



WO 23/10, 12⁰⁰ - 12³⁰ uur

Handwritten signature and date: 18-10-24

DG Toeslagen
Directoraat-Generaal
Belastingdienst
Uitvoerings- en
Handhavingsbeleid

TER BESLISSING

Aan

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

Persoonsgegevens

nota

Gezamenlijke beslisnota stand van zaken
invorderingsstrategieën Belastingdienst en Dienst

Datum
16 oktober 2024

Notanummer
2024-0000502092

Bijlagen

1. Conceptkamerbrief
2. Onderzoek 'Doenlijker invorderen'
3. Verbetermaatregelen BD
4. Verwerking maatregelen in invorderingsstrategie BD
5. Verbetermaatregelen TSL
6. Achtergrondinformatie
7. Kamerbrief 26 april 2024

Aanleiding

De invorderingsstrategieën van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst zijn aan de Kamer gestuurd op 23 december 2022.¹ Sindsdien werken de Belastingdienst en Dienst Toeslagen aan de verdere beleidsmatige uitwerking en implementatie. In de Kamerbrief over de versnelling van de implementatie van de herijking invorderingsstrategie Belastingdienst en Dienst Toeslagen van 26 april 2024 hebben uw voorgangers toegezegd de Tweede Kamer in oktober te informeren over de voortgang van de invorderingsstrategieën. Via deze nota wordt deze toegezegde Kamerbrief over de voortgang aan u beiden voorgelegd (bijlage 1) en wordt tevens uw akkoord gevraagd op enkele verbetermaatregelen.

Beslispunten

Voordat u een besluit neemt over onderstaande beslispunten, is mondelinge toelichting mogelijk gewenst. Hiervoor is een overleg met u beiden ingepland op woensdag 23 oktober, om 12.00 uur.

1. Gaat u, stas FB, akkoord met de voorgestelde beleidsrichtingen van vijf verbetermaatregelen? (zie bijlage 3)
2. Gaat u, stas TD, akkoord met de voorgestelde en uitgewerkte beleidsrichtingen van verbetermaatregelen van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen (zie bijlage 5)?
3. Gaat u, stas TD, akkoord om de beleidsmatige uitwerking van de verbetermaatregel over een aangepaste betalingsregeling bij misbruik/fraude af te ronden nadat intensief toezicht (ITO) is ingeregeld (zie bijlage 5)?
4. Gaat u beiden akkoord met het verzenden van de Kamerbrief aan de Kamer namens u beiden (zie bijlage 1)? Indien akkoord, verzoeken wij u beiden de brief te ondertekenen.
5. Gaat u, stas TD, akkoord met het meesturen van het onderzoek 'Doenlijk(er) invorderen' met de Kamerbrief (zie bijlage 2)?
6. Gaat u beiden akkoord met openbaarmaking van deze nota conform de beleidslijn Actieve Openbaarmaking? Omliggende delen worden onzichtbaar gemaakt voor verzending.

f

f

ja, na overleg punten hierin

ja, zie boven

ja

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

Kernpunten

Kernpunten invorderingsstrategie Belastingdienst

- In bijlage 3 treft u vijf voorgestelde beleidsrichtingen aan van verbetermaatregelen van de Belastingdienst die, na uw akkoord en als de Tweede Kamer is geïnformeerd, geschikt zijn voor implementatie. Deze verbetermaatregelen zijn op hoofdlijnen beoordeeld op uitvoerbaarheid. Desalniettemin wordt het voorbewoed gemaakt dat het mogelijk is dat bij de implementatie (uitvoeringstechnische) knelpunten worden ontdekt.
- De vijf verbetermaatregelen betreffen:
 1. Introductie van een standaard betalingsregeling voor belastingen: hiermee wordt bedoeld de mogelijkheid om de volledige belastingschuld gespreid te betalen, onder lichte voorwaarden, ongeacht de financiële draagkracht van de burger.
 2. Betaalpauze: dit betreft de introductie van een betaalpauze van standaard vier maanden voor belastingschulden.
 3. Schorsende werking bij bezwaar en beroep: voorgesteld wordt om een coulante houding aan te nemen in de bezwaarfase en meer terughoudend (met ruimte voor maatwerk) te zijn met het schorsen van de invordering in de beroepsfase.
 4. Toerekenbaarheidstoets: bij een verzoek om kwijtschelding wordt de 'fictie' van toerekenbaarheid vervangen door een 'vermoeden' van toerekenbaarheid, zodat een verzoek om kwijtschelding vanwege 'toerekenbaarheid' in de toekomst alleen af wordt gewezen als (en voor zover) de burger een persoonlijk verwijt kan worden gemaakt dat de belastingschuld niet kan worden voldaan.
 5. Inkaderen beleid "geen verdere invorderingsmaatregelen" (GVI): in de Leidraad Invordering 2008 wordt beter tot uitdrukking gebracht dat GVI alleen wordt toegekend in uitzonderingssituaties en als individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven. Ook wordt ten aanzien van de te stellen voorwaarden aan een beschikking GVI duidelijker gemaakt dat er meer ruimte voor variatie bestaat, zodat er meer maatwerk geleverd kan worden. Het GVI-beleid krijgt zo (nog) meer het karakter van een vangnet, zonder dat de bestaande ruimte om maatwerk te kunnen bieden wordt weggenomen.
- In Bijlage 4 is de uitwerking van deze maatregelen opgenomen in de invorderingsstrategie van de Belastingdienst.

↳ uitleg svp
- hoe voorkomen we vernamings?

Kernpunten invorderingsstrategie Toeslagen

- In bijlage 5 treft u vier voorgestelde beleidsrichtingen van verbetermaatregelen van de Dienst Toeslagen die, na uw akkoord en nadat de Tweede Kamer is geïnformeerd, geschikt zijn voor implementatie.
- De vier verbetermaatregelen betreffen:
 - Illiquide vermogen: dit geeft de burger de mogelijkheid om bij vermogen een (verlengde) persoonlijke betalingsregeling aan te gaan in plaats van dit liquide te maken.
 - Betaalpauze: de mogelijkheid bieden de invordering te pauzeren.
 - Inzicht in de volledige toeslagschuld en in het invorderingsproces.
 - Spijtoptantenregeling: hiermee wordt het mogelijk dat de burger na de wettelijke betalingstermijn alsnog een betalingsregeling voor de duur van 24 maanden kan afsluiten.
- Een van de verbetermaatregelen die momenteel nog wordt uitgewerkt, heeft samenhang met het inregelen van het handavingsproces (intensief

toezicht), waarover u eerder bent geïnformeerd omtrent beleidsvraagstukken.² Indien u instemt wordt de beleidsmatige uitwerking van deze verbetermaatregel pas ter akkoord aan u voorgelegd wanneer dit proces is ingeregeld.

- Als onderdeel van de verbetermaatregelen omtrent het verbeteren van de communicatie en informatie is het gedragsonderzoek 'Doenlijk(er) invorderen' (bijlage 2) uitgevoerd. Het bevat aanbevelingen voor verbeteringen in de communicatie, met name in de brieven, en mogelijk vervolgonderzoek naar verwante aanpassingen in het proces. U wordt geadviseerd om het rapport als bijlage van de Kamerbrief naar de Kamer te sturen.

Kamerbrief

- Met de Kamerbrief (bijlage 1) informeert u beiden de Kamer over:
 - de voortgang van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen;
 - de beleidsrichting van vijf nieuwe verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie van de Belastingdienst;
 - de afronding van de beleidsfase van de invorderingsstrategie Belastingdienst;
 - de beleidsrichting van vier verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen.

Toelichting

Invorderingsstrategie Belastingdienst

- In totaal zijn er tien verbetermaatregelen opgesteld en zes verkenningen uitgevoerd. In bijlage 6 vindt u een overzicht hiervan. Met de uitwerking en (start van) de implementatie van deze tien verbetermaatregelen en de afronding van de verkenningen komt de herijking van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst tot een afronding. Vanaf nu worden verbeteringen en aanpassingen die wenselijk of noodzakelijk zijn, uitgewerkt binnen de reguliere structuren en organisatie van de Belastingdienst, waarbij de uitgangspunten van de invorderingsstrategie leidend zijn.
- Het tijdspad voor realisatie en de inwerkingtredingsdatum zijn onder andere afhankelijk van de prioritering binnen de Keten Inning & Betalingsverkeer. Gegeven de daar bekende schaarste van capaciteit en druk op het IV-portfolio kan de inwerkingtredingsdatum vanwege voorgenoemde redenen pas in de implementatiefase nader worden bepaald.
- De vijf nieuwe verbetermaatregelen hebben naar verwachting een beperkt effect op de belasting- en premieopbrengsten (dus inclusief accijnzen, verbruiksbelasting, douanerechten en belasting- en invorderingsrente). Bij de verdere uitwerking zal dit – indien mogelijk – preciezer worden bepaald. In de implementatiefase zullen daarnaast de uitvoeringskosten in beeld worden gebracht middels o.a. uitvoeringstoetsen, waarna definitieve (budgettaire) besluitvorming kan plaatsvinden. De besluitvorming zal plaatsvinden via de reguliere budgettaire besluitvormingsmomenten.
- In de invorderingsstrategie zijn zes maatregelen opgenomen die beogen probleemschulden te voorkomen en het bestaansminimum beter te

² DGT463742

waarborgen. Deze maatregelen raken ook aan de interdepartementale verkenning rondom het uniformeren van de norm die gehanteerd wordt als bestaansminimum waarmee de CRI-partijen³ zijn gestart. Voor het proces en tijdspad van deze verbetermaatregelen wordt aangesloten bij het interdepartementale traject.

Invorderingsstrategie Toeslagen

- Uw voorganger (staatssecretaris T&D) heeft ingestemd met verschillende beleidsmatige uitwerkingen van verbetermaatregelen en de Kamer daarover geïnformeerd. Momenteel worden ten behoeve van de implementatie hiervan de juridische, budgettaire en uitvoeringstechnische mogelijkheden in kaart gebracht. U treft in bijlage 6 een update over deze stand van zaken, waaronder een toelichting op de vertraagde doorlooptijd van de implementatie in verband met capaciteitstekort en de afhankelijkheid van de prioritering op het IV-portfolio van de Belastingdienst.

Budgettaire

De verbetermaatregelen hebben naar verwachting een beperkt effect op de belasting- en premieopbrengsten (dus inclusief accijns, verbruiksbelasting, douanerechten en belasting- en invorderingsrente). Bij de verdere uitwerking zal dit – indien mogelijk – preciezer worden bepaald. Tijdens de verdere uitwerking zullen de uitvoeringskosten in beeld worden gebracht. Als er aanpassing van wet- en regelgeving nodig is, en/of budgettaire gevolgen aan de orde zijn, zal dit voorafgaand aan implementatie opnieuw ter besluitvorming worden voorgelegd. De uitvoeringskosten worden binnen het artikel van de departementale begroting waaronder de desbetreffende uitvoeringsorganisatie valt gedekt.

Overzicht bijlagen

Bij deze nota zijn de volgende bijlagen gevoegd:

- Conceptkamerbrief Gezamenlijke beslisnota stand van zaken invorderingsstrategieën Belastingdienst en Dienst Toeslagen (bijlage 1).
- Het rapport Doenlijk(er) invorderen van Toeslagen, waarvan wordt geadviseerd het mee te sturen met de conceptkamerbrief (bijlage 2).
- Een nadere uitwerking van de maatregelen van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst (bijlage 3).
- De uitwerking van deze maatregelen in de invorderingsstrategie Belastingdienst (bijlage 4).
- Een nadere uitwerking van de verbetermaatregelen van de Dienst Toeslagen (bijlage 5).
- Document met achtergrondinformatie over de invorderingsstrategie, de inwerkingtredingdatum van een vrijstelling voor particulieren van het niet-bovenmatige deel van een pensioenvoorziening en de wijze waarop de Belastingdienst vervolg wil geven aan de oplossingsrichtingen uit het rapport 'Gezien en bereikbaar' (bijlage 6).
- De Kamerbrief die op 26 april 2024 door uw voorgangers aan de Kamer is gestuurd (bijlage 7).

Communicatie

Uw woordvoerders zijn betrokken bij de Kamerbrief.

³ De CRI-partijen bestaan uit de Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, RVO, SVB, Dienst Toeslagen en UWV.

Politiek/bestuurlijke context

- Op 23 december 2022 zijn de herijkte invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴ De herijking is toegezegd naar aanleiding van het rapport "Ongekend Onrecht" van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.⁵ In de strategie van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen is opgenomen dat de ambities van de invorderingsstrategieën worden uitgewerkt in concrete maatregelen. p
- Aan de Tweede Kamer is in de brief van 26 april 2024 (bijlage 7) toegezegd dat de Kamer in oktober 2024 opnieuw geïnformeerd wordt over de voortgang op de invorderingsstrategie van zowel de Belastingdienst als Dienst Toeslagen. p
- Op 10 juli 2024 heeft u – staatssecretaris F&B - het rapport 'Gezien en bereikbaar', een onderzoek naar de bekendmaking van belastingaanslagen, naar de Kamer gestuurd. U heeft toegezegd de Kamer in oktober te zullen informeren over de vervolgacties die in gang worden gezet naar aanleiding van de genoemde oplossingsrichtingen uit het rapport. Dit maakt deel uit van de conceptkamerbrief, waarmee uw toezegging wordt afgedaan. In bijlage 6 wordt u nader geïnformeerd over de vervolgacties die in gang zijn gezet naar aanleiding van de genoemde oplossingsrichtingen uit het rapport. p

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1161.

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 4, p. 11.

Doc nr.	Datum	Titel doc.
1	16-10-2024	Bijlage 3 - Nadere uitwerking van de maatregelen van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst
2	20-9-2024	Bijlage 4 - Uitwerking maatregelen Invorderingsstrategie Belastingdienst
3	16-10-2024	Bijlage 5 - Verbetermaatregelen TSL
4	16-10-2024	Bijlage 6 - Document met achtergrondinformatie over de invorderingsstrategie

Bijlage 3 - Nadere uitwerking van de maatregelen van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst

1. Introductie van een standaard betalingsregeling voor belastingen

- Huidige situatie: Voor burgers met een belastingschuld is het nu beleidsmatig niet mogelijk om een betalingsregeling van maximaal twaalf maanden te krijgen ongeacht de (financiële) draagkracht. In de praktijk wordt een voorstel van een burger tot betaling van zijn belastingschuld in (maximaal twaalf) termijnen vaak soepel beoordeeld.
- Voorstel: Dit voorstel behelst de introductie van een standaardbetalings-regeling voor belastingschulden. Met een 'standaardbetalingsregeling' wordt bedoeld de mogelijkheid om de volledige belastingschuld gespreid te betalen, onder lichte voorwaarden, ongeacht de financiële draagkracht van de burger (i.e. een betalingsregeling zoals Dienst Toeslagen deze al kent). Nieuwe belastingschulden kunnen beperkt worden gevoegd aan een lopende betalingsregeling (standaard, dan wel persoonlijke betalingsregeling) op verzoek van de burger en in nader te bepalen situaties. Tijdens de duur van de betalingsregeling worden belastingteruggaven, behoudens uitzonderingen, niet langer automatisch verrekend met belastingteruggaven. Uitgangspunt is immers dat de volledige schuld met de betalingsregeling wordt voldaan.
- Overwegingen voor aanpassen beleid:
 - Deze maatregel is een stap richting eenduidig overheidsbeleid;
 - De invoering van een standaardbetalingsregeling sluit aan bij de werkwijze in de praktijk waarbij een voorstel van een burger tot betaling van zijn belastingschuld in (maximaal twaalf) termijnen al soepel wordt beoordeeld;
- Door het introduceren van een laagdrempelige mogelijkheid om een betalingsregeling aan te vragen voor belastingschulden en het gelijktijdig introduceren van een digitale wijze van de aanvraag van de standaardbetalingsregeling, wordt het makkelijker voor de burger om de regeling aan te vragen waardoor administratieve lasten verlicht worden. Hierdoor kunnen de doorlooptijden korter worden en de werkvoorraden van de Belastingdienst worden verlaagd.
- Effect: een betalingsregeling die laagdrempelig en makkelijk aan te vragen is kan ervoor zorgen dat meer burgers deze betalingsregeling gaan aanvragen. Anderzijds kunnen burgers hierdoor ook meer financiële ruimte krijgen. Deze regeling vermindert de administratieve lasten van de burger. Daarnaast worden naar verwachting de doorlooptijden voor het afhandelen van verzoeken korter en daarmee de werkvoorraden van de Belastingdienstlager
- Strategisch uitgangspunt: Deze maatregel is een uitwerking van de strategische uitgangspunten 'een persoonsgerichte benadering' en 'stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen'.
- Uitvoerbaarheid: deze verbetermaatregel is, op basis van een eerste inschatting, uitvoerbaar en wordt na 1 januari 2025 gerealiseerd. De uitvoeringskosten en het tijdspad zijn afhankelijk van de wensen van de uitvoering en kunnen inzichtelijk gemaakt worden in de implementatiefase.
- Budgettaire consequenties: De verwachting op voorhand is dat de standaard betalingsregeling geen of beperkte budgettaire consequenties zal hebben. Als door de maatregel meer gebruik wordt gemaakt van een betalingsregeling, heeft dat meer rente-inkomsten tot gevolg.
- Zie voor een meer gedetailleerde uitwerking bijlage 4 'Uitwerking maatregelen Invorderingsstrategie Belastingdienst' hoofdstuk 1.

2. Betaalpauze

- Huidige situatie: Voor belastingschulden bestaat nu de mogelijkheid Kort Telefonisch Uitstel (KTU) van vier maanden aan te vragen.
- Voorstel: Het voorstel betreft een introductie van een betaalpauze van standaard vier maanden voor belastingschulden. Uitgangspunt daarbij is dat bij het verlenen van een betaalpauze persoonlijk contact met de burger plaatsvindt om de situatie en het handelingsperspectief van de burger te kunnen beoordelen. Invoering van een betaalpauze betekent voor belastingschulden een versoepeling van de voorwaarden die gelden bij KTU.
- Overwegingen voor aanpassen beleid:
 - Meer ruimte voor het kunnen bieden van maatwerk aan burgers, die tijd nodig hebben om financieel orde op zaken te stellen of om de benodigde (schuld)hulp te zoeken;
 - Aansluiting bij overheidsbrede ontwikkeling: onder leiding van SZW wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een landelijke schuldpauzeknop. De door de Belastingdienst voorgestelde betaalpauze loopt vooruit op deze ontwikkeling.

- Effect: De betaalpauze heeft het doel burgers tijdelijk rust en ruimte te bieden, zodat zij in staat worden gesteld om hun financiële zaken op een rijtje te krijgen en/of de benodigde hulp/advies te zoeken. Na afloop van deze pauze is de burger in staat om zijn belastingaanslag alsnog op een passende manier te betalen. Passend wil in deze context zeggen: door middel van een betalingsregeling, dan wel ineens.
- Strategisch uitgangspunt: Deze maatregel is een uitwerking van de strategische uitgangspunten 'een persoonsgerichte benadering', 'stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen' en 'dwanginvordering als uiterste middel'.
- Uitvoerbaarheid: deze maatregel is uitvoerbaar op basis van een eerste inschatting. In de implementatiefase wordt de uitvoerbaarheid verder onderzocht en wordt ook duidelijkheid gegeven over de inwerkingtredingsdatum.
- Budgettaire consequenties: de budgettaire aspecten zijn naar verwachting beperkt.
- Samenloop D TSL: D TSL wenst de betaalpauze ook te implementeren voor toeslagenschulden. Stip op de horizon is dat de pauzeduur variabel is (maximaal 4 maanden) en het contactmoment aan het einde van de pauze telefonisch verloopt. Mogelijk gaan burgers ook een betaalpauze verzoeken als ze niet in staat zijn om één of enkele termijnen te voldoen van een betalingsregeling. Als stip op de horizon wenst D TSL voor deze burgers een flexibele betalingsregeling te creëren waarin het mogelijk is om enkele maanden niet te betalen en daarna de gemiste termijnen gespreid of ineens te betalen. D TSL wenst dan alleen via een flexibele betalingsregeling een pauze te geven aan burgers die een betalingsregeling hebben lopen of direct in staat zijn om deze af te sluiten. Het enkel opschorten van de invordering, wordt dan alleen nog ingezet bij schuldenaren die niet direct in staat zijn een betalingsregeling af te sluiten, bijvoorbeeld door ziekte, echtscheiding of gebrek aan overzicht over de schuldenpositie. De Belastingdienst is in deze situaties al flexibel met het voldoen van de betaaltermijn van een (lopende) betalingsregeling. Dienst Toeslagen wenst een evaluatie van het regime en beoogt een doorontwikkeling naar meer persoonlijk contact en meer maatwerk bij de toekenning van de pauze; namelijk dat er met de burger een afspraak wordt gemaakt over de stappen die hij tijdens de pauze neemt, dat de burger wordt gebeld aan het einde van de pauze, alsmede dat de burger, waarmee direct een betaalafpraak over toeslagenschulden kan worden gemaakt, meteen een betalingsregeling krijgt waarbinnen het mogelijk wordt om enkele maanden niet te betalen.
- Zie voor een meer gedetailleerde uitwerking bijlage 4 'Uitwerking maatregelen Invorderingsstrategie Belastingdienst' hoofdstuk 2.

3. Schorsende werking bij bezwaar en beroep

- Huidige situatie: De Belastingdienst handelt tijdens de behandeling van een administratief beroep tegen een afwijzende beslissing op een verzoek om uitstel van betaling of kwijtschelding alsof een verzoek om uitstel van betaling is toegewezen. De (dwang)invordering wordt geschorst totdat er een beslissing is genomen.
- Voorstel: De toekomstige wijziging van de rechtsbescherming bij uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen van administratief beroep naar bezwaar en beroep bij de fiscale rechter geeft aanleiding tot heroverweging van de houding van de Belastingdienst gedurende deze procedures. Voorgesteld wordt om een coulante houding aan te nemen in de bezwaarfase en meer terughoudend (met ruimte voor maatwerk) te zijn met het schorsen van de invordering in de beroepsfase. Deze maatregel geldt zowel voor burgers als bedrijven (natuurlijke en niet-natuurlijke personen).
- Overwegingen voor aanpassen beleid:
 - Op dit moment is in uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen 'schorsende werking' de hoofdregel als administratief beroep wordt ingesteld, maar in de toekomst brengt het onverkort verlenen van schorsende werking extra risico's met zich mee, zoals mogelijke onverhaalbaarheid en oneigenlijk gebruik, met name vanwege de relatief lange duur van gerechtelijke procedures;
 - De Raad voor de rechtspraak verwacht bij de invoering van de fiscale rechtsbescherming in geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding blijvend hoge uitvoeringslasten als er geen maatregelen worden genomen om deze geschillen in het voortraject zoveel mogelijk te voorkomen. Het ministerie van Financiën heeft naar aanleiding van dit signaal toegezegd zich in te spannen om "acties in het voortraject in te zetten om onder meer bezwaar en beroep zoveel mogelijk te voorkomen in geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding." Hier is het niet onverkort verlenen van schorsende werking er één van.
- Effect: In geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding wordt ingezet op in het voortraject zoveel mogelijk voorkomen van bezwaar en beroep en minder oneigenlijk gebruik gemaakt van rechtsingangen.

- Strategisch uitgangspunt: Deze maatregel is een uitwerking van het strategische uitgangspunten 'een persoonsgerichte benadering', en 'dwanginvordering als uiterste middel'.
- Uitvoerbaarheid: Deze maatregel is uitvoerbaar en loopt mee in de realisatie voor het wetsvoorstel fiscale rechtsbescherming. De implementatiedatum van deze verbetermaatregel is gelijk aan de beoogde datum van inwerkingtreding van de fiscale rechtsbescherming in uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen. Deze datum staat nu op 1 januari 2027.
- Budgettaire consequenties: Dit voorstel heeft naar verwachting een beperkt effect op de Belasting- en premieopbrengsten.
- Zie voor een meer gedetailleerde uitwerking bijlage 4 'Uitwerking maatregelen Invorderingsstrategie Belastingdienst' hoofdstuk 3.

4. Toerekenbaarheidstoets

- Huidige situatie: De Belastingdienst wijst een verzoek om kwijtschelding af als het niet kunnen betalen van een belastingschuld aan de schuldenaar is "toe te rekenen". In het huidige invorderingsbeleid zijn een aantal "standaard"-situaties genoemd waarin er sprake is van toerekenbaarheid. In deze standaardsituaties is een fictie genoemd van toerekenbaarheid die in de praktijk regelmatig, zonder nader onderzoek en onderbouwing, resulteert in een afwijzing van het verzoek om kwijtschelding.
- Voorstel: Bij een verzoek om kwijtschelding wordt de 'fictie' van toerekenbaarheid vervangen door een 'vermoeden' van toerekenbaarheid, zodat een verzoek om kwijtschelding vanwege 'toerekenbaarheid' in de toekomst alleen af wordt gewezen als (en voor zover) de burger een persoonlijk verwijt kan worden gemaakt dat de belastingschuld niet kan worden voldaan. De omstandigheden waarin er vermoed wordt dat er sprake is van toerekenbaarheid (waarvoor nu de fictie geldt) worden bovendien aangepast. Er wordt ook een 'verplicht' contactmoment ingevoerd als de Belastingdienst het voornemen heeft om een verzoek om kwijtschelding af te wijzen vanwege het vermoeden van toerekenbaarheid. De schuldenaar krijgt de mogelijkheid tegenbewijs te leveren als de Belastingdienst het verzoek afwijst.
- Overwegingen voor aanpassen beleid:
 - Een meer subjectieve beoordeling van toerekenbaarheid sluit aan bij de bedoeling van de wetgever;
 - Bij een aantal bestaande afwijzingsgronden geldt al een tegenbewijsregeling, maar deze blijkt niet of lastig bruikbaar voor de burger;
 - Voorkomen dat een (te) rigide kwijtscheldingsbeleid in de praktijk recht gezet moet worden via een toezegging 'geen verdere invorderingsmaatregelen' (GVI) te treffen. Het GVI-beleid is namelijk bedoeld als vangnet en biedt de burger bovendien minder waarborgen (zie hierna);
 - Vereenvoudiging en verduidelijking van de vrij complex en zeer uitgebreid geredigeerde beleidstekst.
- Effect:
 - De schuldenaar wordt minder snel afgerekend op gemaakte keuzes bij de besteding van zijn geld in het verleden.
 - Het, in de praktijk, soms (te) rigide kwijtscheldingsbeleid hoeft niet te worden recht gezet via een toezegging 'geen verdere invorderingsmaatregelen' te treffen (GVI).
 - Strategisch uitgangspunt: Deze maatregel is een uitwerking van het strategische uitgangspunt 'een persoonsgerichte benadering' en 'het voorkomen van probleemschulden'.
 - Uitvoerbaarheid: Deze verbetermaatregel is, op basis van een eerste inschatting, uitvoerbaar. In de implementatiefase worden de uitvoeringsaspecten nader uitgewerkt en wordt duidelijkheid gegeven over de inwerkingtredingsdatum. Inwerkingtreding moet gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de maatregel toerekenbaarheidstoets.
 - Budgettaire consequenties: De maatregel leidt er naar verwachting toe dat een verzoek om kwijtschelding minder vaak wordt afgewezen. Dit zal leiden tot inkomstenderving, maar gezien de verwachte aantallen is deze derving vermoedelijk te overzien.
 - Zie voor een meer gedetailleerde uitwerking bijlage 4 'Uitwerking maatregelen Invorderingsstrategie Belastingdienst' hoofdstuk 4.

5. Inkaderen beleid 'geen verdere invorderingsmaatregelen'

- Huidige situatie: Als een schuldenaar niet voor kwijtschelding in aanmerking komt heeft de Belastingdienst de bevoegdheid om te beslissen dat geen verdere invorderingsmaatregelen (GVI) (meer) worden getroffen (voorheen: "niet-verder-bemoeilijken-beleid"). Het al dan

niet verlenen van een beschikking GVI is ter beoordeling van de behandelend invorderingsmedewerker die hierbij een vrije keuze heeft. Tegen de beslissing om geen verdere invorderingsmaatregelen te treffen staat geen rechtsgang open.

- Voorstel: In de Leidraad Invordering 2008 wordt beter tot uitdrukking gebracht dat GVI alleen wordt toegekend in uitzonderingssituaties en als individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven. Ook wordt ten aanzien van de te stellen voorwaarden aan een beschikking GVI duidelijker gemaakt dat er meer ruimte voor variatie bestaat, zodat er meer maatwerk geleverd kan worden. Het beleid 'geen verdere invorderingsmaatregelen' (hierna GVI-beleid) krijgt zo (nog) meer het karakter van een vangnet, zonder dat de bestaande ruimte om maatwerk te kunnen bieden wordt weggenomen. Daarnaast worden in het uitvoeringsproces enkele aanvullende maatregelen getroffen.
- Deze maatregel gaat hand in hand met een versoepeling van het kwijtscheldingsbeleid (zie aanpassing van de toerekenbaarheidstoets) dat in de praktijk soms te rigide is, dan wel te rigide wordt toegepast.
- Overwegingen voor aanpassen beleid:
 - Uw voorganger heeft expliciet gevraagd om (meer) kaders bij de toepassing van het GVI-beleid om het risico op willekeur te verminderen;
 - Behoud en (ten aanzien van te stellen voorwaarden) verruiming van de ruimte om maatwerk te kunnen bieden, zodat rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden/oog voor de menselijke maat;
 - GVI wordt nu met name toegepast bij burgers die in beroep gaan tegen de afwijzing van een verzoek om kwijtschelding.
- Effect:
 - Subjectiviteit en daardoor een risico op willekeur wordt verminderd/ voorkomen;
 - Deze maatregel zorgt voor behoud en (ten aanzien van te stellen voorwaarden) verruiming van de ruimte om maatwerk te kunnen bieden, zodat rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden en oog is voor de menselijke maat;
 - Met deze wijzigingen is GVI niet vooral aan burgers voorbehouden die in actie komen en in beroep gaan bij de directeur, maar zal het breder worden toegepast.
- Strategisch uitgangspunt: Deze maatregel is een uitwerking van het strategische uitgangspunt 'een persoonsgerichte benadering' en 'het voorkomen van probleemschulden'.
- Uitvoerbaarheid: Deze verbetermaatregel is, op basis van een eerste inschatting, uitvoerbaar. In de implementatiefase worden de uitvoeringsaspecten nader uitgewerkt en wordt duidelijkheid gegeven over de inwerkingtredingsdatum. Inwerkingtreding moet gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de maatregel toerekenbaarheidstoets. Het tijdpad voor realisatie en de inwerkingtredingsdatum zijn onder andere afhankelijk van de prioritering binnen de Keten I&B.
- Budgettaire consequenties: De budgettaire gevolgen zijn naar verwachting beperkt. Het gaat om een relatief klein aantal particulieren en ondernemers die hiervoor in aanmerking komen. De voorgestelde maatregelen zullen daar geen substantiële verandering in brengen.
- Zie voor een meer gedetailleerde uitwerking bijlage 4 'Uitwerking maatregelen Invorderingsstrategie Belastingdienst' hoofdstuk 5.



Ministerie van Financiën

Uitwerking maatregelen Invorderingsstrategie Belastingdienst

Versienummer

Datum 20 september 2024
Status

Colofon

Projectnaam
Projectnummer
Versienummer
Vergaderplaats
Projectleider(s)
Contactpersoon

Herijking invorderingsstrategie Belastingdienst

Persoonsgegevens

Directoraat-Generaal Belastingdienst | Uitvoerings- en
handhavingsbeleid (Cd UHB) | Afdeling Formeel Recht &
Invordering
Korte Voorhout 7 | 2511 CW 's-Gravenhage
Postbus POSTBUS 20201 | 2500 EE

Bijlage(n)

PM

Auteur(s)

Persoonsgegevens

Inhoud

1	Introductie standaardbetalingsregeling voor belastingschulden—10
1.1	Samenvatting—10
1.2	Uit te werken beleidsrichting—10
1.2.1	A. Minimum maandbedrag—10
1.2.2	B. Afwijsredenen voor een standaardbetalingsregeling—10
1.2.3	C. “Voegen” van nieuwe schulden—11
1.2.4	D. Verrekening gedurende een betalingsregeling—11
1.2.5	E. Intrekken standaardbetalingsregeling—12
1.2.6	F. Digitaal verzoekformulier—12
1.3	Doelgroep—12
1.4	Huidig beleid—12
1.5	Overwegingen bij aanpassing beleid—12
1.6	Uitvoeringsaspecten—13
1.7	Budgettaire aspecten—13
1.8	Politiek/bestuurlijke context—13
2	Betaalpauze—15
2.1	Samenvatting—15
2.2	Uit te werken beleidsrichting—15
2.2.1	Weigeren betaalpauze—16
2.2.2	Aanvragen van de betaalpauze—16
2.3	Doelgroep—17
2.4	Huidig beleid—17
2.5	Overwegingen bij aanpassing beleid—19
2.6	Risico’s—19
2.7	Uitvoeringsaspecten—19
2.8	Budgettaire en overige aspecten—19
2.9	Politiek/bestuurlijke context—19
3	Schorsende werking tijdens geschillen over uitstel en betaling—21
3.1	Samenvatting—21
3.2	9.2 Uit te werken beleidsrichting—21
3.3	Doelgroep—22
3.4	Huidige beleid—22
3.5	Invoeringsdatum—23
3.6	Overwegingen bij aanpassing beleid—23
3.7	Risico’s—23
3.8	Uitvoeringskosten—24
3.9	Budgettaire aspecten en overige aspecten—24
3.10	Politiek/bestuurlijke context—24
4	Kwijtschelding – Toerekenbaarheidstoets—26
4.1	Samenvatting—26
4.2	Uit te werken werkwijze/beleidsrichting—26
4.3	Doelgroep—27
4.4	Huidige werkwijze/beleid—27
4.5	Overwegingen bij aanpassing werkwijze/beleid—28
4.6	Uitvoeringsaspecten—28
4.7	Budgettaire aspecten—29
4.8	Relevante ontwikkelingen—29

5	Inkaderen beleid `geen verdere invorderingsmaatregelen (GVI)—30
5.1	Samenvatting—30
5.2	Huidige werkwijze/beleid—30
5.3	Uit te werken beleidsrichting—31
5.4	Doelgroep—33
5.5	Overwegingen bij aanpassing werkwijze/beleid—33
5.6	Uitvoeringsaspecten—33
5.7	Budgettaire aspecten—33

Inleiding

Klik hier om uw tekst te typen

1 Introductie standaardbetalingsregeling voor belastingschulden

1.1 Samenvatting

- Kern maatregelen: introductie van een standaardbetalingsregeling voor belastingschulden. Met een 'standaardbetalingsregeling' wordt bedoeld de mogelijkheid om de volledige belastingschuld gespreid te betalen, onder lichte voorwaarden, ongeacht de financiële draagkracht van de belastingschuldige.¹
- Belangrijkste overwegingen:
 - Het introduceren van een laagdrempelige mogelijkheid om een betalingsregeling voor belastingschulden aan te vragen.
 - Beleid en uitvoeringspraktijk in overeenstemming brengen. De invoering van een standaardbetalingsregeling sluit aan bij de huidige werkwijze in de praktijk waarbij vaak een voorstel van een burger tot betaling van zijn belastingschuld in (maximaal twaalf) termijnen al soepel wordt beoordeeld.
 - Eenduidig beleid: deze maatregel is een stap richting meer eenduidig overheidsbeleid.

1.2 Uit te werken beleidsrichting

- Met een 'standaardbetalingsregeling' (die voor belastingschulden beleidsmatig nog niet bestaat) wordt bedoeld de mogelijkheid de volledige belastingschuld gespreid te betalen, onder lichte voorwaarden, ongeacht financiële draagkracht van de belastingschuldige (zoals Dienst Toeslagen deze al kent).
- Voor deze regeling zijn de volgende onderdelen uitgewerkt:
 - A. Minimum maandbedrag;
 - B. Afwijsredenen voor een standaardbetalingsregeling;
 - C. Voegen van nieuwe schulden;
 - D. Verrekening gedurende een betalingsregeling
 - E. Intrekken standaardbetalingsregeling
 - F. Digitaal verzoekformulier.

1.2.1 A. Minimum maandbedrag

Deze betalingsregeling kan worden toegekend vanaf een minimum af te lossen maandbedrag van € 20. Dit is in overeenstemming met het huidige beleid van Dienst Toeslagen. Een minimumbedrag wordt ingevoerd om onevenredige uitvoeringslasten te voorkomen. Tegelijkertijd blijft het bedrag relatief laag om zoveel mogelijk burgers.

1.2.2 B. Afwijsredenen voor een standaardbetalingsregeling

- De volgende afwijsgronden voor een standaard betalingsregeling worden opgenomen in het beleid:
 - Als de ontvanger op basis van de hem bekende informatie aanleiding heeft te veronderstellen dat de burger de betalingsregeling niet kan betalen.

¹ Met een 'persoonlijke betalingsregeling' wordt bedoeld een betalingsregeling gebaseerd op financiële draagkracht - die alleen wordt verleend als er onvoldoende inkomen is om de schuld volledig binnen de betalingstermijn te voldoen; de burger dient dan zijn maandelijkse betalingscapaciteit voor aflossing van de schuld in te zetten; na afloop van de betalingsregeling volgt er (onder voorwaarden) kwijtschelding van een eventuele restschuld.

- Als nieuw opkomende belastingverplichtingen (aangifte en betaling) structureel niet tijdig (of volledig) worden voldaan en/of gebleken is van onjuiste informatieverstrekking.
 - Als het gaat om een aanzienlijk fiscaal belang. Daarvan is in beginsel sprake als de totale belastingschuld ten tijde van het verzoek om een standaardbetalingsregeling tenminste € 100.000 bedraagt.
- In bepaalde situaties is het denkbaar om niet zonder meer een standaardbetalingsregeling toe te kennen of deze zelfs te weigeren. In die gevallen is (mogelijk) een nadere beoordeling nodig. Daarna kan de ontvanger alsnog een standaard betalingsregeling toekennen, een persoonlijke betalingsregeling toekennen of het verzoek kan afwijzen.

1.2.3

C. "Voegen" van nieuwe schulden

- Op dit moment is het niet mogelijk om nieuwe belastingschulden geautomatiseerd te voegen. Het voegen van nieuwe belastingschulden aan een lopende betalingsregeling (standaard, dan wel persoonlijke betalingsregeling) kan daarom alleen op verzoek in bepaalde situaties. Wat dat precies behelst, zal op instructieniveau uitgewerkt worden, maar gedacht kan worden aan situaties waarin de nieuwe vordering relatief beperkt is en voor een beperkt aantal nieuwe vorderingen.
- Het voegen van nieuwe belastingschulden is zonder automatisering alleen uitvoerbaar zonder uitgebreide beoordeling.
- In uitzonderingsgevallen kan een individuele uitgebreidere beoordeling plaatsvinden, waarbij mogelijk gegevens zullen moeten worden opgevraagd.
- Bij een dergelijke beoordeling zal de Belastingdienst zoeken naar een passende oplossing, door bijvoorbeeld ook andere oplossingen onderzoeken zoals het voortzetten van de standaardbetalingsregeling met de gevoegde aanslag, het toekennen van een persoonlijke betalingsregeling met de gevoegde aanslag, eventueel gevolgd door kwijtschelding, of een doorverwijzing naar schuldhulpverlening.
- Uitgangspunten na het voegen zijn
 - a) dat het maandbedrag in beginsel niet verandert,
 - b) een nieuwe termijn gaat lopen op basis van het ongewijzigde bedrag. Alleen als het oorspronkelijke maandbedrag niet voldoende is om de schuld binnen twaalf maanden af te lossen, wordt het maandbedrag verhoogd. Als het verhoogde maandbedrag hoger is dan op grond van de geschatte betalingscapaciteit kan worden voldaan is een persoonlijke betalingsregeling uiteraard op zijn plaats.
- Na het voegen van een nieuwe vordering aan een lopende betalingsregeling krijgt de burger bericht in de vorm van een nieuwe beschikking.

1.2.4

D. Verrekening gedurende een betalingsregeling

- Op grond van het huidige beleid wordt een teruggave die opkomt gedurende een betalingsregeling automatisch verrekend. Dit wordt door burgers niet altijd als wenselijk ervaren en zorgt voor veel klantvragen.
- Daarom worden gedurende een standaardbetalingsregeling belastingteruggaven niet langer automatisch verrekend met belastingteruggaven, tenzij:
 - de schuldenaar daarom verzoekt; of
 - er anderszins aanleiding voor verrekening is, bijvoorbeeld bij grote financiële belangen en/of verhaalsrisico's (concrete situaties uit te werken in instructies).

- Voor de persoonlijke betalingsregeling blijft verrekening wel de hoofdregel om te voorkomen dat op het moment van kwijtschelding het bedrag van de (niet verrekenende) teruggave alsnog moet worden voldaan.

1.2.5 E. Intrekken standaardbetalingsregeling

- De standaardbetalingsregeling kan worden ingetrokken als de burger een termijn/maandbedrag mist.
- Voorafgaand aan het intrekken van de standaard betalingsregeling, vanwege een gemiste termijn/maandbedrag, wordt (schriftelijk, maar kan in sommige situaties ook telefonisch) contact opgenomen met de burger om na te gaan wat er aan de hand is.
- Ook kan de standaardbetalingsregeling worden ingetrokken als de burger geen contact zoekt als een nieuwe schuld ontstaat en is de nieuwe schuld in beginsel aanleiding om de betalingsregeling in te trekken.

1.2.6 F. Digitaal verzoekformulier

- Om het aanvragen van een standaardbetalingsregeling te vereenvoudigen voor de burger en de Belastingdienst, ontwikkelt de Belastingdienst een vereenvoudigd verzoekformulier, dat op de website van de Belastingdienst beschikbaar zal worden gesteld.
- Dit formulier kan gebruikt worden voor zowel het aanvragen van de betalingsregeling, als voor het voegen van een nieuwe belastingvordering.
- De bestaande mogelijkheden om een betalingsregeling aan te vragen, telefonisch en schriftelijk, blijven bestaan.
- Het verzoekformulier wordt gekoppeld aan een set beslisregels waarmee geautomatiseerd een inschatting kan worden gemaakt of een burger onder het bestaansminimum komt door het aangaan van de standaard betalingsregeling.

1.3 Doelgroep

De doelgroep betreft particulieren, ex-ondernemers inbegrepen. Deze maatregel is bedoeld voor burgers (particulieren) met tijdelijke betalingsproblemen dan wel een eenmalige hoge schuld die zij niet of moeilijk in één keer kunnen aflossen. Ook burgers met (op het oog) voldoende draagkracht kunnen profiteren van deze ruimere betalingsmogelijkheid. Enerzijds kan dat positief zijn, omdat ook burgers met weliswaar voldoende betalingscapaciteit maar met (tijdelijke) hoge lasten worden geholpen. Anderzijds kan een risico op een aanzuigende werking ontstaan. Door de renteprikkel wordt verwacht dat de mogelijke aanzuigende werking beperkt blijft.

1.4 Huidig beleid

- Voor burgers met een belastingschuld is het nu mogelijk om een betalingsregeling naar (financiële) draagkracht van maximaal twaalf maanden te krijgen. Dit wordt de "persoonlijke betalingsregeling" genoemd.
- Maandelijks betaalt de burger dan een bedrag ter hoogte van zijn betalingscapaciteit (inkomen minus noodzakelijke kosten van bestaan). Na voldoening van de betalingscapaciteit gedurende twaalf maanden volgt (onder voorwaarden) kwijtschelding van een eventuele restschuld.
- In de praktijk wordt een voorstel van een burger tot betaling van zijn belastingschuld in (maximaal twaalf) termijnen soepel beoordeeld.

1.5 Overwegingen bij aanpassing beleid

- Eenduidig beleid: maatregel is een stap richting eenduidig overheidsbeleid.

- Beleid en uitvoeringspraktijk in overeenstemming brengen. De invoering van een standaardbetalingsregeling sluit aan bij de werkwijze in de praktijk waarbij een voorstel van een burger tot betaling van zijn belastingschuld in (maximaal twaalf) termijnen al soepel wordt beoordeeld.
- Door het introduceren van een laagdrempelige mogelijkheid om een betalingsregeling aan te vragen voor belastingschulden en het gelijktijdig introduceren van een digitale wijze van de aanvraag van de standaardbetalingsregeling, wordt het makkelijker om de regeling aan te vragen waardoor administratieve lasten verlicht worden. Hierdoor kunnen naar verwachting de doorlooptijden korter worden en de werkvoorraden van de Belastingdienst worden verlaagd.

1.6 Uitvoeringsaspecten

Deze verbetermaatregel is, op basis van een eerste inschatting, uitvoerbaar en wordt na 2025 gerealiseerd. De uitvoeringskosten en het tijdpad zijn afhankelijk van de verder wensen in de uitvoering en kunnen inzichtelijk gemaakt worden in de implementatiefase.

1.7 Budgettaire aspecten

De verwachting op voorhand is dat de standaard betalingsregeling geen of beperkte budgettaire consequenties zal hebben. Als door de maatregel meer gebruik wordt gemaakt van een betalingsregeling, heeft dat meer rente-inkomsten tot gevolg.

1.8 Politiek/bestuurlijke context

Eenduidig overheidsbeleid:

Vanuit de Tweede Kamer is regelmatig aandacht gevraagd voor een eenduidig overheidsbeleid. Ook de ARK benadrukte onlangs weer het belang ervan in het rapport van 23 maart jl. over betalingsregelingen bij het Rijk: "Dat elke uitvoeringsorganisatie eigen regels en procedures heeft die sterk van elkaar verschillen, maakt het voor de aanvrager onnodig complex."

Rapport Algemene Rekenkamer:

In het rapport 'Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk' van de Algemene Rekenkamer² wordt kritiek geuit op de betalingsregeling van de Belastingdienst:

ARK: "In de praktijk komt het erop neer dat de Belastingdienst bij de aanvraag van een betalingsregeling geen rekening houdt met het bedrag dat een burger per maand kwijt is aan andere schuldeisers. De Belastingdienst doet dit vanwege hun preferente schuldeiserspositie. De Belastingdienst vraagt wel een schuldenoverzicht bij de burger op, maar telt deze schulden vervolgens niet mee in de berekening van wat iemand maandelijks kan aflossen. Hierdoor is de berekening van wat deze burger per maand nog kan missen niet realistisch en slechts een papieren werkelijkheid. Dit betekent in de praktijk dat de burger het bestaansminimum zelf moet beschermen, door bij andere schuldeisers de boot af te houden en uit te leggen dat de schuld van de Belastingdienst voorrang heeft. Kwetsbare burgers kunnen dit in de praktijk niet zelf regelen met andere schuldeisers."

Een standaardbetalingsregeling kan er in veel gevallen voor zorgen dat een kleiner deel van de betalingscapaciteit door de Belastingdienst wordt opgeëist en daardoor

² Algemene Rekenkamer, 23 maart 2023, Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk (<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/03/23/betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk>)

meer ruimte over blijft om af te lossen aan andere schuldeisers. Dit laat onverlet dat gelijktijdig maatregelen moeten worden getroffen om het bestaansminimum beter te waarborgen.

2 Betaalpauze

2.1 Samenvatting

- Kern maatregel: introductie van een betaalpauze van standaard vier maanden voor belastingschulden. Uitgangspunt daarbij is dat bij het verlenen van een betaalpauze persoonlijk contact met de burger plaatsvindt om de situatie en het handelingsperspectief te kunnen beoordelen.
- Belangrijkste overwegingen:
 - Meer ruimte voor het bieden van maatwerk bij burgers die tijd nodig hebben om financieel orde op zaken te stellen of om de benodigde (schuld)hulp te zoeken.
 - De voorgestelde betaalpauzemogelijkheid voor belastingen loopt vooruit op de ontwikkeling van een landelijke schuldpauzeknop.

2.2 Uit te werken beleidsrichting

- De betaalpauze heeft het doel burgers tijdelijk rust en ruimte te bieden, zodat zij in staat worden gesteld om hun financiële zaken op een rijtje te krijgen en/of de benodigde hulp/advies te zoeken, waarbij de burger na afloop van deze pauze in staat is om zijn belastingaanslag alsnog op een passende manier te betalen. Passend wil in deze context zeggen: door middel van een betalingsregeling, dan wel ineens.
- Invoering van een betaalpauze betekent voor belastingschulden een versoepeling van de voorwaarden van de bestaande mogelijkheid van Kort Telefonisch Uitstel (KTU)
- De betaalpauze duurt vier maanden vanaf de toekenning.
- Gekozen is voor een termijn van vier maanden, omdat dit aansluit bij zowel het bestaande KTU-beleid voor belastingschulden.
- Daarnaast lijkt vier maanden lang genoeg om burgers te helpen in verschillende situaties en tegelijkertijd is een termijn van vier maanden kort genoeg om grote inningsrisico's te voorkomen.
- Het staat de burger vrij om tijdens de pauze (een deel van) zijn schuld te betalen tijdens de betaalpauze.
- Na de pauze heeft de burger, als hij aan de voorwaarden voldoet, nog steeds recht op een betalingsregeling voor de reguliere duur van een betalingsregeling.
- De betaalpauze kan niet worden aangevraagd wanneer een betalingsregeling loopt voor een belastingschuld.
- Uitgangspunt is dat eventuele dwanginvorderingstrajecten niet worden opgeschort. Dit is anders wanneer het opschorten van de dwanginvorderingsmaatregelen naar het oordeel van de ontvanger niet bezwaarlijk is. Wanneer hier sprake van is wordt op instructieniveau nader uitgewerkt.
- Een variabele termijn afhankelijk is van de situatie, bijvoorbeeld twee maanden in geval van niet-complexe situaties, leidt tot extra beoordelingscriteria en daarmee tot extra complexiteit in de uitvoering en mogelijk vertraging in het toekennen van de betaalpauze. Een variabele termijn is daarom niet wenselijk en uitvoerbaar.
- De betaalpauze is debiteurgericht. Als de pauze wordt toegekend geldt deze voor alle op het moment van het pauseringsverzoek openstaande belastingschulden. Vanuit de burger bezien is het wenselijk dat de pauze ook gaat gelden voor toeslagschulden. Dit vergt echter een gelijk regime voor belasting- en toeslagschulden.

- Een betaalpauze kan toegekend worden tot een grensbedrag van €50.000.
- Met het hanteren van een grensbedrag van €50.000 komt circa 98%³ van de belasting- en toeslagenpopulatie in aanmerking voor de betaalpauze.
- Daarnaast is er de mogelijkheid om ook boven het grensbedrag een betaalpauze toe te kunnen kennen in daartoe aanleiding gevende gevallen. Dit houdt in dat de individuele behandelaar bij een bedrag boven het grensbedrag de ruimte krijgt om, bij wijze van maatwerk, een betaalpauze te verlenen.
- Op dit moment is het IV-technisch niet mogelijk om de betaalpauzefaciliteit uit te breiden met een pauzering van nieuwe (maandelijkse) betalingsverplichtingen die tijdens de betaalpauze ontstaan. Of deze uitbreiding wenselijk en mogelijk is kan worden onderzocht bij de implementatie van de betaalpauze.
- Gedurende de betaalpauze loopt de invorderingsrente door.

2.2.1 *Weigeren betaalpauze*

De betaalpauze kan niet toegekend worden wanneer naar de beoordeling van de Belastingdienst:

1. de belangen van de Staat in het geding zijn,
2. de aard van de schuld en/of de omvang van de schuld⁴ in relatie tot de (bekende) verhaalsmogelijkheden aanleiding geeft tot voortzetting van dwanginvorderingsmaatregelen, of
3. het aangifte- en betalingsgedrag van de burger reden is voor voortzetting van de dwanginvordering, of
4. gestart is met het opvoeren van een dwanginvorderingmaatregel in de systemen. De betaalpauze kan zodoende wel aangevraagd worden nadat alleen het dwangbevel is betekend maar nog geen daadwerkelijke dwanginvorderingsmaatregelen zijn opgestart.

2.2.2 *Aanvragen van de betaalpauze*

- Pas na persoonlijk contact tussen de burger en een belastingdienstmedewerker wordt vastgesteld of een betaalpauze passend is en wordt de betaalpauze toegekend.
- Door het persoonlijk contact kan zoveel mogelijk handelingsperspectief worden geboden. Als de situatie daarom vraagt volgt bijvoorbeeld doorverwijzing naar (schuld)hulp of wordt gekozen voor een betere passende oplossing zoals het direct toekennen van een betalingsregeling of het versturen van een kwijtscheldingsformulier.
- Vanwege de noodzaak tot persoonlijk contact heeft het de voorkeur dat de betaalpauze telefonisch wordt aangevraagd. In de communicatie wordt hierop gestuurd. Dit betekent dat de burger in de communicatie wordt verzocht om de betaalpauze telefonisch aan te vragen.
- Bij schulden tot (in totaal) € 20.000⁵ (en waarvoor geen dwanginvorderingstraject loopt) volstaat persoonlijk contact door een BelTel-medewerker.
- Bij hogere schulden is persoonlijk contact mogelijk met een invorderingsmedewerker nodig om het verzoek nader te beoordelen. Dit geldt ook als de burger binnen een jaar na afloop van de betaalpauze opnieuw een betaalpauze aanvraagt of een tweede maal voor dezelfde vordering een betaalpauze aanvraagt.

³ Dit is gebleken naar intern onderzoek van CAP/Inning.

⁴ Hierbij kan overwogen worden om in de instructie een maximumbedrag te hanteren voor het toekennen van een betaalpauze.

⁵ Op basis van de workload van de directies kan in de toekomst dit bedrag hoger uitvallen.

- Een betaalpauze kan ook per brief wordt aangevraagd. Omdat persoonlijk contact met de burger noodzakelijk is voor de pauze kan worden toegekend, kan het toekennen van een verzoek wellicht langer duren.
- Het online aanvragen van een betaalpauze is nu nog niet realiseerbaar.
- Het wel of niet verlenen van een betaalpauze gebeurt (net als bij het huidige KTU) niet bij formele beschikking, er staat dan ook geen rechtsmiddel open tegen de beslissing om een betaalpauze wél of niet te verlenen. De burger krijgt wel een schriftelijke kennisgeving van het toekennen van een betaalpauze.
- Het toekennen van een betaalpauze heeft geen gevolgen voor (toekomstige) betalingsregelingen; na afloop van een betaalpauze kan de burger dus voor (de volledige termijn van) een betalingsregeling in aanmerking komen. Dit vergroot weliswaar het risico op calculerend gedrag, maar is vanuit burgerperspectief wel gewenst. Bovendien kan een betaalpauze geweigerd worden als er signalen van oneigenlijk gebruik of misbruik bestaan.
- Het bestaande KTU-beleid blijft in de huidige vorm voortbestaan voor ondernemers zijnde niet-natuurlijke personen.

2.3 Doelgroep

De doelgroep is particulieren en ondernemers-natuurlijke personen (zzp-ers, eenmanszaken) (hierna burgers).

De betaalpauze is zowel bedoeld voor burgers die behoefte hebben aan tijdelijke financiële ruimte (bijvoorbeeld totdat het vakantiegeld wordt uitbetaald) als voor burgers die tijd nodig hebben om financieel orde op zaken te (laten) stellen. De achtergrond en motivering van het verzoek om een betaalpauze is dus geen element van toetsing maar wordt wel betrokken bij de beoordeling van het handelingsperspectief (is de betaalpauze de meest geschikte oplossing?).

Voor ondernemers-niet-natuurlijke personen (rechtspersonen) geldt de betaalpauzemogelijkheid niet, maar blijft het huidige KTU-beleid met het grensbedrag van toepassing.

2.4 Huidig beleid

- Voor belastingsschulden bestaat nu al de mogelijkheid om KTU aan te vragen.
- Om voor KTU in aanmerking te komen moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:
 - a) De totale openstaande schuld van de belastingsschuldige bedraagt minder dan € 20.000.
 - b) Voor de betreffende aanslagen is niet al een andere vorm van uitstel van betaling verleend.
 - c) Er is geen sprake van een voorlopige aanslag die is opgelegd in het belastingjaar en in meerdere termijnen betaald mag worden.
 - d) Er is geen sprake van een openstaande belastingsschuld waarvoor een dwangbevel is betekend.
- Als KTU wordt gevolgd door een reguliere betalingsregeling dan wordt de duur van die betalingsregeling verminderd met de periode van het KTU.

Vergelijking huidige KTU en voorgestelde betaalpauze

	Huidig KTU	Betaalpauze	KTU voor rechtspersonen
Duur	4 maanden	4 maanden	4 maanden
Voor wie	Particulieren én ondernemers	Particulieren, ondernemers natuurlijke personen	Rechtspersonen
Voor wat	Geformaliseerde Belastingaanslagen	Geformaliseerde belastingaanslagen & terugvorderingsbeschikkingen toeslagen	Geformaliseerde belastingaanslagen
Ingangsdatum	Laatste vervaldag van de oudste aanslag	Vanaf het moment van het toekennen	Laatste vervaldag van de oudste aanslag
Voorwaarden	Schuld <20.000 Geen openstaande aanslagen met een dwangbevel Geen ander uitstel van betaling ivm betalingsproblemen	Ongeacht de hoogte van de schuld Geen sprake van gestarte dwanginvorderingsmaatregelen Geen sprake van belangen van de Staat die in het geding zijn	De huidige voorwaarden van het KTU blijven gelden
Manier van aanvragen	Door zelf te bellen	Door zelf te bellen, schriftelijk aanvraag en op termijn middels een digitale aanvraag	Door zelf te bellen
Na afloop van de betaalpauze:	Direct het volledige bedrag betalen Betalen middels een betalingsregeling waarvan de nieuwe betalingsregeling ingaat vanaf de datum van het KTU.	Direct het volledige bedrag betalen Betalen middels een betalingsregeling waarbij geen rekening wordt gehouden met de betaalpauze (volledige termijn)	Direct het volledige bedrag betalen Betalen middels een betalingsregeling waarvan de nieuwe datum ingaat vanaf de datum van het KTU.
Debiteur of vorderingsgericht	Vorderingsgericht	Debiteur gericht	Vorderingsgericht
Formele beschikkingen & rechtsmiddelen	Geen beslissing bij beschikking Geen rechtsbescherming	Geen beslissing bij beschikking Geen rechtsbescherming	Geen beslissing bij beschikking Geen rechtsbescherming

2.5 Overwegingen bij aanpassing beleid

Belangrijkste overwegingen voor het invoeren van een betaalpauzemogelijkheid zijn:

- Meer ruimte voor het kunnen bieden van maatwerk aan burgers, die tijd nodig hebben om financieel orde op zaken te stellen of om de benodigde (schuld)hulp te zoeken.
- Aansluiting bij overheidsbrede ontwikkelingen: onder leiding van SZW wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een landelijke schuldpauzeknop.⁶ De door de Belastingdienst voorgestelde betaalpauze loopt vooruit op deze ontwikkeling.

2.6 Risico's

Deze maatregel kent de volgende risico's:

- De voorgestelde betaalpauzefaciliteit zal ook gelden voor ondernemers natuurlijke personen. Ook voor die groep 'burgers' kan een tijdelijke 'adempauze' om financieel orde op zaken te stellen een uitweg bieden. Met name als zij al een dwangbevel hebben ontvangen schiet het huidige KTU vaak tekort. Er ontstaat echter wel een verschil in behandeling tussen ondernemers natuurlijke personen enerzijds en ondernemers niet-natuurlijke personen anderzijds. De eerste groep, met recht op een betaalpauze, krijgt een extra uitstelmogelijkheid van vier maanden boven op de bestaande uitstelmogelijkheden, terwijl de tweede groep, met recht op KTU, dat niet heeft.
- Bij een afwijzing van het verzoek om een betaalpauze is geen bezwaar en beroep mogelijk bij een afwijzing van het verzoek. Dit is nu ook al het geval bij het bestaande KTU. De verwachting is echter dat in veel gevallen tegemoet kan worden gekomen aan het verzoek van de burger. Aan eventueel op de betaalpauze volgende verzoeken om uitstel en/of kwijtschelding is wel rechtsbescherming verbonden. Hierbij wordt opgemerkt dat het niet in aanmerking komen voor een betaalpauze niet betekent dat de burger géén uitstel van betaling kan vragen. Bij uitstel van betaling heeft de burger zoals aangegeven rechtsbescherming.
- Omdat de invorderingsrente tijdens een betaalpauze doorloopt kan een opstapeling van schulden ontstaan, te meer als een betaalpauze vaker wordt verleend.

2.7 Uitvoeringsaspecten

Deze maatregel is uitvoerbaar op basis van een eerste inschatting. In de implementatiefase wordt de uitvoerbaarheid verder onderzocht en wordt ook duidelijkheid gegeven over de inwerkingtredingsdatum.

2.8 Budgettaire en overige aspecten

De budgettaire aspecten zijn naar verwachting beperkt. Door de betaalpauze zullen de verschuldigde bedragen op een later moment binnenkomen. Mogelijk is er sprake van een beperkt positief effect op de inkomsten omdat de invorderingsrente gedurende de betaalpauze doorloopt.

2.9 Politiek/bestuurlijke context

- Toezegging Landelijke schuldpauzeknop; In het kader van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden werken verschillende partijen zoals NVVK,

⁶ <https://www.nvbk.nl/page/1439/2022/04/07/NVVK-en-gemeenten-starten-ontwikkeling-Landelijke-Schuldpauzeknop>

CIJB en een aantal gemeenten samen om een landelijke schuldpauzeknop te introduceren.

- De Belastingdienst en Dienst Toeslagen zijn in gesprek met de NVVK over mogelijke deelname aan de Landelijke Schuldpauzeknop en draagt kennis en expertise bij aan de ontwikkeling van de landelijke pauzeknop.

3 Schorsende werking tijdens geschillen over uitstel en betaling

3.1 Samenvatting

- Kern maatregel: de toekomstige wijziging van de rechtsbescherming bij uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen van administratief beroep naar bezwaar en beroep bij de fiscale rechter geeft aanleiding tot heroverweging van de houding van de Belastingdienst gedurende deze procedures. Voorgesteld wordt een coulante houding aan te nemen in de bezwaarfase en meer terughoudendheid (met ruimte voor maatwerk) in de beroepsfase.
- Belangrijkste overweging: op dit moment is in uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen 'schorsende werking' de hoofdregel, maar in de toekomst brengt het onverkort verlenen van schorsende werking extra risico's, zoals mogelijk onverhaalbaarheid en oneigenlijk gebruik, met zich mee, met name vanwege de relatief lange duur van gerechtelijke procedures.

3.2 9.2 Uit te werken beleidsrichting

Voorgesteld wordt om, na invoering van de fiscale rechtsgang⁷, in uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen de volgende richtlijnen te hanteren voor schorsende werking.

Tijdens behandeling verzoek

Gedurende de behandeling van een verzoek om uitstel of kwijtschelding blijft de hoofdregel (ambtshalve te verlenen) 'schorsende werking', zoals dat nu ook geldt. De Belastingdienst heeft dan, net als nu, invloed op de snelheid van de behandeling van het verzoek.

In bezwaarfase

- In de bezwaarfase blijft de hoofdregel (ambtshalve verlenen) van 'schorsende werking', maar onder de voorwaarde dat het bezwaarschrift gemotiveerd is en de gronden van het bezwaar naar het oordeel van de Belastingdienst niet kansloos zijn, zoals inhoudsloze bezwaarschriften⁸ en dezelfde bezwaarschriften die keer op keer worden ingediend en afgewezen.
- Er is in deze fase dus een enigszins zwaardere toets dan onder het huidige beleid het geval is. Argumenten daarvoor zijn: (a) de (lichte) motiveringseis wordt redelijk geacht, (b) de motiveringseis helpt aanzuigende werking voorkomen, en (c) de motiveringseis is niet nieuw, maar bestaat al bij bezwaarschriften tegen de onderliggende belastingaanslag en leidt daar niet tot ongewenste situaties.
- Daarnaast investeert de Belastingdienst in beter gemotiveerde uitstel- en kwijtscheldingsbeschikkingen.

In beroepsfase

- In geval van beroep bij de rechter (rechtbank, Hof en Hoge Raad) geldt een strikter beleid. De hoofdregel is dan "geen schorsende werking, tenzij". Een uitzondering op deze hoofdregel is mogelijk wanneer de schuldenaar gemotiveerd om schorsing van de invordering verzoekt en de

⁷ De administratieve beroepsprocedure in geschillen over uitstel en kwijtschelding wordt vervangen door een bezwaar- en beroepsgang bij de fiscale rechter. Beschikkingen uitstel en kwijtschelding worden dan vatbaar voor bezwaar (bij de Belastingdienst), beroep bij de rechtbank, hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad (in cassatie).

⁸ Bijvoorbeeld slechts één zin: "ik kan het niet betalen".

Belastingdienst van oordeel is dat voor schorsende werking goede redenen zijn.

- Of er sprake is van 'goede redenen' om de schorsende werking wel toe te kennen is afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval (maatwerk).⁹ Daarbij kunnen gedragingen in het verleden (bijvoorbeeld in de bezwaarfase) een rol spelen.
- De Belastingdienst kan aan het verlenen van schorsende werking bovendien aanvullende voorwaarden stellen, zoals het stellen van zekerheid, het verrekenen van teruggaven en het bijhouden van nieuw opkomende verplichtingen.
- Belangrijkste argument voor dit striktere beleid is dat beroepsprocedures jaren kunnen duren en dat er voor de Belastingdienst een groter risico op onverhaalbaarheid bestaat. Bovendien zou een coulanter beleid het risico op oneigenlijk gebruik van de fiscale rechtsgang en daarmee een aanzuigende werking vergroten.
- Tegen de afwijzing van een verzoek om schorsende werking door de Belastingdienst staat geen separate rechtsgang open, maar de belanghebbende kan de rechter wel in zijn beroepschrift (tegen de afwijzing van zijn verzoek om uitstel of kwijtschelding) om schorsende werking vragen via een voorlopige voorziening.

In alle fases

- In alle bovengenoemde fases geldt dat geen schorsende werking wordt verleend als de belangen van de Staat in het geding kunnen zijn. In die situaties kan er, net als onder het huidige beleid, ondanks een geschil toch ingevorderd worden (of kan de Belastingdienst om zekerheid vragen). De Belastingdienst zal bij het nemen van (dwang)invorderingsmaatregelen (verrekening uitgezonderd) tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure wel altijd het vierogenprincipe hanteren.
- Zo lang de beslissing op het uitstel- of kwijtscheldingsverzoek niet onherroepelijk vaststaat zal de Belastingdienst bovendien in beginsel niet overgaan tot het nemen van onherroepelijke invorderingsmaatregelen (zoals executoriale verkoop van in beslag genomen zaken), verrekening van teruggaven uitgezonderd.

Bij de voorgestelde werkwijze is geprobeerd een evenwicht te vinden tussen diverse conflicterende belangen, met name: (1) het belang van burgers en bedrijven bij laagdrempelige rechtsbescherming en het voorkomen van onnodige (incasso)maatregelen, (2) het belang van voorkomen van oneigenlijk gebruik en misbruik en (3) het uitvoeringsbelang van de Belastingdienst en de Rechtspraak.

3.3 Doelgroep

De voorgestelde maatregel geldt zowel voor burgers als bedrijven (natuurlijke en niet-natuurlijke personen).

3.4 Huidige beleid

Hoofregel is op dit moment dat de Belastingdienst tijdens de behandeling van een verzoek om uitstel of kwijtschelding of een administratief beroep handelt alsof het verzoek is toegewezen. De (dwang)invordering wordt dus geschorst totdat er een beslissing is genomen. Een uitzondering geldt slechts als er aanwijzingen zijn dat de belangen van de Staat kunnen worden geschaad, bijvoorbeeld als er verhaalsmogelijkheden verloren dreigen te gaan.

⁹ In de Instructie Invordering & Belastingdeurwaarders zullen handvatten worden gegeven hoe dit maatwerk in de praktijk in te vullen.

3.5 Invoeringsdatum

De invoeringsdatum van deze beleidswijzigingen waarnaar de Belastingdienst streeft is de datum van inwerkingtreding van de fiscale rechtsbescherming in uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen. Op 6 juli 2023 heeft de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst aangekondigd dat de rechtsbescherming per 1 januari 2027 zal wijzigen.¹⁰

3.6 Overwegingen bij aanpassing beleid

- Beperken van het risico op oneigenlijk gebruik van de fiscale rechtsgang (namelijk om feitelijk uitstel van betaling te realiseren zonder dat daarop juridisch recht bestaat).
- Beperken van de extra uitvoeringslasten voor zowel de Belastingdienst als de Rechtspraak door te voorkomen dat er een aanzuigende werking ontstaat. De Raad voor de rechtspraak heeft gevraagd maatregelen te treffen om de aanzuigende werking te beperken, om inwerkingtreding van de fiscale rechtsbescherming in uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen mogelijk te maken; deze maatregel draagt daaraan bij.¹¹

3.7 Risico's

- Beroep op doenvermogen: De voorgestelde maatregel doet in de beroepsfase een beroep op het doenvermogen van burgers en bedrijven: er moet namelijk expliciet om schorsende werking worden verzocht. Echter, het betreft hier per definitie situaties waarin de schuldenaar al in actie is gekomen: er is een initieel verzoek om uitstel of kwijtschelding ingediend, een bezwaarprocedure afgerond en beroep bij de rechter ingesteld. Het beroep op het doenvermogen is derhalve acceptabel.
- Weerstand: Met name in de beroepsfase (en verder) is het voorgestelde beleid ten aanzien van de schorsende werking voor burgers en bedrijven terughoudender dan het huidige beleid dat geldt bij een administratieve beroepsprocedure. Hoewel hiervoor goede redenen zijn, met name de doorgaans lange doorlooptijd van een procedure bij de rechter, kan dit op weerstand stuiten. Wij menen echter dat de voorgestelde beleidskaders voldoende recht doen aan zowel de belangen van burgers en bedrijven als de belangen van de Belastingdienst. Bovendien gaat het terughoudender beleid ten aanzien van de schorsende werking hand in hand met een verbeterde fiscale rechtsbescherming voor burgers en bedrijven.
- Aanzuigende werking: Een coulante houding ten aanzien van schorsende werking, met name in de bezwaarfase, zou een aanzuigende werking kunnen hebben en kunnen leiden tot oneigenlijk gebruik. Als in de praktijk blijkt dat dit het geval is en de Belastingdienst onvoldoende middelen heeft om hiertegen op te treden, dan kan overwogen worden maatregelen in de sfeer van verlaging van de proceskostenvergoedingen te treffen zoals per 1 januari 2024 is gedaan in de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM. Hiervoor op voorhand kiezen is ongewenst omdat het zou leiden tot een hoogdrempelige rechtsbescherming voor burgers en bedrijven die toch al in de financiële problemen zitten.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr.1268.

¹¹ Andere maatregelen die bij kunnen dragen aan het inperken van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures zijn: (a) een verbetering van de kwaliteit van de primaire beschikkingen, met name de motivering daarvan; en (b) het voorstel om een standaardbetalingsregeling van 18 maanden in te voeren voor burgers (niet zijnde ondernemers), zodat uitstel laagdrempeliger wordt en daarmee het aantal afwijzingen en intrekkingen gedempt wordt (deze maatregel wordt bij separate nota ter beslissing voorgelegd aan de klankbordgroep).

3.8 Uitvoeringskosten

Deze maatregel is uitvoerbaar en loopt mee in de realisatie voor het wetsvoorstel fiscale rechtsbescherming. De implementatiedatum van deze verbetermaatregel is gelijk aan de beoogde datum van inwerkingtreding van de fiscale rechtsbescherming in uitstel- en kwijtscheldingsgeschillen. Deze datum staat nu op 1 januari 2027.

3.9 Budgettaire aspecten en overige aspecten

Dit voorstel heeft verwachting een beperkt effect op de Belasting- en premieopbrengsten.

3.10 Politiek/bestuurlijke context

De Raad voor de rechtspraak verwacht bij invoering van de fiscale rechtsbescherming¹² in geschillen over uitstel en kwijtschelding blijvend hoge uitvoeringslasten als er geen maatregelen worden genomen om geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding in het voortraject zoveel mogelijk te voorkomen. Het ministerie van Financiën heeft naar aanleiding van dit signaal toegezegd zich in te spannen om "acties in het voortraject [in te zetten] om onder meer bezwaar en beroep zoveel mogelijk te voorkomen in geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding." Deze toezegging geldt zowel voor particulieren als voor ondernemers.

¹² Met de fiscale rechtsbescherming wordt bedoeld de rechtsgang naar de bestuursrechter bij de rechtbank (in eerste aanleg), het gerechtshof (in hoger beroep) en de Hoge Raad (in cassatie). De rechtsgang bij de fiscale rechter vervangt de huidige administratieve beroepsprocedure en de rechtsgang bij de civiele rechter als restrechter.

4 Kwijtschelding – Toerekenbaarheidstoets

4.1 Samenvatting

Kern maatregel:

- Bij een verzoek om kwijtschelding wordt de 'fictie' van toerekenbaarheid vervangen door een 'vermoeden' van toerekenbaarheid, zodat een verzoek om kwijtschelding vanwege 'toerekenbaarheid' in de toekomst alleen af wordt gewezen als (en voor zover) de burger een persoonlijk verwijt kan worden gemaakt dat de belastingschuld niet kan worden voldaan.
- De omstandigheden waarin er vermoed wordt dat er sprake is van toerekenbaarheid (waarvoor nu de fictie geldt) worden bovendien aangepast, samengevoegd, geschrapt en/of op een hoger niveau (ministeriële regeling) geregeld, conform de uitwerking in paragraaf 4.2.
- Er wordt een 'verplicht' contactmoment ingevoerd als de Belastingdienst het voornemen heeft om een verzoek om kwijtschelding af te wijzen vanwege het vermoeden van toerekenbaarheid.
- De schuldenaar krijgt de mogelijkheid tegenbewijs te leveren als de Belastingdienst het verzoek afwijst.

Belangrijkste overwegingen bij aanpassing beleid:

- Een meer subjectieve beoordeling van toerekenbaarheid sluit aan bij de bedoeling van de wetgever.
- Meer ruimte voor maatwerk/rekening houden met persoonlijke omstandigheden is in lijn met de ingezette koers van de Belastingdienst.
- Bij een aantal bestaande afwijzingsgronden geldt al een tegenbewijsregeling, maar deze blijkt niet of lastig uitvoerbaar.
- De wens is om de schuldenaar minder snel af te rekenen op gemaakte keuzes bij de besteding van zijn geld in het verleden.
- Voorkomen dat een (te) rigide kwijtscheldingsbeleid in de praktijk recht gezet moet worden via een toezegging 'geen verdere invorderingsmaatregelen' te treffen (GVI). Het GVI-beleid is namelijk bedoeld als vangnet en biedt de burger bovendien minder waarborgen.
- Vereenvoudiging en verduidelijking van de vrij complex en zeer uitgebreid geredigeerde beleidstekst.

4.2 Uit te werken werkwijze/beleidsrichting

- Bij een verzoek om kwijtschelding wordt de 'fictie' van toerekenbaarheid vervangen door een 'vermoeden' van toerekenbaarheid, zodat een verzoek om kwijtschelding vanwege 'toerekenbaarheid' in de toekomst alleen af wordt gewezen als (en voor zover) de burger een persoonlijk verwijt kan worden gemaakt dat de belastingschuld niet kan worden voldaan.
- De omstandigheden waarin er vermoed wordt dat er sprake is van toerekenbaarheid (waarvoor nu de fictie geldt) worden bovendien aangepast, samengevoegd, geschrapt en/of op een hoger niveau (ministeriële regeling) geregeld.
- Er wordt een 'verplicht' contactmoment ingevoerd als de Belastingdienst het voornemen heeft een verzoek om kwijtschelding af te wijzen vanwege het vermoeden van toerekenbaarheid.
- De schuldenaar krijg de mogelijkheid tegenbewijs te leveren als de Belastingdienst het verzoek afwijst.
- De voorgestelde beleidswijzigingen worden opgenomen in artikel 26.1.9 LI 2008.

- Daarnaast wordt de mogelijkheid van gedeeltelijke kwijtschelding bij toerekenbaarheid onderzocht, namelijk alleen 'voor zover' er sprake is van toerekenbaarheid ten aanzien van het ontstaan van de belastingschuld. Deze plicht is er al wel, maar is tot nu toe niet uitvoerbaar.
- Flankerend aan een aanpassing van het beleid worden de volgende procesaanpassingen geadviseerd (onder voorbehoud van uitvoerbaarheid):
 - Herziening kwijtscheldingsformulier: meer informatie, meer ruimte voor toelichting door de burger en specifiekere vragen naar de persoonlijke omstandigheden. Hierbij wordt in ogenschouw gehouden dat de burger niet overvraagd wordt en dat het kwijtscheldingsformulier niet onnodig complex wordt gemaakt (bij voorkeur zelfs eenvoudiger wordt).
 - Mogelijkheid onderzoeken om het bellen van een burger met een "anoniem nummer" te vervangen door een niet-anoniem nummer bij telefonisch contact. Hierdoor wordt het voor de burger ook mogelijk om zelf contact op te nemen (al dan niet na een gemiste oproep).
 - Er wordt in de invorderingssystemen nog maar één afwijscade gebruikt in situaties van toerekenbaarheid. Hierdoor wordt er in geval van toerekenbaarheid geen standaardbrief verstuurd, maar wordt er handmatig een op de situatie toegesneden motivering opgenomen.

4.3 Doelgroep

Doelgroep is particulieren en ondernemers.

4.4 Huidige werkwijze/beleid

- De Belastingdienst wijst een verzoek om kwijtschelding af als het niet kunnen betalen van een belastingschuld aan de schuldenaar is "toe te rekenen".
- In het huidige invorderingsbeleid worden "standaard"-situaties genoemd waarin sprake is van toerekenbaarheid. In deze standaardsituaties is een fictie ontstaan van toerekenbaarheid die in de praktijk regelmatig (er zijn verschillen tussen de directies), zonder nader onderzoek en onderbouwing, resulteert in een afwijzing van het verzoek om kwijtschelding.
- De afwijzingsgronden voor kwijtschelding in de LI 2008 betreffen een nadere invulling van de afwijzingsgronden die zijn genoemd in artikel 8 van de URIW 1990. Artikel 26.1.9, achtste gedachtestreepje onderdelen a tot en met h zijn een invulling van artikel 8, eerste lid, onderdeel a van de URIW 1990 (toerekenbaarheid). Met name onderdelen c t/m h behelzen een 'fictie' van toerekenbaarheid; er is echter (lang) niet altijd sprake van werkelijke toerekenbaarheid aan de schuldenaar dan wel kan niet zonder meer gesteld worden dat wanneer zich een van de ficties zich voordoet dit zonder meer betekent dat het niet kunnen betalen van de belastingschuld kan worden toegerekend aan de burger. Ook kunnen er meer situaties van 'toerekenbaarheid' zijn, die in de praktijk niet worden getoetst.
- Het is in de praktijk lastig om een (volledig) beeld te krijgen van individuele omstandigheden of van de achtergrond van (bijvoorbeeld) 'het niet gereserveerd hebben voor de belastingaanslag'. Dat komt omdat een persoonlijk contactmoment bij een voorgenomen afwijzing van het kwijtscheldingsverzoek teveel capaciteit kost (gegeven de hoge aantallen) en het bovendien vaak niet lukt (omdat burgers een 'anoniem' telefoontje van de invorderaar niet aannemen). De invorderaar is dus vaak afhankelijk van de toelichting op het kwijtscheldingsformulier.

4.5 Overwegingen bij aanpassing werkwijze/beleid

- Voorkomen dat een (te) rigide kwijtscheldingsbeleid in de praktijk recht gezet moet worden via een toezegging 'geen verdere invorderingsmaatregelen' te treffen (GVI). Het GVI-beleid is namelijk bedoeld als vangnet en biedt de burger bovendien minder waarborgen.
- Een meer subjectieve beoordeling van toerekenbaarheid sluit aan bij de bedoeling van de wetgever.
- Meer ruimte voor maatwerk/rekening houden met persoonlijke omstandigheden is in lijn met de ingezette koers van de Belastingdienst.
- Bij een aantal bestaande afwijzingsgronden geldt al een tegenbewijsregeling, maar deze blijkt niet of lastig uitvoerbaar.
- De wens is om de schuldenaar minder snel af te rekenen op gemaakte keuzes bij de besteding van zijn geld in het verleden.
- Vereenvoudiging en verduidelijking van de vrij complex en zeer uitgebreid geredigeerde beleidstekst.
- De huidige toerekenbaarheidstoets wordt in de praktijk vaak (te) rechtlijnig toegepast zonder alle omstandigheden van het geval in acht te nemen.
- Meer oog voor het feit dat de schuldenaar – zo lang zijn financiële toestand dit toelaat – in principe vrij is om te bepalen wat hij met 'zijn' geld doet. Dit wordt anders wanneer hij wist of redelijkerwijs kon begrijpen dat hij met het aangaan van onverantwoorde verplichtingen in de financiële problemen kon komen. Dit betekent dat niet alle keuzes van de schuldenaar zonder meer toerekenbaar zijn en moeten resulteren in een afwijzing van het verzoek om kwijtschelding, maar ook niet het omgekeerde.
- De resultaten van het FIX-onderzoek over 2022 zijn een indicatie dat de kwaliteit van de beschikkingen waarmee een verzoek om kwijtschelding wordt afgewezen verbeterd kan worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de enkele resultaten van het FIX-onderzoek niet meteen duidelijk maken of de slechte scores primair inhoudelijk van aard zijn, dan wel aan gebrekkige vastlegging te wijten zijn.

Kwijtschelding	2019	2020	2021	2022
Aantal ontvangen verzoeken	20.097	16.761	13.200	15.603
w.v. afgewezen	14.347	9.743	7.348	8.590

Top 10 afwijscodes (jaren 2019 t/m 2022):

1. Geen afwijscade vermeld
2. N09: de aanslag is opgelegd vanwege een onterecht of onjuist verzoek om voorlopige teruggaaf.
3. N35: er is voldoende betalingscapaciteit om de aanslag(en) binnen 12 maanden te betalen.
4. N00 (vrije tekst)
5. N18: het betreft aanslag(en) BZM
6. N01 (betreft bezwaarschrift tegen aanslag)
7. N32: de waarde van de auto bedraagt meer dan € 3.350.
8. N07 (belastingsschuldige wist of kon redelijkerwijs vermoeden dat de aanslag(en) zou(den) worden opgelegd en heeft verzuimd te reserveren).
9. N14: er is sprake van surseance van betaling.
10. N16: het betreft aanslag(en) MRB.

4.6 Uitvoeringsaspecten

Deze verbetermaatregel is, op basis van een eerste inschatting, uitvoerbaar. In de implementatiefase worden de uitvoeringsaspecten nader uitgewerkt en wordt

duidelijkheid gegeven over de inwerkingtredingsdatum. Inwerkingtreding moet gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de maatregel toerekenbaarheidstoets. Het tijdpad voor realisatie en de inwerkingtredingsdatum zijn onder andere afhankelijk van het totaal aan opgaven binnen de Keten I&B.

4.7 Budgettaire aspecten

De maatregel leidt er naar verwachting toe dat een verzoek tot kwijtschelding minder vaak wordt afgewezen. Dit zal leiden tot inkomstenderving, maar gezien de genoemde aantallen in paragraaf 5.5 is deze derving vermoedelijk te overzien.

4.8 Relevante ontwikkelingen

Fiscale rechtsbescherming

Bij invoering van de fiscale rechtsbescherming in geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding¹³ wordt in de bezwaarfase de burger de gelegenheid geboden om gehoord te worden alvorens de Belastingdienst een besluit neemt. Dit wordt – wanneer de burger aangeeft hiervan gebruik te willen maken – een verplicht moment van persoonlijk contact.

¹³ Met de fiscale rechter worden de bestuursrechter bij de rechtbank (in eerste aanleg), het gerechtshof (in hoger beroep) en de Hoge Raad (in cassatie) bedoeld. De rechtsgang bij de fiscale rechter vervangt de huidige administratieve beroepsprocedure en de rechtsgang bij de civiele rechter als restrechter. De invoeringsdatum van deze wetswijziging staat nog niet vast.

5 Inkaderen beleid 'geen verdere invorderingsmaatregelen (GVI)

5.1 Samenvatting

- Kern maatregel: Het beleid 'geen verdere invorderingsmaatregelen' (hierna GVI-beleid) krijgt (nog) meer het karakter van een vangnet, zonder dat de bestaande ruimte om maatwerk te kunnen bieden wordt weggenomen.
- Het GVI-beleid wordt daartoe op twee onderdelen aangescherpt:
 1. Een beschikking GVI wordt (expliciet) voorbehouden aan uitzonderingssituaties die in individuele omstandigheden het buiten invordering stellen rechtvaardigen; en
 2. Ten aanzien van de te stellen voorwaarden aan een beschikking GVI wordt duidelijker gemaakt dat er meer ruimte voor variatie bestaat, zodat meer maatwerk geleverd kan worden.
- Daarnaast worden in het uitvoeringsproces enkele aanvullende maatregelen getroffen.
- Belangrijkste overwegingen:
 - Risico op willekeur verminderen (dat inherent is aan de toepassing van het GVI-beleid);
 - Behoud en (ten aanzien van te stellen voorwaarden) verruiming van de ruimte om maatwerk te kunnen bieden zodat rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden/oog voor de menselijke maat.
 - GVI wordt nu met name toegepast bij burgers die in beroep gaan tegen de afwijzing van een verzoek om kwijtschelding. Met deze wijzigingen is GVI niet alleen aan burgers voorbehouden die in actie komen en in beroep gaan bij de directeur, maar kan het breder worden toegepast.
- Beoogde streefdatum voor invoering van de maatregelen 1 juli 2025.

5.2 Huidige werkwijze/beleid

- Als een schuldenaar niet voor kwijtschelding in aanmerking komt heeft de Belastingdienst de bevoegdheid om te beslissen dat geen verdere invorderingsmaatregelen worden getroffen (voorheen: "niet-verder-bemoeilijken-beleid").
- Tegen de beslissing om geen verdere invorderingsmaatregelen te treffen staat geen rechtsgang open.
- In de praktijk wordt aan een beschikking GVI vrij standaard (slechts) de voorwaarde gesteld dat gedurende drie jaar verrekend wordt met eenmalige belastingteruggaven. Aanvullende voorwaarden en het niet stellen van voorwaarden zijn heel uitzonderlijk. De beschikking GVI heeft daarmee nagenoeg hetzelfde effect als kwijtschelding, hoewel er minder waarborgen zijn (rechtsgang ontbreekt bijvoorbeeld).
- Het al dan niet verlenen van een beschikking GVI is ter beoordeling van de behandelend invorderingsmedewerker die hierbij een vrije keuze heeft. Hoewel er geen signalen zijn, is er een grote mate van subjectiviteit en daardoor een risico op willekeur.
- Bij het afwijzen van een verzoek om kwijtschelding wordt, met name door CAP/Inning, nog niet standaard ambtshalve getoetst of iemand voor GVI in aanmerking komt. Deze toets vindt wel plaats als de burger administratief beroep instelt tegen de afwijzing van zijn kwijtscheldingsverzoek. Hierdoor worden burgers die niet in actie komen, omdat zij bijvoorbeeld geen of

beperkt doenvermogen hebben, benadeeld ten opzichte van burgers die wél in actie komen.

5.3 Uit te werken beleidsrichting

- De vorige staatssecretaris F&B heeft expliciet gevraagd om (meer) kaders bij de toepassing van het GVI-beleid om het risico op de schijn van willekeur te verminderen;
- Ook blijkt uit een inventarisatie onder invorderingsmedewerkers dat het GVI-beleid in de praktijk verschillend wordt toegepast;
- Tenslotte leidt ook de versoepeling van het kwijtscheldingsbeleid, die voortvloeit uit de toerekenbaarheidstoets, ertoe dat minder vaak een beschikking GVI hoeft te worden afgegeven.
- In de Leidraad Invordering 2008 wordt beter tot uitdrukking gebracht dat GVI alleen wordt toegekend in uitzonderingssituaties en als individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven.
- Deze maatregel gaat hand in hand met een versoepeling van het kwijtscheldingsbeleid, door aanpassing van de toerekenbaarheidstoets, dat in de praktijk soms te rigide is, dan wel te rigide wordt toegepast.
- Daarnaast worden in het uitvoeringsproces de volgende aanvullende maatregelen getroffen:
- Er wordt in alle gevallen uitvoering gegeven aan het (al bestaande) uitgangspunt dat de Belastingdienst ambtshalve toetst of de schuldenaar voor GVI in aanmerking komt als zijn verzoek om kwijtschelding wordt afgewezen; en
- Op instructieniveau worden voor de toepassing van het GVI-beleid richtlijnen (aan de hand van voorbeelden) aan medewerkers gegeven. Er kan gedacht worden aan de volgende voorbeelden:

Situaties / omstandigheden (al dan niet in combinatie) waarin GVI passend kan zijn (afhankelijk van overige omstandigheden van het geval):	Situaties / omstandigheden (al dan niet in combinatie) waarin GVI minder snel passend is:
<ul style="list-style-type: none"> • De schuldenaar heeft zijn (fiscale/financiële) leven gebeterd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van schrijnende individuele omstandigheden die aanleiding zijn voor coulance (zie ook toelichting hierna*).
<ul style="list-style-type: none"> • Het betreft relatief oude schulden, een streep eronder zetten is nodig voor een toekomstperspectief. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sec de overweging dat er via (een voorwaardelijke) GVI meer geld in de schatkist binnenkomt.
<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat (grote) twijfel over de materiële verschuldigdheid van de belastingschuld 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is voldoende toekomstperspectief (bijvoorbeeld uitzicht op een baan).
<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een relatief kleine overwaarde op de eigen woning en de schuldenaar heeft geen of nauwelijks betalingscapaciteit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is onverminderd sprake van niet-compliant gedrag

	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van meerschuldenproblematiek: de oplossing zal dan niet beperkt moeten worden tot alleen GVI door de Belastingdienst.
--	--

- Afhankelijk van de individuele situatie zouden er strengere dan wel mildere voorwaarden bij een beschikking GVI moeten worden gesteld. Ook het stellen van voorwaarden is dus maatwerk. Zo kan bij een grote mate van verwijtbaarheid het afdragen van de betalingscapaciteit gedurende een bepaalde periode, waarna de schuld alsnog buiten invordering wordt gesteld, op zijn plaats zijn. Dit vergt aanpassing van het automatiseringssysteem en de daaraan gekoppelde modelbrief waarin de voorwaarde van verrekening gedurende drie jaar standaard wordt gesteld. Er zou bijvoorbeeld een keuzemenu kunnen worden toegevoegd met in ieder geval de opties:
 - Verrekenen gedurende een bepaald aantal maanden/jaren;
 - Toekomstige fiscale verplichtingen bijhouden voor een bepaald aantal maanden, waarbij geldt dat de toezegging om geen verdere invorderingsmaatregelen vervalt als hier niet aan wordt voldaan;
 - De precieze invulling van de voorwaarden is altijd afhankelijk van de situatie. Wel zal bij beleidsregel nog een nader te bepalen maximaal aantal maanden worden vastgelegd voor de voorgaande opties.
- Er wordt geen aanleiding gezien om tegen de beslissing van de Belastingdienst (wel of geen GVI toezeggen) een rechtsgang open te stellen. De beslissing om geen verdere invorderingsmaatregelen te nemen is een discretionaire bevoegdheid van de ontvanger om toch een bepaalde tegemoetkoming te bieden in situaties waarin niet de mogelijkheid bestaat om kwijtschelding te verlenen. Een formele rechtsgang daarvoor wordt niet passend en opportuun geacht. Voorts heeft de burger bij een afwijzing van zijn verzoek om kwijtschelding reeds de mogelijkheden om tegen die afwijzing te ageren. Thans via een administratief beroep bij de directeur en vanaf 1 januari 2027 bij de fiscale rechter.

***Toelichting "schrijnende individuele omstandigheden":**

In tot 'coulance' aanleiding gevende situaties waarin sprake is van schrijnende individuele omstandigheden, zoals: ziekte, hoge leeftijd, gehandicaptenzorg, etc. heeft kwijtschelding in algemene zin de voorkeur boven GVI, ook als er redenen zijn voor het afwijzen van het verzoek om kwijtschelding (bijvoorbeeld vanwege toerekenbaarheid of een te hoog inkomen). Kwijtschelding heeft de voorkeur boven GVI, want:

- Kwijtschelding biedt de burger meer zekerheid/waarborgen.¹⁴
- De lagere regelgeving biedt voor dergelijke gevallen niet expliciet de ruimte om kwijtschelding te verlenen. Het is ook niet nodig om deze mogelijkheid voor maatwerk in het kwijtscheldingsbeleid expliciet op te nemen, het is

¹⁴ Bij kwijtschelding gaat de belastingschuld formeel teniet, terwijl bij een beschikking GVI de belastingschuld weliswaar niet actief meer wordt ingevorderd (en intern administratief wordt afgeboekt), maar er wel een natuurlijke verbintenis blijft bestaan. Derden kunnen bijvoorbeeld nog aansprakelijk worden gesteld. Ook kunnen er aan een beschikking GVI voorwaarden worden gesteld (in de huidige praktijk wordt vaak nog gedurende 3 jaar verrekend met teruggaven). Tenslotte is een beschikking kwijtschelding voor (administratief) beroep vatbaar, dat geldt niet voor een beschikking GVI.

immers voor uitzonderingsgevallen en het opnemen in het kwijtscheldingsbeleid kan een (ongewenste) aanzuigende werking hebben. Aanpassing van de instructies is wel gewenst, zodat beter onderkend kan worden wanneer afwijking gerechtvaardigd is. De grondslag om in deze gevallen kwijtschelding te verlenen betreft het evenredigheidsbeginsel.

5.4 Doelgroep

Doelgroep zijn particulieren en ondernemers. De voorgestelde maatregelen hebben betrekking op particulieren en ondernemers.

Daarnaast werkt de maatregel ook door naar aansprakelijkgestelde derden die een verzoek om 'ontslag van betalingsverplichting' (vergelijkbaar met kwijtschelding) doen.

5.5 Overwegingen bij aanpassing werkwijze/beleid

- Risico op willekeur verminderen (dat inherent is aan de toepassing van het GVI-beleid).
- Behoud en (ten aanzien van te stellen voorwaarden) verruiming van de ruimte om maatwerk te kunnen bieden, zodat rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden/oog voor de menselijke maat.
- GVI wordt nu met name toegepast bij burgers die in beroep gaan tegen de afwijzing van een verzoek om kwijtschelding. Met deze wijzigingen zal de GVI ook toegepast worden bij burgers die niet zelf in actie komen en in beroep gaan tegen een afwijzing van een verzoek om kwijtschelding.

5.6 Uitvoeringsaspecten

Deze verbetermaatregel is, op basis van een eerste inschatting, uitvoerbaar. In de implementatiefase worden de uitvoeringsaspecten nader uitgewerkt en wordt duidelijkheid gegeven over de inwerkingtredingsdatum. Inwerkingtreding moet gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de maatregel toerekenbaarheidstoets. Het tijdpad voor realisatie en de inwerkingtredingsdatum zijn onder andere afhankelijk van het totaal aan opgaven binnen de Keten I&B.

5.7 Budgettaire aspecten

De budgettaire gevolgen zijn naar verwachting beperkt. Het gaat om relatief kleine aantallen particulieren en ondernemers die hiervoor in aanmerking komen. De voorgestelde maatregelen zullen daar geen substantiële verandering in brengen.

Bijlage 5 - Stand van zaken invorderingsstrategie Dienst Toeslagen

Leeswijzer

In deze nota treft u:

1. De ter besluitvorming voorgelegde beleidsrichting van de verbetermaatregelen:
 - a. Illiquide vermogen;
 - b. Betaalpauze (op verzoek pauzeren van invordering)
 - c. Inzicht in persoonlijke toeslagschuld en proces;
 - d. Spijtoptantenregeling.
2. De stand van zaken van de beleidsmatige uitgewerkte verbetermaatregelen die zich in de implementatiefase bevinden. In deze fase worden de budgettaire en uitvoeringstechnische mogelijkheden verder in kaart worden gebracht en wordt bezien of er nog onvoorziene juridische consequenties zijn. Onder deze implementatiefase valt ook de afronding van het onderzoek 'Doenlijk(er) invorderen' wat een vervolg is op het eerder aan de Tweede Kamer gestuurde onderzoek van Doenlijk Invorderen;
3. Een overzicht van de verbetermaatregelen die momenteel beleidsmatig verder worden uitgewerkt. Hieronder valt ook de verbetermaatregel, betalingsregeling bij fraude. In de gezamenlijke oplegnota bent u om akkoord gevraagd deze pas aan u voor te leggen, wanneer het proces van Intensief toezicht (ITO) voor handhaving is ingeregeld.
4. Het overzicht van alle 32 verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie en waar deze zich in het proces bevinden.

1. Toelichting beleidsmatige uitwerking verbetermaatregelen (ter besluitvorming):

U wordt in de gezamenlijk oplegnota om akkoord gevraagd op de onderstaande beleidsmatige uitwerking van vier verbetermaatregelen . Indien implementatie van deze verbetermaatregelen vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving en/of budgettaire gevolgen heeft, wordt dit op een later moment aan u voorgelegd. Ook wordt waar nodig de afstemming gezocht met de beleidsdepartementen voor de eventuele budgettaire gevolgen.

1a. Illiquide vermogen

Gaat u akkoord met de met de Belastingdienst afgestemde en uitgewerkte verbetermaatregel die de burger de mogelijkheid geeft om bij vermogen een (verlengde) persoonlijke betalingsregeling aan te gaan en daarmee te voorkomen dat hij onnodige schade lijdt doordat hij illiquide vermogensbestanddelen te gelde moet maken?

Toelichting:

- Huidige situatie: Als de burger vermogen heeft, heeft hij geen recht op een persoonlijke betalingsregeling. Dit heeft tot doel om te voorkomen dat een resterende toeslagschuld buiten invordering wordt gelaten wegens onvoldoende betalingscapaciteit, terwijl de burger over voldoende vermogen beschikt om zijn toeslagschuld volledig te betalen. Hiermee wordt een burger feitelijk gedwongen om zijn vermogen liquide te maken om de vordering te voldoen. Echter, vermogen bestaat regelmatig slechts op 'papier', zoals de overwaarde van de woning. Ook kan het te gelde

maken van vermogen leiden tot een disproportionele waardevernietiging of immateriële schade

- Voorstel invorderingsstrategie Toeslagen: De burger met (beperkte) betalingscapaciteit krijgt de optie om bij vermogen een persoonlijke betalingsregeling aan te gaan en de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling (24 maanden) te verlengen (met 48 maanden) om zo alsnog de volledige toeslagschuld te voldoen zonder dat hij materiële of immateriële schade lijdt doordat hij bepaalde vermogensbestanddelen te gelde moet maken. De burger zonder betalingscapaciteit dient zijn illiquide vermogen wél liquide te maken en de toeslagschuld ineens te voldoen. Voor het te gelde maken zal hij een redelijke termijn geboden krijgen.
- Voorwaarden voor een verlengde betalingsregeling Invorderingsstrategie:
 - Er wordt onderscheid gemaakt tussen liquide- en illiquide vermogen:
 - Bij liquide vermogen gaat het om vermogensbestanddelen die de burger makkelijk en zonder noemenswaardig waardeverlies te gelde kan te maken, zonder dat hij daardoor (materiële of immateriële) schade lijdt. Voorbeelden: banktegoeden, beursgenoteerde aandelen en obligaties, opeisbare vorderingen en edelmetalen.
 - Illiquide vermogen zijn vermogensbestanddelen die niet als liquide vermogensbestanddelen worden beschouwd en die moeilijk en/of met noemenswaardig waardeverlies te gelde zijn te maken of waarbij de burger aangeeft dat te gelde making voor hem onredelijk bezwarend is en hij daardoor (materiële of immateriële) schade zal lijden.
 - Als de burger liquide vermogen heeft, dient hij in principe eerst dit vermogen te gebruiken om de toeslagschuld te betalen.
 - Wanneer de burger illiquide vermogen heeft, kan de burger zelf verzoeken om een verlengde persoonlijke betalingsregeling. Hiervoor dient hij aan te geven welke vermogensbestanddelen in zijn situatie als illiquide moeten worden aangemerkt. Daarbij is het uitgangspunt dat hij in maximaal 48 maanden een bedrag ter waarde van dat illiquide vermogen aflost op de toeslagschuld. Als zijn betalingscapaciteit daartoe ontoereikend is, zal de burger alsnog eerst een dusdanig deel van zijn illiquide vermogen te gelde moeten maken, dat de resterende toeslagschuld wél kan worden afgelost. Voor het te gelde maken zal hij een redelijke termijn geboden krijgen, zodat de burger niet in de dwanginvordering terecht komt, tijdens het liquideren.
 - De burger wordt geïnformeerd dat een gewone persoonlijke betalingsregeling niet afgesloten kan worden indien er vermogen is wat als illiquide moeten worden aangemerkt, maar dat een verlengde betalingsregeling een mogelijke optie is. Hij dient zelf te verzoeken om de verlengde regeling en aan te geven welke vermogensbestanddelen in zijn situatie als illiquide moeten worden aangemerkt.
 - De verlenging van de regeling van 24 maanden zal 48 maanden bedragen, zodat dit in totaal 6 jaar is. Dit sluit aan bij de Belastingdienst die een betalingsregeling van 12 maanden verlengd met 60 maanden.

- Gedurende de looptijd (24 mnd) en de verlengde looptijd (max 48 mnd) draagt de burger (80% van) zijn betalingscapaciteit af conform het beleid voor de persoonlijke betalingsregeling;
- De burger mag illiquide vermogensbestanddelen alleen verkopen met toestemming van Dienst Toeslagen en de opbrengst alleen gebruiken om de toeslagschuld af te lossen. Wanneer zonder toestemming wordt verkocht of met de opbrengst niet wordt afgelost, komt de persoonlijke betalingsregeling te vervallen.
- Nieuw opkomende betalingsverplichtingen moeten tijdig worden voldaan; Verlenging van de betalingsregeling wordt niet toegestaan als er een groot risico op onverhaalbaarheid van de schuld wordt verwacht;
- Indien de burger naast toeslagschuld ook belastingschuld heeft (combischulden) zal het beleid van de Belastingdienst worden gevolgd.
- Overwegingen:
 - De aanvraag van de regeling van Dienst Toeslagen verschilt van de aanvraag van de regeling van de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst bepaalt de Belastingdienst in welke gevallen het onredelijk verzwarend is voor de burger om zijn vermogen te liquideren. Luxe goederen, zoals een tweede huis, vallen hier niet onder.
 - Bij Dienst Toeslagen geeft de burger zelf aan of hij gebruik wil maken van deze regeling, door aan te geven dat hij (een deel van zijn) (il)liquide vermogen niet te gelde wenst te maken. Liquide vermogen dient in principe altijd ingezet te worden.
 - Uitgangspunt daarbij is echter dat de burger de (resterende) toeslagschuld hoe dan ook betaalt tot aan de waarde van zijn illiquide vermogen. Het is aan de burger om te kiezen of hij dat doet door zijn illiquide vermogen (deels) te gelde te maken of door een verlenging van de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling. Hierdoor denkt Dienst Toeslagen onnodige discussies met de burger te voorkomen. In de uitvoering is het mogelijk dit verschil mee te nemen.
 - Voorgesteld wordt om de persoonlijke betalingsregeling van twee jaar met maximaal vier jaar te verlengen om zo te voorkomen dat de burger schade lijdt doordat hij zijn illiquide vermogen te gelde moet maken. De totale maximale looptijd van zes jaar sluit aan bij de betalingsregeling van de Belastingdienst die een reguliere looptijd van één jaar met maximaal vijf jaar verlengt.
 - Aangezien de Belastingdienst ook de invordering van toeslagschulden uitvoert, heeft Dienst Toeslagen in geval van combischulden aangegeven dat de toeslagschulden mee mogen worden genomen in de regeling van de Belastingdienst, zodat de burger te maken heeft met dezelfde regeling voor zowel belasting- als toeslagschulden.

1b. Betaalpauze (op verzoek pauzeren van de invordering)

Gaat u akkoord met de uitwerking van de reeds afgestemde verbetermaatregel dat burgers kunnen verzoeken om de invordering te pauzeren?

Toelichting:

- Huidige situatie:
 - De burger moet binnen 6 weken betalen of een betalingsregeling afsluiten anders volgt achtereenvolgens een herinnering, een aanmaning en een dwangbevel.
 - De burger kan nu geen verzoek indienen om de invordering door Dienst Toeslagen te pauzeren. Voor belastingschulden is het wel mogelijk om telefonisch 4 maanden pauze aan te vragen.
- Voorstel Invorderingsstrategie Toeslagen: Toeslagen wil burgers in beginsel één keer per jaar de mogelijkheid geven om in persoonlijk contact met Toeslagen te verzoeken om de invordering maximaal 4 maanden te pauzeren. Toeslagen wil dan vaststellen of een pauzering passend is gezien de situatie van de burger, zoals in geval van multi-schuldenproblematiek. Voorwaarde is dat de burger met de invorderingsmedewerker afsprekt welke stappen de burger tijdens de pauzering neemt naar een passende betaaloplossing.
- 3 voorstellen om dit te bereiken:

Het is niet mogelijk gebleken om op korte termijn in te voeren dat er telefonisch contact plaatsvindt vlak voor het einde van de pauze, om zo de burger te helpen met het starten van een passende betaalwijze. Daarom wordt voorgesteld om op korte termijn de pauze simpel (zonder telefonisch contact) vorm te geven zodat de burger hier wel zo snel mogelijk gebruik van kan maken, op voorwaarde dat wordt geëvalueerd en wordt onderzocht hoe meer maatwerk en persoonlijk contact op een effectieve en uitvoerbare wijze op termijn ingevoerd kan worden. De stapsgewijze aanpak is als volgt:

 - Fase 1: vier maanden invorderingspauze kan worden verstrekt zonder het maken van bovengenoemde afspraak met de burger. Er wordt een schriftelijke kennisgeving gestuurd en er is contact aan het eind van de pauze. In het contact wordt de burger handelingsperspectief geboden.
 - Fase 2 (wijzen op gebruik van flexibele betalingsregeling):
 - de burger, waarmee direct een betaalafpraak over toeslagschulden kan worden gemaakt, krijgt direct een betalingsregeling waarbinnen het mogelijk wordt om enkele maanden niet te betalen.
 - De burger met wie niet direct een betaalafpraak kan worden gemaakt, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan overzicht over zijn schuldensituatie, krijgt wel 4 maanden opschorting van de invordering.
 - Fase 3: de te onderzoeken doorontwikkeling van de pauze betreft:
 - het maken van een afspraak om te bespreken welke stappen de burger tijdens of aan het eind van de pauze neemt om de toeslagvordering te betalen;
 - de burger opbellen aan het eind van de pauze om zijn situatie te bespreken;
 - een variabele pauzeduur van 4 of 2 maanden bieden, afhankelijk van hoeveel tijd de burger nodig heeft om aan de afspraak te voldoen.
- In alle fases kan de pauze geweigerd wanneer de tenuitvoerlegging van dwanginvorderingsmaatregelen al is gestart, en kan de pauze worden geweigerd of beëindigd als de belangen van de Staat in het geding zijn, bijvoorbeeld als de Staat wordt benadeeld in verhaalsmogelijkheden. Daarnaast zijn de aard van de schuld en het betaalgedrag van de burger

wegingsfactoren voor de medewerker om te beslissen of de pauze wordt toegekend.

- Uitvoeringstechnische overwegingen:
 - De BD geeft aan dat de Belastingtelefoon nu geen afspraken kan invoeren die over een maand ingaan; uitvoering hiervan is enkel mogelijk als de burger zelf weer contact opneemt om een betalingsregeling af te sluiten.
 - De BD raadt een variabele pauzeduur af, omdat er dan verschillende zaken in het systeem moeten worden ingebouwd voor de monitoring. Hoe meer variaties er zijn binnen de maatregel hoe complexer het wordt in de uitvoering.

1c. Inzicht in persoonlijke toeslagschuld en proces

Gaat u akkoord met de uitwerking van de reeds afgestemde verbetermaatregel dat burgers meer inzicht krijgen in hun toeslagschuld, mogelijke verrekening op de toeslagschuld en op het voorschot en de effecten van doorgegeven wijzigingen daarin?

Toelichting:

- Huidige situatie: Burgers vinden de informatie over (de invordering van) terugvorderingen zowel in het algemeen als voor hun eigen situatie complex. Onder andere het verrekenen van toeslagschulden met toeslagvoorschotten en belastingteruggaven en het invorderen van een tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvordering kan tot gevolg hebben dat er voor hen complexe, onoverzichtelijke situaties ontstaan. Deze complexiteit wordt vergroot doordat de invordering vorderingsgericht is en burgers elk jaar meerdere terugvorderingsverzoeken kunnen krijgen. In sommige gevallen kan/mag er wel verrekend worden, in andere gevallen niet. Alles bij elkaar opgesteld maakt het een complex geheel.
- Voorstel Invorderingsstrategie Toeslagen: Toeslagen wil dat burgers meer inzicht krijgen in hun toeslagschuld; inzicht in hoe de terugvorderingen zijn ontstaan en hoeveel er wanneer op welke terugvordering is betaald. Ook is het voorstel om de burger duidelijk te informeren hoe en waarmee zijn toeslagschuld is verrekend, tot wanneer dit gebeurt en dat hij de verrekening desgewenst kan stoppen door (alsnog) de schuld in één keer te betalen of een betalingsregeling af te sluiten (spijtoptantenregeling). Daarnaast is het voorstel om burgers in de voorschotfase meer en duidelijker inzicht te geven in hun voorschot en de effecten van de doorgegeven wijzigingen daarop. Door ze meer inzicht en overzicht te geven, zijn burgers meer in control over hun eigen financiën en voelen ze meer autonomie en verantwoordelijkheid over de financiën.
- Voorstel om dit te bereiken:
 - Er is reeds een verbetermaatregel uitgewerkt om de individuele en algemene informatie voor burgers te verbeteren. Dit wordt onder andere gedaan door brieven te herschrijven en het onderzoek doenlijk invorderen. In deze nota wordt daarover de stand van zaken geschetst. Het voorstel is om de bovengenoemde wens uit de invorderingsstrategie hierbij onder te brengen zodat in verschillende trajecten uitvoering kan worden gegeven om burgers meer inzicht te geven.
- Overwegingen:

- Door al deze verbetermaatregelen samen te brengen, zorgt Toeslagen ervoor dat de verschillende ambities uit de invorderingsstrategie goed op elkaar afgestemd zijn en wordt zorggedragen dat burgers consistente en coherente informatie aantreffen in de verschillende kanalen. Het doel is dat het geheel van alle communicatie en informatie tot een geheel bij elkaar komt, en op een toegankelijke en betekenisvolle manier wordt gepresenteerd aan burgers.

1d. Spijtoptantenregeling

Gaat u akkoord met de uitgewerkte beleidsrichting van de afgestemde verbetermaatregel in de invorderingsstrategie dat burgers na de wettelijke betalingstermijn van zes weken (en dus ook na betekening van het dwangbevel) de mogelijkheid krijgen om een standaard of persoonlijke betalingsregeling af te sluiten voor de duur van 24 maanden en dat in dat kader artikel 7 UAWir en artikel 79.7 Leidraad Invordering 2008 worden aangepast?

Toelichting:

- Huidige situatie: Nadat de uiterste vervaldatum van de terugvorderingsbeschikking is verstreken heeft de burger op basis van de huidige regelgeving geen mogelijkheid om alsnog een standaard of persoonlijke betalingsregeling voor de duur van 24 maanden af te sluiten. In de praktijk worden echter wel betalingsregelingen aangeboden nadat de wettelijke betalingstermijn is verstreken.
- Voorstel Invorderingsstrategie Toeslagen: In de invorderingsstrategie is opgenomen dat Toeslagen de burger de mogelijkheid wil bieden in de invorderingsfase op elk moment alsnog *éénmalig* om een betalingsregeling te verzoeken. Als Toeslagen een dergelijk verzoek honoreert, doet zij dat onder *strikte voorwaarden* (zoals aantonen om de betalingsverplichting te kunnen voldoen) en niet bij een voor bezwaar vatbare beschikking. Indien de burger niet aan de betalingsregeling voldoet, wordt deze door Toeslagen beëindigd en worden de dwanginvorderingsmaatregelen hervat in de stand waarin deze zich bevonden voordat de betalingsregeling werd afgesloten.
- Drie voorstellen om dit te bereiken:
 - Toeslagen stelt voor om de huidige uitvoeringspraktijk beleidsmatig te codificeren, zodat er een rechtsgrond is voor burgers om voor toeslagenschulden een betalingsregeling af te sluiten na de wettelijke betalingstermijn.
 - Toeslagen stelt voor om, in afwijking van wat er in de invorderingsstrategie is opgenomen, de spijtoptantenregeling niet slechts éénmalig aan te bieden. In plaats daarvan wordt opgenomen dat een verzoek kan worden afgewezen indien er bij een tweede of latere aanvraag van een spijtoptantenregeling voor dezelfde vordering signalen zijn dat de aanvraag gebruikt wordt om de invordering van die vordering te frustreren.
 - Toeslagen stelt voor om, in afwijking van wat er in de invorderingsstrategie is opgenomen, geen nadere voorwaarden te stellen aan het afsluiten van een standaard betalingsregeling na vervaldatum van de terugvorderingsbeschikking.
- Overwegingen:

- *Loslaten van de voorwaarde van éénmalige aanvraag:* Het opnemen van de voorwaarde dat een spijtoptantenregeling éénmalig kan worden aangevraagd, zal in bepaalde gevallen leiden tot onwenselijke gevolgen. Burgers die uit de betalingsregeling vallen, zullen terugvallen in het dwanginvorderingsproces. Dit is ook het geval als burgers wegens onvoorziene omstandigheden het termijnbedrag niet kunnen betalen. Met de voorwaarde van een éénmalige uitvraag, is het niet mogelijk om in die gevallen maatwerk te leveren. Daarnaast bestaat het risico op grote hoeveelheid bezwaren bij toepassing van deze voorwaarde. Tenslotte staat deze voorwaarde in de weg aan een goede uitwerking van de verbetermaatregel om één persoonsgerichte betalingsregeling aan te bieden.
 - De persoonsgerichte betalingsregeling: als er tijdens de looptijd van een betalingsregeling een nieuwe vordering ontstaat en de burger die vordering niet voor de vervaldatum betaalt, dan zal de oude betalingsregeling worden beëindigd en zal automatisch een nieuwe betalingsregeling worden gestart waarbij de vordering wordt gevoegd.
 - Deze nieuwe betalingsregeling kan, omdat deze start na de betaaltermijn worden aangemerkt als een spijtoptantenregeling. Bij het ontstaan van een derde (of latere) terugvordering, of wanneer voor de eerste betalingsregeling al gebruik is gemaakt van de spijtoptantenregeling, is dan automatisch sprake van (minstens) een tweede spijtoptantenregeling.

