

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 1161

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

In reactie op het rapport «Ongekend Onrecht» (Kamerstuk 35 510, nr. 2) van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, heeft het kabinet op 15 januari 2021 toegezegd dat de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen worden herijkt, in het bijzonder voor burgers die langdurig te maken hebben met hoge schulden.¹ Vanaf de zomer van 2021 is uw Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang van deze toezegging.² Dit is voor het laatst gebeurd in de Kamerbrief «Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen» van 31 oktober 2022. In die brief bent u geïnformeerd over de uitkomsten van de herijking van de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990) en hebben wij u toegezegd om de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen in december 2022 aan uw Kamer te sturen.³

Hierbij bieden wij uw Kamer een richting aan om tot twee nieuwe invorderingsstrategieën te komen, voor Toeslagen en voor de Belastingdienst, waarmee wij uitvoering geven aan bovengenoemde toezegging. Deze strategieën zijn nog in ontwikkeling en dienen nog verder te worden uitgewerkt. In deze brief lichten wij deze richting op hoofdlijnen toe, met bijzondere aandacht voor de gemeenschappelijke uitgangspunten, de onderlinge overeenkomsten en de meest in het oog springende inhoudelijke verschillen. Een aantal zaken zijn in de verdere uitwerking en implementatie randvoorwaardelijk. Dat zijn de beschikbare IV-capaciteit, de budgettaire gevolgen, de personele inzet en de benodigde aanpassing van wet- en regelgeving.

Om die reden informeren wij u ook over onze voornemens tot de vervolgacties en de planning voor de uitwerking van concrete maatre-

¹ Kamerstuk 35 510, nr. 4, p. 11.

² Kamerstuk 35 510, nr. 60, Kamerstuk 24 515 en 31 066, nr. 619 en Kamerstuk 31 066, nr. 1100.

³ Kamerstuk 35 510, nr. 106.

gelen die voortkomen uit de strategieën, waarbij maatregelen die in de bestaande (dienstverlenings)processen kunnen worden ingebed als eerste worden gerealiseerd en maatregelen die aanpassingen vergen van wet- en regelgeving en IV-capaciteit op een later moment. Ten slotte informeren wij u in deze brief over de toezegging om ook de Wet Stroomlijnen te heroverwegen, een traject dat nauw samenhangt met de uitwerking van de invorderingsstrategieën.

De invorderingsstrategieën

De Belastingdienst en Toeslagen werken de invorderingsstrategieën afzonderlijk uit, omdat de aard van de schulden en de aard van de doelgroepen op onderdelen een verschillende benadering rechtvaardigen. De invorderingsstrategieën bieden (nieuwe) beleidskaders aan de Belastingdienst en Toeslagen bij het (terug)betalen en invorderen van belasting- en toeslagschulden. De strategieën richten zich op natuurlijke personen; dit kunnen zowel particulieren als (kleinere) ondernemers zijn (hierna: burgers). In de invorderingsstrategie van de Belastingdienst krijgt de ondernemer, die zowel persoonlijke als zakelijk schulden kan hebben, nu al bijzondere aandacht, onder andere vanwege de verschillen tussen persoonlijke en zakelijke belastingen.

In het richtinggevende voorstel worden kaders geboden voor het maken van keuzes in het invorderingsbeleid en -proces in de komende jaren waarbinnen voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van burgers. In beide strategieën is een persoonsgerichte benadering van de burger met een belasting- en/of toeslagschuld centraal het uitgangspunt, met daarnaast het algemene belang, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid als belangrijke kaders. De herijking van de invorderingsstrategieën is niet bedoeld om het wiel opnieuw uit te vinden; beleid dat werkt, zijn wij niet voornemens aan te passen. Bij de totstandkoming van de invorderingsstrategieën wordt ook rekening gehouden met signalen en knelpunten die door medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen en door externe deskundigen, zoals belangenorganisaties, zijn aangedragen. Daarnaast is een Visie op schulden en een Visie op de deurwaarderij 2025 ontwikkeld. De Visie op schulden is een gezamenlijk document van de Belastingdienst en Toeslagen en is op 25 maart 2022 aan de Tweede Kamer verzonden.⁴ De Visie op de deurwaarderij 2025 is gelijktijdig en in samenhang met het opstellen van de invorderingsstrategieën herijkt.⁵ Deze visies bieden ook beleidskaders voor het (terug)betalen en invorderen van belasting- en toeslagschulden. De Visie op de deurwaarderij 2025 is als bijlage toegevoegd.

De uitgangspunten van de invorderingsstrategieën

De voorgestelde invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen zijn gebaseerd op uitgangspunten die voor de Belastingdienst en Toeslagen gelijk zijn. Het betreffen de volgende gemeenschappelijke uitgangspunten:

- een persoonsgerichte benadering,
- stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen,
- voorkomen van probleemschulden,
- waarborgen van het bestaansminimum, en
- dwanginvorderingsmaatregelen als uiterst middel.

Het is onze ambitie om deze uitgangspunten in beide strategieën hun weerslag te laten vinden in ambities voor dienstverlening en communi-

⁴ Kamerstukken 24 515 en 31 066, nr. 619 en Bijlage bij Kamerstukken 24 515 en 31 066, nr. 619.

⁵ De vorige versie dateerde uit 2020.

catie. Deze ambities zijn gericht op begrijpelijkheid, gebruik van zo divers mogelijke dienstverleningskanalen, samenwerking met externe instanties ten behoeve van vroegsignalering en schuldhulp en waar nodig persoonlijk contact.

Waar vinden de strategieën elkaar?

Beide strategieën noemen het streven naar een eenduidige en proactieve berekening van de betalingscapaciteit, bijvoorbeeld gebaseerd op de beslagvrije voet. Hiermee wordt de bescherming van het bestaansminimum van de burger beter gewaarborgd en hoeft de burger zelf geen of zo min mogelijk gegevens aan te leveren. Hier kunnen de Belastingdienst en Toeslagen gezamenlijk optrekken om dit doel te bereiken. Ten tweede wordt samengewerkt waar het de toegang betreft tot één betalingsregeling bij een samenloop van belasting- en toeslagschulden. Zo'n gezamenlijke betalingsregeling is niet eenvoudig te realiseren vanwege grote juridische verschillen die voor een deel wettelijk zijn vastgelegd, onder meer ten aanzien van de rechtsbescherming. Ook zijn er uitvoeringstechnische en communicatieve belemmeringen. Het onderzoek naar de mogelijkheden van een gezamenlijke betalingsregeling loopt op dit moment. Ten derde is er een gelijklopend streven om minder per afzonderlijke vordering te handelen, maar meer debiteurgericht te kijken waarbij integraal wordt gekeken naar de openstaande vorderingen van de burger, zowel bij het verlenen van uitstel van betaling en kwijtschelding als bij de dwanginvordering. Ten slotte betreft dit het in rekening brengen van invorderingskosten. Beide strategieën voorzien in een heroverweging van de bestaande systematiek, met als doel meer evenwicht tussen de wenselijkheid van een betalingsprikkel enerzijds en proportionaliteit en flexibiliteit anderzijds.

Verschillen tussen de invorderingsstrategieën

Hoewel de uitgangspunten van de strategieën van de Belastingdienst en Toeslagen hetzelfde zijn, is de uitwerking ervan op onderdelen anders. Het uitstelbeleid en het beleid voor ondernemers springen hierbij het meest in het oog. De verschillen worden onder meer veroorzaakt door de aard van de schulden, de doelgroepen, en zijn historisch zo gegroeid.

Het uitstelbeleid

Bij de uitgebreidere regeling voor toeslagschulden, de zogenoemde «standaard betalingsregeling», krijgt iedere burger de mogelijkheid om de betaling van zijn toeslagschuld over 24 maanden uit te spreiden, ongeacht of hij in staat is de toeslagschuld ineens te betalen. Dit is voor toeslagen bestaand beleid en staat niet open voor belastingschulden. Belasting-schulden moeten als hoofdregel binnen de daarvoor geldende betalings-termijn volledig worden voldaan.

De mogelijkheid van een betalingsregeling naar draagkracht («persoonlijke betalingsregeling») geldt wel voor zowel toeslagschulden als voor belastingschulden van particulieren.⁶ De duur ervan verschilt echter. Voor toeslagschulden geldt een looptijd van 24 maanden, die ook geldt voor de standaard betalingsregeling. Voor belastingschulden geldt een looptijd van maximaal 12 maanden, waarvoor wordt aangesloten bij de jaarcyclus van de inkomensheffing.

⁶ Voor ondernemers (al dan niet natuurlijke personen) gelden andere voorwaarden voor het verlenen van een betalingsregeling voor belastingschulden.

