

36 708

Toeslagen

Nr. 17 Brief van de staatssecretarissen van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2025

Op 14 april 2025 heeft de minister van Financiën het rapport van het onderzoek "*Van ambitie naar praktijk*" door de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: de inspectie) aangeboden aan uw Kamer (Kamerstuk 36 708, nr. 10). De inspectie licht in het rapport toe hoe het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen functioneert en in hoeverre dit aansluit bij het perspectief van burgers. Graag bedanken wij de inspectie voor dit rapport en de waardevolle inzichten daarin.

De inspectie vraagt in het rapport of (1) wij de bevinding 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 onderkennen. Verder vraagt de inspectie (2) hoe wordt omgegaan met druk op de uitvoering zodat mensen die een persoonlijke betalingsregeling aanvragen binnen de beslistermijn van acht weken een beoordeling ontvangen. De inspectie verzoekt om (3) meer inzicht te geven in de prioriteitstelling in het IV-portfolio en (4) de voortgang van de voorgenomen verbeteringen voor het invorderingsproces op korte, midden- en lange termijn. In deze brief gaan wij hierop in.

1. Hoe wordt het bestaansminimum als randvoorwaarde gewaarborgd?

De inspectie stelt in haar rapport dat de huidige berekening van de betaalcapaciteit bij een persoonlijke betalingsregeling steeds minder goed aansluit bij de werkelijke situatie van burgers. Volgens de inspectie wordt bij deze berekening geen of onvoldoende rekening gehouden met bepaalde noodzakelijke uitgaven die vallen onder de kosten van levensonderhoud, waardoor burgers financieel klem kunnen komen te zitten.

Dienst Toeslagen vindt het van groot belang dat burgers bij het betalen van een terugvordering geld overhouden om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Het waarborgen van het bestaansminimum van de burger is één van de vijf uitgangspunten van de invorderingsstrategie. Wij onderkennen dan ook het belang van bescherming van het bestaansminimum binnen het invorderingsproces en nemen het signaal van de inspectie serieus. Bij de persoonlijke betalingsregeling houdt Dienst Toeslagen

rekening met de betaalcapaciteit van de burger. Om de betaalcapaciteit te kunnen berekenen, vraagt Dienst Toeslagen de inkomsten, bezittingen, uitgaven en schulden van de burger (en de toeslagpartner) uit. Voor de kosten van levensonderhoud gaat Dienst Toeslagen uit van een standaardbedrag, namelijk 90% van de bijstandsnorm. In het rapport geeft de inspectie aan dat de kosten voor levensonderhoud door de inflatie inmiddels hoger liggen dan 90% van de bijstandsnorm. Hierdoor komen burgers met een persoonlijke betalingsregeling volgens de inspectie in financiële problemen. De bijstandsnorm zelf ligt vast in de Participatiewet. De inspectie vraagt daarom aan de staatssecretaris van Herstel en Toeslagen om in gesprek te gaan met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te onderzoeken welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. Op dit moment loopt er een interdepartementale werkgroep bestaansminimum. Hieraan nemen onder andere het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Dienst Toeslagen en andere partijen van het programma Clustering Rijksincasso (CRI) deel. Als onderdeel daarvan loopt er ook een interdepartementaal onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een uniforme norm voor het berekenen van het bestaansminimum. Hierbij moet worden bepaald welke methode het meest geschikt is (wenselijk, duidelijk, billijk) voor de CRI-partijen, met het burgerperspectief als uitgangspunt. De resultaten van dit onderzoek worden in de tweede helft van dit jaar verwacht. Vervolgens zal de interdepartementale werkgroep bezien welke gevolgen de uitkomsten eventueel hebben voor de berekening van het bestaansminimum. Dienst Toeslagen is hierbij betrokken en zal op basis daarvan beoordelen of, en zo ja welke, wijzigingen in de huidige werkwijze wenselijk zijn om het bestaansminimum goed te waarborgen. Hierbij zullen wij ook de aanbevelingen van de inspectie meenemen.