Voorgesteld wordt om de mogelijkheid te introduceren om een verzoek af te wijzen indien er bij een tweede of latere aanvraag van een spijtoptantenregeling voor dezelfde vordering signalen zijn dat de aanvraag gebruikt wordt om de invordering van die vordering te frustreren. Hiermee wordt hetzelfde doel nagestreefd als met de voorwaarde van éénmalige aanvraag, zonder dat dit de hierboven genoemde risico's met zich meebrengt.

- *Geen extra voorwaarden voor een (standaard) betalingsregeling na vervaldatum van de terugvorderingsbeschikking:* Door toepassing van de extra voorwaarden zal er niet langer sprake zijn van een standaardregeling, maar ontstaat er een nieuwe vorm van een maatwerk betalingsregeling. Er zullen dan door de burger gegevens worden aangeleverd, wat zowel van de burger als van de uitvoering veel vraagt. Dit doet afbreuk aan het uitgangspunt: stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen. Tenslotte staan de extra voorwaarden in de weg aan de goede uitwerking van de persoonsgerichte betalingsregeling en de betaalpauze:
 - Persoonsgerichte betalingsregeling: De voorwaarden staan in de weg aan het voegen van een nieuwe vordering aan de betalingsregeling. De burger zal dan voor de start van een nieuwe betalingsregeling moeten aantonen aan de extra voorwaarden te voldoen.
 - Betaalpauze: Burgers die na een betaalpauze een betalingsregeling willen afsluiten, zullen dan geconfronteerd worden met strengere eisen voor een

standaardregeling dan wanneer zij geen pauze hadden aangevraagd, terwijl het hier over het algemeen zal gaan op burgers die een adempauze nodig hebben om orde op zaken te stellen.

2. Stand van zaken implementatiefase verbetermaatregelen

De verbetermaatregel 'verrekenen zonder kosten' uit de strategie is reeds geïmplementeerd¹. Met deze maatregel kunnen toeslagvorderingen verspreid over 24 maanden worden verrekend met een dezelfde te ontvangen toeslagsoort met inachtneming van de beslagvrije voet. Uit een eerste inventarisatie is gebleken dat 61% van alle vorderingen kan worden verrekend met in achtneming van de BVV. In de overige 39% stuurt Dienst Toeslagen een brief met handelingsperspectief, waaronder een aanvraagformulier voor een persoonlijke betalingsregeling. In deze gevallen wordt, in tegenstelling tot voordat de verbetermaatregel is geïmplementeerd, niet verrekend. Echter wordt in 95% van de gevallen wordt niet gereageerd op dit aanbod, waardoor er geen regeling getroffen kan worden die rekening houdt met de betalingscapaciteit. Er wordt onderzocht hoe we deze groep beter kunnen bereiken. Ook wordt de bestaande brief verbeterd die in dit proces wordt gebruikt. Daarnaast zal er ook gekeken worden of de verrekening niet alleen met dezelfde te krijgen toeslag maar ook met andere toeslagsoorten kan worden verrekend.

De verbetermaatregelen uit de strategie die beleidsmatig zijn uitgewerkt komen in de implementatiefase waarbij de juridische, budgettaire en uitvoeringstechnische randvoorwaarden voor implementatie nader worden uitgewerkt en onderzocht. Onderstaand is voor elk van deze verbetermaatregelen een stand van zaken meegegeven. Bij alle verbetermaatregelen geldt dat de implementatie van de verbetermaatregelen een lange doorlooptijd kent. Enerzijds komt dit door capaciteitsproblemen bij Dienst Toeslagen om implementatieplannen uit te werken. Anderzijds komt dit door het tekort aan uitvoeringscapaciteit bij de directie CAP van de Belastingdienst, als uitvoerder van de invordering van Toeslagen, en de overvolle IV-agenda bij de keten Innen en Betalen (I&B), onderdeel van de directie CAP. Momenteel is er geen zicht op wanneer deze verbetermaatregelen vanuit de strategie door IV-teams kunnen worden opgepakt. De keten I&B geeft aan de komende jaren voorrang te willen geven aan de modernisering van het IV-landschap omdat een aantal applicaties niet lang meer in de lucht gehouden kunnen worden. Momenteel worden gesprekken gevoerd over deze prioritering. Daarnaast dient per verbetermaatregel mogelijk ook wet- en regelgeving te worden gewijzigd. De doorlooptijd daarvan is afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking van de verbetermaatregelen in de beleids- en implementatiefase. Langere doorlooptijden van juridische wijzigingen kunnen de inwerkingtreding van een verbetermaatregel na vaststelling van de uitwerking mogelijk vertragen.

De verbetermaatregel "Niet stuiten, tenzij".

- Momenteel worden alle vorderingen binnen vijf jaar gestuit waardoor ze niet verjaren. In de verbetermaatregel is opgenomen dat alleen in specifieke gevallen de verjaring van een terugvordering gestuit zal worden, zoals bij het frustreren van de invordering en bij het ernstig verwijtbaar handelen. Het systeem van de Belastingdienst is echter momenteel ingericht om verjaring te voorkomen en niet om de exacte

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31066 nr. 1270

verjaringsdatum te bepalen. De exacte verjaringsdatum is een vereiste voor een juiste uitvoering van deze verbetermaatregel. Daarom wordt nu verkend hoe dit geïmplementeerd zou kunnen worden binnen de huidige systemen.

De verbetermaatregel "Eén betalingsregeling voor alle toeslagvorderingen"

- Met deze verbetermaatregel krijgt de burger één betalingsregeling voor al zijn vorderingen in plaats van per vordering een regeling. Deze verbetermaatregel zorgt voor meer overzicht voor burger en een beter zicht op de betalingscapaciteit, maar vraagt ook om een gehele nieuwe manier van het aanbieden van een betalingsregeling als wel het onderhouden daarvan. Hiervoor zijn grote veranderingen nodig in de IV, op het gebied van communicatie richting de burger en in de juridische grondslagen.
De keten I&B wil dat het IV-landschap gemoderniseerd wordt voordat deze wijziging ingevoerd kan worden. De Keten kan momenteel geen inzicht geven in hoeveel jaren het kost om de modernisering zover door te voeren dat nieuwe aanpassingen kunnen worden geïmplementeerd. Hierdoor wordt verwacht dat deze verbetermaatregel pas op lange termijn geïmplementeerd kan worden.

De verbetermaatregel "Verbeteren informatie"

- Toeslagen streeft naar een begrijpelijke, logische en coherente communicatie met en dienstverlening aan de burger, waarmee duidelijk wordt wat zijn situatie is, welke mogelijkheden er zijn en wat er van hem wordt verwacht. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van zo'n 50 brieven over terugbetalen, waarbij burgers beter worden gewezen op verschillende regelingen, handelingsperspectief en hulp. 44 Brieven zijn herschreven en getoetst bij de burgerpopulatie en daarvan zijn er reeds 25 geïmplementeerd. Daarnaast wordt er aan gewerkt om de kosten van de aanmaning en dwangbevel te noemen bij de herinnering en de aanmaning. Er wordt ook gewerkt aan het verbeteren van informatie op de website, waaronder het beter vindbaar maken van regelingen en hulp. Reeds is het Overzicht Betalen en Ontvangen beschikbaar waarin de te betalen bedragen voor Toeslagen zijn opgenomen. De Kamer is hier over geïnformeerd.²
- Daarnaast is een gedragsonderzoek uitgevoerd naar verdere verbeteringen in de communicatie rondom het invorderingsproces. De eindrapportage van dit onderzoek 'Doenlijk(er) invorderen' is bijgesloten in **bijlage 2**. Onder andere zijn voor dit onderzoek burgers geïnterviewd die eerder in aanraking zijn gekomen met het invorderingsproces van Toeslagen. Het bevat aanbevelingen voor verbeteringen in de communicatie aan burgers, in het bijzonder in de brieven, en vervolgonderzoek naar verwante aanpassingen in het proces. Ideaaltypes van een aantal brieven uit het invorderingsproces zijn opgesteld en getoetst vanuit gedragsperspectief, vanuit burgerperspectief via interviews met burgers en vanuit toegankelijke taal. Mooie voorbeelden daarvan zijn ook opgenomen in bijlage 2. Deze ideale voorbeeldbrieven zijn nog niet direct implementeerbaar, maar geven een beeld van de ambities die Dienst Toeslagen heeft voor de burgerbrieven.

² Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1339

De verbetermaatregel "Eenvoudigere betaalmogelijkheden"

- Dienst Toeslagen wil meer en eenvoudigere betalingsmogelijkheden zoals automatische incasso, iDeal en een QR-code aanbieden. Op dit moment is het mogelijk gemaakt dat een burger online met iDeal het volledige bedrag kan betalen. Ook hierbij spelen afhankelijkheden van de ruimte op de IV-portfolio van de keten I&B een rol. Er is momenteel geen tijdsindicatie beschikbaar wanneer het betalen in termijnen, met automatische incasso en met QR-code in het IV-landschap geïmplementeerd kan worden.

De verbetermaatregel "Signaleren van maatwerksituaties"

- Met deze maatregel zullen in het invorderingsproces geautomatiseerd de situaties gesignaleerd worden waarbij het vermoeden bestaat dat persoonlijk contact wenselijk is en waarbij het bieden van maatwerk mogelijk kan helpen. Begin 2025 wordt nader uitgewerkt hoe de implementatie vorm gegeven kan worden.

Verbeteren informatie invorderingsrente

- Voor deze verbetermaatregel is het de bedoeling dat er duidelijker en meer gecommuniceerd gaat worden over de (te betalen) invorderingsrente. Begin 2025 wordt nader uitgewerkt hoe de implementatie vormgegeven kan worden.

3. Overzicht van de verbetermaatregelen waar momenteel nog aan een beleidsmatige uitwerking wordt gewerkt

Momenteel werkt Toeslagen aan de beleidsmatige uitwerking van de verbetermaatregelen. Deze zijn nog niet klaar om ter besluitvorming voor te leggen. Dit gaat om:

- Schorsende werking; onderzoeken in welke gevallen het beleidsmatig wenselijk is om schorsende werking toe te passen.
- Betalingsregeling bij fraude. Een aangepaste betalingsregeling wanneer de burger gefraudeerd heeft bij de vordering. In de invorderingsstrategie staat dat bij deze aangepaste betalingsregeling de burger het volledige bedrag zo snel mogelijk terugbetaald. Momenteel wordt beleidsmatig gekeken of dit haalbaar is en hoe dat wordt vormgegeven. Gezien dit samenhangt met het inregelen van het handhavingproces, zal deze maatregel aan u worden voorgelegd nadat intensief toezicht (ITO) is ingeregeld. Op die manier kunnen de inzichten vanuit dit proces worden meegenomen bij de uitwerking van deze verbetermaatregel. Zolang het ito-proces niet volledig is ingeregeld kan voor de invordering niet bepaald worden of verwijtbaarheid aan de orde is. Daarom bent u geadviseerd akkoord te gaan om de beleidsmatige uitwerking van de verbetermaatregel pas voor te leggen wanneer het ITO-proces is ingeregeld. U wordt separaat geïnformeerd over het tijdspad rond deze opstart, onder andere via de bespreeknota (DGT463742) omtrent beleidsvraagstukken bij intensief toezicht.
- Proportionele kosten; onderzoeken of er proportionele en uitlegbare kosten gerekend kunnen worden bij de aanmaning en het dwangbevel. Dit hangt samen met de ambitie uit het hoofdlijnenakkoord dat de aanmanings- en incassokosten van de overheid fors omlaag gaan.
- Alleen dwanginvordering bij definitieve verschuldigdheid; geen ingrijpende invorderingsmaatregelen nemen voor tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvorderingen, tenzij deze het gevolg zijn van fraude.

- Inzet deurwaarder; voorafgaand aan dwanginvorderingsmaatregelen een zo compleet mogelijk beeld van de persoonlijke en financiële situatie van de burger hebben. Vervolgens de belastingdeurwaarder inzetten direct nadat het dwangbevel is uitgevaardigd. Ook wanneer er alleen sprake is van toeslagschuld.

4. Het overzicht van alle 32 verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie en waar deze zich in het proces bevinden.

VM	Maatregel	Toelichting	Stand van zaken uitwerking	TK geïnformeerd
VM6	Verrekenen zonder kosten	Als dwanginvorderingsmaatregel automatisch een vordering kunnen verrekenen met een te krijgen toeslag met inachtneming van het bestaansminimum.	Geïmplementeerd	6 juli 2023 ³
VM1, VM15	Een betalingsregeling voor alle toeslagvorderingen	In plaats van vorderingsgerichte betalingsregelingen persoonsgerichte betalingsregelingen aanbieden. Dit betekent dat wanneer een burger een betalingsregeling heeft lopen en er nieuwe vorderingen ontstaan, deze gevoegd worden. Hieraan gerelateerd is de Betalingsregeling Rijk die beleidsmatig nog wordt uitgewerkt.	Voorbereiding implementatiefase	9 februari 2024 ⁴
VM3	Signaleren van maatwerksituaties	Op basis van beschikbare gegevens en signalen burgers selecteren waarbij het vermoeden bestaat dat persoonlijk contact wenselijk is en waarbij het bieden van maatwerk kan helpen.	Voorbereiding implementatiefase	9 februari 2024
VM23, VM24, VM25,	Verbeteren informatie	Verbeteren van de algemene en individuele informatie over de invordering (hieronder vallen o.a. vorderingenoverzicht ⁵ , mijntoeslagen.nl) en inzicht in handelingsperspectief/processtappen eigen invordering	Voorbereiding implementatiefase	9 februari 2024
VM27	Verbeteren van informatie over de invorderingsrente	Verbeteren van de informatie over de invorderingsrente die in rekening wordt gebracht bij betalingsregelingen, wanneer en de berekening van invorderingsrente.	Voorbereiding implementatiefase	9 februari 2024
VM5	Eenvoudige betaalmogelijkheden	Het aanbieden van iDeal/Automatische Incasso/QR-code zodat burgers ook daarmee kunnen betalen.	Voorbereiding implementatiefase. Het volledige bedrag met iDeal betalen is reeds geïmplementeerd.	9 februari 2024
VM43	Niet stuitten, tenzij ...	Met het stuitten voorkomt Dienst Toeslagen verjaring. Daarom wil Dienst Toeslagen alleen in specifieke gevallen de verjaring van een terugvordering stuiten.	Voorbereiding implementatiefase	9 februari 2024
VM38	Invorderingspauze	Pauzeringsmogelijkheid op verzoek na persoonlijk contact met Toeslagen waarbij wordt gekeken of de pauzering gezien de situatie van de burger passend is waarbij afspraken worden gemaakt over de stappen die de burger tijdens de pauzering neemt om zijn schuldensituatie op te lossen.	Beleidsmatige uitwerking ligt voor	9 februari 2024

VM39	Betalingsregeling na start dwanginvordering	De burger de mogelijkheid bieden om na de vervaldatum alsnog een betalingsregeling te kunnen treffen.	Beleidsmatige uitwerking ligt voor	9 februari 2024
VM42	Alleen dwanginvordering bij definitieve toeslag/materieel verschuldigde toeslag (einde recht op toeslag tijdens VT)	Geen ingrijpende invorderingsmaatregelen nemen voor tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvorderingen, tenzij deze het gevolg zijn van fraude. Uitvraag data-analyse gedaan. Nog geen werkgroep ingepland, in afwachting op die data kunnen we verder de discussie aan.	Beleidsmatige uitwerking gestart	9 februari 2024
VM16, VM13	Borgen bestaansminimum	Berekeningswijze van de betalingscapaciteit evalueren en vaststellen op basis van meer objectieve en beschikbare informatie.	Overgeplaatst onder structuur CRI. Tegelijkertijd onderzoeken we wat we daarop vooruitlopend kunnen doen.	9 februari 2024
VM4	Integrale klantbehandeling	Gebruik maken van alle bij Toeslagen en de Belastingdienst beschikbare relevante informatie over de burger. Zo kan Toeslagen op elk moment een goed beeld hebben van de burger en zijn actuele situatie, op basis waarvan passend geacteerd kan worden.	Onderzoek naar knelpunten in de uitvoering.	9 februari 2024
VM40	Proportionele kosten	Onderzoeken wat proportionele en uitlegbare kosten zijn in de dwanginvordering. In het programmakkoord staat opgenomen dat de aanmaning- en incassokosten van overheidsorganisaties fors omlaag gaan. Ook dit raakt aan de uitwerking. Met BZK is ingepland om hierover door te praten. Daarnaast meegelezen op versie van BD en ligt er een concept voor TSL.	Beleidsmatige uitwerking gestart.	26 april 2024
VM10, VM11, VM12	Betalingsregeling bij fraude	Bij fraude geen recht op de standaard betalingsregeling en geen recht op buiten invordering laten. Hierbij kan worden betaald in termijnen o.g.v. afloscapaciteit.	Beleidsmatige uitwerking gestart.	26 april 2024

³ Kamerstukken II 2022/23, 31066 nr. 1270.

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 31066-1339.

