



## Invorderingsstrategie Belastingdienst

Datum 9 december 2022

## Colofon

Invorderingsstrategie Belastingdienst

Titel                      Invorderingsstrategie Belastingdienst

Auteur(s)

Bijlagen                1

Inlichtingen           **Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid**

## **1 Samenvatting—7**

## **2 Voorwoord—9**

- 2.1 Aanleiding—9
- 2.2 Huidige maatschappelijke context—9
- 2.3 Leeswijzer—9

## **3 Kaders en visies—10**

- 3.1 Burgers en ondernemers staan centraal—10
- 3.2 Visies—11
  - 3.2.1 Visie op de invordering—11
  - 3.2.2 Visie op schulden—12
  - 3.2.3 Visie op de deurwaarderij—12

## **4 Doelstelling, reikwijdte en uitgangspunten—14**

- 4.1 Doelstelling—14
- 4.2 Reikwijdte—14
  - 4.2.1 Ondernemers natuurlijke personen—14
- 4.3 Uitgangspunten—16
  - 4.3.1 Een persoonsgerichte benadering—16
  - 4.3.2 Stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen—16
  - 4.3.3 Voorkomen van probleemschulden—16
  - 4.3.4 Waarborgen van het bestaansminimum—17
  - 4.3.5 Dwanginvorderingsmaatregelen als uiterst middel—17

## **5 Verbetermogelijkheden per uitgangspunt—19**

- 5.1 Een persoonsgerichte benadering—19
  - 5.1.1 Passende communicatie en dienstverlening—19
  - 5.1.2 Keuze voor verrekening bij een betalingsregeling—19
  - 5.1.3 Meer maatwerkmogelijkheden—19
  - 5.1.4 Stella-team—19
- 5.2 Stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen—19
  - 5.2.1 Inzicht in schuldpositie—19
  - 5.2.2 Betalingsregeling voor de totale schuld—20
  - 5.2.3 Online aanvragen—20
  - 5.2.4 Proactief toekennen—20
  - 5.2.5 Kwijtschelding voor alle belastingen—20
  - 5.2.6 Eén betalingsregeling bij een samenloop van belasting- en toeslagschuld—20
- 5.3 Voorkomen van probleemschulden—20
  - 5.3.1 Voorkomen onnodige schuldenoploop (invorderingsrente en -kosten)—21
  - 5.3.2 Vroegsignalering—21
  - 5.3.3 Samenwerking—21
- 5.4 Waarborgen van het bestaansminimum—22
  - 5.4.1 Proactief rekening houden met het bestaansminimum—22
  - 5.4.2 Eenduidig bepalen betalingscapaciteit—22
- 5.5 Dwanginvorderingsmaatregelen als uiterst middel—23
  - 5.5.1 Persoonlijk contact om rekening te houden met bijzondere omstandigheden—23
  - 5.5.2 Verjaring—23

## **6 Slotwoord—24**

## **Relevante bronnen—25**

## **Bijlage Kaders voor de Invorderingsstrategie Belastingdienst—26**

Dit document, de Invorderingsstrategie Belastingdienst, bevat kaders voor het invorderingsbeleid en het invorderingsproces van de Belastingdienst. Naast de bestaande beleidskaders die de Belastingdienst hanteert bij zijn uitvoerings- en handhavingsactiviteiten, betreft het enkele strategische uitgangspunten die specifiek gelden bij de invordering van belastingschulden en het uitbetalen van belastingteruggaven. Deze strategische uitgangspunten moeten ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van mensen.

De missie van de Belastingdienst is *“De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig rijksbelastingen en premies te heffen en te innen. Met deze missie zorgen we ervoor dat er in Nederland geld is voor onder meer zorg, onderwijs en openbaar vervoer.”*

Het strategische doel van de Belastingdienst is af te leiden uit de Rijksbegroting: *“(.....) Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving dragen bij aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).”*<sup>1</sup> De Uitvoerings- en handhavingsstrategie Belastingdienst geeft hieraan invulling. In deze strategie staan burgers en bedrijven centraal. De Belastingdienst streeft er naar dat zo veel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf fiscale regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst (compliance). Compliance omvat de volgende factoren: tijdige registratie, tijdig, juist en volledig aangifte doen en tijdig betalen. Deze invorderingsstrategie is de nadere uitwerking van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie en richt zich op het bevorderen en borgen van de naleving op de compliancefactor tijdig betalen.

De Invorderingsstrategie Belastingdienst beschrijft hoe de visie op de invordering wordt geoperationaliseerd. De strategie 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.

De strategie bevat uitgangspunten die rekening houden met de omstandigheden van burgers en recht doen aan signalen en knelpunten die door de Belastingdienst en belangenorganisaties zijn aangedragen. 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 geformuleerde uitgangspunten en ambities zullen effect hebben op het huidige beleid en de uitvoering van de invordering van de Belastingdienst. De ambities van de invorderingsstrategie worden uitgewerkt in concrete maatregelen. Concrete verbeteringen, in zowel het proces als het beleid, die de Belastingdienst op het oog heeft zijn onder meer:

- een actueel en online schuldoverzicht voor de burger;
- het proactief benaderen van de burger als een betalingsregeling of kwijtschelding uitkomst kan bieden;
- de burger meer regie over zijn situatie geven door gedurende een betalingsregeling alleen te verrekenen als hij dat wenst;
- meer contactmomenten die, afhankelijk van de individuele situatie, kunnen leiden tot bijsturing in het proces en/of maatwerkoplossingen;
- gebruik van een eenduidige norm bij het bepalen van het bestaansminimum.

Bij de uitwerking van deze en andere concrete maatregelen wordt inzichtelijk gemaakt wat de impact ervan is: is er aanpassing van wet- en regelgeving nodig, welke gevolgen hebben zij op beleid, processen, systemen, budget en personeel, zijn

<sup>1</sup> In dit beleidsartikel (artikel 1 Rijksbegroting) is de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën als volgt omschreven: “Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. (....)”. Zie ook Uitvoerings- en handhavingsstrategie, hoofdstuk 1.

de maatregelen uitvoerbaar en zo ja, op welke termijn? Ook wordt gekeken of deze inpasbaar zijn binnen het prioriteringskader voor inningsopdrachten.

## 2 Voorwoord

### 2.1 Aanleiding

Op 15 januari 2021 heeft het kabinet in zijn reactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK) toegezegd om de invorderingsstrategie tegen het licht te houden, in het bijzonder voor burgers die langdurig te maken hebben met hoge schulden.<sup>2</sup>

*‘Samen met de specifieke aanpak voor Toeslagen houden we ook de invorderingsstrategie van Belastingdienst tegen het licht, in het bijzonder voor mensen die langdurig te maken hebben met hoge schulden. We kijken daarbij zowel naar regelgeving als naar verbeteringen in de uitvoering. De Invorderingswet gaan we herijken om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van mensen. We zullen in ieder geval kijken naar de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling en willen een hardheidsclausule toevoegen.’*

Met de Invorderingsstrategie Belastingdienst wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging voor zover die betrekking heeft op de invordering van belastingsschulden.

### 2.2 Huidige maatschappelijke context

Naast de toeslagenaffaire zijn ook algemene maatschappelijke en economische ontwikkelingen een belangrijke reden om de invorderingsstrategie tegen het licht te houden. Onder meer de coronacrisis, de energiecrisis en de hoge inflatie leiden tot een toename van schuldenproblematiek bij burgers en bedrijven. Het is belangrijk dat de invorderingsstrategie voldoende flexibiliteit biedt om rekening te houden met individuele omstandigheden van burgers en in te spelen op crisissituaties. Anders gezegd, dat de Belastingdienst ruimte heeft om in situaties die daarom vragen een passende oplossing te bieden. Daarbij is het bovendien van belang dat er aandacht is voor het vasthouden, maar zeker ook het herwinnen van maatschappelijk, politiek en bestuurlijk vertrouwen in de Belastingdienst en het vertrouwen en de motivatie van medewerkers. Daartegenover staat dat uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst beperkt in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen of te voorkomen.

### 2.3 Leeswijzer

In dit document worden eerst de kaders en visies voor de Invorderingsstrategie Belastingdienst geschetst (hoofdstuk 3). Daarna worden de doelstelling, reikwijdte en uitgangspunten van de invorderingsstrategie beschreven (hoofdstuk 4). Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de uitgangspunten van de strategie toegelicht en voorzien van mogelijkheden tot verbetering van de bestaande praktijk. In hoofdstuk 6 worden in een slotwoord de vervolgstappen beschreven. Tot slot is een overzicht van de relevante bronnen opgenomen en een bijlage met een overzicht van de bestaande kaders en visies voor de Invorderingsstrategie Belastingdienst.

<sup>2</sup> Kamerstukken 2020-2021, Kamerstuk 35510, nr. 4.

### 3 Kaders en visies

De Invorderingsstrategie Belastingdienst is een nadere uitwerking van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie en sluit aan bij de relevante bestaande visie- en strategiedocumenten en onderzoeksrapporten van de Rijksoverheid in het algemeen en de Belastingdienst in het bijzonder.

#### 3.1 **Burgers en ondernemers staan centraal**

Een belangrijke pijler in het coalitieakkoord is dat problematische schulden sneller opgelost worden en dat voor het oplossen van problematische schulden meer mogelijkheden geboden worden. Voorts is aangegeven dat in het kader van de brede armoede- en schuldenaanpak gezorgd gaat worden voor een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat.<sup>3</sup>

Ook in de missie van de Belastingdienst staan burgers en ondernemers centraal. De missie van de Belastingdienst is:

*“De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig rijksbelastingen en premies te heffen en te innen. Met deze missie zorgen we ervoor dat er in Nederland geld is voor onder meer zorg, onderwijs en openbaar vervoer.”*

Deze missie vertaalt zich in de strategische doelstelling van de Belastingdienst die is af te leiden uit het algemene beleidsartikel over ‘belastingen’ in de Rijksbegroting: *“(.....) Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving dragen bij aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).”*<sup>4</sup>

Compliance omvat:

- (1) zich (terecht) registreren als belastingplichtige;
- (2) (tijdig) aangifte doen;
- (3) juist en volledig aangifte doen; en
- (4) (tijdig) belastingsschulden betalen.

De Belastingdienst streeft er naar dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf (fiscale) regels naleven, dat wil zeggen zonder dwingende en kostbare acties van de kant van de Belastingdienst. Structurele regelnaleving moet er voor zorgen dat de verschuldigde belastingen de staatskas binnenkomen zoals de wetgever beoogt.

#### *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie*

De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie<sup>5</sup> geeft invulling aan het hierboven beschreven strategische doel van de Belastingdienst. De strategie is er op gericht om:

- een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen;

<sup>3</sup> Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, p. 3 en p. 25. <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

<sup>4</sup> In dit beleidsartikel (artikel 1 Rijksbegroting) is de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën als volgt omschreven: “Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. (...)”. Zie ook Uitvoerings- en handhavingsstrategie, hoofdstuk 1.

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/31/uitvoerings-en-handhavingsstrategie-belastingdienst-januari-2022>.

- de mate van intensiteit van ons toezicht af te stemmen op het gedrag van burgers en bedrijven;
- het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken goede aangiften en aanvragen te doen;
- naleving af te dwingen als burgers en bedrijven regels bewust niet willen naleven of frauderen.<sup>6</sup>

Dit doet de Belastingdienst in samenwerking met publieke en private partners.

De kern van onze missie, visie en strategie – en de onderliggende visies – is dat we burgers en ondernemers centraal zetten. We streven er naar dat zo veel mogelijk mensen uit zichzelf (tijdig) betalen. Om mensen hier bij te ondersteunen willen we het gemakkelijk maken om aan betalingsverplichtingen te voldoen. We willen dat mensen begrijpen hoe onze procedures lopen en leveren maatwerk, waarbij we er naar streven zo goed mogelijk rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden. Het voorkomen van schulden of een (onnodige) schuldenoploop is een belangrijk onderdeel. Daar waar dat niet mogelijk is (gebleken) en mensen onverhoopt met een dwangincasso te maken krijgen, willen we dat deurwaarders meer ruimte krijgen om mensen te verwijzen naar de juiste loketten en instanties. Zo krijgen zij een bredere maatschappelijke rol.

Mensen ondersteunen om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen doen we waar mogelijk proactief en samen met anderen. In onze interactie met burgers en ondernemers hanteren we de basisprincipes uit onze visie op dienstverlening: passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar en eigentijds.

De in dit document opgenomen bijlage Kaders voor de Invorderingsstrategie Belastingdienst bevat een uitgebreidere beschrijving van bovengenoemde kaders.

## **3.2 Visies**

### **3.2.1 Visie op de invordering**

Ten behoeve van de herijking van de invorderingsstrategie heeft de Belastingdienst een visie op de invordering geformuleerd:

*“De Belastingdienst int de door burgers verschuldigde belastingen en stimuleert burgers hun belastingen uit eigen beweging op tijd te betalen. De Belastingdienst maakt het betalen van belastingen makkelijk en geeft actuele en toegankelijke informatie over het betalen van belastingen. Daarnaast betaalt de Belastingdienst door burgers te ontvangen bedragen tijdig en snel uit.*

*Als burgers hun belastingen niet op tijd kunnen betalen, kunnen zij gemakkelijk een betalingsregeling of kwijtschelding aanvragen. Als dat nodig is neemt de Belastingdienst gedurende de behandeling contact op met de burger en is voor vragen of hulp goed bereikbaar. Op verzoek, maar indien mogelijk ook proactief, benadert de Belastingdienst burgers als hij daar aanleiding toe ziet. Ook informeert en verwijst de Belastingdienst burgers naar de juiste partijen voor andere hulp bij betalingsproblemen. Hiermee voorkomt de Belastingdienst zoveel mogelijk het onnodig verder oplopen van schulden.*

*De Belastingdienst is ook een toezichthouder. Als burgers hun belastingen niet uit eigen beweging betalen, kan de Belastingdienst maatregelen nemen om de betaling*

---

<sup>6</sup> Uitvoerings- en handavingsstrategie, hoofdstuk 1.

*af te dwingen. Dit doet hij zorgvuldig, proportioneel en met respect voor het bestaansminimum en het rechtsgevoel van burgers die wel hun belastingen betalen.*

*Zo draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezond Nederland.”*

De visie op de invordering vindt zijn beslag in uitgangspunten die de komende jaren richtinggevend zijn bij de invulling van de ambities bij de invordering door de Belastingdienst. De ambitie is gericht op verbeteringen in de uitvoering om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van mensen.

Naast deze visie heeft de Belastingdienst een visie op schulden en een visie op de deurwaarderij ontwikkeld. Deze visies richten zich alle drie op het bevorderen en borgen van de naleving op de compliancefactor tijdig betalen. In de paragrafen hierna is een samenvatting van deze visies opgenomen.

### 3.2.2

#### *Visie op schulden*

De Visie op schulden is een gezamenlijk document van de Belastingdienst en Toeslagen en is op 25 maart 2022 aan de Tweede Kamer verzonden<sup>7</sup>. De Visie op schulden stelt een meer persoonsgerichte behandeling voor, met oog voor de omstandigheden van de burger.<sup>8</sup> Deze visie vraagt de Belastingdienst een proactieve houding aan te nemen en de burger zowel gevraagd als proactief te informeren over diens mogelijkheden. De kern van de Visie op schulden is:

*“De Belastingdienst en Toeslagen werken mee aan het voorkomen van schulden en schuldoploop en ondersteunen burgers wanneer er sprake is van schulden. Daarnaast zetten de Belastingdienst en Toeslagen zich in voor het intensiveren van de samenwerking met gemeenten en andere stakeholders”.*

### 3.2.3

#### *Visie op de deurwaarderij*

De Visie op de deurwaarderij<sup>9</sup> is gelijktijdig en in samenhang met het opstellen van de invorderingsstrategie herijkt. Naast de kerntaak van de belastingdeurwaarder om via dwangincasso belastingen te innen, is in deze herijkte visie ook aandacht voor de rol van de deurwaarder in de voorfase van het invorderingstraject. Tegelijkertijd dwingt de Belastingdienst naleving af, daar waar belastingplichtigen regels bewust niet willen naleven of frauderen.<sup>10</sup> De Belastingdienst hanteert het uitgangspunt: streng waar nodig en zacht waar het kan. De menselijke maat staat hierbij centraal. Voor de belastingdeurwaarder vertaalt dit uitgangspunt zich in een bredere maatschappelijke rol waarbij hij probeert te voorkomen dat burgers onnodig in het dwangincassotraject terecht komen, terwijl een andere aanpak passender is.

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/25/belastingdienst-en-toeslagen-visie-op-schulden>

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2022/03/25/belastingdienst-en-toeslagen-visie-op-schulden/bijlage-bij-kamerbrief-visie-op-schulden.pdf>

<sup>8</sup> Zie ook Uitvoerings- en handhavingsstrategie, p. 5 “Bij het uitvoeren van zijn taken doet de Belastingdienst recht aan de belangen van burgers en bedrijven (‘menselijke maat’) en richt hij zich derhalve primair op burgers en bedrijven en hun gedrag (en niet op de achterliggende aangifte).”

<sup>9</sup> De vorige versie dateert uit 2020.

<sup>10</sup> Zie ook pijler 4 van de Uitvoerings- en handhavingsstrategie, p. 4.

## 4 Doelstelling, reikwijdte en uitgangspunten

### 4.1 Doelstelling

Ten aanzien van de invordering heeft de Belastingdienst de primaire taak om belastingschulden te innen.

Belangrijke doelstellingen van de herijking van de invorderingsstrategie zijn:

- meer rekening houden met het belang van burgers ('burgers en bedrijven centraal');
- zoveel mogelijk compliance bevorderen ten aanzien van (tijdig) betalen;
- recht doen aan signalen en knelpunten die door de Belastingdienst en belangenorganisaties zijn aangedragen, en daarbij;
- het algemeen belang, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid niet uit het oog verliezen.

De herijking van de invorderingsstrategie heeft zijn weerslag gevonden in uitgangspunten, waarmee we beogen dat zoveel mogelijk burgers uit zichzelf op tijd en volledig betalen op hun aangifte, ofwel een zo groot mogelijke compliance op de compliancefactor (tijdig) betalen.

### 4.2 Reikwijdte

De Invorderingsstrategie Belastingdienst kent de volgende focus en reikwijdte:

- De strategie ziet toe op de invordering<sup>11</sup> van belastingschulden die door de Belastingdienst worden geïnd.
- De strategie is gericht op verbeteringen in de uitvoering om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van mensen. Hierbij gaat het om verbetering van beleid en uitvoering binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Concrete maatregelen die hieruit voortvloeien kunnen echter leiden tot voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving.
- De strategie richt zich primair op (invordering bij) natuurlijke personen, zowel burgers als ondernemers. Wel wordt er rekening gehouden met de eventuele impact van de ambities in deze strategie op rechtspersonen en personenvennootschappen.
- Toeslagschulden vallen niet binnen de reikwijdte van de Invorderingsstrategie Belastingdienst; voor Toeslagen is een eigen strategie ontwikkeld.

#### 4.2.1 Ondernemers natuurlijke personen

Van oudsher wordt in het invorderingsbeleid van de Belastingdienst onderscheid gemaakt tussen particulieren enerzijds en ondernemers anderzijds. Daarnaast wordt in de praktijk een verschil ervaren tussen enerzijds ondernemingen, zoals eenmanszaken (natuurlijke personen) en anderzijds ondernemingen, zoals BV's en personenvennootschappen (niet-natuurlijke personen). Het kabinet onderkent dit verschil en ziet aanleiding om beleidsmatig onderscheid tussen deze groepen te maken. Dit betekent dat in het invorderingsbeleid drie doelgroepen met een eigen kader worden onderscheiden, namelijk:

1. Particulieren
2. Ondernemers die natuurlijke personen zijn (eenmanszaken, waaronder zzp-ers)
3. Ondernemers die niet-natuurlijke personen zijn (rechtspersonen en personenvennootschappen, zoals maatschap, vof en cv)

<sup>11</sup> Onder invordering wordt mede verstaan het uitbetalen van belastingen (teruggaven).