Daarnaast zal Dienst Toeslagen de signalen die de inspectie in het rapport meegeeft verder onderzoeken en zal Dienst Toeslagen binnen de uitwerking van de invorderingsstrategie onderzoeken hoe de bescherming van het bestaansminimum van burgers verder kan worden gewaarborgd. Dienst Toeslagen heeft bij CAP Inning, het dienstonderdeel van de Belastingdienst dat de invordering voor Dienst Toeslagen uitvoert, navraag gedaan of zij zich herkennen in het signaal van de inspectie. CAP Inning heeft aangegeven dat burgers bij de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling in toenemende mate aangeven dat het moeilijk is om rond te komen. Dit signaal komt ook steeds vaker naar voren in beschrijvingen uit het bezwaarproces. CAP Inning plaatst hierbij wel de kanttekening dat het maandbedrag van de persoonlijke betalingsregeling bij de aanvraag voor de persoonlijke betalingsregeling nog niet is berekend en dat daarom op basis hiervan niet zonder meer de conclusie kan worden getrokken dat de betalingscapaciteit bij een persoonlijke betalingsregeling onvoldoende aansluit bij de

werkelijke financiële situatie van burgers. Het feit dat burgers bij de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling aangeven dat de kosten voor levensonderhoud duurder zijn geworden, is een waardevol signaal voor Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen werkt op dit moment aan meerdere initiatieven die eraan kunnen bijdragen dat burgers niet onder de grens van het bestaansminimum zakken. Zoals aangegeven is het waarborgen van het bestaansminimum één van de vijf uitgangspunten van de invorderingsstrategie. Er wordt op dit moment een implementatieplan opgesteld voor meerdere verbetermaatregelen die een bijdrage leveren aan het waarborgen van het bestaansminimum, zoals:

- **Signaleren maatwerksituaties:** Dienst Toeslagen wil binnen het invorderingsproces situaties signaleren waarbij het vermoeden bestaat dat contact wenselijk is en waarbij het bieden van maatwerk mogelijk kan helpen. Dienst Toeslagen wil bijvoorbeeld persoonlijk contact opnemen met de burger¹:
 - (1) Bij het einde van de betaaltermijn van de aanmaning en hiermee voorafgaande aan het versturen van een dwangbevel of het inzetten van een loon-, betalings- of overheidsvordering. Dit duidt op mogelijke betaalproblemen. Door persoonlijk contact kan geconstateerd worden of er andere openstaande vorderingen zijn of betalingsregelingen lopen, zodat een totaaloplossing (zoals bijvoorbeeld een persoonlijke betalingsregeling) geboden kan worden;
 - (2) Bij het ontstaan van een opeenstapeling van terugvorderingen waar de burger een standaardbetalingsregeling voor start.² Bij de standaardbetalingsregeling wordt geen rekening gehouden met de betaalcapaciteit, hierdoor kan in dit geval het bestaansminimum van de betreffende burger in het gedingkomen. In persoonlijk contact kan de burger worden gewezen op de eventuele mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling af te sluiten en daarbij ook terugvorderingen te bundelen;
 - (3) Bij het uitblijven van de betaling van een betaaltermijn binnen de standaard- of de persoonlijke betalingsregeling. Dit kan duiden op betaalproblemen. Bij de standaardbetalingsregeling kan in dat geval een

¹ Na implementatie van de verbetermaatregel zullen de specifieke situaties geëvalueerd worden.

² Op dit moment wordt de standaardbetalingsregeling vorderingsgericht aangeboden. Als onderdeel van de invorderingsstrategie streeft Dienst Toeslagen naar het automatisch voegen van vorderingen in een betalingsregeling. Dit is echter pas mogelijk na modernisering van het IV-landschap.

persoonlijke betalingsregeling een passend alternatief zijn. Als de burger al een persoonlijke betalingsregeling heeft lopen, kan het mogelijk passend zijn om het maandbedrag te verlagen.

- **Invorderings-/betaalpauze:** Hiermee wil Dienst Toeslagen burgers die nog geen betalingsregeling hebben lopen de mogelijkheid geven om een verzoek in te dienen om de invordering maximaal vier maanden te pauzeren om (financieel) orde op zaken te stellen. Deze maatregel is (primair) bedoeld voor burgers die wegens situaties zoals levensgebeurtenissen tijdelijk niet in staat zijn om in actie te komen en/of geen overzicht hebben over hun financiële situatie. Voor de mensen die enkele maanden niet kunnen betalen en wel in staat zijn om direct in actie te komen, wil Dienst Toeslagen op termijn een andere oplossing uitwerken; namelijk dat een betalingsregeling kan worden afgesproken waarbinnen het mogelijk wordt om enkele maanden niet te betalen.

Om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van burgers met een persoonlijke betalingsregeling, heeft het Ministerie van Financiën afgelopen jaar bovendien opdracht gegeven voor een exploratief onderzoek door D&B.³ Hierbij is gekeken of de manier waarop de betalingscapaciteit wordt berekend daadwerkelijk past bij de situatie van burgers.⁴ De conclusie van dit onderzoek was dat burgers met een persoonlijke betalingsregeling door het aangepaste maandbedrag over het algemeen aan hun betalingsverplichtingen aan Dienst Toeslagen kunnen voldoen. De meesten van hen kunnen echter geen onverwachte uitgaven doen en kunnen geen buffer opbouwen. Ook dit signaal wordt door Dienst Toeslagen serieus genomen. De onderzoekers van D&B geven aan dat winst vooral te behalen lijkt in het proces rondom het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling. Zo signaleren zij dat:

- 1) burgers die mogelijk wel in aanmerking komen om verschillende redenen geen persoonlijke betalingsregeling aanvragen;
- 2) burgers niet de juiste of volledige informatie aanleveren tijdens de aanvraag en daardoor geen persoonlijke betalingsregeling krijgen die past bij hun situatie; en

³ Ervaringen met de persoonlijke betalingsregeling. Een gedragsonderzoek naar de beleving van burgers met de betalingsregelingen van toeslagen. D&B (2025).

⁴ Voor dit onderzoek is gesproken met 21 burgers. De groep bestond uit: zeven burgers met een persoonlijke betalingsregeling, vier burgers waarbij de persoonlijke betalingsregeling is afgewezen en tien burgers met een standaardbetalingsregeling die moeite hebben met het terugbetalen van het maandbedrag.

- 3) burgers met een persoonlijke betalingsregeling geen aangepast maandbedrag krijgen als hun persoonlijke situatie verandert, door misverstanden of doordat ze zelf geen wijzigingen doorgeven en Dienst Toeslagen tussentijds ook niet controleert of de financiële situatie is gewijzigd.

Op dit moment wordt binnen Dienst Toeslagen bekeken waar en op welke wijze de aanbevelingen uit het onderzoek van D&B zullen worden opgepakt. Zo worden er verbeterinitiatieven uitgewerkt om de communicatie richting burgers over de mogelijkheden om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen te verbeteren en om burgers erop te wijzen waar zij hulp kunnen krijgen bij de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling. Hieronder valt ook de wens om burgers beter te informeren over de mogelijkheid om het termijnbedrag te laten aanpassen als hun omstandigheden zijn veranderd. Ook zal Dienst Toeslagen onderzoeken wat veelvoorkomende fouten zijn in het aanvraagproces, zodat burgers hier middels communicatie beter door heen geleid kunnen worden. Bij de opvolging van deze aanbevelingen, worden ook de signalen van de inspectie meegenomen.

2. Druk op de uitvoering: doorlooptijd aanvraag persoonlijke betalingsregeling

De inspectie stelt in haar rapport dat de druk op de uitvoering van het invorderingsproces toeneemt, waardoor de behandeltermijn van de aanvragen voor een persoonlijke betalingsregeling kan oplopen tot twaalf weken. Hierdoor zitten burgers lang in onzekerheid, aldus de inspectie. Dienst Toeslagen herkent dit signaal. Wij vinden het belangrijk dat burgers niet lang hoeven te wachten op de reactie op hun verzoek om een persoonlijke betalingsregeling en streven er daarom naar om het verzoek binnen acht weken te behandelen. Op dit moment is de behandeltermijn inderdaad langer dan acht weken en kan deze oplopen tot circa elf weken.

Dienst Toeslagen werkt samen met CAP Inning aan stappen om de doorlooptijden te verlagen. In dit kader zijn twee incidentele maatregelen getroffen. Om de doorlooptijd terug te brengen naar acht weken, wordt op dit moment extra capaciteit in de vorm van een taskforce ingezet op de behandeling van de werkvoorraad. Concreet houdt dit in dat er uitzendkrachten worden ingezet die zich focussen op de behandeling van aanvragen van de persoonlijke betalingsregeling. Daarnaast is er door Dienst Toeslagen een tijdelijke maatregel ingevoerd waarmee de behandeling van de aanvragen om een persoonlijke betalingsregeling wordt versneld wanneer het inkomen onder de grens van de bijstandsnorm plus € 200 ligt. In die gevallen wordt ervan uitgegaan dat er geen betaalcapaciteit aanwezig is. Onderzocht wordt of deze maatregel structureel gemaakt kan worden.

Dienst Toeslagen werkt bovendien samen met CAP Inning aan structurele oplossingen om de doorlooptijden te verlagen. Zo wordt op dit moment onderzoek gedaan naar de oorzaken van de stijging in aanvragen naar de persoonlijke betalingsregeling en wordt onderzocht waar procesverbeteringen mogelijk zijn om de doorlooptijden te verlagen.

3. Prioritering binnen het IV-portfolio

De inspectie vraagt om een gezamenlijke reactie van beide staatssecretarissen op de wijze waarop de prioriteitstelling binnen het IV-portfolio plaatsvindt: langs welke lijnen keuzes worden gemaakt, hoe capaciteit wordt verdeeld en in hoeverre het burgerperspectief daarin wordt meegewogen. Ook wordt gevraagd of hierover transparanter richting de Kamer kan worden gecommuniceerd.

Het IV-portfolio betreft de verdeling van de beschikbare IV-capaciteit (uitgedrukt in IV-dagen) over de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen, op basis van de geprioriteerde vraag. Deze verdeling wordt jaarlijks vastgesteld door de ambtelijke top (DGFZ, pSG, DGBD, DGT en DGD). Driemaal per jaar vindt een herijking van de vraag plaats. Binnen de toegekende capaciteit bepalen Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen zelf hoe zij deze verdelen over projecten. Ook bepalen zij zelfstandig hoe zij prioriteren en op welke wijze het burgerperspectief wordt meegewogen. Daarnaast maken Dienst Toeslagen en Douane gebruik van generieke IT-voorzieningen en diensten van de Belastingdienstketens. Hierover worden jaarlijks leveringsafspraken gemaakt.

De keten Innen & Betalen beschikt in 2025 over circa 1.000 IV-dagen, waarmee zowel de uitvoering van de Wet hersteloperatie toeslagen als andere IV-projecten binnen de systemen Innen & Betalen moet worden gerealiseerd. Hieronder valt ook het implementeren van de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie. De hersteloperatie vergt momenteel een aanzienlijk deel van deze capaciteit en is op dit moment hoger geprioriteerd dan de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie. Bovendien wordt de implementatie van verbetermaatregelen in het invorderingsproces belemmerd door de veroudering van de systemen. Veel gewenste verbeteringen zijn pas mogelijk zodra het IV-landschap is vernieuwd. De vernieuwing heeft echter vertraging opgelopen door de coronacrisis en de benodigde aanpassingen in het kader van de hersteloperatie.

Binnen de Belastingdienst wordt voor de prioritering gebruikgemaakt van een toetsingskader. Daarbij krijgen projecten voorrang die noodzakelijk zijn voor de korte-termijncontinuïteit,

zoals technische moderniseringsprojecten (bijv. het uitfaseren van Cool:gen) en projecten die voortkomen uit externe toezeggingen, arresten Hoge Raad of wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn de aanbesteding en implementatie van een nieuwe huisbankier. Wel wordt ook binnen deze categorieën de impact op burgers en bedrijven nadrukkelijk meegewogen. Projecten gericht op het verbeteren van de dienstverlening aan burgers vallen onder de categorie “overige vernieuwing” en concurreren om de resterende capaciteit.

Circa 60% van de beschikbare IV-capaciteit is nodig voor het draaiende houden van de bestaande systemen (instandhouding). Dit betreft regulier onderhoud, jaaraanpassingen, en productie van IT-diensten. De resterende capaciteit (het meerjarenportfolio) wordt verdeeld over drie categorieën:

- **Modernisering:** het op orde brengen van systemen om risico's voor de continuïteit te voorkomen en om beleidsmatige wendbaarheid te vergroten;
- **Implementatie van nieuwe wetgeving;**
- **Overige vernieuwing:** onder meer gericht op verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Knelpunten in de IV-portfolio's van Dienst Toeslagen, Douane en de Belastingdienst of met betrekking tot de leveringsafspraken worden besproken in een bestuurlijk overleg tussen DGFZ, pSG, DGBD, DGT en DGD respectievelijk het maandelijks CIO-overleg. Deze overleggen kunnen leiden tot herverdeling van capaciteit of het agenderen van aanvullend benodigde financiering. Alle besluiten over de uiteindelijke verdeling worden voorgelegd aan de ambtelijke top.

Wat de implicaties hiervan zijn voor de implementatie van de invorderingsstrategie, wordt met uw Kamer gedeeld via de periodieke stand-van-zakenbrieven van Dienst Toeslagen. De eerstvolgende brief zal deze zomer worden verzonden.