De positie van ondernemers (natuurlijke personen)

In de invorderingsstrategie van de Belastingdienst krijgt, zoals hierboven vermeld, de ondernemer nu al bijzondere aandacht. Kleinere ondernemingen, zoals zzp'ers en eenmanszaken, vertonen kenmerken van zowel particulieren als van (grotere) ondernemingen en hebben daarnaast ook specifieke eigen kenmerken. Zo zijn zij met hun privévermogen aansprakelijk voor persoonlijke en zakelijke (belasting)schulden, is het recht op bescherming van het bestaansminimum ook voor hen van belang, en zal het inkomen vaker fluctueren dan bij iemand in loondienst. Tegelijkertijd treden zij in concurrentie en worden zij bij voorkeur op dezelfde manier behandeld als de concurrentie (gelijk speelveld). Voor belastingen geldt een principiële onderscheid tussen persoonlijke en zakelijke belasting-schulden, terwijl toeslagschulden geen relatie hebben met het ondernemerschap. Zo zijn de loon- en omzetbelasting voorbeelden van zakelijke belastingen waarbij de ondernemer die ze afdraagt slechts als tussenpersoon fungeert, terwijl de inkomstenbelasting en motorrijtuigenbelasting, afhankelijk van de situatie, geheel of gedeeltelijk los kunnen staan van de onderneming. In de invorderingsstrategie van de Belastingdienst is daarom de ondernemer-natuurlijke persoon als aparte doelgroep met eigen belangen en noden benoemd. De invorderingsstrategie van Toeslagen ziet op natuurlijke personen, ongeacht of het ondernemers betreft.

In kaart brengen financiële consequenties en globale planning

De voorstellen voor de invorderingsstrategieën geven de visie weer om te komen tot de meest gewenste situatie voor de invordering van belasting- en toeslagschulden. De strategieën worden nader uitgewerkt, waarbij de gevolgen voor de uitvoering, inclusief de budgettaire gevolgen in kaart worden gebracht en als factor bij de implementatiekeuzes worden meegewogen. Er wordt dus nog gewerkt aan de voorstellen en het is mogelijk dat deze bij verdere uitwerking veranderen of niet geïmplementeerd zullen worden.

Met het verzenden van deze richtinggevende strategieën naar uw Kamer komt het einde van de eerste fase voor de herijking van de invorderingsstrategieën in zicht. Hierna, en deels parallel, volgt de concretisering van de ambities uit de invorderingsstrategieën. Deze bestaat uit de volgende fases:

- Een eerste fase waarin de ambities die in de strategieën zijn beschreven worden uitgewerkt in concrete maatregelen. Bij de uitwerking van de maatregelen wordt de uitvoerbaarheid en financiële inpasbaarheid van de maatregelen beoordeeld.
- Een tweede fase waarin de benodigde concrete maatregelen, beleidsaanpassingen en wijzigingen in wet- en regelgeving worden uitgewerkt.
- Als derde en laatste fase, zal de implementatiefase in gang worden gezet. Voor wijzigingen die aanpassing van wet- en regelgeving vereisen, IV-capaciteit en personele of budgettaire gevolgen zal dit naar verwachting in 2024 van start gaan voor de maatregelen met hoge prioriteit en/of snel te realiseren maatregelen.

Er zijn diverse factoren die op de planning van invloed zijn en mogelijk tot vertraging kunnen leiden. Een belangrijke factor is het brede veld van afstemming, zowel interdepartementaal als met externe stakeholders. Voor Toeslagen geldt dit in hoge mate, omdat andere departementen opdrachtgever zijn. Wij zullen uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang en eventuele gevolgen voor de planning via periodieke stand-van-zakenbrieven.

Wet Stroomlijnen

Daarnaast informeren wij uw Kamer over de toezegging betreffende de opschorting van de inwerkingtreding en de heroverweging van de Wet Stroomlijnen.⁷ Bij de uitvoering van deze toezegging wordt – in lijn met de motie van de leden Ploumen en Klaver⁸ – de introductie van een hardheidsclausule in de IW 1990 onderzocht.

De heroverweging van de Wet Stroomlijnen zal grotendeels gelijktijdig plaatsvinden met het uitwerken van de invorderingsstrategieën, waar ook het onderzoek naar de mogelijkheden van een gebundelde betalingsregeling onderdeel van uitmaakt. Wij verwachten de uitkomsten van de heroverweging van de Wet Stroomlijnen binnen drie maanden na afronding van het onderzoek naar de gebundelde betalingsregeling aan uw Kamer toe te sturen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 510, nr. 4.

⁸ Kamerstuk 28 362, nr. 44.