Fiscale vereenvoudigingswet 2017

Heroverweging artikel XII t/m XIX (Wet Stroomlijnen)

Ministerie van Financiën

Datum: 15 mei 2025

Inhoudsopgave

Inleiding en leeswijzer 3

Hoofdstuk 1: historie en aanleiding 4

1.1. Doenvermogen 4

1.2. Ontvlechting 5

1.3. Herijking invorderingsstrategie 6

Hoofdstuk 2: de Wet Stroomlijnen 7

2.1. Achtergrond 7

2.2. Onderdeel I: ontvanger als bevoegd bestuursorgaan 8

2.2.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen 8

2.2.2. Wenselijkheid wijziging 8

2.3. Onderdeel II: debiteurgerichte betalingsregeling 9

2.3.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen 9

2.3.2. Wenselijkheid wijziging 11

2.4. Onderdeel III: kwijtschelding 15

2.4.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen 15

2.4.2. Wenselijkheid wijziging 16

2.5. Onderdeel IV: Rechtsbescherming 18

2.5.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen 18

2.5.1. Wenselijkheid wijziging 19

2.6. Onderdeel V: verrekeningsmogelijkheden 20

2.6.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen 20

2.6.2. Wenselijkheid wijziging 21

2.7. Onderdeel VI: preferentie voor toeslagschulden 23

2.7.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen 23

2.7.2. Wenselijkheid wijziging 23

Conclusie 25

Inleiding en leeswijzer

De afgelopen jaren zijn er diverse maatregelen getroffen om het belastingstelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken. Dit naar aanleiding van de wens om het belastingstelsel te vereenvoudigen. In 2016 is met de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 ingezet op het verminderen van de administratieve lasten van burgers en bedrijven en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en het verminderen van de regeldruk. Onderdeel van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 betreft het stroomlijnen van invorderingsregelgeving van belastingen en toeslagen (hierna: Wet Stroomlijnen). De Wet Stroomlijnen bevat een pakket aan maatregelen die het doel hebben om de invorderingswet- en regelgeving voor belastingen en toeslagen zoveel mogelijk te harmoniseren. Deze wet is aangenomen[1] maar tot op heden niet volledig[2] in werking getreden. Het streven was om de wijzigingen per 1 januari 2019 in werking te laten treden.[3] Voor het stroomlijnen van de invorderingswet- en regelgeving van belastingen en toeslagen zijn echter aanpassingen in de automatiseringssystemen noodzakelijk. De beoogde datum van inwerkingtreding is niet gehaald omdat het vervangen van het automatiseringssysteem Enterprise Tax Management (ETM) is vertraagd. In de 21e Halfjaarsrapportage is aangegeven dat de implementatie van de Wet Stroomlijnen pas kan worden voltooid wanneer de vervanging van ETM is gerealiseerd.[4] Thans is de vervanging van ETM nog niet gerealiseerd.

In de kabinetsreactie op het rapport ‘Ongekend Onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft het kabinet toegezegd de inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen op te schorten en te heroverwegen.[5] De Kamer wordt jaarlijks op Verantwoordingsdag in de departementale jaarverslagen geïnformeerd over de voorgang van de opvolging van het rapport ‘Ongekend Onrecht’.

Leeswijzer

De achtergrond van de Wet Stroomlijnen en de aanleiding voor de heroverweging wordt nader toegelicht in hoofdstuk 1. De inhoud van de Wet Stroomlijnen wordt behandeld in hoofdstuk 2. Er wordt afgesloten met een conclusie.

[1] Stb. 2016, 546.
[2] Artikel XIII, onderdelen C, onder 1, en D, van de Fiscale vereenvoudigingswet (Wet Stroomlijnen) treedt op 1 januari 2027 in werking, Stb. 2025, 23. Zie paragraaf 2.5.
[3] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 3, p. 8.
[4] Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 401, p. 2.
[5] Bijlage 964789, p. 3 bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.

Hoofdstuk 1: historie en aanleiding

In 2020 is door de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) aangekondigd dat de ontvlechting van de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen (thans Dienst Toeslagen) en de verscherpte aandacht voor het doenvermogen van burgers aanleiding geven tot het heroverwegen van de verschillende maatregelen die zien op het stroomlijnen van invorderingswetgeving.[6]

In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' heeft het kabinet toegezegd dat de Wet Stroomlijnen wordt heroverwogen en dat de inwerkingtreding van de wet daarom wordt opgeschort.[7] Hierbij is aangegeven dat bij deze heroverweging onderzocht wordt of elementen uit de wet in aangepaste vorm ingevoerd kunnen worden zodat alleen de voor de burger meest gunstige onderdelen nog worden ingevoerd.

Hierna wordt ingegaan op de aspecten 'doenvermogen' en 'de ontvlechting' welke aanleiding zijn voor de heroverweging van de Wet Stroomlijnen. Voorts wordt aandacht besteed aan de samenhang met de herijking van de invorderingsstrategieën.

1.1. Doenvermogen

In april 2017 is het rapport verschenen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Weten is nog geen doen; Een realistisch perspectief op redzaamheid'.[8] Het WRR-rapport maakt onderscheid tussen het denk- en doenvermogen van burgers. Het denkvermogen wordt bepaald door de cognitieve vaardigheden en intelligentie van een burger. Het doenvermogen hangt af van de persoonskenmerken van een burger zoals temperament, zelfcontrole en overtuiging van eigen kunnen. Doenvermogen staat dus voor een groot deel los van intelligentie. Soms doen zich gebeurtenissen voor die de mentale vermogens van burgers onder druk zetten. In periodes van stress, bijvoorbeeld door life-events zoals het verliezen van een baan of een scheiding, kan het doenvermogen van een burger onder druk komen te staan, terwijl in deze periodes juist wordt verwacht dat de burger in actie komt (bijvoorbeeld voor het aanvragen van een uitkering).

De WRR beveelt in het rapport onder meer aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of nieuw beleid of regelgeving 'doenlijk' is voor burgers door het uitvoeren van een doenvermogenstoets. Het uitgangspunt is dat er rekening moet worden gehouden met de mentale

[6] Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 33, p. 8-9.
[7] Bijlage 964789, p. 3 bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.
[8] Bovens, M., Keizer, A., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR Rapporten aan de Regering, 97.

vermogens van burgers. Het kabinet heeft in de reactie op het rapport deze aanbeveling in 2018 overgenomen en aandacht voor doenvermogen aangemerkt als een verplichte kwaliteitseis bij het ontwerpen van wet- en regelgeving.[9] Zodoende is thans in de ontwerpfase van wet- en regelgeving aandacht voor het doenvermogen. Aangezien de ambtelijke voorbereiding en parlementaire behandeling van de Wet Stroomlijnen plaatsvonden vóór de publicatie van het WRR-rapport, is een dergelijke doenvermogenstoets op deze wet niet uitgevoerd. Bij deze heroverweging van de Wet Stroomlijnen wordt rekening gehouden met het doenvermogen van burgers.

1.2. Ontvlechting

De invordering van rijksbelastingen geschiedt door de ontvanger[10] met toepassing van de bepalingen uit de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990). De terugvordering van toeslagen geschiedt door Dienst Toeslagen met toepassing van de regels van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir). De Belastingdienst en Dienst Toeslagen zijn eigen bestuursorganen. De directeuren van de onderdelen van de Belastingdienst die zijn belast met de invordering van rijksbelastingen zijn bevoegd tot het invorderen van belastingschulden en zijn gemandateerd om namens Dienst Toeslagen[11] toeslagschulden te innen.

Op 11 januari 2020 heeft de minister van Financiën de ontvlechting van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane ingezet. Met de ontvlechting wordt beoogd om de ambtelijke aansturing van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane te versterken, managementinformatie en ICT te versnellen en te intensiveren, de dienstverlening naar burgers en bedrijven te verbeteren en een cultuur te creëren met meer oog voor de menselijke maat en een veilige werkomgeving. De processen van belastingen heffen en innen enerzijds en toeslagen uitkeren en terugvorderen anderzijds, alsmede de doelgroepen (belastingplichtige burgers en bedrijven vs. toeslaggerechtigde burgers) verschillen wezenlijk van elkaar en vragen daarom om een andere sturing en attitude. Dit alles past niet binnen één grote en complexe organisatie.

In navolging hiervan is besloten om het directoraat-generaal Belastingdienst op te splitsen en een eigen directoraat-generaal op te richten voor zowel Dienst Toeslagen als Douane, aangestuurd door elk een eigen directeur-generaal. Per 1 januari 2021 zijn deze directoraten-generaal opgericht, waardoor de ambtelijke aansturing is versterkt. Dienst Toeslagen en Douane maken daarom

[9] Brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 januari 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 88).
[10] De Belastingdienst is belast met de heffing en invordering van rijksbelastingen en andere bij of krachtens de wet opgedragen taken, zie artikel 2 Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003.
[11] Zie Besluit van Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door de directeur-generaal Toeslagen, van 6 december 2024, nr. 2024-544716, houdende vaststelling van het Besluit mandaatverlening, volmacht en machtiging Dienst Toeslagen 2024 (Stcrt. 2024, 38860).

sindsdien geen onderdeel meer uit van de Belastingdienst. Dit zijn nu zelfstandige onderdelen binnen het ministerie van Financiën.

Daarnaast is besloten de politieke sturing en aandacht te versterken. Dit leidde in 2020 tot de komst van twee staatssecretarissen op het ministerie van Financiën. De taken van deze staatssecretarissen zijn op dit moment verdeeld in 'Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane' en 'Herstel en Toeslagen'.

1.3. Herijking invorderingsstrategie

In samenhang met de heroverweging van de Wet Stroomlijnen is in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' toegezegd om de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen te herijken.[12] Hierbij worden de invorderingsstrategieën tegen het licht gehouden, in het bijzonder voor mensen die langdurig te maken hebben met hoge schulden. Met de herijking van de invorderingsstrategieën wordt beoogd om nieuwe strategische kaders te bieden aan de Belastingdienst en Dienst Toeslagen bij het (terug)betalen en invorderen van belasting- en toeslagschulden van natuurlijke personen. Dit kunnen zowel particulieren als (kleinere) ondernemers zijn.

Op 22 december 2022 is de richting om tot twee nieuwe invorderingsstrategieën te komen door de Belastingdienst en Dienst Toeslagen aan de Kamer aangeboden.[13] Hierna is de Kamer meermaals geïnformeerd over de concretisering van de invorderingsstrategieën in concrete verbetermaatregelen. De Belastingdienst heeft de Tweede Kamer op 24 oktober 2024 geïnformeerd dat de beleidsvormende fase van de herijking van de invorderingsstrategie is afgerond.[14] De invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen bevindt zich nog in de beleidsvormende fase. In de brief van 20 december 2024 heeft Dienst Toeslagen aangekondigd de Tweede Kamer periodiek in de "Stand van zakenbrief Dienst Toeslagen" te informeren over de concretisering van de herijking van de invorderingsstrategie.

[12] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 11.
[13] Kamerstukken II 2022/23, 31006, nr. 1161.
[14] Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1433.

Hoofdstuk 2: de Wet Stroomlijnen

2.1. Achtergrond

De invordering van rijksbelastingen geschiedt door de ontvanger met toepassing van de bepalingen uit de IW 1990. De invordering van terug te betalen toeslagen geschiedt door Dienst Toeslagen met toepassing van de regels van de Awir. In de Wet Stroomlijnen is voorzien in één invorderingsregime voor belastingen en toeslagen met als belangrijkste doelen:

- Vereenvoudiging en terugdringen van regelgeving;
- Meer duidelijkheid voor de burger over zijn schuldpositie en het toepasselijke regime;
- Terugdringen van onnodig berichtenverkeer tussen Belastingdienst en burger;
- Besparing in de uitvoeringskosten.

De stroomlijning van de invordering bij belastingen en toeslagen wordt gerealiseerd door de IW 1990 (grotendeels) van toepassing te verklaren op de invordering van terug te betalen toeslagen.

De belangrijkste onderdelen uit de Wet Stroomlijnen zijn:

I. De aanwijzing van de ontvanger als het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van belasting- en toeslagschulden;
II. De introductie van een debiteurgerichte (in plaats van vorderingsgerichte) betalingsregeling voor (in beginsel) burgers;
III. De mogelijkheid tot kwijtschelding van een (eventuele) restschuld na afloop van een betalingsregeling voor (in beginsel) burgers, ook voor toeslagschulden;
IV. De rechtsbescherming via de fiscale rechter;
V. De uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden;
VI. De toekenning van preferentie voor toeslagschulden.

In de volgende paragrafen wordt afzonderlijk ingegaan op de bovenstaande onderdelen van de Wet Stroomlijnen. Ten aanzien van ieder onderdeel wordt de beoogde situatie beschreven die wordt gecreëerd met de Wet Stroomlijnen. Vervolgens wordt ten aanzien van ieder onderdeel beschreven of de beoogde situatie nog steeds wenselijk is.

2.2. Onderdeel I: ontvanger als bevoegd bestuursorgaan

2.2.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen

Met de Wet Stroomlijnen wijzigt de wetgever de Awir, zodat de IW 1990 overeenkomstig van toepassing wordt verklaard op toeslagen.[15] Dit heeft tot gevolg dat Dienst Toeslagen niet langer het bevoegde bestuursorgaan is voor de uitbetaling van voorschotten en tegemoetkomingen en de invordering van toeslagschulden. Deze bevoegdheid gaat met de wijziging over op de ontvanger, hij vordert toeslagschulden in en betaalt toeslagen uit met toepassing van de bepalingen in de IW 1990. Dienst Toeslagen blijft wel de bevoegdheid houden om een toeslag toe te kennen en een terug te vorderen bedrag vast te stellen.[16]

Na deze wijziging kunnen brieven en beschikkingen voor belasting- en toeslagschulden op hetzelfde briefpapier worden verzonden. Deze brieven worden dan in beide gevallen verzonden en ondertekend door de ontvanger. Dit zorgt voor een vereenvoudiging in de uitvoering door de Belastingdienst. Daarnaast wordt deze wijziging gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de introductie van de debiteurgerichte betalingsregeling.[17] Tot slot moet deze wijziging leiden tot meer duidelijkheid, een betere rechtsbescherming[18] en besparingen op het gebied van handhaving, communicatie, dienstverlening en automatisering.[19]

2.2.2. Wenselijkheid wijziging

De huidige wet- en regelgeving voor de invordering van belastingschulden en het terugvorderen van toeslagen kent twee afzonderlijke bestuursorganen. De directeuren van de onderdelen van de Belastingdienst die zijn belast met de invordering van rijksbelastingen[20] zijn bevoegd tot het invorderen van belastingschulden en zijn gemandateerd om namens Dienst Toeslagen[21] toeslagschulden te innen.

De inning van belasting- en toeslagschulden geschiedt in de praktijk door dezelfde invorderingsmedewerkers en deurwaarders. Zoals eerder beschreven geschiedt de terugvordering

[15] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 2, p. 9.
[16] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 3, p. 43.
[17] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 3, p. 4.
[18] Zie paragraaf 2.5. over rechtsbescherming.
[19] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 7, p. 15.
[20] In artikel 5 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 is bepaald dat de directeuren van de met heffing en inning belaste organisatieonderdelen van de Belastingdienst, inspecteur en ontvanger zijn als bedoeld in Algemene wet inzake rijksbelastingen en de IW 1990.
[21] Zie Besluit van Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door de directeur-generaal Toeslagen, van 6 december 2024, nr. 2024-544716, houdende vaststelling van het Besluit mandaatverlening, volmacht en machtiging Dienst Toeslagen 2024 (Stcrt. 2024, 38860).

van toeslagen op basis van de Awir, waarin bij verschillende bepalingen de IW 1990 overeenkomstig van toepassing zijn verklaard.

Bij de invordering van belastingschulden ontvangen burgers brieven van de ontvanger (blauwe brieven) en bij de terugvordering van toeslagen ontvangen burgers brieven van Dienst Toeslagen (in het verleden rode brieven).[22] Gezien de ontvlechting van de Belastingdienst is het niet langer logisch om de ontvanger aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de terugvordering van toeslagenschulden. Dienst Toeslagen maakt als gevolg van de ontvlechting geen onderdeel meer uit van de Belastingdienst en is sindsdien een zelfstandig onderdeel binnen het ministerie van Financiën.[23] De aard van belasting- en toeslagschulden en de aard van de doelgroepen van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen verschillen immers, dit rechtvaardigt een verschillende aansturing en benadering. Hierbij kan worden gewezen op de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, welke op deze gronden afzonderlijk zijn uitgewerkt.[24] Het aanwijzen van de ontvanger als bevoegd bestuursorgaan voor Dienst Toeslagen past niet bij deze ingezette ontvlechting.

Voorts streeft Dienst Toeslagen ernaar om het vaststellingsproces en het invorderingsproces beter op elkaar aan te laten te sluiten om zo de dienstverlening te verbeteren. In dat kader is het niet logisch om de ontvanger aan te wijzen als bevoegd bestuursorgaan voor de terugvordering van toeslagschulden.

De wetswijziging bij het onderdeel ‘Aanwijzing van de ontvanger als het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van belastingschulden en terugvorderingsbeschikking van toeslagen’ uit de Wet Stroomlijnen is niet langer wenselijk.

2.3. Onderdeel II: debiteurgerichte betalingsregeling

2.3.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen

Met de Wet Stroomlijnen wordt artikel 25 van de IW 1990 gewijzigd. In de eerste plaats wordt de rechtsbescherming gewijzigd waardoor op een verzoek om uitstel van betaling bij een voor bezwaar vatbare beschikking wordt beslist. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 2.5. Daarnaast wordt een delegatiebepaling opgenomen. Met deze delegatiebepaling wordt een debiteurgerichte betalingsregeling voor belastingen en toeslagen geïntroduceerd. Deze regeling is nader uitgewerkt in een wijziging van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: URIW 1990).[25]

[22] Inmiddels heeft Dienst Toeslagen de huisstijl gewijzigd van rood naar donkergeel en paars.
[23] Zie paragraaf 1.2.
[24] Zie paragraaf 1.3.
[25] Hoofdstuk IE URIW 1990 zie Stcrt. 2016, 71813.

Onder de huidige situatie wordt voor iedere nieuw opkomende toeslagschuld een separate betalingsregeling getroffen. Voor belastingschulden geldt dit niet. Tijdens een betalingsregeling dienen nieuwe belastingschulden tijdig te worden voldaan en kan slechts onder bepaalde voorwaarden een nieuwe belastingschuld worden toegevoegd aan een lopende betalingsregeling. Burgers met toeslag- en belastingschulden kunnen op basis van de huidige praktijk geconfronteerd worden met een stapeling van betalingsregelingen onder verschillende voorwaarden. Voor elke betalingsregeling ontvangt de burger een aparte (papieren) berichtenstroom. Hierdoor kunnen burgers het overzicht op hun totale schuldpositie verliezen.[26] Met de introductie van een debiteurgerichte (in plaats van de huidige vorderingsgerichte) betalingsregeling die qua voorwaarden en duur kenmerken heeft van de huidige regimes voor toeslagen en belastingen moeten deze problemen grotendeels opgelost worden.

De debiteurgerichte betalingsregeling bestaat uit:

a) een standaard betalingsregeling van maximaal 12 maanden voor iedere burger ongeacht of de burger beschikt over vermogen of betalingscapaciteit, waarbij de openstaande schuld in maximaal 12 termijnen wordt betaald met een minimaal termijnbedrag van € 50, en;
b) een maatwerk betalingsregeling van maximaal 24 maanden, met inachtneming van de betalingscapaciteit, voor burgers waarbij de betalingscapaciteit ontoereikend is om de schuld binnen 12 maanden te voldoen, een eventuele restschuld die overblijft na 24 maanden wordt kwijtgescholden.

Wanneer er gedurende de looptijd van de maatwerkregeling nieuwe schulden ontstaan kan de burger deze betrekken in de lopende betalingsregeling. In dat geval wordt het termijnbedrag van de lopende betalingsregeling aangepast en gaat er een nieuwe termijn van maximaal 24 maanden lopen.

Een maatwerk betalingsregeling wordt niet toegestaan wanneer de burger of diens echtgenoot beschikt over eenvoudig liquide te maken vermogen. Dit vermogen dient eerst aangewend te worden om de schuld af te lossen. Zo behoeft de overwaarde van een eigen woning niet te worden aangesproken, maar een saldo op een bankrekening dat boven een grensbedrag uitstijgt, wel. Een dergelijke lichte vermogenstoets geldt ook nu al voor betalingsregelingen. De burger kan telefonisch,

[26] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 3, p. 2-3.

schriftelijk of digitaal verzoeken om een betalingsregeling. Voorwaarde voor toelating tot beide regelingen is dat de burger de Belastingdienst machtigt voor automatische incasso van de termijnbedragen.

De ontvanger kan een verzoek om een standaard betalingsregeling of een maatwerk betalingsregeling afwijzen of intrekken, indien:

a. de belastingschuldige in staat van surseance van betaling verkeert;
b. de belastingschuldige in staat van faillissement verkeert;
c. ten aanzien van de belastingschuldige de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is (verklaard);
d. er ter zake van de belastingschuld waarvoor uitstel van betaling wordt verzocht reeds een vordering als bedoeld in artikel 19 IW 1990 (betalingsvordering) is gedaan of beslag is gelegd.

Indien sprake is van een maatwerk betalingsregeling kan de ontvanger het verzoek hiertoe afwijzen of de regeling intrekken in geval het ontstaan van (een deel van) de schuld te wijten is aan opzet of grove schuld.[27]

2.3.2. Wenselijkheid wijziging

Uitstel van betaling belastingschulden

In het huidige stelsel worden voor belasting- en toeslagschulden afzonderlijke betalingsregelingen getroffen. Op grond van artikel 25 IW 1990 kan de ontvanger, onder door hem te stellen voorwaarden, voor een bepaalde tijd bij beschikking uitstel van betaling verlenen. De nadere uitwerking van het verlenen van uitstel van betaling is opgenomen in de URIW 1990 en de Leidraad Invordering 2008 (hierna: LI 2008). In de LI 2008 is onder meer de uitwerking opgenomen voor het uitstel in verband met bezwaar tegen een belastingaanslag, uitstel in verband met een te verwachten uit te betalen bedrag en uitstel in verband met betalingsproblemen. Dit zijn de in praktijk meest voorkomende gevallen van uitstel van betaling. In dit kader wordt alleen ingegaan op het uitstel in verband met betalingsproblemen.

Uitstel van betaling in verband met betalingsproblemen is een belangrijk onderdeel in het kader van de schuldenaanpak. Wanneer een burger betalingsproblemen heeft is de kans groot dat hij (tijdelijk)

[27] Op grond van het destijds geldende artikel 7, zesde lid, UR Awir werd door geen betalingsregeling toegekend voor de terugvordering van een toeslagschuld als het ontstaan van die terugvordering te wijten was aan opzet of grove schuld van de belanghebbende of diens partner. Met ingang van 1 juli 2020 is dit komen te vervallen.

onvoldoende middelen heeft om een belastingaanslag binnen de geldende betalingstermijn te voldoen. In dat geval kan de burger een verzoek indienen voor een betalingsregeling. Bij de behandeling van een verzoek om betalingsregeling gaat de ontvanger uit van de begrippen en normen die gelden bij het kwijtscheldingsbeleid.[28] Dit beleid is uitgewerkt in de URIW 1990.[29] In de URIW 1990 is opgenomen hoe de betalingscapaciteit en het vermogen van de burger moet worden vastgesteld.[30] Op bepaalde punten wordt hier, ten gunste van de burger, van afgeweken in de LI 2008. De maximale looptijd van een betalingsregeling is in beginsel 12 maanden, waarbij het startmoment voor de regeling verschilt tussen particulieren en ondernemers. Na voldoening van de betalingscapaciteit volgt (onder voorwaarden) kwijtschelding van een eventuele restschuld. In beginsel geldt bij een betalingsregeling de voorwaarde dat nieuw opkomende fiscale en andere financiële verplichtingen tijdig worden nagekomen. Op verzoek kan de Belastingdienst nieuwe aanslagen, waarvan het ontstaan of onbetaald laten niet aan de schuldenaar kan worden toegerekend, opnemen in een bestaande betalingsregeling.

Als onderdeel van de herijkte invorderingsstrategie van de Belastingdienst wordt een standaardbetalingsregeling uitgewerkt voor belastingschulden.[31] Hiermee wordt het mogelijk om de volledige belastingschuld in termijnen te betalen ongeacht de financiële draagkracht van de burger. Daarnaast wordt het mogelijk om – op verzoek – nieuwe belastingschulden toe te laten voegen aan de lopende betalingsregeling.

Uitstel van betaling toeslagschulden

De terugvordering van een toeslagschuld geschiedt op grond van de Awir. De Awir kent eigen, van de IW 1990 afwijkende, regels voor uitstel van betaling bij een toeslagschuld.[32] In de Uitvoeringsregeling Awir (hierna UR Awir) zijn nadere regels gesteld met betrekking tot het verlenen van uitstel van betaling in verband met betalingsproblemen, in verband met bezwaar of wanneer een herzieningsverzoek is ingediend.[33] Voorts zijn er beleidsregels opgenomen in de LI 2008.

Wanneer uitstel van betaling wordt verleend in verband met betalingsproblemen zijn er twee mogelijke betalingsregelingen: (a) de standaardbetalingsregeling en (b) de betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit. Bij een terugvorderingsbeschikking wordt de burger automatisch een

[28] Artikel 25.5.4. LI 2008.
[29] Hoofdstuk 2 van de URIW 1990.
[30] Artikel 13 URIW 1990. In artikelen 14, 15 en 16 is, respectievelijk, aangegeven hoe netto besteedbare inkomen, de in aanmerking te nemen uitgaven en de kosten van bestaan moeten worden vastgesteld.
[31] Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1433.
[32] Artikel 31 Awir.
[33] Respectievelijk artikel 7 en 8 van de UR Awir.

standaardbetalingsregeling aangeboden. Op grond van deze regeling kan de burger de terugvordering binnen een termijn van 24 maanden terugbetalen gerekend vanaf de vervaldag van de terugvordering.[34] Hierbij geldt een minimale termijnbetaling van € 20.[35] Als het teruggevorderde bedrag meer bedraagt dan € 480 zal het maandelijks af te dragen bedrag wordt verhoogd zodat aflossing binnen 24 maanden mogelijk is.[36] Een burger kan gebruikmaken van de standaard betalingsregeling door tijdig de eerste termijnbetaling te voldoen.

De burger die niet in staat is om een terugvordering met een standaardbetalingsregeling terug te betalen kan Dienst Toeslagen verzoeken om een betalingsregeling op basis van de betalingscapaciteit.[37] De berekening van de betalingscapaciteit vindt plaats op grond van de regels die zijn opgenomen in de URIW 1990 en de LI 2008. Een regeling op basis van de betalingscapaciteit is niet toegestaan voor burgers die over voldoende vermogen beschikken om de terugvordering te kunnen voldoen.[38]

Clustering Rijksincasso

Het kabinet zet in op het terugdringen van het aantal burgers met problematische schulden. De Belastingdienst, Dienst Toeslagen, DUO, RVO, SVB, CJIB, UWV en CAK dragen hieraan bij door in het samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso (CRI) te werken aan incasso als één overheid. Het Vorderingenoverzicht Rijk en de Betalingsregeling Rijk zijn twee CRI-initiatieven die trachten bij te dragen aan het terugdringen en voorkomen van problematische schulden bij natuurlijke personen (particulieren en ondernemers, hierna: burgers). Met het Vorderingsoverzicht Rijk krijgen burgers hun openstaande schulden bij verschillende overheidsorganisaties getoond in één overzicht. De in oktober 2023 geactualiseerde Rijksincassovisie[39] noemt de ambitie dat alle CRI-partijen eind 2025 zijn aangesloten op het Vorderingenoverzicht Rijk. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen streven ernaar om in 2025 met clusters van vorderingen aan te sluiten op de testomgeving van het Vorderingenoverzicht Rijk. Deze aansluiting volgt op de ontsluiting van vorderingen op het Geldzaken Klantportaal: het eigen digitale vorderingenoverzicht van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Met de introductie van het Geldzaken Klantportaal en vervolgens het Vorderingenoverzicht Rijk wordt het bij de Wet Stroomlijnen gesignaleerde knelpunt ‘burgers verliezen vaak het overzicht op de totale schuldpositie’ opgelost. De oplossing in de vorm van het Vorderingenoverzicht Rijk gaat hierbij nog verder aangezien meer overheidsinstanties dan de

[34] Artikel 7, lid 3, UR Awir.
[35] Artikel 7, lid 1, UR Awir.
[36] Artikel 7, lid 3, UR Awir.
[37] Artikel 7, lid 4, UR Awir.
[38] Artikel 7, lid 5, UR Awir.
[39] Kamerstukken II 2023/24, 24151, nr. 724.

Belastingdienst en Dienst Toeslagen bij het Vorderingsoverzicht Rijk zijn aangesloten. Hierdoor krijgen burgers een omvangrijker beeld van hun schulden aan de aangesloten overheidsinstanties.

Als onderdeel van CRI kan voorts sinds december 2022 een Betalingsregeling Rijk door burgers[40] worden aangevraagd. Vorderingen van onder meer het CJIB, CAK, UWV, DUO, RVO en SVB kunnen worden betrokken in deze Betalingsregeling Rijk. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen werken eraan om deelname aan de Betalingsregeling Rijk mogelijk te maken.[41] Het streven is dat alle deelnemende partijen aan CRI in 2027 de mogelijkheid bieden om een gezamenlijke betalingsregeling aan te gaan.[42] De Belastingdienst en Dienst Toeslagen werken aan een gefaseerde aansluiting bij deze Betalingsregeling Rijk. Het gebruikmaken van de Betalingsregeling Rijk is voor burgers op vrijwillige basis. Voor burgers blijft het mogelijk om terug te vallen op de bestaande regelingen van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen en via deze weg de schulden aan de Belastingdienst en Dienst Toeslagen te voldoen.

Het in de Wet Stroomlijnen gesignaleerde knelpunt dat burgers met toeslag- en belastingschulden op basis van de huidige praktijk worden geconfronteerd met een stapeling van betalingsregelingen is inmiddels verminderd. Op verzoek kan de Belastingdienst nieuwe aanslagen, waarvan het ontstaan of onbetaald laten niet aan de schuldenaar kan worden toegerekend, opnemen in een bestaande betalingsregeling. Voorts wordt in het kader van de herijking van de invorderingsstrategie door de Belastingdienst gewerkt aan een standaardbetalingsregeling[43] waarbij een verzoek kan worden gedaan om nieuwe belastingschulden die gedurende de looptijd van de betalingsregeling ontstaan toe te voegen aan de betalingsregeling. Bij Dienst Toeslagen kan er voor iedere terugvordering een afzonderlijke betalingsregeling worden gestart. In het kader van de herijking van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen is de ambitie om de mogelijkheid te bieden om één (gebundelde) betalingsregeling te treffen voor alle terugvorderingen bij toeslagen.[44] Bezien moet worden of deze ambitie IV-technisch realiseerbaar is. In de huidige praktijk wordt reeds bundeling op verzoek van de burger toegepast en het voornemen is om op korte termijn in de LI 2008 op te nemen dat een belanghebbende kan verzoeken om een bundeling van betalingsregelingen.

Ten slotte wordt dit knelpunt gedeeltelijk ondervangen wanneer de burger, na de aansluiting door de Belastingdienst en Dienst Toeslagen op de Betalingsregeling Rijk, verzoekt om de Betalingsregeling Rijk. De openstaande vorderingen worden in dat geval meegenomen in één betalingsregeling. Bij de Betalingsregeling Rijk worden naast schulden bij de Belastingdienst en

[40] Natuurlijke personen (particulieren en ondernemers).
[41] Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1339.
[42] Kamerbrief 'Actualisering Rijksincassovisie' d.d. 6 oktober 2023, Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 724.
[43] Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1433.
[44] Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1380.

Dienst Toeslagen ook schulden meegenomen van andere overheidsorganisaties, zodat deze regeling breder is dan de debiteurgerichte betalingsregeling zoals opgenomen in de Wet Stoomlijnen

De wetswijziging bij het onderdeel 'Introductie van een debiteurgerichte (in plaats van vorderingsgerichte) betalingsregeling voor (in beginsel) burgers' uit de Wet Stroomlijnen is daarom niet langer nodig en wenselijk.

2.4. Onderdeel III: kwijtschelding

2.4.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen

Als gevolg van de Wet Stroomlijnen wordt kwijtschelding op verschillende punten gewijzigd. Het gaat hierbij om:

1) De mogelijkheid om rechtstreeks een verzoek te kunnen doen om kwijtschelding van terugvorderingen van toeslagen;
2) Kwijtschelding als sluitstuk bij de maatwerkregeling, die wordt geïntroduceerd met de debiteurgerichte betalingsregeling;
3) De rechtsbescherming bij een verzoek om kwijtschelding.[45]

Rechtstreeks beroep op kwijtschelding

Doordat de ontvanger als gevolg van de Wet Stroomlijnen het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van belastingen én toeslagen wordt, wordt de kwijtscheldingsbepaling in de IW 1990 (artikel 26 IW 1990) ook van toepassing bij een toeslagschuld. Hierdoor kan ook voor toeslagschulden onvoorwaardelijke kwijtschelding worden verleend op grond van artikel 26 IW 1990. Als gevolg hiervan gaat de schuld teniet. Op dit moment wordt er bij een toeslagschuld, in plaats van kwijtschelding gekozen om in voorkomende gevallen geen verdere invorderingsmaatregelen te treffen. Hierbij wordt in de praktijk altijd de voorwaarde opgenomen dat eventuele eenmalig uit te betalen bedragen voor een termijn van drie jaar verrekend worden met de schuld. Wanneer een rechtstreeks beroep op kwijtschelding mogelijk is hoeft bij een toeslagschuld niet langer te worden gemonitord of eventuele teruggaven kunnen worden verrekend.

Kwijtschelding en de maatwerkregeling

Bij de maatwerkregeling wordt rekening gehouden met de betalingscapaciteit en de vermogenspositie van de burger. Wanneer de burger zijn schuld niet volledig binnen de maximale

[45] Zie over dit onderdeel paragraaf 2.5.

looptijd van 24 maanden kan voldoen dan komt hij – indien is voldaan aan alle voorwaarden – in aanmerking voor kwijtschelding van zijn restschuld. Dit dient, in beginsel, na afloop van de maatwerkregeling automatisch te gebeuren. Voor de burger die zich aan de afspraken van de betalingsregeling houdt, biedt deze kwijtscheldingsfaciliteit perspectief op een toekomst waarin hij vrij is van belasting- en toeslagschulden.[46] Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een nieuwe schuld, die ontstaat tijdens de maatwerkregeling en die wordt meegenomen in de betalingsregeling, er voor zorgt dat de looptijd opnieuw gaat lopen.

2.4.2. Wenselijkheid wijziging

De ontvanger kan een belastingschuldige die niet in staat is – anders dan met buitengewoon bezwaar – een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding verlenen.[47] Buitengewoon bezwaar zal in het algemeen aanwezig zijn wanneer de middelen om een belastingaanslag te betalen ontbreken en ook niet binnen afzienbare tijd kunnen worden verwacht.[48] Er kunnen zich ook andere omstandigheden voordoen die meebrengen dat betaling van de belastingaanslag redelijkerwijs niet kan worden gevorderd.[49]

Voordat de ontvanger overgaat tot het verlenen van kwijtschelding zal er met name gekeken worden naar de betaalcapaciteit, het vermogen en of belastingschuldige een verwijt kan worden gemaakt. Als er onvoldoende betalingscapaciteit, geen vermogen aanwezig is en de belastingschuldige géén verwijt kan worden gemaakt kan de volledige belastingschuld worden kwijtgescholden. Wanneer er wel vermogen of betalingscapaciteit aanwezig is moet eerst het vermogen[50] en/of 80% van de betalingscapaciteit aangewend worden om de schuld (deels) te voldoen. Hierna kan de belastingschuldige in aanmerking komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van de resterende belastingschuld.[51]

[46] Met uitzondering van de situatie dat na het verlenen van kwijtschelding duidelijk wordt dat de voorschotten of voorlopige teruggaven die tijdens de maatwerkregeling zijn toegekend te laag waren. In die situatie is namelijk bij berekenen van het recht op kwijtschelding rekening gehouden met een te lage toeslag of voorlopige teruggaaf. Hierdoor is de betalingscapaciteit te laag vastgesteld en is er achteraf beschouwd te veel kwijtgescholden. De nabetaling die hierna voortvloeit uit de definitieve toekenning of definitieve aanslag wordt dan alsnog verrekend met de kwijtgescholden schuld.
[47] Artikel 26 IW 1990.
[48] Zie in dit kader ook artikel 18 URIW 1990.
[49] Kamerstukken II 1987/88, 20588, nr. 3, p. 76.
[50] In de Kamerbrief van 26 april 2024 zijn als gevolg van de uitwerking van de invorderingsstrategie diverse verbetermaatregelen aangekondigd. Eén van deze maatregelen betreft het leveren van maatwerk in situaties waarin mensen met openstaande vorderingen gedwongen zouden worden vermogensbestanddelen, zoals een woning, te verkopen om hun schulden af te lossen. Dit kan namelijk een onevenredige impact hebben. (Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1380).
[51] Artikel 11 URIW 1990.

Op het schriftelijke verzoek om kwijtschelding zal de ontvanger bij een voor administratief vatbare beschikking beslissen.[52] De voorwaarden om voor kwijtschelding van belastingschulden in aanmerking te komen zijn in de eerste plaats terug te vinden in de URIW 1990. In de URIW 1990 worden een aantal gevallen en belastingen genoemd waarvoor géén kwijtschelding wordt verleend.[53] Voorts wordt er bij kwijtschelding van belastingen onderscheid gemaakt tussen kwijtschelding van belastingen in de privésfeer en belastingen die verband houden met het voeren van een onderneming.

Aan het verlenen van kwijtschelding van belastingen in de zakelijke sfeer zijn strengere voorwaarden verbonden. Dit hangt onder meer samen met het voorkomen van concurrentieverstoring. De Belastingdienst dient niet op te treden als een oneigenlijke subsidieverstrekker. Voorts dient een onderneming na een (eventuele) kwijtschelding levensvatbaar te zijn.

De IW 1990 biedt derhalve reeds de mogelijkheid om kwijtschelding van belastingschulden te verlenen. Na voldoening van de betalingscapaciteit via een betalingsregeling (onder voorwaarden) volgt kwijtschelding van een eventuele restschuld.

De Awir staat op dit moment niet toe dat kwijtschelding wordt verleend. Onder de huidige regeling kan in voorkomende omstandigheden worden besloten dat een eventuele (rest)schuld niet actief wordt ingevorderd. Een besluit om geen verdere invorderingsmaatregelen te nemen wordt met een beschikking kenbaar gemaakt. In de praktijk wordt altijd de voorwaarde opgenomen dat de schuld hierna nog kan worden verrekend met aan de schuldenaar eenmalig uit te betalen teruggaven van toeslagen of belastingen, gedurende een periode van drie jaar.[54]

Met de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen is voorzien een wettelijke grondslag voor kwijtschelding in de Awir. Door deze wettelijke grondslag wordt ook kwijtschelding van toeslagschulden mogelijk. Kwijtschelding van toeslagschulden is dan mogelijk wanneer is voldaan aan de voorwaarden van de nog op te stellen ministeriële regeling. De wettelijke grondslag zal op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Om te voorkomen dat Dienst Toeslagen al kwijtschelding dient te verlenen op grond van de Awb is in artikel 31bis Awir opgenomen dat Dienst Toeslagen het bedrag van een terugvordering (inclusief rente, kosten en bestuurlijke boete) niet kan kwijtschelden. Artikel 31bis Awir zal komen te vervallen op het moment

[52] Artikel 7, lid 1 URIW 1990. Met ingang van 1 januari 2027 beslist de ontvanger bij voor bezwaar vatbare beschikking op een verzoek tot kwijtschelding, Stb. 2025, 23. Zie paragraaf 2.5.
[53] Artikel 8 URIW 1990.
[54] Artikel 79.9. LI 2008.

dat de ministeriële regeling in werking treedt.[55] Gelet op het volle IV-portfolio van de Belastingdienst (waaronder de moderniseringsopgave van inningsystemen) moet worden bezien op welk tempo ontwikkelingen in de automatisering kunnen worden gerealiseerd en of er voor kleine aantallen een handmatig proces kan worden ingericht en zo ja, per wanneer.

De wetswijziging bij het onderdeel 'Kwijtschelding van een (eventuele) restschuld na afloop van de betalingsregeling voor (in beginsel) burgers, ook voor toeslagschulden' uit de Wet Stroomlijnen is niet langer nodig en wenselijk.

2.5. Onderdeel IV: Rechtsbescherming

2.5.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen

Op dit moment kan een belastingschuldige bij een geschil over uitstel van betaling of kwijtschelding van belastingschulden een administratieve beroepsprocedure starten bij de directeur. Er staat geen rechtsmiddel open tegen het besluit van de directeur. Deze taak belegd is bij de algemeen directeur Belastingen. Daarnaast kan de gang naar de civiele rechter als restrechter worden gezocht.[56]

Bij de totstandkoming van de Awir is de keuze gemaakt om de Awb rechtstreeks van toepassing te laten zijn op de Awir. Hierdoor is het open stelsel van bezwaar en beroep dat geldt op basis van de Awb alsmede de Awb-rechtsgang van toepassing op beschikkingen van uitbetalingen en de invordering van toeslagen.[57] Dit houdt in dat een burger die zich niet kan verenigen met een beschikking van de Dienst Toeslagen bezwaar kan maken. Wanneer een burger het niet eens is met de uitspraak op het bezwaarschrift is beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Hierna is – als laatste instantie – hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Met de Wet Stroomlijnen wordt beoogd om de invorderingsregelgeving bij de invordering van belasting- en toeslagschulden te stroomlijnen. Om de rechtsbescherming te stroomlijnen regelt de Wet Stroomlijnen dat de fiscale rechter[58] bevoegd wordt ten aanzien van geschillen over uitstel en kwijtschelding van zowel belasting- als toeslagschulden.[59] Voorts zou de fiscale rechter ook bevoegd worden ten aanzien van geschillen die betrekking hebben op het opschorten of afzien van uitbetalingen van toeslagen.

[55] Kamerstukken II 2020/21, 35574, nr. 3, p. 34. De invoering van artikel 31bis Awir hangt ook samen met het beoogde artikel 4:94a Awb. Deze laatste bepaling betreft de *lex generalis* voor het kwijtschelden van bestuursrechtelijke geldschulden.
[56] Uit artikel 112 van de Grondwet volgt dat de civiele rechter optreedt als 'restrechter'. Geschillen die niet voor een gespecialiseerde (fiscale bestuurs-)rechter kunnen worden gebracht omdat er bijvoorbeeld geen bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, kunnen voor de restrechter worden gebracht.
[57] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 7, p. 4.
[58] Het gaat hierbij om de bestuursrechter bij de rechtbank (in eerste aanslag), het gerechtshof (in hoger beroep) en de Hoge Raad (in cassatie).
[59] Kamerstukken II 2016/17, 34554, nr. 3, p. 5.

Dit betekent dat wanneer een burger zich niet kan verenigen met uitstel- of kwijtscheldingsbeschikking of een geschil aanhangig wil maken in verband met het opschorten of afzien van een uitbetaling, zich met een bezwaarschrift kan wenden tot de ontvanger. Wanneer een burger zich niet kan verenigen met de uitspraak van de ontvanger kan hij in eerste aanleg beroep instellen bij de rechtbank. Hierna is desgewenst hoger beroep mogelijk bij het gerechtshof en tot slot kan men zich met een beroep in cassatie wenden tot de Hoge Raad.

De wijziging van de rechtsbescherming wordt gerealiseerd doordat de ontvanger ook voor toeslagen het bevoegde bestuursorgaan wordt. Door wijzigingen in de IW 1990 zal de rechtsbescherming bij de (dwang)invordering van toeslagschulden eveneens wijzigen.

2.5.1. Wenselijkheid wijziging

Met ingang van 1 januari 2027 treedt artikel XIII, onderdelen C, onder 1, en D, van de Wet Stroomlijnen in werking.[60] Vanaf dat moment beslist de ontvanger derhalve bij voor bezwaar vatbare beschikking op een verzoek tot uitstel van betaling of kwijtschelding van belastingschulden.

Het stroomlijnen van de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden is een logisch gevolg wanneer de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor het uitbetalen en de invordering van zowel belastingen als toeslagen. Als gevolg van de ontvlechting is het niet langer logisch dat de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor zowel de invordering van belastingschulden als de terugvordering van toeslagen. Nu voorgesteld wordt om de debiteurgerichte betalingsregeling niet in werking te laten treden is het ook niet langer logisch om de rechtsbescherming voor toeslagschulden te wijzigen. Voorts wordt – als gevolg van de ontvlechting – voorgesteld om de ontvanger niet aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de uitbetaling en invordering van toeslagschulden. In navolging hiervan is het dan niet nodig om aan te sluiten bij deze wijziging van de rechtsbescherming die aan belastingschuldigen wordt geboden.

Verder bestaat de rechtsbescherming bij Dienst Toeslagen in alle gevallen al uit bezwaar, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit maakt dat een modernisering, waarbij afscheid wordt genomen van het administratief beroep, voor Dienst Toeslagen niet nodig is. Tevens zou deze wijziging met zich brengen dat uitsluitend voor deze

[60] Stb. 2025, 23.

processen (uitstel en kwijtschelding) een andere vorm van rechtsbescherming gaat gelden. Dit maakt het voor burgers onduidelijker dan de thans geldende situatie.

De wetswijziging bij het onderdeel 'Rechtsbescherming via de fiscale rechter'' uit de Wet Stroomlijnen treedt op 1 januari 2027 in werking voor zover deze wijziging ziet op belastingschulden.[61] Voor zover de wetswijziging ziet op toeslagschulden is deze niet langer wenselijk.

2.6. Onderdeel V: verrekeningsmogelijkheden

2.6.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen

Na inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen wordt er bij verrekeningen niet langer een onderscheid gemaakt tussen belastingen en toeslagen. Er zijn concreet twee wijzigingen ten opzichte van het bestaande systeem. De eerste is dat openstaande schulden gedurende een betalingsregeling niet langer worden verrekend met lopende voorschotten en voorlopige teruggaven. Onder het huidige regime van toeslagen is verrekening met termijnbedragen toegestaan indien en voor zover deze worden aangewend voor de aflossing van een toeslagschuld door middel van een maatwerkbetalingsregeling[62].[63] Nieuw ten opzichte van het huidige regime is verder dat buiten een betalingsregeling om niet alleen een toeslagschuld, maar ook een belastingschuld verrekend kan worden met lopende voorschotten op toeslagen. Bij een dergelijke verrekening van voorschotten zouden burgers echter onder de beslagvrije voet terecht kunnen komen. De verrekeningsbevoegdheid zal daarom niet eerder gaan gelden dan nadat het mogelijk is voor de ontvanger om voorafgaand aan een verrekening rekening te houden met de beslagvrije voet. Dit om te voorkomen dat een burger door de verrekening onder zijn bestaansminimum terecht komt. Dit vereist een vereenvoudiging van de berekening van de beslagvrije voet. Ten aanzien van dit punt kan worden opgemerkt dat sinds 1 januari 2021 de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet inwerking is getreden. In navolging van de inwerkingtreding van deze wet is het eenvoudiger om de beslagvrije voet te bepalen.

Daarnaast is aangegeven dat de verruimde verrekeningsbevoegdheid ook afstemming met (eventuele) andere schuldeisers vereist. Hierbij was beoogd dat de Belastingdienst zou aansluiten op

[61] Stb. 2025, 23.
[62] Een betalingsregeling die is toegesneden op basis van de betalingscapaciteit van de schuldenaar, artikel 79.8 LI 2008.
[63] Buiten een betalingsregeling om kan Dienst Toeslagen betaling van de terugvordering bewerkstelligen door middel van de maatregel 'Toeslagverrekening zonder kosten' (TZK maatregel). Dienst Toeslagen verrekent dan de terugvordering met een aan belanghebbende maandelijks uit te keren voorschotbedrag. Zie artikel 79.5c LI 2008.

het beslagregister zoals dat thans gebruikt wordt door gerechtsdeurwaarders. Dit is inmiddels achterhaald. De verbetering gegevensuitwisseling tussen beslag leggende partijen wordt nu beoogd met de Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag.

2.6.2. Wenselijkheid wijziging

1) Openstaande schulden worden gedurende een betalingsregeling niet langer verrekend met lopende voorschotten en voorlopige teruggaven. Onder het huidige regime van toeslagen is verrekening met termijnbedragen toegestaan indien en voor zover deze worden aangewend voor de aflossing van een toeslagschuld door middel van een maatwerkbetalingsregeling.

In het geval van bestuursrechtelijke geldschulden is verrekening slechts mogelijk wanneer in deze bevoegdheid bij wettelijk voorschrift is voorzien.[64] De ontvanger is ten aanzien van een belastingschuldige bevoegd om uit te betalen en te innen bedragen ter zake van rijksbelastingen[65] met elkaar te verrekenen.[66] Het invorderingsrechtelijke verrekeningsregime is, grotendeels, ook van toepassing op aansprakelijkheidsschulden.[67] De ontvanger bepaalt zelf of hij al dan niet tot verrekening overgaat. Verzoekt een belastingschuldige om een teruggaaf of een ander uit te betalen bedrag te verrekenen met een openstaand bedrag, dan moet de ontvanger dit verzoek inwilligen.[68] Hoewel de wet ruimte biedt om het uit te betalen bedrag automatisch te verrekenen met aanslagen die (nog) niet invorderbaar zijn, wordt dit in beginsel niet gedaan door de ontvanger.[69] Bij een verrekening met een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting moet de ontvanger rekening houden met de beslagvrije voet van de belastingschuldige. Wanneer de beslagvrije voet per abuis wordt aangetast naar aanleiding van een verrekening, dan kan de belastingschuldige verzoeken om rekening te houden met de aangepaste beslagvrije voet.[70]
Bij een betalingsregeling geldt het beleid dat de ontvanger, in beginsel, tijdens een betalingsregeling belastingteruggaven en andere teruggaven verrekent met de openstaande belastingschuld. Als er aanleiding toe is, kan de ontvanger afzien van het verrekenen van een bepaalde teruggaven. Een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting over het lopende jaar wordt, tenzij anders is overeengekomen, niet verrekend met een belastingschuld waarvoor een betalingsregeling is verleend.[71] Ten aanzien van dit laatste moet worden opgemerkt dat belastingteruggaven,

[64] Artikel 4:93, lid 1, Awb.
[65] En andere belastingen en heffingen voor zover de invordering daarvan aan de ontvanger is opgedragen.
[66] Artikel 24 IW 1990.
[67] Artikel 53, lid 1, IW 1990.
[68] Artikel 24.1 LI 2008.
[69] Artikel 24.3 LI 2008.
[70] Artikel 4:93, lid 4, Awb juncto artikel 475, lid 1, onder h Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 24.1.1 LI 2008.
[71] Artikel 25.4.3 LI 2008.

behoudens de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting, niet worden beschouwd als een periodieke betaling waaraan een beslagvrije voet is verbonden.

Dienst Toeslagen is bevoegd tot verrekening van een door de burger verschuldigd bedrag aan terugvordering met een aan hem uit te betalen tegemoetkoming of voorschot daarop. Dit ongeacht de inkomensafhankelijke regeling die het betreft en ongeacht het berekeningsjaar. Dienst Toeslagen is ook bevoegd om te verrekenen met een uit te betalen voorlopige aanslag inkomstenbelasting.[72] Dienst Toeslagen verrekent niet wanneer de betaaltermijn nog niet is verstreken.[73] Ook hier ligt het initiatief tot verrekening bij Dienst Toeslagen. Een burger kan verzoeken om over te gaan tot verrekening. In tegenstelling tot belastingschulden is Dienst Toeslagen niet verplicht om dit verzoek op te volgen.[74] Bij een verrekening met voorschotten moet Dienst Toeslagen rekening houden met de beslagvrije voet van de burger.[75] Om die reden vindt de verrekening in het kader van de standaardbetalingsregeling niet meer plaats.[76] Dienst Toeslagen kan ook een betalingsregeling toestaan die is toegesneden op basis van de betalingscapaciteit van de schuldenaar, een maatwerkbetalingsregeling.[77] Dit is echter alleen mogelijk op basis van een verzoek van de schuldenaar. In de praktijk wordt verrekening in de maatwerkregeling ook alleen op verzoek van de burger toegepast. Een uitbreiding van mogelijkheden om bij de betalingsregeling te verrekenen is niet wenselijk; de burger wordt duidelijkheid en regelmaat geboden door in beginsel niet te verrekenen bij de betalingsregeling zodat hij conform de afspraak de termijnbedragen zelf aflost.

2) Buiten een betalingsregeling om kan niet alleen een toeslagschuld, maar ook een belastingschuld verrekend worden met lopende voorschotten op toeslagen.

Met de inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen wordt er bij verrekeningen niet langer een onderscheid gemaakt tussen belastingen en toeslagen en wordt verrekenen over en weer mogelijk. Dit is een logisch gevolg wanneer de ontvanger bevoegd is voor zowel de invordering van belasting- en toeslagschulden. Dan is er immers een vordering op hetzelfde bestuursorgaan waaraan een betaling verschuldigd is. Als gevolg van de ontvlechting is het niet langer vanzelfsprekend dat de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor zowel de invordering van belastingschulden als

[72] Deze bevoegdheid kan alleen worden gebruikt wanneer de ontvanger de teruggaaf niet met belastingschulden wil verrekenen. Artikel 79.5 LI 2008.
[73] Artikel 30 Awir.
[74] Artikel 79.5 LI 2008.
[75] Ook bij deze verrekening kan herstel plaatsvinden wanneer de beslagvrije voet wordt aangetast. Artikel 4:94, lid 4, Awb en artikelen 79.5a en 79.5b LI 2008.
[76] Stcrt. 2023, 34571. Met uitzondering van verrekening op verzoek.
[77] Verrekening met termijnbedragen is toegestaan wanneer deze worden aangewend voor de aflossing van de maatwerkbetalingsregeling Artikel 79.6 LI 2008.

de terugvordering van toeslagschuld. Hierdoor is het onlogisch om belastingen en toeslagen over en weer te kunnen verrekenen.

De wetswijziging bij het onderdeel 'Uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden' uit de Wet Stroomlijnen is niet langer passend en wenselijk.

2.7. Onderdeel VI: preferentie voor toeslagschulden

2.7.1. Beoogde situatie Wet Stroomlijnen

Met de Wet Stroomlijnen wordt beoogd de invorderingsregimes voor belastingen en toeslagen zoveel mogelijk te harmoniseren. Hierbij wordt ook een bevoorrechte positie toegekend wanneer het gaat om het terugvorderen van te veel uitgekeerde toeslag. De bevoorrechte positie bij toeslagschulden wordt gerealiseerd door in de Awir op te nemen dat ten aanzien van de terugvordering de IW 1990 overeenkomstig van toepassing is.

2.7.2. Wenselijkheid wijziging

Bij de inning van belastingschulden geniet de ontvanger een voorrecht, het fiscale voorrecht. Het fiscale voorrecht houdt in dat de ontvanger een voorrecht heeft op alle goederen van de belastingschuldige.[78] Het fiscale voorrecht is van belang wanneer verschillende schuldeisers gelijktijdig hun vorderingen op een gezamenlijke schuldeiser willen verhalen. Dit voorrecht komt in rang ná een (eventueel) hypotheek- en pandrecht.[79] Het fiscale voorrecht gaat voorts boven alle andere voorrechten, tenzij dit wettelijk anders is bepaald.[80] De ontvanger behoudt het fiscale voorrecht indien het faillissement van de belastingschuldige wordt uitgesproken of de schuldsanering natuurlijke personen op de belastingschulden van toepassing wordt verklaard.[81]

In de memorie van toelichting bij de IW 1990 worden meerdere argumenten genoemd waarom de ontvanger bij belastingschulden een voorrecht is toegekend.[82] Het belangrijkste argument voor het fiscale voorrecht is dat de ontvanger niet zijn eigen debiteuren kan uitkiezen. Tevens kan de ontvanger vooraf geen zekerheid bedingen. Dit terwijl de overheid met zekerheid moet kunnen rekenen op de inkomsten die worden gegenereerd via de belastingheffing. Zonder het fiscale

[78] Artikel 21, lid 1, IW 1990.
[79] Artikel 279 van het Burgerlijk Wetboek Boek 3.
[80] Zie voor uitzonderingen onder meer artikel 21, lid 2, IW 1990 en Burgerlijk Wetboek Boek 8 II, titel 3, afdelingen 3 en 4.
[81] Artikel 21, lid 2, IW 1990.
[82] Kamerstukken II 1887/88, 20588, nr. 3, p. 62.

voorrecht zou de ontvanger een achtergestelde positie innemen ten aanzien van andere crediteuren. Dankzij het fiscale voorrecht heeft de ontvanger meer zekerheid dat een openstaande belastingschuld (gedeeltelijk) wordt voldaan. Tot slot biedt het fiscale voorrecht de ontvanger de mogelijkheid om een grotere lankmoedigheid bij het invorderingsbeleid te kunnen hanteren. Zonder het fiscale voorrecht zou de Belastingdienst een scherpere invorderingspolitiek moeten voeren.

De Awir kent Dienst Toeslagen geen bevoorrechte positie toe bij de terugvordering van een te veel uitbetaalde toeslag. Bij de totstandkoming van de Awir hanteerde de wetgever als vertrekpunt harmonisatie van de destijds bestaande regelingen.[83] Bij die regelingen, te weten de Huursubsidiewet en de Wet kinderopvang, was geen sprake van een bevoorrechte positie voor de uitvoeringsorganisatie bij het terugvorderen van de te veel uitbetaalde tegemoetkoming. Gelet daarop heeft de wetgever in de Awir geen voorrecht opgenomen. Voorts overwoog de wetgever dat de omstandigheid dat de Belastingdienst zorg zou gaan dragen voor de invordering van de terugvorderingsbeschikkingen onvoldoende was om bij de invordering van toeslagschulden – net als bij een belastingschuld – een bevoorrechte positie toe te kennen.[84]

De wetgever stelt met de Wet Stroomlijnen voor om toeslagschulden een preferente positie toe te kennen door artikel 22 van de Awir te wijzigen. Deze wijziging is echter ingegeven vanuit het uitgangspunt en wetssystematiek dat de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor de invordering van terugvorderingsbeschikkingen. Gezien de ontvlechting van de Belastingdienst is het niet langer logisch om de ontvanger aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de uitbetaling en invordering van toeslagschulden. Derhalve voldoet de in de Wet Stroomlijnen opgenomen wijziging van artikel 22 van de Awir niet meer om preferentie bij toeslagschulden mogelijk te maken.

In het kader van de herijking van de invorderingsstrategie Toeslagen wordt bezien of preferentie van Dienst Toeslagen wenselijk is. De wetswijziging bij het onderdeel ‘Preferentie voor toeslagschulden’ uit de Wet Stroomlijnen is echter niet langer passend.

[83] Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 1.
[84] Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 8, p. 105.

Conclusie

Het uitgangspunt van de Wet Stroomlijnen – namelijk het realiseren van één invorderingsregime voor belastingen en toeslagen door de IW 1990 grotendeels van toepassing te verklaren op toeslagen en de ontvanger aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van zowel belastingschulden en terugvorderingsbeschikkingen toeslagen – is, gezien de ingezette ontvlechting tussen de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, niet langer actueel. De DG Belastingdienst zou in dat geval immers verantwoordelijk worden voor de handelingen van de ontvanger ten aanzien van de DG Toeslagen, wat niet past bij de wens van Dienst Toeslagen om het vaststellingsproces en het invorderingsproces nauwer op elkaar aan te laten te sluiten.

Tegen deze achtergrond is onderzocht of onderdelen van de wet in aangepaste vorm alsnog kunnen worden ingevoerd, waarbij als uitgangspunt is opgenomen dat alleen de voor de burger meeste gunstige elementen behouden blijven. Bij de heroverweging is nadrukkelijk gevraagd aandacht te hebben voor het doenvermogen van burgers. Gezien de ontvlechting en het feit dat onderdelen inmiddels via andere trajecten worden opgepakt, is het aspect van het doenvermogen in deze heroverweging niet afzonderlijk meer beoordeeld.

De gewijzigde context betekent dat de opzet en plaatsing van de wetteksten van de onderdelen van de Wet Stroomlijnen niet langer passend is. Uit de heroverweging van de Wet Stroomlijnen volgt dan ook dat de artikelen XII, XIII - onderdelen A, B, C, onder 2 en E -, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII en XIX van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 kunnen vervallen. Voor zover het voorstel tot het vervallen van deze onderdelen een wetstechnisch karakter heeft, is het van belang om stil te staan bij de oorspronkelijke knelpunten waarop de Wet Stroomlijnen een antwoord beoogde te geven. Deze knelpunten zijn inmiddels onderzocht of worden al dan niet via andere wetgeving en beleidsmaatregelen aangepakt.

Artikel XIII, onderdelen C, onder 1, en D ziet op de verbetering en modernisering van de rechtsbescherming bij de invordering van belastingschulden, blijft gehandhaafd en treedt in werking op 1 januari 2027.[85]

[85] Stb. 2025, 23.