
Vergaderjaar 2021 – 2022

35 420 Noodpakket banen en economie

31 066 Belastingdienst

BW¹ BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – TOESLAGEN EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2022

Als gevolg van de coronapandemie is sinds maart 2020 gekeken hoe de financiële gevolgen hiervan konden worden verzacht. De invordering van belasting- en toeslagschulden is vervolgens gepauzeerd om mensen tijdens de coronapandemie niet verder in financiële moeilijkheden te brengen. In het huidige toeslagenstelsel ontstaan toeslagvorderingen doordat toeslagen zijn gebaseerd op voorschotten die achteraf definitief worden vastgesteld. De invorderingsactiviteiten van Toeslagen zijn eerst gepauzeerd van maart 2020 tot augustus 2020. Daarna zijn er weer betalingsherinneringen en aanmaningen verstuurd. Naar aanleiding van de motie Azarkan van 15 december 2020 zijn betalingsherinneringen en aanmaningen vanwege de aanhoudende coronapandemie en nieuwe maatregelen opnieuw stilgelegd.² Nu de coronamaatregelen voorlopig zijn afgebouwd wordt in deze brief beschreven hoe de invordering bij toeslagen vanaf april 2022 geleidelijk wordt hervat. Dit betekent dat vanaf april gestart wordt met informeren en verzenden van brieven aan de burgers, terwijl specifiek voor de omgang met de invorderingsrente parallel nog een wetstraject doorlopen wordt. Op het dilemma hierbij wordt verderop in deze brief ingegaan, onder de paragraaf 'invorderingsrente'.

Opstart invordering en invorderingsstrategie

Toeslagen hebben als doel om vitale voorzieningen zoals zorg, wonen en de zorg voor kinderen betaalbaar te maken. Het kabinet wil dat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Daarom voeren we de komende jaren herzieningen en vereenvoudigingen in het toeslagenstelsel door.

Tegelijkertijd zijn terugvorderingen inherent aan het huidige toeslagenstelsel, dat gebaseerd is op voorschotten. Er wordt daarom gewerkt aan een herijkte invorderingsstrategie die rekening houdt met draagkracht, vrijwillige betaling door passende betaalmogelijkheden zoveel mogelijk stimuleert en hiermee invordering en oplopende kosten zoveel mogelijk voorkomt. Het terugbetaal- en invorderingsproces moet rekening houden met het streven naar financieel gezonde huishoudens en het kunnen betalen van de essentiële levensvoorzieningen. Dit vraagt een proactieve en behulpzame houding. In de Kamerbrief van 25 maart jl. bent u nader geïnformeerd over de herijking van de invorderingsstrategie en de heroverweging van de wetgeving stroomlijnen rood blauw (Toeslagen en Belastingen).³

¹ De letters BW hebben alleen betrekking op 35 420.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021, nr. 25 295, nr. 820.

³ Kamerstukken II, 2022D11901.

Vooruitlopend wordt de invordering van toeslagschulden hervat om te voorkomen dat deze verder opstapelen en burgers verder in de problemen raken. Om een goed beeld te krijgen hoe dit zo goed mogelijk kan worden aanpak is onderzoek gedaan naar de doenlijkheid van de invordering. De inzichten uit de rapportage Doenlijk Invorderen, vormen een belangrijke bouwsteen voor de opstart.⁴ Tegelijkertijd is Toeslagen vooralsnog afhankelijk van soms verouderde systemen en processen van de Belastingdienst, waarin nog niet alle ruimte is voor een behandeling op maat. Daarom zullen de aanbevelingen uit dit rapport voor zover deze niet kunnen worden meegenomen bij de opstart van de invorderingsactiviteiten, worden betrokken in de herijking van de invorderingsstrategie.

Stand van zaken gepauzeerde invorderingen

Door de aanhoudende coronamaatregelen en het verder verstrijken van de tijd komt een aantal uitdagingen samen. De omvang van de populatie met gepauzeerde vorderingen en de totale schuld loopt steeds verder op. Het reguliere proces rondom het definitief toekennen van toeslagen en verzoeken tot terugbetalen bleef tijdens de coronapandemie voor burgers ongewijzigd, evenals de processen voor burgers met lopende betalingsregelingen. Alleen de invorderingsmaatregelen (betalingsherinnering, aanmaning, dwangbevel) zijn de afgelopen twee jaar gepauzeerd. Over deze invorderingspauze zijn burgers de afgelopen twee jaar niet geïnformeerd. Inmiddels zijn er 1.042.599 burgers met toeslagvorderingen waar momenteel geen betalingen plaatsvinden en waarbij de invordering gepauzeerd is in verband met de coronapandemie. Deze burgers hebben gezamenlijk een schuld van €1.004.253.173 (peildatum 17 januari 2022). De inschatting, ook in het licht van het eerder genoemde rapport Doenlijk invorderen, is dat veel burgers niet meer verwachten dat er nog een openstaande vordering is. Uit ervaring is bekend dat het terugbetalen van oudere toeslagschulden voor de burger lastiger is. Alhoewel mensen door de pauzering wat ruimte hebben gekregen, zijn meer terugvorderingen niet betaald en kan er een opstapeling van schulden zijn ontstaan. In dat kader is het van belang om zo spoedig mogelijk de invordering voor toeslagschulden te hervatten. De verwachting is tegelijkertijd dat het opnieuw opstarten tot vragen zal leiden bij de burger en zij voor (nieuwe) financiële uitdagingen kunnen komen te staan om de (opgestapelde) vorderingen te voldoen. Dit vereist om die reden een aanpak bij de opstart die voorkomt dat mensen (verder) in de problemen raken. Ook is begrijpelijke en tijdige informatie over de opstart in het algemeen en de situatie van de individuele burger in het bijzonder cruciaal om de acceptatiegraad te vergroten.

De wijze waarop wordt opgestart

Het opstarten van de invordering is voor veel burgers impactvol en vraagt daarom om goede begeleiding van Toeslagen. Voor met name burgers met oudere vorderingen zal massale opstart leiden tot nieuwe problemen. Daarom wordt de invordering gefaseerd opgestart, zodat ruimte is voor begeleiding voor burgers die dat nodig hebben.

Burgers die zich hebben gemeld bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen worden niet betrokken in de opstart. Bij deze mensen blijft de invordering gepauzeerd tenminste zolang hun zaak in behandeling is bij UHT. Vanaf het moment dat hun zaak is afgerond kunnen ook eventueel nieuw ontstane vorderingen bij deze groep worden opgestart. Over de aanpak hierbij worden deze burgers en de Tweede Kamer tijdig geïnformeerd.

In het licht van de bovengenoemde uitdagingen begint Toeslagen de opstart met het zorgvuldig informeren van burgers. Burgers ontvangen een vooraankondiging met een toelichting over de invordering die gepauzeerd was in verband met corona en de aankomende herstart hiervan. In deze vooraankondiging is tevens een overzicht van de openstaande gepauzeerde toeslagvorderingen opgenomen. Na deze vooraankondiging krijgt de burger een aanbod voor een (nieuwe) standaard betalingsregeling van 24 maanden waarin alle openstaande toeslagvorderingen meegenomen worden. Hiermee wordt een overzichtelijke betaalmogelijkheid geboden aan de burger. Er zullen geen automatische verrekeningen met lopende toeslagen plaatsvinden, zodat burgers als gevolg van die verrekeningen niet onder het bestaansminimum uitkomen. Bij dit aanbod wordt de burger

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, nr. 31 066, nr. 950.

duidelijk geïnformeerd over de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen als afbetalen met een standaard betalingsregeling door de financiële situatie van de burger niet haalbaar is. Een persoonlijke betalingsregeling is alleen bedoeld voor burgers met beperkte financiële middelen om naar draagkracht een lager bedrag per maand terug te betalen. Ook mensen die voor de gepauzeerde invordering een of meerdere betalingsherinneringen, een aanmaning of een dwangbevel betekend hebben gekregen, worden zo opnieuw in staat gesteld om te kiezen voor een wijze van betalen die aansluit bij hun financiële mogelijkheden.

Het aanbod voor de standaard betalingsregeling heeft een vervaldatum na 28 dagen. Toeslagen stuurt voordat het aanbod vervalt een herinneringsbrief met een herhaald aanbod voor een standaard betalingsregeling, waarbij de burger opnieuw wordt geïnformeerd over de mogelijkheid om indien gewenst een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen. Met deze werkwijze wordt burgers bovendien meer tijd geboden, bijvoorbeeld voor het organiseren van ondersteuning als zij (tijdelijk) moeite hebben met terugbetalen. Als op deze herinnering niet wordt gereageerd, wordt de invordering hervat in de fase waar de vordering voor pauzering was gebleven (bijvoorbeeld herinnering, aanmaning of dwangbevel).

Gefaseerd opstarten

Door de invordering gefaseerd op te starten is een combinatie gezocht tussen het zo goed mogelijk rekening houden met de situatie van deze toeslaggerechtigden als met de uitvoeringstechnische beperkingen. Het is voor de uitvoering namelijk niet mogelijk alle gepauzeerde vorderingen in één keer te hervatten. Daarbij is een gefaseerde opstart nodig om de noodzakelijke dienstverleningskanalen bereikbaar te houden en de benodigde dienstverlening te kunnen verlenen, zoals het beantwoorden van vragen en het afwikkelen van een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling. Ook biedt gefaseerd opstarten de ruimte om tussentijds bij te sturen om risico's in de uitvoering zo goed mogelijk te mitigeren.

De beschreven brieven worden daarom in batches van 100.000 brieven per week verzonden. De invordering wordt als eerst hervat bij mensen met alleen recente vorderingen, omdat bij hen de kans op betaalproblemen het kleinst is en daarmee de kans op betaling het grootst. Hierdoor kan de grootste groep zo snel mogelijk geholpen worden. Dat zijn circa 775.000 burgers met toeslagschulden met een dagtekening van 2020 en jonger. Op basis van deze groep krijgt Toeslagen een goed beeld van benodigde inzet in de uitvoering.

Vervolgens wordt de invordering hervat bij burgers met gepauzeerde vorderingen met een dagtekening van 2019 – 2017 (165.000 burgers). Hierbij zijn voor de coronapandemie reeds invorderingsmaatregelen getroffen, maar de vorderingen zijn desondanks niet voldaan. Het is de verwachting dat er bij deze groep meer vragen leven over de vorderingen, er meer behoefte is aan een persoonlijke betalingsregeling en er mogelijk intensievere gesprekken plaatsvinden op basis waarvan bijvoorbeeld verwezen moet worden naar andere hulp, bijvoorbeeld van gemeenten en bewindvoerders. Deze groep wordt dezelfde regeling aangeboden, maar door de kleinere groep is meer tijd voorzien voor begeleiding en hulp.

Er is een laatste groep mensen met vorderingen uit 2016 of ouder, eventueel in combinatie met meer recente vorderingen. Op dit moment wordt onderzocht hoe hiermee kan worden omgegaan. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd zodra hier meer zicht op is.

De reguliere invordering wordt hervat in het najaar van 2022, na het versturen van de laatste batch voor het aanbieden van de standaard betalingsregeling voor de herstart. Dat betekent dat vanaf dat moment voor alle burgers bij nieuwe terugvorderingen het reguliere invorderingsproces wordt gevolgd. Voordeel hiervan is dat de burger niet voorafgaand aan de eerste vooraankondiging, geconfronteerd kan worden met invorderingsmaatregelen voor nieuwe vorderingen. Tegelijkertijd betekent dit wel dat burgers in de tussentijd niet worden geïnformeerd over eventuele nieuwe vorderingen.

Communicatie en dienstverlening

Het opstarten van de invordering is zeer impactvol voor de mensen die dit betreft. De onverwachte terugvordering kan tot (extra) problemen en onzekerheid leiden, zeker bij mensen met (kans op) problematische schulden. Naast de brieven met meer informatie, overzicht en handelingsperspectief biedt Toeslagen op diverse manieren extra dienstverlening aan rond de opstart van de invordering. De ervaring leert dat actief contact opnemen met burgers een oplossing kan zijn. Het actief benaderen van burgers is wel arbeidsintensief en uit ervaring is gebleken dat slechts een beperkt aantal mensen bereikt en geholpen wordt. Daarom zal steeds afhankelijk van de ruimte in capaciteit gekeken worden welke acties ingezet kunnen worden en of deze acties verlengd of geïntensiveerd kunnen worden.

Vooralsnog worden in ieder geval de volgende acties uitgevoerd:

- In december 2021 t/m februari jl. zijn ongeveer 7.500 burgers gebeld die eerder een persoonlijke betalingsregeling hebben afgesproken, maar waarin een achterstand is ontstaan. Aan deze burgers worden vooruitlopend op de opstart nieuwe betalingsregelingen van 24 maanden aangeboden om hen te helpen.
- Tijdens de herstart worden in de eerste weken van april burgers met hoge terugvorderingen proactief gebeld voordat zij de eerste vooraankondigingsbrief ontvangen, om hen te informeren en vragen over hun situatie te beantwoorden.
- Daarnaast biedt de inzet van 21 balies en 9 steunpunten een aanvulling op de dienstverlening tijdens de herstart invordering Toeslagen. De balies bieden ondersteuning aan bij het invullen van een persoonlijke betalingsregeling. Ook wordt intensief samengewerkt om alle dienstverlening (verschillende kanalen) goed op elkaar aan te laten sluiten.
- Het formulier voor het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling is vereenvoudigd en ingekort, zodat deze makkelijker in gebruik is. Deze zal beschikbaar zijn voordat de invorderingsactiviteiten weer opstarten.
- We staan in nauw contact met stakeholders, waaronder gemeenten, bewindvoerders, juridisch loketten en sociaal raadslieden om hen voor te bereiden op vragen en hen mee te laten denken hoe Toeslagen de opstart zo goed mogelijk kan doen. Ook biedt zij informatie die zij kunnen gebruiken om mensen te informeren en te helpen.
- Daarnaast wordt publiekscommunicatie gestart, waaronder op diverse websites, om de samenleving en mensen die het betreft zoveel mogelijk voor te bereiden op de herstart van de invordering. De inzet is dat mensen zo goed mogelijk zijn geïnformeerd wat de opstart voor hen betekent en welke hulp zij kunnen vragen.