4. Voortgang verbeteringen invorderingsproces

De inspectie vraagt ons om inzicht te geven in de voortgang van de voorgenomen verbetermaatregelen in het invorderingsproces op korte, middellange en lange termijn. Daarnaast wordt gevraagd hoe strategisch wordt omgegaan met structurele knelpunten zoals capaciteitstekorten en IV-beperkingen. Tot slot wil de inspectie weten op welke wijze de ambities uit de interactiestrategie worden vertaald naar het invorderingsproces.

Dienst Toeslagen informeert de Kamer twee keer per jaar over de voortgang van de voorgenomen verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie. Voorheen communiceerde Dienst Toeslagen hier gezamenlijk met de Belastingdienst over met de Kamerbrieven

over de stand van zaken van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. De Belastingdienst heeft de beleidsvormende fase van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst inmiddels afgerond. Vandaar dat Dienst Toeslagen de Kamer vanaf deze zomer zal informeren over de voortgang van de voorgenomen verbetermaatregelen met de Kamerbrieven over de stand van zakenbrief van Dienst Toeslagen.

De inspectie vraagt bovendien om inzicht in de wijze waarop de ambities uit de interactiestrategie worden vertaald naar het invorderingsproces. De afgelopen jaren heeft Toeslagen zich ontwikkeld naar een publieke dienstverlener voor inkomensaanvullingen. Toeslagen is meer en meer gericht op behoeften van mensen, en houdt in haar handelen rekening met de doenlijkheid van het stelsel voor mensen om toeslagen zorgenvrij te kunnen regelen. Onderdeel daarvan is om goed te kijken welke activiteiten en maatregelen voorafgaand aan het invorderingsproces kunnen worden ingezet om (hoge) terugvorderingen zoveel als mogelijk te voorkomen en inzicht en hulp te bieden waar nodig. Vanuit de interactiestrategie vindt er een doorontwikkeling op verschillende onderdelen plaats, zoals:

1. de mens centraal stellen,
2. het creëren van inzicht en overzicht; en
3. de samenwerking met derden steeds verder uit te breiden.

Toeslagen heeft daarnaast een proces persoonlijk begeleiden waarbij Toeslagen in contact probeert te komen met onder andere mensen in financieel kwetsbare situaties. Toeslagen breidt haar interactiepalet steeds verder uit om beter aan te sluiten op hoe mensen met Toeslagen contact willen hebben. Ook werkt Toeslagen met de inzet van ervaringsdeskundigen (bijvoorbeeld bij jongeren) om beter zicht te krijgen op hun knelpunten en behoeften. Daarbij biedt Toeslagen duidelijk inzicht en overzicht in toeslagen en verbetert Toeslagen de communicatie met onder andere gebruiksvriendelijke brieven, infographics en online tools. Toeslagen zorgt voor maatwerk bij de ondersteuning van burgers, waardoor terugvorderingen zoveel als mogelijk voorkomen worden. Ervaringsdeskundigheid wordt ingezet om specifieke doelgroepen proactief te helpen. Ook werkt Toeslagen samen met externe partijen om burgers vroegtijdig te ondersteunen. Door informatie beschikbaar te stellen voor derden en hun ondersteuning te versterken, zorgt Toeslagen ervoor dat burgers niet in het invorderingsproces terechtkomen.

Tenslotte heeft Dienst Toeslagen specifiek voor het invorderingsproces meerdere onderzoeken laten uitvoeren die zien op de ervaringen van burgers met het invorderingsproces.⁵ De

⁵ Doenlijk invorderen (2021). Doenlijk(er) invorderen (2024). Ervaringen met de persoonlijke betalingsregeling (2025).

bevindingen uit deze onderzoeken worden meegenomen in de uitwerking van de verschillende verbetermaatregelen (waaronder de verbetermaatregel 'communicatie').

Vervolg

Met dit rapport levert de inspectie een waardevolle bijdrage aan het gesprek over de inrichting en verbetering van het invorderingsproces. Wij voelen ons aangesproken om verdere stappen te zetten, met oog voor de bescherming van het bestaansminimum, het perspectief van de burger en de uitvoerbaarheid van het beleid.

In aansluiting op het rapport nodigen wij de Kamerleden graag uit voor een werkbezoek aan CAP Inning. Tijdens dit bezoek kunnen zij zich een beeld vormen van de initiatieven die daar al worden genomen om binnen het invorderingsproces voor Dienst Toeslagen de ondersteuning aan burgers te verbeteren. Het werkbezoek richt zich op de inning zoals die namens Dienst Toeslagen wordt uitgevoerd.

Wij gaan graag in gesprek met de inspectie om gezamenlijk de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport te bespreken.

De staatssecretaris van Financiën,
S.T.P.H. Palmen

De staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen