

Vergaderjaar 2023–2024

31 066

Belastingdienst

Nr. 1380

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Op 15 februari 2024 heeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst toegezegd de invorderingsstrategie Belastingdienst sneller te implementeren en uw Kamer hierover te informeren. Met deze brief doen wij die toezegging gestand en informeren wij u over de stand van zaken van de implementatie van de invorderingsstrategie zoals is toegezegd in de Kamerbrief van 9 februari 2024 (Kamerstuk 31 066, nr. 1339). Hiermee wordt ook een overzicht gegeven van waar Dienst Toeslagen staat met de invorderingsstrategie waarmee de toezegging van de Staatssecretaris van Toeslagen en Douane in het commissiedebat van 17 april jl. gestand wordt gedaan. Ten slotte bieden wij u een beleidsevaluatie aan over het inningsproces van de Belastingdienst.

Herijking invorderingsstrategie

Het is belangrijk dat het invorderingsproces van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen verbetert om meer rekening te kunnen houden met burgers, in het bijzonder met mensen die langdurig te maken hebben met hoge schulden en in gevallen waarin mensen wel willen maar niet kunnen betalen. Daarom hebben wij de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen herijkt.

In onze brief van 23 december 2022¹ hebben we de volgende uitgangspunten voor de invorderingsstrategie gemarkeerd:

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

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1161, p. 2.

Versnelling implementatie invorderingsstrategieën

De afgelopen weken is onderzocht welke verbeteringen we op korte termijn kunnen doen, met de bovenstaande uitgangspunten als richtsnoer. Er zijn vijf maatregelen die op korte termijn kansrijk zijn, naast enkele maatregelen die al werk in uitvoering zijn.

Werk in uitvoering zijn de maatregelen:

- versterking van het Stella-team zodat het burgers met urgente en complexe problematiek van zowel Belastingdienst als Dienst Toeslagen sneller kan helpen,
- inzicht in de schuldenpositie via een online portaal («Overzicht Betalen en Ontvangen») waartoe burgers met hun DigiD toegang hebben. Nu geldt dit al voor de inkomstenbelasting en zorgverzekeringswet en op termijn gaat dit ook voor de omzetbelasting, houderschapsbelasting (motorrijtuigenbelasting) en schenkbelasting gelden. De toeslagenschulden zijn sinds april 2023 in het overzicht opgenomen,
- de pilot Vroegsignalering met als doel vroegtijdig kunnen onderkennen van (financiële) problemen bij natuurlijke personen en hen de helpende hand bieden. De Belastingdienst richt zicht met deze pilot op kleine ondernemers en particulieren. De pilot heeft geen betrekking op Dienst Toeslagen, en
- samenwerking op een aantal verschillende trajecten, zoals NSR/Geldfit, schuldenknooppunt. Hieraan neemt ook Dienst Toeslagen deel.

De ambitie is dat de volgende vijf maatregelen uiterlijk op 1 januari 2025 geïmplementeerd zijn. Het betreft:

1. Uitbreiden van de kosteloze betalingsherinnering (Belastingdienst)

Op dit moment verstuurt de Belastingdienst geen betalingsherinnering als er voor een andere openstaande vordering al een aanmaning is verstuurd. Dienst Toeslagen stuurt deze betalingsherinnering wel. De Belastingdienst wil dit ook gaan doen. Als de Belastingdienst een betalingsherinnering stuurt, wordt voortaan niet eerst gekeken of er eerder aanmaningen aan de schuldenaar zijn verzonden, maar wordt de betalingsherinnering direct en in alle gevallen gestuurd. Als mensen per vordering een betalingsherinnering krijgen, zullen zij waarschijnlijk eerder contact opnemen met de Belastingdienst om bijvoorbeeld uitstel van betaling te vragen. Hierdoor kunnen wij ze beter helpen om bijvoorbeeld olopende schulden te voorkomen.

2. Aanpassen van de betalingsherinnering en de aanmaningsbrief (Belastingdienst en Dienst Toeslagen)

Als een belastingaanslag of terugvordering niet (tijdig) wordt betaald, volgt eerst een kosteloze betalingsherinnering, vervolgens een aanmaning en uiteindelijk een dwangbevel. Een aanmaning en een dwangbevel brengen extra kosten met zich mee voor de schuldenaren. Door hen vooraf in de betalingsherinnering en de aanmaning te informeren over de aanmaning- of dwangbevelkosten, zullen burgers die deze kosten willen vermijden worden aangezet om (tijdig) te betalen waarmee deze extra kosten worden voorkomen. Daarom gaan de Belastingdienst en Dienst Toeslagen de schuldenaren hierop wijzen in de betalingsherinnering en de aanmaningsbrief. Ook vertellen we wat ze kunnen doen om de extra kosten te voorkomen.

3. Kwijtschelding verlenen voor MRB (Belastingdienst)

Het is nu nog niet mogelijk om kwijtschelding te krijgen voor de motorrijtuigenbelasting (MRB). Sinds 2021 bestaat er al wel een betalingsregeling

voor de MRB. We gaan nu een stap verder door met ingang van 1 januari 2025 ook kwijtschelding voor de MRB mogelijk te maken. Voor sommige mensen is dit belangrijk, omdat zij hiermee eerder schuldenvrij worden. Door specifieke voorwaarden te verbinden aan kwijtschelding van de MRB voorkomen we dat burgers en bedrijven die opzettelijk de schuld hebben laten ontstaan of ernstig nalatig zijn geweest kwijtschelding kunnen krijgen. We hebben deze maatregel eind 2023 bekend gemaakt.²

4. Vrijstelling voor particulieren van het niet-bovenmatige deel van een pensioenvoorziening (Belastingdienst)

Voor particulieren wordt, naar aanleiding van een vraag van de OPNL-fractie in de Eerste Kamer³, een vermogensvrijstelling geïntroduceerd voor het niet-bovenmatige deel van de waarde van een oudedagsvoorziening in de vorm van een levens- of spaarverzekering of lijfrente. Voor ondernemers geldt al een vermogensvrijstelling voor dergelijke niet-bovenmatige oudedagsvoorzieningen. Welk deel van de oudedagsvoorziening bovenmatig is, is afhankelijk van de omstandigheden. We regelen dit door de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 per 1 juli 2024 te wijzigen.

5. Aanvullende betalingsregeling bij (overwaarde) illiquide vermogen (Belastingdienst en Dienst Toeslagen)

De Belastingdienst en Dienst Toeslagen gaan ook meer maatwerk leveren als mensen met schulden zaken moeten verkopen om deze te kunnen afbetalen. Als iemand vastzittend vermogen, zoals een huis, moet verkopen om zijn schulden te kunnen betalen, kan dat onevenredige impact op zijn leven hebben.⁴ Voor deze situaties introduceren we een aanvullende betalingsregeling onder voorwaarden. Hierdoor kan de schuld worden betaald zonder dat de schuldenaar zijn vastzittende vermogen (direct) te gelde hoeft te maken. Hij mag de waarde ervan gespreid, op basis van zijn betalingscapaciteit afdragen. De regeling biedt de mogelijkheid om vijf jaar extra gespreid te betalen bovenop de normale looptijd van een betalingsregeling.⁵ Hiermee wordt een onevenredige impact op het leven van mensen voorkomen.

Om deze aanvullende betalingsregeling ook voor toeslagenschulden mogelijk te maken is een wijziging van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen nodig. We spannen ons in om dit op korte termijn te regelen.

Om de bovengenoemde maatregelen op korte termijn te kunnen implementeren wordt een beroep gedaan op schaarse IV-capaciteit. Voor, met name maatregel 2, geldt dat implementatie niet mag leiden tot vertraging bij de implementatie van andere prioriteiten. Ook hier spannen we ons in om dit op korte termijn te regelen.

Status implementatie overige maatregelen invorderingsstrategie Belastingdienst

Eerder hebben wij uw Kamer geïnformeerd over ons voornemen om verbetermaatregelen te treffen. Wij hebben toen meer acties genoemd.

² Besluit van Staatssecretaris van Financiën van 15 december 2023 (*Stcrt.* 2023, nr. 34571).

³ Kamerstuk 36 410, A, vraag 71

⁴ Particulieren en ex-ondernemers komen in beginsel pas in aanmerking voor kwijtschelding van belasting of geen verdere invorderingsmaatregelen bij toeslagvorderingen nadat zijn hun vermogen te gelde hebben gemaakt.

⁵ Om redenen van uitvoerbaarheid wordt deze maatregel gemaximeerd tot vijf jaar.

We hebben ervoor gekozen om de vijf bovenstaande maatregelen voorrang te geven, omdat deze kansrijk zijn op korte termijn en burgers hier al zo snel mogelijk profijt van hebben. De implementatie van de overige maatregelen, die in het kader van de invorderingsstrategie worden uitgewerkt, wordt voorzien na 1 januari 2025.

Status van implementatie overige maatregelen invorderingsstrategie Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen zal meegaan in de versnelling van de Belastingdienst waar deze Dienst Toeslagen raakt. Dit betekent dat ook voor Dienst Toeslagen zal worden gecommuniceerd over de aanmaning- en dwangbevelkosten bij de herinnering en aanmaning. Daarnaast wordt in samenwerking met de Belastingdienst gewerkt aan een aanvullende betalingsregeling bij (overwaarde) illiquide vermogen.

Uit de invorderingsstrategie Toeslagen is de maatregel «Verrekenen zonder kosten» reeds geïmplementeerd zodat een terugvordering automatisch in 24 gelijke maandtermijnen wordt verrekend met het lopende toeslagvoorschot. Omdat er sprake is van «dwangverrekening» kan hierbij de beslagvrije voet worden toegepast. Hierdoor wordt een maandtermijn alleen verrekend als de beslagvrije voet niet wordt overschreden, zodat het bestaansminimum is gewaarborgd. Ondanks de «dwangverrekening» worden er aan de burger geen kosten in rekening gebracht. Hierover is uw Kamer op 6 juli geïnformeerd.⁶

Dienst Toeslagen werkt gefaseerd (fase A, B en C) door aan verbetermaatregelen die een positieve werking hebben voor burgers op het gebied van communicatie, dienstverlening en maatwerk binnen de dwanginvordering. Naast genoemde belangen voor burgers is hierbij geprioriteerd op verbetermaatregelen die naar verwachting snel te implementeren zijn, burgers stimuleren om hun terugvordering vrijwillig terug te betalen en die de Dienst Toeslagen beter in staat stellen om efficiënter in te vorderen en meer te werken in de actualiteit. Bij zes verbetermaatregelen uit fase A wordt de implementatie van de uitgewerkte beleidsrichting georganiseerd, waarbij onder andere de uitvoeringstechnische randvoorwaarden in kaart worden gebracht (zoals capaciteit, prioritering op het IV-portfolio en financiële impact), een plan van aanpak voor de implementatie wordt gemaakt en wijzigingen in regelgeving en de Leidraad invordering worden opgesteld. Het betreft de verbetermaatregelen:

- één betalingsregeling voor alle terugvorderingen,
- Signaleren maatwerksituaties,
- eenvoudige betaalmogelijkheden (naast de gerealiseerde mogelijkheid voor burgers om de volledige terugvordering te betalen met iDeal),
- betere informatie over invorderingsrente,
- verbeteren algemene en individuele informatie (waarbij er al meerdere trajecten voor het verbeteren van brieven lopen en veel brieven herschreven zijn), en
- niet meer automatisch de verjaring stuiten.

Momenteel worden de volgende verbetermaatregelen beleidsmatig nader uitgewerkt, waarna ook bij deze maatregelen de vereiste aanpassingen van regelgeving en de uitvoeringstechnische randvoorwaarden (zoals vrijmaken capaciteit, prioritering op het IV-portfolio en financiële dekking) kunnen worden georganiseerd:

- de betaalpauze (in gezamenlijkheid met de Belastingdienst),
- bij dwanginvordering alsnog de mogelijkheid van een betalingsregeling aanbieden,

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1270.

- alleen dwanginvordering toepassen wanneer de vordering materieel definitief verschuldigd is,
- proportionele kosten rekenen in de dwanginvorderingsfase,
- geen recht op een standaard betalingsregeling in geval van fraude, maar zo snel mogelijk betalen op basis van de betalingscapaciteit, en
- geen recht op buiten invordering laten in geval van fraude.

