

perspectief kan ervoor worden gekozen om de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling gelijk te trekken met de looptijd van de wettelijke schuldsaneringsregeling van 36 maanden. Hierdoor wordt er door de burger 50% meer op de toeslagschuld afgelost. Dit kan tot gevolg hebben dat hij in minder dan 36 maanden alsnog de gehele toeslagschuld aflost, zodat er de facto alsnog sprake is van een standaard betalingsregeling. In dat geval is de burger meer gebaat met een standaard betalingsregeling van 36 maanden, waardoor hij de gehele toeslagschuld kan aflossen, maar dan met een lagere aflossingstermijn dan bij de persoonlijke betalingsregeling. Vandaar dat de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling op dit moment gelijk is aan die van de standaard betalingsregeling.

- Bij verlenging naar 36 maanden zullen minder burgers in aanmerking komen voor een persoonlijke betalingsregeling zodat de volledige toeslagschuld vaker zal worden afgelost. Daarnaast lost de die wél voor een persoonlijke betalingsregeling in aanmerking komt, 12 maanden langer op de toeslagschuld af, zodat daardoor een lagere restschuld overblijft. Daar staat tegenover dat een burger langer op het bestaansminimum blijft. Daarnaast kan de burger dan beter kiezen voor de wettelijke schuldsanering omdat daarmee al zijn schulden worden gesaneerd en niet alleen zijn toeslagschuld.
- Gezien het voorgaande prefereert Toeslagen handhaving van de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling en de standaard betalingsregeling van 24 maanden.

#### **Beslispunt 6 (korte termijn): Aanvraag van persoonlijke betalingsregeling vergemakkelijken (paragraaf 9.1 in strategie)**

**Bent u van mening dat de persoonlijke betalingsregeling goed onder de aandacht moet worden gebracht bij de burger?**

#### **kernpunten**

- **Knelpunt: hoge drempel voor aanvraag.** In de terugvorderingsbeschikking en op de website wordt de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen onvoldoende onder de aandacht van de burger gebracht. Ook nodigen de teksten in de brief en de website de burger niet uit om een betalingsregeling aan te vragen. Dat betekent dat burgers die behoefte hebben aan en/of recht hebben op een persoonlijke betalingsregeling onvoldoende worden bereikt dan wel geen aanvraag indienen. Zij hebben dan alleen de optie van ~~een standaard betalingsregeling die hen – mogelijk – onder het bestaansminimum brengt en waaraan zij naar alle waarschijnlijkheid niet kunnen voldoen~~, zodat zij in de dwanginvordering belanden.
- **Ambitie: meer gebruik van de persoonlijke betalingsregeling.** Burgers die daarvoor in aanmerking (kunnen) komen, moeten de persoonlijke betalingsregeling gaan gebruiken. In het kader van een betere communicatie en dienstverlening moet de burger in de terugvorderingsbeschikking en op de website beter worden gewezen op de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen. Ook dienen de teksten zodanig te zijn dat de burger niet afziet van het indienen van een aanvraag. Ook indien de burger zich al in de invorderingsfase bevindt, wordt hem steeds de mogelijkheid geboden om alsnog een betalingsregeling aan te vragen ('spijtoptantenregeling').
- In het kader van de herstart van de vanwege de corona epidemie gepauzeerde invordering is het aanvraagformulier voor de persoonlijke betalingsregeling al vereenvoudigd en gedigitaliseerd en is in de communicatie naar de burgers over de herstart beter en meer uitnodigend gewezen op de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen.

- **Implementatie:** Hiervoor dienen de teksten in de beschikkingen en correspondentie en op de website te worden aangepast. In een uitvoeringstoets moet worden vastgesteld welke capaciteit hiermee gemoeid is en of naast aanpassingen in de communicatie moet worden gekeken of er ook aanpassingen in het systeem vereist zijn.

**Besispunt 7 (lange termijn): Betalingscapaciteit: vaststellen op basis van objectieve, beschikbare, gegevens (Paragraaf 9.2 Strategie)**

Gaat u akkoord met een onderzoek naar de mogelijkheden hoe Toeslagen de bij Toeslagen en de Belastingdienst beschikbare gegevens kan koppelen aan het systeem voor de berekening van de betalingscapaciteit?

**kernpunten**

- **Knelpunt: subjectieve informatie van de burger.** Toeslagen gaat bij de berekening van de betalingscapaciteit in beginsel uit van de juistheid van de inkomens-, uitgaven-, en vermogensgegevens die de burger op het aanvraagformulier heeft ingevuld. Toeslagen controleert deze gegevens alleen indien zij vermoedt dat deze onjuist zijn. Hierdoor kan ten onrechte een persoonlijke betalingsregeling worden afgesloten. Dat is onwenselijk omdat er daardoor ten onrechte een te hoge of te lage aflossingstermijn wordt berekend. Als de aflossingstermijn te hoog is, betekent dit dat de burger alsnog onder het bestaansminimum kan komen. Als de aflossingstermijn te laag is, betekent dit dat (een deel van) de toeslagschuld op onjuiste gronden niet wordt betaald.
- **Ambitie: meer objectieve en beschikbare informatie.** Toeslagen berekent de betalingscapaciteit zo veel mogelijk op basis van gegevens die Toeslagen en de Belastingdienst reeds tot hun beschikking hebben. Burgers hoeven bij de aanvraag zo min mogelijk gegevens te verstrekken, waardoor de drempel voor een aanvraag zo laag mogelijk is. De betalingscapaciteit wordt berekend op basis van gegevens die objectief juist zijn, zodat de aflossingstermijn van de persoonlijke betalingsregeling voor het juiste bedrag dat -zoveel mogelijk- aansluit bij de reële financiële situatie van de burger wordt vastgesteld.
- **Verschil met Belastingdienst.** De Belastingdienst verleent het uitstel op basis van door de burger verstrekte gegevens.
- **Implementatie:** Onderzocht moet worden welke gegevens die Toeslagen zelf heeft en welke gegevens van derden Toeslagen mag en kan gebruiken, en in hoeverre dit voldoende is om de reële betalingscapaciteit vast te stellen.
- Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief wat dit betekent voor de prioritering van de IV-portefeuille en daarmee de implementatietermijn. Hierbij staat de vraag centraal hoe Toeslagen de bij Toeslagen en de Belastingdienst beschikbare gegevens kan koppelen aan het systeem voor de berekening van de betalingscapaciteit.

**Besispunt 8 (middellange termijn): Betalingscapaciteit: gedurende de looptijd van de regeling voortdurend controleren (paragraaf 9.3 strategie)**

Kunt u zich erin vinden dat Toeslagen de betalingscapaciteit en het vermogen van de burger gedurende de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling voortdurend controleert en waar dat kan de aflossingstermijn aanpast?

**kernpunten**

- **Knelpunt: eenmalige tussentijdse verhoging aflossingstermijn.** De burger kan Toeslagen tijdens de persoonlijke betalingsregeling steeds

verzoeken om de aflossingstermijn te verlagen. In dat geval moet de burger het aanvraagformulier opnieuw invullen en moet Toeslagen de betalingscapaciteit opnieuw berekenen. Als de betalingscapaciteit lager blijkt te zijn, moet Toeslagen de aflossingstermijn aanpassen. Hierdoor wordt de resterende toeslagschuld aan het einde van de looptijd hoger.

- Toeslagen mag daarentegen op grond van het huidige beleid pas een jaar na aanvang van de betalingsregeling de betalingscapaciteit van de burger opnieuw berekenen en op basis daarvan de aflossingstermijn eventueel verhogen. Hier maakt Toeslagen overigens (vrijwel) geen gebruik van.
- **Ambitie: voortdurend controleren van de betalingscapaciteit.** Als de burger tijdens de betalingsregeling een hogere betalingscapaciteit krijgt of meer vermogen krijgt, moet Toeslagen steeds de aflossingstermijn kunnen verhogen. Als de burger tijdens de betalingsregeling een lagere betalingscapaciteit krijgt neemt Toeslagen in het kader van de klantgerichtheid contact op met de burger om te kijken of de aflossingstermijn moet worden verlaagd.
- Daartoe moet Toeslagen de inkomens- en vermogenspositie van de burger gedurende de looptijd van de betalingsregeling via 'dynamisch monitoren' blijven volgen. Met 'dynamisch monitoren' wordt aan de hand van de beschikbare gegevens in de systemen automatisch gecontroleerd of een burger niet alsnog in staat is om een toeslagschuld te voldoen.
- **Verschil met Belastingdienst.** De Belastingdienst beëindigt het uitstel als de financiële omstandigheden van de belastingschuldige zodanig veranderen of zijn veranderd dat het naar het oordeel van de ontvanger onjuist is het uitstel te continueren.
- **Implementatie:** De aanpassing van de voorwaarden van de betalingsregelingen vergt een wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden bezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn. Interessant is de vraag hoe 'dynamisch monitoren' kan worden gebruikt om de betalingscapaciteit van de burger voortdurend te controleren.

