vragen aan bewindspersonen

In deze rapportage zijn verschillende aspecten van ons onderzoek naar het invorderingsproces van Toeslagen besproken, waarbij specifieke aandachtspunten en knelpunten naar voren zijn gekomen.

We hebben gezien dat er goede verbeterinitiatieven zijn gestart om het invorderingsproces beter te laten aansluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers. Gezien de maatschappelijke urgentie om het invorderingsproces te verbeteren, beschouwen we dat als belangrijke stappen in de goede richting. We moedigen Toeslagen aan om blijvend werk te maken van het ophalen van het burgerperspectief. Zo blijft het beeld actueel van de wijze waarop burgers het invorderingsproces ervaren en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.

We hebben echter ook gezien dat het realiseren van de voorgenomen verbeteringen een grote uitdaging is voor de organisatie. We maken we ons hier zorgen over. We zien veel ruimte tussen de beloftes voor betere dienstverlening en de realisatie daarvan. De noodzaak van betere dienstverlening wordt in onze ogen extra versterkt doordat meer mensen om een persoonlijke betalingsregeling vragen. Uit eerder onderzoek is namelijk gebleken dat het invorderingsproces op veel punten niet goed aansluit bij een doelgroep die zeer waarschijnlijk schaarste ervaart door een complexe financiële en/of persoonlijke situatie.²¹

Om de belangrijkste inzichten en uitdagingen te benadrukken, vragen we aan de staatssecretaris Herstel en Toeslagen en de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aandacht voor de volgende punten.

¹⁸ IBTD (2023), [Uitkomst verkenning financiële ondersteuning](#).

¹⁹ [Meerjarig Informatieplan Dienst Toeslagen 2025–2027 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 26643, nr. 1236.

²⁰ [Stand van de uitvoering 2023 Dienst Toeslagen | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1342.

²¹ [Doenlijk invorderen \(2021\) - Het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken 2021/22, 31066, nr. 950.

Borgen van het bestaansminimum en omgaan met druk op uitvoering

Het is zorgelijk dat burgers aangeven dat het bijna onmogelijk wordt om basale kosten, zoals boodschappen, gas, water en licht, te betalen en aan de persoonlijke betalingsregeling te voldoen. Daarnaast zien we dat door groeiende financiële bestaansonzekerheid de druk op de uitvoering toeneemt.

- *Wij vernemen graag of de staatssecretaris Herstel en Toeslagen het signaal dat de berekening van de betalingscapaciteit bij een persoonlijke betalingsregeling niet meer aansluit bij de werkelijke financiële situatie van burgers, ook als een zorgwekkend probleem onderkent. Indien dat het geval is, verzoeken wij de staatssecretaris om zo nodig in overleg te treden met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en te onderzoeken welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. We ontvangen graag een terugkoppeling van de uitkomsten.*
- *Wij verzoeken de staatssecretaris Herstel en Toeslagen om te reageren op hoe kan worden omgegaan met de groeiende druk op de uitvoering, zodat mensen die een persoonlijke betalingsregeling aanvragen binnen de beslistermijn van acht weken een beoordeling ontvangen.*

Meer inzicht in IV-portfolioproces

Toeslagen is ontvlochten van de Belastingdienst om de eigen doelgroep beter te kunnen bedienen. We zien echter dat de organisatie in het verbeteren van de dienstverlening tegen grenzen aanloopt. Toeslagen is beperkt wendbaar en een complexe IV-portfoliosturing en afhankelijkheid van de Belastingdienst lijken daar een belangrijke rol in te spelen. Na de ontvlechting in 2021 is de invloed op het IV-portfolio vooralsnog beperkt, geeft Toeslagen aan.²²

- *Wij vragen de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane en de staatssecretaris Herstel en Toeslagen om gezamenlijk de prioriteitstelling inzichtelijk te maken. Hoe en langs welke categorieën worden in het IV-portfolioproces prioriteiten bepaald en hoe wordt daarbij capaciteit verdeeld tussen de Belastingdienst en Toeslagen? En hoe wordt hierbij rekening gehouden met de impact voor de burger? We zouden graag mede op basis van deze vragen meer inzicht willen in de dilemma's die ten grondslag liggen aan de beleidskeuzes die op dit vlak worden gemaakt.*

We vragen de beide staatssecretarissen om transparanter te communiceren over de prioriteitstelling in het IV-portfolio. We zijn voornemens om te blijven volgen hoe de staatssecretarissen dit structureel gaan doen.

²² [Meerjarig Informatieplan Dienst Toeslagen 2025–2027 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 26643, nr. 1236.

Meer inzicht in voortgang verbeteringen invorderingsproces

De implementatie van de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie kent een langdurig en onzeker tijdspad. Hoewel Toeslagen te maken heeft met structurele knelpunten, zoals capaciteitstekorten en een overvol IV-portfolio, blijft het van groot belang dat de organisatie wendbaar en creatief omgaat met deze uitdagingen om voor burgers verbeteringen te realiseren. In het verlengde hiervan trekken wij de conclusie dat een goede interactie tussen Toeslagen en de burger essentieel is voor de korte en middellange termijn. Zolang het invorderingsproces nog niet optimaal aansluit bij het gewenste burgerperspectief, moeten burgers met de juiste ondersteuning door het proces worden geholpen. De ambities van Toeslagen op het gebied van interactie met burgers zijn vastgelegd in de recent gepubliceerde Interactiestrategie²³, maar het is nog onduidelijk wat dit betekent voor het invorderingsproces.

- *Wij verzoeken de staatssecretaris Herstel en Toeslagen dringend om meer inzicht te geven in de voortgang van de voorgenomen verbeteringen voor het invorderingsproces op korte, midden- en lange termijn. Daarbij past ook een bredere visie op hoe wordt omgegaan met structurele knelpunten, zoals capaciteitstekorten en een overvol IV-portfolio, zodat strategische doelstellingen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. We verzoeken de staatssecretaris hierbij ook de verbeteringen mee te nemen die voortkomen uit de ambities van de interactiestrategie.*

We blijven volgen hoe de staatssecretaris structureel transparanter gaat communiceren over de voortgang van de voorgenomen verbeteringen. Dit verzoek sluit eveneens aan bij de informatiebehoefte van de Tweede Kamer, die ook vraagt naar meer inzicht in de voortgang van de implementatie van de invorderingsstrategie.²⁴

Vanzelfsprekend zijn wij van harte bereid om het gesprek over ons onderzoek te voeren. Vanuit onze reflectieve toezichthoudende rol beogen we zo bij te dragen aan een betrouwbare overheid die recht doet aan mensen.

²³ [Interactiestrategie Dienst Toeslagen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1449.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1419, [Verslag van een commissiedebat, gehouden op 17 april 2024, over Toeslagen](#).

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

2 april 2025

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl