

## **Bijlage A**

### ***Wat is de achtergrond van de invorderingsstrategie toeslagen?***

De achtergrond is gelegen in het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang (POK). In de kabinetsreactie op dit rapport is toegezegd de invordering tegen het licht te houden. Ook is aangegeven dat anders zal worden omgegaan met goedwillende burgers die niet kunnen betalen. Daarnaast zullen burgers beter en actiever worden geïnformeerd over het incassoproces en de mogelijkheden voor het vragen van uitstel van betaling en het treffen van een betalingsregeling. Dit is ook een uitgangspunt van het coalitieakkoord. Hierin is opgenomen dat probleemschulden sneller worden opgelost en daarvoor meer mogelijkheden worden aangeboden en dat daarbij rekening wordt gehouden met het 'doenvermogen' van burgers. Voorts is aangegeven dat bij de brede armoede- en schuldenaanpak gezorgd gaat worden voor een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat.

### ***Ervaringen met opstart invordering en vanuit burgerperspectief meedenken***

Bij de opstart van de invordering zien wij de eerste voorzichtige resultaten en prognoses van meer maatwerk. Er zijn meer betalingsregelingen afgesloten en door beter aan te sluiten bij persoonlijke omstandigheden van de burger (geven van ruimte) zijn de resultaten op terugvorderingen van burgers navenant. Dit onderstreept ook het belang van de invorderingsstrategie. Door integrale klantbehandeling kan Toeslagen meer maatwerk leveren aan burgers. Daarvoor is het van belang dat Toeslagen gebruik maakt van alle bij Toeslagen en de Belastingdienst beschikbare relevante informatie over deze burger. Niet alleen informatie over openstaande toeslag- en belastingschulden, het betaalverleden en de communicatie met deze burger, maar ook informatie over belastingaangiften, en over aanvragen en wijzigingen van (voorschotten op) toeslagen. Zo heeft Toeslagen op elk moment een goed beeld van de burger en zijn actuele situatie, op basis waarvan passend geacteerd kan worden. Geeft een burger bijvoorbeeld een wijziging door in verband met iemands overlijden, dan kan direct gezien worden of er terugvorderingen openstaan en kan met die burger contact opgenomen worden of hij behoefte heeft aan het tijdelijk pauzeren van de invordering. Op deze wijze ontstaat er een inderdieneffect op openstaande schulden door meer aan de voorkant te acteren en de burger ruimte te geven waar nodig (en streng op te treden waar moet) voor het bereiken van een beter resultaat. Dit heeft ook positieve budgettaire consequenties die niet altijd goed op voorhand te kwalificeren zijn. Daar staat tegenover dat maatwerk natuurlijk ook extra inspanning vraagt en een procesinrichting die erop is gericht aan de voorkant van het proces te komen die aansluiten bij de burgerbelofte (u weet waar u aan toe bent en u krijgt waar u recht op heeft)



TER BESPREKING

HEDEN

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst  
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

DG Belastingdienst *R*

Persoonsgegevens

# nota

Invorderingsstrategie Belastingdienst: voorbereiding t.b.v  
gesprek op 4 november

**Datum**

27 oktober 2022

**Notanummer**

2022-0000265554

**Bijlagen**

1. Invorderingsstrategie Belastingdienst
2. Visie op de deurwaarderij 2025

## Aanleiding

Op 4 november 10.15-10.45 is een gezamenlijk overleg gepland met u beiden voor de bespreking van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen. U ontvangt deze nota en de invorderingsstrategie van de Belastingdienst ter voorbereiding op dit overleg. De invorderingsstrategie van Toeslagen heeft u beiden op 18 oktober ontvangen als bijlage bij nota 'beslispuntennota invorderingsstrategie Toeslagen' (notanummer 2022-241405).

## Bespreekpunten

- Kunt u (staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst) zich vinden in de bijgevoegde invorderingsstrategie van de Belastingdienst, ook als deze in samenhang met de invorderingsstrategie van Toeslagen wordt beoordeeld?
- Kunt u zich beiden vinden in de richting van elkaars strategieën? Hierbij vragen wij u beiden expliciet aandacht voor de gemeenschappelijke elementen en de onderlinge verschillen (zie toelichting).
- Graag bespreken we de impact van de samenhang op de planning en verzending van de strategieën naar de Tweede Kamer.

04/11/22

Besproken  
Verzorg. kont.

## Kernpunten

- In de Kamerbrief van 2 september 2022 is toegezegd de (herijkte) invorderingsstrategie in het najaar naar de Kamer te sturen. Vlak voor het herfstreces heeft u een Kamerbrief 'Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen' ontvangen, die op 31 oktober is verzonden aan de Tweede Kamer.
- In deze Kamerbrief is toegezegd de (herijkte) invorderingsstrategie in december 2022 naar de Kamer te sturen<sup>1</sup>.
- Voorafgaand aan afronding en verzending is het wenselijk om de strategieën van de Belastingdienst en Toeslagen in samenhang te beoordelen.
- Daarna worden de strategieën, voorafgaand aan verzending, nogmaals gedeeld en afgestemd met de relevante beleidsdepartementen. Hoewel de andere departementen reeds periodiek op de hoogte zijn gehouden, kan deze laatste afstemming mogelijk nog leiden tot wijzigingen.
- De invorderingsstrategie van Toeslagen wordt op 3 november besproken met staatssecretaris Toeslagen en Douane. In dit gesprek wordt ook gesproken over de planning en haalbaarheid van de verzending aan de Tweede Kamer.

<sup>1</sup> Notanummer DGBD 2022-258674

Vers 11/11/11  
 (1) duun  
 - betelingsregeling  
 Regt. schuld  
 (8) kwijtschelding

(7) prefectie  
 schulde  
 toezeg

(12)  
 positie  
 andere  
 herheers

- De uitkomsten van dit overleg zijn inbreng voor staatssecretaris Toeslagen en Douane voor het gezamenlijk overleg op 4 november.
- De strategieën van de Belastingdienst en Toeslagen hebben veel gemeenschappelijk elementen, maar ook enkele (inhoudelijke) verschillen die het gevolg zijn van de verschillen tussen het innen van belastingen en uitkeren van Toeslagen. Ook qua structuur zijn er verschillen.
  - De gemeenschappelijke elementen zijn:
    - o kaders en uitgangspunten,
    - o ambities ten aanzien van dienstverlening en communicatie,
    - o enkele concrete ambities ten aanzien van het invorderingsbeleid,
      - één betalingsregeling bij een samenloop van toeslag- en belastingenschulden,
      - proactief verlenen van uitstel en kwijtschelding.
  - De meest in het oog springende verschillen zijn:
    - o Het uitstelbeleid voor belastingenschulden is minder soepel dan het bestaande of het geamبيةerde uitstelbeleid van Toeslagen. Dit wordt gerechtvaardigd door het karakter van toeslagen en de doelgroep.
    - o Deze strategie van de Belastingdienst richt zich primair op (invordering bij) natuurlijke personen, zowel burgers als ondernemers. De karakteristieken van ondernemer, die zowel persoonlijke als zakelijk schulden heeft, noodzaken op onderdelen een minder soepel invorderingsbeleid, onder andere om de concurrentiepositie niet te verstoren. Voor de Belastingdienst betreft de groep (kleinere) ondernemers een grotere populatie dat dit is voor Toeslagen.
    - o Naast bovengenoemde inhoudelijke verschillen is ook de structuur, het ambitieniveau en de mate van gedetailleerdheid van beide strategieën zeer verschillend. De strategie van Toeslagen kent concretere ambities die gedetailleerder zijn uitgewerkt. Zo zijn de ambities van de Belastingdienst opgebouwd aan de hand van de uitgangspunten, terwijl de ambities van Toeslagen zijn opgebouwd aan de hand van processtappen ("uitstel van betaling", "kwijtschelding", "dwanginvordering", etc).
  - U heeft de invorderingsstrategie van de Belastingdienst op 29 augustus ontvangen. In de versie die u nu ontvangt zijn enkele inhoudelijke aanvullingen en/of wijzigingen toegevoegd, waaronder een nieuwe paragraaf 'maatschappelijke context' en 'meer maatwerk mogelijkheden', een toevoeging van de concrete verbetermogelijkheden in de samenvatting en een aanscherping en samenvatting van de doelstelling van de strategie in paragraaf 3.1. Daarnaast zijn er flinke redactionele en structuurwijzigingen doorgevoerd ten behoeve van een eenduidig taalgebruik.

(6) verjanig  
 5 jaarte  
 dwanginvordering

(5) dwanginvordering  
 bedrag via  
 dwang

(4) invorderings-  
 strategie  
 voor dwanginvordering  
 met prope-  
 fectie

## Toelichting

### Gemeenschappelijke elementen Algemene kaders

- De herijking van de invorderingsstrategie geeft nieuwe strategische kaders aan de Belastingdienst en Toeslagen bij het (terug)betalen en invorderen van belasting- en toeslagnschulden. De strategieën richten zich op natuurlijke personen. Dit kunnen zowel particulieren als (kleinere) ondernemers zijn (hierna: burgers).
- De invorderingsstrategie biedt kaders die richtinggevend zullen zijn bij het maken van keuzes in het invorderingsbeleid en -proces in de komende jaren. In beide strategieën staat het belang van de burger met een belasting- en/of

(1) Markt  
 (2) tot aan  
 betelingsregeling  
 (3) bestaand-  
 minimum  
 Robuuster.

toeslagschuld centraal; als een individuele situatie daarom vraagt zouden er meer mogelijkheden moeten komen om bij te sturen in het (massale)invorderings-proces en maatwerkoplossingen te bieden.

- Daarnaast blijven ook het algemene belang, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid belangrijke kaders. Bij de totstandkoming van de invorderingsstrategieën is rekening gehouden met signalen en knelpunten die door medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst. In rondetafelgesprekken met externe stakeholders, waaronder de Nationale Ombudsman, zijn suggesties gedaan die zijn weerslag hebben gevonden in de strategie. Zo is bijvoorbeeld expliciet aandacht gevraagd voor de noodzaak van herwinnen van vertrouwen in de Belastingdienst.
- Onderdelen van de strategieën zijn een visie op schulden, een visie op de invordering en een visie op de deurwaarderij 2025. De herijking van de invorderingsstrategieën is niet bedoeld om het wiel opnieuw uit te vinden; beleid dat werkt, hoeft niet te worden aangepast. Desondanks wordt in beide strategieën vooruitgelopen op enkele concrete verbetermogelijkheden, zowel in proces als in beleid, die de komende maanden nader worden uitgewerkt en getoetst op onder meer uitvoerbaarheid en budgettaire consequenties.

#### Uitgangspunten

Gemeenschappelijke uitgangspunten voor de invorderingsstrategieën van Toeslagen en Belastingdienst zijn:

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

#### Ambities

- In lijn met bovengenoemde uitgangspunten zijn de ambities ten aanzien van dienstverlening en communicatie in beide strategieën gericht op het bieden van overzicht voor de burger, het verbeteren van de begrijpelijkheid, gebruik van verschillende communicatiekanalen, samenwerking met externe instanties ten behoeve van vroegsignalering, streven naar persoonlijk contact en waar dat nodig de burger in contact brengen met schuldhulpverlening.
- Concrete maatregelen die de Belastingdienst en Toeslagen daarbij onder meer op het oog hebben zijn bijvoorbeeld het aanbieden van een actueel en online schuldoverzicht, meer contactmomenten inbouwen, zodat burgers met urgente en complexe problematiek sneller kunnen worden geholpen.
- De uitgangspunten en de daarbij geformuleerde ambities leiden op enkele onderdelen tot heroverweging van concrete beleidsvoorschriften.
  - Ten eerste betreft dit de toegang tot één betalingsregeling bij een samenloop van belasting- en toeslag schulden. Zo'n gezamenlijke betalingsregeling is niet eenvoudig te realiseren vanwege grote wettelijke verschillen, met name ten aanzien van het bevoegde bestuursorgaan en de rechtsbescherming. Ook zijn er uitvoeringstechnische en communicatieve belemmeringen die zijn toegenomen als gevolg van de ontvlechting van Toeslagen uit de Belastingdienst. Het onderzoek naar de mogelijkheden van een gezamenlijke betalingsregeling loopt op dit moment. Voor het kerstreces informeren wij u nader over de stand van zaken.
  - Ten tweede betreft dit een meer proactieve benadering, onder meer bij het verlenen van uitstel en kwijtschelding. Dit betekent bijvoorbeeld dat een

burger een betalingsregeling of kwijtschelding toegekend kan krijgen zonder dat hij daartoe zelf een onderbouwd verzoek voor heeft hoeven te doen.

- Daarnaast streven de Belastingdienst en Toeslagen er naar om tot een eenduidige en proactieve berekening van de betalingscapaciteit te komen, die gebaseerd is op de systematiek van de beslagvrije voet. Hiermee wordt het bestaansminimum van de burger gewaarborgd zonder dat de burger zelf (alle) gegevens aan hoeft te leveren.
- Ook is er de ambitie om de burger meer regie te geven over zijn situatie door bij uitstel van betaling bijvoorbeeld alleen op verzoek te verrekenen, in plaats van automatisch of ongevraagd.
- Ten slotte is in beide strategieën een heroverweging van de bestaande systematiek voor het in rekening brengen van invorderingskosten en – rente voorzien, waarbij er meer evenwicht komt tussen de wenselijkheid van een betalingsprikkel enerzijds en proportionaliteit van de kosten anderzijds.
- Het streven van Toeslagen naar een preferente positie van schulden, zoals de Belastingdienst die al kent, brengt beide strategieën ook dicht bij elkaar. Toeslagen wenst ook een preferente positie van schulden te krijgen, omdat dit een positief gedragseffect kan hebben op gewone schuldeisers en een stimulans kan zijn voor deelname aan saneringsakkoorden. Ook kan dit de invoering van een gezamenlijke betalingsregeling voor belasting- en toeslagenschulden vereenvoudigen.

#### *Inhoudelijke verschillen*

De Belastingdienst en Toeslagen hebben afzonderlijke invorderingsstrategieën uitgewerkt, omdat de aard van de schulden en de aard van de doelgroepen op onderdelen een verschillende benadering rechtvaardigen. Dit heeft als resultaat dat de invorderingsstrategieën op onderdelen anders zijn uitgewerkt. De meest in het oog springende verschillen worden hieronder toegelicht.

#### Het uitstelbeleid

- Voor belastingen bevat de invorderingsstrategie geen/minder concrete voorstellen ten aanzien van uitstel van betaling. Om budgettaire redenen is er terughoudendheid ten aanzien van een (te) soepel uitstelbeleid. Terughoudendheid is ook gewenst, omdat er geen hard onderscheid is te maken tussen particulieren en ondernemers en voor zakelijke schulden een strikter beleid op zijn plaats is (zie ook hierna).
- Voor toeslagschulden is zowel het bestaande als het geambieerde uitstelbeleid soepeler te noemen dat het uitstelbeleid voor belastingenschulden. Zo is een betalingsregeling voor toeslagschulden laagdrempeliger ("standaardbetalingsregeling") en noemt de invorderingsstrategie van Toeslagen de mogelijkheden van een pauzeknop, een spijtoptantenregeling, een bijzondere betalingsregeling in geval van fraude en meer ruimte voor maatwerk. Deze ambitie heeft te maken met het karakter van toeslagen en de doelgroep.

#### De positie van ondernemers (natuurlijke personen)

- Voor belastingen geldt, anders dan voor Toeslagen, een principiële onderscheid tussen persoonlijke en zakelijke belastingenschulden. Omdat de strategie van de Belastingdienst zich primair richt op (invordering bij) natuurlijke personen, zowel burgers als ondernemers, wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de

positie van de ondernemer en de verschillen tussen persoonlijke en zakelijke belastingen.

- Complicerend hierbij is dat natuurlijke personen zijnde ondernemers ook kenmerken vertonen van particulieren en specifieke eigen kenmerken hebben. Zo zijn zij met hun privévermogen aansprakelijk voor persoonlijke én 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 moeten zij op dezelfde manier worden behandeld als de concurrentie (gelijk speelveld).
- De loon- en omzetbelasting zijn voorbeelden van zakelijke belastingen waarbij de ondernemer, die deze afdraagt, slechts als tussenpersoon fungeert. Terwijl de inkomstenbelasting en motorrijtuigenbelasting weer geheel of gedeeltelijk los kunnen staan van de onderneming.
- In de invorderingsstrategie van de Belastingdienst is de natuurlijke persoon zijnde een ondernemer daarom als aparte doelgroep met eigen belangen en noden benoemd.

#### *Dilemma's bij de uitwerking van de strategie in concrete maatregelen*

De uitwerking van de invorderingsstrategie zal op onderdelen niet gemakkelijk zijn. Grote uitdagingen en dilemma's die op voorhand kunnen worden benoemd zijn:

- De ambitie om maatwerk te leveren versus de massaliteit, starheid van geautomatiseerde processen en beperkte capaciteit.
- De wens om de burger meer regie te geven enerzijds versus de realiteit van een 'beperkt doenvermogen' bij een deel van die groep anderzijds.
- De ambitie om ook bij kleinere ondernemers (die vaak niet wezenlijk verschillen van particulieren) coulant te betrachten versus het risico op concurrentievervalsing anderzijds.

#### *Wijzigingen invorderingsstrategie t.o.v. versie van 29 augustus*

Deze versie van de invorderingsstrategie is gewijzigd ten opzichte van de vorige versie die u op 29 augustus hebt ontvangen als bijlage bij nota DGBD-212014. Er zijn flinke redactionele wijzigingen aangebracht ten behoeve van een eenduidig taalgebruik. Ook is de structuur van de strategie aangepast, wat de leesbaarheid van de strategie ten goede komt. Naast deze (niet-inhoudelijke) wijzigingen zijn de volgende inhoudelijke aanvullingen en wijzigingen toegevoegd.

- Nieuw is een paragraaf met 'maatschappelijke context'
- Nieuw is een paragraaf 'meer maatwerkmogelijkheden'
- In de samenvatting zijn concrete verbetermogelijkheden toegevoegd
- In paragraaf 3.1 zijn de doelstelling van de strategie aangescherpt en samengevat.

#### *Planning*

Het verzenden van de strategieën aan de Kamer in december heeft tot gevolg dat u de strategie later kunt bespreken met de Kamer (januari i.p.v. november). Gezien de ambities uit de strategie is het wenselijk om in de planning rekening te houden met verzending van een tweede pakket concrete maatregelen naar de Tweede Kamer in juni 2023.

<b>Fase 1:</b>	
Januari 2022	Bespreken invorderingsstrategieën (en prioritering ervan) met Tweede Kamer
<b>Fase 2:</b>	
December 2022 t/m maart 2023	Pakket met concrete maatregelen ter uitwerking van de strategieën
<b>Fase 3:</b>	
April 2023	Eerste pakket concrete maatregelen naar Tweede Kamer
Mei 2023	Gesprek met Tweede Kamer over voorgestelde maatregelen en prioritering hiervan
Juni 2023	Eventueel: tweede pakket concrete maatregelen naar de Tweede Kamer
<b>Fase 4:</b>	
Juli t/m oktober 2023	Beleidsaanpassingen
September 2024 t/m juni 2025:	Vorbereiding en parlementaire behandeling wetswijzigingen
<b>Fase 5:</b>	
Vanaf januari 2024:	Implementatie concrete maatregelen

*Communicatie*  
n.v.t.

*Politiek/bestuurlijke context*

De opdracht voor herijking van de invorderingsstrategie volgt uit de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van 15 januari 2021, waarin is toegezegd om de invorderingsstrategie tegen het licht te houden.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

N.v.t.



Vb 5-12 12.00  
overleg 5-12 14.15

Persoonsgegevens

**HEDEN – TER BESPREKING MAANDAG 5 DECEMBER  
TER ADVISERING**

Aan

De staatssecretaris van Financiën- Fiscaliteit en Belastingdienst  
De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Datum**

1 december 2022

**Notanummer**

2022-0000295923

**Bijlagen**

1. Concept Kamer brief
2. Invorderingsstrategie Belastingdienst
3. Invorderingsstrategie Toeslagen
4. Schematisch overzicht verschillen en overeenkomsten invoeringsstrategieën
5. Bespreeknota stasFB en stasTC

# nota

Nota Invorderingsstrategie Belastingdienst en Toeslagen:  
voorbereiding t.b.v. het gezamenlijk gesprek op 5 december

## Aanleiding

Op 5 december a.s. vervolgen wij het gesprek van 4 november jl. met u beiden over de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen. In het overleg van 4 november heeft u gevraagd om overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen beide invorderingsstrategieën. In deze nota zijn twee bespreekpunten opgenomen rekening houdend met de door u gevraagde informatie en de gedane toezegging over de verzending van de strategieën.

## Bespreekpunten:

1. Op 5 december a.s. bespreken wij graag met u beiden de onderwerpen pauzeknop, betalingsregelingen en kwijtschelding en de overwegingen ten behoeve van de verdere uitwerking van deze onderwerpen.
2. In de Kamerbrief 'Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen', die op 31 oktober is verzonden aan de Tweede Kamer, is toegezegd de (herijkte) invorderingsstrategieën in december 2022 naar de Kamer te sturen. Graag bespreken wij met u de planning en wat nodig is om deze toezegging gestand te kunnen doen.

## Kernpunten

- Op 4 november jl. is een gesprek geweest met u beiden over de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen. In dat gesprek heeft u gevraagd om een overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen beide invorderingsstrategieën. Dit overzicht is als bijlage 4 toegevoegd.
- Sinds 4 november hebben enkele besprekingen plaatsgevonden met u, staatssecretaris T&D, over de invorderingsstrategie van Toeslagen. Dit heeft op onderdelen geleid tot inhoudelijke wijzigingen. Ook heeft u gevraagd om tijdens de gezamenlijke bespreking op 5 december aandacht te besteden aan de pauzeknop, betalingsregelingen en kwijtschelding omdat daar relevante verschillen lijken te zitten. (zie toelichting).
- In de voorliggende strategieën heeft Toeslagen gekozen om een inhoudelijke koers op te nemen, terwijl de strategie van de Belastingdienst meer op abstract niveau is geformuleerd en bij de uitwerking van concrete maatregelen hiervoor ruimte biedt.
- Bij het vervolg van het traject komt de vraag op of u wilt dat de Belastingdienst en Toeslagen inhoudelijk gelijk optrekken? Of kunt u zich



vinden in verschillende invorderingsstrategieën op deze onderdelen, zoals die nu voorliggen? Voor de 'pauzeknop' (1) lijkt inhoudelijk gelijk optrekken logisch, omdat er zowel intern als rijksbreed aan wordt gewerkt (de invorderingsstrategie van Toeslagen verwijst hiernaar (12.2.2)). Naar aanleiding van de uitkomsten kan een beslissing worden genomen over het wel of niet invoeren hiervan. Uit de toelichting van de bespreekpunten blijkt dat het voor het uitstel- en kwijtscheldingsbeleid minder vanzelfsprekend is inhoudelijk gelijk op te trekken.

- In de Kamerbrief 'Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen', die op 31 oktober is verzonden aan de Tweede Kamer, is toegezegd de (herijkte) invorderingsstrategieën in december 2022 naar de Kamer te sturen<sup>1</sup>. De laatste versies van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen (bijlage 2 en 3), de Visie op de deurwaarderij 2025 (bijlage 4) en een concept aanbiedingsbrief voor de Tweede Kamer (bijlage 5) zijn bijgevoegd.

#### Toelichting op inhoudelijke bespreekpunten:

##### 1. Pauzeknop

- De invorderingsstrategie van Toeslagen introduceert een pauzeknop die tweeledig kan worden ingezet:
  - (1) tijdens de betalingsregeling, zodat het mogelijk wordt om de aflossing maximaal 2 maanden op te schorten als de persoonlijke of financiële omstandigheden daartoe nopen (voorwaarden moeten nog worden uitgewerkt), waarbij de betalingsregeling in stand blijft; en
  - (2) gedurende iedere fase van het (dwang)invorderingsproces, om verdere dwangmaatregelen en/of kosten te voorkomen en extra tijd te krijgen om orde op zaken te stellen en zich bijvoorbeeld aan te melden voor schuldhulpverlening ('noodstopprocedure').
- De strategie van de Belastingdienst noemt de pauzeknop niet. Het bestaande invorderingsbeleid bevat al diverse -met een noodstopprocedure vergelijkbare- mogelijkheden, zoals: \*"kort telefonisch uitstel" van maximaal 4 maanden, \*uitstel van verkoop inbeslaggenomen zaken van maximaal 4 maanden en \*pauzeren van de invordering tijdens de behandeling van een verzoek om uitstel of kwijtschelding (ook als dat verzoek nog niet is gemotiveerd) en MSNP.
- De "schuldentafel", waarin de Belastingdienst en Toeslagen zijn vertegenwoordigd, werkt aan een advies over invoering van een pauzeknop. Er wordt hier onder meer gekeken naar: (a) de mogelijkheden van uitbreiding van de regeling "kort telefonisch uitstel" onder aangepaste voorwaarden<sup>2</sup> en (b) de mogelijkheden van een noodstopprocedure met daaraan gekoppeld een advies met handelingsperspectief.
- Rijksbreed is er op verzoek van de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen een werkgroep o.l.v. het CJIB ingesteld die de introductie van een Landelijke Schuldpauzeknop onderzoekt. Het CJIB en

<sup>1</sup> Notanummer DGBD 2022-258674

<sup>2</sup> zo wordt gedacht aan de volgende voorwaarden: (a) altijd eerst persoonlijk contact; (b) handelingsperspectief bieden; (c) pauze geldt voor alle (toeslag- en belasting-)vorderingen én nieuw opkomende verplichtingen; (d) invorderingsrente loopt door; en (e) geen formele beschikking, dus geen rechtsbescherming.

enkele gemeenten kennen zo'n pauzeknop (van maximaal 4 maanden) inmiddels. De Belastingdienst en Toeslagen nemen aan deze werkgroep (nog) niet deel, maar gaan dat wel doen.

#### Overwegingen

- Een pauzeknop tijdens een betalingsregeling verlaagt het risico dat een betalingsregeling voortijdig wordt beëindigd wanneer een burger door incidentele liquiditeitsproblemen zijn aflossingsverplichting niet kan nakomen.
- Een pauzeknop kan burgers, op een laagdrempelige manier, tijdelijk rust en ruimte geven om hen in staat te stellen om financiële zaken op een rijtje te zetten en/of de benodigde hulp/advies te zoeken. Ofwel, het kan een positieve bijdrage leveren aan een structurele oplossing van de problemen.
- Belangrijk is dat het niet als een extra uitstelvoor-  
om  
nadelen mogelijkheid wordt gebruikt die onbenut wordt gelaten, waarmee de problemen alleen maar verder naar de toekomst worden verschoven.
- Ook zou de introductie van een pauzeknop moeten worden gezien in het licht van het volledige uitstelbeleid. De diverse uitstelregelingen zijn idealiter aanvullend en het geheel moet voor de burger overzichtelijk blijven (geen "woud" aan (betalings-)regelingen<sup>3</sup>).
- Een gemeenschappelijke regeling voor een pauzeknop kan bijdragen aan toegankelijkheid en eenvoud en past binnen de Rijksincassovisie.
- Voor de 'pauzeknop' (1) lijkt inhoudelijk gelijk optrekken logisch omdat er zowel intern als rijksbreed aan wordt gewerkt.

#### 2. "Standaard betalingsregeling"

- Toeslagen biedt iedereen, ongeacht financiële situatie, een 'standaard betalingsregeling' van 24 maanden aan.
- In de strategie van Toeslagen worden enkele wijzigingen/nuanceringen aangekondigd, zoals: uitzondering bij fraude, pauzeknop van maximaal 2 maanden, en de spijtoptantenregeling (betalingsregeling onder voorwaarden ook in dwanginvorderingsfase toegankelijk). standaard en  
persoonlijke  
voorwaarden
- De Belastingdienst kent de mogelijkheid van een standaard betalingsregeling niet; een betalingsregeling wordt alleen op verzoek toegekend als de burger onvoldoende financiële middelen bezit om de schuld in één keer te betalen. In de strategie van de Belastingdienst is niet het voornemen geuit om een standaardbetalingsregeling te introduceren. 12 mnd

#### Overwegingen

- Doel van een standaard betalingsregeling zoals Toeslagen die kent, is dat meer mensen in staat worden gesteld om uit eigen beweging hun toeslagschuld te betalen.
- Het is de vraag of het logisch is om voor toeslagschulden wel en voor belastingenschulden niet een standaard betalingsregeling aan te bieden. Hierbij spelen ook de doelgroep en de aard van de schuld een rol.

<sup>3</sup> Ter illustratie, voor burgers bestaat nu al de mogelijkheid van: een standaardbetalingsregeling en een persoonlijke betalingsregeling (voor toeslagen) en kort telefonisch uitstel, een betalingsregeling obv draagkracht voor particulieren, een speciale betalingsregeling voor eenmanszaken/zzp-ers en de mogelijkheid van 'uitstel van executie' (voor belastingen).

- Eenduidig beleid (bij voorkeur overheidsbreed) komt de duidelijkheid en overzichtelijkheid voor burgers ten goede.
- Bij het herijken van het uitstelbeleid voor belastingen en toeslagen zou de invoering van een standaard betalingsregeling bij de Belastingdienst kunnen worden onderzocht. Budgettaire en uitvoerings-aspecten zullen daarbij een belangrijke rol spelen (met name bij invoering van een standaard betalingsregeling voor belastingschulden); daarom adviseren wij op dit moment terughoudend te zijn met het opnemen van concrete ambities op dit onderdeel in de strategie van de Belastingdienst of Kamerbrief.

### 3. **Betalingsregeling naar draagkracht**

- Zowel Toeslagen als de Belastingdienst kennen in het bestaande beleid de mogelijkheid om een betalingsregeling naar draagkracht te verlenen, bedoeld voor burgers met beperkte financiële middelen. In beide gevallen doet de burger gedurende een bepaalde periode aflossingen die gebaseerd zijn op zijn financiële draagkracht ("betalingscapaciteit"); als er na die periode een restschuld overblijft dan wordt die - voor zover er ook geen vermogen is - kwijtgescholden (belastingen) of buiten invordering gesteld (toeslagen). De duur van de betalingsregeling verschilt: voor belastingschulden geldt een maximale duur van 12 maanden en voor toeslagschulden 24 maanden. Ook de voorwaarden verschillen op onderdelen.
- Zowel in de strategie van Toeslagen als in de strategie van de Belastingdienst is de ambitie opgenomen om de betalingscapaciteit (ofwel de financiële draagkracht) in de toekomst vast te stellen op een
  - (a) eenduidige manier, die meer aansluit bij de wijze waarop andere (publieke) schuldeisers deze berekenen (één norm), en
  - (b) vereenvoudigde manier, op basis van gegevens die al beschikbaar zijn, zodat de berekening proactief kan plaatsvinden en de burger geen informatie meer hoeft aan te leveren die veelal reeds bekend is.
 Gedacht wordt om aansluiting te zoeken bij de berekeningswijze die gehanteerd wordt bij de 'beslagvrije voet': het wettelijk vrij te laten bedrag als er beslag op het inkomen wordt gelegd. Een belangrijk verschil met de huidige berekeningssystematiek is dat er dan met minder individuele aspecten (zoals werkelijke woonlasten) rekening kan worden gehouden (minder maatwerk); uitdaging daarbij is om burgers niet slechter af te laten zijn dan onder het huidige beleid.
- Voor schulden als gevolg van fraude verschilt het bestaande beleid op onderdelen. Voor Toeslagen is fraude momenteel geen reden voor het weigeren van een betalingsregeling noch voor het buiten invordering stellen van restschuld. Ook voor de Belastingdienst is de oorzaak van de vordering voor een betalingsregeling niet relevant. Maar bij kwijtschelding is dit anders; zo wordt kwijtschelding niet verleend als het aan opzet of grove schuld van de burger is te wijten dat te weinig belasting is geheven; of als het niet kunnen voldoen van de belastingaanslag aan hem is toe te rekenen.
- In de strategie van Toeslagen wordt een speciale regeling voor fraudesituaties geïntroduceerd, te weten de mogelijkheid van een betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit van onbepaalde duur, zonder kwijtschelding of "niet verder bemoeilijken" (d.w.z. buiten invordering stellen) van restschuld; de toeslagschuld wordt dus volledig afgelost en de looptijd kan korter of langer kan zijn dan 24 maanden. In de strategie van de Belastingdienst wordt een

elk w.o.

80%

dergelijke regeling voor fraudesituaties niet genoemd. De facto heeft de Belastingdienst voor deze situatie al een dergelijke betalingsregeling (op basis van betalingscapaciteit en zonder kwijtschelding).

#### Overwegingen

- Het verlengen van de looptijd van de betalingsregeling tot 24 maanden voor belastingschulden is, onder de huidige voorwaarden, een verslechtering voor burgers in een toch al moeilijke financiële positie, omdat burgers dan 12 maanden langer (en dus meer) op hun belastingschuld moeten aflossen. Daartegenover staat een positief resultaat voor de schatkist.
- Een verkorting van de looptijd van de betalingsregeling tot 12 maanden voor toeslagschulden, waarbij aansluitend de restschuld buiten invordering wordt gesteld leidt dit logischerwijs tot een gelijke verkorting van de looptijd van de standaardbetalingsregeling. Hierdoor zullen er minder standaard betalingsregelingen en meer persoonlijke betalingsregelingen worden afgesloten. Per saldo komen er dan meer burgers voor een persoonlijke betalingsregeling in aanmerking, maar voor een kortere duur (12 i.p.v. 24 maanden). Dit heeft een negatief resultaat voor de schatkist.
- Een looptijd van 12 maanden sluit aan bij de jaarcyclus van de IH en beperkt daardoor het risico van een stapeling van (probleem)schulden bij 'repeterende' schuldeisers als de Belastingdienst. Ook toeslagen kennen een dergelijke jaarcyclus. Voor toeslagschulden is in het verleden voor een looptijd van 24 maanden gekozen om het 'gat' met het beleid van de huursubsidie niet te groot te maken; voor een betalingsregeling voor huursubsidie gold destijds een looptijd van 36 maanden. De vraag is wel hoe sterk dit argument nog is.
- Een looptijd van 24 maanden sluit meer aan bij de richting die rijksbreed ingezet wordt.
- De huidige verschillen in looptijden bemoeilijken de mogelijkheid van een gebundelde betalingsregeling.

#### 4. Kwijtschelding / "niet verder bemoeilijken (buiten invordering laten)":

- Kwijtschelding en 'niet verder bemoeilijken' zijn formeel juridisch niet hetzelfde, maar komen feitelijk vaak wel op hetzelfde neer: de openstaande schuld wordt niet meer geïnd en de burger krijgt daar een formeel bericht over. In beide gevallen wordt een dergelijke beschikking afgegeven als de burger geen betalingscapaciteit en vermogen heeft. Heeft de burger wél betalingscapaciteit dan zal eerst een betalingsregeling naar draagkracht moeten worden volbracht.
- De Belastingdienst kent in het bestaande beleid zowel de mogelijkheid van kwijtschelding als van niet verder bemoeilijken: dat laatste is een discretionaire bevoegdheid van de ontvanger en komt aan de orde als kwijtschelding formeel niet mogelijk is.
- Toeslagen kent in het bestaande beleid alleen de mogelijkheid van niet verder bemoeilijken als sluitstuk van een persoonlijke betalingsregeling. In die beschikking wordt standaard de voorwaarde gesteld dat de resterende toeslagschuld nog 3 jaar lang verrekend wordt met definitieve tegemoetkomingen en teruggaven IH; in de praktijk levert die verrekeningsmogelijkheid echter weinig op. Toeslagen kent nog niet de

mogelijkheid van kwijtschelding, maar de wettelijke grondslag daarvoor is wel al gecreëerd.<sup>4</sup>

Na ommekomst van de drie jaar worden geen verdere invorderingsmaatregelen meer genomen, zodat de resterende toeslagschuld uiteindelijk verjaart.

- In de strategie van Toeslagen wordt voorgesteld dat Toeslagen, naast die verrekeningsmogelijkheid zich gedurende die drie jaar ook nog mag verhalen op eenmalige vermogenstoenames bij de burger (zoals schenkingen, erfenissen, loterijprijzen, ed).
- In de strategie van Toeslagen wordt een versoepeling van de vermogenstoets bij niet verder bemoeilijken voorgesteld: bij moeilijk liquide te maken vermogen (zoals de overwaarde van een woning) kan het vermogen worden getaxeerd en de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling worden verlengd. Hierdoor wordt de burger niet gedwongen om dat vermogen liquide te maken, maar wordt er ook géén toeslagschuld buiten invordering gelaten bij een burger die over vermogen beschikt. In de strategie van Toeslagen wordt daarnaast een verzwaring van het beleid voorgesteld in alle gevallen waarin de burger over (vrijwel) geen betalingscapaciteit beschikt. Op dit moment hoeft de burger dan (vrijwel) niets van de toeslagschuld af te lossen. Voorgesteld wordt om in deze situaties geen persoonlijke betalingsregeling af te sluiten en ook geen toeslagschuld buiten invordering te laten, maar nog gedurende 5 jaren dynamisch te monitoren op verhaalsmogelijkheden, totdat de toeslagschuld verjaart. Dit is nu onderwerp van gesprek met stas T&D.

#### Overwegingen:

- Een versoepeling van de vermogenstoets zoals de strategie van Toeslagen die introduceert kan ook voor belastingschulden worden onderzocht. Een verzwaring van het beleid voor burgers zonder draagkracht vergt een principiële afweging, waarbij enerzijds geldt dat het hier kwetsbare burgers betreft die op een bestaansminimum leven en 5 jaar lang in onzekerheid blijven en anderzijds dat we zoveel mogelijk willen voorkomen dat een financiële 'momentopname' bepalend is voor het recht op buiten invordering laten (met risico op misbruik). De invorderingsstrategie geeft de visie van Toeslagen weer om te komen tot de meest gewenste situatie voor de invordering van toeslagschulden. Deze zal na verdere toetsing op uitvoerbaarheid, juridische haalbaarheid en budgettaire uitvoering - waar nodig - worden bijgesteld.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

---

<sup>4</sup> De betreffende bepaling in de Awir treedt bij Koninklijk Besluit in werking. In de memorie van toelichting staat dat het kabinet het van groot belang vindt dat kwijtschelding van schulden bij de inkomensafhankelijke regelingen mogelijk wordt, dat het kwijtschelden van schulden maatwerk vergroot en de menselijke maat versterkt in gevallen waarin dat het hardst nodig is. Het kabinet heeft hierbij een soortgelijke regeling als bij de fiscaliteit op het oog. Het kwijtscheldingsbeleid dient nader te worden uitgewerkt in een ministeriële regeling.



ma 5/2 14.15 - 14.45

Persoonsgegevens

**HEDEN – TER BESPREKING MAANDAG 5 DECEMBER  
TER ADVISERING**

Aan

De staatssecretaris van Financiën- Fiscaliteit en Belastingdienst

De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Datum**

1 december 2022

**Notanummer**

2022-0000295923

**Bijlagen**

1. Concept Kamer brief
2. Invorderingsstrategie Belastingdienst
3. Invorderingsstrategie Toeslage
4. Schematisch overzicht verschillen en overeenkomsten invoeringsstrategieën
5. Bespreeknota stasFB en stasTE

# nota

Nota Invorderingsstrategie Belastingdienst en Toeslagen: voorbereiding t.b.v. het gezamenlijk gesprek op 5 december

## Aanleiding

Op 5 december a.s. vervolgen wij het gesprek van 4 november jl. met u beiden over de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen. In het overleg van 4 november heeft u gevraagd om overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen beide invorderingsstrategieën. In deze nota zijn twee bespreekpunten opgenomen rekening houdend met de door u gevraagde informatie en de gedane toezegging over de verzending van de strategieën.

## Bespreekpunten:

1. Op 5 december a.s. bespreken wij graag met u beiden de onderwerpen pauzeknop, betalingsregelingen en kwijtschelding en de overwegingen ten behoeve van de verdere uitwerking van deze onderwerpen.
2. In de Kamerbrief 'Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen', die op 31 oktober is verzonden aan de Tweede Kamer, is toegezegd de (herijkte) invorderingsstrategieën in december 2022 naar de Kamer te sturen. Graag bespreken wij met u de planning en wat nodig is om deze toezegging gestand te kunnen doen.

## Kernpunten

- Op 4 november jl. is een gesprek geweest met u beiden over de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen. In dat gesprek heeft u gevraagd om een overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen beide invorderingsstrategieën. Dit overzicht is als bijlage 4 toegevoegd.
- Sinds 4 november hebben enkele besprekingen plaatsgevonden met u, staatssecretaris T&D, over de invorderingsstrategie van Toeslagen. Dit heeft op onderdelen geleid tot inhoudelijke wijzigingen. Ook heeft u gevraagd om tijdens de gezamenlijke bespreking op 5 december aandacht te besteden aan de pauzeknop, betalingsregelingen en kwijtschelding omdat daar relevante verschillen lijken te zitten. (zie toelichting).
- In de voorliggende strategieën heeft Toeslagen gekozen om een inhoudelijke koers op te nemen, terwijl de strategie van de Belastingdienst meer op abstract niveau is geformuleerd en bij de uitwerking van concrete maatregelen hiervoor ruimte biedt.
- Bij het vervolg van het traject komt de vraag op of u wilt dat de Belastingdienst en Toeslagen inhoudelijk gelijk optrekken? Of kunt u zich

05.12.22

Bespreken  
Nog functie-  
tuning →  
invorderings-  
strategie BD.  
& T&D.

Mull

vinden in verschillende invorderingsstrategieën op deze onderdelen, zoals die nu voorliggen? Voor de 'pauzeknop' (1) lijkt inhoudelijk gelijk optrekken logisch, omdat er zowel intern als rijksbreed aan wordt gewerkt (de invorderingsstrategie van Toeslagen verwijst hiernaar (12.2.2)). Naar aanleiding van de uitkomsten kan een beslissing worden genomen over het wel of niet invoeren hiervan. Uit de toelichting van de bespreekpunten blijkt dat het voor het uitstel- en kwijtscheldingsbeleid minder vanzelfsprekend is inhoudelijk gelijk op te trekken.

- In de Kamerbrief 'Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen', die op 31 oktober is verzonden aan de Tweede Kamer, is toegezegd de (herijkte) invorderingsstrategieën in december 2022 naar de Kamer te sturen<sup>1</sup>. De laatste versies van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen (bijlage 2 en 3), de Visie op de deurwaardery 2025 (bijlage 4) en een concept aanbiedingsbrief voor de Tweede Kamer (bijlage 5) zijn bijgevoegd.

### Toelichting op inhoudelijke bespreekpunten:

#### 1. Pauzeknop

- De invorderingsstrategie van Toeslagen introduceert een pauzeknop die tweeledig kan worden ingezet:
  - (1) tijdens de betalingsregeling, zodat het mogelijk wordt om de aflossing maximaal 2 maanden op te schorten als de persoonlijke of financiële omstandigheden daartoe nopen (voorwaarden moeten nog worden uitgewerkt), waarbij de betalingsregeling in stand blijft; en
  - (2) gedurende iedere fase van het (dwang)invorderingsproces, om verdere dwangmaatregelen en/of kosten te voorkomen en extra tijd te krijgen om orde op zaken te stellen en zich bijvoorbeeld aan te melden voor schuldhulpverlening ('noodstopprocedure').
- De strategie van de Belastingdienst noemt de pauzeknop niet. Het bestaande invorderingsbeleid bevat al diverse -met een noodstopprocedure vergelijkbare- mogelijkheden, zoals: \*"kort telefonisch uitstel" van maximaal 4 maanden, \*uitstel van verkoop inbeslaggenomen zaken van maximaal 4 maanden en \*pauzeren van de invordering tijdens de behandeling van een verzoek om uitstel of kwijtschelding (ook als dat verzoek nog niet is gemotiveerd) en MSNP.
- De "schuldentafel", waarin de Belastingdienst en Toeslagen zijn vertegenwoordigd, werkt aan een advies over invoering van een pauzeknop. Er wordt hier onder meer gekeken naar: (a) de mogelijkheden van uitbreiding van de regeling "kort telefonisch uitstel" onder aangepaste voorwaarden<sup>2</sup> en (b) de mogelijkheden van een noodstopprocedure met daaraan gekoppeld een advies met handelingsperspectief.
- Rijksbreed is er op verzoek van de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen een werkgroep o.l.v. het CJIB ingesteld die de introductie van een Landelijke Schuldpauzeknop onderzoekt. Het CJIB en

<sup>1</sup> Notanummer DGBD 2022-258674

<sup>2</sup> zo wordt gedacht aan de volgende voorwaarden: (a) altijd eerst persoonlijk contact; (b) handelingsperspectief bieden; (c) pauze geldt voor alle (toeslag- en belasting-)vorderingen én nieuw opkomende verplichtingen; (d) invorderingsrente loopt door; en (e) geen formele beschikking, dus geen rechtsbescherming.

enkele gemeenten kennen zo'n pauzeknop (van maximaal 4 maanden) inmiddels. De Belastingdienst en Toeslagen nemen aan deze werkgroep (nog) niet deel, maar gaan dat wel doen.

#### *Overwegingen*

- Een pauzeknop tijdens een betalingsregeling verlaagt het risico dat een betalingsregeling voortijdig wordt beëindigd wanneer een burger door incidentele liquiditeitsproblemen zijn aflossingsverplichting niet kan nakomen.
- Een pauzeknop kan burgers, op een laagdrempelige manier, tijdelijk rust en ruimte geven om hen in staat te stellen om financiële zaken op een rijtje te zetten en/of de benodigde hulp/advies te zoeken. Ofwel, het kan een positieve bijdrage leveren aan een structurele oplossing van de problemen.
- Belangrijk is dat het niet als een extra uitstelkans wordt gebruikt die onbenut wordt gelaten, waarmee de problemen alleen maar verder naar de toekomst worden verschoven.
- Ook zou de introductie van een pauzeknop moeten worden gezien in het licht van het volledige uitstelbeleid. De diverse uitstelregelingen zijn idealiter aanvullend en het geheel moet voor de burger overzichtelijk blijven (geen "woud" aan (betalings-)regelingen<sup>3</sup>).
- Een gemeenschappelijke regeling voor een pauzeknop kan bijdragen aan toegankelijkheid en eenvoud en past binnen de Rijksincassovisie.
- Voor de 'pauzeknop' (1) lijkt inhoudelijk gelijk optrekken logisch omdat er zowel intern als rijksbreed aan wordt gewerkt.

## **2. "Standaard betalingsregeling"**

- Toeslagen biedt iedereen, ongeacht financiële situatie, een 'standaard betalingsregeling' van 24 maanden aan.
- In de strategie van Toeslagen worden enkele wijzigingen/nuanceringen aangekondigd, zoals: uitzondering bij fraude, pauzeknop van maximaal 2 maanden, en de spijtoptantenregeling (betalingsregeling onder voorwaarden ook in dwanginvorderingsfase toegankelijk).
- De Belastingdienst kent de mogelijkheid van een standaard betalingsregeling niet; een betalingsregeling wordt alleen op verzoek toegekend als de burger onvoldoende financiële middelen bezit om de schuld in één keer te betalen. In de strategie van de Belastingdienst is niet het voornemen geuit om een standaardbetalingsregeling te introduceren.

#### *Overwegingen*

- Doel van een standaard betalingsregeling zoals Toeslagen die kent, is dat meer mensen in staat worden gesteld om uit eigen beweging hun toeslagnschulden te betalen.
- Het is de vraag of het logisch is om voor toeslagnschulden wel en voor belastingschulden niet een standaard betalingsregeling aan te bieden. Hierbij spelen ook de doelgroep en de aard van de schuld een rol.

---

<sup>3</sup> Ter illustratie, voor burgers bestaat nu al de mogelijkheid van: een standaardbetalingsregeling en een persoonlijke betalingsregeling (voor toeslagen) en kort telefonisch uitstel, een betalingsregeling obv draagkracht voor particulieren, een speciale betalingsregeling voor eenmanszaken/zzp-ers en de mogelijkheid van 'uitstel van executie' (voor belastingen).



- Eenduidig beleid (bij voorkeur overheidsbreed) komt de duidelijkheid en overzichtelijkheid voor burgers ten goede.
- Bij het herijken van het uitstelbeleid voor belastingen en toeslagen zou de invoering van een standaard betalingsregeling bij de Belastingdienst kunnen worden onderzocht. Budgettaire en uitvoerings-aspecten zullen daarbij een belangrijke rol spelen (met name bij invoering van een standaard betalingsregeling voor belastingschulden); daarom adviseren wij op dit moment terughoudend te zijn met het opnemen van concrete ambities op dit onderdeel in de strategie van de Belastingdienst of Kamerbrief.

### 3. Betalingsregeling naar draagkracht

- Zowel Toeslagen als de Belastingdienst kennen in het bestaande beleid de mogelijkheid om een betalingsregeling naar draagkracht te verlenen, bedoeld voor burgers met beperkte financiële middelen. In beide gevallen doet de burger gedurende een bepaalde periode aflossingen die gebaseerd zijn op zijn financiële draagkracht ("betalingscapaciteit"); als er na die periode een restschuld overblijft dan wordt die - voor zover er ook geen vermogen is - kwijtscholden (belastingen) of buiten invordering gesteld (toeslagen). De duur van de betalingsregeling verschilt: voor belastingschulden geldt een maximale duur van 12 maanden en voor toeslagschulden 24 maanden. Ook de voorwaarden verschillen op onderdelen.
- Zowel in de strategie van Toeslagen als in de strategie van de Belastingdienst is de ambitie opgenomen om de betalingscapaciteit (ofwel de financiële draagkracht) in de toekomst vast te stellen op een
  - ➔ (a) eenduidige manier, die meer aansluit bij de wijze waarop andere (publieke) schuldeisers deze berekenen (één norm), en
  - ➔ (b) vereenvoudigde manier, op basis van gegevens die al beschikbaar zijn, zodat de berekening proactief kan plaatsvinden en de burger geen informatie meer hoeft aan te leveren die veelal reeds bekend is.
 Gedacht wordt om aansluiting te zoeken bij de berekeningswijze die gehanteerd wordt bij de 'beslagvrije voet': het wettelijk vrij te laten bedrag als er beslag op het inkomen wordt gelegd. Een belangrijk verschil met de huidige berekeningsystematiek is dat er dan met minder individuele aspecten (zoals werkelijke woonlasten) rekening kan worden gehouden (minder maatwerk); uitdaging daarbij is om burgers niet slechter af te laten zijn dan onder het huidige beleid.
- Voor schulden als gevolg van fraude verschilt het bestaande beleid op onderdelen. Voor Toeslagen is fraude momenteel geen reden voor het weigeren van een betalingsregeling noch voor het buiten invordering stellen van restschuld. Ook voor de Belastingdienst is de oorzaak van de vordering voor een betalingsregeling niet relevant. Maar bij kwijtschelding is dit anders; zo wordt kwijtschelding niet verleend als het aan *opzet of grove schuld* van de burger is te wijten dat te weinig belasting is geheven; of als het niet kunnen voldoen van de belastingaanslag aan hem is toe te rekenen.
- In de strategie van Toeslagen wordt een speciale regeling voor fraudesituaties geïntroduceerd, te weten de mogelijkheid van een betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit van onbeperkte duur, zonder kwijtschelding of "niet verder bemoeilijken" (d.w.z. buiten invordering stellen) van restschuld; de toeslagschuld wordt dus volledig afgelost en de looptijd kan korter of langer kan zijn dan 24 maanden. In de strategie van de Belastingdienst wordt een

dergelijke regeling voor fraudesituaties niet genoemd. De facto heeft de Belastingdienst voor deze situatie al een dergelijke betalingsregeling (op basis van betalingscapaciteit en zonder kwijtschelding).

#### *Overwegingen*

- Het verlengen van de looptijd van de betalingsregeling tot 24 maanden voor belastingschulden is, onder de huidige voorwaarden, een verslechtering voor burgers in een toch al moeilijke financiële positie, omdat burgers dan 12 maanden langer (en dus meer) op hun belastingschuld moeten aflossen. Daartegenover staat een positief resultaat voor de schatkist.
- Een verkorting van de looptijd van de betalingsregeling tot 12 maanden voor toeslagschulden, waarbij aansluitend de restschuld buiten invordering wordt gesteld leidt dit logischerwijs tot een gelijke verkorting van de looptijd van de standaardbetalingsregeling. Hierdoor zullen er minder standaard betalingsregelingen en meer persoonlijke betalingsregelingen worden afgesloten. Per saldo komen er dan meer burgers voor een persoonlijke betalingsregeling in aanmerking, maar voor een kortere duur (12 i.p.v. 24 maanden). Dit heeft een negatief resultaat voor de schatkist.
- Een looptijd van 12 maanden sluit aan bij de jaarcyclus van de IH en beperkt daardoor het risico van een stapeling van (probleem)schulden bij 'repeterende' schuldeisers als de Belastingdienst. Ook toeslagen kennen een dergelijke jaarcyclus. Voor toeslagschulden is in het verleden voor een looptijd van 24 maanden gekozen om het 'gat' met het beleid van de huursubsidie niet te groot te maken; voor een betalingsregeling voor huursubsidie gold destijds een looptijd van 36 maanden. De vraag is wel hoe sterk dit argument nog is.
- Een looptijd van 24 maanden sluit meer aan bij de richting die rijksbreed ingezet wordt.
- De huidige verschillen in looptijden bemoeilijken de mogelijkheid van een gebundelde betalingsregeling.

#### **4. Kwijtschelding / "niet verder bemoeilijken (buiten invordering laten)":**

- Kwijtschelding en 'niet verder bemoeilijken' zijn formeel juridisch niet hetzelfde, maar komen feitelijk vaak wel op hetzelfde neer: de openstaande schuld wordt niet meer geïnd en de burger krijgt daar een formeel bericht over. In beide gevallen wordt een dergelijke beschikking afgegeven als de burger geen betalingscapaciteit en vermogen heeft. Heeft de burger wél betalingscapaciteit dan zal eerst een betalingsregeling naar draagkracht moeten worden volbracht.
- De Belastingdienst kent in het bestaande beleid zowel de mogelijkheid van kwijtschelding als van niet verder bemoeilijken: dat laatste is een discretionaire bevoegdheid van de ontvanger en komt aan de orde als kwijtschelding formeel niet mogelijk is.
- Toeslagen kent in het bestaande beleid alleen de mogelijkheid van niet verder bemoeilijken als sluitstuk van een persoonlijke betalingsregeling. In die beschikking wordt standaard de voorwaarde gesteld dat de resterende toeslagschuld nog 3 jaar lang verrekend wordt met definitieve tegemoetkomingen en teruggaven IH; in de praktijk levert die verrekeningsmogelijkheid echter weinig op. Toeslagen kent nog niet de

mogelijkheid van kwijtschelding, maar de wettelijke grondslag daarvoor is wel al gecreëerd.<sup>4</sup>

Na ommekomst van de drie jaar worden geen verdere invorderingsmaatregelen meer genomen, zodat de resterende toeslagschuld uiteindelijk verjaart.

- In de strategie van Toeslagen wordt voorgesteld dat Toeslagen, naast die verrekeningsmogelijkheid zich gedurende die drie jaar ook nog mag verhalen op eenmalige vermogenstoenames bij de burger (zoals schenkingen, erfenissen, loterijprijzen, ed).
- In de strategie van Toeslagen wordt een versoepeling van de vermogenstoets bij niet verder bemoeilijken voorgesteld: bij moeilijk liquide te maken vermogen (zoals de overwaarde van een woning) kan het vermogen worden getaxeerd en de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling worden verlengd. Hierdoor wordt de burger niet gedwongen om dat vermogen liquide te maken, maar wordt er ook géén toeslagschuld buiten invordering gelaten bij een burger die over vermogen beschikt. In de strategie van Toeslagen wordt daarnaast een verzwaring van het beleid voorgesteld in alle gevallen waarin de burger over (vrijwel) geen betalingscapaciteit beschikt. Op dit moment hoeft de burger dan (vrijwel) niets van de toeslagschuld af te lossen. Voorgesteld wordt om in deze situaties geen persoonlijke betalingsregeling af te sluiten en ook geen toeslagschuld buiten invordering te laten, maar nog gedurende 5 jaren dynamisch te monitoren op verhaalsmogelijkheden, totdat de toeslagschuld verjaart. Dit is nu onderwerp van gesprek met stas T&D.

#### *Overwegingen:*

- Een versoepeling van de vermogenstoets zoals de strategie van Toeslagen die introduceert kan ook voor belastingschulden worden onderzocht. Een verzwaring van het beleid voor burgers zonder draagkracht vergt een principiële afweging, waarbij enerzijds geldt dat het hier kwetsbare burgers betreft die op een bestaansminimum leven en 5 jaar lang in onzekerheid blijven en anderzijds dat we zoveel mogelijk willen voorkomen dat een financiële 'momentopname' bepalend is voor het recht op buiten invordering laten (met risico op misbruik). De invorderingsstrategie geeft de visie van Toeslagen weer om te komen tot de meest gewenste situatie voor de invordering van toeslagschulden. Deze zal na verdere toetsing op uitvoerbaarheid, juridische haalbaarheid en budgettaire uitvoering - waar nodig - worden bijgesteld.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

---

<sup>4</sup> De betreffende bepaling in de Awir treedt bij Koninklijk Besluit in werking. In de memorie van toelichting staat dat het kabinet het van groot belang vindt dat kwijtschelding van schulden bij de inkomensafhankelijke regelingen mogelijk wordt, dat het kwijtschelden van schulden maatwerk vergroot en de menselijke maat versterkt in gevallen waarin dat het hardst nodig is. Het kabinet heeft hierbij een soortgelijke regeling als bij de fiscaliteit op het oog. Het kwijtscheldingsbeleid dient nader te worden uitgewerkt in een ministeriële regeling.



**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst  
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Belastingdienst  
Concerndirectie  
Uitvoerings- en  
Handhavingsbeleid**

Persoonsgegevens

# nota

Oplegnota stukken invorderingsstrategie

**Datum**

7 december 2022

**Notanummer**

2022-0000302748

**Bijlagen**

5

## Aanleiding

In het gezamenlijk overleg invorderingsstrategie van 5 december met u, stas F&B en stas T&D, is besloten om beide strategieën gezamenlijk vóór het kerstreces naar de Tweede Kamer te sturen. Met deze nota ontvangt u de invorderingsstrategie van de Belastingdienst (bijlage 1), de invorderingsstrategie van Toeslagen (bijlage 2), de Visie op de deurwaardery 2025 die samen met de strategieën naar de Tweede Kamer wordt gestuurd (bijlage 3), een begeleidende Kamerbrief (bijlage 4) en voor de volledigheid de Visie op schulden die op 25 maart 2022 naar de Kamer is gestuurd (bijlage 5). In deze nota worden aan u beiden twee beslispunten voorgelegd.

16.12.22

## Beslispunten

- Bent u, stas F&B, akkoord met de invorderingsstrategie van de Belastingdienst?
- Bent u, stas T&D, akkoord met de invorderingsstrategie van Toeslagen?
- Bent u, stas F&B en stas T&D, akkoord met de kamerbrief?
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van deze nota en bijlagen, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

*Alice*

*Alice*

*Alice*

Als u, stas F&B en stas T&D, akkoord bent met beide beslispunten, verzoeken wij u de bijgevoegde kamerbrief te ondertekenen.

## Kernpunten

- Op 15 januari 2021 heeft het kabinet in zijn reactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang (POK) toegezegd dat de invorderingsstrategie van de Belastingdienst en Toeslagen worden herijkt, in het bijzonder voor de burgers die langdurig te maken hebben gehad met hoge schulden.
- In de Kamerbrief 'Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen' van 31 oktober jl. is de Kamer geïnformeerd over het streven om de invorderingsstrategieën naar de Kamer te sturen in december dit jaar.
- Met het aanbieden van twee afzonderlijke invorderingsstrategieën, van de Belastingdienst en van Toeslagen, wordt uitvoering gegeven aan bovengenoemde toezeggingen.

- De Visie op deurwaardelij 2025<sup>1</sup> is gelijktijdig en in samenhang met het opstellen van de invorderingsstrategie herijkt en wordt meegestuurd als bijlage. De namen van de medewerkers worden gelakt voor verzending.
- De Visie op schulden is ook in samenhang met de invorderingsstrategie opgesteld en op 25 maart 2022 naar de Kamer gestuurd. Deze visie is alleen ter informatie bij deze nota gevoegd.
- In de Kamerbrief worden de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Toeslagen op hoofdlijnen toegelicht, met bijzondere aandacht voor de gemeenschappelijke uitgangspunten, de onderlinge overeenkomsten en de meest in het oog springende inhoudelijke verschillen, overeenkomstig de uitkomsten van de gezamenlijke besprekingen met u beiden.
- Ook wordt de Kamer geïnformeerd over de vervolgacties en de globale planning voor de uitwerking van concrete maatregelen die voortkomen uit de strategieën en uit de heroverweging van de Wet Stroomlijnen.

## **Toelichting**

### *Communicatie*

In overleg met de communicatieteams van stas F&B en T&D wordt d.m.v. berichten op sociale media aandacht besteed aan de Kamerbrief.

### *Politiek/bestuurlijke context*

Met het versturen van de invorderingsstrategieën naar de Kamer geeft u, stas F&B en stas T&D, uitvoering aan de toezegging uit het rapport 'Ongekend onrecht' van de POK, waarin is toegezegd dat de invorderingsstrategie van de Belastingdienst en Toeslagen worden herijkt, in het bijzonder voor de burgers die langdurig te maken hebben gehad met hoge schulden.

De vaste commissie voor Financiën heeft op 1 december 2022 in het kader van een SO vragen gesteld over de op 4 november 2022 door u beiden verzonden brief inzake de Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen. U ontvangt de beantwoording van de gestelde vragen na het Kerstreces.

### *Financiële paragraaf*

Als uitgangspunt voor de eventuele uitvoeringskosten van de strategie wordt gekeken naar de volgende dekkingsmogelijkheden:

- Voor de strategie van de Belastingdienst naar Artikel 1;
  - Daarnaast wordt voor wetswijzigingen ook de reguliere werkwijze gevolgd waarbij de opdrachtgever voor dekking zorgt via de Uitvoeringstoetsen.
- Voor de strategie van Toeslagen naar Artikel 13;
  - Daarnaast wordt voor wetswijzigingen ook de reguliere werkwijze gevolgd waarbij de opdrachtgever voor dekking zorgt via de Uitvoeringstoetsen.
- de hiertoe geormerkte middelen op Artikel 10.

Als uitgangspunt voor de eventuele programmakosten van de strategie wordt gekeken naar dekking bij de betreffende beleidsdepartementen.

## **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

<sup>1</sup> De vorige versie dateert uit 2020.



**HEDEN  
TER BESLISSING**

Aan:  
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**TER INFORMATIE**

Aan:  
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Strategie, Recht & Beleid

Persoonsgegevens

# nota

Tekenversie invorderingsstrategie

**Datum**

20 december 2022

**Notanummer**

2022-0000323205

**Aanleiding/kernpunten**

Op 20 december jl. hebben we met u gesproken over de invorderingsstrategie van Toeslagen. Als gevolg van dit gesprek kwamen een aantal opmerkingen naar voren, die zijn verwerkt in de schone versie van de invorderingsstrategie. Hierbij treft u de tekenversie van invorderingsstrategie met de daarbij behorende Kamerbrief inzake de herijking van de invorderingsstrategieën Belastingdienst en Toeslagen aan. Separaat worden openbaar te maken onderliggende nota's aan u voorgelegd.

**Beslispunt**

Gaat u akkoord met de definitieve versie van de invorderingsstrategie Toeslagen en met de aanbiedingsbrief.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.