⁵ Dit overzicht staat in het klantportaal. In communicatie naar burgers noemen we dit 'Overzicht ontvangen en betalen'

VM17	Extra betalingsregeling bij vermogen	Liquide te maken vermogen of de waarde van het vermogen gebruiken om af te betalen in plaats van geen recht op een betalingsregeling.	Valt onder versnelling van de Belastingdienst. Beleidsmatige uitwerking ligt voor	26 april 2024
VM26, VM28, VM29	Inzicht in persoonlijke toeslagschuld en proces	Toeslagen wil dat burgers meer inzicht krijgen in hun toeslagschuld; hoe de terugvorderingen zijn ontstaan en hoeveel er wanneer op welke terugvordering is betaald. Link met onderzoek doenlijk invorderen. Ook het verbeteren informatie over verrekenen en betere informatie bij terugvorderingen in het lopende toeslagjaar.	Beleidsmatige uitwerking ligt voor.	
VM34, VM35, VM36, VM37	Inzet deurwaarder	Voorafgaand aan dwanginvorderingsmaatregelen een zo compleet mogelijk beeld van de persoonlijke en financiële situatie van de burger te hebben. Vervolgens de belastingdeurwaarder inzetten direct nadat het dwangbevel is uitgevaardigd. Ook wanneer er alleen sprake is van toeslagschuld.	Beleidsmatige uitwerking gestart	
VM33	Ambtshalve verrekening met beslagvrije voet bij KOT plus kosten van kinderopvang	Bij verrekening van een toeslagschuld met een voorschop op de kinderopvangtoeslag ambtshalve rekening kan houden met de beslagvrije voet, vermeerderd met het bedrag van de lopende kosten voor de kinderopvang van de burger	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM8, VM9	Flexibiliteit doorlooptijd	De burger de mogelijkheid geven te verzoeken om onder voorwaarden betalingsregelingen een langere of kortere doorlooptijd te geven.	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM18, VM19	Aflostermijn opnieuw berekenen bij eenmalige kosten	Wanneer een burger een persoonlijke betalingsregeling heeft en eenmalige inkomsten niet zijnde uit arbeid ontvangt (zoals schenkingen, erfenissen en geldprijzen), dient hij deze te gebruiken om af te betalen.	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM20	Mogelijkheid dwanginvordering bij minimale aflossing	Bij een persoonlijke betalingsregeling, wanneer er een minimumpercentage van de toeslagschuld wordt afgelost komt de burger niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling, maar is er de mogelijkheid van dwanginvordering.	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM21, VM22	Meer voorwaarden bij buiten invordering laten	Gedurende drie jaar na einde looptijd betalingsregeling verrekenen met eventuele teruggaven en eenmalige tegemoetkomingen en eenmalige inkomsten niet zijnde uit arbeid (zoals schenkingen, erfenissen en geldprijzen).	Beleidsmatige uitwerking moet starten	

VM14	Betalingscapaciteit controleren	Tijdens een persoonlijke betalingsregeling voortdurend betalingscapaciteit controleren om zo de aflossingstermijn te kunnen verhogen of verlagen.	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM32	Maandelijks verrekening	Maandelijks met het toeslagvoorschot verrekenen in plaats van op jaarbasis.	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM31	Verrekenen met elk voorschot	Niet meer verrekenen met alleen toeslagen van dezelfde soort, maar ongeacht de toeslagsoort waarop een vordering is ontstaan.	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM41	Preferentie	Toeslagen worden preferent	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM2	Versnelde invordering bij lopende dwanginvordering	Als er een nieuwe vordering ontstaat deze meenemen in het proces waar de burger is met andere vorderingen. In situaties dat bijvoorbeeld al beslag is gelegd, kan een nieuwe bijkomende vordering versneld worden ingevorderd.	Beleidsmatige uitwerking moet starten	
VM30	Informereren over verjaring en einde invorderingsmaatregelen	Burgers informeren over wanneer een vordering is verjaard en dat het voor hen het einde van invorderingsmaatregelen. Mail bij Jasper staat uit over het opnemen onder VM43.	Beleidsmatige uitwerking moet starten.	
VM44	Schorsende werking bij bezwaar en beroep bij uitstel en kwijtschelding	Toeslagen verleent in verschillende processen uitstel van betaling maar hier is geen wettelijke basis voor. Het is wenselijk om de uitvoeringspraktijk in overeenstemming te brengen met wet- en regelgeving. Dat zal wat aanpassingen met zich meebrengen. Op dit moment wordt in kaart gebracht wat wenselijk is.	Er wordt onderzocht of uitvoering in lijn is met beleid	
VM45	Verkorting van de betalingsregeling	De huidige betalingsregeling duurt 24 maanden. Er is onderzocht om deze te verkorten naar 18 maanden.	Voorlopig on hold, Monitoring en evaluatie hoe staffel uitpakt bij CRI. Update volgt in nota CRI.	
VM7, VM7a	Betalingsregeling Rijk en gebundelde betalingsregeling BD/TSL	De Betalingsregeling Rijk is een onderdeel van Clustering Rijksincasso waarbij meerdere overheidsuitvoerders gezamenlijk onderzoeken om één betalingsregeling aan te bieden voor meerdere vorderingen. Dienst Toeslagen en de Belastingdienst hebben de uitwerking van de gebundelde betalingsregeling op on hold gezet in afwachting van de ontwikkeling van de Betalingsregeling Rijk.	BRR loopt via CRI en de gebundelde betalingsregeling staat op on hold.	4 september 2023

Bijlage 6 - Document met achtergrondinformatie over de invorderingsstrategie, de inwerkingtredingsdatum van een vrijstelling voor particulieren van het niet-bovenmatige deel van een pensioenvoorziening en de wijze waarop de Belastingdienst vervolg wil geven aan de oplossingsrichtingen uit het rapport 'Gezien en bereikbaar' dat ziet op de alternatieve wijze van bekendmaking van belastingaanslagen

Informatiepunt 1: achtergrondinformatie invorderingsstrategie

Kern

- De Invorderingsstrategie van de Belastingdienst, die op 22 december 2022 naar de Tweede Kamer is gestuurd, bevat kaders voor het invorderingsbeleid en het invorderingsproces van de Belastingdienst. Naast de bestaande beleidskaders die de Belastingdienst hanteert bij zijn uitvoerings- en handhavingsactiviteiten, kent het enkele strategische uitgangspunten die specifiek gelden bij de invordering van belastingsschulden en het uitbetalen van belastingteruggaven. Deze uitgangspunten zijn:
 - een persoonsgerichte benadering;
 - stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen;
 - voorkomen van probleemschulden;
 - waarborgen van het bestaansminimum; en
 - dwanginvorderingsmaatregelen alleen inzetten als uiterst middel.
- De Invorderingsstrategie Belastingdienst heeft een focus op natuurlijke personen, dus zowel particulieren als ondernemers (hierna: burgers), waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de ondernemer, die zowel persoonlijke als zakelijk schulden kan hebben, onder andere vanwege de verschillen tussen persoonlijke en zakelijke belastingen.
- In dit kader heeft de Belastingdienst circa dertig maatregelen geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan de uitgangspunten van de Invorderingsstrategie van de Belastingdienst, die rekening houden met de omstandigheden van burgers en recht doen aan signalen en knelpunten die door de Belastingdienst en belangenorganisaties zijn aangedragen.
- De maatregelen zijn verkend en indien wenselijk beleidsmatig uitgewerkt in werkgroepen.
- Van deze circa dertig maatregelen worden/zijn vijf verbetermaatregelen in 2024 geïmplementeerd. Het betreffen:
 1. Uitbreiden kosteloze betalingsherinnering;
 2. De tekst op de herinnering en de aanmaning aanpassen en handelingsperspectief opnemen;
 3. Kwijtschelding verlenen voor MRB. Deze maatregel is eind 2023 gepubliceerd en zal op 1 januari 2025 in werking treden;
 4. Vrijstelling voor particulieren van het niet-bovenmatige deel van een pensioenvoorziening bij de kwijtschelding van belastingsschulden;
 5. Een aanvullende betalingsregeling van vijf jaar voor het bedrag van de (over)waarde van het illiquide vermogen van maximaal vijf jaar in gevallen waarbij het uitwinnen van het vermogen voor de burger onredelijk bezwarend is.
- Na uw akkoord worden vijf nieuwe verbetermaatregelen overgedragen voor implementatie (zie 3). Het tijdpad voor realisatie en de inwerkingtredingsdatum zijn onder andere afhankelijk van de prioritering binnen de Keten I&B. De inwerkingtredingsdatum kan vanwege bovengenoemde redenen pas in de implementatiefase nader worden bepaald.
- Zes verbetermaatregelen, die genoemd zijn in de Invorderingsstrategie van de Belastingdienst, worden al uitgevoerd of er wordt aan gewerkt binnen de Belastingdienst. Het betreffen de maatregelen:
 1. Stella-team
 2. Vroegsignalering
 3. Samenwerking
 4. Inzicht in schuldenpositie (online portaal "Overzicht betalen en ontvangen")
 5. Online aanvragen betalingsregeling/kwijtschelding
 6. Betalingsregeling voor de totale schuld
- In de Invorderingsstrategie van de Belastingdienst is veel aandacht voor betalingsregelingen. Eén betalingsregeling voor belasting- en toeslagenschulden wordt expliciet genoemd. De uitwerking van deze verbetermaatregel is stopgezet, omdat is besloten om de (verkenning van de) aansluiting bij de betalingsregeling Rijk prioriteit te geven.
- Er zijn zes maatregelen verkend:
 - Er is een verkenning gedaan naar de mogelijkheid om bij niet betalende burgers huisbezoeken af te leggen. Dit voorstel sluit aan bij de doelstelling het proactief

inzetten van de belastingdeurwaarde uit de Visie op de Deurwaarderij 2025. De Belastingdienst wil belastingschuldigen, in het voortraject van het invorderingsproces, via de ontvanger persoonlijk benaderen, voor het geven van informatie en het bieden van mogelijke hulp om te komen tot een oplossing voor hun belastingschuld. Hier is geconcludeerd dat wat in de praktijk werk en de precieze werkwijze moet worden afgestemd door middel van pilots en experimenten.

- Ook is een verkenning gedaan naar het niet meer standaard stuiten van belastingaanslagen die dreigen te verjaren. De verkenning van de wijze waarop het niet meer standaard stuiten van belastingaanslagen kan worden uitgevoerd vraagt nader onderzoek vanwege de verwachte aanzienlijke uitvoeringsrisico's en -kosten.
 - Het niet meer standaard stuiten van belastingaanslagen is een 180 graden draai is ten aanzien van de toezeggingen in 2020 en latere jaren aan de Tweede Kamer.
 - Een wijziging van het uitvoeringsproces, zodat er geen standaard stuitingsbrief wordt verstuurd, brengt aanzienlijke uitvoeringsrisico's en -kosten met zich mee, mede doordat een groot deel van de werkzaamheden handmatig moeten worden uitgevoerd.
 - Er is geconcludeerd dat een nadere verkenning noodzakelijk is door de Keten Inning & Betalingsverkeer naar de wijze waarop de uitvoeringsrisico's gemitigeerd kunnen worden waardoor uitvoering kan worden gegeven aan het niet meer standaard stuiten van belastingaanslagen.
- Bij vier verkenningen is geconcludeerd dat er geen (directe) aanpassingen nodig zijn.
 - Handvat passende communicatie en dienstverlening
 - Verlengen van de maximale duur van een betalingsregeling naar achttien maanden
 - Dwanginvordering als uiterst middel - dwanginvordering en de keuze voor invorderingsmaatregelen
 - Geen betalingsregeling bij verwijtbaar onbetaald gelaten schulden particulieren
- Interdepartementaal vindt een verkenning naar het 'uniformeren van de norm bestaansminimum' plaats. In de actualisering van de Rijksincassovisie (oktober 2023) is, naar aanleiding van het ARK-rapport over betalingsregelingen (maart 2023), aangegeven dat de CRI-partijen een gezamenlijk traject starten, waarin de mogelijkheid en wenselijkheid van een uniforme norm bij bestaansminimum wordt onderzocht. Dit onderzoek bestaat uit meerdere fasen.
 - In fase 1 is de huidige situatie met betrekking tot berekenen van het bestaansminimum bij de verschillende CRI-partijen in kaart gebracht, in het SBB-CRI van 21 mei 2024 zijn de uitkomsten van fase 1 besproken en vastgesteld.
 - Fase 2 ziet op de vraag welke methode het geschiktst is voor het vaststellen van het bestaansminimum, rekening houdend met het burgerperspectief enerzijds en de uitvoerbaarheid voor de CRI-partijen anderzijds. Dit onderzoek wordt naar verwachting in mei 2025 afgerond.
- In de invorderingsstrategie zijn zes maatregelen opgenomen die bijdragen aan de uitgangspunten die beogen probleemschulden te voorkomen en het bestaansminimum te waarborgen. Dit raakt aan de hierboven genoemde interdepartementale verkenning die ziet op het uniformeren van de norm bestaansminimum. De Belastingdienst vindt het wenselijk om maatregelen die bijdragen aan deze uitgangspunten interdepartementaal op te pakken. Dit betekent dat voor het proces en tijdspad van deze verbetermaatregelen wordt aangesloten bij het interdepartementale traject.

Informatiepunt 2: de inwerkingtredingdatum van een vrijstelling voor particulieren van het niet-bovenmatige deel van een pensioenvoorziening

Kern

- Op 26 april 2024 is de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de invorderingsstrategie. In het kader van de versnelling van de implementatie van de invorderingsstrategie is de ambitie uitgesproken om verschillende maatregelen die voortvloeien uit de invorderingsstrategie op korte termijn te implementeren. Het betreft hierbij onder meer de maatregel die ziet op een vrijstelling voor particulieren van het niet-bovenmatige deel van een pensioenvoorziening. Door deze maatregel worden oudedagsvoorzieningen in de vorm van een levens- of spaarverzekering of lijfrentes – voor zover deze door de ontvanger van de Belastingdienst niet als bovenmatig worden beschouwd – niet langer als een bezitting aangemerkt. Dit betekent dat deze oudedagsvoorzieningen niet meetellen bij het bepalen van het vermogen van de belastingschuldige in het kader van een verzoek om kwijtschelding van rijksbelastingen in de privésfeer.
- Door de op 30 augustus 2024 gepubliceerde wijziging van de URIW 1990 geldt vanaf 31 augustus 2024 deze vrijstelling. Voor deze wijziging van de URIW 1990 geldt dat de eerder gecommuniceerde datum van 1 juli 2024 spijtig genoeg niet is gehaald. De Belastingdienst heeft, nadat is gebleken dat de wijziging niet per 1 juli 2024 van kracht zou zijn, verzoeken van particulieren om kwijtschelding – waarbij mogelijk sprake zou zijn van een oudedagsvoorziening die niet-bovenmatig is – aangehouden in afwachting van de wijziging van de URIW 1990.

Informatiepunt 3: de wijze waarop de Belastingdienst vervolg wil geven aan de oplossingsrichtingen uit het rapport 'Gezien en bereikbaar' dat ziet op de alternatieve wijze van bekendmaking van belastingaanslagen

Kern

- Op 10 juli 2024 heeft u, stas FB, het rapport 'Gezien en bereikbaar', naar de alternatieve wijze van bekendmaking van belastingaanslag, naar de Kamer gestuurd. U heeft toen toegezegd de Kamer in oktober te zullen informeren over de vervolgacties die in gang worden gezet naar aanleiding van de genoemde oplossingsrichtingen uit het rapport.
- Hierbij wordt u nader geïnformeerd over de vervolgacties die in gang zijn gezet naar aanleiding van de genoemde oplossingsrichtingen uit het rapport.
- Uit het onderzoek is gebleken dat het rekening houden met de omstandigheden van burgers bij de bekendmaking en invordering van belastingaanslagen een complexe aangelegenheid is waarvoor geen kant-en-klare oplossing is. Het onderzoek heeft echter ook tot nieuwe inzichten geleid bij de reeds bekende oplossingsrichtingen dan wel tot nieuwe oplossingsrichtingen. De Belastingdienst zal met deze oplossingsrichtingen verder aan de slag gaan om te bezien op welke wijze deze geïmplementeerd kunnen worden. Dit gebeurt naast de verbeteringen die Belastingdienst thans in gang heeft gezet ten aanzien van de eigen processen en werkwijze die bijdragen aan het beter bereiken van burgers.

Toelichting

- In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is aangekondigd dat de Invorderingswet 1990 (IW 1990) wordt herijkt om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van burgers. Op 31 oktober 2022 heeft uw voorganger de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de herijking van de IW 1990. Hierbij is aangegeven dat uit onderzoek volgt dat de wet in principe voldoende ruimte biedt om rekening te houden met de omstandigheden van burgers. Enkel het artikel dat ziet op de bekendmaking van belastingaanslagen kan ervoor zorgen dat er in de praktijk mogelijk ongewenste situaties ontstaan. Hierbij is aangegeven dat er nader onderzoek zal worden gedaan naar een alternatieve wijze van bekendmaking van belastingaanslagen. Het onderzoek is afgerond en op 10 juli 2024 is het rapport 'Gezien en bereikbaar' (hierna: het rapport) aan de Kamer aangeboden.
- Uit het rapport volgt dat er verschillende doelgroepen te onderscheiden zijn die niet altijd goed bereikbaar zijn, waarbij ook de achterliggende problematiek bij deze doelgroepen verschillend kan zijn. De overheid dient zich – met name voor kwetsbare groepen – in te spannen dat zij zich kunnen vergewissen van hun rechten en verplichtingen. Gezien de variëteit in doelgroepen en de achterliggende problematiek bij deze doelgroepen is er niet één generieke oplossing. In het rapport worden verschillende oplossingsrichtingen aangedragen die er aan kunnen bijdragen dat burgers die nu slecht of niet worden bereikt, wél bereikt worden. Hieronder wordt ingegaan op een aantal van deze oplossingsrichtingen en wordt toegelicht op welke wijze de Belastingdienst hier een vervolg aan wil gaan geven.

Onbestelbaar retour

- Op 21 december 2023 heeft uw voorganger de Kamer in de Stand van de uitvoering 2023 – onder meer - geïnformeerd over de onbestelbaar retour gekomen post.
- Jaarlijks verzendt de Belastingdienst ruim 140 miljoen poststukken aan burgers, bedrijven en intermediairs. Van de verzonden poststukken komen er jaarlijks ongeveer 800.000 terug. Er zijn meerdere redenen voor het terugkomen van poststukken. De voornaamste reden is dat de poststukken als onbestelbaar retour worden bestempeld.
- Een onbestelbaar retour gekomen poststuk kan van verschillende deelprocessen van verschillende directies van de Belastingdienst afkomstig zijn.
- De aanleiding is verschillend. Er kan een fout in het adres voorkomen, er kunnen fouten worden gemaakt in de printstraat maar het komt ook voor dat uit de analyse blijkt dat het poststuk wél juist is geadresseerd maar dat de ontvanger het stuk simpelweg niet in ontvangst wil nemen.
- Op de Belastingdienst rust de verplichting inspanningen te leveren om ervoor te zorgen dat burgers op de hoogte kunnen geraken van hun rechten en verplichtingen. Hiervoor wordt thans het proces onbestelbaar retour ingericht.
- Zoals in de Stand van uitvoering 2023 aangegeven wordt er gewerkt aan het digitaliseren en vastleggen van retour ontvangen post. Uit deze analyse kan vervolgens lering worden getrokken en of kunnen eventuele wijzigingen voortvloeien in de gegevens van burgers die bij de Belastingdienst bekend zijn.

Postadres

- Bij de Belastingdienst bestaat al de mogelijkheid om een postadres door te geven. Hiermee kunnen burgers en bedrijven aangeven dat zij de post van de Belastingdienst op een ander adres willen ontvangen dan het woon- of vestigingsadres.
- Deze mogelijkheid is nog relatief onbekend bij burgers en bedrijven.
- Momenteel moet voor de aanvraag van een postadres een fysiek formulier per post naar de Belastingdienst worden verstuurd.
- Het gebruik van een postadres is uitsluitend mogelijk wanneer de burger in Nederland woonachtig of gevestigd is.
- De Belastingdienst is al gestart met het omzetten van het papieren formulier naar een elektronisch formulier.
- Tevens wordt bekeken of het formulier, door middel van machtiging via DigiD of Eherkenning, ook ingevuld kan worden door intermediairs.
- Daarnaast wordt gezien of de voorwaarden dat een burger of onderneming uitsluitend een postadres kan aanvragen, woonachtig of gevestigd moet zijn in Nederland aangepast kunnen worden, zodat burgers en bedrijven gevestigd in het buitenland ook een postadres kunnen opgeven bij de Belastingdienst.

Communicatie

- Het overgrote deel van de burgers is per post (goed) bereikbaar en kan derhalve per brief op de hoogte worden gebracht van zijn rechten en verplichtingen.
- Gezien het belang dat de Belastingdienst burgers (goed) kan bereiken, zal worden gezien of via een communicatiecampagne dit onder de aandacht kan worden gebracht van burgers, eventueel door hulpverleners.
- Daarnaast wordt bekeken op welke wijze de bewustwording van medewerkers van de Belastingdienst kan worden verbeterd zodat zij de burger kunnen wijzen op – indien noodzakelijk – de beschikbare alternatieven. Ook worden deze medewerkers aangespoord actie te ondernemen wanneer zij vermoeden dat een burger geen kennis heeft kunnen nemen van zijn rechten, verplichtingen of belastingaanslagen ten aanzien van bereikbaarheid.
- Tevens wordt gezien of vanuit het Kennisnetwerk Belastingdienst aanvullend materiaal (lesmodules, webinars etc.) beschikbaar gemaakt kan worden om de adresproblematiek onder de aandacht te brengen.
- Daarnaast tracht de Belastingdienst om alle correspondentie digitaal inzichtelijk te maken via het Overzicht betalen en ontvangen op de website van de Belastingdienst.