**Beslispunt 9 (middellange- en lange termijn): Betalingscapaciteit: uitkomst van berekening beter laten aansluiten bij de reële financiële situatie van de burger**

- **Kunt u zich erin vinden dat Toeslagen samen met de Belastingdienst de berekeningswijze van de betalingscapaciteit nader onderzoekt en desgewenst aanpast zodat deze beter aansluit bij de reële financiële situatie van de burger?**
- **Kunt u zich erin vinden dat Toeslagen samen met de Belastingdienst onderzoekt of de beslagvrije voet (mede) kan en mag dienen als grondslag voor de berekening van de betalingscapaciteit van de burger?**

**kernpunten**

- **Knelpunt: de uitkomst van de berekening sluit niet altijd aan bij de reële financiële situatie van de burger.** De wijze van berekening van de betalingscapaciteit van de burger is geregeld in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. De uitkomst van die berekening sluit niet altijd goed aan bij de reële financiële situatie van de burger. Ook in de rechtspraak en in het reflectierapport "Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken" van de Raad van State worden vraagtekens gezet bij de materiële uitkomst van deze berekening voor de bepaling van het maandelijkse aflossingsbedrag. Daarom geeft de Leidraad Invordering 2008 sinds 1 juli 2022 aan Toeslagen een

discretionaire bevoegdheid om in bijzondere situaties van de berekeningswijze van de betalingscapaciteit af te wijken.

- **Ambitie: onderzoek berekening betalingscapaciteit.** Toeslagen wil de berekeningswijze van de betalingscapaciteit evalueren en waar nodig herzien, zodat de uitkomsten daarvan beter aansluiten bij de reële financiële situatie van burgers. Ook wil Toeslagen onderzoeken of de aflossingstermijn kan worden vastgesteld op basis van de beslagvrije voet, waardoor er meer eenheid, consistentie en inzicht in de berekeningswijze en de uitkomst ontstaat die wellicht kan dienen als grondslag voor een Rijksbrede incasso.
- **Verskil met Belastingdienst.** De betalingscapaciteit wordt door de Belastingdienst op dezelfde wijze vastgesteld. Ook de Belastingdienst heeft de ambitie om de betalingscapaciteit van de burger in beginsel te baseren op de beslagvrije voet.
- **Implementatie berekening betalingscapaciteit:** De aanpassing van de berekening van de betalingscapaciteit vergt een onderzoek in de berekeningsmethodiek en een wijziging in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. De betalingscapaciteit wordt nu op basis van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 door het systeem berekend. Belangrijke onderzoeksvragen zijn: Welk bedrag moet minimaal worden vrij gelaten zodat burgers in hun bestaansminimum kunnen voldoen en kunnen wijzigingen in de berekeningswijze makkelijk in de systemen worden doorgevoerd?
- **Implementatie beslagvrije voet:** Onderzocht moet worden of de informatie en de systemen die worden gebruikt om de beslagvrije voet vast te stellen, wettelijk ook mogen worden gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de aflossingstermijn van een betalingsregeling. Belangrijke onderzoeksvragen zijn of het systeem voor de berekening van de beslagvrije voet worden aangesloten op het systeem dat de aflossingstermijn vaststelt, en hoe voorkomen kan worden dat de toepassing van de beslagvrije voet tot ongunstigere uitkomsten voor de burger leidt dan de berekening van de betalingscapaciteit.

**Beslispunt 10 (korte- en middellange termijn): Moeilijk te liquideren vermogen geen beletsel voor persoonlijke betalingsregeling (paragraaf 9.5 strategie)**

- **Kunt u er zich in vinden dat de burger zijn geld en/of makkelijk te liquideren vermogen moet aanwenden om (een deel van) de toeslagschuld ineens betalen, voordat hij in aanmerking kan komen voor een persoonlijke betalingsregeling?**
- **Kunt u er zich in vinden dat de waarde van moeilijk te liquideren vermogen moet worden betrokken bij de bepaling van de restschuld van de persoonlijke betalingsregeling?**

#### kernpunten

- **Knelpunt: vermogen beletsel voor persoonlijke betalingsregeling.** Als de burger vermogen heeft van meer dan € 2.269, heeft hij geen recht op een persoonlijke betalingsregeling. De reden is, dat er geen sprake kan zijn dat de resterende toeslagschuld buiten invordering wordt gelaten wanneer de burger over voldoende vermogen (heeft) beschikt om deze te betalen. Van de burger wordt verwacht dat het vermogen wordt ingezet om de toeslagschuld te voldoen.
- Naast geld bestaat dat vermogen veelal slechts op papier (zoals de overwaarde van een woning) of leidt het liquide maken van dat vermogen mogelijk tot een disproportionele waardevernietiging, belet het de burger bij het verwerven van inkomen (zoals bij de verkoop van een auto die de burger

nodig heeft voor zijn werk), of tot een (in verhouding tot de opbrengst) zware emotionele belasting van de burger (bijvoorbeeld de verkoop van erfstukken).

- **Ambitie: vermogen geen beletsel voor persoonlijke betalingsregeling.** Als de burger geld en/of makkelijk te liquideren vermogen heeft, is dat niet direct een beletsel voor een persoonlijke betalingsregeling. Als voorwaarde voor een persoonlijke betalingsregeling geldt dat dat hij daarmee eerst (een deel van) de toeslagschuld ineens moet betalen. Als er daarna nog toeslagschuld overblijft, wordt de aflossingstermijn opnieuw berekend. Als de nieuw berekende aflossingstermijn lager is dan de betalingscapaciteit, wordt een standaard betalingsregeling gesloten. Is de nieuwe aflossingstermijn hoger dan de betalingscapaciteit, komt de burger in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling.  
Ook als de burger moeilijk te liquideren vermogen heeft, komt hij in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling. In dat geval wordt de waarde van dat vermogen getaxeed. Als de waarde van dat vermogen gelijk of hoger is dan de restschuld, wordt de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling met zoveel maanden verlengd als nodig is om de volledige toeslagschuld af te lossen. Als de waarde van dat vermogen lager is dan de restschuld, wordt de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling met zoveel maanden verlengd als nodig is om een bedrag van de restschuld af te lossen dat gelijk is aan de waarde van dat vermogen.
- **Verschil met Belastingdienst.** De burger heeft in beginsel geen recht op een betalingsregeling als hij over vermogen (zoals een auto en inboedel die meer waard is dan € 2.269) beschikt, met name als het bezittingen betreft die makkelijk kunnen worden verkocht.
- **Implementatie makkelijk te liquideren vermogen:** De aanpassing van de voorwaarden van de betalingsregelingen vergt een wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir.
- **Implementatie moeilijk te liquideren vermogen:** De aanpassing van de voorwaarden van de betalingsregelingen vergt een wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. Onderzocht moet worden hoe het vermogen van de burger kan worden bepaald en gewaardeerd. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

BLOK III Buiten invordering laten en kwijtschelding (Hoofdstuk 10 en 11 strategie)

#### Huidig beleid

##### Buiten invordering laten

- **Buiten invordering laten** van een terugvordering houdt in dat Toeslagen beslist om ten aanzien van deze terugvordering geen gebruik meer te maken van haar invorderingsbevoegdheden. Deze beslissing wordt door Toeslagen door middel van een beschikking aan de burger medegedeeld. Deze beschikking heeft als rechtsgevolg dat Toeslagen deze terugvordering niet meer kan invorderen en de burger hier dus niet meer door Toeslagen over wordt benaderd.
- In de beschikking wordt echter in de regel wel de voorwaarde opgenomen dat gedurende 3 jaar te rekenen vanaf de datum van de mededeling, eventuele toeslagen en teruggaven inkomstenbelasting - voor zover die niet in maandelijkse termijnen worden uitbetaald - zullen worden verrekend met de buiten de invordering gelaten toeslagschuld.
- Er zijn in de huidige werkwijze twee situaties waarbij Toeslagen een toeslagschuld buiten invordering laat:

- o Als de burger een persoonlijke betalingsregeling heeft afgesloten en er aan het einde van de looptijd nog een toeslagschuld resteert, dan deelt Toeslagen de burger mee dat de resterende toeslagschuld buiten invordering wordt gelaten.
- o Als aan de hand van de gegevens op het door de burger ingevulde aanvraagformulier voor een persoonlijke betalingsregeling is vastgesteld dat hij niet over enige betalingscapaciteit en vermogen beschikt, dan deelt zal Toeslagen de burger na die vaststelling mee dat de toeslagenschuld in kwestie buiten invordering wordt gelaten.

### Kwijtschelding

In de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen is een wettelijke grondslag tot kwijtschelding in de Awir opgenomen. Hierdoor wordt kwijtschelding van toeslagschulden mogelijk als de burger niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar de toeslagschuld geheel of gedeeltelijk te voldoen. Dit artikel is nog niet in werking getreden omdat de benodigde systeemaanpassing tijd vergde. Daarnaast moeten de voorwaarden waaronder kwijtschelding kan plaatsvinden nog nader bepaald worden (op te nemen in een ministeriele regeling). Totdat de kwijtscheldingsbepaling van de Awir bij Koninklijk Besluit in werking treedt, bepaalt de Awir dat Toeslagen het bedrag van een terugvordering (inclusief rente, kosten en bestuurlijke boete) niet geheel of gedeeltelijk mag kwijtschelden.

**Dynamisch monitoren:** Wanneer er geen verhaalsmogelijkheden (meer) zijn om de terugvordering (volledig) met dwanginvorderingsmaatregelen te incasseren, volgt Toeslagen de verhaalbaarheid van deze toeslagschuld via 'dynamisch monitoren'. Met dynamisch monitoren wordt aan de hand van de beschikbare gegevens continue gecontroleerd of er zich alsnog nieuwe verhaalsmogelijkheden voordoen. Hiermee wordt niet alleen recht gedaan aan het beginsel dat te veel ontvangen toeslag moet worden terugbetaald, maar ook aan het belang van de schatkist alsmede aan de rechtsgelijkheid. Het dynamisch monitoren leidt enerzijds structureel tot een hoger achterstandspercentage omdat terugvorderingen langer worden gevolgd, maar leidt anderzijds ook tot meer opbrengsten.

### Beslispunt 12 (middellange termijn): Buiten invordering laten restschuld (paragraaf 10.1 strategie)

Kunt u zich er in vinden dat de restschuld aan het einde van de persoonlijke betalingsregeling wordt kwijtgescholden?

#### kernpunten

- **Knelpunt: Buiten invordering laten.** Aan het einde van de looptijd van een persoonlijke betalingsregeling wordt de dan nog resterende toeslagschuld buiten invordering gelaten. Hierdoor is het voor de burger duidelijk dat hij, nadat hij de betalingsregeling volledig is nagekomen, de resterende schuld niet meer hoeft te betalen. Dat is inherent aan de vaste looptijd van de persoonlijke betalingsregeling van 24 maanden.
- Als het de intentie van de betalingsregeling zou zijn dat de toeslagschuld volledig diende te worden voldaan, zou de looptijd net zo lang zijn geweest dat de toeslagschuld volledig zou zijn afgelost.
- Vanuit dat perspectief ligt het in de rede dat Toeslagen de resterende toeslagschuld aan het einde van de looptijd kwijtscheldt. Dat is op dit moment nog niet mogelijk.
- Daarom heeft Toeslagen in plaats van kwijtschelding de beleidsmatige mogelijkheid gecreëerd om deze restschuld buiten invordering te laten, hetgeen materieel voor de burger dezelfde gevolg heeft als kwijtschelding. In dat beleid heeft Toeslagen er echter wel voor gekozen om aan het buiten

invordering laten de voorwaarde te verbinden dat de restschuld nog drie jaar wordt verrekend met eenmalige definitieve tegemoetkomingen van toeslagen en met teruggaven inkomstenbelasting. Hierdoor is de burger dus nog steeds niet definitief van zijn toeslagschuld af.

- **Ambitie: De burger perspectief bieden op een schuldenvrije toekomst**  
Door de restschuld aan het einde van de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling kwijt te schelden, is het voor de burger duidelijk dat zijn de toeslagschuld volledig is opgelost nadat hij de betalingsregeling volledig is nagekomen.
  - Kwijtschelding zou dan in beginsel alleen worden verleend voor bijvoorbeeld de toeslagschuld die resteert na afloop van de looptijd van 24 maanden van de persoonlijke betalingsregeling
  -
- **Implementatie:** De introductie van de kwijtschelding voor toeslagschulden vergt een ministeriële regeling waarin het kwijtscheldingsbeleid nader wordt uitgewerkt en een dienovereenkomstige wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. Om de Toeslagen de gelegenheid te geven de automatiseringssystemen aan te passen treedt de al door de Kamers aangenomen benodigde wetwijziging op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Voor deze wijziging moeten de systemen worden aangepast. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementateterminen.

*Verskil met Belastingdienst. Er is **geen** directe relatie tussen een door de Belastingdienst gesloten betalingsregeling en kwijtschelding. De Belastingdienst kan op verzoek van een burger kwijtschelding verlenen voor bijna alle soorten belastingen. Daarbij toetst de Belastingdienst de betaalcapaciteit (inkomen en vermogen van de burger). Mocht een burger niet in aanmerking komen voor kwijtschelding, kan de Belastingdienst besluiten om de belastingschuld buiten invordering te laten. Indien uit het verzoek om uitstel blijkt dat de belastingschuldige over onvoldoende betalingscapaciteit beschikt om binnen twaalf maanden zijn schuld te betalen, dan neemt de ontvanger dat verzoek ambtshalve in behandeling als een verzoek om kwijtschelding voor de gehele belastingschuld.*

**Beslispunt 13 (middellange termijn): Buiten invordering laten van een toeslagschuld bij geen betalingscapaciteit (paragraaf 10.2 strategie):**

**Het is onwenselijk om een toeslagschuld buiten invordering te laten als bij de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling blijkt dat de burger geen betalingscapaciteit heeft en een persoonlijke betalingsregeling dus niet mogelijk is**

**Vindt u het in het verlengde daarvan redelijk om in dat geval de invordering op te schorten en de betalingscapaciteit van de burger te blijven controleren? Als blijkt dat de burger weer betalingscapaciteit heeft, neemt Toeslagen contact op met de burger om alsnog een betalingsregeling met hem af te spreken.**

**kernpunten**

- **Knelpunt: Buiten invordering laten bij geen betalingscapaciteit.** Op dit moment wordt een toeslagschuld buiten invordering gelaten als bij de aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling blijkt dat de burger geen betalingscapaciteit en geen vermogen heeft. Het is onwenselijk dat een toeslagschuld buiten invordering wordt gelaten op basis van een momentopname. In de (nabije) toekomst kan de burger wél (voldoende)

betalingscapaciteit en/of vermogen hebben om de toeslagschuld alsnog (gedeeltelijk) te voldoen.

- **Ambitie: Niet buiten invordering laten bij geen betalingscapaciteit.** Als er op enig moment geen verhaalsmogelijkheden zijn, is dat voor Toeslagen geen reden om uit eigen beweging eerder dan het de wettelijke verjaringstermijn af te zien van haar invorderingsbevoegdheden, door een terugvordering buiten invordering te laten. In de eerste vijf jaar dat een terugvordering bestaat is er nog steeds een reële mogelijkheid dat de schuldenaar op een gegeven moment toch verhaal kan bieden. Het is onverstandig om al voordien te bepalen dat een terugvordering niet alleen op dat moment onverhaalbaar is, maar ook tot op het moment van verjaring onverhaalbaar blijft. Daardoor zou de schatkist niet alleen onnodig geld mislopen, maar als terugvorderingen niet betaald worden kan ook de voorschotsystematiek onder druk komen te staan.
- Hiermee wordt aangesloten bij het beleid, dat de toeslagschuld ook niet buiten invordering wordt gelaten wanneer in de dwanginvorderingsfase blijkt dat verhaalsmogelijkheden ontbreken en de burger geen betalingscapaciteit heeft. In dat geval wordt via 'dynamisch monitoren' nog minimaal tot aan de verjaringstermijn voortdurend gecontroleerd of de burger alsnog verhaalsmogelijkheden en betalingscapaciteit gaat krijgen.
- Als uit de berekening van de betalingscapaciteit blijkt dat de burger geen betalingscapaciteit heeft, zet Toeslagen de toeslagschuld op 'dynamisch monitoren'. Indien op enig moment blijkt dat de burger voldoende vermogen en/of betalingscapaciteit heeft, biedt Toeslagen de burger opnieuw de standaard betalingsregeling aan met de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen.
- **Verschil met de Belastingdienst.** Een burger kan om uitstel van betaling verzoeken. De Belastingdienst onderzoekt dan of de burger voldoende betaalcapaciteit heeft om de schuld in een jaar af te betalen. Als de burger geen betalingscapaciteit heeft kan de Belastingdienst de gehele belastingschuld kwijtschelden. De Belastingdienst gaat dus niet over op dynamisch monitoren.
- **Implementatie:** De aanpassing van de voorwaarden van de betalingsregelingen vergt een wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. Voor deze wijziging moeten de systemen worden aangepast. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

#### Beslispunt 14 (**middellange termijn**): Verjaring en stuiting (paragraaf 11.1 strategie)

Kunt u zich er in vinden dat de verjaring van een toeslagschuld alleen in uitzonderlijke gevallen (zoals fraude, frustreren van de invordering) wordt gestuit?