Deze strategie richt zich primair op (invordering bij) natuurlijke personen, zowel burgers als ondernemers. Bijzondere aandacht is er voor de positie van de ondernemers die natuurlijke personen zijn. Deze categorie heeft zowel kenmerken van particulieren als van (andere) ondernemers, maar ook specifieke eigen kenmerken. Zo zijn zij rechtstreeks met hun privévermogen aansprakelijk voor zowel persoonlijke als zakelijke (belasting)schulden<sup>12</sup> en is het recht op bescherming van het bestaansminimum ook voor hen van belang. Daarnaast zal het inkomen van een ondernemer die een natuurlijke persoon is, vaker fluctueren dan bij een burger in loondienst. Tegelijkertijd treden zij in concurrentie en is het belangrijk dat zij op dezelfde manier behandeld worden als de concurrentie (gelijk speelveld).

Het fiscale invorderingsbeleid en deze strategie houden rekening met deze groep ondernemers. Ook voor deze doelgroep is het uitgangspunt een persoonsgerichte benadering waardoor zij ook een passende behandeling krijgen. In de praktijk zijn er overigens al regelingen (zoals de minnelijke schuldsanering natuurlijke personen) die specifiek op deze doelgroep betrekking hebben. Bij de uitwerking van de uitgangspunten in concrete (invorderings-)maatregelen wordt rekening gehouden met de karakteristieken van deze doelgroep. Complicerend is echter de grote diversiteit van de doelgroep (van de deeltijd-zzp-er tot het familieconcern en van arm tot rijk) en het soort belastingschulden (persoonlijk, zakelijk of een combinatie van beiden).

Het beleid voor ondernemers is op veel onderdelen strikter, omdat iedere beleidsmatige coulance al snel concurrentieverstorend is en een gezonde economische dynamiek (waarin alleen levensvatbare bedrijven overeind blijven) in de weg staat. Een strikter beleid is ook noodzakelijk vanwege de staatssteunrisico's die zich kunnen voordoen bij ondernemers en het karakter van zakelijke belastingen, zoals omzetbelasting en loonheffingen<sup>13</sup>. Dit betekent dat voor ondernemers (niet natuurlijke personen) een eigen invorderingsstrategie en visie voor ondernemers wenselijk is.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Dit geldt niet voor rechtspersonen, maar wel voor de meeste personenvennootschappen.

<sup>13</sup> Bij dergelijke belastingen fungeert de ondernemer feitelijk slechts als doorgeefluik/intermediair tussen consument en werknemer enerzijds en Belastingdienst anderzijds.

<sup>14</sup> In het ketenbestuur Inning en Betalingsverkeer (I&B) van 21 september 2022 is aan de keten I&B de opdracht gegeven een invorderingsstrategie voor alle ondernemers te ontwikkelen en te komen tot een visie voor ondernemers.

### 4.3 **Uitgangspunten**

De Belastingdienst heeft uitgangspunten opgesteld als kaders voor de invorderingsstrategie. Deze uitgangspunten staan centraal bij de uitwerking van concrete (invorderings)maatregelen (zie hoofdstuk 5) en zijn een weergave van de ambities van de Belastingdienst die kenbaar zijn gemaakt in de brief van 25 maart 2022.<sup>15</sup>

#### 4.3.1 *Een persoonsgerichte benadering*

Een belangrijk onderdeel van de invorderingsstrategie is de wijze waarop de Belastingdienst met burgers communiceert en dienstverlenend is. Het uitgangspunt is dat de Belastingdienst zich inspant om iedereen te helpen die aangeeft hulp nodig te hebben bij de betaling van zijn belastingen of door te verwijzen naar het juiste loket. Wanneer burgers even niet kunnen betalen, wordt bekeken of een betalingsregeling mogelijk is die past bij hun persoonlijke situatie.

Onze ambitie voor dit uitgangspunt is om bij de invordering van belastingen de belangen van de burger (meer) centraal te stellen. Het huidige invorderingsproces van de Belastingdienst is gebaseerd op wat de eenvoudigste, snelste en minst kostbare wijze van invordering is. Met het (meer) centraal stellen van de belangen van de burger wordt beoogd om de persoonlijke omstandigheden van de burger (meer) mee te laten wegen in de besluitvorming, zonder daarbij de rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid uit het oog te verliezen. De Belastingdienst streeft daarbij bovendien naar een goede bereikbaarheid, communiceert op een voor de burger begrijpelijke manier en draagt handelingsperspectieven aan waarbij persoonlijke omstandigheden zijn meegenomen. Bovendien voorziet het beleid, waar nodig, in mogelijkheden om maatwerk toe te passen en is het invorderingsproces voldoende flexibel om dit uit te voeren.

#### 4.3.2 *Stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen*

De Belastingdienst gaat ervan uit dat burgers hun belastingen (op tijd) willen betalen. De Belastingdienst ondersteunt hen hierbij door betaling makkelijker te maken. Heldere communicatie, goede voorlichting, inzicht en overzicht in zijn schuldpositie en het bieden van perspectief over zijn handelingsmogelijkheden maakt het voor de burger makkelijker om te betalen. Lukt het een burger niet om (tijdig) te betalen, dan stimuleert de Belastingdienst de burger om contact op te nemen met de Belastingdienst of zoekt de Belastingdienst zelf contact met de burger, zodat samen met de burger naar een oplossing kan worden gezocht, bijvoorbeeld een (op maat gesneden) betalingsregeling en/of kwijtschelding.

Onze ambitie voor dit uitgangspunt is dat de Belastingdienst tijdige en volledige betaling uit eigen beweging zo veel mogelijk stimuleert. De Belastingdienst ondersteunt burgers hierbij door de mogelijkheden tot betaling makkelijker te maken en door er voor te zorgen dat burger inzicht krijgt in zijn actuele (belasting)schuldpositie.

#### 4.3.3 *Voorkomen van probleemschulden*

De Belastingdienst helpt onnodige schuldoploop voorkomen door tijdige betaling uit eigen beweging te stimuleren. Daar waar tijdige betaling niet mogelijk is, stimuleert de Belastingdienst dat de burger vroegtijdig contact opneemt met de Belastingdienst om gezamenlijk te komen tot een voor de burger passende oplossing. Dit doet de Belastingdienst door goed en makkelijk bereikbaar te zijn en waar mogelijk proactief

<sup>15</sup> Kamerbrief over herijking invorderingsstrategie en heroverweging stroomlijning.

te handelen. Als probleemschulden niet kunnen worden voorkomen, spant de Belastingdienst zich in om door te verwijzen naar het juiste (schuldhulp)loket. Zo wordt de burger geholpen om zijn belastingschulden te blijven betalen en wordt voorkomen dat onnodige kosten en rente in rekening worden gebracht bij het innen van de vordering.

Onze ambitie voor dit uitgangspunt is dat de Belastingdienst zich inspant om in een vroeg stadium in contact te komen met de burger, handelingsperspectieven te bieden, te zorgen voor een goede bereikbaarheid en beter samen te werken met externe partijen. De Belastingdienst heeft beperkte invloed op de totale schuldpositie van burgers, maar kan hiermee wel helpen voorkomen dat het schuldbedrag aan belastingen onnodig oploopt.

#### 4.3.4 *Waarborgen van het bestaansminimum*

De Belastingdienst vindt het belangrijk dat burgers in hun levensonderhoud kunnen blijven voorzien. De Belastingdienst beschermt daarom het bestaansminimum van de burger op een eenduidige wijze, zowel bij uitstel van betaling en kwijtschelding als bij de dwanginvordering. De Belastingdienst streeft er bovendien naar om de samenwerking en afstemming met andere (overheids-)organisaties verder uit te bouwen, zodat het bestaansminimum van burgers beter kan worden geborgd. De Belastingdienst kan immers de schuldenproblematiek in Nederland niet alleen het hoofd bieden. Burgers hebben vaak meerdere (overheids-)schuldeisers en de Belastingdienst kan als (individuele) schuldeiser niet alleen de problematische schulden van een burger oplossen.

Onze ambitie voor dit uitgangspunt is dat de Belastingdienst eenduidig en proactief het bestaansminimum van de burger beschermt. De Belastingdienst streeft daarbij naar verdere samenwerking en afstemming met andere (overheids-)organisaties, zodat het bestaansminimum van burgers, ook in de situatie dat er meerdere schuldeisers zijn, geborgd wordt.

#### 4.3.5 *Dwanginvorderingsmaatregelen als uiterst middel*

Dwanginvorderingsmaatregelen die ingezet worden om de belastingschuld te verhalen, zoals een loonbeslag of een beslag roerende zaken, worden slechts als uiterst middel ingezet. Mocht het nodig zijn, dan kiest de Belastingdienst een dwanginvorderingsmaatregel waarbij derden zo min mogelijk worden betrokken. De dwanginvorderingsmaatregelen zijn proportioneel. Dat betekent dat de maatregel niet alleen gericht is op 'opbrengstmaximalisatie' voor de Belastingdienst, maar ook rekening houdt met de gerechtvaardigde belangen van de schuldenaar en derden.

Onze ambitie voor dit uitgangspunt is dat de Belastingdienst dwanginvorderingsmaatregelen gericht inzet en de effectiviteit ervan afweegt tegen andere mogelijke maatregelen. Dwanginvordering, zoals een loonvordering of beslag, kan immers een grote impact hebben op burgers. Het kan ertoe leiden dat zij de regie (nog meer) verliezen over hun persoonlijke en financiële situatie. Bij dwanginvordering kunnen bovendien derden betrokken worden, zoals werkgevers bij een loonvordering. De Belastingdienst maakt het daarom in de eerste plaats zo makkelijk mogelijk voor de burger om te betalen. Wanneer (volledige) betaling niet mogelijk is, zijn er mogelijkheden zoals uitstel van betaling en kwijtschelding. Wanneer er geen andere mogelijkheden zijn om de burger tot betaling te bewegen, volgen er dwanginvorderingsmaatregelen. Dit kan het geval zijn als het de Belastingdienst niet lukt om contact te krijgen met een burger of als er evident geen

recht bestaat op uitstel van betaling. In die gevallen zijn dwanginvorderingsmaatregelen vaak onvermijdelijk.

## 5 Verbetermogelijkheden per uitgangspunt

In voorgaande hoofdstukken hebben we beschreven welke uitgangspunten we (willen) hanteren in de invordering en welke ambities we per uitgangspunt hebben. In dit hoofdstuk beschrijven we welke concrete verbetermogelijkheden er (nodig) zijn om uitvoering te geven aan de uitgangspunten en onze ambities te realiseren.

### 5.1 Een persoonsgerichte benadering

#### 5.1.1 *Passende communicatie en dienstverlening*

De Belastingdienst is zich er van bewust dat er bij burgers met financiële problemen vaak een drempel is om contact te zoeken, bijvoorbeeld vanwege schaamte of een gebrek aan doenvermogen. Hier houdt de Belastingdienst in de dienstverlening rekening mee. De burger wordt handelingsperspectief geboden en waar mogelijk proactief benaderd.

Wanneer een burger vragen heeft over betalingen of vorderingen zijn alle kanalen van de Belastingdienst toegankelijk. Wanneer een vraag dermate complex is dat deze niet direct beantwoord kan worden, worden afspraken gemaakt over hoe in gezamenlijkheid tot een oplossing of een antwoord te komen. Ook is de Belastingdienst transparant over wat wel en niet kan; zo wordt een burger alleen geadviseerd om een verzoek om kwijtschelding in te dienen, als het verlenen van kwijtschelding op voorhand kansrijk lijkt.

#### 5.1.2 *Keuze voor verrekening bij een betalingsregeling*

De burger kan bij een verzoek om uitstel van betaling in beginsel aangeven of er gedurende een betalingsregeling wel of niet wordt verrekend. Hiermee kan de burger zelf bepalen wat het beste bij zijn individuele situatie past. Indien de burger ervoor kiest om gedurende een betalingsregeling te verrekenen wordt er rekening gehouden met zijn bestaansminimum.

#### 5.1.3 *Meer maatwerkmogelijkheden*

De Belastingdienst streeft naar een op de burger toegesneden behandeling. Als de persoonlijke situatie van de burger erom vraagt en bekend is bij de Belastingdienst, kan behandeling, voor zover nodig, buiten het geautomatiseerde proces plaatsvinden. Bij het leveren van maatwerk wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de totale schuldpositie, de individuele financiële omstandigheden en relevante elementen bij de totstandkoming van de schuld (denk bijvoorbeeld aan ambtshalve aanslagen). Het invorderingsproces blijft door de massaliteit een overwegend geautomatiseerd proces. Voor de meeste gevallen werkt dit proces prima.

#### 5.1.4 *Stella-team*

In uiterst complexe zaken en/of multiproblematiek is het Stella-team inzetbaar. Het Stella-proces wordt, in het kader van het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, geoptimaliseerd, zodat burgers met urgente en complexe problematiek sneller kunnen worden geholpen.

### 5.2 Stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen

#### 5.2.1 *Inzicht in schuldpositie*

De Belastingdienst wil er voor zorgen dat de burger op ieder moment inzicht heeft in zijn actuele (belasting)schuldpositie. De Belastingdienst ontwikkelt daartoe een duidelijk en actueel schuldoverzicht. Een basisversie hiervan is al beschikbaar onder

de noemer 'overzicht betalen en ontvangen'<sup>16</sup>. Via dit 'geldzakenportaal' kan de burger straks op elk gewenst moment inzien welke betalingen zijn gedaan, hoe de betalingen en eventuele verrekeningen zijn verwerkt en wat de resterende belastingschuld is.