Invorderingsrente

Op dit moment is de invorderingsrente vanwege corona en de gepauzeerde invordering 0,01% voor zowel belastingen als toeslagen. In de brief van 26 november 2021⁵ is de Tweede Kamer geïnformeerd dat deze rente in een aantal stappen weer zal oplopen tot 4%. De eerste verhoging, tot 1%, is voorzien voor 1 juli a.s.

De opstart van de invorderingsactiviteiten van belastingen is sinds september 2021 gestart, ten opzichte van de invorderingsactiviteiten van toeslagen die dit voorjaar zullen starten en 1 juli nog niet volledig opgestart zijn. Om vrijwillige terugbetaling te stimuleren en te voorkomen dat burgers bij toeslagen rente moeten betalen over vorderingen die van overheidswege nog gepauzeerd zijn, is het voornemen om bij toeslagen ook na juli nog geen invorderingsrente te rekenen over toeslagvorderingen die nog niet opgestart zijn. Concreet betekent dit dat het kabinet burgers die gepauzeerde vorderingen hebben en hun vordering(en) alsnog allemaal voldoen middels de betalingsregeling die aangeboden wordt in het kader van de opstart, geen invorderingsrente in rekening wil brengen. Voor het reguliere invorderingsproces (nieuwe vorderingen) wordt het reguliere regime voor invorderingsrente gevolgd, dus vanaf 1 juli 1%. Dat geldt ook voor burgers die niet ingaan op een van de betalingsregelingen of als zij tussentijds stoppen met afbetalen. Dan

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, nr. 35 420, nr. 458.

wordt de invordering vervolgd in de fase waar deze voorafgaand aan de pauzering was gebleven, inclusief het destijds geldende invorderingsrentepercentage.

Het achterwege laten van de invorderingsrente ten aanzien van deze gepauzeerde vorderingen die worden voldaan door middel van een betalingsregeling moet in de wet worden geregeld. Hiertoe zal zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel bij uw Kamer worden ingediend om dit voor deze specifieke groep te regelen, waarbij ik u wil verzoeken deze met voorrang te behandelen. Desondanks ontstaat hier een dilemma: om een zorgvuldige en tijdige opstart mogelijk te maken moeten burgers hier al op korte termijn, conform bovenstaande aanpak, over worden geïnformeerd. Het is hierin onvermijdelijk om ook al informatie te geven over de manier waarop het kabinet in de opstart met de invorderingsrente wil omgaan, waarbij gewezen wordt op het lopende wetstraject. Hiermee wordt vooruit gelopen op de behandeling van het hiervoor genoemde wetsvoorstel in uw Kamer. Het alternatief, namelijk elke vorm van communicatie hierover tot na volledige behandeling van de wet uit te stellen en daarmee de opstart voor langere tijd te vertragen – acht het kabinet echter onwenselijk.

Financiering

Het besluit om de invordering bij Belastingen en Toeslagen te pauzeren in maart 2020 maakte onderdeel uit van de Rijksbrede coronasteun. Hierdoor zijn toeslagvorderingen de afgelopen periode fors opgestapeld wat tot een hogere derving van de toeslagvorderingen leidt. Ook het langer pauzeren van groepen burgers met oudere vorderingen brengt kosten met zich mee, evenals de kosten die de uitvoering maakt voor de opstart. De betrokken departementen houden met de hogere derving van de toeslagvorderingen rekening in hun ramingen.

Door de pauzering als onderdeel van Rijksbrede coronasteun ligt het voor de hand om mensen bij de opstart niet te confronteren met extra kosten die het gevolg zijn van de genomen maatregelen in het kader van de coronapandemie en is de logische vervolgstap om geen invorderingsrente in rekening te brengen gedurende de opstart. Het is namelijk niet uitlegbaar om rente te heffen indien burgers er niet zelf voor hebben gekozen de invordering te pauzeren. De totale derving van rente-inkomsten, die begint op 1 juli 2022, wordt geschat op ca. € 18 mln, waarvan ca. €4 mln. het lastenkader raakt, en het restant van ca. € 14 mln. het uitgavenkader. De verwerking van deze inkomstenderving vindt plaats uiterlijk in de eerste suppletoire begroting van 2022.

Tot slot

Wij zijn ons zeer bewust van de impact die het hervatten van de invordering heeft op mensen en het gebrek aan inzicht en overzicht dat mensen hierbij kunnen voelen. Daarom is het wenselijk dit proces op zorgvuldige wijze op te starten, met aandacht voor de mogelijke kwetsbaarheid van deze groep. Doel is om mensen van de problemen af te helpen en niet om hen (verder) in de problemen te brengen.

De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Aukje de Vries