#### kernpunten

- **Verjaring.** De rechtsvordering tot betaling van een terugvordering is onderworpen aan verjaring. Als een terugvordering is verjaard, betekent dit dat Toeslagen haar bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel niet meer kan uitoefenen. De verjaringstermijn bedraagt vijf jaar en vangt aan nadat de wettelijke betalingstermijn (6 weken na dagtekening van de terugvorderingsbeschikking) is verstreken. Dat betekent voor de burger dat Toeslagen 5 jaar nadat de terugvorderingsbeschikking is opgesteld stopt met invorderen



- **Stuiting.** De verjaring kan 'gestuit' worden, door (bijvoorbeeld) het versturen van een aanmaning, een dwangbevel of een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel (bijvoorbeeld beslaglegging), of het sturen van een zogenaamde 'stuitingsbrief' aan de burger, waarin Toeslagen zich ondubbelzinnig zijn recht op nakoming voorbehoudt. De stuiting zorgt dat er een nieuwe verjaringstermijn van vijf jaar begint te lopen. Dat betekent voor de burger dat Toeslagen voor een nieuwe periode van vijf jaar mag invorderen, als Toeslagen de verjaring tijdig (voordat de terugvordering is verjaard) heeft gestuit.
- **Knelpunt: verhaalbaarheid na 5 jaar 'dynamisch monitoren'.** Wanneer er geen verhaalbaarheden (meer) zijn om de terugvordering (volledig) met dwanginvorderingsmaatregelen te incasseren, volgt Toeslagen de verhaalbaarheid van deze toeslagschuld via 'dynamisch monitoren'.
- Voor terugvorderingen die op 'dynamisch monitoren' zijn gezet, is de laatste verjaringstermijn gestart bij het nemen van de laatste dwanginvorderingsmaatregel. Indien een terugvordering dan, na bijna vijf jaar op 'dynamisch monitoren' te hebben gestaan, dreigt te verjaren is de huidige werkwijze van Toeslagen dat er altijd een stuitingsbrief wordt gestuurd. Dit kan dan vijf jaar later weer worden herhaald. Als Toeslagen een stuitingsbrief stuurt, betekent dit dus dat deze terugvordering al bijna vijf jaar zonder succes op dynamisch monitoren staat en er in die periode geen invorderingsmaatregelen voor deze terugvordering zijn genomen.
- **Ambitie: een duidelijk eindpunt van het invorderingsproces.** De wettelijke verjaring heeft een doel; namelijk voorkomen dat een schuld tot in lengte van jaren als een zwaard van Damocles boven het hoofd van de schuldenaar blijft hangen en rechtszekerheid bieden aan schuldenaar en andere schuldeisers. Toeslagen is van mening dat proportionaliteit in de dwanginvordering ook inhoudt dat de verjaring van toeslagschuld niet oneindig wordt gestuit. Bij stuiting van de verjaring dient het belang van de schatkist, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid op te wegen tegen het belang van de burger.
- Indien verhaalbaarheden ontbreken om de toeslagschuld te voldoen, streeft Toeslagen naar een duidelijk eindpunt van het invorderingsproces, door middel van een consistent en rechtvaardig stuitingsbeleid. Als er na vijf jaar dynamisch monitoren nog geen verhaalbaarheden zijn opgekomen, leert de ervaring dat de kans dat de terugvordering nog wordt voldaan vrijwel nihil is. Het is onwenselijk dat Toeslagen hierdoor capaciteit en middelen investeert in terugvorderingen waarop uiteindelijk relatief weinig betaald zal worden
- Toeslagen wil daarom alleen in uitzonderlijke gevallen de verjaring (blijven) stuiten, bijvoorbeeld als de betreffende terugvordering het gevolg is van fraude of indien de burger de invordering heeft gefrustreerd door bijvoorbeeld verhaalbaarheden aan de invordering te onttrekken. Op de vraag wanneer hier sprake van is wordt aansluiting gezocht bij de in ontwikkeling zijnde nalevings-, handhavings- en toezichtstrategie. Daarnaast kan Toeslagen een terugvordering ook stuiten als de burger nog jongere terugvorderingen heeft die nog niet zijn gestuit.
- **Verskil met Belastingdienst.** Het stuiten van de verjaring van een belastingaanslag wil de Belastingdienst bij burgers alleen gaan doen als daar een goede reden voor is. Daarnaast moet het bij het moment van stuiten geheel of nagenoeg uitgesloten zijn dat de burger op enig moment de vordering wel (deels) zal kunnen betalen.
- **Implementatie:** Er zal een verjarings- en stuitingsbeleid moeten worden geformuleerd en geïmplementeerd. De implementatie van dat beleid vergt een aanpassing van de systemen. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden bezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

**Beslispunt 15 (middellange termijn): Communicatie en dienstverlening (paragraaf 11.2 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen de burger informeert dat een terugvordering is verjaard?**

**kernpunten**

- **Knelpunt: de burger weet niet dat de toeslagschuld is verjaard.** De beslissing om niet te stuiten heeft hetzelfde rechtsgevolg als de beslissing om de toeslagschuld buiten invordering te laten; Toeslagen ziet daarmee af van de uitoefening van haar opeisingsbevoegdheid.
- Over het buiten invordering laten wordt de burger wél geïnformeerd, over het feit dat de toeslagschuld is verjaard wordt de burger echter niet geïnformeerd. Hierdoor blijft de toeslagschuld, gevoelsmatig, boven zijn hoofd hangen.
- **Ambitie: de burger informeren over de verjaarde toeslagschuld.** Net als bij een beslissing van Toeslagen dat de toeslagschuld buiten invordering wordt gelaten, informeert Toeslagen de burger dat de toeslagschuld is verjaard.
- **Verskil met Belastingdienst.** De Belastingdienst informeert de burger niet over de verjaring.
- **Implementatie:** Er zal een verjarings- en stuitingsbeleid moeten worden geformuleerd en geïmplementeerd. De implementatie van dat beleid vergt een aanpassing van de systemen. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden bezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

**BLOK IV Stimuleringsmaatregelen (deel 2 strategie)**

- Toeslagen gaat ervan uit dat een burger zijn toeslagschuld binnen de wettelijke betalingstermijn *wil* betalen, maar dat er zich situaties kunnen voordoen waarin hij (tijdelijk) *niet in staat is* om alles in één keer te betalen.
- Daarom wil Toeslagen mogelijkheden creëren die de burger stimuleren om uit zichzelf te betalen, met de dwanginvordering als uiterste middel. Het stimuleren om uit zichzelf te betalen vergt een burgergerichte benadering en een heldere communicatie en dienstverlening door Toeslagen die de burger daadwerkelijk aanzet tot actie.
- Hiertoe biedt Toeslagen de burger allereerst laagdrempelige en flexibele betalingsregelingen aan die aansluiten op de situatie en de mogelijkheden van de burger. Daarbij hoort ook duidelijke informatie dat Toeslagen kan overgaan tot dwanginvordering als de burger niet (meer) betaalt.
- Daarnaast probeert Toeslagen met extra maatregelen de burgers te stimuleren om uit zichzelf te gaan betalen (invorderingsrente), uit zichzelf te blijven betalen (pauzeknop) of alsnog uit zichzelf te gaan betalen (spijtoptantenregeling).

