

Colofon

Titel Invorderingsstrategie Toeslaqen

Auteur(s)

Bijlagen

Inlichtingen Directie Strategie, Recht en Beleid

1 Overzicht

1. Overzicht

2. Scope van de invorderingsstrategie

- 2.1. Doel van de invordering
- 2.2. De oorsprong van een toeslagschuld en de doelgroep
- 2.3. Voorkomen van terugvorderingen
- 2.4. Samenwerking met de Belastingdienst
- 2.5. Opdracht gevende departementen
- 2.6. Uitvoering

3. Fundamenten van de invorderingsstrategie

- 3.1. Rapport 'Ongekend Onrecht'
- 3.2. Het coalitieakkoord
- 3.3. Missie en visie van Toeslagen
- 3.4. Terugvorderingsplicht
- 3.5. Visie op interactie en dienstverlening
- 3.6. Visie op schulden
- 3.7. Rapport doenlijk invorderen
- 3.8. Rijksincassovisie
- 3.9. Wet Stroomlijnen

4. Doel en uitgangspunten van de invorderingsstrategie

- 4.1. Doel van de invorderingsstrategie
- 4.2. Uitgangspunten van de invorderingsstrategie

5. Persoonsgerichte benadering

- 5.1. Integrale klantbehandeling
- 5.2. Invorderingsproces
- 5.3. Dienstverlening en communicatie
- 5.4. Vroegsignalering en contact
- 5.5. Rijksincasso

I. Betalingsregelingen

6. Inleiding

- 6.1. Huidige situatie betalingsregelingen Toeslagen

7. Algemene ambities betalingsregelingen

- 7.1. Makkelijker betalen.
- 7.2. Meer mogelijkheden
- 7.3. Betalingsregeling bij fraude

8. Standaard betalingsregeling

- 8.1. Persoonsgerichte betalingsregeling

9. Persoonlijke betalingsregeling

- 9.1. Aanvraag van persoonlijke betalingsregeling vergemakkelijken
- 9.2. Betalingscapaciteit: vaststellen op basis van objectieve, beschikbare, gegevens.

- 9.3. Betalingscapaciteit: gedurende de looptijd van de regeling voortdurend controleren.
- 9.4. Betalingscapaciteit: uitkomst van berekening beter laten aansluiten de bij reële financiële situatie van de burger.
- 9.5. Vermogen bij een persoonlijke betalingsregeling.
- 9.6. Standaard- of persoonlijke betalingsregeling bij nieuwe toeslagschuld.
- 9.7. Persoonlijke betalingsregeling en verrekening.
- 9.8. Persoonlijke betalingsregeling bij vrijwel geen betalingscapaciteit.

II. Buiten invordering laten, kwijtschelding en verjaring

10. Buiten invordering laten en kwijtschelding

- 10.1. Buiten invordering laten van een restschuld bij een persoonlijke betalingsregeling.
- 10.2. Buiten invordering laten van een toeslagschuld bij geen betalingscapaciteit

11. Verjaring en stuiting

- 11.1. Verjarings- en stuitingsbeleid
- 11.2. Communicatie en dienstverlening

III. Stimuleringsmaatregelen

12. Stimuleren dat burgers uit zichzelf (blijven) betalen

- 12.1. Invorderingsrente – communicatie en dienstverlening
- 12.2. Pauzeknop
- 12.3. Spijtoptantenregeling

IV. Dwanginvordering als uiterste middel

13. Verrekening

- 13.1. Verrekening met alle toeslagvoorschotten
- 13.2. Communicatie en dienstverlening
- 13.3. Moment van verrekening
- 13.4. Verrekening van kinderopvangtoeslag

14. Overige dwanginvorderingsmaatregelen

- 14.1. Dwanginvordering
- 14.2. Rol van de belastingdeurwaarder

15. Invorderingskosten

16. Preferentie

17. Terugvorderingen in hetzelfde toeslagjaar

- 17.1. Communicatie en dienstverlening
- 17.2. Invorderen van terugvorderingen in het lopende toeslagjaar

2. Scope van de invorderingsstrategie

2.1. Doel van de invordering

Met de invordering brengt Toeslagen de terugvorderingsverplichting van de Awir¹ in de praktijk. Deze verplichting impliceert dat in beginsel alle onverschuldigd betaalde uitkeringen worden teruggevorderd en ook daadwerkelijk ingevorderd worden. Alleen bijzondere omstandigheden kunnen zich verzetten tegen een volledige terugvordering. In haar burgerbeloften belooft Toeslagen de burgers dat zij krijgen waar zij recht op hebben. Dat betekent dat de burgers ook die toeslagen moeten terugbetalen waarop zij geen recht hebben. Dat is wat Toeslagen met de invorderingsstrategie beoogt.

Invordering bestaat grotendeels uit het bewegen van de burger om uit zichzelf te betalen. De meeste burgers zullen betalen omdat zij daartoe intrinsiek gemotiveerd zijn, maar ook omdat zij de nadelige gevolgen willen voorkomen als zij niet betalen. Zonder een geloofwaardige dwanginvordering als 'stok achter de deur' zullen (steeds) minder burgers uit zichzelf gaan betalen. Ook burgers die wel willen betalen, zullen dit dan uiteindelijk ook gaan nalaten.

Invordering is pas aan de orde als er sprake is van een toeslagschuld. Om die te voorkomen, moet het verleende voorschot zo veel mogelijk aansluiten bij de definitieve tegemoetkoming. Zowel Toeslagen als de burger hebben daarin een verantwoordelijkheid. Een geloofwaardige dwanginvordering kan voor de burger een extra stimulans zijn daar goed mee om te gaan.

2.2. De oorsprong van een toeslagschuld en de doelgroep

De invorderingsstrategie beschrijft de ambitie van Toeslagen om tot een invorderingsproces te komen dat aansluit op de toeslagensystematiek, op de doelgroep die toeslagen ontvangt en meer specifiek op de doelgroep die te maken krijgt met terugvorderingen.

Toeslagen worden uitgekeerd ter ondersteuning van de inkomenspositie van burgers. Omdat het recht op toeslag pas na het toeslagjaar wordt vastgesteld, wordt een toeslag tijdens het toeslagjaar als voorschot uitgekeerd. Deze voorschotten zijn gebaseerd op een, soms moeilijk te maken, inschatting door de burger van zijn (toekomstige) inkomen. Door deze voorschotsystematiek bestaat er een risico op (hoge) terugvorderingen en op een cumulatie van terugvorderingen (vooral indien er meerdere toeslagen zijn aangevraagd). Dit kan gebeuren zelfs als burgers handelen zoals van hen verwacht wordt. Uit onderzoek door de Rekenkamer in 2019 naar terugvorderingen op huishoudniveau² blijkt dat toeslagschulden vaak een substantieel deel uitmaken van het netto-maandinkomen. Burgers met toeslagschulden zijn vaak afhankelijk van diezelfde toeslagen. Kenmerkend voor burgers die toeslagen krijgen is, dat ze enerzijds (financieel) afhankelijk zijn van toeslagen en anderzijds dat ze door de systematiek een risico lopen op terugvorderingen (en nabetalingen). Om te voorkomen dat burgers niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen heeft het kabinet in het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' de ambitie opgenomen om toeslagen af te schaffen. In deze kabinetsperiode worden daartoe eerste stappen gezet met een hervorming en vereenvoudiging van de huurtoeslag en het doorvoeren van een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag.

¹ Artikel 26 Awir.

² Algemene Rekenkamer, Toeslagen Terugbetalen, 5 juni 2019.

Uit het rapport Doenlijk invorderen³ komt naar voren dat het belangrijk is dat in het ideale invorderingsproces rekening wordt gehouden met de stress die komt kijken bij het hebben van een schuld. Door die stress kunnen schuldenaren minder goed plannen, zaken onthouden en risico's inschatten. De focus komt in zo'n situatie te liggen op de meest urgente korte termijnzaken. Hierdoor kunnen schuldenaren het overzicht op hun totale financiële positie verliezen.⁴

2.3. Voorkomen van terugvorderingen

Terugvorderingen ontstaan door de aard van de voorschotsystematiek; de inschatting van de toekomstige tegemoetkoming en de wijzigingen in de persoonlijke situatie van de burger tijdens of na afloop van een toeslagjaar (zoals een nabetaling van een uitkering). Dit zorgt ervoor dat niet altijd het juiste bedrag aan toeslagvoorschotten wordt uitgekeerd aan de burger.⁵

Toeslagen is bezig om haar uitvoeringsprocessen zodanig in te richten dat hoge en onverwachte terugvorderingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Toeslagen zet hierbij in op het verbeteren en het uitbreiden van digitale diensten.⁶ De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het inkomen. Daarom zet Toeslagen extra in op communicatie naar de burgers (campagne "Check direct uw voorschotberekening") en het op individueel niveau attenderen van de burger als Toeslagen afwijkingen constateert tussen diens feitelijke en geschatte inkomen. Zo wordt het voor de burgers duidelijker welke wijzigingen zij moeten doorgeven en wanneer. Indien de burger niet reageert, zal Toeslagen, waar mogelijk en gerechtvaardigd, zelf aanpassingen doorvoeren. Hiermee wil Toeslagen bereiken dat hoge afwijkingen zo vroeg mogelijk worden gecorrigeerd zodat (hoge en onverwachte) terugvorderingen worden voorkomen. Naast het reguliere dienstverleningsaanbod, is er ook meer aandacht voor persoonlijke dienstverlening in bepaalde situaties (zoals levensgebeurtenissen/'life events') en bij bepaalde doelgroepen.

Deze inspanningen zullen (hoge) terugvorderingen echter niet in alle gevallen voorkomen. De voorschotsystematiek als oorzaak van terugvorderingen speelt daarom een belangrijke rol bij de insteek van de invorderingsstrategie.

2.4. Samenwerking met de Belastingdienst

Bij de totstandkoming van de invorderingsstrategie heeft Toeslagen samengewerkt met de Belastingdienst. Ook bij de doorontwikkeling van de invorderingsstrategie zal Toeslagen samenwerken met de Belastingdienst.

Alhoewel de Belastingdienst en Toeslagen ontvlochten zijn, worden zij door de buitenwereld nog vaak gezien als één organisatie. Daarnaast wordt de invordering van terugvorderingen thans uitgevoerd door de dienstonderdelen van de Belastingdienst die ook belastingschulden invorderen. Dit vraagt voor zowel burgers als voor deze dienstonderdelen dat de verschillen en overeenkomsten in de uitwerkingen van de invorderingsstrategieën van Toeslagen en de Belastingdienst duidelijk uitlegbaar zijn.

³ Dijksterhuis & van Baaren Ministerie van Financiën. (2021). *Doenlijk invorderen: Het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags-en burgerperspectief*.

⁴ Dijksterhuis & van Baaren Ministerie van Financiën. (2021). *Doenlijk invorderen: Het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags-en burgerperspectief*, bladzijde 15.

⁵ Zie hierover bijvoorbeeld het Jaarplan 2022 van Toeslagen ([Jaarplan 2022 - Toeslagen \(overheid.nl\)](#)) en de Stand van de uitvoering Toeslagen 2021 (Toeslagen | Stand van de Uitvoering 2021 (overheid.nl)).

⁶ Ministerie van Financiën, "Recht doen, presteren en anticiperen in 2023", het jaarplan 2023 | Dienst Toeslagen: Den Haag, december 2022, p.14.

2.5. Opdracht gevende departementen

Toeslagen ontwikkelt en implementeert de invorderingsstrategie in overleg met haar opdrachtgevende departementen. In navolging op deze invorderingsstrategie zal een analyse worden gemaakt van de eventuele gewenste wijzigingen in wet- en regelgeving die nodig zijn om hier uitvoering aan te kunnen geven.

2.6. Uitvoering

De invorderingsstrategie geeft de visie van Toeslagen weer op de gewenste situatie voor de invordering van toeslagschulden en zal na verdere toetsing op uitvoerbaarheid, juridische haalbaarheid en budgettaire uitvoering -waar nodig- worden bijgesteld. Zodra de invorderingsstrategie is vastgesteld kan in een gedragen implementatieplan worden geïdentificeerd welke ambities op de korte, de middellange en de lange termijn kunnen worden gerealiseerd. Hierbij zullen de gevolgen voor de uitvoering en de IV in kaart worden gebracht en als zwaarwegende factor bij de implementatiekeuzes worden meegenomen.

3. Fundamenten van de invorderingsstrategie

De invorderingsstrategie van Toeslagen richt zich op natuurlijke personen die een toeslagschuld hebben. Dat kunnen ook ondernemers (zoals zzp'ers) zijn. Hierna worden de fundamenten beschreven waarop de invorderingsstrategie is gebaseerd.

3.1. Rapport 'Ongekend Onrecht'

Op 15 januari 2021 heeft het kabinet in zijn reactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang (POK)⁷ toegezegd de invorderingsstrategie tegen het licht te houden, met name voor de burgers die langdurig te maken hebben met hoge schulden. Het kabinet heeft toegezegd dat anders zal worden omgegaan met goedwillende burgers die niet kunnen betalen; zij krijgen een betalingsregeling om te voorkomen dat schulden onnodig oplopen. Daarnaast zullen burgers beter en actiever worden geïnformeerd over het incassoproces en de mogelijkheden voor het vragen van uitstel van betaling en het treffen van een betalingsregeling. In dit verband zijn ook regelgeving en verbeteringen in de uitvoering relevant.⁸

Er zijn naar aanleiding van het rapport 'Ongekend Onrecht' maatregelen genomen om (hoge) toeslagschuld zoveel mogelijk te voorkomen (zie paragraaf 2.3). Door een integrale klantbehandeling moet de burger weer centraal worden gesteld, waarbij de dienstverlening van Toeslagen wordt verbeterd. Een voorbeeld hiervan is het uitbreiden van het netwerk van maatschappelijke dienstverleners uit, zodat de reisduur voor de burger zoveel mogelijk wordt beperkt. Ook is bij de hervatting van de, vanwege de corona epidemie stilgelegde, invordering al gehandeld naar de uitgangspunten van de invorderingsstrategie. Hierbij heeft iedere burger met een toeslagschuld, ongeacht of de invordering daarvan zich al in de dwanginvorderingsfase bevond, de mogelijkheid gekregen om deze schuld alsnog (ineens of via een standaard- of persoonlijke betalingsregeling) uit zichzelf te betalen.

3.2. Het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord staat over schulden en invordering:

"We lossen probleemschulden sneller op onder meer door meer mogelijkheden te bieden om tot een schuldregeling te komen. (...) Ook zetten we de brede armoede- en schuldenaanpak met volle kracht door en zorgen voor een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat".⁹

3.3. Missie en visie van Toeslagen

De missie en visie van Toeslagen zijn gericht op het bereiken van financieel gezonde huishoudens door het uitkeren van toeslagen die voor veel burgers onmisbaar zijn om de kosten te betalen van de zorgverzekering, de zorg voor kinderen en ruimte om te wonen.¹⁰ Toeslagen helpt alle toeslaggerechtigden om optimaal, eerlijk en zo zorgeloos mogelijk gebruik te laten maken van deze toeslagen. Alhoewel Toeslagen zich sterk inzet om het aantal terugvorderingen te verminderen en als deze onverhoopt toch ontstaan de hoogte hiervan zo laag mogelijk te houden, is het risico dat een deel van het toeslagvoorschot moet worden terugbetaald inherent aan het

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 11.

⁹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021- 2025, p. 7 en p. 28.

¹⁰ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/30/jaarplan-toeslagen-2022.

huidige stelsel, waarbij het voorschot wordt bepaald aan de hand van het door de burger ingeschatte inkomen over het toekomstige toeslagjaar.

3.4. Terugvorderingsplicht

Op grond van artikel 26 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) dient een door de burger terug te betalen bedrag in beginsel volledig te worden teruggevorderd. Daarmee wordt benadrukt dat op de burger een betalingsverplichting rust om het bedrag dat wordt teruggevorderd (het teveel uitbetaalde bedrag) volledig te voldoen.¹¹ Dat is in lijn met het uitgangspunt in andere socialezekerheidswetten waarbij ook, in beginsel, het volledige bedrag aan onverschuldigd betaalde uitkering dient te worden teruggevorderd.¹²

3.5. Visie op interactie en dienstverlening

Toeslagen streeft ernaar dat zo weinig mogelijk burgers te maken krijgen met toeslagschulden en dat burgers de toeslag ontvangen waar ze recht op hebben; niet te veel en niet te weinig. Naar aanleiding hiervan zijn een drietal burgerbeloften geformuleerd:

- Wij staan voor u klaar.
- U weet waar u aan toe bent.
- U krijgt waar u recht op heeft.

Dit vereist van Toeslagen een proactieve en behulpzame houding in alle situaties, ook bij het invorderen van toeslagschulden. Hierbij staan de begrippen menselijke maat, 'zorgvuldigheid', 'betrouwbaarheid', en 'toekenningszekerheid' centraal.

Toeslagen wil voor de verschillende doelgroepen een passende interactie. Immers, niet elke burger is hetzelfde. Om die reden werkt toeslagen aan een interactiestrategie op basis waarvan de burger een keuze heeft op welke wijze hij/zij met toeslagen zaken doet. Dienstverlening via intermediairs wordt verder ondersteund vanuit het rijksbrede traject 'Werk aan Uitvoering'. Hierbij wordt de samenwerking gezocht met andere overheden, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke stakeholders. Dat gaat bijvoorbeeld over de uitwerking van de 'een-loket' gedachte, waarbij burgers geen verkeerde deur kunnen treffen, maar overal worden geholpen met een antwoord.

3.6. Visie op schulden

Toeslagen en de Belastingdienst hebben op 25 maart 2022 gezamenlijk de Visie op Schulden opgesteld en aan de Kamer gezonden.¹³ De pijlers van de visie op schulden kunnen als volgt samengevat worden:

De Belastingdienst en Toeslagen:

- werken mee aan het voorkomen van schulden en schuldoploop;
- ondersteunen burgers wanneer er sprake is van schulden;
- zetten zich in op het intensiveren van de samenwerking met gemeenten en andere stakeholders om probleemschulden te voorkomen en op te lossen.

3.7. Rapport doenlijk invorderen

¹¹ Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 55.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35574, nr. 3, p. 21.

¹³ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/25/kamerbrief-over-herijking-invorderingsstrategie-en-heroverweging-stroomlijning.

In het kader van de hervatting van de invorderingsactiviteiten heeft Toeslagen in 2021 een onderzoek laten uitvoeren naar de 'doenlijkheid' van de invordering bij Toeslagen. Dit onderzoek heeft de volgende inzichten gegeven over het invorderingsproces:¹⁴

- *Duidelijke, volledige en eenduidige communicatie naar de burgers.*
Communicatie is vaak te summier, waardoor burgers de oorzaak van een terugvordering vaak niet kunnen herleiden. Berichten zijn soms niet eenduidig. Via verschillende kanalen worden verschillende berichten verstuurd.
- *Burgers hebben meer overzicht en inzicht nodig.*
Veel geautomatiseerde triggers, gecombineerd met globale boodschappen maakt het voor burgers moeilijk om goed in te schatten wat ze moeten doen en waar ze in het proces kunnen ingrijpen. Zij voelen hierdoor geen regie over hun eigen financiële situatie.
- *Geef burgers een duidelijk handelingsperspectief.*
Het is voor burgers niet duidelijk wat ze moeten doen en wat de consequentie van het al dan niet handelen is op hun financiële situatie. Het invorderingsproces is ingewikkeld en niet altijd logisch voor de burger. Hierdoor weet de burger vaak niet waar hij aan toe is.
- *Er zijn burgers die actieve hulp nodig hebben.*
In sommige gevallen is de situatie zo ingewikkeld geworden, dat burgers er zelf niet meer uitkomen. De massale processen zijn hiertoe ontoereikend. Voor deze burgers is het noodzakelijk dat hun situatie individueel wordt bekeken.

3.8. Rijksincassovisie

Een belangrijk vertrekpunt voor zowel Toeslagen als de Belastingdienst bij de herijking van de invorderingsstrategie is de Rijksincassovisie, met de hierin opgenomen uitgangspunten:

- transparantie;
- helderheid over de procedure;
- afstemming Rijksoverheid;
- maatwerk waar nodig; en
- voorkomen van (onnodige) schuldoploop.

Hierbij geldt dat de verschillende overheidsinstanties binnen hun eigen kaders aan deze uitgangspunten invulling kunnen geven, die passend binnen de eigen werkwijze en specifieke doelgroep en die zijn toegespitst op het eigen karakter van het vorderingenbestand. In de Rijksincassovisie is tevens opgenomen dat de bijzondere incasso-instrumenten die de overheid in veel gevallen heeft, ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incassoprocedure met zich meebrengt.

3.9. Wet Stroomlijnen

In 2016 is met de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 onder meer ingezet op het stroomlijnen van invorderingsregelgeving van belastingen en toeslagen (hierna: Wet Stroomlijnen). De Wet Stroomlijnen bevat een pakket aan maatregelen die tot doel heeft om de invorderingswet- en regelgeving voor belastingen en toeslagen zoveel

¹⁴ Dijksterhuis & van Baaren Ministerie van Financiën. (2021). *Doenlijk invorderen: Het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief*.

mogelijk te harmoniseren. Deze wet is aangenomen¹⁵ maar nog niet in werking getreden. Voor het stroomlijnen van de invorderingsregelgeving van belastingen en toeslagen zijn aanpassingen in de automatiseringssystemen noodzakelijk. Het streven was om de wijzigingen per 1 januari 2019 in werking te laten treden.¹⁶ Deze beoogde datum van inwerkingtreding is niet gehaald omdat het vervangen van het automatiseringssysteem Enterprise Tax Management (ETM) is vertraagd. In de 21e Halfjaarsrapportage van de Belastingdienst is aangegeven dat de implementatie van de Wet Stroomlijnen pas in zijn geheel kan worden voltooid wanneer de vervanging van ETM is gerealiseerd.¹⁷ In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de POK heeft het kabinet toegezegd dat de inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen verder wordt opgeschort en wordt heroverwogen.¹⁸

¹⁵ Stb. 2016, 546.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2016/17, 34554, nr. 3, p. 8.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2021/22, 31490, nr. 316, blg-1033203.

¹⁸ Bijlage 964789, p. 3 bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 4.

4. Doel en uitgangspunten van de invorderingsstrategie

4.1. Doel van de invorderingsstrategie

Bezien vanuit de hiervoor omschreven fundamenteën is het doel van de invorderingsstrategie:

Terugvorderingen worden op een voor de burger overzichtelijke en begrijpelijke wijze ingevorderd. Hierbij stimuleert Toeslagen dat burgers uit zichzelf betalen. Dit doet Toeslagen door laagdrempelige betaalmogelijkheden aan te bieden die aansluiten bij de financiële en persoonlijke situatie van burgers én door een efficiënte, effectieve en proportionele dwanginvordering.

4.2. Uitgangspunten van de invorderingsstrategie

Op basis van dit doel zijn vijf uitgangspunten vastgesteld. Deze uitgangspunten gelden zowel voor belasting- als toeslagschulden en zijn met de Kamer gedeeld in de brief aan de Kamer van 25 maart 2022 over de voortgang op de toezeggingen over herijking invorderingsstrategie en de heroverweging van de Wet Stroomlijnen.¹⁹ Aan de hand van deze uitgangspunten is invulling gegeven aan de verschillende onderdelen binnen de invorderingsstrategie.

4.2.1. Een persoonsgerichte benadering

Met een persoonsgerichte benadering stelt Toeslagen niet de individuele terugvordering(en), maar de totale toeslagschuld en (de mogelijkheden voor) de burger om deze te voldoen centraal. Toeslagen wil een invorderingsproces dat op de burger is toegesneden en zich richt op de volledige toeslagschuld. Dit moet door de burger als maatwerk worden ervaren, ook wanneer er sprake is van een geautomatiseerde behandeling. Dit maatwerk is zowel in het belang van de burger die (door zijn financiële of persoonlijke situatie) niet in staat is om te betalen, als in het belang van Toeslagen als een burger wel kan maar niet wil betalen. Het (reguliere) geautomatiseerde invorderingsproces moet dit maatwerk kunnen faciliteren. Deze persoonsgerichte aanpak strekt zich ook uit tot het vaststellingsproces; de informatie uit het invorderingsproces kan nuttig zijn om toekomstige terugvorderingen bij die burger te voorkomen.

4.2.2. Stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen

Toeslagen gaat ervan uit dat een burger zijn toeslagschuld binnen de wettelijke betalingstermijn wil betalen, maar dat er zich situaties kunnen voordoen waarin hij (tijdelijk) niet in staat is om alles in één keer te betalen. Daarom wil Toeslagen mogelijkheden creëren die de burger stimuleren om uit zichzelf te betalen. Het stimuleren om uit zichzelf te betalen vergt een persoonsgerichte benadering en een heldere communicatie en dienstverlening door Toeslagen die de burger aanzet tot actie. Daarnaast vergt het ook een geloofwaardige dwanginvordering als 'stok achter de deur'.

4.2.3. Voorkomen van probleemschulden

Bij de invordering van een toeslagschuld spant Toeslagen zich in om te voorkomen dat de toeslagschuld een probleemschuld wordt. Hiervoor biedt Toeslagen de burger verschillende laagdrempelige mogelijkheden om de toeslagschuld uit zichzelf te betalen.

Als burgers naast een toeslagschuld ook andere schulden en schuldeisers hebben zal

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 24515, nr. 619.

Toeslagen beoordelen of dwanginvordering nog wel het juiste middel is om de toeslagschuld te laten voldoen, of dat deze burgers beter geholpen zijn met schuldhelpverlening of schuldsanering.

Ook zal Toeslagen de informatie over de burger vanuit het invorderingsproces in het vaststellingsproces gebruiken om door monitoring van de vaststelling en wijziging van toeslagvoorschotten verdere terugvorderingen te voorkomen. Een geloofwaardige dwanginvordering kan de burger extra stimuleren om bij de aanvraag van een toeslag zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan en om wijzigingen die van invloed zijn op de toeslag tijdig door te geven, om zodoende het risico op een (hoge) terugvordering te minimaliseren.

4.2.4. *Waarborgen van het bestaansminimum*

Bij de invordering van toeslagschulden waarborgt Toeslagen het bestaansminimum van de burger. Dat doet Toeslagen door bij de betalingsregeling rekening te houden met de betalingscapaciteit van de burger, waarbij ruimte is voor maatwerk in specifieke situaties, en door bij de verrekening en de dwanginvordering de beslagvrije voet en het beslagvrije bedrag toe te passen. Het beschermen van het bestaansminimum van burgers kan Toeslagen niet alleen; dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle schuldeisers. Toeslagen zet zich daarom met alle betrokken partijen in om het bestaansminimum van de burger te beschermen.

4.2.5. *Dwanginvordering als uiterste middel.*

Bij het stimuleren van burgers dat zij uit zichzelf teveel ontvangen toeslag terugbetalen hoort ook duidelijke informatie dat Toeslagen kan overgaan tot dwanginvordering als de burger niet (meer) betaalt. Voordat Toeslagen beslist om over te gaan tot dwanginvordering beoordeelt zij of dwanginvordering bij de betreffende burger het juiste middel is om de toeslagschuld te incasseren. Dwanginvordering wordt toegepast bij diegenen die hun toeslagschuld niet willen betalen of waarbij de toeslagschuld het gevolg is van fraude. Wanneer Toeslagen overgaat tot dwanginvordering zal dit effectief, efficiënt en proportioneel zijn en met gerichte dwanginvorderingsmaatregelen.

5. Persoonsgerichte benadering

5.1. Integrale klantbehandeling

5.1.1. *Uitgangssituatie: separate klantbehandeling*

Het vaststellings- en het invorderingsproces binnen Toeslagen kent op dit moment onvoldoende samenhang. Tegemoetkomingen en voorschotten worden door Toeslagen vastgesteld met behulp van de daarbij behorende systemen en afdelingen en de communicatie is voor elk proces anders geregeld. De uitbetaling van tegemoetkomingen en voorschotten en de invordering van terugvorderingen worden (weliswaar namens Toeslagen) uitgevoerd door de Belastingdienst met behulp van haar systemen. De communicatie tussen en de inzage in de verschillende systemen van Toeslagen en de Belastingdienst is beperkt. Hierdoor heeft Toeslagen zelf onvoldoende overzicht op de volledige situatie van de burger.

5.1.2. *Ambitie: integrale klantbehandeling*

Een integrale klantbehandeling betekent dat Toeslagen maatwerk wil leveren aan de burger. Daarvoor wil Toeslagen gebruik maken van alle bij Toeslagen en de Belastingdienst beschikbare relevante informatie over deze burger. Niet alleen informatie over openstaande toeslag- en belastingschulden, het betaalverleden en de communicatie met deze burger, maar ook informatie over belastingaangiften, en over aanvragen en wijzigingen van (voorschotten op) toeslagen. Zo kan Toeslagen op elk moment een goed beeld hebben van de burger en zijn actuele situatie, op basis waarvan passend geacteerd kan worden. Geeft een burger bijvoorbeeld een wijziging door in verband met iemands overlijden, dan kan direct bezien worden of er terugvorderingen openstaan. In dat geval kan Toeslagen met die burger contact opnemen om eventuele problemen die daardoor met de betaling van die toeslagschuld kunnen ontstaan te voorkomen. Toeslagen wil voorts structureel toetsen hoe burgers de invordering ervaren. Toeslagen haalt hiervoor ervaringen en signalen actief op bij burgers en stakeholders en neemt deze signalen mee, om waar nodig, het invorderingsbeleid te verbeteren.

5.2. Invorderingsproces

5.2.1. *Uitgangssituatie: vorderingsgerichte invordering*

Het huidige invorderingsproces is vorderingsgericht. Dat betekent dat elke terugvordering apart het volledige invorderingsproces doorloopt. Zo krijgen burgers bijvoorbeeld voor elke terugvordering een aparte betalingsregeling aangeboden. Ook kan aan de burger voor een nieuwe terugvordering een betalingsregeling worden aangeboden terwijl hij voor een andere terugvordering al in de dwanginvorderingsfase zit. Deze aanpak is onwenselijk, omdat het voor Toeslagen en de burger vanwege de verschillende looptijden, aflossingstermijnen en de grote hoeveelheid aan verschillende correspondentie moeilijk is om overzicht te houden op (het verloop van) de totale toeslagschuld.

5.2.2. *Ambitie: persoonsgerichte invordering*

Toeslagen wil een persoonsgericht invorderingsproces. Dat betekent bijvoorbeeld dat er maar één betalingsregeling wordt aangegaan waarin alle terugvorderingen zijn en worden opgenomen. Maar ook dat, in situaties waarin Toeslagen al beslag heeft gelegd of een vordering heeft gedaan voor een toeslagschuld, een nieuwe (bijkomende) terugvordering versneld wordt ingevorderd.²⁰ Hierdoor wordt

²⁰ Artikel 30a Awir jo artikel 15 Invorderingswet 1990

voorkomen dat de burger, naast het reeds lopende invorderingsproces, voor deze nieuwe terugvordering opnieuw ook het proces van betalingstermijn, betalingsregeling en aanmaning moet volgen. Ook bij deze versnelde invordering communiceert Toeslagen aan de burger dat hij voor de volledige toeslagschuld alsnog éénmalig de gelegenheid heeft om een betalingsregeling af te sluiten door gebruik te maken van de spijtoptantregeling. Uitgangspunt hierbij is dat een finale oplossing wordt gezocht om de totale toeslagschuld voldaan te krijgen. Toeslagen wil de burger met de persoonsgerichte invordering in elke fase (begin en einde) van het invorderingsproces duidelijkheid geven over zijn mogelijkheden (handelsperspectief) voor zijn totale toeslagschuldpositie. Hiermee behoudt de burger overzicht, inzicht en regie over zijn situatie. Dit moet de naleving bevorderen en zorgt ervoor dat de burger adequaat kan reageren en zich kan verweren indien hij meent dat Toeslagen onjuist handelt.

5.3. Dienstverlening en communicatie.

Invordering van Toeslagen wordt uitgevoerd door de directie Toeslagen en verschillende dienstonderdelen binnen de Belastingdienst.

5.3.1. *Uitgangssituatie: afstemming en complexiteit*

De wettelijke bevoegdheid van Toeslagen om terugvorderingen in te vorderen is geregeld in de Awir.²¹ Toeslagen heeft haar bevoegdheden voor het uitbetalen van voorschotten en tegemoetkomingen en het invorderen van terugvorderingen gemandateerd aan de Belastingdienst.²² De communicatie en dienstverlening van Toeslagen en de Belastingdienst is niet altijd goed op elkaar afgestemd. De kennis over de toekenning van toeslagen is geconcentreerd bij Toeslagen en de kennis over de invordering van toeslagschulden bij de Belastingdienst. Burgers voelen zich daardoor regelmatig niet echt geholpen door Toeslagen bij vragen die betrekking hebben op de invordering. Toeslagen beschikt vaak niet over contactgegevens om persoonlijk contact op te nemen met burgers. Ook is het gekozen of wettelijk verplichte communicatiemiddel of -kanaal soms niet passend. Denk aan het versturen van brieven aan burgers waarvan Toeslagen weet dat zij niet reageren op brieven. Hierdoor kan er in de gewenste situaties géén maatwerk worden geleverd. Tevens vinden burgers de informatie over (de invordering van) terugvorderingen zowel in het algemeen als voor hun eigen situatie complex.

5.3.2. *Ambitie: heldere communicatie en dienstverlening*

Het zogenaamde 'doenvermogen' van de burger wordt beïnvloed door de dienstverlening van Toeslagen en door wat en op welke wijze Toeslagen met de burger communiceert. Een goede communicatie en dienstverlening is essentieel om burgers te bewegen tot het betalen van hun toeslagschuld. Hierdoor worden de burgers op de hoogte gesteld wat hun handelingsperspectief is en wordt de naleving door de burger bevorderd. Toeslagen streeft daarom 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.

Burgers dienen op een laagdrempelige wijze heldere informatie te kunnen raadplegen op de website van Toeslagen, inclusief informatie over de invordering van hun toeslagschuld, zodat zij gemakkelijk hun weg vinden in het

²¹ Hoofdstuk 2, paragraaf 3 Awir.

²² Besluit van de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door de directeur-generaal Toeslagen, van 9 juli 2021, nr. 2021-15975, houdende vaststelling van het Besluit mandaatverlening, volmacht en machtiging Belastingdienst/Toeslagen 2021, Staatscourant 2021 nr. 36055, 21 juli 2021.

invorderingsproces. Toeslagen wil dat burgers meer inzicht krijgen in hun toeslagschuld; hoe de terugvorderingen zijn ontstaan en hoeveel er wanneer op welke terugvordering is betaald. Toeslagen wil handelingsperspectief bieden aan de burger, door duidelijke informatie over de mogelijkheden die een burger heeft om een toeslagschuld te betalen c.q. af te lossen en welke mogelijkheden er voor de burger zijn. Toeslagen wil ook duidelijk zijn over de grenzen van deze mogelijkheden en de gevolgen als de burger geen gebruik maakt van de geboden mogelijkheden.

5.4. Vroegsignalering en contact

In het massale proces staat de efficiency voorop. Hierdoor bestaat de uitvoering van de invordering voornamelijk uit geautomatiseerde processen met veel triggers en weinig oog voor de persoonlijke omstandigheden van de burger.

5.4.1. *Uitgangssituatie: signaleren van situaties*

Het massale proces biedt nog onvoldoende mogelijkheden om situaties die maatwerk behoeven te signaleren en in die gevallen maatwerk aan te bieden. Voorts zijn er weinig mogelijkheden om (tijdig) alternatieve communicatiemiddelen in te zetten, zoals telefonisch contact opnemen in plaats van het geautomatiseerd verzenden van een brief.

Als een burger niet reageert op een aanbod voor een standaard betalingsregeling, een betalingsherinnering of een aanmaning, of als hij zijn betalingsregeling niet nakomt, kan er ook sprake zijn van onmacht; een signaal dat er mogelijk iets aan de hand is of dat brieven aan de burger niet worden gelezen. Het is niet wenselijk en niet verstandig om deze burgers zonder meer automatisch de dwanginvorderingsfase in te laten gaan. Daarmee wordt het achterliggende probleem waarom er niet gereageerd wordt op brieven of niet meer wordt afgelost op de toeslagschuld niet aangepakt. Door het nemen van invorderingsmaatregelen kunnen problemen juist (verder) vergroot worden.

5.4.2. *Ambitie: vroegsignalering en contact*

Toeslagen wil, binnen de wettelijke mogelijkheden, op basis van beschikbare gegevens en signalen burgers kunnen selecteren waarbij het vermoeden bestaat dat persoonlijk contact wenselijk is en waarbij het bieden van maatwerk kan helpen. Hiermee kan onnodige cumulatie van terugvorderingen en daaropvolgende dwanginvordering, met bijkomende kosten, voorkomen worden. Indien Toeslagen in het invorderingsproces constateert dat een burger frequent (al dan niet onjuiste) terugvorderingen heeft, treedt zij in het vaststellingsproces met die burger in contact om te kijken hoe dergelijke terugvorderingen kunnen worden voorkomen ('feedbackloop').²³

Afhankelijk van de geconstateerde situatie kan gekozen worden voor een bepaalde vorm van contact met de betreffende burger, een bepaalde betalingsoplossing en welke vervolgstap in het invorderingsproces het beste past bij de situatie van de burger. Als een burger zijn betalingsregeling niet (meer) nakomt, kan Toeslagen persoonlijk contact opnemen. Als blijkt dat de burger wel wil betalen maar daartoe niet (meer) in staat is, kan Toeslagen met de burger kijken naar praktische oplossingen. Als er sprake is van een structureel betalingsprobleem, kan de burger worden geadviseerd om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen, of om zich te wenden tot schuldhulpverlening. Bij multi-probleemsituaties kan Toeslagen burgers doorverwijzen naar het Stella-team. Dit team heeft als doel om burgers in complexe en urgente schuldsituaties snel te helpen. De inzet van het Stella team is naar aanleiding van het POK-rapport geïntensiveerd.

²³ Zie de Visie op schulden voor een toelichting op de rol van Toeslagen bij het bieden van hulp bij schulden.

5.5. Rijksincasso

Toeslagen participeert in rijksbrede trajecten die gericht zijn op verbeteringen op het gebied van invordering, zoals de Clustering Rijksincasso, de Manifestgroep, intermediairs in de schuldhelpverlening en interdepartementale samenwerkingsverbanden. Toeslagen wil met andere (overheids)schuldeisers komen tot een eenduidige wijze van berekenen van de betalingscapaciteit bij betalingsregelingen, het creëren van een centraal overzicht van (overheids)schulden en de mogelijkheid om een overheidsbrede betalingsregeling aan te gaan. Toeslagen wil binnen de kaders van haar invorderingsstrategie blijven bijdragen aan de rijksbrede aanpak voor een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat. In dat kader onderzoekt Toeslagen, samen met de Belastingdienst, de mogelijkheden om in samenwerking met het CJIB (die ook invordert voor andere overheidsinstanties zoals DUO en CAK) een gezamenlijke betalingsregeling aan de burger te kunnen aanbieden.

I. Betalingsregelingen

6. Inleiding

6.1. **Huidige situatie betalingsregelingen Toeslagen**

6.1.1. *Terugvorderingsbeschikking*

Toeslagen maakt voor het terug te vorderen bedrag een terugvorderingsbeschikking op en zendt deze aan de burger. In de terugvorderingsbeschikking staat het bedrag van de terugvordering en de wettelijke betalingstermijn van zes weken waarbinnen de burger de terugvordering moet betalen. In de terugvorderingsbeschikking staat ook het aanbod voor een standaard betalingsregeling.

6.1.2. *Standaard betalingsregeling*

De standaard betalingsregeling wordt aangeboden aan iedere burger die een terugvorderingsbeschikking ontvangt, ongeacht of hij in staat is om de toeslagschuld ineens te betalen. De looptijd van de standaard betalingsregeling bedraagt maximaal 24 maanden. Het maandelijkse aflossingsbedrag (de aflossingstermijn) wordt bepaald door het bedrag van de terugvordering door 24 te delen, waarbij de aflossingstermijn minimaal €20 bedraagt. De burger moet het bedrag van de aflossingstermijn maandelijks zelf overmaken.

6.1.3. *Persoonlijke betalingsregeling*

Indien de burger meent dat hij financieel niet (meer) in staat is om de aflossingstermijn van de standaard betalingsregeling te betalen, kan hij Toeslagen verzoeken om een 'persoonlijke betalingsregeling', waarbij op basis van de betalingscapaciteit van de burger een lagere aflossingstermijn kan worden afgesproken. Daardoor is na 24 maanden de toeslagschuld niet volledig afgelost. Deze restschuld wordt niet meer actief ingevorderd. Toeslagen informeert de burger per beschikking dat er geen verdere invorderingsmaatregelen worden genomen. In de regel stelt Toeslagen daarbij wel de voorwaarde dat gedurende drie jaren na de dagtekening van de beschikking eventueel uit te betalen tegemoetkomingen of teruggaven inkomstenbelasting verrekend worden met de buiten de invordering gelaten schuld.

7. Algemene ambities betalingsregelingen

7.1. Makkelijker betalen

7.1.1. *Uitgangssituatie: zelf betalen.*

Omdat burgers de aflossingstermijn maandelijks zelf moeten overmaken, bestaat het risico dat zij op enig moment (om welke reden ook) verzuimen het termijnbedrag (tijdig) te betalen. Dat heeft vaak tot gevolg dat de betalingsregeling wordt beëindigd en burgers vervolgens in de dwanginvordering belanden.

Tot maart 2021 werd door Toeslagen, als de burger niet reageerde op de terugvorderingsbeschikking, automatisch een betalingsregeling gestart waarbij Toeslagen de aflossingstermijn ambtshalve verrekende met een toeslagvoorschot. Omdat Toeslagen bij een dergelijke verrekening de beslagvrije voet niet kon toepassen, terwijl zij daartoe wel wettelijk verplicht was, konden burgers onder het bestaansminimum uitkomen. Daarom past Toeslagen deze vorm van afbetaling nu niet meer toe.

7.1.2. *Ambitie: makkelijker betalen.*

Toeslagen wil meer en eenvoudigere betalingsmogelijkheden aanbieden, zoals automatische incasso, iDEAL en een QR-code in een brief.

Ook wil Toeslagen onderzoeken hoe het verrekenen van de aflossingstermijn met toeslagvoorschotten als een manier om de terugvordering (in termijnen) te betalen weer mogelijk kan worden gemaakt. Hierbij is het wel van belang dat het bestaansminimum geborgd is en de burger wetenschap heeft van het feit dat het termijnbedrag wordt verrekend met zijn toeslagvoorschot, waarbij het ook een belangrijke voorwaarde is dat de burger (net als bij overige automatische betalingsmogelijkheden) de verrekening per ommegaande kan stoppen en/of op een andere manier kan gaan betalen.

Verrekening (zowel in geval van betaling, als in het kader van een betalingsregeling, als in geval van dwanginvordering) vergt wel een heldere en overzichtelijke communicatie, waarin het voor de burger duidelijk is dat zijn toeslagrecht onaangetast blijft en hoe zijn toeslagschuld afneemt.

7.2. Meer mogelijkheden

7.2.1. *Uitgangssituatie: vaste looptijd, vaste aflossingstermijn.*

Zowel de standaard betalingsregeling als de persoonlijke betalingsregeling heeft een vaste looptijd van 24 maanden en een vaste aflossingstermijn. Deze kunnen niet aan de (veranderende) persoonlijke en financiële wensen van de burger worden aangepast. De burger kan nu wel uit eigen beweging een hoger bedrag betalen dan de standaard aflossingstermijn van een vierentwintigste deel van de toeslagschuld.

7.2.2. *Ambitie: meer mogelijkheden in aflossingstermijn en looptijd.*

Toeslagen wil meer ruimte voor het bieden van maatwerk bij de standaard betalingsregeling en de persoonlijke betalingsregeling. Als een burger een standaard betalingsregeling wil met een kortere looptijd dan 24 maanden, dan kan de burger daarom verzoeken. In geval van een onverwachte financiële tegenvaller waardoor de aflossingstermijn echt niet kan worden voldaan kan de burger verzoeken om zijn aflossingstermijn voor een korte periode (maximaal twee maanden) te verlagen of om de betaling van de aflossingstermijn op te schorten.²⁴ In dat geval wordt de looptijd zodanig verlengd en/of de resterende aflossingstermijn zodanig verhoogd

²⁴ Zie ook de Kamerbrief van de Minister van AP&P van 12 juli 2022.

dat er per saldo niet minder wordt afgelost. Toeslagen kan tijdens de looptijd in beginsel maximaal twee keer aan een dergelijk verzoek voldoen, maar is daartoe niet verplicht. Als toeslagen een dergelijk verzoek honoreert doet zij dat onder strikte voorwaarden.

Als de burger een structureel problemen heeft om aan zijn aflossingsverplichtingen te voldoen zal Toeslagen hem adviseren om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen, of (bij multi-schuldenproblematiek) doorverwijzen naar het Stella-team of naar de schuldhulpverlening voor de sanering van zijn schulden. Indien de burger dat nalaat, kan Toeslagen overgaan tot dwanginvordering.

7.3. Betalingsregeling bij fraude

7.3.1. *Uitgangssituatie: ook een standaard- of persoonlijke betalingsregeling bij fraude.*

Burgers met toeslagschuld die het gevolg is van fraude, kunnen deze aflossen met een standaard betalingsregeling, ook als zij de toeslagschuld direct kunnen betalen of in minder dan 24 maanden. Voor de persoonlijke betalingsregeling geldt dat de Uitvoeringsregeling Awir²⁵ tot 1 juli 2020 bepaalde dat de burger deze niet kon afsluiten als het ontstaan van de terugvordering te wijten was aan opzet of grove schuld. Aangezien de toepassing van het OGS-criterium bij terugvordering disproportionele gevolgen kon hebben voor toeslaggerechtigden met een terugvorderingsbeschikking heeft het kabinet besloten dat een burger ook in het geval van fraude recht heeft op een persoonlijke betalingsregeling waarbij de restschuld buiten invordering wordt gelaten. Door buiten invorderingstelling van een toeslagschuld die ontstaan is door fraude, kan fraude lonend zijn.

7.3.2. *Ambitie: geen standaard betalingsregeling en een aangepaste persoonlijke betalingsregeling bij fraude.*

Een toeslagschuld die het gevolg is van fraude dient zo snel mogelijk en volledig te worden betaald. Dus als de burger een toeslagschuld als gevolg van fraude ineens kan betalen, moet hij dat doen. Dat betekent dat deze burger geen recht heeft op een standaard betalingsregeling. De burger dient een dergelijke schuld ook volledig te voldoen, hetgeen betekent dat hij geen recht heeft op de reguliere persoonlijke betalingsregeling van 24 maanden waarbij de restschuld buiten invordering wordt gelaten. Een burger die een toeslagschuld heeft die het gevolg is van fraude en deze niet ineens kan betalen, moet wel de gelegenheid krijgen om deze in termijnen te betalen, waarbij de aflossingstermijn wordt vastgesteld op basis van zijn betalingscapaciteit. De betalingsregeling loopt dan totdat de volledige toeslagschuld is voldaan. Dat betekent dat de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling in dat geval korter of langer kan zijn dan 24 maanden en dat er geen toeslagschuld zal resteren die buiten invordering wordt gelaten of kwijtgescholden.

²⁵ Artikel 7, zesde lid van de Uitvoeringsregeling Awir.

8. Standaard betalingsregeling

8.1. Persoonsgerichte betalingsregeling

8.1.1. *Uitgangssituatie: vorderingsgerichte betalingsregeling.*

In de terugvorderingsbeschikking biedt Toeslagen aan de burger een standaard betalingsregeling aan. Hiermee kan de burger de terugvordering in 24 gelijke maandelijkse aflossingstermijnen afbetalen. Hij kan dit ook doen als hij voldoende geld heeft om de terugvordering in één keer te betalen.

Toeslagen biedt voor elke terugvordering een aparte standaard betalingsregeling aan. Daardoor kunnen burgers meerdere standaard betalingsregelingen voor meerdere toeslagsoorten en meerdere toeslagjaren hebben. Dat is zowel onoverzichtelijk voor Toeslagen als voor de burger, maar vergroot ook het risico dat de burger ongemerkt onder het bestaansminimum terechtkomt en/of één (of meer) betalingsregeling(en) niet nakomt.

8.1.2. *Ambitie: persoonsgerichte betalingsregeling (één betalingsregeling voor de gehele toeslagschuld).*

Toeslagen wil met de burger voor alle terugvorderingen één standaard betalingsregeling afspreken. Dat betekent dat voor de eerste terugvordering een standaardbetalingsregeling wordt aangeboden. Bij elke nieuwe terugvordering wordt de oude betalingsregeling beëindigd en wordt voor de restschuld en de nieuwe terugvordering een nieuwe standaard betalingsregeling gestart. Hierbij wordt de nieuwe aflossingstermijn berekend door de totale toeslagschuld door 24 maanden te delen. Als de nieuwe aflossingstermijn lager is dan de oude aflossingstermijn, wordt voor de nieuwe standaard betalingsregeling de oude aflossingstermijn gehanteerd. Daardoor wordt de looptijd van de nieuwe standaard betalingsregeling korter dan 24 maanden. Als de nieuwe aflossingstermijn hoger is dan de oude aflossingstermijn, bedraagt de looptijd van de nieuwe betalingsregeling weer 24 maanden.

Als de aflossingstermijn van de nieuwe betalingsregeling voor de burger te hoog wordt om te kunnen betalen, kan de burger een persoonlijke betalingsregeling aanvragen.

Met één betalingsregeling waarin alle terugvorderingen zijn opgenomen wordt een overzichtelijke schuldsituatie gecreëerd, met minimale en heldere correspondentie waarbij duidelijk is wat de aflossingstermijn van de burger is en wordt voorkomen dat de burger ongemerkt onder zijn bestaansminimum wordt gedrukt of de betalingsregeling niet langer kan nakomen.

9. Persoonlijke betalingsregeling

In de terugvorderingsbeschikking staat dat de burger een persoonlijke betalingsregeling kan aanvragen als hij de aflossingstermijn van de standaard betalingsregeling niet kan betalen. Met die aanvraag verzoekt de burger aan Toeslagen om de aflossingstermijn te verlagen.

Bij de aanvraag moet de burger op een aanvraagformulier zijn inkomsten, uitgaven, bezittingen en schulden invullen. Aan de hand van deze gegevens berekent Toeslagen de maandelijkse betalingscapaciteit van de burger. Op basis van die betalingscapaciteit stelt Toeslagen de aflossingstermijn vast. De looptijd van de persoonlijke betalingsregeling is gelijk aan de looptijd van de standaard betalingsregeling: 24 maanden. Een verlaging van de aflossingstermijn heeft tot gevolg dat de toeslagschuld na die 24 maanden niet volledig is afgelost en er dus aan het einde van de looptijd nog toeslagschuld resteert (de restschuld). Deze restschuld wordt buiten invordering gelaten, onder de voorwaarde dat die schuld nog drie jaar wordt verrekend met eenmalige toeslagtegemoeetkomsten en teruggaven inkomstenbelasting.

9.1. **Aanvraag van persoonlijke betalingsregeling vergemakkelijken**

9.1.1. *Uitgangssituatie: hoge drempel voor aanvraag.*

In de terugvorderingsbeschikking en op de website wordt de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen onvoldoende onder de aandacht van de burger gebracht. Ook kunnen de teksten in de brief en op de website de burger ontmoedigen om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen. Dat betekent dat burgers die behoefte hebben aan en/of recht hebben op een persoonlijke betalingsregeling onvoldoende worden bereikt en geen aanvraag indienen. Zij hebben dan alleen de optie van een standaard betalingsregeling die hen onder het bestaansminimum kan brengen en waardoor het risico ontstaat dat de aflossingstermijnen niet meer kunnen worden betaald, zodat de betalingsregeling wordt ingetrokken en zij in de dwanginvordering belanden.

9.1.2. *Ambitie: betere toegankelijkheid van de persoonlijke betalingsregeling.*

Burgers die financieel niet in staat zijn om de toeslagschuld volledig af te lossen, moeten een goede toegang hebben tot de persoonlijke betalingsregeling. Met een betere communicatie en dienstverlening wordt de burger in de terugvorderingsbeschikking en op de website nadrukkelijker gewezen op de mogelijkheid van een persoonlijke betalingsregeling. Ook zijn de teksten zodanig dat de burger niet wordt ontmoedigd om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen.

In het kader van de herstart van de vanwege de corona epidemie gepauzeerde invordering is het aanvraagformulier voor een persoonlijke betalingsregeling al vereenvoudigd en gedigitaliseerd en is in de communicatie naar de burgers over de herstart nadrukkelijker en meer uitnodigend gewezen op de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen.

9.2. **Betalingscapaciteit: vaststellen op basis van objectieve, beschikbare, gegevens**

9.2.1. *Uitgangssituatie: subjectieve informatie van de burger.*

Toeslagen gaat bij de berekening van de betalingscapaciteit in beginsel uit van de juistheid van de gegevens die door de burger via het aanvraagformulier worden aangeleverd. Doordat voor de aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling veel

informatie wordt gevraagd, vergt de aanvraag veel inspanningen van de burger. Toeslagen controleert deze gegevens alleen indien wordt vermoed dat deze onjuist zijn. Hierdoor kan het voorkomen dat een te hoge of te lage aflossingstermijn wordt vastgesteld. Als de aflossingstermijn te hoog is vastgesteld, betekent dit dat de burger onder het bestaansminimum kan komen. Als de aflossingstermijn te laag is vastgesteld, betekent dit dat een deel van de toeslagschuld op onjuiste gronden niet volledig) wordt betaald.

9.2.2. *Ambitie: meer objectieve en beschikbare informatie.*

Het is wenselijk wanneer burgers bij de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling zo min mogelijk gegevens hoeven te verstrekken, waardoor de drempel voor een aanvraag lager wordt en de aanvraag zo gebruiksvriendelijk mogelijk wordt gemaakt. Gegevens die bij Toeslagen bekend zijn hoeven burgers niet opnieuw via een aanvraagformulier aan te leveren. Toeslagen berekent de betalingscapaciteit zoveel mogelijk op basis van gegevens die Toeslagen en de Belastingdienst reeds tot hun beschikking hebben. De betalingscapaciteit wordt vastgesteld op basis van gegevens die objectief juist zijn. Dit vergt nog wel onderzoek naar welke gegevens Toeslagen zelf en van derden heeft, of zij deze gegevens mag en kan gebruiken, en in hoeverre dit voldoende is om de betalingscapaciteit vast te stellen.

9.3. Betalingscapaciteit: gedurende de looptijd van de regeling voortdurend controleren

9.3.1. *Uitgangssituatie: eenmalige herberekening aflossingstermijn.*

De burger kan Toeslagen tijdens de persoonlijke betalingsregeling steeds verzoeken om de aflossingstermijn te verlagen. In dat geval moet de burger het aanvraagformulier opnieuw invullen en moet Toeslagen de betalingscapaciteit opnieuw berekenen. Als de betalingscapaciteit lager blijkt te zijn, moet Toeslagen de aflossingstermijn aanpassen. Hierdoor wordt de resterende toeslagschuld aan het einde van de looptijd hoger. Toeslagen mag op grond van het huidige beleid pas na één jaar na aanvang van de betalingsregeling de betalingscapaciteit van de burger opnieuw berekenen en op basis daarvan de aflossingstermijn eventueel verhogen. Hier maakt Toeslagen in de praktijk (vrijwel) geen gebruik van.

9.3.2. *Ambitie: controleren van de betalingscapaciteit.*

Als Toeslagen ziet dat de betalingscapaciteit van de burger tijdens de betalingsregeling afneemt, wil Toeslagen in het kader van de klantgerichtheid contact kunnen opnemen met de burger om te kijken of de aflossingstermijn moet worden verlaagd. Als de betalingscapaciteit van de burger tijdens de betalingsregeling toeneemt, wil Toeslagen de aflossingstermijn kunnen verhogen. Als het vermogen toeneemt, wil Toeslagen dat de burger extra aflost op de toeslagschuld of wil Toeslagen de looptijd kunnen verlengen. Daartoe wil Toeslagen onderzoeken of de inkomens- en vermogenspositie van de burger gedurende de looptijd van de betalingsregeling geautomatiseerd, aan de hand van de beschikbare gegevens in de systemen, kan worden gecontroleerd.

9.4. Betalingscapaciteit: uitkomst van berekening beter laten aansluiten bij de reële financiële situatie van de burger

9.4.1. *Uitgangssituatie: de uitkomst van de berekening sluit niet altijd aan bij de reële financiële situatie van de burger.*

De wijze waarop de betalingscapaciteit van de burger wordt berekend is geregeld in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. De uitkomst van die berekening sluit niet altijd goed aan bij de reële financiële situatie van de burger. Ook in de rechtspraak en in het reflectierapport “Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken” van de Raad van State²⁶ worden vraagtekens gezet bij de materiële uitkomst van deze berekening voor de bepaling van het maandelijkse aflossingsbedrag. Daarom geeft de Leidraad Invordering 2008 sinds 1 juli 2022 aan Toeslagen de bevoegdheid om in bijzondere situaties van de berekeningswijze van de betalingscapaciteit af te wijken.

9.4.2. *Ambitie: onderzoek berekening betalingscapaciteit.*

Toeslagen wil samen met de Belastingdienst de berekeningswijze van de betalingscapaciteit evalueren en waar nodig herzien, zodat de uitkomsten daarvan beter aansluiten bij de reële financiële situatie van burgers. Daarbij wil Toeslagen met de Belastingdienst ook onderzoeken of de betalingscapaciteit kan worden vastgesteld op basis van de beslagvrije voet. Hierdoor hoeft de burger minder gegevens aan te leveren en wordt toch rekening gehouden met het bestaansminimum van de burger. Voorts zorgt dit voor meer eenheid, consistentie en inzicht in de berekeningswijze en de uitkomst van het bepalen van het bestaansminimum. Deze kan wellicht dienen als grondslag voor een Rijksbrede incasso.

9.5. Vermogen bij een persoonlijke betalingsregeling

9.5.1. *Uitgangssituatie: bij vermogen geen persoonlijke betalingsregeling.*

Als de burger vermogen heeft (een auto met een waarde van meer dan €2.269 en/of inboedel met een met een waarde van meer dan €2.269; bedragen geldend in 2022), heeft de burger geen recht op een persoonlijke betalingsregeling. De reden hiervoor is, dat er geen sprake kan zijn dat een resterende toeslagschuld die buiten invordering wordt gelaten wanneer de burger over voldoende vermogen beschikt om zijn toeslagschuld te betalen.

Het vermogen bestaat vaak slechts op ‘papier’ (zoals de overwaarde van een woning). Ook kan het liquide maken van het vermogen leiden tot een disproportionele waardevernietiging (zoals de verkoop van huisraad), kan het de burger een beletsel zijn om inkomen te verwerven (zoals bij de verkoop van een auto die de burger nodig heeft voor zijn werk), of tot een in verhouding tot de opbrengst zware emotionele belasting van de burger (bijvoorbeeld de verkoop van erfstukken).

9.5.2. *Ambitie: Vermogen wordt meegenomen in de persoonlijke betalingsregeling.*

Als de burger geld en/of makkelijk te liquideren vermogen heeft, geldt als voorwaarde voor het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling dat hij dit vermogen gebruikt om de toeslagschuld te betalen. Als er daarna nog toeslagschuld overblijft, wordt de aflossingstermijn opnieuw berekend door de resterende schuld te delen door vierentwintig maanden. Als de nieuw berekende aflossingstermijn lager is dan de betalingscapaciteit, wordt een standaard betalingsregeling afgesloten. Is de nieuwe aflossingstermijn hoger dan de betalingscapaciteit, kan de burger voor de resterende schuld een persoonlijke betalingsregeling aanvragen.

Ook als de burger tijdens de looptijd eenmalige inkomsten, niet zijnde uit arbeid, krijgt (zoals schenkingen, erfenissen en geldprijzen) dient de burger dit vermogen aan te wenden voor de aflossing van de toeslagschuld. In dat geval wordt de aflossingstermijn weer opnieuw berekend zoals hiervoor beschreven.

²⁶ www.raadvanstate.nl/reflectierapport/

Als de burger in dat geval niet aflost, beëindigt Toeslagen de persoonlijke betalingsregeling en gaat zij over tot dwanginvordering.

Ook als de burger moeilijk te liquideren vermogen heeft kan hij in aanmerking komen voor een persoonlijke betalingsregeling. In dat geval wordt de waarde van dat vermogen getaxeerd. Als de waarde van dat vermogen gelijk of hoger is dan de restschuld, wordt de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling met zoveel maanden verlengd als nodig is om de volledige toeslagschuld af te lossen.

Als de waarde van dat vermogen lager is dan de restschuld, wordt de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling met zoveel maanden verlengd als nodig is om een bedrag van de restschuld af te lossen dat gelijk is aan de waarde van dat vermogen.

9.6. Persoonlijke of standaard betalingsregeling bij nieuwe toeslagschuld.

9.6.1. *Uitgangssituatie: geen nieuwe betalingsregeling bij nieuwe toeslagschuld.*
Toeslagen biedt voor alle terugvorderingen één persoonlijke betalingsregeling aan. Er is geen duidelijk beleid hoe om te gaan met een nieuwe toeslagschuld tijdens de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling.

9.6.2. *Ambitie: nieuwe standaard- of persoonlijke betalingsregeling bij nieuwe toeslagschuld.*
Toeslagen wil met de burger voor alle terugvorderingen één persoonlijke betalingsregeling afspreken. Dat betekent dat de persoonlijke betalingsregeling wordt beëindigd als er tijdens de looptijd een nieuwe toeslagschuld ontstaat. Voor het restant van de oude toeslagschuld en de nieuwe toeslagschuld wordt een nieuwe betalingsregeling gestart, waarbij een nieuwe aflossingstermijn wordt berekend en de betalingscapaciteit van de burger opnieuw wordt vastgesteld.
Als de nieuwe aflossingstermijn lager is dan de betalingscapaciteit wordt de nieuwe betalingsregeling een standaard betalingsregeling. Als de nieuwe aflossingstermijn hoger is dan de betalingscapaciteit is er weer sprake van een persoonlijke betalingsregeling.

9.7. Persoonlijke betalingsregeling en verrekening

9.7.1. *Uitgangssituatie: geen verrekening tijdens de looptijd.*
Tijdens de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling worden eenmalige tegemoetkomingen en teruggaven inkomstenbelasting niet verrekend met de toeslagschuld.

9.7.2. *Ambitie: verrekening tijdens looptijd.*
Na de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling worden eenmalige tegemoetkomingen en teruggaven inkomstenbelasting nog drie jaar lang verrekend met de resterende toeslagschuld. Het is daarom logisch om deze eenmalige tegemoetkomingen en teruggaven inkomstenbelasting ook tijdens de looptijd te verrekenen met de toeslagschuld.
Indien er is verrekend wordt de aflossingstermijn opnieuw berekend. Hiervoor wordt de resterende toeslagschuld gedeeld door de resterende looptijd. Als de nieuwe aflossingstermijn lager is dan de betalingscapaciteit, wordt de betalingsregeling omgezet in een standaard betalingsregeling. Als nieuwe aflossingstermijn hoger is dan de betalingscapaciteit blijft de persoonlijke betalingsregeling van kracht, met dien verstande dat er sprake is van een lagere restschuld.

9.8. Persoonlijke betalingsregeling bij vrijwel geen betalingscapaciteit

9.8.1. *Uitgangssituatie: ook bij vrijwel geen betalingscapaciteit een persoonlijke betalingsregeling.*

Als de burger vrijwel geen betalingscapaciteit heeft (hij kan bijvoorbeeld € 20 per maand betalen op een totale toeslagschuld van € 2400) wordt na 24 maanden het overgrote deel van de toeslagschuld (in het voorbeeld: € 1.920 = 90%) buiten invordering gelaten.

9.8.2. *Ambitie: minimale aflossing bij een persoonlijke betalingsregeling.*

Als met de persoonlijke betalingsregeling niet een (nog nader te bepalen) minimumpercentage van de toeslagschuld wordt afgelost, komt de burger niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling. In dat geval zal Toeslagen onderzoeken of de (dwang)invordering het juiste middel is om de toeslagschuld te incasseren. Als dwanginvordering niet het juiste middel is, bijvoorbeeld vanwege multi-schuldenproblematiek, begeleidt Toeslagen de burger naar de schuldhelpverlening en/of schuldsanering. Als dwanginvordering wel het juiste middel is, wordt de dwanginvordering gestart. Als daarbij blijkt dat er geen verhaalsmogelijkheden zijn, zal de burger op 'dynamisch monitoren' worden gezet. Indien op een later moment blijkt dat de burger alsnog vermogen of betalingscapaciteit heeft gekregen, kan Toeslagen de burger de gelegenheid geven om opnieuw een betalingsregeling aan te vragen, voordat de dwanginvordering wordt voortgezet.

II. Buiten invordering laten, kwijtschelding en verjaring

10. Buiten invordering laten en kwijtschelding

Buiten invordering laten van een terugvordering houdt in dat Toeslagen beslist om voor een terugvordering geen gebruik meer te maken van haar invorderingsbevoegdheden. Toeslagen deelt dit besluit mee door middel van een beschikking aan de burger. Deze beschikking heeft als rechtsgevolg dat Toeslagen deze terugvordering niet meer kan invorderen. In de beschikking wordt echter in de regel wel de voorwaarde opgenomen dat gedurende drie jaar, te rekenen vanaf de datum van de beschikking, eventuele toeslagtegemoeftkomsten en teruggaven inkomstenbelasting - voor zover die niet in maandelijkse termijnen worden uitbetaald - zullen worden verrekend met de buiten de invordering gelaten toeslagschuld. Door het buiten invordering stellen gaat de schuld niet teniet; deze blijft bestaan.

Er zijn op dit moment drie situaties waarbij Toeslagen een toeslagschuld buiten invordering laat:

1. Als de burger een persoonlijke betalingsregeling heeft afgesloten en er aan het einde van de looptijd van 24 maanden nog een toeslagschuld resteert.
2. Als aan de hand van de gegevens op het door de burger ingevulde aanvraagformulier voor een persoonlijke betalingsregeling blijkt dat hij niet over enige betalingscapaciteit en/of vermogen beschikt.
3. Bij een minnelijke schuldsaneringsregeling en een (buiten)gerechtelijk akkoord.

Kwijtschelding

Als een schuld wordt kwijtgescholden, houdt deze op te bestaan.

Sinds 1 april 2021 kan -tenzij de wet anders bepaalt- een bestuursorgaan een geldschuld geheel of gedeeltelijk kwijtschelden indien de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen.²⁷ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat deze bevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. In vervolg daarop heeft de Wet Verbetering Uitvoering Toeslagen de mogelijkheid in de Awir gecreëerd om toeslagschulden kwijt te schelden. In de memorie van toelichting staat dat het kabinet het van groot belang vindt dat kwijtschelding van schulden bij de inkomensafhankelijke regelingen mogelijk wordt, dat het kwijtschelden van schulden maatwerk vergroot en de menselijke maat versterkt in gevallen waarin dat het hardst nodig is. Het kabinet heeft hierbij een soortgelijke regeling als bij de fiscaliteit op het oog. Dit onderdeel van de wet zal bij Koninklijk Besluit inwerking treden. Deze wijziging is nog niet in werking getreden omdat de systemen hier nog op moeten worden aangepast. Totdat de kwijtscheldingsbepaling in de Awir in werking treedt, bepaalt de Awir dat Toeslagen het bedrag van een terugvordering (inclusief rente, kosten en bestuurlijke boete) niet geheel of gedeeltelijk mag kwijtschelden. Het kwijtscheldingsbeleid wordt nader uitgewerkt in een ministeriële regeling.

Dynamisch monitoren

Wanneer er geen verhaalsmogelijkheden (meer) zijn om de terugvordering (volledig) met dwanginvorderingsmaatregelen te incasseren, volgt Toeslagen de verhaalbaarheid van deze toeslagschuld via 'dynamisch monitoren'. Met dynamisch monitoren wordt aan de hand van de beschikbare gegevens continue, tot de terugvordering is verjaard, gecontroleerd of er zich alsnog nieuwe verhaalsmogelijkheden voordoen. Het dynamisch monitoren leidt enerzijds structureel tot een hoger achterstandspercentage omdat terugvorderingen langer

²⁷ Artikel 4:94a Awb.

worden gevolgd, maar leidt anderzijds ook tot meer opbrengsten.²⁸ Hiermee wordt niet alleen recht gedaan aan het beginsel dat te veel ontvangen toeslag moet worden terugbetaald, maar ook aan het belang van de belastingbetaler alsmede aan de rechtsgelijkheid.

10.1. Buiten invordering laten van een restschuld bij een persoonlijke betalingsregeling

10.1.1. *Uitgangssituatie: bij buiten invordering laten drie jaar verrekenen.*

In het huidige beleid wordt de toeslagschuld die aan het einde van de looptijd van de persoonlijke betalingsregeling nog resteert, buiten invordering gelaten, onder de voorwaarde dat Toeslagen de restschuld nog drie jaar kan verrekenen met eventuele teruggaven inkomstenbelasting en eenmalige tegemoetkomingen. Hierdoor heeft de persoonlijke betalingsregeling het karakter van een toeslagschuldsanering.

10.1.2. *Ambitie: meer voorwaarden bij buiten invordering laten.*

De resterende toeslagschuld wordt buiten invordering gelaten onder de voorwaarde dat Toeslagen gedurende drie jaar na de looptijd van de betalingsregeling:

- zich voor de restschuld kan verhalen op eenmalige inkomsten niet zijnde uit arbeid (zoals schenkingen, erfenissen en geldprijzen); en
- de resterende toeslagschuld kan verrekenen met teruggaven inkomstenbelasting en eenmalige toeslag tegemoetkomingen.

10.2. Buiten invordering laten van een toeslagschuld bij geen betalingscapaciteit

10.2.1. *Uitgangssituatie: Buiten invordering laten bij geen betalingscapaciteit.*

Als bij de aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling blijkt dat de burger geen betalingscapaciteit en geen vermogen heeft, wordt een toeslagschuld op dit moment door Toeslagen buiten invordering gelaten. In de (nabije) toekomst zou de burger echter wél (voldoende) betalingscapaciteit en/of vermogen kunnen hebben om de toeslagschuld alsnog (gedeeltelijk) te voldoen.

10.2.2. *Ambitie: dynamisch monitoren.*

Als uit de berekening van de betalingscapaciteit blijkt dat de burger op het moment dat hij verzoekt om een betalingsregeling geen betalingscapaciteit heeft, wil dat niet zeggen dat de burger ook in de toekomst geen financiële mogelijkheden krijgt om de toeslagschuld te betalen. In dat geval komt de burger niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling of buiten invordering laten van de toeslagschuld, en zal Toeslagen onderzoeken of de (dwang)invordering het juiste middel is om de toeslagschuld te incasseren. Als dwanginvordering niet het juiste middel is, bijvoorbeeld vanwege multi-schuldenproblematiek, begeleidt Toeslagen de burger naar de schuldhelpverlening en/of schuldsanering.

Als dwanginvordering wel het juiste middel is (bijvoorbeeld in geval van fraude of indien de burger niet wil betalen; zie 4.2.5), wordt de dwanginvordering gestart. Als daarbij blijkt dat er geen verhaalsmogelijkheden zijn, zal de burger op 'dynamisch monitoren' worden gezet. Indien op een later moment blijkt dat de burger alsnog vermogen of betalingscapaciteit heeft gekregen, kan Toeslagen de burger de gelegenheid geven om opnieuw een betalingsregeling aan te vragen, voordat de dwanginvordering wordt voortgezet.

²⁸ Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 februari 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 31 066, nr. 457.

11. Verjaring en stuiting

11.1. Verjarings- en stuitingsbeleid

De rechtsvordering tot betaling van een terugvordering kan verjaren. Als een terugvordering is verjaard, betekent dit dat Toeslagen haar bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel niet meer kan uitoefenen.²⁹ De verjaringstermijn bedraagt vijf jaar en vangt aan nadat de wettelijke betalingstermijn (zes weken na dagtekening van de terugvorderingsbeschikking) is verstreken.³⁰ Dat betekent voor de burger dat Toeslagen de terugvorderingsbeschikking, in beginsel vijf jaar nadat de betalingstermijn daarvan is verstreken, niet meer kan invorderen.

Stuiting en verlenging verjaringstermijn

De verjaring wordt 'gestuit' door (bijvoorbeeld) het versturen van een aanmaning, een dwangbevel of een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel (bijvoorbeeld beslaglegging), of door het sturen van een zogenaamde 'stuitingsbrief'³¹ aan de burger, waarin Toeslagen zich ondubbelzinnig haar recht op nakoming voorbehoudt. De stuiting zorgt dat er een nieuwe verjaringstermijn van vijf jaar begint te lopen. Dat betekent voor de burger dat Toeslagen de terugvordering voor een nieuwe periode van vijf jaar mag invorderen als Toeslagen de verjaring tijdig (voordat de terugvordering is verjaard) heeft gestuit. Voorts wordt de verjaringstermijn verlengd met de tijd gedurende welke de burger uitstel van betaling heeft gekregen.³²

11.1.1. *Uitgangssituatie: verhaalbaarheid na vijf jaar 'dynamisch monitoren'.*

Wanneer er geen verhaalsmogelijkheden (meer) zijn om de terugvordering (volledig) met dwanginvorderingsmaatregelen te incasseren, volgt Toeslagen de toeslagschuld via 'dynamisch monitoren'.

Voor terugvorderingen die op 'dynamisch monitoren' zijn gezet, is de verjaringstermijn opnieuw gestart bij het betekenen van het dwangbevel of bij het nemen van de laatste dwanginvorderingsmaatregel. Indien een terugvordering dan, na bijna vijf jaar op 'dynamisch monitoren' te hebben gestaan, dreigt te verjaren is de huidige werkwijze van Toeslagen dat er altijd een stuitingsbrief aan de burger wordt gestuurd. Dit kan dan vijf jaar later weer worden herhaald. Vanwege een beperking van de systemen gebeurt dat laatste echter niet. Als Toeslagen een stuitingsbrief stuurt, betekent dit dus dat voor deze terugvordering al bijna vijf jaar zonder succes is gecontroleerd of er zich verhaalsmogelijkheden voordoen en er in die periode geen invorderingsmaatregelen (waaronder verrekening met een toeslag of een teruggave inkomstenbelasting) voor deze terugvordering zijn genomen.

11.1.2. *Ambitie: een duidelijk eindpunt van het invorderingsproces.*

De wettelijke verjaring heeft een doel; namelijk het bieden van rechtszekerheid aan de burger door te voorkomen dat een schuld tot in lengte van jaren als een zwaard van Damocles boven zijn hoofd blijft hangen. Toeslagen is van mening dat proportionaliteit in de dwanginvordering ook inhoudt dat de invordering een voor de burger duidelijk eindpunt heeft. Toeslagen wil daarom alleen in specifieke gevallen de verjaring van een terugvordering stuiten, bijvoorbeeld als de betreffende terugvordering het gevolg is van fraude of indien de burger de invordering heeft gefrustreerd door bijvoorbeeld verhaalsobjecten weg te maken. Hierbij wordt

²⁹ Artikel 4:104 lid 2 Awb.

³⁰ Artikel 4:104 lid 1 Awb.

³¹ Artikel 27 lid 1 Invorderingswet 1990.

³² Artikel 4:111 Awb.

aansluiting gezocht bij de in ontwikkeling zijnde handhavingsstrategie van Toeslagen.

11.2. Communicatie en dienstverlening

- 11.2.1. *Uitgangssituatie: de burger weet niet dat de toeslagschuld is verjaard.*
De beslissing om niet te stuiten heeft hetzelfde rechtsgevolg als de beslissing om de toeslagschuld buiten invordering te laten. Met dien verstande dat Toeslagen bij een verjaarde schuld géén verrekening mag toepassen³³ wat in de regel wél wordt gedaan wanneer een toeslagschuld buiten invordering wordt gelaten. Toeslagen ziet daarmee af van de uitoefening van haar opeisingsbevoegdheid. Over het buiten invordering laten wordt de burger wél geïnformeerd, maar over het feit dat de toeslagschuld is verjaard wordt de burger niet geïnformeerd. Hierdoor blijft de toeslagschuld, vanuit het perspectief van de burger bezien, boven zijn hoofd hangen.
- 11.2.2. *Ambitie: de burger informeren over de verjaarde toeslagschuld.*
Net als bij een beslissing van Toeslagen om een toeslagschuld buiten invordering te laten, wil Toeslagen de burger informeren dat zijn toeslagschuld is verjaard en Toeslagen daarom geen invorderingsmaatregelen meer zal nemen.

³³ Artikel 4:104 lid 2 Awb.

III. Stimuleringsmaatregelen

12. Stimuleren dat burgers uit zichzelf (blijven) betalen

Toeslagen gaat ervan uit dat een burger zijn toeslagschuld binnen de wettelijke betalingstermijn wil betalen, maar dat er zich situaties kunnen voordoen waarin hij (tijdelijk) niet in staat is om alles in één keer te betalen. Daarom wil Toeslagen meer mogelijkheden creëren die de burger stimuleren om uit zichzelf over te gaan tot betaling, met de dwanginvordering als uiterste middel. Het stimuleren om uit zichzelf te betalen vergt een persoonsgerichte benadering en een heldere communicatie en dienstverlening door Toeslagen die de burger aanzet tot actie. Hiertoe biedt Toeslagen de burger allereerst laagdrempelige en flexibele betalingsregelingen aan, die aansluiten op de situatie en de mogelijkheden van de burger. Daarbij hoort ook duidelijke informatie dat Toeslagen kan overgaan tot dwanginvordering als de burger niet (meer) betaalt. Daarnaast probeert Toeslagen met extra maatregelen de burgers te stimuleren om uit zichzelf te gaan betalen, uit zichzelf te blijven betalen of alsnog uit zichzelf te gaan betalen.

12.1. Invorderingsrente - communicatie en dienstverlening

Bij overschrijding van de wettelijke betalingstermijn van zes weken wordt door Toeslagen aan de burger invorderingsrente in rekening gebracht. Dat betekent dat elke betaling die de burger doet nadat de wettelijke betalingstermijn is verstreken niet volledig van de toeslagschuld wordt afgeboekt, maar dat een deel daarvan wordt afgeboekt op de (over het bedrag van die betaling belopen) invorderingsrente.

12.1.1. *Uitgangssituatie: onduidelijkheid.*

Uit het Rapport doenlijk invorderen blijkt dat de burger de invorderingsrente als complex ervaart. Voordat hij een betalingsregeling afsluit weet hij niet hoeveel invorderingsrente hij moet gaan betalen. Dit is inherent aan de wijze waarop de invorderingsrente wordt berekend. Deze wordt berekend over de periode die aanvangt de dag na het verstrijken van de laatste vervaldag en eindigt de dag voorafgaand aan de betaling. De betaling wordt gedaan door de burger, waarna pas kan worden vastgesteld wat de hoogte is van de invorderingsrente.

Bij een betalingsregeling wordt een deel van het betaalde termijnbedrag afgeboekt op de over dat betaalde termijnbedrag belopen invorderingsrente. Hierdoor komt dus niet de gehele betaling ten goede aan (de aflossing op) de toeslagschuld. Bij het afsluiten van een betalingsregeling wekt Toeslagen de (onjuiste) indruk dat elke betaalde aflossingstermijn volledig wordt afgeboekt op de toeslagschuld.

12.1.2. *Ambitie: betere informatie.*

Bij het aanbieden van een betalingsregeling wordt er helder aan de burger gecommuniceerd dat er invorderingsrente wordt gerekend, wanneer dat plaatsvindt en wat het percentage van de invorderingsrente is. Bij elke betaling op de toeslagschuld (zowel door de burger als betaling via verrekening) specificeert Toeslagen welk bedrag zij aan invorderingsrente op die betaling in mindering brengt, hoe die invorderingsrente is berekend, welk bedrag van de betaling resteert voor de afbetaling van de toeslagschuld, welke terugvordering(en) met dit bedrag word(en) betaald en hoeveel er nog op de terugvorderingen moet worden betaald.

12.2. Pauzeknop

- 12.2.1. *Uitgangssituatie: geen pauzeringsmogelijkheid.*
Op dit moment heeft de burger niet de mogelijkheid om Toeslagen te kunnen verzoeken om een pauzering van de invordering.

Ambitie: pauzeringsmogelijkheid.

Toeslagen wil burgers de mogelijkheid geven om te verzoeken om de invordering te pauzeren. De burger kan alleen om pauzering verzoeken in een persoonlijk contact met een invorderingsmedewerker van Toeslagen of de belastingdeurwaarder. Hierbij zal Toeslagen vaststellen of een pauzering gezien de situatie van de burger passend is, zoals in geval van multi-schuldenproblematiek. Voorwaarde voor pauzering is dat de burger duidelijke afspraken maakt met de invorderingsmedewerker welke stappen de burger tijdens de pauzering neemt om zijn schuldensituatie op te lossen. De pauzering geldt voor maximaal 4 maanden en wordt in beginsel maar één keer verleend.

Na afloop van de pauzering is de burger in staat om de toeslagschuld alsnog op een passende manier, al dan niet door middel van schuldhulpverlening en/of schuldsanering, te betalen.

In het kader van de aanpak van schulden werkt de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen met de NVVK, CJIB en gemeenten aan een landelijke schuldpauszeknop.³⁴ Toeslagen wil deelnemen en bijdragen aan de ontwikkeling daarvan. Als de plannen voor de landelijke schuldpauszeknop gereed zijn, zal Toeslagen besluiten of en hoe Toeslagen daarbij kan aansluiten.

12.3. Spijtoptantenregeling

- 12.3.1. *Uitgangssituatie; bij dwanginvordering geen betalingsregeling.*
Op dit moment heeft de burger die in de dwanginvordering is beland (beleidsmatig) geen mogelijkheid om alsnog een betalingsregeling af te sluiten. De Uitvoeringsregeling Awir geeft alleen de mogelijkheid om een betalingsregeling af te sluiten voordat de wettelijke betalingstermijn is verstreken. Hierdoor wordt de burger die zijn toeslagschuld op een later moment alsnog wil en kan aflossen nodeloos met dwanginvorderingsmaatregelen geconfronteerd, met alle stress en kosten van dien.

- 12.3.2. *Ambitie: bij dwanginvordering alsnog een betalingsregeling.*
Indien de burger alsnog uit zichzelf wil betalen, acht Toeslagen het nemen van (verdere) dwanginvorderingsmaatregelen niet proportioneel, effectief en efficiënt. Toeslagen streeft ernaar om de burgers ertoe te bewegen om hun toeslagschuld uit zichzelf te betalen en de dwanginvordering alleen als uiterste middel in te zetten. Daarom kan Toeslagen de burger bij elke dwanginvorderingsmaatregel de mogelijkheid bieden om alsnog uit zichzelf te gaan betalen. Dat betekent dat een burger ook in de invorderingsfase op elk moment alsnog éénmalig aan Toeslagen kan verzoeken om alsnog een betalingsregeling af te sluiten. Toeslagen is niet verplicht aan een dergelijk verzoek te voldoen. Als Toeslagen een dergelijk verzoek honoreert, doet zij dat onder strikte voorwaarden en niet bij een voor bezwaar vatbare beschikking. Hierbij dient aan strikte voorwaarden te worden voldaan, zoals:
- de burger moet eerst zijn geld en/of makkelijk te liquideren vermogen gebruiken om de toeslagschuld te voldoen;
 - de burger moet kunnen aantonen aan de betalingsverplichtingen uit de betalingsregeling te kunnen voldoen;

³⁴ Zie ook de Kamerbrief van de Minister van AP&P van 12 juli 2022.

- het moeilijk te liquideren vermogen van de burger moet als zekerheid dienen (via een zakelijk recht of beslag) voor de betaling van de toeslagschuld;
- eventuele tegemoetkomingen en teruggaven inkomstenbelasting worden gedurende de looptijd met de toeslagschuld verrekend.

Als de burger niet aan de betalingsregeling voldoet, wordt deze door Toeslagen beëindigd, worden de dwanginvorderingsmaatregelen hervat in de stand waarin deze zich bevonden voordat de betalingsregeling werd afgesloten en worden eventuele zekerheden uitgewonnen. Er kan dan niet nogmaals gebruik worden gemaakt van de spijtoptantenregeling.

IV. Dwanginvordering als uiterste middel

13. Verrekening

Als er aan de burger toeslagvoorschotten worden uitbetaald, is verrekening van een toeslagschuld met een toeslagvoorschot de eerste dwanginvorderingsmaatregel die Toeslagen toepast. Ten opzichte van andere invorderingsmaatregelen is verrekening de minst ingrijpende maatregel, omdat hierbij geen derden worden betrokken (zoals een werkgever die mee moet werken aan de loonvorderingen) en er geen zaken van de burger in beslag worden genomen en verkocht. Omdat er geen dwangbevel is vereist, is verrekening bovendien een snelle en (kosten)efficiënte methode voor zowel Toeslagen als voor de burger.

Toeslagen beseft dat de burger als gevolg van deze verrekening minder voorschot ontvangt. Dat neemt niet weg dat een toeslagschuld terugbetaald moet worden. Of dit nu gebeurt op basis van een loon- of overheidsvordering of door verrekening van toeslagvoorschotten; het bedrag komt uit die ene portemonnee van de burger.

Voordat Toeslagen overgaat tot andere invorderingsmaatregelen, beoordeelt zij altijd eerst of er mogelijkheden zijn om de terugvorderingen te verrekenen met een toeslagvoorschot. Uiteraard met inachtneming van de beslagvrije voet, waardoor het bestaansminimum van de burger gewaarborgd blijft.

13.1. Verrekening met alle toeslagvoorschotten

13.1.1. *Uitgangssituatie: verrekening met een voorschot op dezelfde inkomensafhankelijke regeling als de toeslagschuld.*

In de Awir is bepaald dat een toeslagschuld mag worden verrekend met een uit te betalen tegemoetkoming of voorschot, ongeacht welke toeslag het betreft. Een toeslagschuld kinderopvangtoeslag mag daardoor worden verrekend met een voorschot kindgebonden budget, huurtoeslag of zorgtoeslag. Op dit moment beperkt Toeslagen zich bij verrekening tot toeslagen van dezelfde soort. Zo wordt een toeslagschuld kinderopvangtoeslag alleen verrekend met een voorschot kinderopvangtoeslag. Dat is onwenselijk omdat het kan voorkomen dat Toeslagen de ene toeslagsoort uitbetaalt terwijl gelijktijdig voor een andere toeslagschuld invorderingsmaatregelen neemt. Het is voor Toeslagen en de burger beter wanneer Toeslagen overgaat tot verrekening en daarbij niet langer alleen toeslagen van dezelfde soort verrekent. Hierdoor zijn meer ingrijpende en minder kostenefficiënte dwanginvorderingsmaatregelen (dan verrekening) niet nodig.

13.1.2. *Ambitie: verrekening met elk voorschot, ongeacht de toeslagsoort.*

Toeslagen wil een toeslagschuld verrekenen met de voorschotten van elke inkomensafhankelijke regeling onder de Awir. Hiermee kan Toeslagen voorkomen dat andere, meer ingrijpende en minder kostenefficiënte, dwanginvorderingsmaatregelen worden toegepast wanneer er een mogelijkheid is om te verrekenen.

13.2. Communicatie en dienstverlening

13.2.1. *Uitgangssituatie: complexiteit*

Het verrekenen van toeslagschulden met toeslagvoorschotten en belastingteruggaven worden door burgers als complex ervaren.³⁵ Dit volgt allereerst uit de toeslagensystematiek, waarbij terugvorderingen over het lopende toeslagjaar net als terugvorderingen over de daaropvolgende toeslagjaren kunnen worden

³⁵ Dijksterhuis & van Baaren Ministerie van Financiën. (2021). *Doenlijk invorderen: Het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief*.

verrekenend met toegekende voorschotten en met definitieve toeslagen. Doordat na verrekening minder voorschot of zelfs helemaal geen voorschot meer wordt uitgekeerd, kan bij de burger een onjuist beeld ontstaan over zijn voorschotrecht. Daarbij komt ook nog dat het verrekenende bedrag van het voorschot voor een (klein) deel wordt afgeboekt op de belopen invorderingsrente en (eventuele) invorderingskosten, in plaats van op de toeslagschuld. Ook de vorderingsgerichte invordering, waarbij elke terugvordering apart wordt ingevorderd, maakt het voor de burger complex om bij te houden welk voorschot er met welke toeslagschuld wordt verrekenend en hoeveel toeslagschuld er na verrekening nog resteert.

13.2.2. *Ambitie: betere informatie*

Verbetering van de communicatie over het starten van de verrekening en het verstrekken van informatie over en inzicht in de lopende verrekening(en) is cruciaal om de burger te informeren over (het verloop van) zijn toeslagschuld en wat er is gebeurd met zijn voorschot of teruggave. Toeslagen wil de burger duidelijk informeren hoe en waarmee zijn toeslagschuld is verrekenend, 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). De persoonsgerichte invordering maakt het beter mogelijk om de burger een overzicht te bieden van zijn volledige toeslagschuld waarin ook duidelijk wordt welke terugvorderingen wanneer zijn verrekenend met welke voorschotten.

13.3. Moment van verrekening

13.3.1. *Uitgangssituatie: verrekening jaarlijks vooraf.*

De verrekening met een toeslagvoorschot vindt formeel plaats voorafgaand aan het toeslagjaar waarop het voorschot betrekking heeft. Er wordt verrekenend met het volledige voorschotbedrag. Het na de verrekening resterende toeslagvoorschot wordt dan in het betreffende toeslagjaar in maandelijkse termijnen uitbetaald. Hierdoor wordt bij de burger de indruk gewekt dat de verrekening maandelijks plaatsvindt. In de Leidraad Invordering 2008 is daarom bepaald dat de verrekening altijd wordt *geacht* op basis van termijnen (niet ineens) plaats te vinden. Door de verrekening gaat zowel de verbintenis tot betaling van het voorschotbedrag als de verbintenis tot betaling van de terugvordering tot het beloop van het bedrag van die verrekening teniet. Dat betekent dat Toeslagen deze verrekening juridisch gezien niet meer ongedaan kan maken.

Bij de verrekening past Toeslagen de beslagvrije voet toe als ware er sprake van verrekening met een periodieke uitkering. Echter, als de inkomsten van de burger gedurende het lopende toeslagjaar dalen, kan de toegepaste beslagvrije voet niet meer worden verhoogd en kan de (achteraf te hoge) verrekening niet worden teruggedraaid. Het uit te betalen voorschot kan daardoor niet worden verhoogd, zodat de burger onder het bestaansminimum komt.

13.3.2. *Ambitie: maandelijks verrekening.*

Toeslagen wil onderzoeken of de toeslagschuld gedurende het gehele toeslagjaar maandelijks met het toeslagvoorschot kan worden verrekenend. Hierdoor kan de verrekening tussentijds worden aangepast aan eventueel veranderende (financiële) omstandigheden van de burger, en kan de beslagvrije voet optimaal worden toegepast, waardoor wordt voorkomen dat de burger onder zijn bestaansminimum terechtkomt. Ook wordt het daardoor voor de burger duidelijker dat het lagere voorschotbedrag niet betekent dat zijn voorschotbedrag is verlaagd, maar dat het voorschotbedrag verrekenend is met zijn toeslagschuld.

13.4. Verrekening van kinderopvangtoeslag

13.4.1. *Uitgangssituatie: geen beslagvrije voet bij kinderopvangtoeslag.*

Bij verrekening van een toeslagschuld met een toeslagvoorschot moet Toeslagen de beslagvrije voet toepassen. De beslagvrije voet is verbonden aan voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag. Aan een voorschot kinderopvangtoeslag is geen beslagvrije voet verbonden omdat deze toeslag is gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie en daardoor in zijn aard wezenlijk verschilt van de overige toeslagen (huur- en zorgtoeslag, kindgebonden budget) die een duidelijk inkomensondersteunend karakter hebben.³⁶ Dat betekent dat Toeslagen een terugvordering kinderopvangtoeslag met het volledige KOT-voorschot kan verrekenen. Dit kan echter tot gevolg hebben dat de burger onvoldoende geldmiddelen overhoudt om de kosten van kinderopvang te kunnen voldoen, hetgeen zijn mogelijkheid tot arbeidsparticipatie kan beperken met alle inkomensgevolgen van dien. Alleen als de burger daar om verzoekt, kan Toeslagen bij de verrekening rekening houden met de beslagvrije voet plus de kosten van kinderopvang.

13.4.2. *Ambitie: ambtshalve verrekening met beslagvrije voet plus kosten van kinderopvang.*

Toeslagen wil samen met het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid onderzoeken hoe bij de invordering van een toeslagschuld zowel het bestaansminimum van de burger als de betaling van de kosten van kinderopvang zo veel mogelijk kan worden gewaarborgd, doordat Toeslagen bij verrekening van een toeslagschuld met een voorschot 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. Dit is in lijn met de toezegging die de Staatssecretaris Sociale zaken en Werkgelegenheid in de brief van 8 oktober 2019 aan de Tweede Kamer heeft gesteld. Hierin is aangegeven dat wordt onderzocht welke oplossingen er zijn voor het te laat of helemaal niet melden van financiële problemen bij dwangverrekening van toeslagen, met name bij de kinderopvangtoeslag.³⁷

³⁶ Artikel 475 lid 1 letter j Rv.

³⁷ Kamerstukken II, 2019-20, 24515 nr. 497.

14. Overige dwanginvorderingsmaatregelen

Na de uitvaardiging en het (doorgaans per post) betekenen van het dwangbevel heeft Toeslagen een executoriale titel waarmee zij dwanginvorderingsmaatregelen kan nemen, zoals loonvordering, overheidsvordering, betalingsvordering of beslag op zaken. Het systeem 'dynamisch monitoren' geeft een advies over de meest passende invorderingsmaatregel. De invorderingsmaatregelen voor toeslagschuld volgen daarbij vaak de invorderingsmaatregelen die ingezet wordt om de belastingschuld van de burger te innen. Als er geen sprake is van belastingschuld, blijven die maatregelen in de regel beperkt tot de eerdergenoemde loon, overheids- en betalingsvorderingen.

14.1. Dwanginvordering

14.1.1. *Uitgangssituatie: onnodige of onjuiste invorderingsmaatregelen.*

Burgers die hun toeslagschuld niet uit zichzelf terugbetalen komen automatisch in de dwanginvordering terecht, ook als Toeslagen weet of had kunnen weten dat zij geen betalingscapaciteit en/of vermogen (meer) hebben of dat er sprake is van meervoudige schulden waardoor betaling van de toeslagschuld niet mogelijk is. Hierdoor worden er onnodig werkzaamheden verricht, (invorderings)kosten gemaakt en worden burgers onnodig en vruchteloos onder druk gezet. Met andere woorden: de dwanginvordering is in die situaties niet het juiste middel om de toeslagschuld te incasseren.

14.1.2. *Ambitie: effectieve, efficiënte en proportionele dwanginvorderingsmaatregelen.*

Dwanginvordering is maatwerk. Maatwerk is zowel in het belang van de burger (menselijke maat, proportionaliteit) als in het belang van Toeslagen (een zo hoog mogelijke opbrengst tegen zo laag mogelijke kosten). Toeslagen streeft ernaar om binnen het gehele terugbetaal- en invorderingsproces vroegtijdig en op een eenduidige wijze vast te stellen wat de betaal- en verhaalsmogelijkheden van de betreffende burger zijn. Hiermee wordt bereikt dat het invorderingsproces op elk moment, zoals bij de persoonlijke betalingsregeling en voorafgaand aan de inzet van invorderingsmaatregelen, effectief en efficiënt verloopt en daarbij de juiste keuzes worden gemaakt die aansluiten bij de situatie van de burger. Toeslagen streeft er daarom naar om, voorafgaand aan het nemen van dwanginvorderingsmaatregelen, een zo compleet mogelijk beeld van de persoonlijke en financiële situatie van de burger - inclusief verhaalsmogelijkheden - te hebben. Op basis van dat beeld bepaalt Toeslagen welke invorderingsmaatregelen het meest efficiënt, effectief en proportioneel zijn. Bij gelijke effectiviteit wordt gekozen voor de maatregel die het minst ingrijpend is voor de burger. In het kader van de handhavingsstrategie van Toeslagen speelt ook de oorsprong van de terugvordering (bijvoorbeeld fraude) daarbij een rol.

Toeslagen wil op basis van verhaalsinformatie (uit het vaststellingsproces, de terugbetaalfase, het 'dynamisch monitoren' en een eventueel verhaalsonderzoek) bepalen of en zo ja hoe dwanginvorderingsmaatregelen worden ingezet, om zo te komen tot een overtuigende, effectieve en efficiënte dwanginvordering met een zo hoog mogelijke opbrengst en zo laag mogelijke (maatschappelijke) kosten.

14.2. Rol van de belastingdeurwaarder

- 14.2.1. *Uitgangssituatie: geen actieve inzet van de belastingdeurwaarder voor alleen toeslagschuld.*
Als de burger alleen een toeslagschuld heeft wordt de belastingdeurwaarder in de regel niet ingezet. Alleen als de belastingdeurwaarder wordt ingezet voor invorderingsmaatregelen voor belastingschulden, worden ook eventuele toeslagschulden vaak automatisch door de belastingdeurwaarder meegenomen.
- 14.2.2. *Ambitie: actieve inzet van de belastingdeurwaarder voor alleen toeslagschuld.*
Toeslagen wil dat de belastingdeurwaarder ook wordt ingezet voor het nemen van invorderingsmaatregelen als er alleen sprake is van toeslagschuld. Hierbij wil Toeslagen de belastingdeurwaarder een (mede op basis van de door de deurwaarder verstrekte informatie) onderbouwde opdracht meegeven met informatie over de situatie van en de verhaalsmogelijkheden bij de betreffende burger en de daaraan verbonden invorderingsmaatregelen.
- 14.2.3. *Ambitie: oog- en oorfunctie.*
De belastingdeurwaarder kan een belangrijke rol spelen om een beter beeld te krijgen van (de situatie van) de burger en van de verhaalsmogelijkheden, voordat tot dwanginvordering wordt overgegaan. Toeslagen wil de belastingdeurwaarder daarom al zoveel mogelijk inzetten direct nadat het dwangbevel is uitgevaardigd en daarmee zijn capaciteiten en kwaliteiten beter benutten. De belastingdeurwaarder wordt ingezet als Toeslagen voorafgaand aan de betekening van het dwangbevel nog onvoldoende inzicht heeft in de situatie van de burger en/of de verhaalsmogelijkheden. Toeslagen denkt hierbij aan een bezoek van de belastingdeurwaarder aan de burger dat zowel een dienstverlenend doel heeft (inzicht in de positie van de burger en hem bewegen alsnog een betalingsregeling af te sluiten) als een invorderingsdoel (het doen van verhaalsonderzoek en het eventueel betekenen van het dwangbevel).
Deze ambitie sluit aan op de Visie op deurwaarderij die door de Belastingdienst is herijkt.

15. Invorderingskosten

Op grond van de Kostenwet invordering rijksbelastingen brengt de ontvanger bij de burger kosten in rekening, voor het verzenden van een aanmaning, het betekenen van een dwangbevel of een ander exploit, de executoriale verkoop van een goed en het opmaken van proces-verbaal.

15.1.1. *Uitgangssituatie: hoge invorderingskosten.*

De invorderingskosten die Toeslagen aan de burger in rekening brengt, zijn niet in alle gevallen proportioneel en uitlegbaar. Zo worden er kosten in rekening gebracht voor de aanmaning en het dwangbevel. De aanmaning is slechts een informerende brief die geautomatiseerd wordt verstuurd. Het dwangbevel is weliswaar een officiële akte, maar deze wordt in de regel niet door de deurwaarder betekend, maar per post verzonden. Vooral de kosten voor het betekenen van een dwangbevel, ook als deze per post is verzonden, kunnen hoog oplopen, aangezien deze zijn verbonden aan het bedrag van de terugvordering. Dit kan ervoor zorgen dat de burger (verder) in betalingsproblemen komt.

15.1.2. *Ambitie: proportionele kosten.*

Toeslagen streeft naar invorderingskosten die proportioneel en uitlegbaar zijn en passen bij de huidige uitvoeringspraktijk. Toeslagen wil daarom onderzoeken of het mogelijk is om proportionele kosten te rekenen voor de aanmaning en het dwangbevel die per post worden verzonden en wat daarvan de budgettaire gevolgen zijn. Het CAK, gemeenten (Participatiewet) en SVB gaan hier vergelijkbaar mee om.

16. Preferentie

Preferentie houdt in, dat bij de verdeling van de opbrengst van het vermogen van de schuldenaar in beslag-, faillissements- of minnelijke en wettelijke schuldsaneringssituaties, de schuldeiser met een preferente schuld zich met voorrang boven de concurrente schuldeisers op het vermogen van de schuldenaar mag verhalen.

16.1.1. *Uitgangssituatie: toeslagschuld is concurrent.*

De Awir kent Toeslagen thans geen preferentie toe. Toeslagschulden zijn zogenaamde 'concurrente vorderingen'. Dat betekent dat Toeslagen de (eventueel) resterende opbrengst van het vermogen van de burger, nadat de preferente schuldeisers (waaronder de Belastingdienst) zich daarop hebben verhaald, met de andere concurrente schuldeisers pondsgewijs moet verdelen. Doordat Toeslagen een concurrente crediteur is, kan er minder toeslagschuld ingevorderd worden.

16.1.2. *Ambitie: toeslagschuld preferent.*

Met de Wet Stroomlijnen is besloten om ook aan toeslagschulden een bevoorrechte positie toe te kennen. Voor de rechtvaardiging van een bevoorrechte positie voor de Toeslagen is aansluiting gezocht bij de argumentatie voor het fiscale voorrecht. Voorts wordt opgemerkt dat andere instanties die sociale zekerheidsuitkeringen verstrekken ook bevoorrecht zijn bij de terugvordering van de door hen te veel uitgekeerde tegemoetkoming. Het algemene uitgangspunt lijkt te zijn dat de uitkerende instantie bij de terugvordering van te veel uitgekeerde tegemoetkoming een bevoorrechte positie inneemt. Toeslag tegemoetkomingen worden ook beschouwd als socialezekerheidsuitkeringen en wil daarom deze positie ook hebben.

16.2. Terugvorderingen in hetzelfde toeslagjaar

Een terugvordering kan niet alleen bij de definitieve toekenning, maar ook in het lopende toeslagjaar c.q. de voorschotfase voorkomen. Tijdens dat jaar kan door een wijziging in de financiële en/of persoonlijke situatie van de burger het voorschotbedrag dusdanig worden verlaagd, dat het nieuw berekende voorschot lager kan zijn dan wat er al aan voorschot is uitbetaald. Dit heeft tot gevolg dat het per saldo te veel betaalde voorschot al tijdens het lopende toeslagjaar wordt teruggevorderd.

16.3. Communicatie en dienstverlening

16.3.1. *Uitgangssituatie: onduidelijkheid.*

Het invorderen van een tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvordering kan tot gevolg hebben dat burgers een grote hoeveelheid aan brieven ontvangen en er voor hen complexe, onoverzichtelijke situaties ontstaan. Zo kan bijvoorbeeld de indruk ontstaan dat de terugvordering die tijdens het lopende toeslagjaar is opgelegd, de definitieve terugvordering over dat jaar is, terwijl er ook bij de definitieve vaststelling van de toeslag nog een (additionele) terugvordering kan worden opgelegd. Voor de burgers met wisselende inkomens kan dit een reden zijn om wijzigingen niet door te geven of zelfs om te stoppen met het aanvragen van toeslagen.

16.3.2. *Ambitie: betere informatie*

Toeslagen wil burgers in de voorschotfase meer en duidelijker inzicht geven in hun voorschot en de effecten van de doorgegeven wijzigingen daarop.

16.4. Invorderen van terugvorderingen in het lopende toeslagjaar

16.4.1. *Uitgangssituatie: materiële verschuldigdheid nog niet definitief*

Ondanks dat terugvorderingen al tijdens het toeslagjaar kunnen opkomen, kan de (definitieve) materiële verschuldigdheid hiervan pas worden vastgesteld na afloop van het betreffende toeslagjaar, wanneer de tegemoetkoming definitief wordt vastgesteld. Het invorderingsproces, inclusief het nemen van dwanginvorderingsmaatregelen, is echter ook op deze terugvorderingen die tijdens het toeslagjaar opkomen van toepassing. Dat betekent dat er voor deze terugvorderingen, waarvan de materiële verschuldigdheid vanwege de voorschotsystematiek van Toeslagen nog niet definitief is vastgesteld, ingrijpende en onomkeerbare dwanginvorderingsmaatregelen kunnen worden genomen.

16.4.2. *Ambitie: alleen dwanginvordering indien materiële verschuldigdheid definitief is*

Het nemen van voor de burger ingrijpende en onomkeerbare dwanginvorderingsmaatregelen past volgens Toeslagen niet bij terugvorderingen die tijdens het lopende toeslagjaar worden opgelegd en waarvan de materiële verschuldigdheid vanwege de voorschotsystematiek van Toeslagen nog niet definitief is vastgesteld. Toeslagen wil daarom geen ingrijpende invorderingsmaatregelen nemen voor tijdens het lopende toeslagjaar ontstane terugvorderingen, tenzij deze het gevolg zijn van fraude. Dat betekent dat voor een terugvordering die tijdens het toeslagjaar opkomt in beginsel ambtshalve uitstel van betaling wordt verleend totdat de definitieve tegemoetkoming is vastgesteld. Burgers die een dergelijke terugvordering toch graag direct willen betalen kunnen dat uiteraard doen.