#### 5.2.2 *Betalingsregeling voor de totale schuld*

De Belastingdienst wil burgers een betalingsregeling aanbieden waarin naast de (belasting)schuld ook de verwachte nog te belopen invorderingsrente wordt meegenomen<sup>17</sup>. Op dit moment wordt een burger nogal eens verrast door een verplichte nabetaling na afloop van de betalingsregeling als gevolg van de belopen rente. Hiermee wordt het voor de burger vooraf inzichtelijk wat zijn schuldenpositie is, hoeveel hij (in totaal) moet betalen, en wat zijn restschuld is. Zo weet hij op voorhand waar hij aan toe is.

#### 5.2.3 *Online aanvragen*

De Belastingdienst wil dat het voor een burger makkelijk wordt om een betalingsregeling of kwijtschelding aan te vragen. Dit doet hij door mogelijk te maken dat een betalingsregeling of kwijtschelding (ook) volledig online kan worden aangevraagd via het geldzakenportaal dat in ontwikkeling is. Hiervoor is wenselijk dat de voorwaarden voor uitstel van betaling en kwijtschelding eenvoudig en bij voorkeur geautomatiseerd verifieerbaar zijn. De burger kan zo in de meeste gevallen direct te weten komen of hij in aanmerking komt voor uitstel van betaling of kwijtschelding en hoe zijn betalingsregeling eruit komt te zien.

#### 5.2.4 *Proactief toekennen*

Een burger wordt, indien mogelijk, proactief benaderd door de Belastingdienst als wordt ingeschat dat hij, op basis van de vermogenspositie en de berekende betalingscapaciteit, voor een betalingsregeling of kwijtschelding in aanmerking zou kunnen komen. Als de burger na een betalingsregeling met een restschuld blijft zitten, kan die worden kwijtgescholden of buiten invordering worden gesteld, zonder dat de burger een afzonderlijk verzoek om kwijtschelding hoeft in te dienen.

#### 5.2.5 *Kwijtschelding voor alle belastingen*

Als een burger in aanmerking komt voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van zijn belastingschuld, zou de kwijtschelding bij voorkeur zijn gehele belastingschuld omvatten. Op dit moment zijn er belastingen uitgezonderd van kwijtschelding, zoals auto-gerelateerde belastingsoorten en nog niet in een aanslag geformaliseerde belastingschulden. Bezien wordt of deze uitzonderingen nog steeds gewenst zijn.

#### 5.2.6 *Eén betalingsregeling bij een samenloop van belasting- en toeslagschuld*

Als er sprake is van een samenloop van belasting- en toeslagschulden, streeft de Belastingdienst naar een gecombineerde betalingsregeling (al dan niet op maat). Of dit mogelijk is wordt nader onderzocht.

### 5.3 **Voorkomen van probleemschulden**

#### 5.3.1 *Voorkomen onnodige schuldenoploop (invorderingsrente en -kosten)*

Het in rekening brengen van invorderingsrente en vervolgingskosten is ter financiering van het invorderingsapparaat en volgt uit de wet. Invorderingsrente en

<sup>16</sup> Zie: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/betalenenontvangen/content/overzicht-betalen-en-ontvangen>

<sup>17</sup> Als de burger betaalt na de laatste vervaldag van de belastingaanslag, is hij invorderingsrente verschuldigd. Dit geldt ook als hij uitstel van betaling heeft.

vervolgingskosten zijn bovendien prikkels voor het tijdig en uit eigen beweging betalen van belastingen. Voor burgers met betalingsproblemen is tijdige betaling echter niet altijd mogelijk. Zij kunnen door het oplopen van rente en kosten nog verder in de financiële problemen terecht komen. Ook worden de in rekening gebrachte kosten en rente niet altijd als rechtvaardig beschouwd omdat de hoogte ervan niet aansluit bij de werkelijke kosten/rentederving; dit kan negatieve gevolgen voor de compliance hebben.

Om het onnodig oplopen van schulden te voorkomen wil de Belastingdienst onderzoeken of bij bepaalde administratieve invorderingswerkzaamheden de (vervolgings)kosten die nu gerekend worden aangepast kunnen worden zodat die meer aansluiten bij de werkelijke kosten, waardoor ze als rechtvaardiger worden ervaren. Aspecten zoals wenselijkheid, budgettaire effecten en uitvoerbaarheid zullen in dit onderzoek meegewogen moeten worden.

### 5.3.2 *Vroegsignalering*

Bij het voorkomen van onnodige schuldoploop is vroegsignalering een belangrijk element; voorkomen is beter dan genezen. De Belastingdienst is gestart met initiatieven als bellen na een aanmaning. Hierbij worden burgers zonder een schuldverleden informeel geïnformeerd over de openstaande schuld en worden ze erop gewezen dat ze een betalingsregeling kunnen afsluiten. Daarnaast wil de Belastingdienst inzetten op een betere samenwerking tussen inspecteur en ontvanger om een stapeling van (ambtshalve) aanslagen te voorkomen. De Belastingdienst wil bovendien, indien mogelijk en gepast, doorverwijzen naar bijvoorbeeld gemeenten en andere relevante partijen, zodat er gerichte en passende hulp kan worden geboden wanneer sprake is van een problematische schuld.

### 5.3.3 *Samenwerking*

De Belastingdienst is een grote ('repeterende') schuldeiser. Wanneer schulden problematisch worden, zijn er vaak meer schuldeisers dan alleen de Belastingdienst. Uit onderzoek blijkt dat wanneer mensen, na gemiddeld vijf jaar wachten, aankloppen bij de gemeente voor hulp, er gemiddeld dertien schuldeisers zijn.<sup>18</sup> Dit benadrukt het belang van een vroegtijdige signalering en aanpak van schulden. Hierbij helpt dit beleidskader, maar de Belastingdienst kan de schuldenproblematiek in Nederland niet alleen het hoofd bieden. Daarom werkt de Belastingdienst samen met andere schuldeisers en stakeholders.

#### *Samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties*

De Belastingdienst onderzoekt de mogelijkheden van nauwere samenwerking in de tweede fase van de Clustering Rijksincasso (CRI). In deze fase onderzoeken partijen hoe zij ook in de fasen voorafgaand aan de dwangincasso meer samen kunnen werken en als één overheid op kunnen treden. De Belastingdienst participeert in de onderzoeken naar de ontwikkeling van een centraal overzicht met alle openstaande vorderingen bij de grote uitvoeringsorganisaties (het vorderingenoverzicht Rijk). Ook is het de ambitie van de CRI om te komen tot één betalingsregeling voor het Rijk, waarin betalingsregelingen met diverse overheidsschuldeisers gebundeld kunnen worden.

Naast de samenwerking in de CRI onder leiding van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is er ook een samenwerkingsverband in het kader van de Manifestgroep. In een werkgroep hebben de zeven grote schuldeisers

<sup>18</sup> <https://jaarverslag.nvvk.nl/2021/cijfers>

(Belastingdienst, Toeslagen, UWV, CAK, CJIB, SVB en DUO) zich verenigd om ervaringen uit te wisselen en samen op te trekken.

#### Samenwerking met derden

Er zijn in Nederland talloze organisaties die zich op de een of andere manier bezighouden met schulden. Afstemming met de andere Manifestgroepleden over deze samenwerking zorgt voor meer eenduidigheid in het handelen van de overheid. Gemeenten hebben de wettelijke taak om hun inwoners schuldhelpverlening te bieden als dat nodig is. De samenwerking met gemeenten om de relevante processen te optimaliseren verlopen onder andere via grote gemeenten, de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar ook bijvoorbeeld via de NVVK (Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet), SchuldenlabNL en de Nederlandse Schuldhelproute (Geldfit).

Veel burgers laten zich helpen, ondersteunen en adviseren. De intermediairs die dit doen, zijn ook belangrijke samenwerkingspartners voor de Belastingdienst. Intermediairs bereiken vaak doelgroepen die de Belastingdienst niet of slecht kan bereiken. Intermediairs zijn dichterbij en laagdrempeliger, komen vaak zelfs ‘achter de voordeur’ en zijn zo in staat passende dienstverlening aan te bieden. Intermediairs zijn daarom belangrijk in het verlenen van de juiste hulp en het kennen van de juiste kanalen en instrumenten. Waar de boodschap van de Belastingdienst, vaak kwetsbare, burgers niet bereikt, zet de Belastingdienst erop in dat deze boodschap intermediairs wel bereikt. De Belastingdienst ondersteunt hen in het kennen van de processen, mogelijkheden en loketten van de Belastingdienst. Intermediairs zijn daarnaast een belangrijke partij in het filteren, vertalen en binnenbrengen van signalen. Zij zien in hun praktijk wat werkt, wat nodig is en waar burgers tegenaan lopen en behoefte aan hebben. De Belastingdienst vraagt intermediairs daarom nadrukkelijk deze signalen te delen om de dienstverlening te kunnen verbeteren of de processen te kunnen aanpassen.

## 5.4 Waarborgen van het bestaansminimum

### 5.4.1 *Proactief rekening houden met het bestaansminimum*

Bij het nemen van dwanginvorderingsmaatregelen zorgt de Belastingdienst dat het bestaansminimum wordt beschermd. Er wordt proactief en geautomatiseerd rekening gehouden met de beslagvrije voet, ook in gevallen waarin toepassing van de beslagvrije voet niet wettelijk verplicht is.

### 5.4.2 *Eenduidig bepalen betalingscapaciteit*

Bij uitstel van betaling en kwijtschelding speelt de betalingscapaciteit een belangrijke rol. De Belastingdienst wil in de toekomst bij de beoordeling van het recht op kwijtschelding en uitstel van betaling, de systematiek van de beslagvrije voet als uitgangspunt nemen bij het bepalen van deze betalingscapaciteit. Het uitgangspunt daarbij is dat dit alleen in het voordeel van burgers mag zijn. Hiermee wordt beoogd de berekening van de betalingscapaciteit voorspelbaarder en transparanter voor burgers te maken. Tegelijkertijd geeft dit de Belastingdienst betere mogelijkheden om betalingsregelingen op maat en kwijtschelding aan te bieden, omdat geen of minder informatie van de burger zelf nodig is.<sup>19</sup> De Belastingdienst draagt er hiermee ook aan bij dat het bestaansminimum van de burger op uniforme wijze wordt geborgd, omdat veel andere (overheids)schuldeisers

<sup>19</sup> Door de invoering van de vereenvoudigde beslagvrije voet maken schuldeisers gebruik van gegevens die afkomstig zijn van gemeenten en UWV, om de beslagvrije voet te berekenen. Een schuldenaar hoeft in beginsel geen gegevens hiervoor aan te leveren.

de systematiek van de beslagvrije voet al gebruiken om de betalingscapaciteit te bepalen.

## **5.5 Dwanginvorderingsmaatregelen als uiterst middel**

### **5.5.1 *Persoonlijk contact om rekening te houden met bijzondere omstandigheden***

Als de Belastingdienst constateert dat een aanslag onbetaald blijft na het versturen van een aanmaning, wordt op verschillende momenten in het dwanginvorderingsproces en bij specifieke doelgroepen via persoonlijk contact geprobeerd om verdergaande dwangincasso te voorkomen. Bij een persoonlijk contactmoment, bijvoorbeeld telefonisch of via een deurwaardersbezoek, kan de burger worden gevraagd of sprake is van eventuele bijzondere omstandigheden die vragen om een specifieke behandeling zoals een problematische schuldenlast. Ook kan de burger worden gestimuleerd om een verzoek om uitstel of kwijtschelding in te dienen of kan er direct een betalingsregeling worden afgesproken. Op deze manier krijgt de burger de behandeling die hij nodig heeft.

### **5.5.2 *Verjaring***

De Belastingdienst heeft de plicht om zich in redelijkheid tot het uiterste in te spannen om de verschuldigde belastingen ook daadwerkelijk te innen. Bovendien is de Tweede Kamer<sup>20</sup> geïnformeerd dat de Belastingdienst tijdig wil stuiten om te voorkomen dat schulden verjaren. Het stuiten van de verjaring van een belastingaanslag met een brief wil de Belastingdienst echter alleen doen als daar een goede reden voor is. Daarnaast moet het bij het moment van stuiten nagenoeg uitgesloten zijn dat de burger op enig moment de vordering wel (deels) zal kunnen betalen. Wanneer niet te verwachten is dat de burger op enig moment de vordering wel (deels) kan betalen en er ook geen andere redenen (bijvoorbeeld fraude) zijn om een vordering te blijven volgen, kan besloten worden om een vordering niet langer te stuiten. Zo wordt voorkomen dat burgers onnodig lang met een belastingschuld blijven zitten.

---

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 31 066, nr. 607.

## 6 Slotwoord

Deze strategie, met haar uitgangspunten en ambities, is slechts een eerste stap op weg naar een invorderingssysteem dat meer oog heeft voor de belangen en noden van de burger. Uitwerking van de uitgangspunten en ambities in concrete maatregelen moet nog plaats vinden en is de volgende stap in de herijking van de invorderingsstrategie. Dan wordt ook inzichtelijk gemaakt wat de impact van de diverse maatregelen is: is er aanpassing van wet- en regelgeving nodig is, welke gevolgen hebben zij op beleid, processen, systemen, budget en personeel, zijn de maatregelen uitvoerbaar en zo ja, op welke termijn? Ook wordt gekeken of deze inpasbaar zijn binnen het prioriteringskader voor inningsopdrachten.