**Beslispunt 16 (middellange termijn): Invorderingsrente - communicatie en dienstverlening (paragraaf 12.1 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen de burger bij een betalingsregeling beter informeert over de te betalen invorderingsrente?**

### Kernpunten

- Bij overschrijding van de wettelijke betalingstermijn van zes weken wordt door Toeslagen aan de burger invorderingsrente in rekening gebracht. Dat betekent dat elke betaling die de burger doet niet volledig op de toeslagschuld wordt afgeboekt, maar dat een deel daarvan wordt afgeboekt op de (over het bedrag van die betaling belopen) invorderingsrente. De geïnde invorderingsrente komt ten goede aan de opdracht gevende departementen.
- **Knelpunt: onduidelijkheid.** Bij een betalingsregeling wordt een deel van de betaalde aflossingstermijn afgeboekt op de over die betaalde aflossingstermijn belopen invorderingsrente. Hierdoor komt dus niet de gehele betaling ten goede aan (de aflossing op) de toeslagschuld.
- Bij een betalingsregeling wekt Toeslagen echter de (onjuiste) indruk dat elke betaalde aflossingstermijn volledig wordt afgeboekt op de toeslagschuld. Uit het Rapport doenlijk invorderen blijkt dat de burger de invorderingsrente als complex ervaart. Voordat hij een betalingsregeling afsluit weet hij niet hoeveel invorderingsrente hij moet gaan betalen.
- **Ambitie: betere informatie.** Bij een betalingsregeling moet er bij elke betaling (zowel door de burger als betaling via verrekening) helder aan de burger worden gecommuniceerd wanneer er invorderingsrente wordt gerekend, wat het bedrag van de invorderingsrente is, en welk bedrag er wordt afgelost op de toeslagschuld.
- **Implementatie:** De communicatie over de berekening van de invorderingsrente vergt een wijziging in de systemen.

*De Belastingdienst wil onderzoeken of het mogelijk is burgers een betalingsregeling te kunnen aanbieden waarin de gehele schuld wordt betrokken (inclusief de nog te belopen invorderingsrente). Hiermee wordt het voor de burger vooraf inzichtelijk wat hij in totaal moet betalen. Als de burger zich vervolgens houdt aan de termijnbedragen, zal aan het einde van het uitstel de gehele belastingschuld zijn voldaan (inclusief invorderingsrente) en wordt hij niet verrast met een restschuld.*

### Beslispunt 17 (korte termijn): Invorderingsrente - onderzoek naar effectencommunicatie en dienstverlening (paragraaf 12.2 strategie)

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen nader onderzoek doet naar de effecten van invorderingsrente en eventuele aanpassingen hierin?**

### kernpunten

- **Knelpunt: effecten voor burgers.** Uit het Rapport doenlijk invorderen blijkt dat invorderingsrente kan bijdragen aan (meer) schulden.
- **Ambitie: gedragsonderzoek.** Toeslagen wil onderzoeken wat de effecten van het rekenen of niet rekenen van invorderingsrente is. Hierbij wil Toeslagen onder andere de volgende factoren betrekken:
  - effecten op het ex ante goed schatten van de toeslagvoorschotten (zoveel mogelijk voorkomen terugvorderingen),
  - vergelijking met vorderingsrente in andere domeinen,
  - in welke mate het niet in rekening brengen van invorderingsrente tijdens een betalingsregeling een stimulans voor burgers kan zijn om een betalingsregeling af te sluiten,
  - budgettaire effecten, en
  - wat de uitvoeringseffecten zijn van het al dan niet (en in welke mate) in rekening brengen van invorderingsrente.Op basis van de uitkomsten van een dergelijk onderzoek kan een nadere afweging worden gemaakt.

- **Verschil met Belastingdienst.** De Belastingdienst beschouwt invorderingsrente, net als Toeslagen, als een prikkel voor het tijdig en uit eigen beweging betalen van belastingen.
- **Implementatie:** Onderzoek naar de effecten van het rekenen van invorderingsrente

#### Beslispunt 18 (korte termijn): Pauzeknop (paragraaf 12.3 strategie)

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen een noodstopprocedure introduceert waarmee onder voorwaarden alle invorderingsactiviteiten van Toeslagen op verzoek van een burger kunnen worden opgeschort?**

##### kernpunten

- **Knelpunt: geen pauzeringsmogelijkheid.** Bij burgers bestaat de behoefte om de invordering voor een bepaalde korte periode te kunnen pauzeren. Dit geeft hun de gelegenheid om hun (administratieve) zaken op orde te maken en/of de benodigde (schuld)hulp te zoeken (bijvoorbeeld in geval van meervoudige schuldenproblematiek) of bij ingrijpende levensgebeurtenissen (overlijden, scheiding, werkloosheid) 'op adem te komen'.
- Zowel vanuit de stakeholders (NVVK, gemeenten Amsterdam, Den Haag en Eindhoven) als binnen de brede schuldenaanpak<sup>1</sup> wordt geadviseerd en aangedrongen op het introduceren van een (uiteindelijk landelijke) schuldpauzeknop. Het CJIB hanteert de zogenaamde noodstopprocedure.<sup>2</sup> Op dit moment heeft Toeslagen bij de invordering van toeslagschulden geen mogelijkheid om die invordering op verzoek van de burger te pauzeren.
- **Ambitie: de burger de gelegenheid geven voor een 'adempauze'** Toeslagen wil een pauzeknop introduceren, waarmee onder voorwaarden alle invorderingsactiviteiten van Toeslagen bij de betreffende burger worden opgeschort.
- Elementen daarbij zijn persoonlijk contact, een beperkte periode en afspraken met betrekking tot het vervolg (bijvoorbeeld het zoeken van schuldhelpverlening).
- Dit biedt de burger de gelegenheid om een reeds lopende betalingsregeling op te schorten of om alsnog een betalingsregeling voor zijn toeslagschuld te sluiten.
- **Verschil met Belastingdienst.** De Belastingdienst heeft geen pauzeknop, waarbij de invordering wordt opgeschort. De Belastingdienst heeft ook niet de ambitie om een dergelijke pauzeknop te introduceren.
- **Implementatie:** De introductie van de pauzeknop vergt een wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir.

#### Beslispunt 19 (middellange termijn): spijtoptantenregeling (paragraaf 12.4 strategie):

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen de burger bij elke dwanginvorderingsmaatregel de mogelijkheid biedt om alsnog een betalingsregeling te sluiten?**

<sup>1</sup> Zie de aflospauze in de Evaluatie Brede Schuldenaanpak, als bijlage bij de Kamerbrief van 11 maart 2021 van de minister van SZW over de stand van zaken armoede- en schuldenaanpak

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van de landelijke armoedecoalitie en de G4 van 15 juni 2020 <https://www.sociaalwerknederland.nl/?file=20189&m=1592295001&action=file.download> en

### kernpunten

- **Knelpunt: bij dwanginvordering geen betalingsregeling.** Op dit moment heeft de burger die in de dwanginvordering is beland (beleidsmatig) geen mogelijkheid om alsnog een betalingsregeling af te sluiten. Hierdoor wordt de burger die zijn toeslagschuld wil en kan aflossen nodeloos met dwanginvorderingsmaatregelen geconfronteerd, met alle stress en kosten van dien. Indien de burger uit zichzelf wil betalen, acht Toeslagen het nemen van (verdere) dwanginvorderingsmaatregelen niet proportioneel, effectief en efficiënt.
- **Ambitie: bij dwanginvordering alsnog een betalingsregeling.** Toeslagen streeft ernaar om de burgers ertoe te bewegen om hun toeslagschuld uit zichzelf te betalen en de dwanginvordering alleen als uiterste middel in te zetten. Daarom moet Toeslagen de burger bij elke dwanginvorderingsmaatregel de mogelijkheid bieden om alsnog uit zichzelf te gaan betalen.
- Dat betekent dat een burger ook in de invorderingsfase op elk moment alsnog (onder voorwaarden) gebruik kan maken van een betalingsregeling. Deze terugvaloptie is uiteraard niet onbeperkt mogelijk. Als (opnieuw) niet aan de betalingsregeling wordt voldaan, worden de dwanginvorderingsmaatregelen hervat in de stand waarin deze zich bevonden voordat de betalingsregeling werd afgesloten. Er kan dan niet nogmaals gebruik worden gemaakt van de spijtoptantenregeling.
- **Verschil met Belastingdienst.** Als er executoriaal beslag is gelegd kan de Belastingdienst onder voorwaarden uitstel van betaling verlenen, waarbij de datum van executoriale verkoop wordt opgeschort (prolongatie). De Belastingdienst beschouwt invorderingskosten als een prikkel voor het tijdig en uit eigen beweging betalen van belastingen.
- **Implementatie:** Het alsnog verlenen van een betalingsregeling in de invorderingsfase vergt wellicht een wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. De implementatie van dat beleid vergt een aanpassing van de systemen. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

## BLOK V Dwanginvordering (Hoofdstuk 13 t/m 17 strategie)

### Huidige situatie

#### Verrekening

- Als er aan de burger toeslagvoorschotten worden uitbetaald, is verrekening van een toeslagschuld met een toeslagvoorschot de eerste dwanginvorderingsmaatregel die Toeslagen toepast.
- Ten opzichte van overige invorderingsmaatregelen is verrekening de minst ingrijpende optie, omdat er daarbij geen derden worden betrokken (zoals een werkgever die mee moet werken aan de loonvorderingen) en er geen zaken van de burger in beslag worden genomen en verkocht. Omdat er geen dwangbevel is vereist, is verrekening bovendien een snelle en (kosten)efficiënte methode.
- Toeslagen beseft dat de burger daardoor minder voorschot ontvangt. Dat neemt niet weg dat een toeslagschuld terugbetaald moet worden. Of dit nu gebeurt op basis van een loon- of overheidsvordering of door verrekening van toeslagvoorschotten; het bedrag komt uit die ene portemonnee van de burger.
- Voordat Toeslagen overgaat tot andere invorderingsmaatregelen, beoordeelt zij daarom altijd eerst of er mogelijkheden tot verrekening zijn. Uiteraard met

toepassing van de beslagvrije voet, waardoor het bestaansminimum van de burger gewaarborgd blijft.

- Ook nadat Toeslagen en de Belastingdienst zijn ontvlochten, blijft Toeslagen op grond van de Awir bevoegd om toeslagschulden te verrekenen met teruggaven inkomstenbelasting. Toeslagen wil onderzoeken in hoeverre het passend is om nog van deze verrekeningsbevoegdheid gebruik te maken.

Overige dwanginvorderingsmaatregelen

- Na de uitvaardiging en het (doorgaans per post) betekenen van het dwangbevel heeft Toeslagen een executoriale titel waarmee zij dwanginvorderingsmaatregelen kan nemen, zoals loonvordering, overheidsvordering, betalingsvordering of beslag op zaken.

Invorderingskosten

- Op grond van de Kostenwet invordering rijksbelastingen brengt de ontvanger bij de burger kosten in rekening, voor het verzenden van een aanmaning, het betekenen van een dwangbevel of een ander exploit, de executoriale verkoop van een goed en het opmaken van proces-verbaal.

Preferentie

- Preferentie houdt in, dat bij de verdeling van de opbrengst van het vermogen van de schuldenaar in beslag-, faillissements- of minnelijke en wettelijke schuldsaneringsituaties, de schuldeiser met een preferente schuld zich met voorrang boven de concurrente schuldeisers op het vermogen van de schuldenaar mag verhalen.

Terugvorderingen in hetzelfde toeslagjaar

- Een terugvordering kan niet alleen bij de definitieve toekenning, maar ook in het lopende toeslagjaar c.q. de voorschotfase voorkomen. Tijdens dat jaar kan door een wijziging in de financiële en/of persoonlijke situatie van de burger het voorschotbedrag worden verlaagd, waardoor het nieuw berekende voorschot lager kan zijn dan wat er al aan voorschot is uitbetaald. Dit heeft tot gevolg dat het per saldo te veel betaalde voorschot al tijdens het lopende toeslagjaar wordt teruggevorderd.

**Beslispunt 20 (lange termijn): Verrekening met alle toeslagvoorschotten (paragraaf 13.1 strategie)**

***Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen een toeslagschuld van de ene toeslag (bijv. huurtoeslag) kan verrekenen met de voorschotten van elke andere toeslag (bijvoorbeeld zorgtoeslag), in plaats van alleen met enkel voorschotten van dezelfde toeslag?***

**kernpunten**

- **Knelpunt: enkel verrekening met een voorschot op dezelfde toeslag als de toeslagschuld betreft.** In de Awir is bepaald dat een toeslagschuld mag worden verrekend met een uit te betalen tegemoetkoming of voorschot, ongeacht welke toeslag het betreft. Dat is op dit moment beperkt tot toeslagen van dezelfde soort. Zo wordt een toeslagschuld kinderopvangtoeslag alleen verrekend met een voorschot kinderopvangtoeslag. Dat is onwenselijk omdat Toeslagen daardoor de ene toeslagsoort moet uitbetalen terwijl zij een andere toeslagschuld aan het invorderen is en daarvoor meer ingrijpende en minder kostenefficiënte dwanginvorderingsmaatregelen (dan verrekening) moet nemen.

- **Ambitie: verrekening met elk voorschot, ongeacht de Toeslag**  
Toeslagen wil een toeslagnschuld kunnen verrekenen met de voorschotten van elke inkomensafhankelijke regeling, ongeacht of deze gelijk is aan de toeslagnschuld.  
Door een verruiming van de verrekeningsbevoegdheid kan Toeslagen beter voorkomen dat andere, meer ingrijpende en minder kostenefficiënte, dwanginvorderingsmaatregelen worden toegepast.
- **Verschil met Belastingdienst.** De Belastingdienst kan elke belastingschuld verrekenen met elke negatieve belastingaanslag, ongeacht het belastingmiddel.
- **Implementatie:** De bevoegdheid om een toeslagnschuld met elk toeslagvoorschot te verrekenen vergt mogelijk een wijziging van de Awir, de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. De implementatie van dat beleid vergt een aanpassing van de systemen. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden bezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

**Beslispunt 21 (lange termijn): Moment van verrekening (paragraaf 13.3 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen onderzoekt of een maandelijkse verrekening van de toeslagnschuld met het toeslagvoorschot mogelijk is?**

- **Knelpunt: verrekening jaarlijks vooraf.** De verrekening met een toeslagvoorschot vindt formeel plaats voorafgaand aan het toeslagjaar waarop het voorschot betrekking heeft. Er wordt verrekend met het volledige voorschotbedrag. Het na de verrekening resterende toeslagvoorschot wordt dan in het betreffende toeslagjaar in 12-maandelijkse termijnen uitbetaald. Hierdoor wordt bij de burger de indruk gewekt dat de verrekening maandelijks plaatsvindt. In de Leidraad Invordering 2008 is daarom bepaald dat de verrekening altijd wordt geacht op basis van termijnen (niet ineens) plaats te vinden.
- Door de verrekening gaat zowel de verbintenis tot betaling van het voorschotbedrag als de verbintenis tot betaling van de terugvordering tot het beloop van het bedrag van die verrekening teniet. Dat betekent dat Toeslagen deze verrekening juridisch gezien niet meer ongedaan kan maken.
- Bij de verrekening past Toeslagen de beslagvrije voet toe als ware er sprake van verrekening met een periodieke uitkering. Echter, als de inkomsten van de burger gedurende het lopende toeslagjaar dalen kan de verrekening en de toegepaste beslagvrije voet niet worden aangepast of teruggedraaid, waardoor het uit te betalen voorschot wordt verhoogd.
- **Ambitie: maandelijkse verrekening.** Toeslagen wil onderzoeken of de toeslagnschuld gedurende het toeslagjaar maandelijks met het toeslagvoorschot kan worden verrekend. Hierdoor kan de verrekening tussentijds worden aangepast aan eventueel veranderende (financiële) omstandigheden van de burger en kan de beslagvrije voet optimaal worden toegepast. Ook wordt het daardoor voor de burger duidelijker dat het lagere voorschotbedrag niet betekent dat zijn voorschotbedrag is verlaagd, maar dat het voorschotbedrag is verrekend met zijn toeslagnschuld.
- **Verschil met Belastingdienst.** De ontvanger kan een belastingschuld verrekenen met een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting die is gedagtekend in het jaar waarover deze is vastgesteld. De ontvanger verrekent wanneer een betalingstermijn is verstreken en houdt daarbij rekening met de voor de burger geldende beslagvrije voet.

- **Implementatie:** Een maandelijkse verrekening van de toeslagschuld met de het toeslagvoorschot vergt een systeemaanpassing en een wellicht wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. De implementatie van dat beleid vergt een aanpassing van de systemen. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

#### **Beslispunt 22 (middellange termijn): Verrekening van kinderopvangtoeslag (paragraaf 13.4 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen bij verrekening van een toeslagschuld met een voorschot op de kinderopvangtoeslag ambtshalve rekening houdt met de beslagvrije voet, vermeerderd met het bedrag van de lopende kosten voor de kinderopvang?**

#### **Kernpunten**

- Verrekening van kinderopvangtoeslag. Bij verrekening van een toeslagschuld met een toeslagvoorschot dient Toeslagen de beslagvrije voet toe te passen.
- **Knelpunt: geen beslagvrije voet.** Bij verrekening van een toeslagschuld met een toeslagvoorschot moet Toeslagen de beslagvrije voet toepassen. De beslagvrije voet is verbonden aan voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag. Aan een voorschot kinderopvangtoeslag is beslagvrije voet verbonden.<sup>3</sup> Dat betekent dat Toeslagen een terugvordering kinderopvangtoeslag met het volledige KOT-voorschot kan verrekenen. Dit kan tot gevolg hebben dat er voor de burger onvoldoende geldmiddelen resteren om de kosten van kinderopvang te voldoen, hetgeen zijn mogelijkheid tot arbeidsparticipatie kan beperken met alle inkomensgevolgen van dien. Alleen als de burger daar om verzoekt, kan Toeslagen bij de verrekening rekening houden met de beslagvrije voet plus de kosten van kinderopvang.
- **Ambitie: ambtshalve verrekening met beslagvrije voet plus kosten van kinderopvang**  
Toeslagen wil bij de invordering van een toeslagschuld zowel het bestaansminimum van de burger als de betaling van de kosten van kinderopvang waarborgen. Dat betekent dat Toeslagen bij verrekening van een toeslagschuld met een voorschot op de kinderopvangtoeslag ambtshalve rekening wil houden met de beslagvrije voet, vermeerderd met het bedrag van de lopende kosten voor de kinderopvang van de burger. Hiermee handelt Toeslagen in de geest van het doel van de wet Vereenvoudiging Beslagvrije voet, dat burgers niet meer zelf in actie hoeven te komen voor het borgen van hun bestaansminimum. Dit is in lijn met de toezegging die de Staatssecretaris SzW in een brief van 8 oktober 2019 aan de Tweede Kamer heeft gedaan om te onderzoeken welke oplossingen er zijn voor het te laat of helemaal niet melden van financiële problemen bij dwangverrekening van toeslagen, met name bij de kinderopvangtoeslag.<sup>4</sup>
- **Verschil met Belastingdienst.** De Belastingdienst kan belastingschulden niet verrekenen met voorschotten op inkomensafhankelijke regelingen.
- **Implementatie:** Het ambtshalve rekening houden met de beslagvrije voet, vermeerderd met het bedrag van de lopende kosten voor de kinderopvang van de burger, vergt een wijziging van de Leidraad Invordering 2008 en de Uitvoeringsregeling Awir. De implementatie van dat beleid vergt een

<sup>3</sup> Artikel 475 lid 1 letter j Rv

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2019-20, 24515 nr. 497



aanpassing van de systemen. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

**Beslispunt 23 (lange termijn): Dwanginvorderingsmaatregelen (paragraaf 14.1 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen invorderingsmaatregelen neemt op basis van een onderzoek naar de persoonlijke situatie en de verhaalsmogelijkheden van de burger?**

**Kernpunten**

- **Knelpunt: onnodige en onjuiste invorderingsmaatregelen.** Door het geautomatiseerde systeem van massale invordering worden tegen burgers waarvan Toeslagen weet of had kunnen weten dat zij geen betalingscapaciteit en/of vermogen (meer) hebben, vaak toch invorderingsmaatregelen genomen. Hierdoor worden er onnodig werkzaamheden verricht en (invorderings)kosten gemaakt en worden burgers onnodig en vruchteloos onder druk gezet. Met andere woorden: de dwanginvordering is in die situaties niet het juiste middel om de toeslagschuld op te lossen.
- Het systeem 'dynamisch monitoren' geeft een advies over de meest passende invorderingsmaatregel. De invorderingsmaatregelen voor toeslagschuld volgen daarbij vaak de invorderingsmaatregelen die ingezet wordt om de belastingschuld te innen. Als er geen sprake is van belastingschuld, blijven die maatregelen in de regel beperkt tot de eerdergenoemde loon, overheids- en betalingsvorderingen.
- **Ambitie: effectieve, efficiënte en proportionele dwanginvorderingsmaatregelen.** Dwanginvordering is maatwerk. Maatwerk is zowel in het belang van de burger (menselijke maat, proportionaliteit) als in het belang van Toeslagen (een zo hoog mogelijke opbrengst tegen zo laag mogelijke kosten).
- Toeslagen streeft ernaar om binnen het gehele terugbetaal- en invorderingsproces vroegtijdig en op een eenduidige wijze vast te stellen wat de betaal- en verhaalsmogelijkheden van de betreffende burger zijn. Hiermee wordt bereikt dat het invorderingsproces op elk moment, zoals bij de persoonlijke betalingsregeling en voorafgaand aan de inzet van invorderingsmaatregelen, effectief en efficiënt verloopt en daarbij de juiste keuzes worden gemaakt die aansluiten bij de situatie van de burger.
- Toeslagen streeft er daarom naar om, voorafgaand aan het nemen van dwanginvorderingsmaatregelen, een zo compleet mogelijk beeld van de persoonlijke en financiële situatie van de burger -inclusief verhaalsmogelijkheden- te hebben. Op basis van dat beeld bepaalt Toeslagen of dwanginvordering doelmatig is, en zo ja welke invorderingsmaatregelen doeltreffend en proportioneel zijn. Bij gelijke doeltreffendheid wordt gekozen voor de maatregel die het minst ingrijpend is voor de burger. In het kader van de handhavingsstrategie kan ook de oorsprong van de terugvordering (bijvoorbeeld fraude) daarbij een rol spelen.
- Toeslagen wil op basis van verhaalsinformatie (uit het vaststellingsproces, de terugbetaalfase en een eventueel verhaalsonderzoek) bepalen of en zo ja hoe dwanginvorderingsmaatregelen worden ingezet, om zo te komen tot een overtuigende, effectieve en efficiënte dwanginvordering met een zo hoog mogelijke opbrengst en zo laag mogelijke (maatschappelijke) kosten.
- **Verskil met Belastingdienst.** Het systeem 'dynamisch monitoren' geeft de Belastingdienst een advies over de meest passende invorderingsmaatregel.

Daarnaast kan de belastingdeurwaarder bij de burger ter plaatse een onderzoek doen naar verhaalsmogelijkheden.

- **Implementatie:** Het pas nemen van invorderingsmaatregelen nadat de persoonlijke situatie en de verhaalsmogelijkheden van de burger zijn vastgesteld, vergt een systeemaanpassing. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

#### **Beslispunt 24 (lange termijn): Rol van de belastingdeurwaarder (paragraaf 14.2 strategie)**

- **Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen de belastingdeurwaarder ook inzet voor het nemen van invorderingsmaatregelen voor alleen toeslagschuld?**
- **Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen de belastingdeurwaarder gaat inzetten voor verhaalsonderzoeken en om burgers te stimuleren om alsnog een betalingsregeling af te sluiten?**

#### **Kernpunten**

- **Knelpunt: geen actieve inzet van de belastingdeurwaarder voor alleen toeslagschuld.** Als de burger alleen toeslagschuld heeft wordt de belastingdeurwaarder in de regel niet ingezet. Alleen als de belastingdeurwaarder wordt ingezet voor invorderingsmaatregelen voor belastingschulden, worden ook eventuele toeslagschulden vaak automatisch door de belastingdeurwaarder meegenomen.
- **Ambitie: actieve inzet van de belastingdeurwaarder voor alleen toeslagschuld.** Toeslagen wil dat de belastingdeurwaarder ook wordt ingezet voor het nemen van invorderingsmaatregelen als er alleen sprake is van toeslagschuld. Hierbij wil Toeslagen de belastingdeurwaarder een (mede op basis van de door de deurwaarder verstrekte informatie) onderbouwde opdracht meegeven met informatie over de situatie van en de verhaalsmogelijkheden bij de betreffende burger en de daaraan verbonden invorderingsmaatregelen.
- **Ambitie: oog en oorfunctie.** De belastingdeurwaarder kan een belangrijke rol spelen om een beter beeld te krijgen van (de situatie van) de burger en van de verhaalsmogelijkheden, voordat tot dwanginvordering wordt overgegaan. Toeslagen wil de belastingdeurwaarder daarom al zoveel mogelijk inzetten direct nadat het dwangbevel is uitgevaardigd en daarmee zijn capaciteiten en kwaliteiten beter benutten. De belastingdeurwaarder wordt ingezet als Toeslagen voorafgaand aan de betekening van het dwangbevel nog onvoldoende inzicht heeft in de situatie van de burger en/of de verhaalsmogelijkheden.
- Toeslagen denkt hierbij aan een bezoek van de belastingdeurwaarder aan de burger dat zowel een dienstverlenend doel heeft (inzicht in de positie van de burger en hem bewegen alsnog een betalingsregeling af te sluiten) als een invorderingsdoel (het doen van verhaalsonderzoek en het eventueel betekenen van het dwangbevel). Deze ambitie sluit aan op de door de Belastingdienst herijkte visie op deurwaarderij.
- **Verschil met Belastingdienst.** De belastingdeurwaarder wordt primair ingezet voor de het nemen van dwanginvorderingsmaatregelen voor belastingschulden. De belastingdeurwaarder heeft voor de ontvanger een 'oog en oor-functie'.