Ook werkt Dienst Toeslagen in het kader van Clustering Rijksincasso (CRI) aan de verbetermaatregel over het toepassen van de beslagvrije voet; onder het programma CRI wordt onderzocht wat wenselijk en haalbaar is met betrekking tot een eenduidige norm voor het vaststellen van het bestaansminimum CRI valt onder de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Met CRI werken de grootste schuldeisers van het Rijk⁷ samen om een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van betalingsproblemen. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen onderzoeken hoe zij in het kader van CRI kunnen participeren in de Betalingsregeling Rijk en het Vorderingenoverzicht Rijk.

Evaluatie inningsproces Belastingdienst

Tussen mei 2022 en november 2023 hebben Andersson Elffers Felix (AEF) en Stichting Economisch Onderzoek (SEO) onderzocht in hoeverre het inningsproces doeltreffend, doelmatig en passend is. De evaluatie betreft het inningsproces voor belastingen en toeslagen; invorderingstaken van het DG Toeslagen worden door de Belastingdienst uitgevoerd door mandaatverlening. Ongeveer 98% van de totale belastingschuld wordt op tijd betaald. Daaruit maken de onderzoekers op dat het massale inningsproces als geheel doeltreffend is.

De onderzoekers hebben geen beeld kunnen vormen van de doelmatigheid van het inningsproces op basis van de beschikbare databronnen. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat doelmatigheidsverbeteringen vooral gezocht moeten worden in het stadium van het inningsproces voor de dwanginvordering (effectieve herinneringen en aanmaningen, toegankelijke manieren van aanvragen van uitstel of kwijtschelding, adequate communicatie en contactmogelijkheden), terwijl in het stadium van dwanginvordering zicht op de algehele schuldenpositie en afstemming met andere schuldeisers belangrijk is.

De onderzoekers hebben op basis van de beschikbare databronnen geen beeld kunnen vormen van de passendheid. Intern is veel aandacht voor passendheid en er zijn diverse beleidsinitiatieven op dat terrein gericht op bijvoorbeeld maatwerk en menselijke maat, maar een heldere definitie van het begrip passendheid ontbreekt evenals data waaruit de passendheid blijkt. De onderzoekers hebben een aanzet gedaan tot een definitie van passendheid. Op basis van data die de Belastingdienst al verzamelt zijn indicatoren benoemd die in de toekomst inzicht kunnen gaan geven in de prestaties op het gebied van passendheid.

Vanaf het begin van het onderzoek is Prof. dr. Jungmann, bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en lector Schuld en Incasso aan de Hogeschool Utrecht betrokken als onafhankelijk en extern adviseur. Zij heeft haar oordeel over het evaluatieonderzoek en suggesties voor verbetering van het inningsproces en de wijze van evalueren ervan op schrift gesteld. Omdat het inningsproces veelvormig en complex is,

⁷ De Belastingdienst, Dienst Toeslagen, het CAK, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Rijksdienst voor Ondernemende Nederland (RVO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

vindt zij de ambitie om in die context toch ook passendheid als derde criterium te onderzoeken een compliment verdienen. Wij sturen dit verslag samen met het eindrapport naar uw Kamer.

Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport en de aanbevelingen van de externe onafhankelijke deskundige zal in het inningsproces verder invulling worden gegeven aan de passendheid en de wijze waarop dat aan de hand van (beschikbare) data gemonitord kan worden. Het streven naar een totaalbeeld van de schulden die een belastingschuldige heeft, ook bij (private) derde partijen, heeft aandacht en wordt samen met de partijen die betrokken zijn bij de Clustering Rijksincasso (CRI) verder opgepakt. Om tot een beter beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid te komen, zal in de opzet van toekomstige evaluaties van het inningsproces ruimte gecreëerd worden voor diepgaande en gedetailleerde analyses die meer gestoeld worden op interviews met betrokkenen van binnen en buiten de Belastingdienst.

Wij informeren u in oktober weer over de stand van zaken van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries