

24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

31 066 Belastingdienst

Nr. 619 Brief van de staatssecretarissen van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2022

Schulden kunnen een grote impact hebben op de levens van burgers. Een belangrijke pijler van het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) is dat probleemschulden sneller opgelost gaan worden en dat hiervoor ook meer mogelijkheden geboden gaan worden. Voorts is aangegeven dat bij de brede armoede- en schuldenaanpak gezorgd gaat worden voor een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat.¹

De Belastingdienst en Toeslagen zijn belangrijke schuldeisers binnen de overheid. Eerder is de Rijksincassovisie naar uw Kamer gestuurd, met de uitgangspunten: *‘Transparantie: helderheid over de procedure’*, *‘afstemming Rijksoverheid’*, *‘maatwerk waar nodig’* en *‘voorkomen (onnodige) schuldoploop’*.² Verdere stappen zijn nodig om de Rijksincassovisie te effectueren. Mede hierom zijn de Belastingdienst en Toeslagen een aantal trajecten gestart waarbij nadrukkelijk de afstemming wordt gezocht met andere initiatiefnemers binnen de overheid om op een vergelijkbare wijze een oplossing te bieden voor de aanpak van problematische schulden, de bestrijding van armoede en te zorgen voor verantwoorde overheidsincasso met oog voor de burger. Met deze brief informeren wij uw Kamer over de stand van zaken van deze trajecten.

Lopende trajecten

In de kabinetsreactie op het rapport ‘Ongekend Onrecht’ heeft het kabinet toegezegd om de invorderingsstrategie tegen het licht te houden, in het bijzonder voor mensen die langdurig te maken hebben met hoge schulden.³ Voorts is toegezegd dat het stroomlijnen van de invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen (hierna: Wet Stroomlijnen⁴) wordt opgeschort en heroverwogen, omdat

¹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, p. 3 en p. 25. (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77)

² Bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 336.

³ Kamerstuk 35 510, nr. 4, p. 11.

⁴ De Wet Stroomlijnen bestaat uit zes, in meer of mindere mate, met elkaar samenhangende onderwerpen. De onderwerpen betreffen uitstel van betaling (debiteurgerichte betalingsregeling), kwijtschelding, verrekening, rechtsbescherming, preferentie voor toeslagschulden en aanwijzing van de ontvanger als bevoegd bestuursorgaan voor de invordering van zowel belastingen als de terugvordering van

er onvoldoende rekening is gehouden met het doenvermogen van burgers.⁵ Verder wordt in lijn met de motie van de leden Ploumen en Klaver⁶ gekeken naar de introductie van een hardheidsclausule in de Invorderingswet 1990. Op 29 juni 2021 hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de acties voortkomend uit de kabinetsreactie op het rapport van de POK.⁷

Herijking invorderingsstrategie

Met de herijking van de invorderingsstrategie wordt beoogd om nieuwe strategische kaders te bieden aan de Belastingdienst en Toeslagen bij het (terug)betalen en invorderen van belasting- en toeslagschulden. Dit wordt gedaan voor *natuurlijke personen* die een schuld moeten (terug)betalen of bij wie een schuld ingevorderd wordt. Dit kunnen zowel particulieren als (kleinere) ondernemers zijn.⁸ Voor de leesbaarheid wordt deze doelgroep hierna aangeduid als *burgers*. De nieuwe invorderingsstrategie zal richtinggevend zijn bij het maken van keuzes in het invorderingsproces en de totstandkoming van wet- en regelgeving in de komende jaren. Op basis van de *Visie op Schulden* en *Doenlijk Invorderen* hebben de Belastingdienst en Toeslagen de volgende gezamenlijke uitgangspunten opgesteld:

- Stimuleren dat burgers vrijwillig betalen en zich melden wanneer zij niet (meer) kunnen betalen;
- Beschermen van het bestaansminimum;
- Dwanginvorderingsmaatregelen als uiterst middel;
- Streven naar een persoonsgerichte benadering;
- Voorkomen voor zover mogelijk dat burgers (verder) in betalingsproblemen komen.

Bij de herijking van de invorderingsstrategie wordt de verbinding rijksbreed gelegd. Belastingdienst en Toeslagen werken ook nauw samen en brengen eigen accenten aan in de (uitwerking van de) invorderingsstrategie, daar waar dat nodig en passend is voor de doelgroep. Daarnaast wordt gezamenlijk bekeken welke benadering passend is voor burgers met een combinatie van toeslag- en belastingsschulden, dan wel andere (overheids)schulden.

In het commissiedebat van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 066, nr. 876) is toegezegd de Kamer te informeren over het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van schulden en daarbij onder meer in te gaan op de beslagvrije voet en de positie en

toeslagen.

⁵ Bijlage 964789, p. 3 bij Kamerstuk 35 510, nr. 4.

⁶ Kamerstuk 28 362, nr. 44.

⁷ Kamerstuk 35 510, nr. 60.

⁸ Deze herijking van de invorderingsstrategie ziet niet op niet-natuurlijke personen.

opstelling van de Belastingdienst als schuldeiser. Zie hiervoor de Visie op Schulden en specifiek over de beslagvrije voet bent u geïnformeerd in de Stand van de Uitvoering Belastingdienst.⁹

Heroverweging Wet Stroomlijnen

De Wet Stroomlijnen bevat een pakket aan maatregelen die tot doel hebben het zoveel mogelijk harmoniseren van de invorderingswet- en regelgeving voor belastingen en toeslagen. Deze wet is niet in werking getreden omdat dit uitvoeringstechnisch nog niet mogelijk was. Als hiervoor aangegeven is de inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen nu verder opgeschort, omdat er onvoldoende rekening is gehouden met het doenvermogen van burgers. In samenhang met de herijking van de invorderingsstrategie worden de maatregelen in de Wet Stroomlijnen heroverwogen.

Op dit moment vindt (inter)departementaal de uitwerking van verschillende onderwerpen plaats, wordt er overleg gevoerd met andere externe partijen en worden via rondetafelsessies verschillende stakeholders geconsulteerd met als doel om een breed gedragen en afgestemde invorderingsstrategie te ontwikkelen. Deze invorderingsstrategie zal met de heroverweging van de Wet Stroomlijnen mogelijk leiden tot wijzigingen in het invorderingsbeleid of proces. Gezien de onderlinge verwevenheid tussen onderwerpen worden eventuele wijzigingen in wetgeving, beleid of proces in samenhang getoetst op implicaties voor wet- en regelgeving¹⁰, beleid, uitvoering en budgettaire consequenties.

Hardheidsclausule

Op 29 april 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 73, item 5) hebben de leden Klaver en Ploumen per motie gesteld dat er altijd oog moet zijn voor het voorkomen van schrijnende individuele effecten van wet- en regeling en dat daarom in alle wet- en regelgeving waarborgen moeten zijn om deze te voorkomen, zoals een hardheidsclausule.¹¹ In dit kader is de toezegging gedaan om de introductie van een hardheidsclausule in de Invorderingswet 1990 te onderzoeken.¹² Dit wordt samengenomen met de heroverweging van de Wet Stroomlijnen. Daarnaast wordt ook gekeken of in de wetgeving voldoende ruimte wordt gelaten om maatwerk te kunnen bieden.

Rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding belastingschulden

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 962

¹⁰ Hierbij wordt ook gekeken hoe aanpassingen aansluiten op de Algemene wet bestuursrecht.

¹¹ Kamerstuk 28 362, nr. 44.

¹² Bijlage 964789 bij Kamerstuk 35 510, nr. 4.

Om de rechtsbescherming te stroomlijnen en te moderniseren regelt de Wet Stroomlijnen dat de fiscale rechter¹³ bevoegd wordt ten aanzien van geschillen over uitstel en kwijtschelding van zowel belasting- als toeslagschulden.¹⁴ Deze wijziging heeft eveneens gevolgen voor decentrale overheden die hierdoor ook geconfronteerd worden met een wijziging van de rechtsbescherming.¹⁵ Op dit moment kan een burger bij een geschil over uitstel van betaling of kwijtschelding van belastingschulden een administratieve beroepsprocedure starten. Ook kan de gang naar de civiele rechter als restrechter worden gezocht.¹⁶ Recent is in het rapport 'Burgers beter beschermd' aandacht gevraagd voor het openstellen van de fiscale rechtsgang bij uitstel en kwijtschelding.¹⁷ Wij onderkennen het belang van deze fiscale rechtsgang.¹⁸ Met het openstellen van de fiscale rechtsgang wordt bij geschillen omtrent uitstel van betaling en kwijtschelding een volledige rechtsgang geboden waar nu tegen een besluit van de directeur géén rechtsgang openstaat. Voorts vindt er een moderniseringsslag plaats waarmee opvolging wordt gegeven aan de kritische geluiden waarin is aangegeven dat de directeur als beroepsinstantie onvoldoende onafhankelijk is en de rechtsbescherming in de Invorderingswet 1990 versnipperd is.¹⁹

Voor dit onderdeel is de uitvoeringstoets door de Belastingdienst, om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid, het moment waarop en de voorwaarden waaronder deze wijziging in werking kan treden, bijna afgerond. Hierover zal uw Kamer op korte termijn geïnformeerd worden. Daarnaast zijn adviezen gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak en de Raad voor Rechtsbijstand.²⁰

De rechtsbescherming bij uitstel van betaling van toeslagschulden²¹ is op dit moment gelijk aan de rechtsbescherming die geboden wordt bij de vaststelling van

¹³ Het gaat hierbij om de bestuursrechter bij de rechtbank (in eerste aanslag), het gerechtshof (in hoger beroep) en de Hoge Raad (in cassatie).

¹⁴ Kamerstuk 34 554, nr. 3, p. 5-6.

¹⁵ Op grond van de Waterschapswet en de Gemeentewet geschiedt de invordering van waterschapsbelastingen en gemeentelijke belastingen met toepassing van de Invorderingswet 1990.

¹⁶ Uit artikel 112 van de Grondwet volgt dat de civiele rechter optreedt als 'restrechter'. Geschillen die niet voor een gespecialiseerde (fiscale bestuurs-)rechter kunnen worden gebracht omdat er bijvoorbeeld geen bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, kunnen voor de restrechter worden gebracht.

¹⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 820, p. 4. Zie ook het rapport *Burgers beter beschermd*, p. 50.

¹⁸ Antwoord op vragen van de leden Idsinga en Aartsen over het bericht 'Ondernemers met betalingsregeling voor corona-belastingschulden aan de goden overgeleverd', 15 oktober 2021, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 339

¹⁹ *Kamerstukken II* 2016/17, 34554, nr. 3, p. 6.

²⁰ Het huidige Kabinet hecht veel waarde aan een adequate rechtsbescherming. Hiervan wordt ook blijk gegeven in het coalitieakkoord waarin het voornemen is opgenomen om de fiscale rechtshulp te versterken.

²¹ Kwijtschelding van toeslagschulden is thans niet mogelijk. Zie artikel 31bis Awir.

het recht op een toeslag.²² Als onderdeel van de heroverweging van de Wet Stroomlijnen, wordt beoordeeld of de huidige rechtsbescherming nog passend is voor toeslagschulden.

Afgeronde trajecten

Visie op schulden

De Belastingdienst en Toeslagen hebben een *Visie op schulden* opgesteld. U treft de *Visie op schulden* aan als bijlage bij deze brief²³. De pijlers van de *Visie op schulden* zijn kort samengevat: '*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 op het intensiveren van de samenwerking met gemeenten en andere stakeholders*'. De *Visie op schulden* stelt een meer debiteurgerichte behandeling voor, met oog voor de omstandigheden van de burger. De Belastingdienst en Toeslagen nemen een proactieve houding aan en informeren de burger gevraagd en ongevraagd over diens mogelijkheden.

Doenlijk Invorderen

Verder vormt de recente rapportage *Doenlijk Invorderen* een belangrijke bouwsteen voor de trajecten van Toeslagen.²⁴ Hierin zijn belangrijke knel- en verbeterpunten opgenomen voor toeslaggerechtigden binnen de invordering. Dit wordt reeds, voor zover mogelijk, gerealiseerd bij de herstart van de vanwege de coronacrisis opgeschorte invorderingsactiviteiten van Toeslagen. Over deze herstart van de invorderingsactiviteiten van Toeslagen wordt u op korte termijn separaat geïnformeerd. Verbeteringen die meer tijd vergen om te implementeren worden meegenomen in de herijking van de invorderingsstrategie zoals hierna weergegeven.

Knelpunteninventarisatie Belastingdienst

In de kabinetsreactie op de POK is toegezegd dat de Belastingdienst een gestructureerde inventarisatie maakt van gevallen waarin de invorderingsmaatregelen van de Belastingdienst onredelijk uitpakken.²⁵ In de Stand

²² Na een bezwaar kan een procedure worden gestart bij de bestuursrechter en tot slot kan het geschil aanhangig worden gemaakt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 950.

²⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 4, p. 11.

van de uitvoering van de Belastingdienst, die u op 31 januari 2022 heeft ontvangen,²⁶ bent u inhoudelijk geïnformeerd over deze inventarisatie.²⁷

Vervolg

Zowel de Belastingdienst als Toeslagen creëren ook een mogelijkheid om interne signalen over juridische knelpunten en ervaren hardheden in de regelgeving te melden. Hoewel dit loket zich primair richt op vaktechnische/juridische signalen van medewerkers, kan het ook gebruikt worden voor het melden van hardheden in de invordering. Deze signalen worden, waar relevant, meegenomen in de herijking van de invorderingsstrategie.

In de zomer van dit jaar willen wij uw Kamer een uitwerking toesturen van de invorderingsstrategie. Hiervan maken de maatregelen uit de Wet Stroomlijnen – die nog steeds wenselijk worden geacht – onderdeel uit.

Voor de implementatie van de maatregelen die voortkomen uit de nieuwe invorderingsstrategie zijn de uitvoeringsmogelijkheden medebepalend voor de vorm en het invoeringsmoment van de gewenste wijzigingen. Denk hierbij aan de inpasbaarheid in het IV-portfolio en de afhankelijkheid van de vervanging van verouderde systemen. Aanpassingen kunnen niet allemaal gelijktijdig en op korte termijn uitgevoerd worden. Daarom willen wij na de zomer met uw Kamer in gesprek om een prioritering te maken in de voorstellen die voortvloeien uit de nieuwe invorderingsstrategie en de heroverweging van de Wet Stroomlijnen, waarbij we in ieder geval voldoende ruimte creëren om rekening te houden met de individuele omstandigheden van burgers, zoveel mogelijk voorkomen dat onnodige schulden worden opgebouwd, ervoor waken dat de (dwang)invordering onnodig streng is en tenslotte passend omgaan met burgers die niet kunnen betalen.

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

De staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

²⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 962

²⁷ De Stand van de uitvoering van Toeslagen wordt eveneens jaarlijks aan u aangeboden. Zie Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 924.