- **Implementatie:** Het meer inzetten van de belastingdeurwaarder voor toeslagschulden is gekoppeld aan het beslispunt over het onderzoek voordat invorderingsmaatregelen worden genomen en vergt een wijziging in het uitvoeringsbeleid.

#### **Beslispunt 25 (lange termijn): Invorderingskosten (hoofdstuk 15 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen onderzoekt of het mogelijk is om geen kosten te rekenen voor de aanmaning en het dwangbevel die per post worden verzonden?**

##### **Kernpunten**

- **Knelpunt: hoge invorderingskosten.** De invorderingskosten die Toeslagen aan de burger in rekening brengt, zijn niet in alle gevallen proportioneel en uitlegbaar. Zo worden er kosten in rekening gebracht voor de aanmaning en het dwangbevel, terwijl een burger hiervoor slechts een informerende brief ontvangt en ook het dwangbevel in de regel per post wordt verzonden. Vooral de kosten voor het betekenen van een dwangbevel kunnen hoog oplopen, aangezien deze zijn verbonden aan het bedrag van de terugvordering. Dit kan ervoor zorgen dat de burger (verder) in betalingsproblemen komt.
- **Ambitie: proportionele kosten.** Toeslagen streeft naar invorderingskosten die proportioneel en uitlegbaar zijn en passen bij de huidige uitvoeringspraktijk. Toeslagen wil daarom onderzoeken of het mogelijk is om geen kosten rekenen voor de aanmaning en het dwangbevel die per post worden verzonden. Het CAK, gemeenten (Participatiewet) en SVB gaan hier vergelijkbaar mee om.
- **Verschil met Belastingdienst.** De Belastingdienst wil onderzoeken of bij bepaalde administratieve werkzaamheden de kosten die gerekend worden bij invordering verlaagd kunnen worden.
- **Implementatie:** Het verlagen van de kosten kan ingrijpende wijzigingen van de systemen vergen. Daarnaast zal dit een wijziging vergen van de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Bij uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft op de prioritering van de IV-portefeuille en haalbare implementatietermijn.

#### **Beslispunt 26 (korte termijn): preferentie (hoofdstuk 16 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen onderzoekt wat de gevolgen zijn als terugvorderingen van Toeslagen gelijke preferentie krijgen als de belastingvorderingen van de Belastingdienst?**

##### **Kernpunten**

- **Knelpunt: toeslagschuld is concurrent.** De Awir kent Toeslagen nu geen preferentie toe. Toeslagschulden zijn zogenaamde 'concurrente vorderingen'. Dat betekent dat Toeslagen de (eventueel) resterende opbrengst van het vermogen van de burger, nadat de preferente schuldeisers (waaronder de Belastingdienst) zich daarop hebben verhaald, met de andere concurrente schuldeisers pondsgewijs moet verdelen.

- Doordat Toeslagen een concurrente crediteur is, kan er minder toeslagschuld ingevorderd worden. Dit komt uiteraard ten goede aan de preferente schuldeisers.
- **Ambitie: toeslagschuld wordt preferent.** Bij de behandeling van de Wet Stroomlijnen is door het kabinet aangedragen om Toeslagen voor alle toeslagschulden een bevoorrechte positie toe te kennen. Voor de rechtvaardiging van een bevoorrechte positie voor de Toeslagen is aansluiting gezocht bij de argumentatie voor het fiscale voorrecht bij belastingschulden. Toeslagen worden beschouwd als socialezekerheidsuitkeringen. Andere instanties die sociale zekerheidsuitkeringen doen zijn, in tegenstelling tot Toeslagen, wél bevoorrecht bij de terugvordering van de door hen te veel uitgekeerde tegemoetkoming. Het algemene uitgangspunt lijkt te zijn dat de uitkerende instantie bij de terugvordering van te veel uitgekeerde tegemoetkoming een bevoorrechte positie inneemt. De huidige concurrente positie van Toeslagen is daarom opvallend, gezien met het uitkeren van toeslagen inkomensondersteuning wordt geboden. Toeslagen wil nader onderzoeken welke gevolgen een preferentie van de toeslagschuld heeft.
- **Verschil met Belastingdienst.** De belastingvorderingen van de Belastingdienst zijn (in tegenstelling tot de terugvorderingen van Toeslagen) preferent
- **Implementatie:** een nader onderzoek naar de gevolgen van preferentie van de toeslagschuld.

**Beslispunt 27 (korte termijn): Terugvorderingen in hetzelfde toeslagjaar (communicatie en dienstverlening) (paragraaf 17.1 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen de burger meer en duidelijker informeert over hun voorschot en de effecten van de doorgegeven wijzigingen daarop?**

- **Knelpunt: onduidelijkheid.** Het invorderen van een tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvordering kan tot gevolg hebben dat burgers een grote hoeveelheid aan brieven ontvangen en er voor hen complexe, onoverzichtelijke situaties ontstaan. Zo kan bijvoorbeeld de indruk ontstaan dat de terugvordering die tijdens het lopende toeslagjaar is opgelegd, de definitieve terugvordering over dat jaar is, terwijl er ook bij de definitieve vaststelling van de toeslag nog een (additionele) terugvordering kan worden opgelegd. Voor de burgers met wisselende inkomens kan dit een reden zijn om wijzigingen niet door te geven of zelfs om te stoppen met het aanvragen van toeslagen.
- **Ambitie: betere informatie.** Toeslagen wil burgers in de voorschotfase meer en duidelijker inzicht geven in hun voorschot en de effecten van de doorgegeven wijzigingen daarop.
- **Implementatie:** Het in de voorschotfase meer en duidelijker informeren van de burgers over hun voorschot en de effecten van de doorgegeven wijzigingen daarop vergt een systeemaanpassing. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.

**Beslispunt 28 (middellange termijn): Invorderen van terugvorderingen in het lopende toeslagjaar (paragraaf 17.2 strategie)**

**Kunt u zich er in vinden dat Toeslagen geen ingrijpende invorderingsmaatregelen neemt voor tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvorderingen, tenzij deze het gevolg zijn van fraude.?**

#### **Kernpunten**

- **Knelpunt: materieel niet definitief verschuldigd.** Van terugvorderingen die al tijdens het toeslagjaar opkomen, kan de materiële verschuldigdheid pas worden vastgesteld na het betreffende toeslagjaar, wanneer de tegemoetkoming wordt vastgesteld. Het invorderingsproces, inclusief het nemen van dwanginvorderingsmaatregelen, is echter ook op deze terugvorderingen van toepassing.
- Dat betekent dat er voor deze terugvorderingen, waarvan de materiële verschuldigdheid vanwege de voorschotsystematiek van Toeslagen nog niet definitief is vastgesteld, ingrijpende en onomkeerbare dwanginvorderingsmaatregelen kunnen worden genomen.
- **Ambitie: alleen dwanginvordering indien materieel definitief verschuldigd.** Burgers die een dergelijke terugvordering graag direct willen betalen krijgen daartoe de mogelijkheid, maar burgers die liever wachten tot de tegemoetkoming (en het daarmee verbonden eventuele terugvorderingsbedrag over dat toeslagjaar) definitief vaststaat, krijgen daartoe ook de gelegenheid. Het nemen van voor de burger ingrijpende en onomkeerbare dwanginvorderings-maatregelen past volgens Toeslagen niet bij terugvorderingen die tijdens het lopende toeslagjaar worden opgelegd en waarvan de materiële verschuldigdheid vanwege de voorschotsystematiek van Toeslagen nog niet definitief is vastgesteld. Toeslagen wil daarom geen ingrijpende invorderingsmaatregelen nemen voor tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvorderingen, tenzij deze het gevolg zijn van fraude. Toeslagen onderkent dat dit ook een risico op uitstel van problemen met zich mee kan brengen. Nader onderzoek is dan ook noodzakelijk.
- **Implementatie:** De implementatie van dat beleid vergt een aanpassing van de systemen. Bij de uitvoeringstoets zal moeten worden gezien welke implicaties het voorstel heeft inclusief prioritering IV-portefeuille en implementatietermijn.