## Relevante bronnen

Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht'

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst',

<https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>

Rijksincassovisie

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-717990.pdf>

Uitvoerings- en handhavingsstrategie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/31/uitvoerings-en-handhavingsstrategie-belastingdienst-januari-2022>

Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst

<https://open.overheid.nl/repository/ronl-f0ba4bcd-8a67-415e-b16f-8f87671568cd/1/pdf/bijlage-1-vgr-visie-en-ambitie-dienstverlening.pdf>

Visie op schulden

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2022/03/25/belastingdienst-en-toeslagen-visie-op-schulden/bijlage-bij-kamerbrief-visie-op-schulden.pdf>

## Bijlage Kaders voor de Invorderingsstrategie Belastingdienst

Bij de herijking van de invorderingsstrategie is gebruik gemaakt van, en waar mogelijk aangesloten op, reeds bestaande visie- en strategie-documenten en onderzoeksrapporten van de Rijksoverheid in het algemeen en de Belastingdienst in het bijzonder. Deze kaders zijn leidend bij de formulering van de uitgangspunten van deze strategie.

### *Coalitieakkoord*

Problematische schulden kunnen een grote impact hebben op het leven van burgers.<sup>21</sup> Een belangrijke pijler in het coalitieakkoord is dat problematische schulden sneller opgelost moeten worden en dat voor het oplossen van problematische schulden meer mogelijkheden geboden worden. Voorts is aangegeven dat in het kader van de brede armoede- en schuldenaanpak gezorgd gaat worden voor een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat.<sup>22</sup>

### *Rijksincassovisie*

De Rijksincassovisie biedt een belangrijk overheidsbreed kader. De Belastingdienst en Toeslagen zijn belangrijke schuldeisers binnen de overheid. In de Rijksincassovisie zijn de volgende uitgangspunten opgenomen: *‘Transparantie: helderheid over de procedure’, ‘afstemming Rijksoverheid’, ‘maatwerk waar nodig’* en *‘voorkomen (onnodige) schuldoploop’*.<sup>23</sup> Verdere stappen zijn nodig om de Rijksincassovisie beter te effectueren. Ondanks eerder ingezette trajecten en initiatieven, is er nog steeds ruimte voor verbetering in het invorderingsproces.

Mede hierom zijn de Belastingdienst en Toeslagen, in afstemming met andere initiatiefnemers binnen de overheid, een aantal trajecten gestart om, waar mogelijk gezamenlijk een oplossing te bieden voor de aanpak van problematische schulden, de bestrijding van armoede en te zorgen voor een verantwoorde overheidsincasso met oog voor de burger. Zo neemt de Belastingdienst deel aan het project stroomlijning keten derdenbeslag, dat is ingezet ten behoeve van het wetsvoorstel *‘Wet stroomlijning keten derdenbeslag’*.<sup>24</sup> Het kabinet werkt daarmee aan een betere afstemming tussen schuldeisers zodat ook bij een samenloop van incassomaatregelen door verschillende schuldeisers het bestaansminimum wordt beschermd.

### *Missie en visie Belastingdienst*

De missie van de Belastingdienst is:

*“De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig rijksbelastingen en premies te heffen en te innen. Met deze missie zorgen we ervoor dat er in Nederland geld is voor onder meer zorg, onderwijs en openbaar vervoer.”*

<sup>21</sup> De doelgroep van deze invorderingsstrategie is de burger en de ondernemer zijnde een natuurlijk persoon. Voor de leesbaarheid verwijzen we in dit document naar de doelgroep als ‘burgers’.

<sup>22</sup> Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, p. 3 en p. 25. <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

<sup>23</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 24515, nr. 336.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2021/22, 24 515, nr. 617.

Deze missie vertaalt zich in de strategische doelstelling van de Belastingdienst die is af te leiden uit het algemene beleidsartikel over 'belastingen' in de Rijksbegroting: *"(.....) Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving dragen bij aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance)."*<sup>25</sup>

Compliance omvat:

- (1) zich (terecht) registreren als belastingplichtige;
- (2) (tijdig) aangifte doen;
- (3) juist en volledig aangifte doen; en
- (4) (tijdig) belastingschulden betalen.

De Belastingdienst streeft ernaar dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf (fiscale) regels naleven, dat wil zeggen zonder dwingende en kostbare acties van de kant van de Belastingdienst. Structurele regelnaleving moet ervoor zorgen dat de verschuldigde belastingen de staatskas binnenkomen zoals de wetgever beoogt.

#### *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie*

De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie<sup>26</sup> geeft invulling aan het hierboven beschreven strategische doel van de Belastingdienst. In deze strategie staan burgers en bedrijven centraal. De Belastingdienst streeft er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn om uit zichzelf fiscale regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst (compliance). De strategie is er op gericht om:

- een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen;
- de mate van intensiteit van ons toezicht af te stemmen op het gedrag van burgers en bedrijven;
- het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken goede aangiften en aanvragen te doen;
- naleving af te dwingen als burgers en bedrijven regels bewust niet willen naleven of frauderen.<sup>27</sup>

Dit doet de Belastingdienst in samenwerking met publieke en private partners.

#### *Visie op dienstverlening*

De Visie en ambitie dienstverlening van de Belastingdienst<sup>28</sup> is een nadere uitwerking van het beleidsinstrument Dienstverlening. In deze visie worden burgers, ondernemers en hun intermediairs als vertrekpunt genomen en wordt de ambitie gesteld te werken aan een transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst en samen te bouwen aan vertrouwen in de Belastingdienst.<sup>29</sup> De leidende principes in deze visie – *passend, overzichtelijk, respectvol, betrouwbaar en eigentijds* – gelden ook als leidende principes voor de invoeringsstrategie.

<sup>25</sup> In dit beleidsartikel (artikel 1 Rijksbegroting) is de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën als volgt omschreven: "Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. (.....)". Zie ook Uitvoerings- en handhavingsstrategie, hoofdstuk 1.

<sup>26</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/31/uitvoerings-en-handhavingsstrategie-belastingdienst-januari-2022>

<sup>27</sup> Uitvoerings- en handhavingsstrategie, hoofdstuk 1

<sup>28</sup> <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f0ba4bcd-8a67-415e-b16f-8f87671568cd/1/pdf/bijlage-1-vgr-visie-en-ambitie-dienstverlening.pdf>

<sup>29</sup> Dit is gelijk aan de strategie van de Belastingdienst waarin burgers en bedrijven centraal staan en door samenwerking met private/publieke partijen invulling wordt gegeven aan de strategie.